

CATALUÑA: URBANIZACIÓN, POLÍTICA Y SOCIEDAD *

Jordi Borja
(*Universidad Autónoma de Barcelona*)

1. CRISIS ECONÓMICA Y TERRITORIO

La moderna cultura catalana en materia de política territorial es una cultura de crecimiento y sobre todo de poscrecimiento. Por una parte se ha elaborado paralelamente a la urbanización y el desarrollo industrial con el afán de poner orden, de racionalizar el crecimiento y de servirle (infraestructuras, grandes equipamientos) lo mejor posible. Por otra parte ha expresado la respuesta y la protesta sociales e intelectuales en contra de los desequilibrios (territoriales), déficits (sociales) y despilfarros (ecológicos) generados por este mismo crecimiento, por la falta de planificación y de control político con que se ha producido. La cultura del planeamiento territorial se ha constituido para «ordenar el crecimiento», «para reequilibrar el país» y para mejorar sensiblemente el bajo nivel del «salario indirecto o social». El repaso de las ponencias y comunicaciones, de los debates y de las conclusiones del Congreso de Cultura Catalana (*Àmbit vuité, Ordenació del Territori*) es una experiencia recomendable para darse cuenta de la relativa inadecuación de estas propuestas culturales a la problemática actual caracterizada por el decisivo impacto de la crisis económica sobre el territorio.

* Estas notas son una versión ampliada de las conclusiones del estudio *Cataluña, sociedad y territorio*, que elaboró el autor para el *Reconocimiento territorial de Cataluña* (Generalitat, CEP, 1983).

Los principales condicionantes y problemas que se derivan de este impacto son:

a) La caída de la inversión pública en los últimos años y la disposición menor de recursos públicos. Por una parte no se puede aumentar más la presión fiscal y el precio del dinero ha aumentado, lo cual limita la posibilidad de acceder al crédito. Por otra parte el Estado da prioridad a las transferencias personales de carácter asistencial (subsidios de desempleo) y a la financiación de inversiones productivas a corto plazo (créditos y subvenciones a las empresas).

b) Como resultado de lo anterior, y también debido al estancamiento económico, se abandonan los grandes proyectos de la época del desarrollismo que habían sido objeto de crítica por su carácter «desequilibrador» (red arterial metropolitana, túneles del Tibidabo, trasvase del Ebro, grandes polígonos). Pero también se hacen menos viables los grandes proyectos «reequilibradores» como el llamado eje transversal.

c) Crisis del sector de la construcción, de carácter estructural, que exige una racionalización a fondo del sector y que no puede resolverse simplemente con iniciativas (encargos) públicos destinados a atenuar el paro. Parece lógico y deseable que los proyectos de política territorial (obras públicas, urbanización, vivienda) sirvan también para esta racionalización (lo cual no supone privilegiar las grandes constructoras), además de representar una oferta de trabajo en un sector en el que, de todas formas, el paro es gravísimo y la mano de obra de reconversión difícil hacia otros sectores.

d) La política urbana y de vivienda en las zonas metropolitanas y, en general, en las ciudades grandes o medianas cambia de carácter, puesto que el crecimiento urbano se ha estancado y gran parte de las viviendas construidas en los últimos cinco años están vacías. El nuevo urbanismo abandona los esquemas rígidos y finalistas y ya no se interesa en planificar el entorno urbanizable, sino que opta por la gestión, la recuperación y la revalorización de la ciudad construida. En estas condiciones el planeamiento territorial, cuya necesidad se deducía, por lo menos en parte, de la conveniencia de ofrecer un marco coherente a la política urbana municipal, cambia de sentido.

e) Pero la crisis económica plantea nuevas necesidades que debe afrontar la política territorial y el planeamiento del territorio encuentra ahora nuevas oportunidades. En primer lugar conviene un planeamiento global del territorio para establecer programas de actuación pública dotados de coherencia y que eviten superposiciones y despilfarros por una parte y abandonos que agraven la crisis por otra. Pero este planeamiento territorial debe

ponerse ahora al servicio de la salida de la crisis económica; es decir, debe ser una de las dimensiones de un plan económico-social global, de carácter abierto probablemente, pero en el que se fijen los grandes objetivos e instrumentos con relación a la reconversión industrial, la reordenación bancaria, la utilización más racional de los recursos naturales y de los espacios de uso agrícola y forestal, el ahorro energético, etc. En este marco pueden establecerse los objetivos específicos de política territorial: grandes infraestructuras (carreteras, puertos, agua, etc.), red de transportes, polígonos industriales, prioridades a la construcción de viviendas con financiación pública, reforzamiento del sistema de ciudades, política metropolitana, programas básicos de equipamientos públicos, etc.

En conclusión: la crisis económica cambia el carácter de la política territorial. No permite hacer una política *a posteriori* del crecimiento (cobertura de déficits, reequilibrio) ni de planeamiento anterior al crecimiento (pues éste ya no se da), sino que necesariamente debe ser paralela y complementaria de la política económica y social de los actores privados y públicos.¹

2. AUTONOMÍA Y POLÍTICA TERRITORIAL

La cultura urbana y las propuestas de política territorial hoy deben hacerse dentro del marco estatutario autonómico. Esta necesidad de articular política territorial con instituciones autonómicas es, junto con la crisis económica, el condicionante que da lugar a una situación radicalmente nueva respecto del pasado y que obliga a modificar los planteamientos anteriores.

El marco autonómico es un condicionante desde dos niveles principales: la distribución de competencias y la organización territorial.

Teóricamente corresponde a la Generalitat con carácter exclusivo la competencia de ordenación del territorio y de urbanismo.² Pero el carácter formal de esta competencia exclusiva viene limitado si tenemos en cuenta que compete al Estado la planificación general de la actividad económica

1. Hemos dado prioridad al análisis urbano y metropolitano de Barcelona no sólo por su importancia intrínseca (el 70 % de la población, de la actividad y de la riqueza de Cataluña), sino porque el resto de Cataluña es objeto de un análisis muy extenso en el conjunto de diez monografías sociológicas y en el volumen de conclusiones.

2. Estatut de Catalunya, art. 9.9.: «La Generalitat té competència exclusiva sobre... Ordenació del Territori i del litoral, urbanisme i habitatge.»

y posee también un conjunto de competencias concretas que inciden en la política territorial de una manera decisiva (derecho de propiedad, grandes puertos y aeropuertos, carreteras, transportes, recursos y aprovechamientos hidráulicos, legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre espacios y aprovechamientos forestales, obras públicas de interés general, defensa del patrimonio monumental...). Por lo tanto, no se puede hablar de competencia exclusiva autonómica en política territorial, sino que de hecho se da en esta materia, como en casi todo, una gran interdependencia que nos conduce a considerar que se trata de un campo competencial compartido o concurrente que requerirá una legislación específica que permita la articulación, evite superposiciones y garantice un nivel autonómico real. La solución más adecuada sería definir con claridad a la Generalitat como Administración Territorial del Estado en Cataluña y sobre esta base atribuirle tanto el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado como el ejercicio por delegación de todas las competencias del Estado que por su naturaleza orgánica y funcional sean territorializables. Hoy falta una definición clara y homogénea de niveles territoriales y competenciales y la reducción a un solo modelo administrativo de los modelos que ahora se superponen: administración central-administración periférica, que se relaciona a la vez con la administración autonómica y con la local; la administración autonómica a su vez tiende a crear su propia administración periférica y a aumentar sus competencias a costa de la administración local, la cual por su parte se mueve también entre dos modelos: el aún vigente —binomio municipio/provincia, que ha ido históricamente unido al modelo de Estado centralista— y el que establece el Estatuto y tiene más legitimidad histórica y social —municipio/comarca—, que aún no ha sido implementado. Todos estos niveles territoriales pretenden con razón tener competencias importantes en política territorial y urbanismo, por lo cual la clarificación es muy urgente.

Esta clarificación competencial de la política territorial es una condición previa a la elaboración y ejecución del planeamiento territorial. Pero para que pueda darse es preciso que previamente se establezca la nueva organización territorial básica de la Cataluña autonómica. El Estatut ofrece un abanico de posibilidades muy amplio: municipios, comarcas, demarcaciones supracomarcals, agrupaciones (de municipios) basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y con fines específicos, y mantenimiento de la provincia como entidad local y como división territorial. Pero de todas estas posibilidades la Constitución establece la existencia necesaria de municipios y de provincias y el Estatut convierte a las comarcas en organización municipal básica y obligatoria junto con el muni-

cipio.³ En cuanto a distribución de competencias en materia de política territorial y urbanismo, la legislación del Estado y la legislación autonómica (Ley Territorial de Cataluña) deben establecer con precisión las competencias concretas que corresponden a cada tipo y nivel de administración pública y eventualmente al sistema de delegación de estas competencias. Por otra parte, y paralelamente a lo anterior, hay que establecer cuáles son los niveles de organización territorial en Cataluña, teniendo en cuenta que unos son de existencia obligatoria (municipios y comarcas, cuyos límites pueden ser libremente establecidos o modificados por la Generalitat, y provincias, que sólo son modificables mediante Ley Orgánica del Estado) y otros son de constitución voluntaria, bien sea por iniciativa de la Generalitat o de los entes locales (lo cual también debe ser regulado a través de la legislación de régimen local, aún pendiente, tanto la legislación básica que corresponde al Estado como la legislación local autonómica).⁴

El análisis sociológico de la realidad catalana no ofrece una base unívoca que permita deducir un modelo de organización territorial único ni óptimo. Pero sí que pueden hacerse algunas constataciones que, aun siendo relativamente banales, no deben ser olvidadas a la hora de fijar la futura organización territorial:

a) En nuestra sociedad se manifiesta hoy una gran desconfianza hacia la «política», hacia la multiplicación y superposición de representantes y de entes u organismos administrativos, hacia el mismo discurso político, hacia la utilidad social de la burocracia pública. Hay confusión social provocada por la falta de un modelo político-administrativo claro y homogéneo, y hay también irritación porque se considera que ni los debates ni las actividades de los representantes políticos y de las administraciones públicas dan res-

3. No hay duda alguna de que el legislador ha establecido el carácter necesario de la comarca en Cataluña: como división territorial de la Generalitat y como ente local dotado de autonomía (art. 5.1 y 5.3 del Estatut). Ha sido discutido, en cambio, el carácter necesario de la provincia al considerar que el juego de los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución y del 5.4 del Estatut permite su sustitución por otros entes locales (véase, por ejemplo, Josep M.^a Vilaseca en *Jornades sobre l'Estatut*, Col·legi d'Advocats 1980 y en *CEUMT*, núm. 43). Pero el Tribunal Constitucional ha confirmado la opinión del Gobierno y de la doctrina mayoritaria sobre el carácter necesario de la provincia (véase sentencia sobre las diputaciones, *CEUMT*, núm. 43).

4. No es preciso, sin embargo, como ha reconocido el mismo Tribunal Constitucional en la sentencia citada, que exista la nueva legislación básica del Estado para desarrollar la legislación autonómica de régimen local. Bastaría con que ésta se atenga a los principios básicos deducibles de la legislación de régimen local existente y válida en el momento en que se elabora y aprueba esta legislación. Por lo tanto, la Generalitat de Catalunya puede legislar, o podría haberlo hecho ya, en esta materia y hacer, por ejemplo, una ley municipal, una ley comarcal...

puesta a los problemas urgentes de la ciudadanía y, en cambio, consumen una parte importante de sus ingresos. Hay que ser, pues, muy prudente y operativo con relación a la nueva organización territorial de Cataluña.

b) Las nuevas actitudes sociales respecto al territorio tienden a valorizar el micro territorial (barrio, municipio, comarca en un sentido tradicional) como ámbito de prestación de servicios y de representación y la gran ciudad (Barcelona por encima de todas y en menor grado las «capitales de provincia») como lugar de poder y centro terciario superior.

c) La demanda social respecto a la administración territorial exige, sobre todo, capacidad de prestación de servicios y también se pide asistencia en caso de necesidad. Hacemos la hipótesis de que hay un requerimiento social más de carácter funcional y social que de carácter político autonómico o participativo.

d) Por último, creemos que se expresa también una exigencia contradictoria respecto a la administración: por una parte que no ponga trabas a los actores sociales y económicos cuando desarrollen iniciativas productivas o de supervivencia. Pero, por otra parte, se requiere de la administración una intervención cada vez mayor de carácter sustitutorio en relación con las actividades económicas y los servicios sociales, así como una protección y una mejora de la calidad de vida y, por lo tanto, del hábitat en general.

3. SISTEMA DE CIUDADES, ESTRUCTURAS LOCALES Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En Cataluña existe un complejo sistema de ciudades producto tanto de la historia como de algunas características de la sociedad catalana moderna: difusión de la industria, agricultura altamente comercializada, extensión del turismo y de la segunda residencia, red de comunicaciones densa pero medio geográfico más favorable a las pequeñas distancias que a las grandes, etc. La existencia de un sistema municipal muy fragmentado (935 municipios en 30.000 km², de los cuales 807 no superan los 5.000 habitantes) está complementada por un sistema de ciudades intermedias (centro de comunicaciones, mercado, cabeza de partido judicial, etc.) que corresponden aproximadamente a las capitales comarcales y que aseguran la estructuración básica del territorio. La importancia de las funciones públicas ha reforzado, por una parte, el conjunto de núcleos de población que tienen categoría de municipios, por el hecho de serlo, es decir, por tener una organización política y un conjunto de competencias propias. Pero por otra

ha reforzado a las capitales regionales históricas que son a la vez capitales de provincia actuales, en detrimento de los otros centros con vocación comarcal o supracomarcal. A todo esto debemos añadir la fuerza de atracción de Barcelona sobre el conjunto del territorio catalán y su acción desequilibradora sobre el sistema de ciudades de su entorno metropolitano. El panorama resulta, pues, enormemente complejo.

Vamos a limitarnos a establecer algunas conclusiones elementales sobre la relación entre las estructuras locales de carácter político-administrativo y el sistema de ciudades hoy existente.

a) Es manifiesta la crisis de las estructuras locales tanto por el peso del pequeño municipio (los 807 que no tienen 5.000 habitantes a los que en ciertos aspectos deberían añadirse bastantes de medianos, los situados por encima de 5.000 habitantes, pero bastante por debajo de los 50.000 habitantes y que son un centenar más) como de las áreas metropolitanas, hoy fragmentadas administrativamente en municipios (excepto la zona central del Área Metropolitana de Barcelona en la que existe la Entidad Municipal Metropolitana) y que tampoco corresponde a las comarcas históricas. Esta crisis es debida a la inadecuación entre los ámbitos territoriales y los niveles demográficos de los entes locales y las competencias teóricas y funciones que se supone que deben ejercer, sin que tengan los recursos económicos y técnicos en unos casos, o los instrumentos legales en otros, para hacerlo.

b) Pero también es manifiesta la voluntad autonómica que se observa en los distintos núcleos de población dotados hoy de existencia política (municipios, capitales provinciales) o de legitimidad histórica (las comarcas y sus capitales, o ciudades que pretenden serlo). No parece fácil implementar una solución político-administrativa que se enfrente a esta voluntad local. Y menos aún plantearse su desaparición: su permanencia, por lo menos como ámbitos de representación política, por ejemplo en el caso de los pequeños municipios, parece absolutamente necesaria.

c) La actual organización territorial de los distintos servicios y administraciones públicas o parapúblicas hace aparecer la existencia de por lo menos cuatro niveles intermedios entre la capital de Cataluña y el municipio ínfimo, es decir, el que prácticamente no puede asegurar los servicios más elementales (hay 377 municipios que no llegan a 500 habitantes y 172 más por debajo de los 1.000 habitantes). Estos cuatro niveles son: el nivel *regional* (capitales provinciales, audiencias territoriales, servicios territoriales de la Generalitat, los obispados, las zonas de recaudación de contribuciones, las delegaciones de correos, etc. El nivel *comarcal-uno* (comarcas de 1936, partidos judiciales, comarcas educativas, áreas primarias telefónicas, etcétera) entre 35 y 45 unidades. El nivel *comarcal-dos* (las comarcas his-

tóricas, puesto que la división de 1936 supuso un agrupamiento, los partidos médicos y veterinarios, las estafetas de correos, los sectores telefónicos, los arciprestazgos eclesiásticos, las subcomarcas o distritos educativos, etc.) y que dan lugar a 100-125 unidades. Y el nivel *supramunicipal* (mancomunidades y agrupaciones de pequeños municipios para satisfacer los servicios municipales mínimos, agrupaciones resultantes del planteamiento urbanístico y de la gestión de servicios comunes entre un municipio grande y los de su entorno más próximo, centrales telefónicas); un agrupamiento de municipios con estos criterios mínimos daría lugar a 350-500 unidades.

d) Hay que tener en cuenta que los niveles anteriores no suponen necesariamente una idoneidad de los ámbitos territoriales o de los niveles demográficos, sino que en muchos casos resultan también de la estructura jerárquica administrativa o de la influencia de una división política sobre la organización de los servicios públicos o de determinadas administraciones especiales (la división provincial ha inducido la superposición en el mismo ámbito de diferentes administraciones y servicios). Prueba de esto es que las propuestas elaboradas con criterios de maximizar la racionalización administrativa, la eficacia social y/o la participación popular proponen ámbitos distintos: por ejemplo, las 12 áreas del mapa sanitario (que corresponderían al nivel regional) o el centenar de distritos escolares (que se situarían al nivel comarcaldos). La división administrativa hoy existente induce, por inercia o poder de atracción, una organización del territorio que no es posiblemente la óptima pero que resulta costoso modificar.

e) La realidad urbano-territorial es por lo demás difusa y en ella el dinamismo de cada núcleo es relativamente independiente de su talla. Si hasta ahora hemos supuesto que hay niveles urbano-demográficos claramente diferenciados, es preciso matizar esta suposición reconociendo la existencia de un *continuum* urbano que confunde los esquemas geométricos estrictamente jerarquizados. Por lo demás, exceptuando los municipios más pequeños (por debajo de los 2.000 habitantes), en general estancados o poco dinámicos (excepto los situados en los entornos metropolitanos o los que reciben población turística o de segunda residencia), en todas las otras categorías de municipios encontramos núcleos dinámicos y otros estancados, ciudades medias con funciones centrales y otros suburbializados por la gran ciudad propia, ciudades con un crecimiento regular y que viene de antiguo y otras cuyo crecimiento es muy reciente, ha sido muy acelerado y no disponen, por lo tanto, de estructuras urbanas ni sólidas ni suficientes.⁵

5. Véase, por ejemplo, Joan Busquets, *Macrocefalia barcelonina o ciutats catalanes* (Congrés de Cultura Catalana, Àmbit vuitè, 1977) o Pere Lleonart: *L'atractiu industrial de 29 ciutats catalanes* (Banca Catalana, 1981).

Ante este panorama tan complejo y contradictorio parece necesario sacar con una gran prudencia conclusiones orientadas hacia la acción. Por el momento, nosotros avanzamos las siguientes:

En primer lugar existen aproximadamente 25/35 ciudades grandes y medianas que por su tradición urbana, su dinamismo demográfico y económico (por lo menos hasta la crisis de los últimos años) y su centralidad respecto a su entorno (o en último caso por su autosuficiencia básica) constituyen la armadura básica del sistema urbano en la que puede apoyarse la organización político-administrativa. Es decir, que la comarcalización de Catalunya podría ser un proyecto viable.

En segundo lugar existe un nivel local básico (que correspondería a los niveles comarcaldos y supramunicipal) por debajo del cual es muy difícil el ejercicio de las competencias territoriales y urbanísticas, la prestación de los servicios sociales básicos y el mantenimiento de una administración propia. Este nivel básico daría lugar a 100-150 unidades, y podría ser la alternativa «comarcals» en sustitución del anterior, o su complemento.⁶

En tercer lugar por encima de estos niveles se sitúa el que corresponde a la capitalidad (Barcelona) y posiblemente al nivel regional, intermedio entre la Administración autonómica y la Administración local (4 provincias, 9 regiones de 1936, 12 áreas sanitarias, etc.), que podría resolverse bien por la vía de la desconcentración (Servicios Territoriales), o por la de la descentralización (hacia las Diputaciones o entes que las sustituyan) o creando entes de naturaleza mixta.

Los casos de Barcelona, por una parte, y los pequeños municipios, por otra, requieren un tratamiento específico.

4. BARCELONA, ÁREA METROPOLITANA Y CATALUÑA

Barcelona como ciudad y como área metropolitana es hoy una cuestión clave para Cataluña. Como siempre, pero de una manera diferente. Porque hoy ya no se trata, como a principios de siglo, de apreciar las ventajas comparadas del crecimiento de Barcelona y del resto de Cataluña. Ni se plantea la cuestión, como en los años sesenta, de la necesidad de organizar una área metropolitana en pleno crecimiento y que representaba más del 60 % de Cataluña o la cuestión del desequilibrio creciente entre esta área y el resto de Cataluña. Hoy el problema es el estancamiento —económico— del área

6. Véase Lluís Casassas i Joaquim Clusa, *L'organització territorial de Catalunya* (Fundació Jaume Bofill, 1981).

metropolitana de Barcelona y la problemática social del desequilibrio se plantea, sobre todo, en el interior de esta área metropolitana.

En estas condiciones la tradicional relación conflictiva entre Cataluña y Barcelona cambia de naturaleza: el problema no es si se frena o no el crecimiento de Barcelona, o si se estimula más o menos el crecimiento del resto de Cataluña. El problema principal es de asignación de recursos: ¿se da prioridad a la financiación de las infraestructuras urbanas del área barcelonesa (que arrastra déficits importantes y que necesita reconstituir economías de aglomeración), así como a la reconversión industrial metropolitana, o se promueve la inversión en zonas más nuevas o menos saturadas que ya han iniciado la expansión, o en áreas estancadas y abandonadas, que aplicando criterios de justicia social estricta deberían ser posiblemente prioritarias? Los recursos públicos y privados son muy limitados y la capacidad de inversión pública es muy escasa. Hay que elegir y es una elección muy difícil. Si nos situamos en una perspectiva no ya de hacer infraestructuras y de estimular la producción, sino de hacer ciudad (vivienda, equipamientos y servicios) se nos plantean los mismos dilemas y uno más: el conflicto de intereses entre Barcelona y el entorno metropolitano, donde se acumulan los mayores déficits sociales y donde la administración local, a pesar de su mayor capacidad inversora, dispone de menos recursos económicos (por lo tanto es donde se expresa una demanda social y política más fuerte).

Además de estos condicionamientos hay que valorar algunas actitudes sociales nuevas respecto a Barcelona, de carácter muy diverso:

a) Un debilitamiento del «barcelonismo» como política y como cultura. La burguesía catalana no sólo se ha desnacionalizado sino que se ha sobre todo desmunicipalizado, es decir, que Barcelona ya no es ni su principal instrumento político ni su asentamiento económico básico y fuente inagotable de beneficios. Las fuerzas políticas y culturales de carácter nacionalista, que en otras épocas han promocionado Barcelona, ahora se orientan en todo caso hacia el conjunto de Cataluña. Debe también tenerse en cuenta que la derecha y el centro no son mayoritarios en Barcelona ni mucho menos en su entorno metropolitano; por tanto, tampoco juegan la carta política de una Gran Barcelona. La izquierda tiene su asentamiento social y político fundamental en la periferia metropolitana y tanto por su ideología universalista como por los intereses inmediatos de su base social más numerosa tampoco ha hecho gala de «barcelonismo» en el pasado. Aunque ahora, con un gobierno de izquierda y de dirección socialista, en el Ayuntamiento de Barcelona y en la Corporación Metropolitana, la izquierda política, y especialmente el Partido Socialista, se plantea cada vez con más decisión la con-

veniencia de una política de Gran Barcelona o de Gran Área Metropolitana.⁷

b) La recuperación del barcelonismo requiere un proyecto de futuro movilizador que sea un gran estímulo y un marco coherente para la inversión pública y privada para la reconstrucción y revalorización de la ciudad y de toda el área metropolitana. Este proyecto deberá poseer suficiente fuerza política y cultural para poder movilizar los recursos sociales e intelectuales existentes. La propuesta de Juegos Olímpicos puede ser una concreción de este proyecto posible para Barcelona.

c) En todo caso es imprescindible un «pacto» entre Barcelona ciudad y las ciudades y comarcas del área metropolitana que evite un enfrentamiento esterilizante. Este pacto debiera fijar los grandes objetivos de la política metropolitana y los criterios y prioridades para la asignación de recursos, y su aplicación correspondería a un ente metropolitano en el que la presencia de Barcelona ciudad no fuera superior a la del resto.

d) Hay que evitar también el conflicto Barcelona-Cataluña que hoy, además, puede agravarse debido a la diferente composición política del Ayuntamiento de Barcelona-Corporación Metropolitana y del Gobierno de la Generalitat. El pacto Barcelona-Cataluña debe también comprometer, haciendo participar a Barcelona en la definición de la política territorial de Cataluña. Y también es conveniente que la Generalitat participe directamente en la definición de la política metropolitana.

e) Hay que tener en cuenta que actualmente la gran ciudad se ha devaluado, que el proceso de concentración-urbanización de la población prácticamente se ha parado y que Barcelona ha perdido la fuerza de atracción que tenía en el pasado reciente. Por lo tanto, una política territorial que apostara solamente en favor de Barcelona no obtendría un consenso social importante. La política territorial, hoy más que en el pasado, debe plantearse para toda Cataluña recuperando la idea de «Cataluña-ciudad»; no tanto hacer de la gran ciudad una estructura física para todos como hacer accesibles los bienes y servicios urbanos a toda la población.

5. LA CRISIS DE LA URBANIZACIÓN

El desarrollo económico y urbano acelerado, que se inicia a finales de los cincuenta y termina a mediados de los setenta, dio lugar a la existencia

7. El alcalde de Barcelona ha propuesto constituir una área metropolitana de Barcelona fuerte y que abarque el conjunto de la antigua Región I (Simposio sobre Areas Metropolitanas/Corporación Metropolitana de Barcelona, OCDE, 6-X-82.

de dos dinámicas paralelas pero distintas y no equilibradas. Por una parte el proceso de crecimiento económico, que es desigual, que afecta de forma muy diferente a unas áreas y a otras, que en unos casos es industrializador, en otros es terciario o turístico y en otros incluso agrícola. No todas las áreas participan de este crecimiento, algunas quedan estancadas o se empobrecen. Incluso las zonas afectadas por el crecimiento son distintas y se realiza en ellas de formas muy diferentes: en unos casos son viejas zonas industriales, en otros son zonas de industrialización reciente; en unos casos el crecimiento es muy acelerado, en otros muy lento; en unas zonas se acentúa o se crea el monocultivo industrial y terciario, mientras que otras se caracterizan por la gran diversidad de actividades.

En cambio, el proceso urbanizador es más homogéneo, en el sentido de que incorpora a todo el territorio. La distinción tradicional campo-ciudad pierde sentido. Las diferencias de calidad del hábitat, de accesibilidad de los bienes y servicios urbanos, de pautas de consumo y de valores no se establecen entre la gran ciudad y la comarca rural sino al interior de cada cual, y vienen determinadas en algunos casos por la residencia central o periférica, pero sobre todo por los factores extraterritoriales (renta, cultura, ocupación). Y por encima de estas diferencias hay que colocar la difusión de unas formas de vida y de consumo que son a la vez modernizadoras (en términos socio-culturales) y atomizadoras (debilitan las estructuras y los grupos intermedios). La llamada forma de vida urbana se difunde por todo el territorio y genera hábitos, aspiraciones y frustraciones. Fuera cual fuera el nivel de crecimiento económico del territorio y el de la renta del individuo o pequeño grupo, se habían generalizado las formas de vida y de consumo urbano y les alcanzaban a todos.

La actual crisis económica obliga a replantear la cuestión. Hasta entonces el problema que debía resolver la política territorial era relativamente fácil de definir: se trataba de «hacer ciudad», completando la existente (déficits urbanos) y sobre todo haciendo ciudad nueva (urbanización). Se trataba solamente de asegurar unos equilibrios básicos entre industria y población que espontáneamente tendían a crecer y a concentrarse (sobre todo la población) e infraestructuras y servicios (en algunos casos inducidos automáticamente por la industria y la población: banca, comercios, etc., pero en muchos otros no). Teniendo en cuenta la relativa estrechez del territorio y la necesidad de asegurar cierta racionalidad en la localización de la industria y de la residencia (para no multiplicar los costes infraestructurales y sociales), se requiere al planeamiento territorial y urbano que acompañe y ordene el crecimiento.

Pero la crisis económica ha llevado también a una crisis de urbanización. En primer lugar, crisis del valor «gran ciudad» que ya no ofrece

el bien básico que permitía acceder a los otros: el trabajo. La gran urbe, el área metropolitana, ya no tiene el mismo valor y el mismo atractivo que antes y no crece o lo hace muy lentamente. En segundo lugar, crisis del gran planeamiento que proyectaba un futuro producido por el progreso continuado del presente. Ni hay este progreso ni se confía ya en la capacidad del planeamiento finalista para ordenar el futuro. En tercer lugar, crisis de la urbanización como creación de un medio ambiente favorable a la libertad, a la movilidad social, a la disposición de bienes y servicios colectivos. Por una parte hay unos sectores minoritarios pero importantes que, por sus niveles de renta, cultura y movilidad social pueden perfectamente desurbanizar su residencia o utilizar varias ciudades o una diversidad de territorios. Por otra parte una mayoría de la población, empeñada en sobrevivir, opta por las áreas más adecuadas para ello, bien porque proporcionan trabajo, bien porque permiten otras estrategias de supervivencia (economía sumergida, agricultura de autoconsumo, etc.). En cualquier caso estos sectores se mueven en un microterritorio y utilizan solamente los bienes y servicios urbanos más básicos o elementales, que se encuentran tanto en la gran ciudad como en el municipio rural.

La crisis de la urbanización se manifiesta hoy como una crisis de integración social. La crisis económica ha modificado las relaciones sociales. Por una parte ha ampliado el grupo familiar (para compartir salarios y bienes de uso colectivo escasos), pero por otra ha generado o agravado las tensiones en su interior: pérdida de rol por parte del cabeza de familia parado mientras que otros miembros de la familia, mujeres sobre todo, tienen más posibilidades de trabajo; marginación de los jóvenes —sin posibilidad de trabajo ni atracción hacia unos estudios que terminan en la nada—, que necesitan del grupo familiar. Han aumentado los niveles de solidaridad y de cooperación entre los vecinos, pero también se han agravado las tensiones o la competencia entre ellos por el afán individual de supervivencia. La ciudad ya no es, o es mucho menos, el lugar de todos, para convertirse en un bien en desuso o del cual se aprovechan algunos bienes gratuitos o elementos residuales. El principal obstáculo que se encuentran los nuevos ayuntamientos es el del divorcio creciente entre ciudad y ciudadanos, el fracaso de la ciudad actual como lugar de integración social (que requiere trabajo, movilidad social, acceso real a los bienes y servicios urbanos y motivación del ciudadano).

La política territorial y urbana hoy debiera proponerse recuperar el impulso de crecimiento económico y no simplemente acompañarlo y ordenarlo, como ya hemos dicho antes. Pero debe plantearse también dar una respuesta a la crisis de la urbanización y a la desintegración social que se han

manifestado paralelamente a la crisis económica. Parecen, por lo tanto, cuestiones pertinentes para la política territorial y urbana:

a) La necesidad de promover una moral de *la austeridad* de las formas de vida y de consumo que contribuya a la adecuación tanto respecto a la escasez energética, a la baja de la producción industrial, al endeudamiento exterior, a la necesidad de frenar la inflación, etc. (es decir, a las funciones económicas generales) como con relación a las posibilidades reales del medio urbano inmediato, en función de su actividad económica, del nivel de equipamiento urbano alcanzado y de los recursos de la administración local y autonómica.

b) Pero al mismo tiempo es importante revalorizar la imagen de la ciudad como conjunto de bienes y servicios públicos y como lugar de intercambio social, de vida colectiva y expresión simbólica de la colectividad. La crisis de la urbanización expresa y refuerza las tendencias centrífugas, segregadoras y desintegradoras en nuestra sociedad.

c) La política urbana y territorial debe plantearse la adecuación población-trabajo de dos formas distintas. En primer lugar, favoreciendo la movilidad geográfica de las actividades y de la residencia. Y en segundo lugar, creando trabajo para los que no lo tienen en la economía formal privada, bien a través de la economía pública, bien a través de la economía social.

d) Por último, en este contexto de crisis económica y urbana la política territorial debe plantearse, como ya hemos indicado en un punto anterior, la utilización óptima del espacio y de las infraestructuras, tanto de las existentes (recuperación, uso múltiple, rehabilitación, reparación, etc.) como de las que se creen (prioridad a las obras pequeñas o medianas con efectos inmediatos y de carácter multiplicador sobre grandes obras costosas y que a corto plazo producen desequilibrios y pocos beneficios).

6. FRAGMENTACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

Hoy en Cataluña es muy difícil, por no decir imposible, hablar de grandes grupos o actores sociales: empresariado, clase obrera, función pública, juventud, campesinado, comerciantes, profesionales, etc. Todos estos grupos aparecen enormemente fragmentados en sus intereses y en sus ideologías o culturas. Con escasa capacidad para la acción colectiva continuada y a gran escala, con un bajo nivel asociativo y poca conciencia de los intereses generales (del grupo o de la colectividad).

El *empresario* aparece unificado más por sus temores que por objetivos

constructivos, más por su demanda de asistencia y protección que por una voluntad colectiva de impulsar proyectos económicos y sociales. Las encuestas y los estudios sociológicos realizados sobre el empresariado catalán son en general de una negatividad sin concesiones: no se quiere un Estado intervencionista, pero se requiere su ayuda; no gustan los sindicatos, pero se recaba de ellos que obliguen a los trabajadores a admitir sacrificios; no se quiere pagar más impuestos ni más Seguridad Social, pero se reclama el despido libre y la asistencia de los parados a costa del Estado. Este empresariado tiene, en general, una escasa preocupación territorial: el territorio es un soporte para sus actividades que el Estado debe pagar (infraestructuras), permitiendo su libre utilización, aunque esto signifique un deterioro del medio natural y represente un alto nivel de costes sociales. De todas formas la crisis económica, que ha sido también la crisis de un modelo de crecimiento, ha provocado que en estos sectores se hagan algunos replanteamientos. Ha bajado el atractivo de las áreas metropolitanas y hay una mayor disposición al desarrollo de las actividades en el conjunto del territorio. El grave deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, que en ciertos casos ha afectado directamente a la actividad productiva (turismo), ha dado lugar a cierta toma de conciencia sobre el uso racional del territorio. La degradación de las condiciones de vida urbanas afecta a todos los residentes y también en estos sectores se manifiesta una reivindicación de mayor calidad de vida, incluso con relación a la necesidad de limitar el coche, símbolo del capitalismo moderno. En resumen que, a pesar de todo, es posible encontrar en este sector social cierta receptividad ante las exigencias de la política territorial, aunque predomine la actitud negativa, considerando cualquier imposición o limitación urbanística como un atentado a la libertad de empresa y un obstáculo al crecimiento.

Los *trabajadores* a su vez también están fragmentados y con un bajo nivel de organización. La tasa de sindicación no alcanza el 10 % de la población activa asalariada. El paro ha dado lugar a un nuevo tipo de trabajador, el parado, que tiende a la marginación. Entre los trabajadores ocupados se acentúan las tendencias corporativistas. En cualquier caso el valor trabajo está muy por encima del valor territorio y hay mucha más sensibilidad sobre las posibilidades de creación de empleo que no sobre el equilibrio del territorio o sobre la calidad de la vida. Solamente en la medida en que las organizaciones sociales de los trabajadores contribuyan a la elaboración y difusión de los contenidos concretos de nuevos modelos de crecimiento se encontrará en estos sectores una mayor receptividad a las propuestas más ambiciosas de política territorial. Por ahora la demanda social se concreta sobre todo en equipamientos, servicios y vivienda por una parte y en infraestructuras y obras públicas por otra parte, que poten-

ción el empleo y la actividad económica, con independencia de sus efectos territoriales globales.

Las *clases medias urbanas* tienen una actitud ambivalente ante la política territorial y urbana; casi podría hablarse de dos almas. Por una parte estos sectores, en los cuales se da a menudo un nivel asociativo relativamente alto, tienen especial preocupación por el territorio y la ciudad, por el patrimonio histórico, cultural y natural, por la calidad de la vida. Pero por otra son especialmente sensibles a la fiscalidad local, a las limitaciones administrativas con relación a sus iniciativas, y muchas veces tienen intereses de propietario, usuario o especulador que les llevan a reacciones muy egoístas.

El *campesinado*, del cual es especialmente difícil hablar en términos generales, es también ambivalente respecto a la política territorial, pero por otras razones. Necesita de una política que defienda la tierra de cultivo, sus precios y las condiciones de explotación. Necesita también infraestructuras y equipamientos, y por lo tanto será favorable a una política territorial racionalizadora y reequilibradora. Pero se opondrá, lógicamente, a las infraestructuras y obras públicas pensadas para las áreas urbanas y que afecten directamente a su territorio y a sus recursos. Pero al mismo tiempo tiene muchas veces intereses especulativos y exigirá poder transformar la tierra en soporte de actividades turísticas o de residencia. O exigirá localizaciones privilegiadas próximas a los mercados urbanos y a las autopistas para el cultivo intensivo y para participar de los beneficios de la urbanización.

Un problema general es la falta de una *tradición administrativa* legítima de actuación sobre el territorio. La arbitrariedad, el autoritarismo, la burocracia ineficiente y la corrupción han prevalecido durante muchos años y han justificado los comportamientos insolidarios y de falta de respeto a la colectividad por parte de los administrados. Éste es el handicap que han de superar la administración autonómica y la administración local: eficiencia, objetividad, flexibilidad y proximidad a los interesados. Lo cual nos lleva a una política territorial participativa y descentralizada, a un planeamiento de carácter abierto, pero también a una administración que no se superponga en sus distintos niveles y dotada de una gran competencia y operatividad para tratar con los actores sociales.

7. INTELLECTUALES Y TERRITORIO

La distribución de intelectuales y profesionales en el territorio tiene una gran importancia para la política territorial, tanto en sus aspectos so-

cio-económicos y urbanísticos como en los aspectos de organización institucional. Los profesionales e intelectuales constituyen un grupo racionalizador, modernizador e innovador tanto de la vida económica como cultural. Son también agentes de socialización y de introducción de una visión más global y técnica de los problemas que enfrentan o relacionan a la administración pública con los actores privados (o por lo menos que pretenden serlo). La política territorial debe contar con ellos como conjunto de recursos humanos que se distribuyen desigualmente en el territorio. Esta distribución es un buen indicador del sistema urbano, por cuanto la presencia de profesionales e intelectuales indica la capacidad de encuadramiento terciario y de influencia territorial de la ciudad.

Pero, además, los profesionales e intelectuales son un grupo especialmente interesado en reforzar y ampliar el poder local, tanto los que están integrados en partidos políticos como, la gran mayoría, los que son independientes. En la medida en que no viven en Barcelona están interesados en la multiplicación de poderes locales (municipal, comarcal, provincial) y en la extensión de sus competencias, puesto que así tienen más posibilidades de acceder a posiciones institucionales desde las que se pueden tomar decisiones de carácter general.

Este grupo adquiere una especial significación cuando se advierte en nuestra sociedad la existencia de dos fenómenos negativos como son: la insuficiente articulación entre la administración pública y los ciudadanos y el debilitamiento de la acción y de la conciencia colectiva en relación a los problemas territoriales.

Del análisis realizado sobre los profesionales liberales (lugar de residencia) y sobre la función pública se desprende un conjunto de conclusiones que consideramos de interés para la política y la organización territoriales.⁸

Los *profesionales* se distribuyen por todo el territorio, especialmente los médicos y los licenciados. Hay una concentración considerable en Barcelona y en el área metropolitana barcelonesa, pero se aprecia de todas formas un grado de difusión importante en todos los municipios de más

8. La información sobre los profesionales procede de una investigación hecha ex profeso para este trabajo basada en el estudio del lugar de residencia de los arquitectos, abogados, economistas, ingenieros, licenciados y médicos actualmente colegiados. Se trata únicamente de un indicador de presencia de intelectuales y profesionales, no de un censo. No solamente porque los colegiados son solamente una parte de los profesionales titulados (sobre todo en los casos en que no es obligatorio para el ejercicio de la profesión), sino también porque hoy no se puede reducir esta categoría social a los seis grupos estudiados (faltan desde los «intelectuales tradicionales» del pequeño y mediano municipio: sacerdote, maestro, farmacéutico, hasta las «nuevas profesiones»: publicitarios, periodistas, técnicos medios y altos del terciario, etc.).

de 10.000 habitantes, los cuales se encuentran siempre por encima de los 20 profesionales colegiados y con una diversidad de especialidades (además de médicos y licenciados, ingenieros, abogados, arquitectos, economistas, etcétera). Por debajo de 10.000 habitantes bajan considerablemente tanto el número como la diversidad de profesionales, y sobre todo por debajo de 5.000 habitantes (estos municipios se sitúan por debajo de 5 profesionales), siendo prácticamente inexistentes por debajo de 1.000 habitantes (menos un médico en los municipios que están entre 500 y 1.000 habitantes, pero no todos, y algún licenciado en una minoría de ellos). Se aprecia un crecimiento geométrico del número de profesionales con relación a la población, entre los municipios pequeños por una parte y los medianos y grandes por la otra.

Antes de presentar los resultados del estudio realizado sobre los profesionales y la organización del territorio, que se deduce de su localización, quisiéramos hacer algunas consideraciones para matizar el esquematismo de estos resultados. En primer lugar, conviene comparar los municipios grandes con funciones administrativas supramunicipales (capitales de provincia) con los que se encuentran en la proximidad de Barcelona (las grandes ciudades del entorno y de la Región I). Algunas de estas últimas doblan la población de las capitales provinciales, pero en cambio tienen un número más bajo de profesionales. La capitalidad provincial y el alejamiento de Barcelona es un factor de concentración y diversificación de profesionales. En segundo lugar, y por lo que respecta a los municipios medianos, por encima de 5.000 habitantes, se aprecian diferencias internas en función de dos tipos de factores:

a) La presencia de una actividad o equipamientos específicos que aumenta considerablemente el número de profesionales, pero no la diversificación (por ejemplo, ciudades monoindustriales o con un instituto de enseñanza media de carácter comarcal).

b) La gran diferencia que se encuentra entre municipios que han tenido un crecimiento acelerado (casi siempre, pero no en todos los casos, en el entorno de una ciudad mayor) y municipios de crecimiento más lento pero con una fuerte tradición urbana. Por ejemplo, Sant Pere de Ribes y Sitges tienen casi la misma población y son municipios vecinos: en Sitges hay 53 profesionales y en Sant Pere 14.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que en los últimos años se ha producido una emigración de profesionales e intelectuales de las grandes ciudades hacia pequeños y medianos municipios que no es cuantitativamente importante para el lugar de emigración pero sí para los núcleos receptores. En unos casos es solamente un cambio de residencia (en el entorno de

grandes ciudades sobre todo) y en otros también un cambio de actividad (en zonas rurales). Esta emigración aún no está contabilizada.

Hechas todas estas consideraciones, veamos qué niveles territoriales aparecen en función de la presencia en número y diversidad de profesionales. Dejamos fuera por ahora Barcelona y el Área metropolitana, a la que dedicaremos luego un breve comentario, y los pequeños municipios (ya hemos dicho que por debajo de 1.000 habitantes la presencia de profesionales se reduce, en el mejor de los casos, a un médico y a un maestro). En el nivel uno, que antes hemos denominado de capitalidad regional o provincial,⁹ aparecen claramente destacadas las tres capitales provinciales, con más de 500 profesionales. Solamente otras dos ciudades se sitúan por encima de los 250, Manresa (370) y Reus (255), lo cual permitiría considerarlas con unos recursos humanos que presuponen una cierta vocación de capitalidad.

En el nivel dos, que antes hemos denominado comarcal-uno, es decir, el de la capital comarcal con capacidad de encuadramiento intermedio, encontramos un grupo de municipios que se sitúan por encima de los 50 profesionales. Destacan cinco por encima de 100: Vic, Igualada, Vilanova, Tortosa y Figueres. Pero solamente seis más están por encima de 50: Berga, Vilafranca, Sitges, Valls, Olot y Banyoles. En este nivel «típico» de capital comarcal hay dos centros urbanos que no son capital según la división de 1936 (Sitges y Banyoles, aunque este último reivindica «su comarca») y faltan muchos que sí lo son.

Un tercer nivel corresponde a las otras capitales comarcales, así como ciudades que pueden considerarse centros subcomarcales o casos de capitalidad comarcal compartida (como en el Baix Empordà). En este nivel pueden distinguirse dos grupos: los municipios que están entre 20 y 50 profesionales (Manlleu, Vilaseca, Amposta, Balaguer, Tàrrrega, el Vendrell, Palafrugell, Palamós, Torroella de Montgrí, Sant Feliu, Blanes, Lloret, Ripoll, Puigcerdà y Tremp) y los que se sitúan entre 10 y 20 profesionales (un total de 17 que incluye a la casi totalidad de capitales comarcales que faltan). Este último grupo supone una relativa baja capacidad de encuadramiento y de atracción, así como una débil disponibilidad de recursos humanos, por lo menos cuando se trata de ciudades que por su historia, situación y funciones deben jugar un papel de centro comarcal (Mollerusa, Cervera, Sant Sadurní, Solsona, la Bisbal, Santa Coloma de Farners, etc.).

Por último queda el nivel cuarto, el de las capitales comarcales más débiles y de ciudades con algunas funciones subcomarcales o supramunicip-

9. «Sistema de ciudades, estructuras locales y organización territorial». Conclusión núm. 3 de este mismo trabajo.

pales: 20 municipios entre 5 y 10 profesionales, entre los que se incluyen capitales comarcales. Por ejemplo Montblanc (complementado por Santa Coloma de Queralt, centro subcomarcal con 6), Móra d'Ebre (8, a los que se podría añadir sin embargo los 8 de Móra la Nova; en la misma comarca Flix, centro subcomarcal, tiene 16), les Borges Blanques (7). Otras «capitales comarcales» no llegan a 5: Falset, Gandesa y Sort.

Cataluña podría dividirse en dos. Una gran franja litoral, del Empordà hasta el Delta del Ebro, con un territorio urbanizado (excepto el sur) y organizado por un sistema complejo de ciudades en el cual, a pesar de la distorsión que representa Barcelona, aparecen los cuatro niveles territoriales indicados (ver nota 9) con centros urbanos relativamente bien equipados en recursos profesionales e intelectuales. La otra Cataluña, la del interior, más agraria y rural, o de actividad industrial estancada o en crisis, se apoya en algunos centros grandes y medianos (capitales regionales y comarcales), menos numerosas y más distanciadas que en el caso anterior y con una estructura subcomarcal (o comarcal-dos) y supramunicipal mucho más débil en recursos humanos.

En cuanto al área metropolitana de Barcelona hay que destacar, en primer lugar, la concentración de profesionales en Barcelona, que es de difícil evaluación porque en todo caso supera con creces la mitad del total de Cataluña (con un tercio de la población total). Las grandes ciudades de la Región I (Sabadell, Terrassa, l'Hospitalet, Badalona y Santa Coloma), todas ellas por encima de las capitales provinciales en cuanto a número de habitantes disponen proporcionalmente de menos profesionales e intelectuales: Sabadell y Terrassa superan los 500, en tanto que Badalona y l'Hospitalet se sitúan entre 500 y 400. Santa Coloma tiene solamente un centenar de profesionales colegiados, lo cual es un indicador que confirma su debilidad urbana y su carácter suburbial. En tercer lugar, las comarcas de la Región I disponen de una estructura urbana y de unos recursos intelectuales que no son despreciables: la existencia de una fuerte tradición urbana que se apoyaba en la agricultura y el comercio, y en algunos casos en una industrialización antigua y bastante diversificada ha permitido a estas comarcas resistir bastante al proceso suburbializador impulsado desde Barcelona. Las actividades industriales recientes y el crecimiento del terciario ha fijado una población profesional importante en tanto que la saturación de la gran ciudad (como lugar de residencia y como mercado de trabajo) ha reducido la emigración de profesionales a Barcelona y ha estimulado la inmigración desde la capital a las ciudades del entorno. En la Región I encontramos, además de las citadas, dos ciudades con menos de 100.000 habitantes y que disponen de aproximadamente 200 profesionales: Cornellà y Granollers (hay que destacar esta última, cuya población no alcanza los 50.000

habitantes) y un grupo de ciudades que se sitúan entre 25.000 y 75.000 habitantes que disponen de más de 50 profesionales: Castelldefels, Gavà, Martorell, el Prat, Sant Boi, Sant Feliu, Esplugues, Mollet, Cerdanyola, Rubí, el Masnou, Premià, Vilassar. Deben citarse dos casos anómalos: Sant Cugat (30.000 habitantes y 260 profesionales) y Sant Just (11.000 habitantes y 100 profesionales). Estos dos casos como algunos de los anteriormente citados (Castelldefels, el Masnou, Premià, Vilassar) son debidos a las condiciones favorables para la residencia de profesionales que trabajan en Barcelona o en cualquier lugar del área metropolitana.

En cuanto a la distribución de la *función pública*,¹⁰ nos limitaremos a resaltar dos características de la distribución del personal de la administración pública que nos parecen especialmente significativas.¹¹

La administración autonómica dispone de una cantidad de personal relativamente importante: 67.000 personas, de las cuales unas 58.000 corresponden a personal traspasado de Enseñanza y de la Seguridad Social (Insalud e Insero). El personal traspasado de otros departamentos y los aproximadamente 1.200 contratados administrativamente por la Generalitat se concentran en Barcelona y en menor grado en las capitales provinciales, sede de los servicios territoriales. Es decir, no hay una presencia física de personal de la Generalitat en el conjunto del territorio, lo cual permite optar por un modelo descentralizado de administración autonómica que se apoye, vía transferencia o delegación, en los poderes locales, sin demasiados problemas. La excepción de la sanidad y la enseñanza se refiere a dos servicios que requieren también formas de gestión descentralizadas.

La administración local representa algo menos de la mitad de la autonómica en cuanto a personal propio (hay que tener en cuenta que muchos servicios públicos se prestan a través de empresas municipales o en régimen de concesión por lo cual no aparecen contabilizados). De los 30.000/35.000 funcionarios y personal contratado por los ayuntamientos la mitad corresponde al de Barcelona, que dispone de un *ratio* de 8,5 por 1.000 habitantes, mientras que la media de Cataluña es de 3,3. Este personal se divide aproximadamente en un 50 %, que corresponde a la administración general, una cuarta parte a la policía municipal y otra cuarta parte a oficios

10. No analizamos la función pública de la administración periférica del Estado que comprende unos 20.000 funcionarios civiles (Hacienda, Trabajo, etc.) y unos 15.000 militares y de fuerzas de orden público. Los primeros están muy concentrados, pero no los segundos.

11. Véase *Els serveis municipals de Catalunya* (Conselleria de Governació, 1982). La información sobre la función pública de la Generalitat se ha recogido en diversos documentos de esta Conselleria.

y servicios especiales. En la distribución del personal de los ayuntamientos se advierten dos déficits territoriales importantes. En primer lugar, las ciudades grandes (de más de 50.000 habitantes) excepto Barcelona, adolecen casi siempre de una gran insuficiencia de personal de oficios y servicios especiales. Y en segundo lugar, hay que destacar el grave déficit en asesoramiento técnico que afecta a los municipios pequeños e incluso medio-bajos (de menos de 10.000 habitantes) que disponen de muy escaso personal cualificado, tanto porque en más de la mitad de los casos no está cubierta la plaza de secretario como por la imposibilidad económica de contratar a personal técnico (325 municipios sobre 862 que no llegan a 10.000 habitantes no tienen asesoramiento técnico de ninguna clase). Los municipios en mejor situación relativa son los situados entre 10.000 y 50.000 habitantes. Las conclusiones generales que pueden establecerse relativas a la distribución de la función pública en el territorio son las siguientes: en primer lugar, hay un déficit global de la función pública (enseñanza, sanidad, administración general) tanto del Estado o de la Generalitat como de carácter local. En segundo lugar, este déficit es particularmente grave en los municipios grandes y medianos del entorno metropolitano de Barcelona y en los municipios de menos de 10.000 habitantes.

8. RUPTURA INTRACOMUNITARIA Y POLITICA TERRITORIAL

La sociedad catalana ofrece signos inquietantes de desintegración social. Los indicadores principales no son los considerados más habituales y perceptibles: violencia, conflictividad, desorganización (grupos que viven fuera de la legalidad y de las normas sociales), marginalidad, inestabilidad social y política... Los signos de desintegración son menos espectaculares pero igualmente inquietantes, pues se refieren a problemas estructurales:

a) El *paro*, que afecta al 18 % de la población activa pero que alcanza el 20-25 % en las zonas urbanas y metropolitanas. El paro tiene causas estructurales profundas y no parece que pueda disminuir a corto plazo: Cataluña es un país industrial (50 % de población activa incluyendo la construcción) particularmente vulnerable a la crisis. Además hay un conjunto de fenómenos socio-demográficos que aumentan la población potencialmente activa y por lo tanto agravan el paro: llegada a la edad activa de generaciones de jóvenes especialmente numerosas, como veremos luego; disminución de la población en edad de jubilación (la generación nacida

entre 1915 y 1920 es poco numerosa: gripe, desnatalidad y la Guerra Civil, que afectó especialmente a jóvenes-adultos que ahora se jubilarán) aumentando al mismo tiempo la esperanza de vida de los jubilados (mayor población que debe ser asistida); y por último hay que notar la importante incorporación de la mujer al trabajo que, por razones más sociales y culturales que económicas, parece una tendencia que va a mantenerse aunque disminuya la tasa de crecimiento (entre 1970 y 1975 fue muy alta: la mano de obra femenina aumentó en un 40 %).

b) La *inmigración*, que se combina con el paro, lo que obstruye la única vía de integración posible, la del trabajo. Sobre 320.000 parados registrados en verano de 1982, 60.000 correspondían a la construcción y 125.000 a obreros de la industria, sectores en los que la gran mayoría son inmigrados. A los efectos del paro debe añadirse la *segregación ecológica* en las periferias urbanas mal equipadas y la reacción de rechazo ante la *lengua y cultura catalanas* considerados hoy como «oficiales», «impuestas» y «marginadoras». Nótese que la población que declara no entender el catalán ahora es superior a la de 1970, a pesar de que entonces la inmigración era mucho más reciente (por ejemplo, en el área metropolitana de Barcelona el 50 % de la población no ha nacido en Cataluña, de los cuales la mitad declara no entender el catalán y la tercera parte de los nacidos en Cataluña declaran no entenderlo tampoco).

c) La no integración de la *juventud*, que es un grupo social especialmente numeroso (casi el 30 % de la población total tiene menos de 15 años y otro 25 % se sitúa entre los 15 y los 25 años). Ahora llegan al mercado de trabajo las «clases numerosas» nacidas entre 1962 y 1975. El paro afecta especialmente a la juventud (más del 45 % del paro registrado es juvenil pero muchos jóvenes ya no buscan trabajo o en todo caso no se registran). Aproximadamente, un tercio de los jóvenes quieren y necesitarían trabajar y no pueden. Si bien es cierto que ha aumentado considerablemente la tasa de escolarización (los efectivos de la Universidad se han multiplicado por diez desde los años sesenta), la enseñanza o bien se convierte en un simple medio de pasar el tiempo sin perspectivas ni utilidad para el trabajo futuro (es, por lo tanto, más marginadora que socializadora) o bien genera unas expectativas que luego se ven frustradas.

d) Asimismo debemos citar la falta del principal mecanismo de integración que ha jugado hasta mediados de los años setenta: la *movilidad social*. Un alto índice de movilidad permite combinar integración y conflictividad y así ha funcionado Cataluña entre 1960 y 1975. La crisis económica y el paro han reducido al mínimo las posibilidades de movilidad, apareciendo en su lugar la economía sumergida como principal estrategia de supervivencia. La estabilidad social formal se mantiene porque la débil

integración ha quedado «compensada» por una disminución muy notable de la conflictividad. Es decir, la sociedad responde a la crisis acentuando la marginalidad y no el conflicto.

e) Por último, hay que destacar que el *cambio político* desde 1975 ha liquidado gran parte de los viejos mecanismos de *coacción*, pero que los de *participación* y *consenso* con que los ha sustituido son muy débiles. Los partidos, los procesos electorales y las instituciones representativas aparecen muy desligadas de la población (es significativo encontrar entre 30 y 50 % de personas que no saben, no contestan cuando se les hacen preguntas al respecto) y no se manifiestan valores comunes y menos aún movilizados (incluso los de carácter nacionalista y clasista se han debilitado considerablemente).

Hay que tener en cuenta que tres grupos sociales clave en la sociedad catalana manifiestan una escasa capacidad de iniciativa y de formulación de proyectos globales y con fuerza de atracción. Nos referimos al *empresariado*, a los *trabajadores* y a los *intelectuales*. En el primer caso domina la mentalidad *especuladora* o la pasividad, pero no la teórica capacidad emprendedora. Curiosamente, los sectores más dinámicos del empresariado son aquellos que buscan la colaboración con el capital y la tecnología extranjeros y dan lugar a iniciativas poco integradas en el conjunto de la vida económica y en la política territorial de Cataluña. En cuanto a los trabajadores predomina la mentalidad de *asistencia*, de pedir al Estado que resuelva por la vía de las prestaciones los problemas generados por la crisis y el paro. Aunque en el desarrollo de la economía sumergida aparecen signos de iniciativa y de voluntad de supervivencia que podrían ser aprovechados en favor de actividades más productivas e integradoras. El desarrollo creciente de las cooperativas de producción y de las sociedades anónimas laborales es un indicador interesante aunque por ahora de importancia muy limitada.¹² En cuanto a los *intelectuales* y *profesionales*, deben destacarse dos factores negativos que limitan su incidencia social. En primer lugar la dificultad para encontrar trabajo que afecta a los jóvenes profesionales (licenciados), en los que el índice de desempleo es muy alto y la

12. De las 378 cooperativas de producción hoy existentes en Cataluña, 154 han sido creadas entre 1976 y 1980 y 129 de enero de 1981 a febrero de 1982. En cambio, entre 1960 y 1970 solamente se crearon 53 cooperativas. Las comarcas más afectadas por el paro son también las que concentran el mayor número de cooperativas: 165 en el Barcelonès, 39 en el Baix Llobregat y 37 en el Vallès Oriental, es decir, 241 sobre un total de 378, con 5.005 socios sobre un total de 7.936 en Cataluña. Véase *Guia de les Cooperatives de Treball Associat de Catalunya*, Direcció General de Cooperatives, Departament de Treball, Generalitat de Catalunya, 1982.

ocupación en actividades que no tienen casi nada que ver con los estudios y las aspiraciones es general. Es un fenómeno de despilfarro social y cultural y de frustración que no parece fácil de resolver por ahora. El otro factor sobre el que queríamos llamar la atención es el de la separación entre intelectuales-profesionales por una parte y políticos-funcionarios por otra. Cataluña sufre históricamente del alejamiento sociedad-Estado que ha hecho a la sociedad muy desconfiada y poco cooperadora con relación a la administración y a ésta muy poco sensible a los problemas y demandas procedentes de la vida social, económica y cultural. Una expresión de esta separación ha sido la escasa aportación en personal de Cataluña a cuerpos funcionariales de los aparatos del Estado (con excepción de la enseñanza, y aun en este caso Cataluña es la única zona en la que predomina la privada). La constitución de la administración autonómica y de los ayuntamientos democráticos, a pesar de la práctica de la contratación directa, no ha significado hasta ahora una demanda de personal cualificado importante (lo cual es lógico ya que se hereda una administración periférica o local, en las que las nóminas representan por lo menos el 50 % de los presupuestos y que no sería razonable superponer y duplicar funciones y personal). El resultado es que la aportación cultural a la construcción de la Cataluña autonómica es relativamente débil y que se manifiesta una peligrosa confrontación entre la cultura de intelectuales y profesionales liberales y la de los políticos de partido y funcionarios de la administración.

Con vistas a la incorporación de la problemática de la tendencia a la ruptura intracomunitaria y la desintegración social en la política territorial aparecen tres tipos de zonas que requieren una atención prioritaria por razones diversas entre sí:

a) El *área metropolitana* de Barcelona y también la de Tarragona, en especial su periferia, donde se combinan y multiplican los elementos de desintegración social: paro, población juvenil, inmigración, segregación ecológica, marginación cultural, baja movilidad social, frustración de expectativas y debilidad de los canales de participación política y de los valores comunitarios. En estas zonas la situación más grave se da en las áreas o municipios que han tenido un crecimiento más acelerado entre 1960 y 1975.

b) Las *zonas industriales tradicionales en crisis* caracterizadas en general por la existencia de una vieja industrialización y por la escasa diversificación de las actividades (textil, minería, siderurgia) y que aprovecharon la coyuntura favorable de los años sesenta para promover un crecimiento sin suficiente renovación (tecnología, gestión, base financiera, mercados). A estas zonas podrían añadirse otras de industrialización más reciente o

diversificada, pero cuyas principales actividades están profundamente afectadas por la crisis (por ejemplo, Garraf), o que han crecido sobre la base del turismo (Costa Brava) o de algunas obras públicas (por ejemplo, centrales nucleares), que ha agotado sus efectos impulsores y que dejan sin trabajo (sobre todo en la construcción) a la población inicialmente empleada en la puesta en marcha de la actividad preponderante. En todos estos casos nos encontramos con los mismos problemas que en el caso anterior, agravados si cabe por las mayores dificultades de ocupación derivadas del más bajo nivel de diversificación de las actividades, así como por una mayor proximidad conflictiva entre población autóctona e inmigrada.

c) El tercer caso es de naturaleza diferente. Nos referimos a las *ciudades grandes y medias* (capitales regionales y comarcales) que estructuran el territorio y en las que se expresa una fuerte demanda de autonomía y de participación en la reconstrucción económica y administrativa y, al mismo tiempo, una oposición a todo lo que parezca mantenimiento o acentuamiento de la centralización y la dependencia con relación a Barcelona. La política territorial y la organización administrativa deberán tener muy en cuenta que estas ciudades y comarcas exigen redistribución de poderes y actuaciones públicas con objetivos descentralizadores y reequilibradores y no orientadas exclusivamente por las necesidades de las zonas metropolitanas.

9. EL TERRITORIO Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Los estudios recientes sobre los efectos de la integración de España, y por lo tanto de Cataluña, en el Mercado Común, se refieren a las cuestiones legales o institucionales y a la adaptación requerida por cada sector económico, pero no hacen prácticamente hincapié en los aspectos territoriales.¹³

Cataluña es un país comparable a las principales regiones económicas y administrativas europeas: unidades administrativas de base. Tanto en extensión como en población, se sitúa a niveles similares a los de los estados pequeños de la CEE (Irlanda, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos).

La comparación en algunos parámetros socio-económicos no es muy favorable. La renta *per capita* es el 62 % de la media europea y el PIB por habitante no alcanza el 70 %. La tasa de actividad media está por debajo de

13. *Llibre blanc sobre Catalunya i la Comunitat Econòmica Europea*, Generalitat de Catalunya, 1982. Véanse también los dos libros del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, *Catalunya, el país i la seva economia* y *Catalunya i les Comunitats Europees* (1981).

la europea y la productividad bastante más baja (50-60 % de la europea). En cambio, la tasa de desempleo es sensiblemente superior. Y lo más preocupante es que las tendencias en todos estos casos son desfavorables para Cataluña.

Es un hecho bastante grave si se tiene en cuenta el carácter abierto de la economía catalana, su dependencia de las exportaciones y el alto nivel de integración a Europa (50 % de las exportaciones).

En cambio, hay tres aspectos positivos en la relación Cataluña-Europa: a) La localización de Cataluña, bien comunicada con Francia, el eje Ródano-Rhin y el Mediterráneo; b) Su estructura industrial diversificada con predominio de sectores susceptibles de rápida modernización (transformados metálicos, construcción y obras públicas, química y alimentación), con excepción del textil (excesivo y atrasado); c) La estructura social y las formas culturales de carácter moderno y abierto a la innovación y el intercambio que se da en una sociedad muy urbanizada.

a) INDUSTRIA E INTEGRACIÓN EUROPEA

Cataluña es una de las regiones más industriales de Europa, formando parte del grupo de cabeza (por encima del 50 % de la población activa dedicada a la industria). En cambio su *terciario*, especialmente el *público*, es comparativamente débil en relación a Europa, especialmente por lo que se refiere a la capacidad de gasto público de las administraciones locales, y a determinados servicios básicos (enseñanza, sanidad, servicios sociales) y a la inversión pública en infraestructuras.

Los *sectores industriales* podemos dividirlos, según el criterio de su dinamismo y mejores posibilidades de integración a la CEE en cuatro categorías: a) Sectores dinámicos hoy: química, metal básico, agua-gas-electricidad y vidrio-cemento-cerámica. b) Sectores que han perdido dinamismo a partir de la crisis económica: transformados metálicos y papel. c) Sectores regresivos y que últimamente (después de la crisis) manifiestan un cierto dinamismo: alimentación-minería-cuero y confección. d) Sectores regresivos antes y ahora: textil-construcción-madera y corcho.

Por lo tanto, las comarcas que pueden quedar más afectadas negativamente por la integración en la CEE son aquellas donde predominan las actividades regresivas y no se reconvierten a corto plazo (téngase en cuenta además que los sectores regresivos son también los de más baja productividad comparativa con la CEE). En tanto que se beneficiarán las comarcas en las que predominan los sectores dinámicos o bien situadas para su instalación.

Dos sectores aparecen en situación especialmente delicada: el textil (cuya crisis viene de lejos) y los transformados metálicos (baja comparativa de productividad en relación a Europa desde los años setenta). En cambio, hay dos sectores que están en una situación favorable respecto a Europa: química y alimentación.

Algunos de los principales problemas que presenta la estructura industrial catalana en la perspectiva de la integración europea son los siguientes:

a) El peso excesivo de la pequeña empresa y la debilidad de la gran empresa. La ocupación en empresas de más de 500 trabajadores se sitúa en Cataluña en el 18 % (23 % media española, 30 % en Italia, 35 % en Francia, 50 % en Alemania y el máximo, Reino Unido, con el 68 %). Solamente el 1 % de las empresas tienen más de 200 trabajadores, sobre un total de 250.000 empresas.

Hay un aspecto positivo: la importancia de la mediana empresa en Cataluña, especialmente en algunos sectores (química, maquinaria mecánica, textil, maquinaria eléctrica...), que permite muchas veces encontrar la mejor combinación posible entre productividad y flexibilidad. (A pesar de la debilidad de la gran empresa y del predominio cuantitativo de la pequeña, la ocupación media por empresa es casi 20 trabajadores, lo cual indica el predominio de la mediana empresa.)

b) El proceso de descapitalización de la industria desde mediados de los años setenta (crisis, cambio político, desvaloración social de la figura del empresario, reacción temerosa y especulativa de gran parte del empresariado, etc.). Sin un gran esfuerzo de renovación tecnológica y de sustitución y modernización de la estructura industrial la integración europea podrá significar la desindustrialización del país.

c) La reconversión del aparato productivo viene condicionada por el carácter decisivo de un factor poco controlable, la inversión extranjera (especialmente en los sectores más productivos: química, agroalimentación, construcción de maquinaria de oficinas, etc.), y por el carácter coyuntural de una parte importante de la exportación. Todo ello viene agravado por la importancia del déficit público (por el peso excesivo de una burocracia socialmente poco eficiente y por la importancia del gasto asistencial) y por el volumen alcanzado por la deuda exterior (27.000 millones, que sitúa a España en el grupo de países más endeudados del mundo).

d) En Cataluña falla la estructura financiera, tanto de las empresas (la mayoría sin capacidad de autofinanciación) como del sistema bancario (decreciente en Cataluña con relación a España: 1976: 20 % de los recursos españoles en Cataluña; 1981: 19 %). Únicamente las cajas, 27 % del total español, ocupan una posición más fuerte.

c) Por último, hay que señalar la evolución desfavorable de Cataluña en relación a España. En 1973, la parte de Cataluña en el PIB era del 22 % y en 1980 había bajado al 18 %. Una tercera parte de las quiebras y de las suspensiones de pagos que se produjeron en 1981 en España correspondieron a Cataluña.

En resumen, la situación de la industria catalana es especialmente delicada en relación a la integración europea y no parece que puedan funcionar mecanismos espontáneos de adaptación y recuperación si falta una fuerte acción pública que apoye la reconversión y la reindustrialización.

b) AGRICULTURA E INTEGRACIÓN EUROPEA

La agricultura catalana dispone de un conjunto de bases favorables. La existencia del gran mercado barcelonés ha favorecido el desarrollo de una producción agrícola muy adaptada al mercado europeo, con una productividad (capitalización, tecnificación...) que es el doble de la del resto de España y con una tradición de cultivos exportables (regadío, ganadería). Además, se beneficia de una buena red de comunicaciones en una parte importante del territorio (litoral-prelitoral) y de la proximidad de las zonas de consumo europeas.

Pero hay que tener en cuenta la existencia de factores negativos o por lo menos condicionantes:

a) Poca preparación comercial de las empresas agrícolas y, en general, mala articulación con los grandes canales de distribución.

b) La producción actual está fundamentalmente orientada hacia el mercado catalán y español en general. Solamente se exporta una parte minoritaria de la producción de vinos y aceites, fruta y fruta seca y flores.

c) La ganadería tiene una fuerte dependencia del exterior (maquinaria, piensos).

d) Y no hay que olvidar que la integración supondrá la importación de productos europeos, que en algunos casos pueden ser más competitivos, como los cereales (lo cual afectará sobre todo al resto de España, puesto que Cataluña los importa de otras regiones españolas).

Los efectos previsibles de la integración sobre la producción agrícola y el territorio pueden ser los siguientes:

a) Pueden aumentar las exportaciones hortícolas y frutícolas, gracias sobre todo al sol que permite una producción más adelantada o de todo

el año, lo cual favorecerá a las comarcas ya orientadas hacia este tipo de producción de regadío (litoral, Urgell).

b) En cambio, no son previsibles grandes aumentos de las exportaciones de aceite (solamente de oliva) y de vino (se exportan pero también se importan), en todo caso hacia el mercado de la CEE.

c) La ganadería podría ser más competitiva si se redujeran relativamente los costes, hoy muy elevados, de la alimentación animal, lo cual exigirá una industrialización agroalimentaria adecuada.

d) Conseguir alimentos importantes de la producción supone hoy en Cataluña realizar fuertes inversiones para aumentar considerablemente el grado de capitalización de la agricultura, y son pocas las comarcas en que se dan las condiciones sociales y económicas para ello (las de agricultura más modernizada).

En general, no son previsibles aumentos espectaculares de la producción y de las exportaciones agrícolas que se deriven de la integración en la CEE.

c) SERVICIOS, COMUNICACIONES Y TEJIDO URBANO EN LA PERSPECTIVA EUROPEA

Ya nos hemos referido a la relativa debilidad del terciario en relación con la media europea y, especialmente, a la insuficiencia de la administración y del gasto públicos.

La integración europea supone la necesidad de reforzar tanto el terciario público como el privado, tanto el destinado a la producción como al consumo, por tres razones principales:

a) La reestructuración y la mayor competitividad de las actividades productivas supone una fuerte inversión pública en infraestructuras y servicios para las empresas (asistencia tecnológica, enseñanza e investigación, promoción, etc.).

b) La modernización de la agricultura y de la industria conlleva el desarrollo del terciario (banca, comercio, publicidad y, sobre todo, de las actividades ligadas al sector informacional).

c) La demanda de la población en servicios también se hará más intensa. No se olvide, además, que hoy las rentas salariales se sitúan entre el 11 % y el 33 % por debajo de la de los países de la CEE y que la desigualdad social es también mayor (los trabajadores autónomos y los pequeños empresarios y, sobre todo, los agricultores ganan menos que en Europa y los profesionales ganan relativamente más).

El sistema de comunicaciones y el tejido urbano de Cataluña están bien situados para la integración europea si nos atenemos, sobre todo, a la gran franja litoral que va del Empordà-Girona-Costa Brava al sur de Tarragona, y aun en este caso es imprescindible una gran acción pública para hacer de Barcelona y la región metropolitana una gran capital y una zona de grandes infraestructuras y equipamientos que sea competitiva a escala europea. La integración significa, además, una oportunidad para desenclavar y desarrollar ciertas zonas relativamente bien situadas en relación a Europa: Pirineos (turismo), reindustrialización del Empordà (interior), de la Garrotxa y del Ripollès, recuperación de las comarcas del eje del Llobregat (Terrassa, Manresa, túnel del Cadí).

Parece lógico plantearse una política territorial en la perspectiva de la integración europea que se proponga hacer del conjunto del territorio catalán un sistema muy articulado por la red urbana y por las vías de comunicación (recuperando así el viejo objetivo de «Cataluña-ciudad»).

El obstáculo más importante que encuentra una política ambiciosa de recuperación económica y reordenación territorial es la debilidad o fragmentación de los grandes actores sociales privados: ni empresarios ni trabajadores aparecen hoy como fuerzas sociales capaces de impulsar grandes proyectos colectivos. Solamente una administración pública (autonómica y local) mucho más fuerte, apoyada en estos dos grandes grupos, y sobre todo en los profesionales e intelectuales, puede promover la reconstrucción de una Cataluña más integrada a Europa. Aunque para esto haría falta que se clarificase el proceso de integración que hoy aparece bloqueado y que desconcierta a los actores públicos y privados.

10. ¿ES POSIBLE UN PROYECTO COLECTIVO PARA EL TERRITORIO?

Posiblemente la conclusión más relevante que pueda hacerse sobre las relaciones sociedad-territorio sea constatar que no existe hoy un proyecto ni un grupo social con capacidad hegemónica que proponga un modelo de organización y política territoriales.

Los proyectos de la intelectualidad progresista de los años setenta (véase *Congrés de Cultura Catalana*), planificadores y racionalizadores, con vocación reequilibradora e igualitaria, elaborados sobre la hipótesis de que podían (o deberían) ser implementados desde estructuras autonómicas, democráticas y descentralizadas, no resultan hoy muy aplicables (a pesar del nuevo marco político) y en todo caso son poco tenidos en cuenta. *La crisis*

económica ha modificado las coordenadas de la planificación territorial: hoy hay que optar por actuaciones rentables a corto plazo, por potenciar la creación de lugares de trabajo, por servir a la producción y a las comunicaciones en las áreas que expresan mayores demandas. No se habla ya de grandes actuaciones metropolitanas, pero tampoco de ejes transversales. Hay una transformación de la *cultura* urbana: se manifiesta una progresiva desconfianza hacia la planificación demasiado rígida, finalista, basada exclusivamente en la actividad y en el control públicos. Por una razón y por otra se tiende más a los planes y programas de carácter sectorial o a las actuaciones urgentes en ámbitos regionales o comarcales. En todo caso se espera del planeamiento territorial que señale los grandes objetivos, ofrezca un marco coherente a las actuaciones emprendidas y cree los instrumentos y procedimientos jurídicos adecuados para articular las actuaciones de los actores públicos con los privados.

El marco político autonómico tampoco ha resultado ser el impulsor de una política de planeamiento territorial desarrollado. En dos años y medio de legislatura se ha aprobado únicamente un *esquema y directrices* de plan territorial de carácter genérico y formal que no precisa aún objetivos ni procedimientos, ni tampoco instrumentos financieros. Está pendiente la ley territorial que establezca las figuras jurídicas que requiere el planeamiento (sean las establecidas por la ley de suelo u otras, si así se interpreta el ámbito de la competencia estatutaria y se considera oportuno). Y falta, sobre todo, establecer los niveles político-administrativos y las competencias que les corresponden: sin que se apruebe la *organización y división territorial* de la Cataluña autonómica parece muy difícil emprender un planeamiento territorial que pueda desarrollarse posteriormente.

La lentitud o dificultad para elaborar y aprobar la ley de organización y división territoriales, la ley territorial o del suelo de Cataluña y la ley del plan territorial nos parece que demuestra la validez de nuestra observación: no hay ni un proyecto ni un grupo social con capacidad hegemónica respecto de la política y la organización del territorio.

Los grandes grupos sociales, las clases en tanto que fuerzas sociales, expresan hoy un bajo nivel de intereses y proyectos globales. Y por tanto tampoco impulsan o apoyan proyectos e ideologías territoriales de carácter general. Si repasamos las distintas cuestiones o problemáticas territoriales nos apercibimos inmediatamente de la gran fragmentación de los actores y de la especificidad de las contradicciones que se manifiestan en cada caso. Veámoslo, a guisa de ejemplo, en los diversos campos de la política territorial:

A) *Urbanismo*. La oposición entre planeamiento público e iniciativa privada no opone únicamente a propietarios del suelo, constructores y promotores urbanos con la administración pública en tanto que representantes del interés colectivo, sino también a una gran diversidad de grupos sociales que, en ciertos aspectos, apoyan el planeamiento urbanístico y en otros lo combaten. En un país de propiedad fragmentada y en el cual muchos ciudadanos tienen expectativas individuales sobre el suelo que a menudo chocan con la legalidad urbanística, no puede establecerse *a priori* una mayoría social en favor del planeamiento, sino que esta mayoría debe constituirse a través de la información y de la negociación. Por ejemplo, para definir los usos y sus intensidades; para costear las obras de urbanización; ante las situaciones de ilegalidad urbanística (por ejemplo, urbanizaciones ilegales de segunda residencia); cuando hay contradicción entre protección de medio ambiente o del suelo agrícola con los usos o expectativas de carácter residencial, turístico, industrial o terciario. Hoy se manifiesta una doble conciencia urbanística: exigencia de planeamiento y acción pública para resolver los déficits y abusos del pasado y actitud favorable a la libre iniciativa entendida como derecho legítimo y como respuesta a la crisis económica o a una necesidad no satisfecha por la administración.

B) *Transportes y comunicaciones*. No puede establecerse *a priori* ni una mayoría social en favor del transporte público y colectivo (que es el usado por la mayoría de la población en sus viajes cotidianos residencia-trabajo) ni tampoco en favor del coche privado (que posee y usa también una mayoría). La política en favor del transporte público encuentra fuertes resistencias cuando llega el momento de resolver el problema de su financiación (plus sobre el precio de la gasolina, contribución especial sobre empresas o propietarios urbanos, imposición municipal, etc.) o se potencia en detrimento del coche privado (lo cual es inevitable en los centros urbanos). Como también provocaría fuertes reacciones sociales proseguir una política de apoyo incondicional al coche privado (por ejemplo, multiplicando las autopistas urbanas).

En cambio, un transporte público que no provoca reacciones sociales en contra y resuelve muchos problemas, como es el ferrocarril, no dispone tampoco de un gran apoyo social activo.

En cuanto a la realización y gestión de las obras públicas de comunicación (autopistas, carreteras, accesos, variantes, túneles...), hay algunos puntos en que es fácil que se manifieste un acuerdo social mayoritario: reclamar mayor inversión pública por parte del Estado u oposición a las autopistas de peaje. Pero ahora, en el marco autonómico y en el contexto de la crisis económica, se acentúan las contradicciones y los conflictos. Sobre las prioridades de inversión pública (entre comarcas, entre el resto de

Cataluña y Barcelona, etc.); sobre la utilidad y los aspectos positivos y negativos de ciertas obras (túneles del Tibidabo o del Cadí y de Toses, cinturones de ronda, etc.); sobre la localización de las obras públicas a realizar y los usos alternativos del territorio, etc.

En general, sobre las obras públicas, su carácter, localización y financiación, no es fácil conseguir acuerdos sociales mayoritarios ni que en cada caso las posiciones políticas y técnicas tengan una correspondencia con las grandes fuerzas sociales y políticas del territorio implicado, por la dificultad de que éstas se unifiquen en torno a estas cuestiones.

C) *Agua*. El carácter conflictivo de todos los proyectos de trasvase y la gran dificultad para que sobre este tipo de problemas se expresen posiciones generales claras, son un ejemplo de la no existencia o debilidad de los proyectos globales sobre el territorio. En cada caso (Ter, Ebro, minitrasvase) se producen enfrentamientos que se apoyan más en intereses locales, corporativos, empresariales por un lado y propuestas tecnocráticas por otro, que en una contraposición de modelos territoriales. Respecto de otros problemas como la realización de embalses, la financiación de la depuración, la regulación de los acuíferos, el aumento de las tierras de regadío, la organización del abastecimiento a los núcleos urbanos, etc., siempre se sitúan en primer lugar la multiplicidad de intereses concretos e inmediatos y raramente se dibujan las propuestas de política territorial de carácter general.

D) *La vivienda*. La generalización de la compra de la vivienda familiar, y hasta cierto punto de la propiedad para revender o alquilar, hace difícil la existencia de unos intereses colectivos de los usuarios, como han existido en otras épocas (movimientos de inquilinos). De todas formas hay tres grupos de usuarios susceptibles de expresar objetivos de carácter general: los ocupantes (inquilinos o en proceso de acceso a la propiedad) de viviendas de promoción pública, los inquilinos de viviendas de propiedad privada y los habitantes de áreas que requieren programas de rehabilitación o remodelación. Por otra parte, existen los grupos de promotores y constructores con intereses no homogéneos (por ejemplo, en Barcelona existen dos asociaciones distintas y que no defienden las mismas posiciones, una de constructores y otra de promotores). Una prueba de la complejidad de las contradicciones que se manifiestan en este campo es la diversidad de posiciones que se expresan en torno a la revisión de la Ley de Arrendamiento Urbano.

E) *Política territorial*. Además de las cuestiones citadas, si damos un rápido repaso a algunas cuestiones importantes de política y acción territoriales como son la ordenación de los puertos (o de la costa en general), la política de la alta montaña, los parques naturales, la protección del medio

ambiente, etc., nos apercibimos inmediatamente del predominio de los intereses particulares, locales o sectoriales sobre los de carácter general. Incluso los planes de carácter sectorial (agua, puertos, carreteras, etc.) y los planes de acción comarcal provocaron probablemente más oposiciones concretas que apoyos sociales globales (a menos que no se queden en generalidades sobre los objetivos, lo cual facilita que se impongan en cada caso concreto las voluntades de los actores privados más fuertes).

En resumen: no es posible inferir de la estructura social y urbana la existencia de grandes movimientos y proyectos territoriales de carácter global. Así, por ejemplo, se puede considerar que más del 80 % de la población activa son trabajadores asalariados (2,5 % agrícolas, 47 % obreros de la industria y la construcción, 10 % cuadros medios de los servicios y la industria, 25 % administrativos del sector público y privado), un 10 % autónomos e independientes y un 5 % empresarios (propietarios y jefes de empresa). Pues bien, de estos datos no se puede sacar la consecuencia de que la gran mayoría de la población expresa intereses favorables al planeamiento y a la iniciativa pública, aunque éstos debieran ser lógicamente los intereses predominantes; lo son, sin duda, en algunos aspectos: por ejemplo, servicios de carácter público como sanidad, enseñanza, zonas verdes, etcétera, pero no en otros, o mejor dicho, aparecen resistencias y oposiciones en otros aspectos que son condicionantes o resultantes (por ejemplo, financiación de la urbanización, limitaciones a la edificación, etc.).

Todo lo anterior nos conduce a una reflexión más general, que ya apuntábamos en la primera parte de este trabajo.

Porque no se trata únicamente de que nos encontremos ante contradicciones sociales especiales y fenómenos de fragmentación de los actores inherentes a la naturaleza misma de la problemática territorial. Es cierto que es una problemática que hace especialmente difícil la constitución de grandes mayorías y la cristalización de amplios proyectos. Pero en otras épocas ha sido posible. Y hoy esta fragmentación se da en muchos otros niveles de la realidad social y económica.

El problema territorial de la Cataluña actual es más económico, social y político que de planeamiento y actuaciones concretas sobre el territorio.

Es *económico* por la gravedad de la *crisis* que afecta al conjunto de la estructura económica catalana. Téngase en cuenta que hay, por una parte, la repercusión de la crisis económica general (internacional y española) que en Cataluña es especialmente fuerte: precio de las materias primas y recursos energéticos (Cataluña los importa casi todos), competencia de los «nuevos países industriales» (más competitivos que la industria catalana y que producen, en parte, el mismo tipo de bienes), mayores dificultades

para exportar a Europa (que representa más del 50 % de las exportaciones), disminución del turismo y de las inversiones extranjeras, encarecimiento del dinero (la industria catalana se financia más por la vía del crédito que mediante la autofinanciación), etc. Ya hemos referido anteriormente cómo las características de la base productiva de Cataluña (industria con un bajo nivel de modernización y con crecientes costes salariales) hacían a este país muy vulnerable a la crisis económica general. Pero hay además, un aspecto específicamente catalán y territorial de la crisis económica: el agotamiento de un modelo concentrado, con altos costes sociales y con graves déficits de infraestructura pendientes de cubrir. Sin un cambio de modelo económico-territorial parece difícil no solamente satisfacer las demandas de consumo social, sino también dar respuesta positiva a los requerimientos de la actividad económica. El modelo territorial del período 1955-1975 ya no funciona y de hecho ya está configurando otro: estancamiento de la zona central del área metropolitana barcelonesa y traslado de un crecimiento más lento que en el pasado hacia la segunda periferia y las nuevas áreas urbanas industriales de Tarragona y Girona en especial, progresiva liquidación de la base productiva de viejas zonas industriales del interior, y de zonas de agricultura anticuada, relativo crecimiento industrial, turístico y agrícola disperso por pequeños núcleos distribuidos en el territorio sin efectos impulsores sobre el territorio circundante, etc. Pero este nuevo modelo no tiene fuerza impulsora para todo el país: si se deja reducido a la iniciativa de actores particulares o periféricos locales no permitirá salir de la crisis.

Por lo tanto, la primera gran cuestión que debe plantearse la política territorial es la de la relación entre territorio y crecimiento económico, la del uso óptimo del territorio para servir al crecimiento económico, la del planteamiento global que dé coherencia a los planes y programas sectoriales —tanto de obras públicas en infraestructuras y equipamientos como de ordenación y promoción de las actividades productivas— impulsadas por la administración pública. Éste es hoy seguramente el principal reto que tiene planteado la política territorial: es su oportunidad pero sin que podamos estar seguros de vencer la crisis. La historia de Cataluña hace aparecer largos períodos de expansión (del siglo X al XIII, del XVIII hasta nuestros días) con otros de estancamiento (del siglo XIV al XVII). Hoy la gravedad de la situación podría llevar a conclusiones pesimistas sobre el inicio probable de un largo período de decadencia. Pero hay dos diferencias respecto al pasado. En primer lugar, que la crisis no afecta al conjunto de un sistema productivo diversificado y complejo y que tampoco hay una única salida, sino varias. Y en segundo lugar, que ahora el conjunto de la sociedad puede tomar conciencia de la situación y existen unos poderes públicos que teóricamente son capaces de proyectar y realizar programas

de relanzamiento económico y de reorganización territorial que permitan también el desarrollo articulado de las iniciativas privadas.

Existe un problema *social* al que nos hemos ya referido en diversos momentos a lo largo de este trabajo: la falta de un *grupo social dirigente*, con capacidad hegemónica y con voluntad de progreso colectivo. Y sobre todo la falta o debilidad actual de un gran *movimiento* social unificante de la mayoría de fuerzas reales del país que actuara con unos objetivos de reconstrucción y de solidaridad. En la introducción ya hemos analizado la disgregación del bloque nacional popular que se estaba configurando en la década de los años setenta. El catalanismo parece ser el cimiento más sólido y amplio para construir este bloque social pero, por ahora, las fragmentaciones sociales y territoriales, las divisiones culturales y los intereses económicos particulares han sido más fuertes. Se ha dicho que el movimiento nacional catalán ha tenido, en distintos momentos de su historia, un grupo social que lo ha asumido plenamente y sobre esta base ha planteado su función dirigente en la sociedad: la burguesía industrial autonomista a principios de siglo, la pequeña burguesía urbana a partir de los años veinte, y sobre todo durante la Segunda República, y la clase obrera organizada políticamente por los partidos marxistas durante la Guerra Civil. Al margen de que este esquema histórico sea válido o no con relación al pasado es evidente que en el presente no hay ningún grupo que cumpla esta función hegemónica. Y es posible que en el tipo de sociedad moderna esto ya no pueda suceder. En estas condiciones adquiere una especial importancia el papel de la *intelectualidad* (en sentido más amplio de *intelligentsia*), no porque deba jugar un papel sustitutivo de los tradicionales actores sociales redentoristas, sino porque es el grupo más capaz de jugar un papel innovador, modernizador y racionalizador por una parte (es decir, contribuir a superar las perspectivas localistas o corporativas y conservadoras de los otros grupos sociales) y, por otra parte, puede contribuir decisivamente a establecer objetivos de carácter global y a crear lazos de colaboración entre distintos grupos o actores sociales.

Uno de los indicadores más negativos de la actual situación social de Cataluña es la debilidad de la intelectualidad como fuerza social. Primero porque no expresa objetivos generales con capacidad de influencia y de movilización sobre el conjunto de la sociedad y también es débil en estos momentos su función innovadora o vanguardista. Y segundo porque, a diferencia de otras épocas autonómicas, las nuevas instituciones políticas no han dado lugar a una irrupción masiva de las fuerzas culturales en la vida pública y en la actividad de la administración.

Y por último, el *obstáculos político* más grave con el que se encuentra

la política territorial es el de la indefinición, confusión y superposición de modelos políticos-administrativos, la falta de una distinción clara de competencias entre los distintos niveles políticos y administrativos. Es evidente que hay otros problemas políticos como son: los escasos recursos destinados a la inversión social en manos de las administraciones públicas, la baja capacidad de gestión de éstas, la insuficiente credibilidad y cooperación sociales entre la administración pública y la ciudadanía y la desigual y débil implantación de los partidos políticos (mecanismos fundamentales de relación de la sociedad con las instituciones) en el territorio. Pero difícilmente pueden resolverse estos problemas si no se define, aplica y consolida un único modelo de organización político-administrativo racional, eficaz y consensuado. La cuestión política que nos aparece como más urgente es una definición precisa de las competencias y recursos que corresponden a cada nivel territorial de la organización político-administrativa. Si hay administración autonómica no debe haber prácticamente administración periférica del Estado. Si hay administración intermedia (de ámbito provincial o regional) no tiene por qué empezar a crearse una administración periférica de la Generalitat. Y como debe haber administración local representativa, ésta debe ser suficientemente fuerte para ejercer competencias reales (la comarca debe servir para superar la fragmentación de la estructura municipal, complementando a los actuales municipios).

Sólo resolviendo el problema de organización político-administrativa se conseguirá que haya una administración autonómica capaz de hacer una propuesta de planeamiento y de política territorial en general, que sea socialmente legítima (es decir, aceptada por los distintos grupos sociales) y que pueda luego implementarse tanto desde el conjunto de la administración pública (que obligue a la central y que sea ejecutada desde los poderes públicos locales) como por parte de los actores sociales. La política territorial debe proponer una frontera de desarrollo y equilibrio, para lo cual hay que articular una gran iniciativa pública con la actividad privada, tanto la lucrativa como la que se integra en el sector de la «economía social». Esta articulación puede permitir que se desarrolle una compleja política contractual entre los actores públicos y privados, que es indispensable para liberar los recursos y fuerzas actuales y potenciales de nuestro país, diversificando y modernizando las actividades y creando los medios para dar respuesta a la necesidad de equipamientos y servicios sociales. Pero antes hay que resolver el problema político de la organización territorial de la administración pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS GENERALES

- Joan Alemany: «Notas sobre la política territorial de Catalunya (1979 y 1982)». Textos mecanografiados.
- Josep M. Bricall: «Reflexions sobre l'economia de Catalunya (Perspectiva Social 16-1980)» y texto de su conferencia en la Anglo-Catalan Society (1981).
- Lluís Casassas y Joaquim Clusa: *L'organització territorial de Catalunya* (Fundació Jaume Bofill, 1981).
- Catalunya i la Comunitat Econòmica Europea* (Generalitat de Catalunya, 1982).
- CEU (Tarragó, Boix, Borja, etc.): «Por una política municipal democrática» (Avance, 1977).
- Josep M. Colomer: *Nosaltres els catalans*. (Editorial Laia, 1983).
- Corporación Metropolitana de Barcelona: *Programa de Actuación Urbanística (1981-82)*.
- FOESSA: *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975-1981 (1982)*.
- Fundació Jaume Bofill: *Catalunya cap a l'any 2000 (1979)*.
- Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Collegi d'Advocats, 1980).
- Jornades de política industrial i energètica* (Associació i Collegi d'Enginyers Industrials de Catalunya, 1982). 2 volums.
- Manuel Ludevid: *Labour reactions during the spanish transition period 1975-81*. Southern European Fellowship Conference-Ford Foundation (Castelgandolfo, 1982).
- Isidre Molas: *La ciutat llunyana* (Edicions 62, 1981).
- Revista CEUMT: Conjunto de la edición Catalunya.
- Els serveis municipals a Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació, 1982.
- Marina Subirats: «La evolución de las actitudes políticas y sociales en Cataluña en el período de la transición a la democracia» (Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona, texto mecanografiado, 1982).

Se ha tenido en cuenta el conjunto de trabajos hechos para el reconocimiento territorial de Cataluña (1980-1982), especialmente los de demografía (Anna Cabré, Isabel Pujades), economía (Antoni Flos), sociología (Marina Subirats) y marco espacial (Manuel Ribas i Piera).