

PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA REALIZACION DE DIAGNOSTICOS

COMARCALES

ROMÀ PUJADAS
ISABEL PUJADAS

1. LOS OBJETIVOS DE LOS DIAGNOSTICOS COMARCALES

La presente comunicación muestra el proceso metodológico - seguido en una serie de tres Diagnósticos Comarcales encargados por el Servei d'Acció Comarcal del Departament de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya. Los objetivos de estos Diagnósticos se definen de la manera siguiente:

1) Proporcionar un instrumento de soporte a la política territorial a nivel catalán, mediante la identificación de los problemas territoriales más graves de la comarca, de modo que - puedan ser contemplados en el futuro Plan Territorial de Catalunya.

2) Posibilitar una mayor racionalidad y rentabilidad de - las inversiones públicas a todo nivel, a través de un conocimiento exacto de las infraestructuras y equipamientos, especialmente de ámbito supracomarcal, que permita una evaluación precisa de los déficits.

3) Promover el tratamiento supramunicipal de los problemas territoriales que así lo requieran, a partir de la definición - de ámbitos funcionales óptimos de las diferentes infraestructuras y equipamientos, sensibilizando en este sentido a la Administración Local.

Los Diagnósticos no están pensados como estudios sectoriales aislados sino trabajos de síntesis que pongan en confrontación diversas variables comarcales: recursos naturales y humanos, estructura productiva, condicionantes territoriales y legales, estado de las infraestructuras, estado del equipamiento colectivo, etc. con objeto de marcar líneas de actuación, en el sentido del desarrollo económico y social y de la ordenación del territorio, que fueran útiles para la Administración. Puede ser importante su conexión con diversas figuras del Planeamiento de la actual Ley del Suelo, entendida en una doble dirección, recogiendo por una parte las formulaciones del Planeamiento vigente, y por otra parte aportando criterios de ordenación territorial al planeamiento futuro. En los tres Diagnósticos que - aquí se tratan se ha procurado mantener esta conexión, recogiendo las formulaciones del planeamiento, aprobado o en curso de - realización, con incidencia en la comarca. Dentro del planeamiento de ámbito superior, bastante embrionario todavía, se han tenido en cuenta las "Directrius i Esquema del Pla Territorial de

Catalunya", aprobadas en Febrero de 1981 por el Parlament de Catalunya. A nivel del Planeamiento municipal se han recogido las realizaciones previstas en los diferentes Planes Generales de Ordenación o en las Normas Subsidiarias de Planeamiento. Al mismo tiempo se ha procurado respetar la segunda parte de la conexión en el sentido de formular unas directrices fácilmente integrables en el planeamiento futuro.

Las tres comarcas estudiadas son Segarra, Garrigues y Urgell, que presentan bastantes características similares, lo que sin duda ha facilitado un mismo tratamiento metodológico. Las similitudes son evidentes por lo que se refiere a extensión (700 a 900 Km²), población (17.000 a 35.000 habitantes), densidad de población (25 a 50 habitantes por Km²), peso de la población activa agraria (45 a 65%), y predominio del hábitat rural con sistemas urbanos débiles.

2. PLAN DE TRABAJO

En líneas generales la realización de los trabajos se ha ajustado al organigrama adjunto. La estructuración en etapas pareció importante por una doble razón: permitir avanzar de manera conjunta en aquellas etapas que no estaban interrelacionadas y conseguir un discurso lógico del estudio, desde la recogida de información inicial hasta las propuestas concretas del final. Las distintas etapas se agrupan en tres grandes bloques:

- 1.- Información. El bloque más extenso pues la información requerida para el análisis territorial es de índole muy diversa.
- 2.- Diagnóstico. Fase de síntesis en la que se definen los principales problemas de la comarca y se avanzan las líneas generales de actuación.
- 3.- Propuestas. Formulación de propuestas concretas.

3. EL CONTENIDO DE LAS ETAPAS

La descripción sucinta de las distintas etapas no pretende ser una mera transcripción del índice de estudio, sino una manera de aproximarse a los criterios metodológicos seguidos en su realización. Lógicamente se hace mayor hincapié en aquellas etapas que ofrecen más interés para su tratamiento metodológico.

1.1. Delimitación del marco comarcal

Delimitación del marco geográfico del estudio, contrastan-

do la realidad administrativa con el sentido histórico. Relación de divisiones administrativas con incidencia en la comarca.

1.2. Caracterización dentro del conjunto catalán

Aproximación inicial mediante indicadores conocidos a la realidad de la comarca en comparación con el conjunto catalán. Situación geográfica respecto a las áreas metropolitanas y principales ejes viarios.

1.3. Formulación inicial de objetivos

Recoger los grandes objetivos de la Política Territorial - formulados en el Planeamiento vigente.

1.4. El marco físico

Descripción de los condicionantes de tipo físico del territorio: relieve, clima, suelo, etc. Evaluación de los recursos naturales de la comarca: hidráulicos, mineros, energéticos, forestales, etc.

1.5. La población

Análisis de las principales variaciones demográficas. Se ha efectuado una proyección de población a partir de tablas de mortalidad. Se ha proyectado también la población activa mediante el Índice Potencial de Población Activa, resultante del producto del Índice de Sustitución (relación entre la población de 0-14 y 50-64 años) y del Índice de Crecimiento (relación entre la población de 0-14 y 15-29 años). Se han calculado también - las isólinas de potencial demográfico a partir de un modelo - gravitatorio.

1.6. Los sectores productivos

Análisis de los diferentes sectores económicos. Distribución de la actividad económica dentro de la comarca. Cálculo de la base económica comarcal.

1.7. Los centros de actividad terciaria

Jerarquización de los núcleos de población en función de su importancia como centros de actividad terciaria privada. Cálculo para cada núcleo del Índice de Servicios Privados según la presencia de 18 de servicios de índole diversa: comercio (horno, alimentación, vestido y calzado, equipamiento doméstico, diversos, mayorista, librería/quiosco), hostelería y servicios recreativos (Café/Bar, Fonda/Restaurante, Hotel, Cine, Discoteca), servicios personales (barbería/peluquería), servicios administrativos y financieros (Cajas, Bancos, Gestorías) y automoción (auto/escuela, taller de reparaciones). El peso de cada servicio

viene ponderado por su frecuencia; estableciendo la convención de que el servicio "horno de pan" tiene un coeficiente 1, pudiendo encontrarse el coeficiente de cualquier otro servicio dividiendo el número de hornos existentes en la comarca por el número de veces en que el otro servicio está presente. El Índice de Servicios Privados de cada núcleo de población resultará ser la suma de los sucesivos productos de coeficientes de cada servicio por el número de veces que dicho servicio se encuentra en el núcleo de población considerado.

1.8. El equipamiento público

El equipamiento público se ha clasificado en seis grupos: público-administrativo, docente, deportivo, socio-cultural, sanitario-asistencial y otros. Se ha establecido una jerarquización de núcleos de población en función del nivel de dotaciones, para lo que se ha calculado un Índice de Equipamiento Público - para cada núcleo con un procedimiento similar al descrito anteriormente. Dentro del equipamiento público-administrativo se han incluido todos los organismos de la Administración con oficinas abiertas en la comarca: Ayuntamientos, Agencias de Extensión Agraria, Recaudación de Contribuciones, Notaría, Oficina del INEM, Oficina del INSS, Cámara de Comercio, Partido Judicial, Estafeta de Correos. En el equipamiento docente se ha tenido en cuenta: guardería, enseñanza preescolar, 1º E.G.B., 2º E.G.B., B.U.P.-C.O.U., Formación Profesional y Formación Profesional Agraria (o Capacitación Agraria). Dentro del equipamiento deportivo se ha considerado: campo de fútbol, piscina al aire libre, pista polideportiva, pistas de tenis, polideportivo cubierto y piscina cubierta. En el equipamiento de tipo socio-cultural, se ha incluido biblioteca, centro juvenil, hogar de jubilados, sala de actos públicos y emisora de radio. Dentro del equipamiento sanitario-asistencial se ha considerado: consultorio médico, farmacia, asistencia primaria (ambulatorio o Centro de Salud), hospital y residencia de ancianos. Dentro del grupo de otros equipamientos se ha tenido en cuenta el cuerpo de bomberos, el matadero municipal y el mercado permanente.

1.9. Vivienda y urbanismo. La segunda residencia

Análisis de la actividad inmobiliaria. Situación del planeamiento urbanístico. La segunda residencia y las aptitudes turísticas del territorio.

1.10 Infraestructuras de transporte

Descripción y análisis de la infraestructura de transporte de la comarca. Cálculo de la centralidad media espacial, de la centralidad media temporal y de las líneas isocronas respecto de los principales centros urbanos comarcales. Se ha efectuado una simulación de generación y distribución de viajes siguiendo un modelo gravitatorio; mediante sucesivas iteraciones se han ajustado los flujos teóricos a las I.M.D. reales de las principales vías comarcales. El interés del modelo reside fundamentalmente en la determinación de la intensidad de tráfico teórica en las vías que no disponen de cálculo de I.M.D., en -

la detección de caminos mínimos alternativos y en la obtención de una visión globalizadora de la red viaria comarcal. Se ha calculado también un Índice de Confluencia para cada núcleo de población que mide su importancia como centro de comunicaciones dentro de la red de transporte de la comarca. Este índice está en función del número e importancia de las vías que confluyen en cada núcleo y de las líneas de transporte público de que dispone.

1.11. Infraestructuras hidráulicas

Análisis de la infraestructura hidráulica de regadío existente, así como de las posibilidades futuras de nuevo riego. - Análisis de las obras de infraestructura hidráulica de carácter supramunicipal encaminadas al abastecimiento de agua para el consumo humano.

1.12. Infraestructuras eléctricas y energéticas

Descripción y análisis de las infraestructuras energéticas y eléctricas existentes en la comarca.

1.13. Infraestructura de comunicaciones

Descripción y análisis de la infraestructura de comunicaciones de la comarca : correos, servicio telefónico, emisoras radiofónicas, repetidores de televisión.

1.14. Infraestructura de servicios técnicos municipales

El objetivo de esta etapa es la determinación del déficit en infraestructura de servicios técnicos municipales existente a nivel de cada núcleo de población y de cada municipio, en el caso de contar con más de un núcleo. El análisis de las infraestructuras se ha ajustado al siguiente esquema:

- Abastecimiento de agua
 - 1) captación y caudal de dotación.
 - 2) capacidad de almacenamiento.
 - 3) estado de la red de distribución.
- Saneamiento
 - 1) estado de la red de saneamiento.
 - 2) instalación de depuración.
- Urbanización
 - 1) pavimentación.
 - 2) alumbrado público.
 - 3) zonas verdes y espacios de recreo.

La evaluación económica de los déficits ha permitido calcular el indicador pta de déficit per cápita que posibilita la comparación entre los diferentes núcleos y el establecimiento de criterios de prioridad.

1.15. Los recursos municipales

Análisis de la capacidad de gestión municipal. Análisis de las Haciendas locales. Experiencias de agregaciones municipales.

1.16. Las actuaciones de la Administración

Evaluación y análisis de las inversiones realizadas en la comarca por los diferentes Organismos inversores de la Administración. En esta etapa se contempla especialmente las inversiones a través del Plan de Obras y Servicios (POS) de la Diputación Provincial y de la Generalitat, el Cánon energético, el Plan de Electrificación Rural y las inversiones del IRYDA.

1.17. Delimitación de áreas funcionales

En primer lugar se ha efectuado una clasificación de los núcleos de población en función de su grado de dinamismo. Este dinamismo viene determinado por ocho indicadores:

- 1) tamaño de la población en 1981.
- 2) evolución demográfica en el período 1950-1981
- 3) potencial demográfico.
- 4) porcentaje de población activa no agraria.
- 5) atracción de población activa industrial de otros núcleos.
- 6) índice de confluencia.
- 7) índice de servicios privados.
- 8) índice de equipamiento público.

El grado de dinamismo de cada núcleo es difícil de cuantificar, cálculo que por otro lado tendría interés muy relativo. La acumulación de características favorables en un número importante de los indicadores anteriores es lo que permite definir un núcleo como dinámico, entendido siempre como una valoración relativa dentro del marco comarcal. En líneas generales el grado de dinamismo se ajusta bastante a la jerarquía urbana, pero se detectan diferencias significativas entre núcleos de tamaño de población parecida. Con este procedimiento se obtiene un mosaico de situaciones distintas que pueden orientar sobre qué núcleos de población reúnen las mejores condiciones para apoyar en ellos una política de desarrollo comarcal. Hay que tener en cuenta que los indicadores empleados no pretenden medir rentas económicas sino la funcionalidad de cada núcleo en el contexto comarcal.

En segundo lugar se ha analizado el grado de integración comarcal definiendo los diferentes niveles jerárquicos explicativos de la organización del territorio. Con ligeras variaciones las tres comarcas estudiadas responden a un mismo tipo de

organización con tres niveles bien definidos de integración:

- 1) Pequeñas agrupaciones de municipios, que en catalán tienen una designación fácil con el término de "rodalies" traducible de un modo un tanto literal por cercanías. Se definen como ámbitos territoriales en los que son frecuentes desplazamientos diarios, de corta duración (máximo de 10 km), por motivo de - trabajo, de escolaridad primaria o de provisión de servicios básicos (médico, farmacia, comercio de alimentación, etc.)
- 2) El segundo nivel de integración lo constituye la propia comarca, siempre con una capital bien definida pues hay que recordar que la división comarcal de Catalunya de 1932, se hizo a partir de los centros de mercado. Puede definirse, desde una perspectiva funcional, como un territorio en que se producen desplazamientos habituales, frecuentemente de periodicidad semanal, con una distancia máxima de 30 km, y por motivo de asistencia sanitaria, de enseñanza secundaria, de compras del sector no alimentario, de asistencia a mercados semanales, etc. - Se dan también desplazamientos diarios por motivo de trabajo pero con menor intensidad que en el nivel inferior.
- 3) En la organización territorial juega un papel importante un tercer nivel de integración, más amplio, la región, que dentro del contexto catalán equivale a un conjunto de comarcas en la órbita de una ciudad importante, en este caso concreto Lérida. Funcionalmente la región constituye un ámbito territorial en el que se producen desplazamientos esporádicos, con una distancia máxima de 60 km, por motivo de provisión de servicios especializados o de gestiones administrativas.

Queda obviamente un nivel de integración superior al conjunto del territorio catalán y español, pero desde la perspectiva de la funcionalidad de la comarca no parece necesario tratarlo. Los municipios constituidos por varios núcleos de población, muy corrientes en las comarcas estudiadas, aparecen a menudo como ámbitos territoriales disfuncionales situados entre el núcleo aislado y la "rodalia". Tanto la "rodalia" como la comarca se conciben menos como unidades administrativas que como unidades territoriales de referencia utilizables en el Planeamiento.

2.1. Objetivos de la política territorial en la comarca

El análisis territorial permite una formulación de los objetivos iniciales que se concretan en tres grandes temas:

- 1) El desarrollo (enderezamiento en las áreas deprimidas) económico de la comarca.
- 2) La mejora de las condiciones de vida.
- 3) La mejora en la gestión de la Administración local.

A continuación se perfilarán las estrategias encaminadas a la consecución de los objetivos propuestos.

2.2. Estrategias de desarrollo económico

El análisis territorial anterior permite una confrontación de recursos, aptitudes potenciales del territorio, dificultades de la actual estructura productiva e infraestructuras de soporte de la actividad económica. De esta confrontación salen las vías adecuadas para el desarrollo o enderezamiento económico de la comarca. Las intervenciones de la Administración pueden darse en tres dimensiones:

- 1) expansiva, favoreciendo un aprovechamiento integral de los recursos comarcales. En este caso el aumento del producto comarcal se traduciría en un aumento del producto global del país. La actuación de la Administración sería complementaria de los mecanismos de mercado, que se encargan normalmente de movilizar los recursos desaprovechados, pero podría ser decisiva en grandes obras de infraestructura, como sería el Canal Segarra-Garri-gues.
- 2) redistribuidora, favoreciendo un reparto más equilibrado de la actividad económica por todo el territorio. En este caso no se buscaría un aumento del producto global sino un mejor equilibrio territorial.
- 3) protectora, subvencionando actividades no rentables que tenderían a desaparecer dejadas al libre juego del mercado. Esta política se aplicaría obviamente a áreas en peligro de desertización.

2.3. Estrategias de mejora de las condiciones de vida

El análisis territorial anterior permite precisar las líneas de actuación más adecuadas para la mejora de las condiciones de vida en la comarca, actuaciones que van en varias direcciones:

- 1) mejoras en la red viaria, para disminuir el aislamiento de los núcleos rurales, conseguir una mayor integración de la estructura urbana comarcal y una mayor conexión con la red viaria nacional.
- 2) mejoras en la infraestructura de abastecimiento de agua para el consumo humano, favoreciendo soluciones supramunicipales y mancomunadas del problema.
- 3) mejoras en la infraestructura de comunicaciones, especialmente en lo que se refiere al servicio telefónico en medios rurales.
- 4) mejoras en la infraestructura de servicios técnicos municipales, proponiendo un orden de prioridad en la solución de los déficits evaluados en la fase informativa.
- 5) mejoras en la dotación de equipamiento público. La determinación de umbrales y la delimitación de áreas funcionales anteriores, han de contribuir a una distribución del equipamiento colectivo que proporcione unos beneficios sociales óptimos. Se ha definido el ámbito territorial adecuado a cada tipo de equipamiento como paso previo para la evaluación del déficit existente en la

comarca, ámbito que puede contemplarse en el cuadro siguiente:

	Local	"rodealia"	comarcal
Público-administrativo	Casa Consistorial	Mancomunidad de Serv. Técnicos	
Equipamiento docente	Guardería Preescolar 1º E.G.B.	2º E.G.B.	BUP-COU F.P. F.P. Agraria
Equipamiento deportivo	Campos de fútbol	Piscina, pista polideportiva, pistas tenis	Polideportivo cubierto, piscina cubierta
Equipamiento socio-cultural	Biblioteca, Hogar jubil. Centro juven. Sala de Actos		Emisora radio
Equipamiento sanitario-asistencial		Médico, Farmacia	Centro de Salud Hospital Residenc. anc.
Otros equipamientos		Matadero	Bomberos

2.4. Estrategias de mejora de la gestión de la administración local

El análisis de la gestión municipal, junto con la delimitación de las áreas funcionales, permite abrir líneas de actuación encaminadas a la mejora de la gestión municipal: Secretarías -- Agrupadas, mancomunización de servicios a nivel de "rodealia", -- creación de Oficinas Mancomunadas de Servicios Técnicos, etc.

3. Propuestas

El diagnóstico desemboca en la formulación de propuestas de actuación concretas, con referencia a los Organismos de la Administración implicados en su realización y la evaluación económica de las mismas.

