



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 6, enero-mayo 1989, pp. 9-34

La promoción económica de las ciudades: Una política nueva que se abre paso en Europa

Emerito Bono

Catedrático de Política Económica de la Universidad de Valencia
Concejal de Promoción Económica del Ayuntamiento de Valencia

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1989 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/feciriec

LA PROMOCION ECONOMICA DE LAS CIUDADES: UNA POLITICA NUEVA QUE SE ABRE PASO EN EUROPA

EMERITO BONO

Catedrático de Política Económica de la Universidad de Valencia y Concejal de Promoción Económica del Ayuntamiento de Valencia

- 1.- INTRODUCCION: EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL: BREVE CONSIDERACION TEORICA.
 - 1.1.- Hacia un nuevo concepto de espacio.
 - 1.2.- Las ciudades, las economías de aglomeración y la base exportadora.
- 2.- ALGUNAS EXPERIENCIAS DE CIUDADES EUROPEAS.
 - Liverpool
 - Hamburgo
 - Birmingham
 - Milán
 - La mutación de los fondos estructurales de la CEE y el desarrollo local.
- 3.- LA POLITICA DISEÑADA DE PROMOCION ECONOMICA DE LA CIUDAD DE VALENCIA.
 - 3.1.- Estructura productiva de Valencia: especialización terciaria.
 - 3.2.- La necesaria coordinación horizontal en la actuación de un Ayuntamiento para rentabilizar las diversas actuaciones.
 - 3.3.- Hacia una política de Promoción Económica de la ciudad de Valencia: programas y actuaciones.
- 4.- A MODO DE CONCLUSION.

1. EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL: BREVE CONSIDERACION TEORICA

En los últimos diez años se ha producido un cierto desplazamiento en la concepción del proceso de crecimiento regional. La crisis económica de los setenta y las experiencias de política económica de los sesenta y setenta aconsejan una mayor previsión tanto teórica como práctica que permita un concepto de espacio más operativo y más concreto. En otras palabras, se ha ido de una concepción teórica de la economía regional en clave a la teoría del comercio

La promoción económica de las ciudades: una política nueva que se abre paso en Europa.

internacional a una concepción de los núcleos de aglomeración en base a la teoría de los lugares centrales de Christaller y Bösch. Por ello adquiere cada vez más carta de naturaleza la política de ordenación del territorio, así como el que las ciudades constituyen los elementos claves de aquella política.

1.1.- Hacia un nuevo concepto de espacio

Es un hecho conocido que los análisis económicos regionales han venido adoleciendo, en su mayoría, de mimetismo respecto al análisis económico internacional, lo cual, a su vez, esconde un posicionamiento ideológico claro, a nuestro juicio. En resumen, y simplificando, podríamos decir que han prevalecido consideraciones parciales del espacio, del territorio, según las cuales éste no sería más que la superficie sobre la que se deslizaría siempre el acontecer económico, olvidando la funcionalidad política y cultural del mismo. Por ello, según nuestro parecer, el concepto de región ha de enriquecerse a partir de una aproximación más multi-comprendensiva de la identidad, en la medida en que las peculiaridades afectan a los distintos ámbitos de lo social, económico, político, cultural, interrelacionados necesariamente.

Está ganando fuerza la noción de región autodependiente como intento de frenar los efectos más negativos de la internacionalización del sistema económico-político.

Como consecuencia de la crisis económica actual, está ganando fuerza la noción de región autodependiente como intento de frenar los efectos más negativos de la internacionalización del sistema económico-político. Esta idea de región se basaría en la capacidad endógena de producción de valores de uso, en una distribución más igualitaria de los recursos, en la satisfacción de las necesidades básicas (incluyendo las no materiales) y en la preservación o renacimiento de la identidad cultural y autonómica (Preiswerk, 1981). En esa dirección, habría que entender la región no sólo como una pura descripción de un conjunto operante en un momento del tiempo dado, sino también como un proceso genético-estructural actuante a lo largo del tiempo y del espacio. Ello nos llevaría a la concepción más amplia y comprensiva de región que reclamamos, en la línea de una geo-

grafía del mundo de la vida (Gregori, 1979), determinando las conexiones entre las tipificaciones sociales del significado y los ritmos espacio-temporales de la acción, revelando las estructuras de intencionalidad que están debajo de ellas.

1.2.- Las ciudades, las economías de aglomeración y la base exportadora

Precisamente, una teoría de los años treinta, la de Christaller y Lösch, parece que adquiere en los años ochenta carta de naturaleza importante. En síntesis, en dicha teoría se destaca como función principal de la ciudad el suministro de servicios para el territorio que la rodea. Los servicios centralizados pueden ordenarse en categorías de orden superior y de orden inferior, con lo que puede obtenerse una jerarquía de centros en los que radican. La categoría de los servicios es, a su vez, función del "umbral de demanda" y del ámbito de la oferta de los mismos (por umbral de demanda se entiende el nivel mínimo necesario para crear un servicio, y por ámbito de oferta, el mercado de cada servicio). Umbral y ámbito, junto con la densidad territorial de población, determinan el número y tamaño de los lugares centrales y su jerarquía. Así pues, tal enfoque ofrece la base para entender el espacio socioeconómico a partir de una organización en áreas nodales cuyos focos son las unidades urbanas. Empero, resulta más interesante para el objetivo del presente trabajo destacar que la interpretación de la malla urbana no puede olvidar el hecho industrial (Dickinson, 1961), ya que éste interactúa con el sistema de ciudades y la consideración del mismo sólo desde la óptica de los servicios, lo mismo si la localización industrial depende fundamentalmente de circunstancias inherentes al medio físico o geográfico que si se relaciona más directamente con el fenómeno económico de los mercados locales de mano de obra o de consumo, esto es, con el potencial demográfico de la aglomeración. A nuestro juicio, la jerarquía espacial de un sistema urbano ha de considerar la interrelación del fenómeno de los lugares centrales, la dimensión poblacional y el he-

cho industrial.

Ha sido J. B. Parr, a principios de los ochenta el que ha actualizado algunos elementos clave de la teoría de los lugares centrales. Destaca este autor una particular vía de la que puede surgir un polo. Si el interior de un centro metropolitano regional —compuesto por las ciudades de rango inferior a la ciudad central— crece en términos de producción y empleo como consecuencia de expansiones de actividad agrícola, empleo de recursos naturales o productos manufacturados, crecerá a su vez la base exportadora regional. Como el centro metropolitano aparece conectado con su interior en término de oferta de bienes y servicios, la expansión económica del interior genera un efecto estimulante al crecimiento del centro al aumentar la demanda de bienes y servicios. Esto es, "gran parte del efecto multiplicador intraregional del crecimiento iniciado en el interior se transmite al centro metropolitano regional, fenómeno que puede llamarse "respuesta modal" y que se relaciona estrechamente con el de región polarizada... La posición nodal del centro metropolitano dentro de la región respecto al conjunto de insumos y la distribución del producto, la denominación financiera y comercial del centro, aunadas a sus ventajas de aglomeración, se combinan para convertirlo en la localización probable de estas actividades de sustitución de importaciones en perspectiva... El centro metropolitano regional puede surgir así como un polo de crecimiento no sólo porque se fortalecen las relaciones estructurales existentes entre el interior y el centro metropolitano, sino también a causa del surgimiento de nuevas conexiones funcionales".

A nuestro juicio, la relevancia del análisis de Parr para nuestro interés consiste en que destaca la posibilidad de bidireccionalidad en las relaciones de difusión espacial de expansiones económicas, esto es, la no ineluctabilidad del proceso difusor de innovaciones siempre desde el centro a la periferia, consiguiendo, simultáneamente, el establecimiento de una secuencia de polarización que nace intrarregionalmente a partir de fenómenos como la expansión de la base

exportadora y la sustitución de importaciones en núcleos urbanos que no son, necesariamente, centros metropolitanos en sí mismos.

Por otro lado, Jane Jacobs ponía de manifiesto un tipo de explicación sobre el desarrollo económico de las ciudades que incorporaba, en parte, la idea del potencial endógeno como elemento explícitamente necesario al proceso de crecimiento urbano. Así, el desarrollo acontece gracias a las innovaciones, pero se expansiona mediante la sustitución de importaciones. Ambos procesos se encuentran fuertemente vinculados y son función de la dimensión de las economías urbanas. Más aún, el éxito en la sustitución de importaciones requiere adaptaciones en los materiales y métodos de producción, así como en el diseño, y a su vez todo esto precisa de innovación e improvisación. Según Jacobs, la sustitución de importaciones desencadena un proceso secuencial que movilizará los recursos propios, internos, endógenos de la ciudad, de modo que variará no sólo la composición de la oferta de productos acabados, sino también la de bienes intermedios y servicios a través de la aparición rápida, y funcionalmente lógica, de nuevas empresas.

A pesar del valor de la aportación de Jacobs, creemos que la sustitución de importaciones tampoco es el único modo de explicar el desarrollo económico de los núcleos urbanos. Mecanismos como las economías de aglomeración y la polarización del crecimiento con sus diferentes consecuencias, así como la base exportadora urbana, pueden ser desencadenantes que remuevan los obstáculos y dinamicen el potencial endógeno de crecimiento. No conviene, pues, simplificar un proceso en el que seguramente pueden intervenir distintos factores y con muy diferente peso relativo, según el caso.

Las economías de aglomeración y la polarización del crecimiento con sus diferentes consecuencias, así como la base exportadora urbana, pueden ser desencadenantes que remuevan los obstáculos y dinamicen el potencial endógeno de crecimiento.

2.- ALGUNAS EXPERIENCIAS DE CIUDADES EUROPEAS

Con la crisis económica de los setenta se ha roto una

La promoción económica de las ciudades: una política nueva que se abre paso en Europa.

forma de operar de la política económica regional y del desarrollo local. Los nuevos problemas que la crisis ha generado han revitalizado "la ciudad" como elemento nucleador y generador de la actividad económica y, a partir del mismo, sobre el resto de su entorno. En efecto, la depresión económica ha provocado el declive de muchos proyectos de inversión privada, ha exacerbado la competencia entre regiones y ciudades para captar inversiones y empleo, complicando todavía más el laberinto de los incentivos. Y como consecuencia de todo ello, las ciudades (de una dimensión poblacional no inferior al medio millón de habitantes en un primer momento) han volcado su interés en el desarrollo de la actividad empresarial endógena, es decir, en las potencialidades de empresas y de empleos a nivel local y relacionados con los recursos y las necesidades locales.

Las Corporaciones Locales, "pesadas máquinas burocráticas", en ciudades de tamaño grande y pequeño se encuentran ante un triple reto:

1. Evaluar y prever el desarrollo económico local.
2. Apoyar las iniciativas de desarrollo económico que se producen en su entorno.
3. Inducir, incentivar, motivar y movilizar nuevas iniciativas económicas.

Para fomentar la creación de empleo y el desarrollo económico a nivel local se debe crear un nuevo marco de apoyo descentralizado a nivel local que permita que las áreas locales desarrollen su capacidad para planificar, gestionar y financiar proyectos. Se trata de concertar con los diferentes actores locales, tanto los tradicionales como los nuevos; tanto los diferentes niveles de la Administración como el apoyo activo de la iniciativa privada y el diseño de nuevos instrumentos.

Veamos cual ha sido la reacción de algunas ciudades europeas ante este triple reto, como un botón de muestra.

• Liverpool

La causa más importante del declive económico de Li-

Liverpool viene dada por la decadencia progresiva de su modo de existencia original: el puerto, las industrias ligadas al mismo, el transporte y las comunicaciones. Se ha pasado del año 1965 en que el 18,5% del tráfico comercial del Reino Unido pasaba por esta ciudad al año 1983 en que este porcentaje bajó al 2,8%; ello supuso que en ese mismo período la población se redujese al 746.000 a 510.000 personas básicamente por la destrucción de puestos de trabajo ya no solo de las actividades ligadas al tráfico marítimo, sino también del resto de empresas industriales.

Al margen de las consideraciones señaladas sobre la pérdida de competitividad del puerto de Liverpool y las consecuencias que la recesión económica tuvo, hay que tener en cuenta que la base industrial de la zona está formada por grandes empresas nacionales o multinacionales, muy sensibles a las situaciones generales de recesión. El 50% del empleo industrial está localizado en empresas de más de 1.000 trabajadores, teniendo el 90% de estas empresas, la sede social en otra ciudad.

Una de las primeras medidas tomadas por los órganos municipales fue la creación del "The Merseyside country council" o consejo metropolitano cuya principal labor fue el mejorar la calidad de vida del área a través de la recalificación del suelo lo que motivó la creación de nuevos parques, escuelas y zonas de ocio.

Liverpool fue pionera de la idea "build for sale" por la que los promotores privados podían efectuar sus actividades sobre terrenos de propiedad municipal, edificando casas para su posterior venta al sector privado, especialmente a gentes de fuera de la ciudad. También habría que reseñar la "Great Howard Street Industrial Improvement Area" en que, a través de las mejoras en infraestructura, comunicaciones y servicios se dotaron ciertas zonas para usos industriales y comerciales con lo que se logró la instalación de 250 unidades industriales. Liverpool comenzaba su nuevo desarrollo con la creación de la "Development Agent" y el "Merseyside Economic Development Committee" (MERCEDO)

Liverpool fue pionera de la idea "build for sale" por la que los promotores privados podían efectuar sus actividades sobre terrenos de propiedad municipal, edificando casas para su posterior venta al sector privado, especialmente a gentes de fuera de la ciudad.

con funciones como la de comercializar terrenos y locales y obtener subvenciones y apoyos para las empresas allí instaladas lo que llevó finalmente a la constitución de la "Merseyside Improvement Ltd.", empresa creada para sostener financieramente los proyectos del Comité Metropolitano y los programas de creación y mantenimiento del empleo. De otra parte, comenzó a funcionar "Merseyside Education, Training and Enterprise Ltd. (METEL)" con funciones que iban desde el joint-venture hasta el hotel de empresas.

Con el cambio gubernamental de 1979 se comenzó con el llamado "Mark II" cuya primera evidencia de funcionamiento fue la creación del "The Merseyside Development Corporation" cuyos proyectos más importantes llevados a cabo han sido el "International Garden Festival" y la rehabilitación simultáneamente del "Albert Dock". El festival atrajo más de tres millones de visitantes con la particularidad de que los terrenos y edificios fueron posteriormente ocupados por el sector privado para un nuevo parque comercial, y el edificio ha sido transformado en Museo Marítimo (La Tate Gallery del Norte).

Como podemos observar, en Liverpool se han ensayado un gran número de instrumentos de política urbana: desde la planificación en el uso del suelo enfocado al desarrollo económico hasta la creación de empresas con fines específicos para la promoción económica de la ciudad. Se trata en definitiva de la utilización de los métodos de la política y economía regional y urbana combinando los estímulos, la infraestructura, la ayuda financiera y la intervención directa.

• Hamburgo

Hamburgo es una ciudad que orienta su política hacia el desarrollo económico que entiende desde la perspectiva de ofrecer un estilo de vida agradable, con atractivas posibilidades en los sectores del ocio y esparcimiento, la cultura y el transporte sobre la base de potenciar sus universidades y escuelas universitarias. La creación y consolidación de estos condicionantes ha sido la tarea fundamental de los su-

cesivos gobiernos municipales.

Los objetivos básicos de la política económica municipal se han basado en los siguientes puntos:

1. Cooperación entre los cuatro estados litorales del norte de Alemania.

2. La estructuración de Hamburgo en un centro de servicios del Norte y la creación de una ciudad residencial agradable. En este sentido se ha tratado de proveer del suelo necesario para los investigadores potenciales intentado atraer el mayor número de actividades de ocio y esparcimiento al mayor nivel posible con el fin de mejorar el ambiente y la imagen exterior en general de la ciudad, al tiempo que se estimulaba la concepción de Hamburgo como centro de congresos y exposiciones. Tan sólo en este tema se gastó una cifra superior a los 200 millones de Marcos.

3. Actividades en el sector industrial, tratando de mantener el equilibrio ecológico con el fin de que la industria no perjudicase la imagen de la ciudad como centro de ocio y cultura.

4. Consolidación de la infraestructura técnica. Al margen de las mejoras necesarias en las comunicaciones terrestres y marítimas se ha potenciado con exclusividad el puerto marítimo y las comunicaciones aéreas. Se desarrolló una ley especial de protección del puerto de Hamburgo al que se ayudó con la construcción de nuevos servicios portuarios e industriales. El aeropuerto fue modernizado duplicando su capacidad.

5. Ciencia y técnica. Se potenciaron las relaciones con la universidad mediante las correspondientes ayudas a la explotación y puesta en marcha de los descubrimientos técnicos y científicos lo que llevó a la creación de una "Universidad Técnica" en 1978 que trajo consigo la creación de:

- Un Centro de la Energía.
- Centro de estudios del agua.
- Centro tecnológico.
- Instituto de desarrollo tecnológico.
- Laboratorio de Alta Tecnología.
- Centro de Alta Tecnología.

Uno de los objetivos básicos de la política municipal de Hamburgo ha consistido en convertir a la ciudad en un centro de servicios del Norte y en una ciudad residencial agradable.

todos ellos con funciones independientes que han logrado la permanencia en la ciudad de los recién titulados que han avanzado en sus conocimientos impulsando la nueva imagen de Hamburgo.

6. Instrumentos de política económica. Resulta evidente que todo el esfuerzo volcado hacia el crecimiento económico ha tenido un fuerte peso específico con los instrumentos habituales, es decir, impuestos y subvenciones pero resulta de capital importancia para este trabajo resaltar a la "Hamburg Society for the Promotion of Industry and Commerce". Es decir, la Sociedad de Hamburgo para el Desarrollo de la Industria y el Comercio. El Ayuntamiento hamburgués creó una compañía privada que ha desarrollado de una forma eficaz todas las políticas de las que cabe destacar las de relocalización e implantación en Hamburgo de las principales empresas del país con el fin de darle el sello de "Hamburgo Centro de Negocios".

• Birmingham

Birmingham es el centro de la región de "West-Midlands" con una estructura administrativa basada en el Comité Metropolitano de West Midlands creado en 1966.

Los problemas de la ciudad pueden resumirse en los siguientes puntos. El más importante atañe al éxodo de la industria manufacturera con una pérdida cifrada de 120.000 puestos de trabajo no compensados por ningún otro sector dado el efecto multiplicador negativo que ha tenido este éxodo sobre el sector servicios y comercio.

Otro de los importantes problemas es el alojamiento (vivienda). La mayor parte de las viviendas se encuentran en un estado lastimoso dada su antigüedad que reclama su rehabilitación pese a la pérdida en términos absolutos de población (disminuyó un 8,3% en la última década), descenso motivado en parte por la relocalización de la población en el área metropolitana, lo que provoca un tercer problema por la diferencia de habitat y calidad de vida entre un centro de la población viejo y vetusto asentado sobre viejas fábricas y una periferia cada vez más poblada con importan-

tes déficits de servicios.

La problemática de la ciudad, dada su extensión metropolitana, ha sido asumida tanto por el Consejo general de West-Midlands como por el Consejo Municipal cuya política se ha basado en varios frentes:

Contribución a la política administrativa del centro de la ciudad lanzada por el gobierno por medio de la Ley de urbanización de los Centros de las Ciudades de 1978 (Ley que vimos también afectada en el caso de Liverpool).

El programa afectó a dos mil quinientos proyectos que iban desde un programa de vacaciones para niños hasta la instalación del, en la actualidad, Parque Tecnológico de Birmingham en colaboración con la Universidad de Aston.

Una de las mejores iniciativas fueron los nuevos talleres corporativos (Birming New Enterprise Workshop - BNEWS), algo similar a los hoteles de empresas; la idea última está en procurar las unidades/talleres pequeñas y de base para los nuevos empresarios y emprendedores que comparten los servicios. El éxito de la iniciativa lo demuestra el hecho de que el 80% de las empresas iniciadas en 1984 existen en la actualidad.

Pero la gran operación es sin duda el Parque Tecnológico de Aston, una empresa formada por el Ayuntamiento, la Universidad de Aston y el Lloyds Bank que sobre una superficie de nueve hectáreas desarrolla unidades de "incubación" de proyectos de nuevas firmas en los sectores de la informática y alta tecnología.

El problema de la vivienda fue abordado en una primera fase mediante la subvención a las unidades familiares para la rehabilitación de viviendas lo que produjo dos tipos de problemas: la distracción de los fondos hacia otras actividades y la lentitud en que se llevaba a cabo esa rehabilitación lo que supuso la puesta en marcha del "enveloping". En una segunda fase el ayuntamiento tomó la iniciativa en la rehabilitación efectuando programas por calles y manzanas, en 1982 eran ya dos mil las viviendas restauradas lo que devolvió la confianza de la población y supuso un fuer-

Una de las grandes iniciativas de Birmingham ha sido la creación del Parque Tecnológico de Aston, en colaboración con la Universidad de Aston y el Lloyds Bank.

La promoción económica de las ciudades: una política nueva que se abre paso en Europa.

te incremento en los niveles de ocupación (ahora en condiciones dignas) del centro de la ciudad, ello, evidentemente trajo consecuencias positivas para el empleo; hoy son más de 16.000 las viviendas restauradas.

Se creó una comisión de desarrollo económico que basó su estrategia en:

- Revitalizar las industrias punta seleccionadas por su carácter altamente competitivo, diversificando los sectores basados en alta tecnología.

- Potenciación de la actividad turística.

- Incremento del empleo sobre la base de potenciar los servicios personales y actividades paraindustriales (consultoría, asesoramiento...).

- Movilizar los recursos humanos en base a su formación.

Los programas para el desarrollo de los objetivos señalados se basaron en la estrecha colaboración desarrollada con el Sector privado quien participó activamente en los mismos. De esa colaboración aparecieron las siguientes líneas de actuación.

- Desarrollo de los negocios a través del Plan para los negocios y el empleo que permitió poner a disposición de las pequeñas empresas las subvenciones, garantías de préstamos e inversiones en valores mobiliarios para las empresas creadoras de puestos de trabajo o que presentaran un compromiso de su mantenimiento.

- Colaboración en la creación del Parque Tecnológico de Aston y otras iniciativas con la Universidad como por ejemplo el "The Business Innovation and Development Centre" con funciones similares a los de una sociedad de capital-riesgo.

- Compra de terrenos y construcción de edificios con la creación de zonas de exclusividad industrial con viales perfectamente comunicados (Parque industrial de Holford, Parque de los Negocios de Woodgate).

- Puesta en marcha de programas de formación profesional básicamente para los jóvenes en los que se desarro-

llan aplicaciones de nuevas tecnologías en la producción o cursos de gestión para nuevos emprendedores.

— Desarrollo del turismo en base a la remodelación y construcción de museos y un Centro de Exposiciones, remodelación del aeropuerto, un Centro internacional de Congresos, creación de hoteles y mejoras en las vías de acceso tanto a la ciudad como a los centros de negocios.

• Milán

La reorientación de la política local de Milán se produjo desde 1976 a través del Plan Director de Milán (Variante) que tuvo que sufrir sucesivas modificaciones al modificarse las condiciones existentes en el momento de su relación dado que los años siguientes quedaron enmarcados por una profunda crisis de la economía y por la descentralización de las actividades industriales hacia las zonas periféricas. La legislación de los años 1980/85 ponen de manifiesto los esfuerzos por la elaboración de proyectos especiales que puedan poner en marcha un profundo cambio en la estructura económica y espacial de la región metropolitana.

Uno de los pasos más importantes fue el proyecto "Progetto Passante" iniciado en 1982 elaborado por un grupo interdisciplinar de expertos y funcionarios públicos que desarrollaron en 1983 el "Documento Directors" que estableció las oportunas modificaciones en el sistema de comunicaciones de la ciudad, sobre todo en las líneas ferroviarias y que puso en marcha cuatro nuevos proyectos con fines específicos:

— Proyecto "Portelle-Fiera" que consideró las oportunidades de la Exposición Internacional de Milán y la creación de un Gran Centro de Congresos.

— Proyecto "Garibaldi-República" para la puesta en marcha de un nuevo centro comercial junto a la estación de Milán, fuera del centro de la ciudad con el fin de proceder a una paulatina descentralización de los servicios financieros y públicos.

— Proyecto "Nord-Quest" y "Sud-Est" donde sobre la

A partir de una comisión mixta privada-pública, Milán ha puesto en marcha un conjunto de proyectos que han mejorado notablemente la calidad de vida de su población.

base de las fábricas fuera el servicio y abandonadas se comenzó a desarrollar nuevas actividades industriales y de servicios de avanzada tecnología con el fin de mejorar la calidad de vida de la zona.

Milán consiguió con esta fórmula de la puesta en marcha de una serie de grandes proyectos una importante mejora en la calidad de vida de una población que en los últimos quince años había disminuído en más de 200.000 personas. La base fue la comisión mixta privada-pública que con un carácter interdisciplinar, aglutinó los esfuerzos hasta entonces diseminados en múltiples departamentos administrativos.

• **La mutación de los fondos estructurales de la CEE y el desarrollo local**

Como corolario de la realización del gran mercado interior para 1992, el Acta Unica Europea pone de relieve la prioridad esencial de un refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad. Para conseguirlo, prescribe la reforma de los fondos estructurales con objeto de acrecentar su eficacia al servicio de dicho imperativo.

Cada cual con su especificidad propia, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)-Sección Orientación están llamados a intensificar sus acciones en favor de la creación de empleo y de desarrollo local.

Tanto en términos financieros como en términos de estrategia, el alcance de la reforma para reforzar el papel de los fondos estructurales es considerable:

— El Consejo ha decidido ya doblar el presupuesto de los fondos para 1983. Este aumento representa pasar de 7.000 millones a 14.000 millones de ECUs.

— Sus intervenciones se concentrarán en cinco objetivos prioritarios, que revelan las necesidades más urgentes con que se enfrente la Comunidad Europea para reforzar su

cohesión:

- la recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo.
- la reconversión de las regiones industriales en declive.
- la lucha contra el desempleo de larga duración.
- la inserción profesional de los jóvenes.
- la adaptación de las estructuras agrícolas y el desarrollo de las zonas rurales.

— Se mejorará la eficacia y el impacto de las intervenciones gracias a un nuevo concepto. En este campo la Comisión ha establecido cuatro grandes principios:

- la complementariedad, es decir, la necesidad ante todo de vincular toda acción comunitaria a las acciones propuestas y pilotadas por las instancias nacionales.

- la asociación: en todas las fases de su ejecución, las intervenciones deben apoyarse en una concertación y una participación activas de todos los agentes.

- la programación: la coherencia de las acciones no se consigue con la mera multiplicación de proyectos concretos sino con la inclusión de los mismos en programas plurianuales de suficiente envergadura.

- la integración: se tratará de llegar al máximo de eficacia promoviendo todas las sinergias posibles entre los tipos de acciones, entre los apoyos de que se benefician y entre los socios que puedan dinamizarlas.

El programa LEDA de la CEE —que tiene por objetivo la búsqueda de estrategias capaces de promover el empleo a nivel local— se sitúa plenamente en el sentido de la reforma de los fondos estructurales. LEDA, gracias a su acción piloto en 24 zonas experimentales, proporciona otros tantos valiosísimos indicadores para llevar a cabo esta reforma fundamental.

Los 24 proyectos-piloto del programa LEDA, con características demográficas muy diversas, han sido seleccionados con arreglo a criterios geográficos que permiten cubrir los cuatro puntos cardinales de la Comunidad Europea. Las zonas elegidas tiene como primera característica una tasa

El programa LEDA de la C.E.E. tiene por objetivo la búsqueda de estrategias capaces de promover el empleo a nivel local.

elevada de desempleo. Representan una muestra diversificada de especificidades locales que se dan en todos los Estados Miembros. Los criterios que se han tomado son:

1.- LA DOMINANTE RURAL. Las zonas "periféricas", pobres en recursos y medios, alejadas de los centros de decisiones políticas y económicas, siguen dependiendo de un sector agrícola tradicional, basado en la explotación familiar y con enormes problemas de adaptación al volatilizarse sus salidas. Ello es lo que conlleva una fuerte propensión a la emigración de la población, que no consiguen frenar las posibles actividades alternativas (con frecuencia limitadas a un turismo estacional y bastante marginal). En esta familia hay que colorar a: Las Baronnies (Francia), Alentejo Norte y Chaves (Portugal), Arcadia y la provincia de Sitia (Grecia), la Basilicata (Italia), Connemara (Irlanda).

2.- LAS ZONAS MIXTAS. Aunque las zonas mixtas tengan todavía un importante sector agrícola, no pueden colocarse en la categoría precedente. Sus problemas de empleo están igualmente relacionados con la presencia de otros sectores de actividad con dificultades sobre todo la industria agro-alimentaria y la construcción naval. Tienen que tratarse, por ello, como casos "mixtos". Pertenecen a este grupo: la región Medio-Oeste (Irlanda), el distrito oeste de Groninga (Países Bajos), el distrito de Leer (Alemania) y Lolland (Dinamarca).

3.- LAS "CUENCAS INDUSTRIALES" EN DECLIVE. Varias zonas son representativas de las cuencas de industrias tradicionales que se encuentran en declive. Se suele tratar de polos de mediana importancia en términos de población. Hasta hace poco estaban muy especializados en una actividad industrial hoy azotada por la crisis y las reestructuraciones. Se pueden citar por ejemplo: la fabricación textil — en Tilburg (Países Bajos) y Alcoy (España)—, la extracción minera —en Genk (Bélgica), en la región de Bruaysis y en St. Etienne (Francia)—; la industria petroquímica —en Ravenna (Italia)—; los astilleros de Aalborg (Dinamarca) y de Dundee (Escocia); la siderurgia en Oberhausen (Alemania).

4.- LAS ZONAS DE GRAN CONCENTRACION URBANA. La característica principal de estas zonas reside en una importancia en términos de población urbana (se trata de ciudades de varios centenares de miles de habitantes como Barcelona, Hamburgo, Nottingham y Lieja) con todas las múltiples facetas que puede presentar la crisis del empleo. Las actividades económicas están en estas zonas claramente diversificadas. De ello se desprende dificultades sectoriales múltiples que pueden afectar tanto las actividades ya citadas en otras zonas como toda una gama de industrias manufactureras o incluso la rama de servicios. Son zonas estas en las que el número de agentes locales y de iniciativas locales puede ser muy elevado.

Es evidente que lo apuntado más arriba es la dirección que está tomando la política de la CEE y es de gran interés. En la Conferencia de Eurociudades realizadas en Barcelona en abril de 1989 se ha abundado en la misma dirección.

3. LA POLITICA DISEÑADA DE PROMOCION ECONOMICA DE LA CIUDAD DE VALENCIA

3.1.- Estructura productiva de Valencia: especialización terciaria

La ciudad de Valencia ha sido, históricamente, el núcleo que ha concentrado las tareas de coordinación y distribución de productos y servicios, así como la centralización de decisiones y la difusión de innovaciones. Por el contrario, el desarrollo industrial se ha distribuido en los núcleos próximos a la ciudad, lo cual ha servido de base para la concentración en ésta de servicios tanto a nivel productivo como financiero, tecnológico y comercial. Los datos referentes a la distribución sectorial de la población activa confirman este análisis. En la actualidad los efectivos agrarios han quedado reducidos a una cifra casi testimonial y pasaron de ser un 14% de la población activa en 1950 a menos de 1,6% de los ocupados en 1986; en cuanto a los activos industriales su evolución fue diferente, aumentando ligeramente has-

Valencia ha alcanzado una especialización en los servicios no sólo como centro del terciario avanzado de su Area Metropolitana, sino de toda la Comunidad Valenciana.

ta 1970 para descender después; por el contrario los ocupados en actividades terciarias han ido creciendo de forma continuada desde un 49% en 1950 hasta un 65% en 1986.

Por tanto Valencia ha alcanzado una especialización en los servicios no sólo como centro del terciario avanzado de su Area-Metropolitana, sino de toda la Comunidad Valenciana. Basta señalar que frente al 20,3% que supone la ocupación de la capital respecto al total regional, la población dedicada al comercio representa el 24,7% y la englobada en el resto de servicios el 30,7%. Dentro de estos últimos destacan de manera especial los servicios financieros y de seguros y los de servicios a empresas (asistencia técnica y jurídica, fiscal, informática, publicidad, consultoría y auditoría) que concentran el 34% y 42% respectivamente.

En definitiva, Valencia presenta una estructura sumamente compleja y diversificada, que actúa centralizando a la vez que difundiendo los avances tecnológicos, los cambios productivos y la asistencia y asesoramiento empresarial, jugando un papel hegemónico en todo su entorno.

Para comprender la especialización funcional de la ciudad de Valencia su dinámica evolutiva con el transcurso de los años es necesario situarla en el contexto del Area Metropolitana que nuclea y organiza y dentro de la cual se desarrolla una creciente especialización funcional del territorio, tanto como resultado de la propia evolución del sistema capitalista, como el mecanismo de los precios del suelo y de las políticas urbanísticas aplicadas.

Las consideraciones de accesibilidad, dotaciones del suelo o infraestructuras y el precio de éste, justificarían el traslado de actividades industriales desde el centro de la ciudad a los distritos periféricos, y desde éstos a los municipios del entorno. La importancia que alcanzan las economías de aglomeración y el particular funcionamiento del mecanismo de los precios del suelo, potencian que el centro del Area Metropolitana evolucione hacia una especialización terciaria, al hacer que determinadas actividades por su menor rentabilidad o mayor utilización del espacio no puedan pagar los precios que marca el mercado. En muchos casos, además,

la salida de determinadas actividades industriales hacia las zonas industriales periféricas se debe a la búsqueda de beneficios extraordinarios con la venta de unos terrenos considerablemente revalorizados.

La adecuación conjunta de todas las fuerzas referidas explica que la especialización espacial dentro del Área Metropolitana de Valencia sea un hecho indiscutible, existiendo un centro de negocios y del terciario avanzado relativamente acotado, unos distritos y barrios con una clara orientación residencial, y unas zonas típicamente industriales y en muchos casos coexisten con hábitats de tipo residencial.

Entre 1970 y 1986 los cambios que afectan al sector servicios son notables, configurándose un desarrollo del terciario avanzado nucleado en torno a los servicios financieros, seguros, servicios a empresas, transportes y comunicaciones, comercio especializado, etc. Las actividades terciarias no comerciales son las que más favorablemente han evolucionado en los últimos años, tanto en cuanto a número de establecimientos como de personal ocupado. En coherencia con el proceso de descentralización industrial la ciudad se especializa en las actividades terciarias, disponiendo de un segmento de servicios avanzados cada vez más dimensionado. Así, en los distritos centrales de la ciudad de Valencia la población ocupada en las actividades terciarias supera el 70% de la ocupación total como es el caso de los distritos del centro histórico de Ciutat Vella, l'Eixample, Extramurs y Pla del Real. Los distritos centrales en conjunto absorben el 44,3% de los establecimientos.

3.2.- La necesaria coordinación horizontal en la actuación de un Ayuntamiento para rentabilizar las diversas actuaciones

Las Corporaciones Locales tienen gran capacidad para potenciar de forma activa el desarrollo económico de su territorio, tanto por el volumen de los recursos totales como por el carácter de las actuaciones. Desde esta perspectiva se viene produciendo en toda Europa una tendencia creciente de reforzamiento del papel de las Corporaciones Locales como agentes dinamizadores de la actividad económica en su

La promoción económica de las ciudades: una política nueva que se abre paso en Europa.

área de influencia. Esta tendencia se ha traducido en una creciente desviación de recursos locales hacia dicho tipo de actividades, concediéndoles una prioridad relativa sobre otros gastos tradicionales. Cabe señalar la inexistencia de un marco legal que al menos explícitamente abriera el camino a la intervención directa de las corporaciones locales en la actividad económica.

Se han establecido por parte de gobiernos centrales y autoridades municipales diversos programas de apoyo y promoción de iniciativas locales en el ámbito del desarrollo económico y de la creación de empleo. Tal es el caso del propio Ayuntamiento de Valencia que desarrollo conjuntamente con el INEM programas de empleo.

Dada la situación de penuria en que se desenvuelven las Haciendas Locales, se están perfilando líneas de actuación municipal que fomentan la colaboración del sector privado.

La exigencia de una política por parte de las Corporaciones Locales más activa en la creación de las condiciones que posibiliten a largo plazo la generación de niveles de crecimiento de la actividad económica suficientes se ha convertido en una demanda social generalizada. Para el cumplimiento de esta demanda la mayor dificultad con que se ha tropezado es la situación de penuria económica en que se desenvuelven las Haciendas Locales. Buscando una solución a este grave problema se están perfilando líneas de actuación municipal que pretenden adoptar fórmulas nuevas de actuación que pasan fundamentalmente por la colaboración y potenciación del sector privado, y éste es el caso, por ejemplo, de las Sociedades de Capital-Riesgo, destinadas a proporcionar financiación a proyectos innovadores en los que se integran conjuntamente iniciativa privada y pública.

En relación con los recursos financieros, cabe plantearse una gestión eficaz de los fondos disponibles, tanto de los generados internamente por el propio Ayuntamiento, como de los que provienen de otras administraciones u organismos (INEM, Generalitat, etc.). En este sentido resulta preciso coordinar los diferentes programas y presupuestos, colaborando lo más ampliamente posible con otras instituciones públicas y privadas en áreas de obtener una respuesta más amplia y eficaz a las necesidades económicas y sociales de la ciudad. Se trata en última instancia de potenciar el efecto

multiplicador conjunto de las distintas políticas desarrolladas.

Se vio en el anterior epígrafe la dimensión de la ciudad de Valencia como centro tanto del área metropolitana como a nivel regional, determinando este hecho el solapamiento de la actividad de numerosas instituciones públicas (Ayuntamientos, Consell Metropolít, Diputación, Generalitat y Administración Central). Por otra parte se hace necesario también, el establecimiento de relaciones desde el Ayuntamiento con otros organismos y entidades, tanto españolas como extranjeras (Universidades, Centros de Investigación, Cámaras, Asociaciones Empresariales, Sindicatos, Gremios, otros municipios y otros organismos europeos e internacionales) para el intercambio de información de carácter económico.

Dentro del propio Ayuntamiento la tarea de coordinación entre sus Áreas para llevar a cabo las diversas actuaciones es una labor imprescindible si se pretende que los programas tengan una continuidad y eficacia así como la rentabilidad máxima de los recursos de la Corporación, para ello deben establecerse unas redes de información rápida y fluida entre los distintos Departamentos, una coordinación entre Áreas para la definición y diseño de los planes municipales así como para la supervisión de su ejecución y una evaluación y seguimiento conjunto de estos planes.

3.3.- Hacia una política de Promoción Económica de la ciudad de Valencia: programas y actuaciones

El departamento de Promoción Económica y Empleo de la ciudad de Valencia se ha propuesto una serie de metas en un plazo medio (1988-91) que vienen plasmadas en una serie de programas y actuaciones, algunas de las cuales ya se han empezado a poner en marcha. Estos programas son los siguientes:

— Programa de iniciativas empresariales e innovación.

Sus objetivos son dinamizar la actividad comercial de la ciudad de Valencia. Para ello establece esta serie de actuaciones, entre otras:

1) Estudios de viabilidad sobre proyectos contemplados

en el Convenio de colaboración entre la Consellería de Industria, Comercio y Turismo y el Ayuntamiento de Valencia.

2) Publicación del estudio "Dinámica de creación de nuevas empresas en la ciudad de Valencia y su Area Metropolitana".

3) Creación de la Oficina de Desarrollo Comercial.

4) Relación del PAC del Centro Histórico.

5) Estudios sobre incentivos a la actividad económica en el Centro Histórico.

— Programa de Fomento del Turismo y Promoción Exterior.

Sus objetivos son la promoción turística de la ciudad en el exterior, la modernización de las Oficinas Municipales de Información Turística, formación de guías turísticas, publicación de boletines homologados de información turística, difusión del patrimonio histórico-artístico. En cuanto a las actuaciones algunas de ellas son las siguientes:

1) Constitución del Consejo Asesor de Turismo y Promoción Exterior del Ayuntamiento.

2) Potenciación de las Oficinas Municipales de Turismo.

3) Jornadas:

— Valencia: ciudad de Congresos.

— Equipamientos turísticos de carácter urbano.

4) Homogeneización de la Imagen Exterior de la ciudad.

5) Escuela de Hostelería y Turismo.

6) Estudio sobre la viabilidad de Expo-Mediterráneo.

7) Centro Permanente de artesanía.

8) Difusión del Patrimonio Histórico-artístico.

9) Elaboración del censo de centros o instalaciones para la celebración de Congresos y Exposiciones de Valencia.

10) Formación de "Guías Turísticas".

— Programa de Fomento del Empleo.

Mediante este programa se pretende:

1) Facilitar el acceso de los jóvenes a un primer empleo utilizando al máximo la capacidad de contratación del Ayuntamiento y de las empresas municipales y facilitando su posterior inserción laboral.

El Departamento de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Valencia ha puesto en marcha Programas de Iniciativas empresariales e innovación, Fomento del Turismo y Promoción Exterior y Fomento del empleo.

2) Fomentar el empleo temporal de determinados colectivos primando a personas con problemáticas personales, familiares y/o sociales graves.

3) Promover la creación de pequeñas empresas que sean viables económica, técnica y financieramente, en proyectos innovadores y/o de interés social.

4) Proporcionar formación básica a colectivos jóvenes que se encuentran en situación de marginación social.

5) Poner en marcha Centros de Información Juvenil y una OPEC en colaboración con el INEM.

6) Coordinación de las actuaciones de las diferentes Áreas Municipales destinadas a la creación de empleo.

7) Potenciación del uso de fondos externos destinados a la creación de empleo y a la formación de trabajadores.

Estos objetivos se ven plasmados en las siguientes actuaciones:

— Trabajos de colaboración social.

— Inserción Profesional a través de contratos en prácticas.

— Formación en Alternancia.

— Fomento del Empleo Juvenil en barrios de acción preferente.

— Ocupación temporal de parados mayores de 50 años y parados de larga duración.

— Integración laboral del minusválido.

— Escuela-Taller San Miguel de los Reyes.

— Agentes de Desarrollo Local.

— Iniciativas empresariales de los jóvenes. La experiencia de los premios "Valencia Empresa Joven" ha sido muy interesante.

Por otra parte, se pretende formar el Consejo Municipal de Fomento Económico y del Empleo de la ciudad, poner en marcha la Oficina de Promoción de Empleo y Cualificación de Valencia en colaboración con el INEM y el Centro de Información Juvenil.

4.- A MODO DE CONCLUSION

La ciudad ha vuelto a ser un centro de atención política

y económica, la crisis afectó a las ciudades cuestionando la confianza que tenían como centros difusores de la innovación y del desarrollo económico. Se agravaron las condiciones de vida, sus bases productivas entraron en crisis y las nuevas actividades insuficientes para absorber las necesidades del empleo. La Administración de la ciudad se ve agobiada por los costes crecientes de los servicios y de las infraestructuras y por la multiplicidad de las demandas sociales, los procesos de marginación han resultado superiores a los de integración, pero se perciben signos de recuperación de las ciudades como:

a) La ciudad se ha revalorizado como centro de atracción de las actividades productivas. Las nuevas tecnologías necesitan del paraguas de los centros de investigación, de las universidades y de las Administraciones públicas.

b) La terciarización es un fenómeno típicamente urbano.

c) La reindustrialización pasa por la formación de pequeñas empresas que rehabiliten y reconviertan el viejo tejido urbano y resultan del mercado de mano de obra y de los atractivos de localización del espacio urbano.

d) El dinamismo del consumo empuja a la especialización de las actividades comerciales y a la localización en zonas urbanas densamente pobladas, cuando no a la concentración de la oferta comercial y de servicios.

e) Los valores culturales de esta década han recuperado las formas de vida urbanas.

f) Las políticas que dan respuesta a la crisis y la dinamización económica han favorecido a las ciudades, puesto que es donde se generan mayores iniciativas reactivadoras públicas y privadas.

g) El nuevo urbanismo se ha orientado hacia la recuperación de la ciudad construída y ha integrado los objetivos de reactivación económica abandonando el funcionalismo del pasado.

h) Se confía en la ciudad como lugar de innovaciones, moda, creación y comunicación.

i) En la ciudad de Valencia esta forma de ver los problemas urbanos se está abriendo paso a través del Departa-

El Mercado Unico Europeo va a ser el revulsivo dinamizador de la política de promoción económica de las ciudades como un instrumento a través del cual canalizar los fondos estructurales de la C.E.E.

mento de Promoción Económica y Empleo.

j) La experiencia del programa LEDA de la CEE va a suponer con toda seguridad, un nuevo punto de arranque de una política económica de desarrollo local. El Mercado Único de 1992 va a ser el revulsivo dinamizador de la política de promoción económica de las ciudades como un instrumento a través del cual canalizar los fondos estructurales de la CEE.