BERCEO	120	155-164	Logroño	1991

DESARROLLO COMARCAL EN LA RIOJA*

Fernando Gómez-Bezares**

RESUMEN

Este artículo comienza haciendo una síntesis de las características más destacables de la economía riojana, como punto de partida para su planificación posterior. El autor destaca entre ellas la escasez de riesgo sistemático, el minifundismo agrícola e industrial, el pequeño desarrollo del sector servicios y, sobre todo, el desequilibrio comarcal. Para su solución se propone una comarcalización jerárquica, desarrollada en anteriores estudios. Se discuten los resultados de la comarcalización, abriéndose nuevas posibilidades presentes y futuras, para terminar con una pautas de planificación basadas en las propuestas presentadas.

Palabras clave: comarcalización, planificación económica, La Rioja.

This paper begins with a summary of the most outstanding aspects of the economy of La Rioja, as a previous step for the subsequent planning. Among these aspects, the author remarks the importance of the scarcity of systematic risk, the small dimension of the production units in Agriculture and Industry, the low development in the sector of services, and, the most outstanding one, the regional lack of equilibrium. For its solution, the author proposes a regional hierarchical structure, which has been developed in previous studies. The results of the analysis are discussed, and new posibilities for the present and future are pointed out. The paper ends with some guide lines for the planning based on the shown proposals.

Key-words: regional structure, economic planning, La Rioja.

0. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo trataré de exponer algunas ideas sobre lo que puede, y entiendo que debe ser, un desarrollo equilibrado en nuestra comunidad autónoma. Creo que cualquier conocedor de La Rioja no necesitará ninguna confirmación sobre el hecho del desequilibrio existente entre el Valle y la Sierra; mientras el primero ha alcanzado unos niveles bastante satisfactorios de desarrollo, el sur se ha ido despoblando. Este fenómeno viene de antiguo, y forzado por causas importantes, pero creo que ahora que el régimen autonómico ha acercado las posibilidades de tomar determinadas medidas, debemos luchar por mitigar las

* Recibido el 26 de Febrero de 1990. Aprobado el 19 de Noviembre de 1990.

** Dr. en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático de la Universidad de Deusto-Bilbao.

diferencias comarcales en nuestra región. La realidad es que la actividad se ha ido concentrando en el Valle, y de forma muy especial en Logroño, en detrimento de otras comarcas, y que este proceso puede incluso acrecentarse al erigirse como capital autonómica. A título de aproximación al tema hagamos un repaso de la evolución de la población en La Rioja y en Logroño en este siglo.

Año	Logroño	La Rioja
1900	19.237	189.276
1920	26.806	192.940
1940	46.182	221.160
1960	61.292	229.852
1981	110.980	253.295
1986	118.770	262.611

(Fuente: I.N.E. y padrón municipal de habitantes)

Es fácil colegir que mientras Logroño representaba a principios de siglo un 10% del total de la provincia, en la actualidad se acerca al 50%.

Es importante conseguir un desarrollo económico de nuestra región pero estableciendo bien las prioridades. Afortunadamente no nos encontramos en una situación difícil, que podría justificar priorizar el desarrollo sin mayores matizaciones. Creo que es posible orientar un desarrollo armónico que tienda hacia un mayor equilibrio intercomarcal, respetando el entorno y alcanzando cotas aceptables de crecimiento.

Tal como plantea Zaragoza (1989, pueden verse también otros trabajos en este mismo número) la planificación en la década de los noventa debe ser sobre todo planificación del sector público hacia unos objetivos. El intervencionismo de las administraciones públicas ha sido criticado y nos encontramos en un momento de mayor liberalización, pero el gran peso del sector público hace que su línea de actuación sea fundamental para la orientación del desarrollo. Por otro lado, los sistemas de incentivos pueden servir para estimular una actividad o una zona, si bien de forma coyuntural.

La planificación en La Rioja debe marcarse unos objetivos, y entre ellos debe estar a mi parecer no sólo el crecimiento, sino también el equilibrio. Aparentemente en esto estaríamos todos de acuerdo, el problema aparece cuando nos damos cuenta de que es mucho más barato desarrollar el Valle que la Sierra, ahí aparecen los conflictos, algo similar sucede también entre unas y otras áreas del Valle.

Es ésta una problemática que me ha preocupado desde hace tiempo, y así en 1980 apareció mi primer trabajo sobre el tema, lo que se completó con otras publicaciones en 1985 y 1987 (las tres citadas en la bibliografía). En los ya mencionados estudios proponía una comarcalización jerárquica para La Rioja, que atendiendo a la homogeneidad y a la nodalidad, permitiera servir como base de un desarrollo armónico. Después tuve la oportunidad de colaborar con Price Waterhouse en 1988 y 1989 para la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional (PDR) para La Rioja. Y por tal motivo tuve la posibilidad de conocer y discutir diferentes propuestas de comarcalización y sus consiguientes modelos de desarrollo. En el PDR se aceptó mi propuesta (véase Price Waterhouse, 1989, y Bonet, 1989, pág. 476). Trataré en las páginas que siguen de dar algunos datos que puedan ser útiles para continuar el debate.

1. CARACTERÍSTICAS Y DESEQUILIBRIOS

No es éste el momento de hacer un diagnóstico completo de la economía riojana, sino simplemente de resaltar algunas de sus características (para un estudio detallado puede acudirse al PDR: Price Waterhouse, 1989. También al resumen de Bonet, 1989, o la publicación de la Secretaría de Estado de Hacienda, 1989).

La primera característica interesante es el *escaso riesgo sistemático* de nuestra economía, es decir, su escasa relación con la marcha del resto de la economía española (para ampliar este concepto puede verse Gómez-Bezares, 1989, cap. 5). En las épocas de alto desarrollo (p.ej. 1969-73) La Rioja crece por debajo de la media española; en la crisis (1973-85) crece por encima y últimamente, con la recuperación económica (1986-87), vuelve a hacerlo por debajo. Nuestra región afronta bien la crisis, pero pierde rueda en las épocas de despegue. Sin entrar en complicadas argumentaciones teóricas, sí creo interesante poner de manifiesto que el afrontar bien la crisis, aunque sea a costa de crecer menos en las épocas de fuerte desarrollo, es una característica positiva de nuestra región (compárese con el caso del País Vasco, región de alto riesgo sistemático); así es difícil que La Rioja, con su actual estructura, se ponga a la cabeza del desarrollo nacional, pero también es cierto que en las épocas difíciles es de los sitios donde la calidad de vida más se ha mantenido.

La Rioja es una región donde la agricultura es una actividad importante, y no sólo directamente, sino también a causa de ser la base de una interesante industria derivada. Es por eso que el problema de desorientación en la producción, junto con la falta de sistemas de comercialización adecuados y de estrategias en ese sentido, debe preocupar a los responsables económicos de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la industria, el pequeño tamaño de las empresas dificulta el acceso a los grandes mercados y a las innovaciones tecnológicas; si bien tienen grandes ventajas por su resistencia ante las crisis y su capacidad para generar puestos de trabajo.

Muchos de estos problemas vienen provocados por el minifundismo (tanto agrícola como industrial), que tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Una forma para salvar muchas de sus dificultades puede ser la adopción de aventuras conjuntas (joint ventures). Así por ejemplo puede llevarse un sistema conjunto de comercialización en el extranjero o un departamento común de diseño.

Con todo recalcaré algunos problemas concretos que merece la pena considerar: Tenemos en La Rioja una excesiva parcelación agraria y una insuficiente utilización de los recursos hídricos. En el sector industrial la pequeña dimensión de las empresas impide la implantación de muchas estrategias interesantes; tal es el caso del sector de transformación de productos agroalimentarios, que no puede llegar a la producción de congelados hortícolas. Y en general, resulta difícil cualquier utilización de técnicas modernas de gestión.

En el sector servicios nuestro desarrollo es pequeño y excesivamente dependiente. Esto viene provocado por diferentes causas, pero una evidente es nuestro pequeño tamaño, junto al hecho de estar situados en el borde de una región tradicionalmente desarrollada como es el País Vasco, y en el extremo de otra de reciente despeque como es el área de Zaragoza. Es difícil que la Rioja (y concretamente su ciudad más importante, Logroño) adquiera centralidad supraregional, es decir, llegue a ser el centro de una región mayor que su comunidad. Puede ejercer su influencia sobre áreas muy próximas (caso de La Rioja Alavesa), pero poco más. Es por eso que el sector servicios ha de adecuarse a la población que se pretende servir, y con la particularidad de que no creo que sea interesante aumentar el peso de Logroño sobre el resto de la región.

Lo que sí entiendo que es interesante es aprovechar las características geográficas de nuestra región y convertir las "amenazas" en "oportunidades". Si antes veíamos que nuestra situación cerca del País Vasco y de Zaragoza dificulta la creación de determinados servicios, también posibilita ser un área de expansión, especializada en servicios relacionados con el ocio, sobre todo cara al primero que se encuentra muy congestionado.

Tras este breve resumen de algunas características importantes de La Rioja, podemos preguntarnos por algo que creo que es fundamental ¿Cuál es el nivel de bienestar en La Rioja? No voy a hacer aquí una discusión sobre los posibles indicadores de este factor, pero creo que si consideramos parámetros como "renta per capita", "paro", "contaminación", "pobreza", "conflictividad", etc. llegaremos a la conclusión de que La Rioja tiene un bienestar apreciable. El problema que yo quiero poner de manifiesto, aunque evidentemente no es el único, es que existe, como ya he comentado, un gran desequilibrio comarcal, y que esto no es bueno, por lo que el desarrollo ha de tratar de paliar en lo posible este problema. Para conseguirlo lo primero necesario es partir de una comarcalización y, entiendo, que lo mejor es una comarcalización jerarquizada que vertebre la región.

2. COMARCALIZACIÓN

He expuesto con anterioridad mi propuesta de comarcalización para La Rioja (Véase Gómez-Bezares, 1985 y 1987), por lo que me limitaré a resumir sus líneas maestras y sus resultados.

La metodología atiende fundamentalmente a dos criterios: homogeneidad y nodalidad. Por el primero se tratará de agrupar municipios de características similares según el concepto de región natural, logrando áreas de fuerte homogeneidad interna. Por el segundo nos fijaremos en los polos de atracción y en los flujos existentes entre municipios.

Se establecen así tres centros de Zona: Haro, Logroño y Calahorra, lo que da lugar a tres Zonas atendiendo a su capacidad de atracción; cada una con sus correspondientes Comarcas (según los polos de atracción y flujos existentes) y, en el caso de que éstas fueran heterogéneas, se crean Subcomarcas (con mayor homogeneidad interna, y proponiendo, en su caso, cabeceras de Subcomarca). Lógicamente existen municipios limítrofes que podrían pasar de un área a otra, lo aquí expuesto es una propuesta que ha de aceptarse con flexibilidad.

Puede verse como queda el mapa de la comunidad una vez efectuada la comarcalización. Añadimos también el detalle de los municipios de cada área (en negrita aparece la cabecera propuesta en cada caso).

ZONA OESTE (HARO)
Comarca de Haro

Abalos	Anguciana	Baños de Rioja
Briñas	Briones	Casalarreina
Castañares de Rioja	Cellorigo	Cidamón
Cihuri	Cuzcurrita Río Tirón	Foncea
Fonzaleche	Galbárruli	Gimileo
Haro	Ochánduri	Ollauri
Rodezno	Sajazarra	San Asensio
S. Millán de Yécora	San Torcuato	S. Vicente de la Sonsierra
Tirgo	Treviana	Villalba de Rioja
Zarratón		

Comarca de Santo Domingo

Bañares
Grañón
Leiva
Villalobar de Rioja
Cirueña
Herramélluri
S. Domingo Calzada
Corporales
Hervías
Tormantos

Subcomarca del alto Oja

Ezcaray
Pazuengos
Valgañón
Zorraquín
Manzanares
Santurde
Villarejo
Ojacastro
Santurdejo
Villarta-Quintana

Comarca de Nájera

Alesanco
Arenzana de Arriba
Baños de Río Tobía
Camprovín
Cárdenas
Hormilla
Manjarrés
Torrecilla sobre Alesanco
Villar de Torre
Alesón
Azofra
Bezares
Canillas de Río Tuerto
Castroviejo
Hormilleja
Nájera
Tricio
Arenzana de Abajo
Badarán
Bobadilla
Cañas
Cordovín
Huércanos
Santa Coloma
Uruñuela

Subcomarca del alto Najerilla

Anguiano
Canales de la Sierra
Mansilla
S. Millán de la Cogolla
Villaverde de Rioja
Ventrosa
Berceo
Estollo
Matute
Tobía
Viniegra de Abajo
Brieva de Cameros
Ledesma de la Cogolla
Pedroso
Villavelayo
Viniegra de Arriba

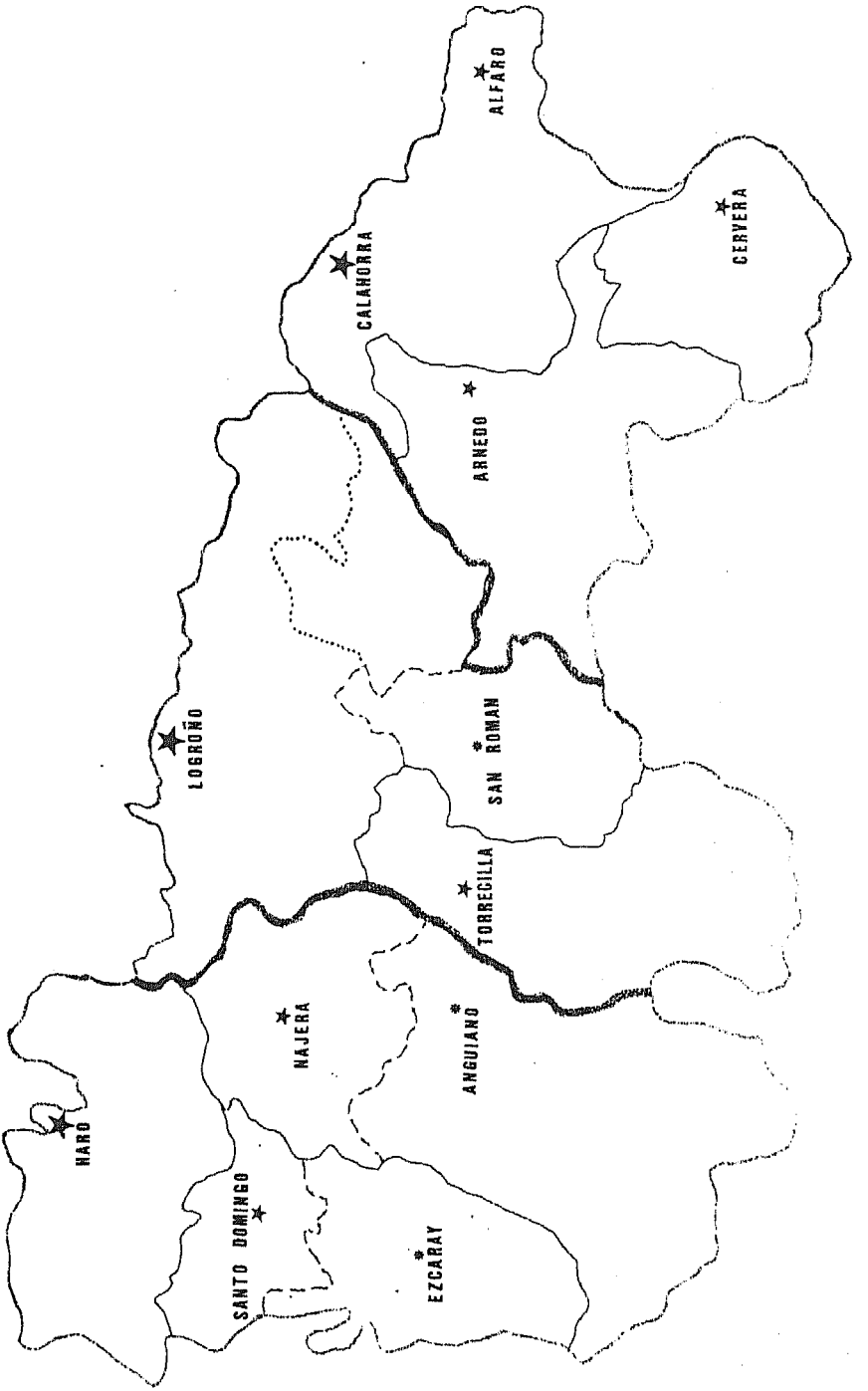
ZONA CENTRO (LOGROÑO)

Comarca de Logroño

Agoncillo
Alcanadre
Cenicero
Daroca de Rioja
Galilea
Logroño
Nalda
Ribafrecha
Sotés
Villamediana de Iregua
Albelda de Iregua
Arrúbal
Clavijo
Entrena
Hornos de Moncalvillo
Medrano
Navarrete
Sojuela
Torremontalbo
Alberite
Ausejo
Corera
Fuenmayor
Lardero
Murillo de Río Leza
Redal (El)
Sorzano
Ventosa

Área del alto Jubera

Lagunilla del Jubera
Santa Engracia del Jubera
Ocón
Zenzano. Anex. Lagunilla
Robres del Castillo


ALFARO
CERVERA
CALAHORRA
ARNEDO
LOGROÑO
SAN ROMAN
TORRECILLA
NAJERA
ANGUIANO
HARO
SANTO DOMINGO
EZCARAY

Subcomarca del alto Leza

Ajamil
Jalón de Cameros
Leza de Río Leza
Muro en Cameros
Sta. María. Anex. S. Román
Torre en Cameros
Cabezón de Cameros
Laguna de Cameros
Luezas. Anex. Soto
Rabanera
Soto en Cameros
Trevijano. Anex. Soto
Hornillos de Cameros
Larriba. Anex. Ajamil
Montalbo. Anex. S. Román
S. Román de Cameros
Terroba

Comarca de Torrecilla

Almarza de Cameros
Nestares
Pinillos
Torrecilla en Cameros
Villoslada de Cameros
Gallinero de Cameros
Nieva de Cameros
Pradillo
Viguera
Lumbreras
Ortigosa
Rasillo (El)
Villanueva de Cameros

ZONA ESTE (CALAHORRA)

Comarca de Calahorra-Alfaro

Aldeanueva de Ebro
Calahorra
Rincón de Soto
Alfaro
Pradejón
Tudelilla
Autol
Quel
Villar de Arnedo (El)

Comarca de Cervera

Aguilar del Río Alhama
Navajún
Cervera del Río Alhama
Valdemadera
Igea

Comarca de Arnedo

Arnedillo
Bergasillas Bajera
Grávalos
Muro de Aguas
Santa (La). Anex. Munilla
Villarroya
Arnedo
Cornago
Herce
Poyales. Anex. Enciso
Santa Eulalia Bajera
Zarzosa
Bergasa
Enciso
Munilla
Préjano
Turruncún. Anex. Arnedo

Tenemos así la Zona OESTE con tres Comarcas: Haro, Santo Domingo y Nájera, estas dos últimas con Subcomarcas (alto Oja y alto Najerilla) para atender a la homogeneidad. En la Zona CENTRO tenemos dos Comarcas: Logroño y Torrecilla; la primera da lugar también a una Subcomarca (alto Leza) y a un área especial -que no es Subcomarca por carecer de un centro de mínima entidad- (alto Jubera), por la misma razón (búsqueda de la homogeneidad) que antes. La Zona ESTE da lugar a tres Comarcas: Calahorra-Alfaro, bicéfala, Cervera y Arnedo.

3. DISCUSIÓN

Con ocasión de la elaboración del PDR tuve ocasión de contrastar esta comarcalización con los datos más recientes, encuestas municipales, etc. También pude discutir numerosos puntos con técnicos y políticos de la administración autonómica, así como con mis compañeros de trabajo de Price Waterhouse. De todo ello salió fortalecida mi propuesta, que fue aceptada como ya he comentado. Con todo resumiré alguno de los puntos que se trataron:

A nivel de los datos en los que se basaba mi comarcalización, no hubo ningún problema, pues al tratarse de datos estructurales las variaciones eran pequeñas y las conclusiones podían mantenerse. Tampoco se puso en duda la validez de la metodología.

Entrando en la discusión de la solución concreta, apareció alguna propuesta alternativa; así en una se hacían desaparecer las Comarcas de Torrecilla y Cervera, basándose en la escasa influencia de estos centros nodales, lo que creo que es negativo para el desarrollo de la Sierra. Concretando el caso de Torrecilla, es claro que su área se ve fuertemente influenciada por Logroño, dada su escasa influencia nodal, pero creo que se debe mantener, y sobre todo potenciar, como cabecera de Comarca para ayudar al desarrollo de ese área; como luego veremos habría que tender a que San Román jugara un papel similar. Parecidas razones pueden aportarse para el caso de Cervera.

También se comentó la posible preferencia de Baños sobre Anguiano como cabecera del alto Najerilla. Pero aunque Baños puede tener más potencial, desde un punto de vista homogéneo está fuera de la Subcomarca y demasiado cerca de Nájera, por lo que nos inclinamos por mantener mi sistema. Tampoco es frecuente tratar el área especial del alto Jubera, que aunque dentro de la Comarca de Logroño, habrá de tener un tratamiento especial pues sus características son heterogéneas con el resto de la Comarca.

En conclusión se actualizaron los datos, se sometió a discusión el modelo expuesto, y se aceptó mi sistema, añadiendo dos posibles matizaciones:

- Realizar un punteado sobre el municipio de Arnedo para poner de manifiesto su pertenencia a una Comarca que no es homogénea con él mismo.

- Frente al planteamiento de una Comarca bicéfala Calahorra-Alfaro, dar, también, la posiblidad de una Comarca de Alfaro con los municipios de Alfaro, Rincón y Aldeanueva.

4. ALGUNAS PROPUESTAS

A la vista de la comarcalización, y como ya hemos comentado desde el principio, trataremos de impulsar un desarrollo más equilibrado para La Rioja.

Es evidente que no se trata de uniformizar el territorio, y que la Sierra tiene características peculiares que es preciso respetar y aprovechar. Pero no cabe duda de que el sur de la región está en una situación que exige una actuación positiva a su favor, y lo mismo ocurre con otras áreas.

El camino que se propone consiste, primero, en descentralizar los servicios a las cabeceras de Zona y de Comarca. También puede ser interesante descender al nivel de las Subcomarcas, pues la potenciación de sus cabeceras serviría de estímulo para toda el área (lo ideal sería poder llegar a "ascender" a las Subcomarcas a la categoría de Comarca). Llegaríamos finalmente al nivel de los municipios, donde se asentarían los servicios básicos.

Y todo esto dentro de una política general de apoyo a las cabeceras, favoreciendo el asentamiento en ellas y estimulando su actividad económica.

Simultáneamente, al tener unas áreas homogéneas (al menos al nivel de Subcomarca), es posible hacer una planificación coherente para tratar de resolver los problemas de cada una.

Llegando a lo concreto, parece que hay que potenciar las Comarcas de Torrecilla y Cervera (tanto la cabecera como el área). Respecto a la Comarca de Arnedo, habría que potenciar especialmente su área, que sí es problemática.

Haro, Santo Domingo y Nájera, se encuentran en un situación intermedia, precisando de una cierta potenciación.

Bajando a las Subcomarcas, todas necesitan potenciación (altos Oja, Najerilla, Leza y Jubera -careciendo esta última de cabecera, por lo que no llega a la categoría de Subcomarca-) en la cabecera y en el área.

Yo creo que en el futuro se debería tender a que San Román (cabecera de Subcomarca dependiente de Logroño en nuestra propuesta) fuera cabecera de Comarca (como Torrecilla) o, con mejores comunicaciones y con Torrecilla más fuerte, pasara a ser una Subcomarca de Torrecilla, agrupando así los Cameros. Sería también interesante variar la consideración de área especial para el Alto Jubera, que en este momento carece de un centro de importancia, pero su cercanía a Logroño juega en contra de esa posibilidad, por lo que de momento deberá ser atendida desde Logroño en sus servicios, cuidando de forma especial sus problemas concretos.

En función de lo dicho habría que planificar la actividad atendiendo a la homogeneidad (tratando de discriminar positivamente a las Comarcas y Subcomarcas del sur de la provincia) y descentralizando servicios (sanidad, educación, etc.) a los distintos niveles (cabeceras de Zona, Comarca y Subcomarca), en función de sus respectivas áreas de influencia. Es importante favorecer la actuación de la inciativa privada (suelo industrial, incentivos, disminución de trabas, etc.) para fomentar la creación de industrias, estructuras comerciales y otros servicios de carácter privado en las citadas cabeceras, así como para fomentar en general la inversión en las áreas del sur. También habrá que cuidar las áreas con calidad de vida muy deficiente (véase Gómez-Bezares, 1987, pág. 219 y 224), y consolidar una infraestructura de transportes coherente con el modelo elegido.

En definitiva, buscar un reequilibrio, que potenciando los distintos núcleos, consiga la vertebración de la Sierra y el Valle. Una buena idea es el fomento de las mancomunidades y la potenciación de las diferentes cabeceras. También creo necesario el establecimiento de mínimos de bienestar social para áreas deprimidas y la protección de espacios naturales.

En el camino de la descentralización se ha avanzado poco todavía. Sin embargo sí hay alguna nota positiva, como es la carretera intervalles a la que se le pretende dar un impulso (revista *Comunidad* de Agosto de 1989).

No es el objetivo de este estudio llegar a medidas concretas de desarrollo regional (para ello puede acudirse al PDR -Price Waterhouse, 1989-), pero dado que el desafío que este trabajo presenta como más importante es el desequilibrio de la región, sí me gustaría terminar apuntando algunas ideas: Hay que aprovechar las potencialidades económicas de la Sierra, tal es el caso del sector forestal, la ganadería o el turismo, y dotarla de las adecuadas infraestructuras y equipamientos.

En general, la planificación que aquí se propugna, solicita que se apliquen criterios de "rentabilidad social" en la actuación del sector público, y que así impulse el desarrollo de las áreas menos desarrolladas, lo que se puede (y se debe) compatibilizar con el funcionamiento de una economía de mercado.

REFERENCIAS

BONET, J.J. (1989): "La planificación en la comunidad autónoma de La Rioja", *Boletín de estudios económicos*, Diciembre, págs. 467-478.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1980): *Estudio unificado del análisis multivariante mediante la utilización de proyectores y su aplicación al estudio socioeconómico de La Rioja.* Tesis Doctoral, Universidad de Deusto, Bilbao. Resumen publicado en el *Boletín de estudios económicos.* Diciembre 1980, págs. 561-580. E íntegramente en microficha, Universidad de Deusto, Bilbao, 1989.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1985): "Una aproximación multivariante a la homogenidad y nodalidad de las comarcas riojanas", *Berceo*, 108-109, págs. 95-119.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1987): "Realidad estructural de La Rioja preautonómica", *Berceo*, 112-113, págs. 177-227.

GÓMEZ-BEZARES, F. (1989): *Dirección financiera.* Desclée de Brouwer, Bilbao.

PRICE WATERHOUSE (1989): *Plan de desarrollo regional de La Rioja*, Price Waterhouse, Logroño, 2 vol.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1989): *Plan de reconversión regional y social de España 1989-1993*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

ZARAGOZA, J.A. (1989): "Nuevas perspectivas de la planificación económica", *Boletín de estudios económicos*, Diciembre, págs. 395-417.