



**CONSORCIO
DE INFORMACION
Y DOCUMENTACION
DE CATALUÑA**

(Antes denominado Comisión Mixta de Coordinación Estadística)

**Urgel, 187
T. 321 80 00
Barcelona-11**

SOBRE PLANIFICACION TERRITORIAL Y DE SERVICIOS
EN CATALUÑA

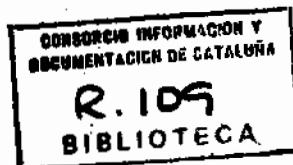
Al enfrentarnos con el tema de la planificación regional, inmediatamente se nos ocurren tres tipos de preguntas:

- Cuáles son los elementos que se deben planificar?
- Cuáles son los agentes planificadores y/o ejecutores?
- Qué categorías de planificación deben incluirse?

Estas cuestiones las tratamos de responder, o mejor dicho, de analizar, con el cuadro siguiente: (pg. 2)

Respecto a los conceptos contenidos en el cuadro, algunos son suficientemente explícitos y no necesitan más explicaciones. Es evidente que un plan de distribución en zonas del suelo regional, o un plan de grandes infraestructuras o de grandes servicios, sólo puede emprenderse desde el órgano de máxima representación de la entidad regional, y que su ámbito territorial debe ser precisamente el de la Región entera. Los servicios que hemos llamado personales o de proximidad, como el transporte urbano, algunos tipos de enseñanza y la planificación urbana en general ya pueden ser tratados a un nivel territorial más reducido, sea veguería, comarca, ciudad o área metropolitana.

Es interesante señalar la diferencia entre agente planificador y agente ejecutor. El agente planificador es el que fija la utilización de los recursos (por ejemplo, es el que delimita el suelo destinado a residencia, a producción, etc.), mientras que el agente ejecutor, que puede tener un ámbito territorial más pequeño, es el que materializa la adquisición o asegura el funcionamiento del recurso (bien o servicio en cuestión).



Elementos de planificación

<u>Agente Planificador</u>	<u>Agente Ejecutor</u>	<u>Tipos de actuación</u>
Planificación territorial: Uso de suelo (de la Región	Organismo de máxima representación de la Entidad Regional	Suelo para producción Suelo para residencia Suelo agrícola y de reserva Suelo para canales de comunicación
Planificación territorial: Grandes infraestructuras	idem.	Autopistas Red de FF. C.C. Puertos Transportes Aeropuertos Informática
Planificación territorial: Grandes servicios	idem.	Agua Universidad. Investigación Enseñanza Vegería. Comarca. o Municipio
Servicios personales o de proximidad. Planificación urbana o comarcal	idem.	Transporte urbano { Carril Vial Red de Alcantarrillas Criterios: por ecología nomías de escala. Y por criterios Sistema urbano Sistema rural También por sector público mixto o privado.

En cuanto los criterios para definir cómo han de ser o cuáles han de ser los agentes ejecutores, pueden ser de diferentes tipos : criterios de economías de escala, de sistema urbano o rural, de sector público, mixto o privado, etc.

Los criterios de economía de escala nos sirven para según qué tipo de servicios: Según Hirsch (The Economics of State and Local Government), los servicios que en principio pueden gozar de economías de escala son los siguientes

(lo que sigue está reproducido del Estudio sobre recursos económicos para la actuación urbanística y la prestación de servicios en la comarca de Barcelona; editado por la antigua Comisión de Urbanismo y redactado por un equipo dirigido por P. Margall y J. Soler) :

"Sobre la base de numerosos estudios económicos, aparece en principio que los siguientes servicios puede gozar de economías de escala:

- Control de polución atmosférica;
- Saneamiento;
- Transporte público;
- Energía eléctrica, gas y abastecimiento de agua;
- Salud pública;
- Hospitales;
- Planeamiento.

"Es muy probable que la mayoría de las restantes unidades administrativas no gocen de economías de escala significativas sirviendo a más de 50.000 habitantes.

" Esto no impide que ciertos servicios muy especializados (laboratorios, información policial, colecciónismo) puedan hallar economías de escala. A veces estos servicios altamente especializados pueden ser asignados a los más altos niveles de la Administración sin necesidad de consolidar todos los elementos del servicio o programa".

Como servicios más eficientes, incluso a nivel regional o estatal que local o metropolitano, Hirsch sitúa:

- Pagos de asistencia social (welfare) ;
- Control de tráfico en autopistas, y posiblemente
- Control de la polución atmosférica y de la contaminación del agua.

El resumen de los estudios empíricos revisados por Hirsch es bastante ilustrativo (téngase en cuenta lo siguiente: una curva de costes medios unitarios en forma de U expresa la existencia de un mínimo, que se indica, entre un tramo descendente y un tramo ascendente, al ir aumentando la escala: actúan en primer lugar las economías de escala, y a partir de un momento o intervalo -el del mínimo de costes-, las deseconomías de escala son mayores. Una curva horizontal indica que no hay economías ni deseconomías de escala significativas, ni tampoco, por tanto, ningún mínimo de costes unitarios medios) :

Servicios	Forma de la función de costes medios unitarios
<u>Horizontalmente integrados</u>	
Enseñanza media	U con mínimo en 1.700 alumnos aprox.
E. General Básica	Casi horizontal
Policía	Casi horizontal
Extinción de incendios (1)	Descendente con máximas ec. de escala a una población de 300.000 habitantes
Exintición de incendios (2)	U con mínimo en 110.000 habitantes aprox.
Recogida de basuras	Casi horizontal
Hospitales (1)	↓ Descendente en el intervalo 36-794 camas
Hospitales (2)	Casi horizontal entre 150 y 350 camas
<u>Circularmente integrados</u>	
Administración escolar	U con mínimo en 44.000 alumnos aprox.
<u>Verticalmente integrados</u>	
Agua, gas, electricidad	Descendente
Plantas Saneamiento	Descendente

Las informaciones recogidas por la Royal Commission on Local Government in England (R. C. L. G. E.) son algo más exigentes en cuanto al tamaño mínimo de las unidades administrativas locales en una serie de servicios, la mayoría de ellos horizontalmente integrados:

<u>Fuente</u>	<u>Servicio</u>	<u>Mínimo</u>
R. C. L. G. E.	Educación	250.000 habitantes
	Vivienda	250.000 habitantes
	Servicios Personales	250.000 habitantes
Seebohm Committee	Servicios Personales	Unidades descentralizadas de 50.000 a 100.000 habitantes.
Ministry of Health	Sanidad local y Asist. Social	200.000 habitantes
Home Office	Guarderías	250.000 habitantes
R. D. C. A.	Servicios Personales	60.000 habitantes

Harry Richardson admite el principio de la dificultad de hallar economías de escala en los sectores públicos. Señala como excepciones claras las siguientes:

- Abastecimiento de aguas;
- Administración general;
- Vivienda (especialmente si hay posibilidades de industrializar la construcción);
- Plantas de saneamiento;
- Otros servicios industriales.

Lo más relevante, en este último caso, nos parece la consideración de la Administración general como un sector. Esto entra dentro de nuestros esquemas contables y analíticos, y apunta a lo que nos parece la principal debilidad de los estudios norteamericanos (el de Hirsch es una muestra de significación nada despreciable): el no tener en cuenta los costes generales, que -como antes señalábamos- son en nuestro caso probablemente decisivos, más incluso que los costes fijos de cada servicio en particular, en la determinación de las economías de escala y, por tanto, de la dimensión óptima del sector.

Ideas para un reparto de competencias en nuestra área

Todo lo dicho nos parece bastante sugestivo, si bien no necesariamente incontrovertible, en orden a un reparto de competencias entre distintos niveles de Administración local en nuestra área.

Deben tenerse en cuenta que aquí se tocan dos cuestiones distintas: una es la de cuál es la dimensión o escala que deberían poseer determinados servicios desde el punto de vista de la eficiencia económica, y concretamente de las economías netas de escala; y otra, que engloba a la primera y algunas más, es la de "qué servicios deben ser provistos por determinados niveles de gobierno local". El segundo tema, el más operativo, comprende, además del enfoque de los costes: a) la cuestión de la conveniencia administrativa, b) el deseo de participación y control de la comunidad, c) la extensión de los efectos externos tanto por el lado de los costes como de los beneficios, y d) consideraciones de equidad interregional e intermunicipal. Tratremos esto de algún modo al hablar del coste de la fragmentación o inadaptación administrativa.

De acuerdo con el objetivo fijado al principio de esta sección (hacer frente al inevitable aumento -en muchos sectores- de los costes unitarios por habitante, con una paralela reducción o moderación de los costes unitarios por servicio prestados y equipo instalado), tendríamos que hacer, desde un enfoque estrictamente económico, unas cuantas recomendaciones y sugerencias referentes a la dimensión en que deberían situarse determinados servicios en nuestra área.

Servicios a proporcionar al nivel de la aglomeración barcelonesa

a) Sectores estratégicos:

1. Planeamiento, coordinación y administración del transporte urbano (vialidad primaria y servicios de transporte).

2. Uso del suelo (planeamiento general, control de planes parciales y ordenanzas de edificación, y política activa del suelo).
3. Oficina de estudios (análisis de proyectos de inversión local, presentación de cuentas consolidadas del sector público local, estudio de costes analíticos, estudios de financiación de servicios locales), estadística y tratamiento de datos.

b) Sectores verticalmente integrados:

4. Abastecimiento de aguas.
5. Drenaje de tormentas y tratamiento de aguas residuales;
6. Distribución de energía (gas, electricidad).
7. Vivienda y urbanización. Una instancia metropolitana en este campo debería afrontar:
 - Industrialización de la construcción de viviendas y Edificios públicos;
 - Coordinación y consolidación de la pluralidad de organismos públicos en el sector (los P.M.V., la O.S.H., el I.N.V., la Gerencia de Urbanización, los Patronatos de Funcionarios);
 - Adquisición preparación y venta del suelo (polígonos y ciudades nuevas);
 - Grandes parques, espacios libres y ordenación zonas turísticas.
8. Administración hospitalaria y escolar a nivel subregional y Salud Pública.
9. Política de abastos (mercados y mataderos)
- 10 Control de la contaminación atmosférica y de la polución de ríos y costas.
- 11 Servicios altamente especializados (laboratorios, información).

Servicios a prestar al nivel de zonas o distritos, de dimensión situada en el intervalo 50-250.000 habitantes.

a) Servicios horizontalmente integrados:

1. Extinción de incendios
2. Policía Municipal
3. Escuelas y guarderías
4. Hospitales intermedios (100-700 camas)
5. Servicios sociales personales (Asistencia social)

b) Otros Servicios

Los restantes servicios (y niveles de operación no citados dentro de servicios ya clasificados) no muestran ventajas y/o desventajas en cuanto a la dimensión. Aunque la lista de atribuciones de una instancia a nivel de la aglomeración puede parecer imponente, su actividad propiamente productiva, desde el punto de vista de los costes a largo plazo, sería limitada. Fundamentalmente sus recursos económicos, aparte de consumirse en tareas de coordinación, planeamiento y control, se destinarián a una serie de programas como los siguientes:

- Promoción de nuevos abastecimientos de agua;
- Construcción de vías de transporte metropolitano (directamente o por delegación de órganos centrales),
- Adquisición de suelo;
- Hospital regional o metropolitano;
- Programas de salud pública, anticontaminación y antipolución.

Muchas de estas actividades, y prácticamente todas las restantes, serían compartidas con diversas instancias en dirección ascendente (Ministerios de Transporte y Sanidad, por ejemplo, o sus correspondientes en nuestro país), horizontal (autoridades provinciales, concesionarios de servicios públicos) o descendentes (municipios o consorcios de municipios).

El contraste de este esquema teórico con la realidad de nuestra área exige, como hemos venido repitiendo, una atención muy particular a programas y proyectos concretos. No hay que olvidar que a

estas conclusiones se llegó a partir de análisis muy extensos, que incorporan una serie de características concretas, variables en torno a los promedios que finalmente resultan, pero que se dispersan en cada caso concreto; configuración física del área, redes ya existentes, hábitos sociales, costes indirectos, etc.

X X X

Una vez completado el cuadro, el paso siguiente sería establecer una escala de prioridades de las actuaciones, escala que estaría condicionada por las disponibilidades financieras. Y con esto ligamos con una cuestión que no por repetida deja de ser fundamental: todo lo que se ha dicho sólo tiene sentido si se dispone de la autonomía financiera que permita disponer de los recursos que se necesitarían para llevar a cabo todas las actuaciones citadas.

22-7-76
FAS/May