



MODEL D'ANÀLISI ECONÒMICA I TERRITORIAL
I MODEL D'INTERVENCIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC

Intervenció a les Jornades *Present i Futur de l'Economia Catalana*
Novembre 1989

JOSEP ROIG

*Ex-director de Serveis de Promoció Econòmica
de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona i
Gerent de la Universitat de Barcelona*

SUMARI

1. Introducció.
2. El model d'anàlisi econòmica i territorial.
3. El model de decisió i el model d'execució.

Annex. Una nota sobre el lloc de l'àrea metropolitana de Barcelona dins dels models d'evolució urbana i d'evolució econòmica i de Barcelona dins del context de les grans ciutats europees.

MODEL D'ANÀLISI ECONÒMICA I TERRITORIAL I MODEL D'INTERVENCIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC

1. Introducció

Dues són les qüestions a les quals voldria adreçar-me en aquestes pàgines:

- Quin model d'anàlisi econòmica i territorial és útil per a Catalunya?
- Quin model de decisió i execució pública es requereix respecte al territori?

El primer punt, fonamentat en els coneixements, ens ha de permetre elaborar teories i models. El segon punt fa referència al procés de planejament o de decisió i és el nexa entre coneixement i acció organitzada i racional.

He de dir que, en aquests moments, Catalunya hauria d'estar molt més preocupada de saber com organitza el seu model de decisió pública i el seu model d'execució de les actuacions que no pas pel model d'anàlisi, el qual crec sincerament que els coneixements de la realitat de Catalunya i la comparació amb regions semblants ens el fan ben evident.

2. El model d'anàlisi econòmica i territorial

La meua interpretació personal és que el model de xarxa urbana, i no xarxa comarcal, és el que s'està aplicant a totes les regions semblants a la nostra. Simplificant, per brevetat, l'anàlisi de l'economia i el territori català s'ha de fonamentar, per aquest ordre, en tres temes:

- El paper de la metròpoli de Barcelona dins la xarxa europea i mundial de metròpolis i les transformacions econòmiques i territorials que la innovació tecnològica i la internacionalització creixent de l'economia estan provocant.
- El funcionament de les relacions econòmiques i territorials entre la capital de Catalunya i la xarxa de ciutats catalanes.
- El funcionament de les àrees locals catalanes al voltant dels centres urbans. En aquest nivell

alguna comarca, estic segur, resultarà útil com a marc analític de la situació local.

El primer nivell d'anàlisi de l'economia i el territori català requereix el mapa, com a mínim, d'Europa. Un recent estudi de la Datar fa perfectament el diagnòstic.

Ens trobem amb un model europeu desequilibrat. Una megalòpoli central i una Barcelona perifèrica però en la línia d'expansió de la megalòpoli cap al nord del sud: la sisena ciutat europea. Tenim un model desequilibrat perquè Barcelona és perifèria del model europeu. L'eix central europeu quedarà reforçat probablement pels recents esdeveniments dels països de l'Est i això pot canviar la posició geoestratègica de Barcelona.

Aquest és el model que podríem catalogar com oligopolístic. Un nombre relativament reduït de ciutats europees ha d'utilitzar la seva economia i el seu territori per competir entre elles. Aquest és el model que els autors al voltant del Progetto Milano —en degat, per cert, pel govern regional de la Llombardia— defensen; el model que París intenta liderar per mitjà de la Regió de L'Île de France i d'organitzacions com Metròpolis; el model que, al seu nivell, Barcelona intenta defensar amb operacions com els Jocs Olímpics i mitjançant el liderat europeu en el lobby comunitari de les Eurociutats. També és el model que Catalunya ha de defensar a les regions europees comunitàries. Un model que, com molt bé ha elaborat R. Camagni per a Milà, es basa en *innovació, competència i poder*. Un model basat en les *funcions de capitalitat de la metròpoli*.

El segon nivell d'anàlisi requereix el mapa de la xarxa urbana a Catalunya sense comarques i amb un únic punt negre central que abasta tot el continu urbà de l'àrea metropolitana de Barcelona. Aquest és el model monopolístic de l'economia i el territori català. El model que inspira tots els nostres odis i amors. El model de la capital de Catalunya que tots critiquem però a la qual ningú no vol renunciar. Aquest model que desperta enormes «sentiments» de tot tipus està també analíticament prou clar. Tenim una vasta

literatura econòmica regional que ens explica processos de difusió i concentració, de *spread and backwash*. Un model que sabem bastant bé com funciona en el temps. Un model enormement sensible a la conjuntura econòmica. Un model analitzat a bastament tant en termes urbans com en termes econòmics. Un model que ens situa en els estadis 7-8 dels estudis de Cheshire-Hay o en l'estadi 2 del model de dinàmica urbana que Van Den Berg-Klaasen van presentar fa només uns mesos a Barcelona, en una reunió d'Eurociutats (sobre aquests models d'anàlisi, el lector trobarà més detalls en l'annex que s'adjunta).

Un model en el qual es posen en evidència totes les contradiccions de la ciutat, del territori i de l'economia catalanes. Un model que ens parla d'una suburbanització no consolidada i al mateix temps de l'inici de la «gentrificació» del centre degradat de Barcelona, d'una terciarització no consolidada i d'un procés d'industrialització que està buscant el seu lloc en l'economia internacional.

El model que reconeix explícitament que el futur de l'economia i el territori de qualsevol indret de Catalunya depèn de Barcelona-capital. El model del monopoli, del colonialisme, del centralisme de Barcelona respecte al territori català; però també la base fonamental del desenvolupament de la resta de Catalunya. Aquest és el model que ha d'explicar la difusió del creixement en el territori i l'especialització complementària del territori català en funció dels avantatges i desavantatges de la ciutat de Barcelona.

Finalment, arribem al darrer nivell de l'anàlisi. A l'anàlisi de les àrees funcionals al voltant dels nuclis urbans. Aquesta té també el seu esquema analític propi. És tot aquest conjunt de models de potencial endogen que l'etapa de crisi va posar de manifest i que vol fonamentar el creixement en els factors i els potencials endògens. És aquí on sorgeix el model més competitiu sobre l'economia i el territori, encara que, en molts casos, els avantatges comparatius són evidents i marquen ja l'especialització funcional del territori.

Aquesta és l'anàlisi a aplicar a les àrees urbanes funcionals (no a les comarques històriques). Àrees urbanes funcionals que alguns anomenen, pel que fa a l'anàlisi teòrica, districtes industrials i d'altres fileres de producció i que ben poc tenen a veure amb les comarques del mercat setmanal dels anys trenta ni amb l'afegit de comarques de 1989.

Hem de remarcar que aquest nivell també és vàlid dins de l'àrea metropolitana i que també hi ha anàlisis locals a fer com, per exemple, la reflexió sobre la Ciutat Vella o a qualsevol altra àrea amb característiques pròpies diferencials. Si algun dia es fa una manifestació per a l'equilibri territorial de Catalunya, no hi ha dubte que estarà encapçalada pels barris marginats metropolitans i no per les comarques.

El model teòric resulta doncs bastant clar tot i que el funcionament real a cada un dels nivells requereix encara molts estudis, anàlisis i hipòtesis.

3. El model de decisió i el model d'execució

Més que el model teòric, el que ha de preocupar-nos, doncs, és que, en aquest moment, no hi hagi per a l'economia i el territori català un sistema de decisió i execució organitzat que s'adapti al model econòmic territorial presentat. Evidentment, estem parlant del model de decisió i d'execució públics que han de complementar els mecanismes del sector privat.

El sector privat, com a conseqüència de la crisi econòmica, s'ha adaptat, força traumàticament però s'ha adaptat, als canvis i les transformacions estructurals produïdes des de la crisi del petroli. En canvi, el nostre sector públic, tot i el fort canvi d'organització pública que ha significat l'Estat de les Autonomies, no s'adapta encara a les necessitats que el model de funcionament de la realitat econòmica i territorial actual requereix.

Per dir-ho de manera breu, en l'anàlisi teòrica, tal com ho expressen els tècnics en sistemes urbans, s'ha passat d'un esquema jeràrquic de l'estructura urbana a una anàlisi de *networks*. En canvi, l'Administració pública continua mantenint un esquema d'organització

eminentment jerarquitzat que dificulta enormement la presa de decisions i la seva execució. Calen esquemes de decisió i d'execució que trenquin amb la dinàmica utòpica i paralitzant de les competències exclusives classificades jeràrquicament per nivells de govern. És utòpic perquè difícilment es pot trobar una competència que realment sigui competència exclusiva d'un sol nivell. Què vol dir, per exemple, competència exclusiva en política industrial o en política tecnològica? No vol dir res. I és paralitzant perquè la fosca i complexa interpretació del textos constitucionals, dels estatuts i de les lleis mal fetes dóna als responsables públics l'excusa per treure's les responsabilitats de sobre. Només cal que anomenem alguns exemples recents per entendre el que vull dir: centrals nuclears, cinturons de Barcelona, pont de la Baells, finançament del transport públic, Jocs Olímpics, restriccions d'aigua i tants altres temes en busca del govern perdut.

És per això que són necessaris nous models de decisió per afrontar els reptes que es plantegen a cada un dels tres nivells territorials d'anàlisi exposats més amunt.

Necessitem un model de decisió per afrontar els reptes de nivell 1, els reptes de la metròpoli de Barcelona. L'esforç més important que s'està portant a terme en aquest nivell és el Pla Estratègic de Barcelona. Un pla estratègic que sortosament és de totes les 162 institucions participants i que malauradament té absències massa notables. L'experiment del Pla Estratègic crec que és un primer pas cap a una nova forma de planificació *light*, menys jerarquitzada i menys territorial. S'adapta molt bé al ràpid procés de transformació de la nostra societat i és el primer intent de trencar amb el model jeràrquic de decisions i establir un model de decisions estratègiques per consens. Potser aquest intent de trencar el model jeràrquic de decisió i d'assegurar abans el consens previ entre agents públics i privats pot explicar una d'aquelles absències notables de les quals parlava.

Al nivell 2, el de la xarxa urbana de ciutats a Catalunya, també manquen esquemes raonables de decisió i

execució. En aquest nivell, ens trobem, en preparació, un Pla Territorial de Catalunya i un altre de la Regió I, en la vessant més urbanística, o amb programes sectorials relatius a indústria, comerç, aigües, carreteres, etc. Creiem que en aquests moments domina fortament l'actuació del dia a dia enfront d'un mecanisme de decisió més organitzat. Dominen els organismes de gestió a curt termini enfront dels organismes de reflexió i actuació a llarg termini. A aquest nivell s'han d'establir ja les opcions estratègiques a escala territorial i econòmica de la regió metropolitana.

Al nivell 3, el model de decisió és enormement complex. La creació de les comarques ha creat una expectativa de mecanisme de decisió que, a la realitat, no funciona. A escala metropolitana, la desaparició de la Corporació Metropolitana, i a tota Catalunya, el procés de desaparició de les Diputacions eliminen els pocs exemples clars de mecanismes supramunicipals de decisió i execució sobre el territori. Evidentment, queden les autoritats locals de la xarxa urbana, que no són els 900 municipis i escaig que tenim a Catalunya, sinó que són aquells que es poden considerar urbans (els de més de 15.000 habitants que assenyalen els autors de la ponència o les municipalies defensades per en Casassas i Clusa?) i que tenen una capacitat mínima significativa d'actuació sobre el territori. I evidentment, queden també tots els organismes sectorials de la Generalitat que cada cop s'estan convertint més en els protagonistes locals de l'actuació econòmica i territorial.

Cap on ha d'anar el model de decisió i execució públic de Catalunya per fer front al repte de transformació econòmica i territorial dels propers anys? Hi ha alguna alternativa per evitar l'aliança entre el centralisme regional i el localisme municipal? Només demanaria dues característiques a aquest nou model alternatiu.

Primer, que trenqui l'esquema jerarquitzat de presa de decisions de dalt a baix i assegurui una estratègia de consens entre nivells de govern i entre agents públics i agents privats. Cal una estratègia econòmica i territorial de país. Sense una estratègia d'aquest

tipus difícilment podran ser executades les actuacions que necessiten els tres nivells d'anàlisi.

Segon, que estrenquin les tendències centralitzadores en l'execució de les actuacions. Un cop establerta l'estratègia de consens s'ha de fragmentar el procés d'execució de decisions per tal d'assegurar una gestió eficient i ràpida. El model fragmentat de les actuacions és la tendència que el present ja està posant de manifest i que el futur acabarà de consolidar.

En definitiva, vull acabar dient que la nostra economia i el nostre territori en aquest procés tan accelerat de canvi no es poden permetre el luxe de no tenir esquemes clars de decisió i gestió. En cada un dels tres nivells d'anàlisi hi ha moltes decisions a prendre; els recursos són limitats i el temps que ens dona la competitivitat internacional, encara més.

L'estratègia de consens no pot esperar i la realització de les actuacions tampoc.

Annex. Una nota sobre el lloc de l'àrea metropolitana de Barcelona dins dels models d'evolució urbana i d'evolució econòmica i de Barcelona dins del context de les grans ciutats europees

L'anàlisi comparativa de l'evolució de les grans àrees urbanes permet detectar algunes línies clares de transformació de les ciutats. Evidentment, cada ciutat ha de valorar aquestes etapes de manera individual i tenint en compte les seves pròpies característiques, però la comparació de ciutats ha permès una simplificació teòrica dels complexos processos de transformació econòmica i urbana de les grans ciutats.

Presentem a continuació dos exemples d'aquests esquemes teòrics: un, centrat en l'evolució econòmica de la ciutat i un altre en l'evolució urbana. Això ens ha de permetre caracteritzar comparativament Barcelona dins del procés d'evolució i transformació de les ciutats.

L. van den Berg, L.H. Klaassen i J. van den Meer (1989) assenyalen les següents etapes:

Etapa 1. Industrialització

Prioritat màxima al creixement econòmic
Localització de grans indústries
Desenvolupament del transport públic local

Etapa 2. Increment del sector serveis i del transport

Ràpid increment de la prosperitat
Ràpid increment de la propietat de vehicles
Alta prioritat de l'expansió de la infraestructura del transport per part de la política governamental
Ràpid creixement del nombre d'oficines

Etapa 3. Valoració creixent de l'entorn ambiental

Increment del preu de l'energia
Disminució de la dimensió de la família
Més pes en la política del govern del transport públic, la renovació de la ciutat i la planificació territorial

Etapa 4. Increment del sector de la informació

Forta informatització de la societat
Atenció creixent a la petita i mitjana empresa
Increment estructural del temps de lleure

També podem presentar la classificació per etapes de desenvolupament urbà derivada dels estudis endegats per la Comunitat Econòmica Europea (Cheshire and Hay, 1989), sobre les 122 principals àrees urbanes funcionals de més de 300.000 habitants. Normalment, amb la dificultat que entranen les comparacions internacionals, es caracteritza l'evolució urbana segons el creixement demogràfic relatiu de tres àmbits: el centre, l'*hinterland* i la regió urbana funcional (FUR). El centre es considera com el continu urbà central; l'*hinterland* ve definit per l'àrea que integra el mercat laboral de desplaçament diari al treball, mentre que la FUR equival a la regió metropolitana en sentit ampli.

En el cas de Barcelona, i encara que l'equivalència pot ser discutible, podem considerar el centre com la ciutat de Barcelona, l'*hinterland* com l'àrea metropolitana de 27 municipis i la FUR com la regió metropolitana de 162 municipis (vegeu els treballs elaborats per la Corporació Metropolitana de Barcelona sobre aquest tema i, en especial, diversos treballs de

M. Esteban i J. Serra sobre mobilitat i definició d'àmbits territorials).

Etapa 1. Centralització amb pèrdua

El centre, l'*hinterland* i la FUR perden població; la taxa de pèrdua del centre és menor que a l'*hinterland*.

Etapa 2. Centralització absoluta

El centre guanya; l'*hinterland* i el FUR perden.

Etapa 3. Centralització relativa

El centre i el FUR guanyen; l'*hinterland* perd.

Etapa 4. Centralització relativa

Tots guanyen; la taxa i el creixement del centre són més alts que a l'*hinterland*.

Etapa 5. Descentralització relativa

Tots guanyen; la taxa de creixement del centre és menor que a l'*hinterland*.

Etapa 6. Descentralització absoluta

El centre perd; l'*hinterland* i el FUR guanyen

Etapa 7. Descentralització amb pèrdua

El centre i el FUR perden; l'*hinterland* guanya.

Etapa 8. Descentralització amb pèrdua

Tots perden; el centre té una taxa de pèrdua més alta que l'*hinterland*.

Barcelona, dins d'aquests esquemes d'evolució econòmica i urbana, se situaria probablement en l'estadi 2 de la primera classificació i en el 7-8 de la segona. Cal remarcar que l'evolució de les FUR europees porta cap als estadis 6-7-8, en els quals es produeix sempre una pèrdua de població per part del centre urbà. La tendència actual i comparativa a les ciutats europees ens marca doncs una continuïtat de la descentralització, amb pèrdua de les funcions de *central business district*, amb desplaçament de la població més rica als afores, amb desplaçament també de les seus d'empreses cap a la segona i tercera corones, amb disminució en conseqüència dels problemes de congestió al centre de la ciutat.

Tal com diuen Berg, Klaassen i Meer, «la ciutat central s'està buidant».

Simplificant i barrejant els estadis 7 del model urbà i l'estadi 2 del model econòmic ens trobem amb una àrea metropolitana de Barcelona en procés lent de desconcentració d'ocupació i més ràpid de població, amb un inici de consolidació de subcentres, amb fortes demandes insatisfetes d'infraestructura de transports, espectacular increment en el nombre de vehicles privats, amb consolidació del sector serveis d'alt i baix valor afegit a la ciutat de Barcelona i amb trasllat dels sectors industrials cap als afores de l'àrea metropolitana.

Però, probablement, el fet que caracteritza Barcelona respecte l'evolució recent d'altres ciutats europees no és tant la seva situació en un d'aquests estadis en algun moment en el temps, sinó més aviat la rapidesa amb la qual s'estan produint els canvis i la celeritat amb la qual la ciutat s'està movent entre un estadi i el següent.

Aquest és un fenomen detectat ja també en les anàlisis de processos d'industrialització. Quan més tard comença la industrialització més ràpid és el procés. Barcelona i Catalunya, en general, van iniciar la revolució industrial amb poc retard respecte a la resta d'Europa i per tant van poder fer un procés relativament tranquil d'industrialització i de canvi urbà per adaptar-se a aquesta industrialització.

Barcelona i Catalunya han començat la revolució del sector terciari o del sector de la informació amb un fort retard i sense haver acabat encara de consolidar-se com a àrea d'industrialització avançada i competitiva internacionalment. Per tant, la rapidesa dels canvis haurà de provocar fortes tensions en el territori i en els sectors econòmics.

La simultaneïtat de processos en declivi i processos en expansió poden provocar fortes contradiccions i dificultats:

— Encara no hem acabat la suburbanització i la creació de subcentres metropolitans i ja estem

iniciant fortes operacions de reurbanització del centre de la ciutat.

— Encara no hem acabat la infraestructura de transports i comunicacions viàries (cinturons de ronda, Cinturó del Litoral, Túnel del Tibidabo, Autopista del Garraf...) i ja ens trobem amb la necessitat de fer la nova infraestructura de comunicacions de la revolució de la informació (Torre de Telecomunicacions, Cable Òptic, Teleports...)

— Encara no tenim metro a l'àrea metropolitana ni exprés regional a la FUR i ja hem de pensar per on fem passar el TGV que ens connecta amb París i Milà.

— Encara no hem fet la infraestructura de sanejament i depuració d'aigües residuals i ja la nostra societat del lleure reclama l'ús continuat de les platges durant tot l'any.

— Encara no tenim els polígons industrials urbanitzats i ja ens veiem obligats a fer parcs tecnològics i parcs terciaris.

— Encara no hem lograt crear grans grups econòmics locals i ja ens trobem en plena internacionalització de l'economia.

— Encara no hem assolit el nivell de serveis i prestacions socials dels països europeus i ja ens qüestionem els fonaments de l'Estat del benestar.

— Encara no hem assolit el nivell de serveis mínims d'infraestructura pública i política social i ja volem ser objectors d'impostos.

— Encara no hem resolt la integració cultural de l'emigració agrícola al sector industrial quan ja hem de formar els tècnics de l'economia postindustrial.

Barcelona es veu doncs obligada a endegar simultàniament difícils, complexos, costosos i de vegades contradictoris processos de canvi si vol

continuar sent, en termes funcionals i no únicament en termes de població, una gran metròpoli europea.

En un recent estudi sobre les ciutats europees realitzat per la Datar francesa, Barcelona se situa en la classe 3, juntament amb Madrid, Munic, Frankfurt, Roma, Brussel·les i Amsterdam. A la classe 1 es troben Londres i París, i a la 2, Milà. La conclusió de l'estudi remarca la tendència cap a la consolidació del «Nord del Sud». Hi ha una clara tendència a allargar la megalòpolis central europea cap al sud.

La combinació d'una certa

«degradació de les estructures, activitats, equipaments i paisatges d'algunes de les regions sobrecarregades de les primeres revolucions industrials i l'atractiu específic de les regions meridionals: desenvolupament d'activitats turístiques i recerca d'un ambient més amè, que atrau quadres i professionals qualificats... beneficia essencialment el nord del sud: el midi francès, el nord-est d'Espanya, el centre-nord d'Itàlia, que són les terres de creixement, d'aventura, de la tercera revolució industrial i de la (primera?) revolució dels serveis».

En un resum d'aquest estudi elaborat pel Pla Estratègic de Barcelona la situació comparativa de la ciutat en el context de les ciutats europees és: *millor* en infraestructures i activitats tecnopolitanes, tràfic de l'aeroport i nivell cultural; *similar a d'altres ciutats* en ubicació de multinacionals, quadres tècnics, investigació, universitats, plaça financera, fires i salons comercials, ciutat de congressos, premsa i arts gràfiques; i *més desfavorable* en creixement demogràfic, port i telecomunicacions.

Aquest diagnòstic enllaça perfectament amb l'objectiu inicial del Pla Estratègic, que és

«fer que Barcelona es consolidi com una metròpoli emprenedora europea; amb incidència sobre la macroregió on geogràficament se situa; amb una qualitat de vida moderna, equilibrada socialment i fortament arrelada en la cultura mediterrània».