Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Región y provincia, hoy, frente a los desequilibrios territoriales

Valentín Cabero
Universidad de Salamanca

Hablar de región y de provincia hoy en España puede interpretarse como el retorno a una polémica, sobre la configuración administrativa del Estado español, en gran medida superada, puesto que las diecisiete Comunidades Autónomas y las cincuenta provincias que lo constituyen son una realidad política que ha sido asumida por la mayoría de los españoles desde hace algo más de diez años. El reconocimiento de esta división administrativa y política no implica, sin embargo, ignorar o desconocer las diferencias geográficas existentes entre unas zonas y otras, que algunos intentan remarcar con la búsqueda a ultranza de la «identidad o peculiaridad regional o provincial», un empeño que parece imposible cuando se pretende definir la singularidad excluyente de provincias y regiones que ofrecen una realidad infinitamente rica y mezclada, con múltiples analogías entre sí.

Tratar de los desequilibrios supone descender a la explicación de la desigual calidad de vida y a la disparidad económica que sobrevive en las distintas regiones y provincias españolas, como resultado de una herencia en la que se imbrican de manera tan compleja la geografía y la historia, las decisiones humanas y los recursos naturales, la política económica general y la capacidad dinámica o la inercia retardataria local. O examinar, desde el punto de vista regional, la *concentración* de la producción, de la población y del empleo en unas pocas zonas, mientras que la cara opuesta, o el revés de la trama, nos lo muestran las regiones que durante mucho tiempo vieron *emigrar* una parte importante de sus recursos humanos a la par que avanzaban lentamente en la producción y en el empleo, una situación y un proceso que hasta cierto punto se modificó tras la crisis de 1973 y se ha retocado tras la recuperación económica de 1985.

En este sentido, cabe señalar *grosso modo* el *declive* de toda una amplia zona de la cornisa cantábrica, desde La Coruña y la ría de El Ferrol al Bidasoa, con regiones y provincias que han pasado a un segundo plano, y el *avance* notorio del *arco costero mediterráneo*, desde Gerona hasta Murcia, que se prolonga de manera discontinua hasta Almería y Málaga, y del *valle del Ebro*, desde Zaragoza hasta Navarra y La Rioja, con extensión hasta Álava; sin olvidar, en este proceso, la recuperación del pulso económico madrileño ni el tirón del sector servicios en Las Baleares y en las Canarias, gracias a los ingresos y a las actividades generadas por el sector turístico, que ha favorecido unas tasas de crecimiento más elevadas y un ascenso de las rentas, todo lo cual nos acerca a la discusión de algo más profundo: la permanencia o la duración de los desequilibrios y la mutabilidad de los hechos económicos y de la realidad geográfica.

No debemos insistir, por tanto, en la dicotomía absoluta entre *regiones ricas* y *regiones pobres* sin matizar los ritmos y las condiciones del atraso, o sin analizar los cambios y las tendencias positivas o negativas al crecimiento; de lo contrario, caeríamos en una simplificación determinista de la realidad, bien de tipo físico, bien de índole económica.

Región, provincia y comarca. Organización territorial y solidaridad

A partir de la creación de la CEE y sus ampliaciones posteriores, se ha hablado de una supuesta crisis del Estado nacional, lo mismo que a partir de la andadura del Estado de las Autonomías se habla en España de una crisis de la provincia como elemento clave de la articulación territorial. Ni lo uno ni lo otro parecen tan evidentes en la realidad ni en la práctica diaria del quehacer administrativo.

Cuando en la Constitución de 1978 se llega al compromiso de mantener la provincia como pieza básica en la organización del Estado, se está admitiendo la consolidación de la división en provincias y su valor como entes básicos para la administración del Estado. A su vez, en la sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional el Estado de las Autonomías queda descrito así: «De hecho, la Constitución prevé una distribución vertical de los poderes públicos entre entes de diferente nivel que son fundamentalmente el *Estado*, detentador de la *soberanía*; las *Comunidades Autónomas*, caracterizadas por su *autonomía política*, y las *provincias* y *municipios*, dotados de *autonomía administrativa* a diferente rango», amparándose, para su definición e interpretación, en el artículo 137 de la Constitución.

De esta forma, se da satisfacción a las *nacionalidades históricas* y se organizan *alternativas regionales* en las que la provincia aparece siempre como punto de partida, siendo la división de Javier de Burgos (1833) la base administrativa de la España de las Autonomías y de la descentralización; en unos casos, la provincia refuerza la entidad territorial autónoma, aunque se cambie de denominación (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Las Baleares), y en otros, donde la soldadura provincial en un ente, y en un proyecto

común, se hace con dificultad, la región es aún un hecho autonómico sin consolidar, aunque asumido; tal situación puede observarse, de manera especial, en los ejemplos de Castilla y León, de Castilla-La Mancha y, en alguna medida, de Extremadura, donde desde el siglo pasado existe una especie de reivindicación y rivalidad de la ciudad de Plasencia frente a la capitalidad provincial de Cáceres. En estos entes territoriales, y de manera concreta en Castilla y León, la provincia y la región no refuerzan un proceso común sino que en muchas ocasiones se contrarrestan en sus actuaciones y decisiones.

La provincia aparece bien definida como ente territorial en el artículo 141.1: «...La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes». Si tenemos en cuenta los 150 años de vida de la provincia, podemos comprender su arraigo administrativo y popular, resaltando su significado por encima de la comarca y de la región, las cuales se desconocen o se ignoran, muchas veces, ante la fuerza impuesta por la provincia. No en vano, en torno al hecho provincial, se ha tejido una red de intereses económicos, sociales y políticos, que explican los brotes populistas de algunos provincianismos separatistas frente al diseño y la división autonómicos.

Respecto a la comarca diremos que carece de investidura administrativa precisa y de una definición como ente territorial, aunque en nuestra Constitución se dice que «...mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos, podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica» (153.3). En este artículo, puede apoyarse la configuración comarcal prevista en los Estatutos de Autonomía, como una alternativa más en la división territorial, pues las comarcas encarnan, en la mayoría de los casos y de manera elocuente, la interacción del hombre y su medio a través del tiempo, marcando en sus paisajes y en sus gentes rasgos más o menos homogéneos (geográficos, históricos, lingüísticos, etnográficos, folklóricos, etc.) que, a escala provincial y regional, adquieren cierta relevancia e identidad, calando con naturalidad en la conciencia popular. Para muchos, es la escala geográfica más adecuada para iniciar la superación de los desequilibrios territoriales existentes en nuestro entorno geográfico. Lo difícil es aunar criterios que conjuguen tanto la delimitación de las unidades o comarcas históricas (por un lado) como la organización provincial actual (por otro) y el desarrollo endógeno que se pretende en la comarcalización, facilitando al mismo tiempo la mejora en la prestación de servicios y la satisfacción de niveles de bienestar considerados indispensables para todos los ciudadanos. El entramado comarcal, bien presente en nuestra geografía, se presenta, a través de la propia comarcalización o, en su defecto, a través de las mancomunidades, como una forma ágil de articulación de las tareas que se intercalan entre el municipio y la provincia, lo cual no deja de ser un reto para la administración, que debe tener como propósito y objetivo fundamental el hacer frente a las necesidades vecinales desde el ámbito local.

En las circunstancias descritas, y sin haber logrado una articulación fácil y sólida entre los distintos escalones de la administración, parece una tarea difícil la desaparición de los desequilibrios territoriales internos y la superación de las disparidades regionales (percepción diferencial de la renta, flujo de las inversiones, contrastes graves entre sectores productivos...), cuando, además, el principio de solidaridad, que en la Constitución Española está íntimamente unido a la idea autonómica, ha sido hasta el momento incapaz de resolver las dificultades de las regiones más desfavorecidas o atrasadas, sacudidas por las crisis y readaptaciones de la agricultura tradicional y por el reajuste de sus estructuras demográficas y productivas. Recordemos que su aplicación inicial y efectiva coincide con años de crecimiento muy bajo, con la reconversión industrial, con el aumento del desempleo y con la caída de la inversión y del ahorro, primando una política sectorial y monetaria, en detrimento del desarrollo y equilibrio *regional* incluso en temas tan trascendentes como el de las comunicaciones.

En efecto, la Constitución de 1978, junto al Estado de las Autonomías, propugna y proclama la solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades, garantizando el Estado su realización efectiva, a través de las transferencias del *Fondo de Compensación Interterritorial*, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales. Dado que los fondos se han de invertir en proyectos de infraestructura de carácter regional, provincial o comarcal (comunicaciones y transporte, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda, equipamientos sociales...), la incidencia del F.C.I. contribuirá a disminuir las diferencias de renta y de calidad de vida, siempre que se mantenga una dotación creciente y no una tendencia descendente, como ha ocurrido en los presupuestos de 1984-1987 (de 209.000 millones a 141.000 millones). Tanto la tendencia negativa del F.C.I. como los criterios de reparto se intentan corregir y mejorar, porque parece insuficiente una media de 3.956,7 pesetas (1988) a escala del país para «...propiciar la solidaridad espacial y quebrar las tendencias determinantes de los desequilibrios territoriales existentes». A pesar de ello, cinco comunidades autónomas (Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia y Castilla-La Mancha) aparecen como receptoras netas de rentas transferibles a través del sector público y del sector exterior. Se trata, precisamente, de las comunidades con nivel de renta más deprimido, por lo que la renta recibida ha favorecido la reducción de las desigualdades existentes, elevando hasta en un 16% la renta familiar disponible, tal como se revela en el ejemplo de Extremadura.

Por otra parte, con discusiones internas sobre las competencias autonómicas o con las transferencias a medio camino, difícilmente podrían adoptarse verdaderas políticas regionales, salvo, quizás, en aquellas comunidades uniprovinciales, con unos niveles de decisión menos complicados y unos problemas más concretos. En el fondo de la polémica topamos con el deslinde de competencias entre las Administraciones central y periférica, que ha impedido en ocasiones, y de manera más visible en las comunidades extensas y pluriprovinciales, la toma de decisiones políticas de carácter territorial.

Es a partir de 1985-86, con nuestra entrada en la CEE, cuando se desciende a los problemas regionales y se asumen propuestas de actuación económica desde los

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

propios ámbitos regionales. Hasta este momento, la política territorial ha sido dirigida por las Diputaciones Provinciales, con unos métodos casi tradicionales, concentrando las decisiones económicas de carácter espacial en los Planes Provinciales y en las Comarcas de Acción Especial, sin apenas aunar esfuerzos más allá de los límites provinciales. No es extraño, pues, observar cómo la política regional carece de los principios de coordinación, eficacia y solidaridad necesarios para romper con los obstáculos socioeconómicos y administrativos que se interponen aquí y allá a un desarrollo equilibrado de las regiones españolas.

La brecha de las disparidades regionales y provinciales

Es bien sabido que con la adhesión de España y Portugal a la CEE se ha ensanchado comparativamente la brecha de las disparidades regionales, situándose todas las regiones españolas por debajo de la media europea en cuanto al P.I.B. «per capita», con diferencias muy notorias —más del 25% por debajo del promedio comunitario— para las regiones más atrasadas. Comparando las diez regiones más débiles de toda la CEE con las diez más fuertes, la disparidad de rentas resulta estar en proporción de 1:3; entre ellas, junto al Mezzogiorno, Irlanda y Grecia, aparecen las regiones occidentales y meridionales de la Península Ibérica, donde, a su vez, se localizan las comarcas más atrasadas y deprimidas del país.

España es el país en el que las diferencias regionales son mayores en términos absolutos, tanto en desigualdad de renta como de empleo y de calidad de vida, debido a que durante las últimas décadas han predominado los fenómenos de divergencia de renta «per capita», aumentando de manera constante las disparidades regionales hasta los años ochenta, a pesar de la atenuación significativa de la migración regional y de la intervención de los principios de solidaridad puestos en práctica en los últimos años.

La transformación de la población y de la economía españolas ha desembocado en cuatro situaciones bien diferenciadas que, según J. Alcaide Inchausti, podrían configurar cuatro Españas económicas distintas y desequilibradas: *la España que crece*, con un incremento del P.I.B. superior al 3% en el período 1973-1985; *la España en crisis*, sacudida por la crisis y la reconversión de la industria básica (siderurgia y metalurgia); *la España que sobrevive*, con una situación estable poco proclive a una expansión considerable ni tampoco a un deterioro considerable; y *la España que se despuebla*, con estructuras demográficas muy envejecidas y con un empobrecimiento económico difícil de superar.

Otra forma de representar estos desequilibrios es la aplicación al espacio español del modelo *centro-periferia*, que, geográficamente y salvo el área metropolitana de Madrid, expresa en nuestro caso todo lo contrario. La teoría del desarrollo basada en el modelo *centro-periferia* sostiene que la evolución económica es divergente y desigual, de tal manera que las diferencias regionales se incrementan a medio y largo plazo, a través de mecanismos como el trasvase de recursos desde las zonas más atrasadas hacia las más ricas, transferencias de valor, dependencia y subordinación económica. Es cierto que el esquema es relativamente válido para remarcar los contrastes existentes hasta mediados de los años setenta, pero no para cuando éstos se atenúan, al ralentizarse o entrar en crisis el crecimiento de las áreas más desarrolladas e industriales y al mejorarse las estructuras agrarias y los servicios en algunas zonas del interior y del mediodía español.

El modelo, asimismo, cambia de significado con la integración de España en la CEE en 1986, al situarse por una parte en una posición económicamente periférica, pero geográficamente ventajosa, respecto a los países del Norte y de Centroeuropa, y una posición de centro respecto a los países de la cuenca mediterránea, excepto Italia; esta posición favorece la llegada de las inversiones extranjeras en el sector industrial y la atracción turística, con sus efectos multiplicadores en el sector servicios, lo que se traduce en un crecimiento económico durante los últimos años que no encuentra parangón en los países vecinos; aunque sea un hecho evidente que la inversión de las empresas multinacionales más importantes conlleva una apropiación de recursos naturales y económicos que arrastra consigo un alto grado de dependencia.

Por otra parte, el intento de explicar las desigualdades regionales en España a partir del modelo *centro-periferia* tiene, sin duda, una gran carga pedagógica desde la perspectiva económica y geográfica, pero no siempre ha sido formulado con la suficiente profundidad a escala regional (salvo en los trabajos realizados sobre Andalucía), aunque se han abordado estudios del máximo interés (*Extremadura saqueada, Vivir del Ebro...*) para explicar las relaciones de dependencia económica y ambiental entre las distintas regiones del Estado Español.

La permanencia de la desigualdad en la percepción de las rentas por habitante

La diferenciación regional y provincial en la percepción de rentas por habitante no se han acortado; y una de las causas explicativas radica en los factores demográficos y, muy particularmente, en la falta de movilidad interregional de la población, deteniéndose desde 1979 o antes el proceso de convergencia interregional de las rentas por habitante. Otra de las causas es la distorsión entre lo que se produce en tal o cual región, o en tal y cual provincia, y lo que realmente repercute en la percepción de sus habitantes; es decir, la diferencia entre el *valor añadido bruto* generado en un espacio determinado y la renta provincial o por habitante recibida. «Así, por ejemplo, una central hidroeléctrica instalada en una determinada provincia genera un valor añadido que, desde el punto de vista de la producción, es imputable a la provincia donde está instalada la central, pero que, desde el punto de vista económico, es atribuible en una proporción considerable, casi totalmente, a la provincia donde radica la sede social de la empresa», hechos que no se contemplan en el Fondo de Compensación Interterritorial.

La permanencia de la desigualdad en la percepción de rentas y el estancamiento de su reparto no implican inmovilidad en el orden regional y provincial de percepción. Pierden posiciones las provincias norteñas, y

se colocan en las primeras posiciones las provincias mediterráneas, junto con Madrid, con rentas «per capita» superiores a las 800.000 pesetas en 1985 (la media española se situaba en 638.772 pesetas), mientras las provincias con menos ingresos *per capita* se situan por debajo de las 400.000 pesetas.

Conviene llamar la atención acerca del siguiente hecho: las provincias que ocupan las últimas posiciones de nuestro país en términos de renta *per capita* siguen estando prácticamente a la misma distancia de la media española que en 1973. Así, Granada, que ocupa el último lugar en 1985, sólo alcanza el 57% de la media española; prácticamente la misma proporción que Lugo en 1973, provincia que ocupaba entonces idéntico puesto.

Respecto a la renta regional, el mayor crecimiento —ajeno prácticamente a la crisis— correspondió en los últimos años a las Baleares, al computar una tasa anual acumulativa del 3,7%, mientras que los valores más bajos de incremento (0,5%) se dieron en Asturias y el País Vasco, precisamente allí donde la crisis ha tenido efectos más duros y permanentes.

El flujo y la orientación espacial de las inversiones

Independientemente del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a través de los presupuestos del Estado, el flujo y la orientación espacial de las inversiones nos señala el pulso económico y nos anticipa en cierto grado el futuro de una región o de una provincia. A pesar de las dificultades estadísticas para obtener información, pueden señalarse al respecto varias puntualizaciones; la *concentración geográfica* de la inversión industrial nueva, o incluso de la ampliación de las inversiones, viene a confirmar el mayor dinamismo que progresivamente están adquiriendo: así, la costa mediterránea, el valle del Ebro y Madrid, a los cuales se suman claramente las Baleares, se definen como los dos grandes ejes de crecimiento del país, que a su vez van a ser potenciados por las grandes inversiones en infraestructuras de comunicaciones como el tren de alta velocidad. Cinco provincias (Barcelona, Zaragoza, Tarragona, Madrid y Valencia) han llegado a concentrar hasta el 50% de las inversiones en los últimos años.

Hay circunstancias nuevas y locales que, además, contribuyen de manera notoria a concentrar las inversiones públicas. Hechos tan evidentes como Barcelona 92, Sevilla 92, Madrid 92, no son algo puntual y banal a escala regional, pues marcan el deslizamiento y la convergencia hacia esos puntos de las inversiones en infraestructura y servicios.

Recordemos, al respecto, que hace poco se anunció la creación de la primera red española de comunicación por fibras ópticas, que debe unir, para 1992, Barcelona, Sevilla y Madrid, justificada por las necesidades de la Olimpiada y de la Exposición que se realizará en Sevilla en conmemoración del V Centenario del descubrimiento de América; sus gastos, por encima de los 3.000 millones de pesetas, están previstos en el Primer Plan de Desarrollo Regional de España y propuestos para los próximos cinco años (1989-1993), tal como se ha dado a conocer por el Ministerio de Hacienda. Mientras tanto, no surge ningún proyecto de envergadura y de futuro con la suficiente fuerza y entidad como para estimular la imaginación colectiva y la dinámica social y cultural en las áreas más desfavorecidas.

Teniendo en cuenta que el objetivo elemental de la política regional es que las áreas débiles sean más dinámicas y alcancen la tasa de crecimiento general del país, es incomprensible que los poderes públicos no hayan sido más generosos con la parte occidental de la península, llegando hasta el punto de cerrar una línea férrea que unía el Norte con el Sur, Astorga con Plasencia, Gijón con Sevilla, a través de la llamada «Ruta de la Plata», un camino secular e histórico, y justificando la supresión por un déficit —inexistente— de 500 millones de pesetas; o hasta el punto de hurtar y negar la capital cultural para el 92 a la ciudad de Salamanca frente a Madrid. En este sentido, podemos afirmar que, hasta el momento, la política económica general no ha sido coherente con los principios enunciados en la Constitución y proclamados una y otra vez por la Administración central, al no poner en práctica los instrumentos de que dispone para la corrección de los desequilibrios.

No puede perderse de vista, asimismo, y a escala regional, la función que en el flujo y la orientación espacial de las inversiones pueden jugar las entidades financieras. Recordemos que, hace unos años, de cada 100 pesetas ahorradas en Castilla y León, por ejemplo, la Banca privada tan sólo invertía 44 pesetas en la zona; y que las once Cajas de Ahorros de esta comunidad autónoma, con más de un billón de pesetas de ahorro, operan fundamentalmente en sectores de escaso riesgo o especulativos, y no precisamente impulsores del desarrollo regional ni de iniciativas que aglutinen el entusiasmo social.

Se ha dicho, y no sin razón, por G. Myrdal, que los efectos de «absorción» o retardadores del crecimiento en las regiones menos favorecidas acaban prevaleciendo sobre los efectos de «difusión» o impulsores del crecimiento; entre ellos cabe señalar como fundamentales la transferencia hacia fuera de la región del excedente económico generado en la misma, al que ya hemos hecho referencia más arriba, y de la salida hacia otras zonas del excedente demográfico, impulsando así la configuración de unos procesos de concentración demográfica y económica que han acentuado los desequilibrios internos y la marginalidad, al deteriorar los términos de intercambio interregionales y al impedir la plena utilización de los recursos económicos para un crecimiento y para un desarrollo autosostenidos. Es evidente que cada una de las causas y cada uno de los efectos anteriormente planteados radica con desigual firmeza en las distintas escalas de desequilibrio (comarcal, provincial, regional y nacional) que podemos observar en nuestro entorno geográfico; ello no implica necesariamente que sus manifestaciones espaciales sean en todas partes iguales e idénticas, pues el medio geográfico, como marco real de las contradicciones y desigualdades, nos ofrece una gran diversidad, cuyo diagnóstico y valoración requieren por parte de los políticos y economistas una gran dosis de sensibilidad geográfica.

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989). Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Las diferentes escalas de actuación desde la región y desde la provincia ante los desequilibrios territoriales. El ejemplo de Castilla y León

Si consideramos que la política económica y la planificación buscan superar las disparidades partiendo de principios de solidaridad, ésta ha de tener en cuenta tres premisas básicas y elementales: 1) abordar un proyecto de futuro que rebase el marco de lo puntual o coyuntural; 2) marcar unos objetivos coherentes y globales, sin contradicciones internas y de acuerdo con el potencial existente; 3) dotar de instrumentos eficaces a los entes territoriales y a los órganos de decisión, de tal manera que las propuestas no queden en el ámbito de la retórica y puedan llevarse a buen término.

Con estas características y a partir de estos principios, nacen algunos de los proyectos que vamos a comentar, tomando como ámbito territorial de referencia la comunidad de Castilla y León.

El P.D.R. como marco de la política regional

Los *Planes de Desarrollo Regional* son un instrumento de *coordinación* de las actuaciones de carácter regional en distintos niveles de la Administración, y de la programación de las inversiones*; son, pues, un diagnóstico de la situación regional y un compromiso con el progreso, que persigue tomar las riendas de los asuntos regionales con vistas a la recuperación de las diferencias de renta y servicios existentes dentro de la comunidad autónoma y respecto al resto del país; además, el Plan de Desarrollo Regional es imprescindible para poder acceder a las ayudas estructurales de la Comunidad Económica Europea, ya que es el documento mediante el que se articula el papel de la región en la economía nacional, en el Programa Económico Nacional (P.E.N.) y el Plan de Desarrollo Regional de España (1989-1993).

¿Cuál es el diagnóstico global de la comunidad de Castilla y León? En un libro del profesor García Fernández sobre el espacio castellano-leonés, se define esta tierra por su atonía y por las contradicciones entre el desarrollo agrario y el desarrollo industrial. Para quienes no conocen de cerca este extenso territorio, predomina aún la imagen de la homogeneidad geográfica de la tierra llana y cerealista, desconociendo muchas veces sus montañas, su riqueza carbonífera, su potencial hidráulico, sus recursos agrícolas y ganaderos y su patrimonio cultural. Para los amantes de las cifras, el diagnóstico de Castilla y León puede resumirse en los siguientes datos: 94.147 km^2; nueve provincias; 2.583.599 habitantes; 27 hab./km^2; 2.240 municipios; 804.505 habitantes trabajando; 560.670 pesetas de renta *per capita* y 521.386 de renta familiar disponible (570.762 era la media de España en 1985), y un total de 14.000 millones de presupuesto de 1988 sin invertir; precisamente en una Comunidad Autónoma en la que los desequilibrios intrarregionales se muestran con especial crudeza. Un dato más: en el *Análisis espacial de la depresión socioeconómica de España en base a las comarcas agrarias*, en 1983, eran 8 las comarcas de Castilla y León que figuraban entre las 15 últimas: Cervera y Saldaña-Valdavia (Palencia), Sanabria, Sayago y Aliste (Zamora), Gredos (Ávila), Páramos (Burgos), y La Cabrera (León), la de mayor depresión y pobreza en aquel momento. Su declaración, en el pasado inmediato, como comarcas de Acción Especial —tema del que nos hemos ocupado en otro lugar— no ha logrado hasta el momento la ruptura de las desigualdades y del subdesarrollo que impulse definitivamente un desarrollo endógeno; sólo, en el mejor de los casos, se ha roto con el aislamiento físico y la marginación secular de algunas comarcas y de algunos pueblos. Los cambios y la mutación de las condiciones de vida ha venido generalmente por otros caminos (minería, canteras, explotación hidroelétrica, inversiones de retorno, turismo) o por el abandono y la despoblación.

De este diagnóstico somero se deduce que los objetivos de la política regional han de incidir en la superación de la marginación, del subdesarrollo, de la dependencia y de la tendencia al despoblamiento de muchas áreas; en la superación de la insuficiente capacidad de generación de empleo por la estructura productiva, la pérdida de recursos y la desarticulación territorial (que ha de hacer frente al control administrativo de casi la quinta parte de la superficie del país). Es decir, superar lo que se ha denominado, con acierto, la *atonía* y el *estancamiento* de una región que es un importante nexo de unión entre la periferia y el interior, que tiene unos 300 km de frontera con Portugal, la «raya de Portugal», y que cuenta, además, con suficientes recursos naturales.

De alguna manera estos objetivos quedan resumidos en los esquemas adjuntos, que buscan específicamente:

— «Reducir el proceso de despoblamiento mejorando la calidad de vida en los núcleos rurales, mediante una correcta distribución territorial de equipamientos y servicios que asegure la accesibilidad a ellos de todos los habitantes de la Comunidad Autónoma.
— Integración de todos los territorios regionales que gravitan hacia áreas extrarregionales, mejorando las comunicaciones y las relaciones internas.
— Potenciación de un sistema regional de asentamientos urbanos jerarquizado e integrado.
— Potenciación de los núcleos intermedios, en la vertiente *interna* de dinamizar su entorno para que contribuyan a fijar la población rural, empleándola en actividades transformadoras distintas de las tradicionales, y en la *externa* en cuanto a piezas clave para la jerarquía de asentamientos.
— Difundir los efectos del crecimiento por todo el territorio regional, mediante el fomento de actividades productivas no polarizadas, con especial atención a la industria.»

(*Plan de Desarrollo Regional*, 1986-1988, p. 118, Junta de Castilla y León.)

* Existe obligatoriedad por parte de todas las Comunidades de elaborar sus programas de Desarrollo Regional, en los que se contemplen, por un lado, la obtención de ayudas del FEDER y, por otro, la coordinación con el Programa de Inversiones Públicas previstas por la Administración central (vid. al respecto Ley 7/1984 del F.C.I.; Ley 21/1986 de Presupuestos del Estado; y metodología de la elaboración (Consejo de Ministros, 20-2-1985)).

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989). Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Para avanzar en la reducción de los desequilibrios regionales, es necesario perseguir la búsqueda de la coordinación a través de:

— Distribución espacial de la inversión pública regional, una porción de la cual se asignaría con criterios compensadores explícitos constituyendo un *Fondo de Compensación Regional* (FCR).
— Desarrollo de mecanismos específicos de atención para las zonas de agricultura de montaña y para las comarcas especialmente deprimidas. El objetivo es integrar todas las acciones sectoriales de todos los niveles administrativos mediante la realización de planes de *desarrollo comarcal*, que se extenderían a todas las zonas en función de su nivel comparativo de desarrollo.

La comarcalización como alternativa: un reto para la descentralización y para el desarrollo endógeno

El *modelo comarcal*, como espacio geográfico de actuación económica y de intervención administrativa, se contempla tímidamente en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León: «Por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas e históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias» (Art. 19,3).

Las posibilidades abiertas para el diseño de una *comarcalización* de Castilla y León, *con una finalidad esencialmente funcional*, entrarán posiblemente en colisión y conflicto con divisiones territoriales existentes y de gran arraigo histórico, pero es necesario afrontar los problemas reales, tanto los sociales como los económicos, a través de una política regional cuyo marco de referencia descanse en *la comarca*, con el fin de superar los desequilibrios internos de las provincias y de la región y, al mismo tiempo, facilitar la utilización de los servicios y las relaciones económicas entre el escalón local y el provincial. De llevarse a cabo esta alternativa en la comunidad autónoma más extensa de España podría hacerse realidad el principio de solidaridad intrarregional, el de descentralización y coordinación económica y sectorial, y el de potenciación y aprovechamiento de los recursos naturales, buscando con ello el aumento de la calidad de vida y favoreciendo a los «territorios menos desarrollados comparativamente o dispensando un tratamiento especial a las zonas de montaña», tal como reza el mandamiento constitucional y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Art. 32).

La *Propuesta de Comarcalización* de Castilla y León por iniciativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial del anterior gobierno socialista (1985), se apoyaba, como la memoria señala, en la necesidad de instrumentar una unidad territorial idónea para la estructuración y organización territorial, con el fin de racionalizar las inversiones de las administraciones públicas y garantizar la prestación de los servicios mínimos a los ciudadanos. En este sentido se establecían unas estructuras territoriales que aseguraban la máxima utilidad de tales espacios en cuanto unidades de actuación, respetando para ello, si era posible, las «realidades comarcales» preexistentes en el territorio de Castilla y León.

Tomando como metodología básica las divisiones o comarcalizaciones existentes, la estructura y la jerarquía del sistema de asentamientos, y una encuesta realizada a los Ayuntamientos (2.243 municipios, 1.º de Marzo de 1981), se identificaron 57 *espacios comarcales de actuación* (ECA), con sus respectivos núcleos de *atracción y equipamientos* (NAE) y con una selección de *núcleos de atracción y servicios* (NAS).

Desde un primer momento, la Junta de Castilla y León anterior pensó que el Bierzo era el ámbito geográfico y comarcal más idóneo para iniciar la andadura de la frustrada comarcalización regional, pero dentro de un marco jurídico general. Ahora aparece como experimento y ensayo del gobierno de coalición del P.P.-C.D.S., no sabemos si con pleno conocimiento del significado de la descentralización y de la comarcalización o como una respuesta política a una promesa electoral.

Los 3.000 km^2 de superficie del Bierzo y sus 150.000 habitantes ofrecen, sin duda, un espacio original en el que se aúnan las áreas de montaña y las tierras llanas de la Hoya, la agricultura intensiva y la ganadería extensiva, la minería y la industria, valles tan preñados de arcaísmo y belleza como Ancares y el Oza, núcleos cargados de historia jacobea como Villafranca del Bierzo y Ponferrada. El Bierzo es un magnífico ejemplo de cuenca intramontañosa que fue gobernación durante el Antiguo Régimen y provincia durante el trienio liberal (1821-23).

La propuesta de *Ley de Creación de la Comarca del Bierzo* (1989) viene, en cierta medida, a definir una identidad geográfica, y trata de coordinar las competencias de los entes locales, el ente provincial y la Comunidad, en orden a una mejora de:

— la prestación de servicios públicos de interés comarcal,
— la ordenación y protección del medio ambiente,
— la gestión en materia de agricultura, ganadería y montes.

De momento, y antes de su discusión en las Cortes Regionales, el anteproyecto ha suscitado un rechazo generalizado entre los municipios de la zona, dado que:

— Carece de definición y delimitación precisas.
— Las competencias administrativas son mínimas, al igual que las competencias económicas.
— No se especifican las competencias en asuntos tan fundamentales como la minería y los usos del agua.

Por otra parte, sacudir la duradera marginalidad en la que sobrevive la comarca de La Maragatería, al pie de los Montes de León, es el objetivo de la reciente y fructífera experiencia de la *Oficina de Promoción Comarcal de Maragatería*, promovida por la Excma. Diputación de León, que viene a unirse al Plan de Comarca de Acción Especial y a las ayudas compensatorias que se tramitan a partir de la Ley de Agricultura de Montaña. En un espacio abandonado y envejecido, la oficina ha comenzado a dar sus frutos con la puesta en mar-

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

cha de la Sociedad Cooperativa Agropecuaria de Maragatería, que agrupa a los ganaderos de ganado ovino, acogiéndose a las ventajas de la comercialización conjunta, aparte de encontrar en la oficina un medio de ayuda y de información permanente. Se trata de una experiencia en la promoción del desarrollo endógeno, que en el caso de la provincia de León se une a la recuperación de pueblos abandonados a partir de la nueva política territorial de la Diputación.

Esta política local y comarcal trata, además, de paliar los costes territoriales que la zona ha sufrido con la instalación definitiva (1981) de un Campo de Tiro Artillero, en la vertiente norte de la Sierra del Teleno, cuya utilización periódica venía teniendo lugar desde hace más de 25 años, en especial desde 1963. En el año 1981 se decide la ampliación y la configuración del Campo de Tiro del Teleno, lo que exigió «la expropiación forzosa de 61.114,817 m^2, así como la prevalencia de los intereses de la defensa nacional sobre los forestales» (B.O.E., 23/2/1981), que afectó a 944 fincas y a cinco extensos montes comunales de 14 pueblos de La Maragatería. Estamos, pues, ante la utilización de la montaña como espacio estratégico, función que se pretende atenuar y contrarrestar con el desarrollo endógeno —difícil— y con la política comarcal arriba descrita.

«La raya de Portugal»: la superación de los desequilibrios desde la colaboración interprovincial y transfronteriza

Otra de las alternativas con la que se pretende superar los desequilibrios en Castilla y León es la *Operación Integrada de Desarrollo* de Salamanca y Zamora, bajo el impulso de las Diputaciones respectivas y amparándose en el Reglamento 1787/84, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y se define esta política por «un conjunto coherente de acciones y de inversiones públicas y privadas» que presentan las características siguientes:

— «Se referirán a una zona geográfica limitada con problemas especialmente graves y, en particular, con un retraso en su desarrollo o un declive industrial y urbano, que puedan afectar al desarrollo de la región.
— La Comunidad, mediante la utilización conjunta de diferentes instrumentos financieros con finalidad estructural, y las autoridades nacionales y locales de los estados miembros contribuirán a su realización de manera estrechamente coordinada.»

La posición periférica, fronteriza y marginal, queda bien expresada dentro del contexto regional en las provincias de Salamanca y Zamora, por unos valores de renta que representan en torno al 70% del valor medio nacional, siendo tres veces menor respecto a la renta media comunitaria, y por una atonía en los sectores agrario e industrial que se traduce en una débil tasa de crecimiento del P.I.B. y con una capacidad de inversión que no sobrepasa el 38% del ahorro.

La superación de esta situación ha de integrar tres componentes esenciales: *el económico, el territorial y el medioambiental*; el primero busca integrar los recursos financieros en la explotación de los recursos agrarios e industriales, con el fin de impulsar el desarrollo endógeno; el segundo pretende la inserción plena del área en el espacio económico circundante y la articulación interna del modelo territorial, con la mejora de la accesibilidad regional y la permeabilidad con Portugal, al mismo tiempo que se potencian las cabeceras comarcales; la tercera dimensión, la medioambiental, busca un uso racional del soporte físico y del patrimonio cultural, lo que implica en unos casos la rehabilitación y en otros, la conservación de espacios naturales de valor excepcional.

La OID de Salamanca y Zamora se plantea como una acción territorial a medio y largo plazo, que tendrá su punto de partida en 1989, su teórico despegue y consolidación en 1993, y sus efectos positivos en el desarrollo con posterioridad a 1994. La intervención se estructura alrededor de 12 programas, que agrupan complejos y sectores productivos o medioambientales complementarios.

Por otra parte, el *Plan de Cooperación Transfronterizo* impulsado desde la Diputación de Salamanca hace hincapié a su vez en aspectos también contemplados en la O.I.D., aunque descendiendo a escala comarcal y local. Dentro de esta política, puede encuadrarse la operación de rehabilitación, mejora y navegabilidad del muelle de Vega de Terrón, en La Fregeneda, así como las actuaciones en las comarcas de Acción Especial del oeste salmantino de las penillanuras y del Duero.

Objetivos concretos de esta cooperación transfronteriza son:

— la mejora de la accesibilidad interprovincial,
— la superación del obstáculo y efecto frontera,
— el incremento de las ventajas de localización de algunos núcleos y mercados (ejemplo Ciudad Rodrigo), y
— la mejora de la red ferroviaria; hecho que entra en contradicción con la supresión del ferrocarril Salamanca-Barca d'Alba.

Estas medidas deben inscribirse en el marco más amplio de la política territorial sobre la frontera luso-española, con 1.234 km de «raya». En Septiembre de 1989 se presentó en Bruselas el programa transfronterizo hispano-luso, que se propone superar el gran retraso estructural de la «raya» con Portugal: 89.800 km^2 (40.350 km^2 de Portugal; 49.500 km^2 de España), y 4.271.519 habitantes: 37,5% portugueses y 62,6% españoles, pertenecientes estos últimos a las provincias fronterizas de Pontevedra, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva. La totalidad del territorio señalado se contempla dentro del Objetivo 1, que incluye las regiones europeas menos desarrolladas. El proyecto diseñado prevee una primera fase hasta 1993, con unas inversiones de 167.879 millones, para el que se ha pedido financiación comunitaria de un 69%, con cargo al 15% de libre disposición por parte de la Comisión Europea dentro del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Quizás sea la última oportunidad para una frontera y unas regiones que han padecido en las últimas décadas un abandono generalizado, en especial de sus recursos endógenos, al mismo tiempo que su débil articulación territorial y sus bajos índices de accesibilidad eran pre-

miados con la incuria administrativa y el desmantelamiento de sus infraestructuras ferroviarias.

Teniendo en cuenta la evolución macroeconómica general, puede señalarse que los desequilibrios siguen marcando diferencias regionales e intrarregionales notorias, aunque las tendencias concentradoras y las de bipolarización Norte-Sur de las décadas pasadas se han atenuado, y los desequilibrios, hasta cierto punto, se han aminorado. Sin embargo, la política fiscal tendente a corregir los desequilibrios regionales y los F.C.I. siguen siendo insuficientes para marcar una tendencia firme hacia un mayor reequilibrio demográfico y social. Por ello, tiene plena vigencia y validez la declaración institucional que se incluye en el protocolo n.º 10 del acta de adhesión de España a la CEE, acerca del desarrollo regional, recordando «que los objetivos fundamentales de la Comunidad Económica Europea implican la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos de los Estados miembros, así como el desarrollo económico de sus economías, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, tomando nota de que el Gobierno español ha emprendido la ejecución de una política de desarrollo regional que tiene especialmente por objeto favorecer el crecimiento económico de las regiones y zonas menos desarrolladas de España».

Las nuevas circunstancias, nacidas tras la recuperación de la crisis y la integración de España en la CEE, implican que la política de desarrollo regional española, al mismo tiempo que pone el énfasis en la potenciación de las *capacidades de crecimiento propias de cada región*, recibe la ayuda de los llamados fondos estructurales, capaces de movilizar importantes proyectos de desarrollo (básicamente canalizados a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER), lo que exige una creciente *coordinación* administrativa y una *integración* de las distintas políticas regionales y nacionales (vid. *Papeles de Economía*, 1988, n.º 35: *«Introducción»*).

Ahora bien, la política territorial y sus mecanismos de actuación topan aún en nuestro país con obstáculos difíciles de salvar: la inercia burocrática, la débil capacidad de gestión en el medio rural y la falta de coordinación entre los diferentes escalones de la administración (regional, provincial, comarcal), que impiden una labor eficaz y eficiente, tanto para la descentralización como para llevar a buen término las propuestas concretas de desarrollo endógeno y autosostenido.

Con la firme intención de sortear tales obstáculos y de profundizar en los principios de *descentralización* y *coordinación*, se aprobó en 1986, por las Cortes de Castilla y León, la *Ley reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales*, creándose para tal fin el *Consejo de Cooperación* con las provincias de Castilla y León, órgano integrado paritariamente por representantes de las Diputaciones provinciales y de la Administración de la Comunidad, y de las *Comisiones de Colaboración* con el resto de las Entidades locales. Nueve diputaciones provinciales de signo político dispar, un gobierno autónomo con escaso entusiasmo por la coordinación general y el hecho regional, 2.240 municipios y 94.147 km^2 son la base geográfica de la aplicación real de esta ley. Hasta el momento, los intereses locales prevalecen sobre los generales y se han impuesto al correcto ejercicio de la autonomía y al equilibrio interadministrativo, dejando en pura retórica las buenas intenciones y los buenos propósitos de la Ley.

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989). Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Bibliografía

ALCAIDE INCHAUSTI, J., «Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional», *Papeles de Economía Española*, FIES, 34, 1988.

Análisis espacial de la depresión socioeconómica en España en base a las comarcas agrarias, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1983.

BENEYTO, J., *España, Meseta y Litoral*, Ed. Mezquita, Madrid, 1983.

CABERO DIÉGUEZ, V., *El espacio geográfico castellano-leonés*, Ed. Ámbito, 3.ª edición, Valladolid, 1985.

CABERO DIÉGUEZ, J. y PLAZA GUTIÉRREZ, J.I., «El espacio fronterizo salmantino-zamorano: tradición y modernidad», *Encuentros-Encontros de Ajuda*, Olivenza (Badajoz), 1987.

CABO ALONSO, A., «La marginada raya con Portugal», *Anuario de Castilla y León*, 1989, Ed. Ámbito, Valladolid, 1989.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Las regiones de Europa*, Banco Exterior de España, Servicio de Estudios Económicos, 1985.

CUADRADO, J.R., «Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis», *Papeles de Economía Española*, FIES, 34, 1988.

Estudio y Propuesta de Comarcalización de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial (Eyser), Valladolid, 1985.

FERRER, M. y otros, «El sistema de población urbano y rural de España», *Papeles de Economía Española*, FIES, 34, 1988.

GARCÍA BARBANCHO, A., *Disparidades regionales y ordenación del territorio*, Ed. Ariel, Barcelona, 1979.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *Atonía y desarrollo de Castilla*, Ed. Ariel, Barcelona, 1982.

HOLLAND, S., «La competencia desigual y el desequilibrio regional», en *Capital vs. the Regions*, McMillan, Londres, 1976.

KUKLINSKI, A., «Les politiques regionales: experiences et perspectives», *La Science regionale*, 112, 1987.

LÁZARO ARAUJO, J., «El FEDER y la política regional comunitaria», *Papeles de Economía Española*, FIES, 34, 1988.

Ley Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales, Junta de Castilla y León, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Valladolid, 1986.

MARTÍN RETORTILLO, S. (Dir.), *Autonomías regionales: traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978.

MELGUIZO, A., «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y la Estructura competencial de los Estatutos de Autonomía», *Homenaje al profesor Sampedro*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1987.

MELGUIZO SÁNCHEZ, A., El fondo de Compensación Interterritorial, *Papeles de Economía Española*, FIES, 35, 1988.

MYRDAL, G., *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, F.C.E., 4.ª edición, México, 1978.

Operación integrada de Desarrollo, Salamanca y Zamora, 1988.

Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, 1986-1990, Junta de Castilla y León, Consejería de...

Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1985, Banco de Bilbao, 1988.

RODRÍGUEZ, F.F., *La España de las Autonomías*, I.E.A.L., Madrid, 1985.

SEERS, D. (editor), *La Europa subdesarrollada: estudio sobre las relaciones centro-periferia*, Ed. H. Blume. Madrid, 1981.

SEQUEIROS TIZÓN, J.G., «El desarrollo desigual de Europa y el nuevo rol internacional de España (1958-1985)», *Homenaje al profesor Sampedro*, Fundación Banco Exterior. Madrid, 1987.