

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

«L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'AVENIR DES REGIONS FRANÇAISES»

Resumen del libro del mismo título de
J. F. Gravier, editado por «Flammarion Edi-
teur». París, 1964, 334 págs.

35.071.5:353(44)

0. Introducción

La expresión *aménagement du territoire*—sinónima de organización o adecuación general del territorio—se ha convertido desde su aparición, a partir de 1944, en una especie de delegación general de funciones al primer ministro; después se ha introducido como expresión normal en la prensa y en el lenguaje corriente.

El fenómeno ha sido común en otros países. *L'aménagement du territoire* concebida como una serie de proyectos y acciones de carácter so-

cio-económico y político, conviene asimismo para describir el movimiento de general desarrollo en los denominados «países subdesarrollados».

Desde ambos puntos de vista hallamos una noción absolutamente desconocida antes de 1940. Se trata, sobre todo, tanto para el hombre moderno—que dinamiza las naciones occidentales—, como para aquellos que habitan en países que despiertan ahora de un letargo milenario, de organizar el suelo de modo que pueda subordinarse el crecimiento económico a la promoción social.

1. Las condiciones de la geografía económica

1.1 EL AGUA

La economía moderna no se concibe sin esta fuerza motriz, fundamental en todo tipo de actividad industrial. No obstante, el análisis comparativo en cuanto al consumo de agua, por habitante y año, es paradójico por las diferencias que existen al respecto. Ello fué analizado en el Coloquio sobre Investigación en Materia del Agua, celebrado en 1961.

No sólo la agricultura, sino también el sector industrial, exigen un consumo elevado. Y esta enorme importancia del agua se verifica de inmediato en cuanto que se puede comprobar que en 1975 una Francia de 53 millones de habitantes consumirá 35.000 millones de metros cúbicos anuales, y en un futuro más lejano, una Francia de 60 millones de habitantes arrojará un consumo de 60.000 millones de metros cúbicos anuales. De ahí que zonas cuyo consumo se manifiesta actualmente de un modo modesto equivalgan a una situación, por el momento, simplemente difícil, pero auténticamente dramática en un futuro próximo.

En suma, la escasez del agua es capaz de limitar la expansión económica; por el contrario, su abundancia supone, para los países templados o tropicales, amplias posibilidades de expansión.

1.2 LA ENERGÍA

El agua fué, durante siglos, la principal fuente de energía. En efecto, la energía hidráulica dominó ampliamente toda iniciativa industrial.

No obstante, a partir de la revolución industrial, e incluso desde antes, en base a los primeros avances de la nueva industria, otras fuentes de energía vinieron a sustituir en gran parte la energía hidráulica. Fué primero el carbón la gran fuerza motriz, que, a su vez, cedería el paso a las novísimas fuentes de energía, esto es, el petróleo y sus derivados, así como—en el momento actual—la energía nuclear. Todo ello contribuye a relegar en nuestros días la importancia del agua a un segundo plano, si bien no por ello deja de ser esencial en modo alguno a la actividad industrial de cualquier signo que ésta pueda ser. Acontece únicamente que ha cedido, como se dijo, su preponderancia a otras fuentes energéticas.

1.3 LA REVOLUCIÓN DEL AUTOMÓVIL Y LAS COMUNICACIONES

La modificación profunda en materia de comunicaciones subraya el antedicho fenómeno: al igual que unas fuentes energéticas ceden su preponderancia a otras nuevas, en lo referente a comunicaciones, los nuevos medios que suponen, a partir de 1890, el automóvil, el avión, el teléfono, la radio y la televisión tienden a eliminar los monopolios geográficos engendrados por el transporte marítimo o ferroviario, posibilitando a la humanidad un acceso al progreso técnico.

Ahora bien, todo esto ha de entenderse en un sentido relativo. Por lo que se refiere al automóvil en relación con el ferrocarril, ocurre que el transporte por carretera no ha sustituido al transporte ferroviario en la misma proporción que el petróleo ha sustituido a la energía carboní-

fera. Ello se demuestra observando el crecimiento de las redes de ferrocarril que arrojan las estadísticas en todos los países.

Respecto del avión, su utilización ofrece más posibilidades cada día, sobre todo por la rapidez con que es posible realizar los traslados. Los constantes avances técnicos en esta materia provocan, no obstante, problemas agudos de infraestructura; al precisar los nuevos ingenios del transporte aéreo, pistas de despegue y aterrizaje cada vez de mayor complejidad.

En cuanto al teléfono, ha pasado de ser un ingenio de comunicación local a un medio útil para las comunicaciones internacionales. Lo mismo cabría afirmar respecto de la radio y últimamente de la televisión, que desarrollan además una indudable actividad de información.

1,4 SUIZA E ISRAEL

El ejemplo de estos dos países es altamente revelador: ambos son de pequeñas proporciones, de escasa demografía—sobre todo Israel—y de infraestructura no muy favorable. No obstante, la industria helvética es actualmente considerable, y la nación israelí ha superado con mucho su primer «despegue» económico. Ello quiere decir que, si bien es cierto que la presencia de recursos naturales es un avance ya hacia el desarrollo, no todos los países que posean esos recursos logran tal expansión. Siempre habrá que modificar el medio social «por una inyección de dinamismo económico». Es lo que encierra, entre otros muchos aspectos, la actividad de la organización territorial de *l'aménagement du territoire*.

2. Las vicisitudes del sector primario

2,1 LAS INCÓGNITAS DE LA AGRICULTURA

La excesiva fluidez, dispersión y diversidad de la agricultura la hacen rebelde a las estadísticas: las cifras no aciertan a mostrar la realidad práctica en esta materia. Ni los efectivos empleados, ni los medios humanos incluidos en el sector agrícola, son cognoscibles exactamente a través de una tabla estadística.

No obstante; si es posible llegar a dos conclusiones esenciales: la progresiva disminución de los efectivos humanos en la agricultura y las diferentes densidades entre naciones o regiones de civilización rural y economía agrícola análoga.

En todo caso, y respecto al primer punto—que es el esencial—, el ejemplo de la economía norteamericana muestra claramente que es posible satisfacer actualmente las necesidades alimenticias, afectando únicamente un 9 por 100 de la población activa masculina a la agricultura, lo cual se halla en oposición con la realidad de muchos países europeos. Ciertamente, el ejemplo norteamericano no es susceptible de aplicarse al continente, pero la tendencia actual es ya lo suficientemente clara como para plantear con rigor el porvenir de las comunidades rurales.

2,2 VIDA SOCIAL Y SEGREGACIÓN AGRÍCOLA

De siempre se había considerado a la agricultura asumiendo la función de organizar de un modo productivo el suelo como necesidad nacional. Pero poco a poco tal adecuación territorial presenta el riesgo de llegar

a ser insuficiente para garantizar un mínimo de vida social. En efecto, una impresión de letargo se observa cuando se atraviesan zonas densamente ocupadas, pero esencialmente agrícolas. Es el fenómeno de segregación que provoca el paso de una economía cerrada a una economía abierta. En la civilización rural territorial, cada cantón vivía de sí mismo, organizándose en el marco de una comunidad familiar y de costumbres patriarcales. Pero, tras la primera revolución industrial, ese marco se ha dislocado, superándose la artesanía y las industrias locales, lo que trae el éxodo de la juventud a los núcleos urbanos en busca de ocupaciones más remuneradoras. En las zonas más afectadas por este éxodo, todas las condiciones existentes parece que concurren a su decadencia, y esto es lo que subraya más profundamente las diferencias entre las zonas y regiones mejor desarrolladas y estas otras afectadas por el antedicho éxodo. Y de ahí también aquella segregación a la que antes nos referíamos.

2.3 EL CASO DEL VAUCLUSE

Es indudable que la variedad industrial y comercial es ventajosa en todo caso, pero no se crea que ello es suficiente para asegurar el pleno empleo de la mano de obra, limitando, por ello, el éxodo rural.

El ejemplo más de mostrativo nos lo ofrece el departamento del Vaucluse. En efecto, a consecuencia de sus privilegiadas condiciones naturales, este departamento posee una agricultura variada y extraordinariamente floreciente. No obstante, abocado a constituir un tipo de eco-

nomía exclusivamente agrícola, el Vaucluse ocupa exclusivamente un 27,5 por 100 de su población activa en la agricultura, actuando el resto en actividades no agrícolas, que han podido constituirse a partir de esa primera economía plenamente agrícola. Ahora bien, se trata de una agricultura intensiva y orientada al aprovisionamiento de los mercados urbanos, constantemente adaptada a las fluctuaciones de la demanda.

En el plano demográfico, el crecimiento de esta zona es también espectacular: de 269.000 habitantes en 1856, se ha elevado actualmente a más de 300.000. Todo esto demuestra un claro ejemplo no sólo en contra del éxodo rural, sino a favor de un completo equilibrio económico.

2.4 EL ÉXODO MINERO Y LOS NUEVOS POLOS ENERGÉTICOS

Tras la gran crisis de 1930, se ha podido descubrir que las minas de hulla, antiguo orgullo de las viejas naciones industriales, pueden hallarse en una situación de contracción tan grave como la sufrida por las regiones agrícolas, sobre todo por lo que se refiere a la disminución de la mano de obra. En todos los países, en efecto, tiene lugar un éxodo de la mano de obra de minería: parece que los focos mineros han pasado a constituir «polos repulsivos». La misma observación es aplicable a la mayoría de las industrias extractivas, a menudo caracterizadas por una actividad precaria. En efecto, el sector primario, ya sea en la agricultura, ya en la actividad extractiva, ofrece un aspecto global de constante disminución de la mano de obra.

3. La organización industrial

3,1 DE LA RETAGUARDIA A LA VANGUARDIA

No sería exacto creer que toda industria de transformación o toda planta industrial puede ejercer un efecto de impulso sobre la economía local. Por fuerte que sea la expansión general, ciertas ramas industriales permanecen largo tiempo contraídas en sus efectivos, bien por falta del progreso técnico o bien por defecto de industrialización. Por ello, una política de organización o adecuación industrial debe tener en cuenta las facultades de crecimiento de los diversos sectores. En diversos países, y en la propia Francia, como también en el resto de Europa, ciertas industrias evidencian un declive; particularmente, son las industrias textiles las que arrojan una disminución en cuanto a la mano de obra empleada.

Junto a esto, otros tipos de industrias—siderúrgica, electricidad y electrónica—han experimentado un crescendo extraordinario, situándose a la cabeza de la producción industrial, frente a aquellos otros tipos de industrias que no sólo en el siglo XIX, sino en el primer tercio del presente, manifestaban una indiscutible preponderancia.

3,2 LA DESCENTRALIZACIÓN ESPONTÁNEA

En efecto, se ha dado este tipo de descentralización en base a las condiciones neotécnicas, respecto de las industrias que buscan espacio y mano de obra lejos de las grandes aglomeraciones congestionadas. Esta di-

fusión geográfica puede observarse a partir de la estadística en diversos países, sobre todo en Estados Unidos. A ello favorece también los nuevos tipos de empleos. En Europa, Suiza nos ofrece análogo ejemplo.

3,3 LOS COMPLEJOS REGIONALES: EJES Y NEBULOSAS

Las antedichas experiencias americanas y europeas manifiestan cómo una política de adecuación puede actualmente sentar las bases de una geografía industrial, como consecuencia de una mejor utilización del espacio y de los hombres. Este tipo de «geografía voluntaria» ha dado lugar a innumerables discusiones sobre las virtudes o vicios de los polos de desarrollo, generalmente teóricas, o exentas del conocimiento de los hechos.

El análisis de la situación regional confirma que la organización territorial debe evitar dos errores extremos, que supondrían la regresión al desequilibrio anterior: los monopolios industriales y favorecer la implantación de factorías demasiado aisladas para componer una situación industrial dinámica.

En todo caso, el esfuerzo de industrialización debe suponer no sólo un esfuerzo sobre ciertas aglomeraciones individualmente consideradas, sino sobre ambientes que constituyan densidades unitarias, las cuales, teniendo en cuenta las cotidianas migraciones de mano de obra, aseguren una verdadera «irrigación» del organismo regional. La forma más simple de actuar esta «irrigación» es el «complejo lineal», esto, el jalonnement de un área de circulación por una serie de factorías. Ejemplos exis-

ten en toda Europa, pudiendo observarse el crecimiento espectacular de diversas áreas de carácter hasta ahora secundario.

La segunda forma de actuar la antedicha «irrigación» regional es la denominada «centro industrial básico», que comprende, en el complejo denominado Bourgogne Electronique, en Dijon, un laboratorio de investigaciones, un instituto de enseñanza por correspondencia y fábricas de producción de condensadores cerámicos, de resistencias electrónicas y de tubos catalíticos, así como electrónica y mecánica general para radio y televisión. Estos establecimientos han logrado crear 2.800 empleos, perfectamente adaptados al medio ambiente.

3.4 AYUDAS FINANCIERAS Y ESTRUCTURAS DE ABSORCIÓN

El problema planteado ahora consiste en abordar el mejor modo de absorber la mano de obra procedente de la agricultura o la minería, que era la que, según se dijo, arrojaba un nivel de éxodo rural más elevado, y teniendo en cuenta que las posibilidades de la iniciativa privada, en cuanto se refiere a la creación de nuevas plantas que absorben esos colectivos, es tan escasa en la agricultura como en la minería.

Un conjunto de soluciones se ofrecen a los altos funcionarios en cuanto a la financiación de nuevas plantas: subvenciones, bonificaciones, préstamos a largo plazo y desgravaciones fiscales. Francia, Italia y algunos países europeos han abordado el problema a través de cualquiera de estos medios. No obstante, el ejemplo inglés es de signo diverso: no

es posible hallar en Inglaterra ayudas financieras de ese tipo. Muy al contrario, el Ministerio de Industria inglés ha procedido a crear las denominadas «áreas de desarrollo» a partir de 1945. Con ello se trata de revitalizar las estructuras en general. Consecuentemente, para el funcionamiento de cinco sociedades regionales paraestatales, las compañías industriales estatales han sido creadas en 60 zonas de absorción, que totalizan más de 3.000 hectáreas, ofreciendo cada una de tales zonas terrenos equipados y servicios normales. El éxito de este sistema ha sido enorme. La economía estadounidense lo ha seguido con idéntico resultado favorable. Pero no han de olvidarse los riesgos que ello supone, como son la prefinanciación de las construcciones industriales y aquellas destinadas a viviendas, para cuya adecuación ningún municipio deberá emplear un importe superior al monto de su propio presupuesto.

4. Del turismo al urbanismo

4.1 EL SOL, EL AGUA Y LA NIEVE

Podemos entender por «yacimientos» turísticos aquellas zonas cuyas condiciones físicas permiten desarrollar una actividad de permanencia capaz de engendrar una expansión regional o local. En efecto, en la mayoría de los casos, por atractivos que sean los lugares de turismo, los visitantes sólo permanecen breves temporadas. No obstante, existen determinadas zonas en las que la visita se convierte en estancia casi permanente: surgen villas, hoteles, nuevas viviendas, en base a una si-

tuación geográfica—«el culto al sol»—favorable. De este modo, acontece primero en Italia y después, actualmente, en España y en otros países mediterráneos, en los que un verano prolongado permite y posibilita un clima o ambiente turístico, también de mayores proporciones.

Lo mismo cabe afirmar respecto de aquellas estructuras que permiten los «deportes de invierno», generalizados a partir de 1930, y que constituyen focos de atracción turística tan considerables como los posibilitados por las costas mediterráneas.

4.2 TRABAJO EN LAS ZONAS DE VACACIÓN

El turismo aporta también su influencia por lo que se refiere a la creación de actividad industrial al margen de las zonas urbanas. La proposición de abandonar Nueva York o París a un científico de altura, para desplazar su actividad a zonas desérticas, no hallaría, quizá, ningún candidato. Pero si tal proposición fuera para ejercer la actividad de trabajo en una ciudad agradable y bien equipada o francamente turística, los candidatos se encontrarían por docenas. De ese modo, el ambiente turístico, con las características que antes considerábamos, aporta un elemento de importancia hacia la creación de nuevas fábricas y plantas industriales. En ello no hay nada anti-económico ni frívolo, pues al ser una actividad libre la actividad de trabajo, ¿no es posible ejercerla igualmente en un marco agradable donde los asalariados puedan vivir de un modo más dichoso? Diversos países han encauzado así la creación de nuevos focos industriales. Primero, los Esta-

dos Unidos, donde esta auténtica revolución ha tomado un gran impulso; más tardíamente, Europa, y, sobre todo, Francia, han participado también de los efectos de este beneficio-sistema.

5. Ciudades y campo

5.1 LOS MEDIOS URBANO, RURAL Y SEMIURBANO

La ciudad es hija del comercio, según afirma Pirenne, al verificar cómo, tras la caída del Imperio romano, las ciudades renacen cuando a ellas retorna la ciudad comercial. Pero en la actualidad observamos que cada actividad se desarrolla al margen de la ciudad, y, no obstante, son ciudades Roma y Washington, que están desprovistas de fábricas. Pero, sin embargo, poseen las actividades intelectuales y los servicios administrativos que confieren a la ciudad su diversidad, su personalidad y su poder de atracción. Por ello, en los momentos actuales cabría modernizar la fórmula de Pirenne, afirmando que «la ciudad es hija del sector terciario».

Entonces es posible comprender ciertas paradojas, como, por ejemplo, la razón de que Inglaterra continúe denominando ciudades a localidades de menos de 2.000 habitantes: es porque representan el centro comercial urbano, pues, para todo un sector escasamente poblado. Se comprende también por qué, a la inversa, no se considera ciudad a determinadas localidades industriales que superan los 10.000 habitantes; ello se debe a que su aparato comercial y administrativo, estrictamente limitado a las necesidades de la pobla-

ción, no ejerce influencia alguna sobre la zona circundante.

Todo esto permite afirmar que la distinción clásica entre medio urbano y medio rural no basta ya para mostrar la realidad. Entre las aglomeraciones indiscutiblemente urbanas y las zonas rurales existe una tercera zona, que podría denominarse el «medio semiurbano», formada por aglomeraciones de más de 2.000 habitantes y que no poseen rasgo urbano alguno; son numerosas localidades obreras, determinados burgos vitícolas del mediodía y, sobre todo, las zonas residenciales que proliferan alrededor de las grandes ciudades.

5,2 LA EXPANSIÓN URBANA

Se produce a partir de 1930, en base al desbordamiento urbano en las grandes ciudades, como París, Nueva York y Londres, una expansión urbana extraordinaria. Lleva consigo un crecimiento enorme, excediendo, como afirmábamos, de los propios núcleos urbanos de esas grandes poblaciones. Ahora bien, ello supone el proceso paralelo de un crecimiento incontrolado que engendra graves inconvenientes: enormes distancias, difícil superación de éstas por los transportes públicos e insuficiencia de éstos. No obstante, y así todo, los grandes núcleos de población así desbordados funcionaban.

Pero el urbanista habría de hallarse ante un nuevo problema: la aparición y desarrollo del automóvil, que desde esa misma fecha antedicha se opera. El automovilista exige un espacio superior al que precisa el peatón o el usuario de un

autobús urbano. Así, la circulación se convierte en un nuevo problema para el urbanista.

En suma, bajo el nombre de «medio urbano», el ciudadano corriente es víctima de una agresión auténtica, resultante del ruido, de la estrechez y escasez de viviendas, de la precipitación y de la incomodidad e insuficiencia de los transportes. Ha sucedido, en efecto, que las ciudades han extendido sus tentáculos, desarrollando así, de un modo gigantesco, el concepto de «medio urbano», como consecuencia de las migraciones centrifugas, que son las que han hecho posible que el desarrollo urbano alcance proporciones verdaderamente gigantescas.

En 1940, la Oficina del Censo sentó la noción de «Área Metropolitana Standard» para explicar el fenómeno de fuerza atractiva de la población alrededor de las ciudades de más de 50.000 habitantes. Se trata con ello de circunscripciones más bien de carácter regional; así, en Estados Unidos las zonas de Nueva York, Nueva Jersey, Chicago, Los Angeles, San Francisco, etc. Lo mismo acontece en Europa, sobre todo en Gran Bretaña, a consecuencia de las medidas de creación de nuevas ciudades y de desarrollo de otras más antiguas, tendentes ambas medidas a descongestionar el gran Londres.

En Francia, que es un país comparable a Gran Bretaña, Alemania y otros del occidente europeo, con un mismo nivel de vida y con una idéntica mentalidad urbanística, tal fenómeno debería haberse dado también. No obstante, y aunque ha tenido influencia, ha sido notablemente frenado por un régimen de construcción de viviendas en régimen de comunidad en el propio centro urbano.

5.3 LAS «CIUDADES-RACIMO» Y LOS SISTEMAS URBANO-RURALES

Un curiosísimo fenómeno supone la realidad de estas «ciudades-racimo», que surgen no de la nada, sino de algo muy concreto y real: la aproximación de la ciudades en base al aumento continuo de los medios de transporte, que contribuye a intensificar sus intercambios de toda naturaleza, hasta tal punto de que llegan a formar esas varias ciudad un solo organismo de muchas cabezas.

Se trata, pues, de un círculo de ciudades unidas por una actividad comercial de intercambio de actividades de toda especie. Surgidas en diversos puntos de Europa, muy numerosos, ha sido sin duda Países Bajos la nación que ha dado el ejemplo más terminado de «ciudad-racimo» con la «Randstad Holland», término que se podría traducir por «concentración urbana en el límite de Holanda», y que designa el perímetro comprendido entre el mar, al Oeste; el Rin, al sur; la zona fronteriza de Utrecht, al Este, y el canal de Amsterdam, al Norte, constituyendo 3.800 kilómetros cuadrados, en los que ya en 1962 vivían cuatro millones y medio de habitantes, a pesar de lo cual el embotellamiento y la asfixia propios de una capital se han excluido por completo, porque una larga tradición seguida de un inteligente urbanismo ha distribuido las instituciones y las actividades entre cuadro grandes ciudades y media docena de centros de menor importancia, cada uno con su propia personalidad y su propia especialización, a lo que hay que añadir una

economía agrícola, la más perfeccionada del mundo, simbolizada por los famosos «campos de tulipanes». Un sistema de trenes eléctricos unen cada treinta minutos los seis importantes núcleos de Amsterdam, Haarlem, Leyde, La Haya, Delft y Rotterdam. Al tiempo, una segunda área de comunicaciones une Amsterdam y Utrecht, ya directamente, ya a través de la agradable ciudad residencial de Hilversum, la ciudad de la radiotelevisión. Utrecht, por su parte, con 260.000 almas, es la capital religiosa, sede de numerosos organismos estatales y de la Universidad.

No obstante, esta «Randstad Holland» está lejos de ser un organismo netamente urbano; alrededor de sus ciudades gravita una población rural muy densa, que se aproxima al millón de personas. Sin embargo, si en el pasado esas personas fueron cultivadores y campesinos que llegaban a la ciudad los días de mercado, actualmente, en su mayoría, son empleados y obreros que cada día van a trabajar a estas mismas ciudades o a alguna fábrica de la región. Si el marco de vida es diferente, la estructura económica y social ha llegado a ser muy semejante y próxima a la de un arrabal continuado. De hecho, los cambios de cada día se han hecho tan intensos, que ya no es posible disociar las ideas de ciudad y campo.

Así, pues, si el medio rural y el medio urbano eran dos entidades antaño diferenciadas y con sus propias peculiaridades, acontece en la actualidad que están tan interdependizadas que han llegado a reunirse en base a la fenomenología descrita en casi un nuevo concepto que ha dado en denominarse «el complejo urbano-rural».

5.4 DEL MUNICIPIO AL CANTÓN

Es indudable que en un régimen democrático la adecuación territorial y su organización es la obra de las colectividades locales en una gran parte, por lo que es esencial que dispongan de los medios a ello conducentes. No obstante, la inadaptación de las estructuras municipales ha planteado en Francia y en algunos otros países problemas de gran magnitud.

Mientras que el municipio holandés medio disponía de 12.000 habitantes sobre 3.000 hectáreas, el francés no llegaba a los 1.300 sobre 1.450 hectáreas. En base a las 37.962 unidades municipales existentes en 1962, cerca de 24.000 contaban con menos de 500 habitantes, y 10.784 con menos de 200. Por ello, el presupuesto de estas pequeñas comunidades era irrisorio; su personal, inestable, y sus facultades y bienes de equipo, casi inexistentes. A ello se ha buscado reforma ya desde 1959. Las bases prácticas se basaban en las condiciones de la vida local moderna: los medios de circulación que unen diversos núcleos; el aprovechamiento de toda clase de medios y servicios de un modo racional; la remuneración adecuada del personal administrativo calificado; la financiación de servicios deportivos e industriales; todo ello exige por lo menos una población de 2.000 habitantes, o, más óptimamente, de 5.000. De ahí que por este camino de consideraciones se ha concluido en la necesidad evidente de agrupar municipios, pero de un modo comparable al marco cantonal. Así, por ejemplo, la ciudad de Clermont-Ferrand (127.684 habitantes) no dispone más que de 4.267 hectáreas, y la aglomeración, que comprende cin-

co municipios y 159.687 habitantes, dispone de 6.464 hectáreas, mientras que una asamblea que tuviera autoridad sobre los cuatro cantones de Clermont (19 municipios, de los que el más alejado se halla a 13 kilómetros de la plaza de Jaude; 181.979 habitantes en total) gozaría de una reserva de espacio de 26.548 hectáreas, igual al territorio de Colonia o de Dortmund.

Ahora bien: para poder realizar en la práctica esta fórmula ha de reconocerse previamente la existencia y la personalidad de los municipios actuales. Esto es lo que hicieron los precursores del Directorio cuando instituyeron, en la Constitución del año III, «Municipalidades cantonales», compuestas de agentes municipales elegidos por los municipios. De igual modo el distrito rural inglés, creado en 1894 y administrado por un consejo, que agrupa a los que han sido elegidos por las parroquias, teniendo en cuenta que un distrito comprende un promedio de 23 parroquias.

Como acontece actualmente, los cantones habrían de elegir por sufragio universal y secreto los consejeros generales, llamados a formar la Asamblea departamental. La nueva carta administrativa se establecería de tal manera que cada cantón contaría a lo menos con 2.000 habitantes y el 0,5 por 100 de la población departamental, o un mínimo de 5.000 habitantes en los departamentos «millonarios».

Volviendo a la organización de la colectividad cantonal, al igual que las circunscripciones administrativas regionales han sido armonizadas para hacer posible una coordinación prefectoral regional, igual las circunscripciones locales deberían armoni-

zarse entre ellas para hacer posible una acción unitaria y una más amplia descentralización. Es necesario e indispensable que las nuevas agrupaciones de municipios sean de tal naturaleza que puedan justificar la creación de un colegio de enseñanza general y que coincida con su zona de reclutamiento. Desaparecerían así, en los Alpes Bajos, los cantones d'Ayos, con 449 habitantes, y de Senez, con 286 habitantes, mientras que en la región de la Moselle deberían crearse nuevos cantones alrededor d'Audun-le-Tiche, con 8.522 habitantes; el de Creutzwald, con 13.649 habitantes, y el de Hagondange, con más de 10.000 habitantes.

6. Las metrópolis y la organización regional

6.1 LA DIMENSIÓN REGIONAL

Superadas las etapas del pasado, de economía cerrada, y en base a los datos que a partir de 1789 son posibles según las nuevas investigaciones sobre la organización territorial, y surgidos los nuevos medios de transporte llamados a modificar por completo el alcance regional, la dimensión de una región se ha precisado: no puede ser inferior a 10.000 kilómetros cuadrados ni superior a los 40 ó 50.000 kilómetros cuadrados. Por lo que se refiere a su población ha de ser suficiente para justificar la existencia de una universidad y para ofrecer un mercado de consumo a las industrias regionales. De aquí se va a deducir una idea fundamental: la de las economías regionales; puede hablarse, en consecuencia, de la economía lombarda

o de la economía piemontesa. Francia ha edificado instituciones regionales sobre esta base económica. En 1960 sus 90 departamentos se han reagrupado en 21 regiones, con una superficie media de 23.000 kilómetros cuadrados, con lo que antiguas provincias olvidadas han podido manifestarse con una personalidad lo bastante fuerte como para imponer su nombre y su marco geográfico a las nuevas circunscripciones: así Picardía, Champagne, Alsace, etc.

6.2 LAS FUNCIONES METROPOLITANAS

¿Qué distingue la palabra metrópoli y el término ciudad? Con ello se quiere precisar el alcance de estos términos. Al margen de la cifra de su población, que ha de ser de un mínimo de 300 a 500.000 habitantes, la metrópoli se distingue de la ciudad por constituir un centro de decisiones, un centro de concepción y un centro de servicios especiales.

Centro de decisiones que supone no sólo un poder político, o a lo menos administrativo, sino también sede burocrática, y, sobre todo, la existencia de una autoridad local que disponga de amplias responsabilidades y medios financieros, así como de un rico dominio inmobiliario y amplia libertad fiscal para movilizar sus recursos presupuestarios en relación con sus tareas. Y a esto unido un gran número de industrias privadas: una metrópoli no merece auténticamente este título más que en base a amplios efectivos industriales y comerciales de carácter regional.

Centro de concepción, supone para la metrópoli una manifestación en base a su prensa, a su universidad, a sus escuelas técnicas, a sus artes y

letras y a sus centros de investigación y gabinete de estudios. Así, Francfort posee el más célebre de los diarios alemanes; los dos periódicos económicos de Düsseldorf se leen en toda la República Federal; la Universidad de Colonia contaba con 15.000 estudiantes en 1961. Las grandes ciudades alemanas mantienen 37 orquestas sinfónicas y 33 grupos permanentes de ópera; es notable el Congreso Internacional del Libro de Francfort, y en Florencia, Bolonia o Padua son infinitas las casas editoriales.

Centro de servicios especiales, en fin, porque para obtener la autonomía que condiciona su carácter, la metrópoli debe disponer, a la vez, de un poderoso aparato comercial y ofrecer toda una variada gama de comercios de lujo, cuyo poder polarizante es considerable. Es necesario también disponer de múltiples servicios técnicos, de manera que no sea necesario abandonar Francfort o Múnich para poder servirse de ellos.

Estas notas caracterizan el concepto de metrópoli más amplio que el de ciudad; pero la potencialidad de sus rasgos confirma que esta categoría superior sólo halla respuesta práctica en las naciones con demografía superior a los 50 millones de habitantes.

6.3 LAS INSTITUCIONES REGIONALES

La reforma regional ha supuesto la transferencia a las regiones de atribuciones detentadas por las Administraciones centrales. Esto, en Francia, no disminuye en nada las funciones del departamento, circunscripción de gestión que ha demostrado durante siglo y medio su utilidad. Ha supuesto además que algunas me-

didias de desconcentración reagruparan bajo la autoridad del prefecto servicios departamentales que antes actuaban en orden disperso sin depender prácticamente más que de las directrices ministeriales. Ya desde 1958, la Secretaría de Estado para la Juventud y los Deportes había delegado a los prefectos competencias locales.

Alrededor del prefecto, los subprefectos no actúan un papel inútil como a menudo se ha creído, sino una labor de conciliación de intereses y actividades de las colectividades locales.

En base a todo esto podría preguntarse ahora si la organización regional no implicará una nueva colectividad dotada de personalidad, de una Asamblea electiva y de un presupuesto. Esto supondría olvidar que la región es ante todo un conjunto económico, cuyas instituciones administrativas se destinan a asegurar un mejor empleo de los créditos estatales. El «prefecto intendente», responsable de la programación de los créditos regionales, los distribuye en colaboración con una comisión interdepartamental y en base a la financiación complementaria votada por los consejos generales. Este prefecto regional, al contrario del departamental, no tiene una tarea de gestión, sino de misión: planifica, orienta y controla.

Es necesario para la región un consejo económico regional, que se corresponda y se constituya con los mismos criterios del consejo nacional, a través del cual las «fuerzas vivas» de la región puedan asociarse y participar en la elaboración de los programas de equipo y puedan disponer de un poder de consulta y de respuesta.

Ha de tener también la región organismos de financiación capaces de actuar las operaciones que excedan a la competencia o posibilidades del Estado y de las colectividades locales.

Han de disponer también, y disponen, a partir de 1955, las regiones, de sociedades de desarrollo regional, que actúan un papel de bancas de asuntos regionales.

Por lo que se refiere al sector público, las sociedades de economía mixta, constituidas con el concurso de las colectividades territoriales, pueden actuar su papel en las infraestructuras urbanas, industriales y turísticas movilizand o recursos públicos y paraestatales de origen nacional y regional.

Finalmente, el dispositivo se completaría con un fondo regional de intervención que permitiera al prefecto intendente proseguir realizaciones tardías o insuficientemente financiadas por el aparato crediticio, pero que podrían considerarse, desde el punto de vista regional, como particularmente urgentes.

En suma, el marco de las instituciones regionales se completa con un consistente armazón intelectual; universidad, ciencias y letras, artes, conservatorio, orquesta sinfónica y compañía teatral son los elementos que completarían definitivamente el armazón regional.

7. El espacio francés y la adecuación territorial europea

La Europa Occidental se compone de cuatro mundos física y económicamente distintos: el mundo escandinavo, casi inhabitable en su mitad

septentrional; el mundo británico, cuya acusada personalidad no vendrá disminuida ni por su eventual circunstancia respecto del Mercado Común ni por ninguna otra circunstancia; el mundo hispánico, cuya individualidad y caracteres sociales son igualmente muy peculiares; en fin, esta península templada de Asia, que desde Hamburgo a Hendaya y de Brest a Brindisi coincide con el Mercado Común, aumentado con los enclaves suizo y austriaco; este último conjunto, homogéneo, con mucho el más amplio de los cuatro, es el único de que trataremos aquí.

Dividido hoy en ocho Estados, cubre 1.295.000 kilómetros cuadrados, de los cuales el 42,6 por 100 está constituido por el territorio francés. Si nos remontamos al principio del siglo XIX se observa que este espacio estaba entonces habitado por unos 72 millones de habitantes; Francia, por su parte, contaba 28 millones, es decir, casi el 40 por 100 del total. Su densidad humana equivalía a la de Italia o de Alemania (no unificadas) y su masa dominaba el continente; sin este hecho esencial, las conquistas napoleónicas serían inexplicables.

En 1961-1962 nuestro espacio europeo está ocupado por 185 millones de habitantes, esto es, una densidad media de 143 por kilómetro cuadrado. Pero Francia, a consecuencia de su largo estancamiento demográfico del período 1850-1940, ya no entra más que con un 25 por 100 en ese total. Su efectivo, de 46,5 millones, es ligeramente inferior al de la Alemania Federal (54,4) y al de Italia (50,5), sin hablar de Inglaterra (52,8). Sobre todo su reclinar relativo ha

dado lugar a diferencias anormales entre las densidades de población: mientras que el Benelux cuenta más de 300 habitantes por kilómetro cuadrado, Alemania 219, Italia 168 y Suiza 133, a pesar de su relieve alpino, Francia no pasa de los 84, y se halla así al final, emparejada con la montañosa Austria.

Esta situación es tanto más de paradoja teniendo en cuenta que el territorio francés está desde todos los aspectos bien dotado para la actividad económica moderna. Su posición geográfica sobre un istmo continental, entre el Atlántico y el Mediterráneo, es verdaderamente privilegiado. Sus llanuras y sus valles se comunican entre sí por medios fáciles (Poitou, Nauroc, Bourgogne, etcétera), y esta afortunada configuración, bien conocida desde los tiempos de Strabon, ha permitido el establecimiento de un armónico sistema de circulaciones. Su clima y sus recursos hidráulicos favorecen la agricultura intensiva. Su pobreza carbonera, compensada por su riqueza hidráulica, ha cesado desde hace mucho tiempo de ser un *handicap*. Sus aglomeraciones turísticas son innumerables, y la mayoría de sus provincias son famosas por su encanto residencial.

Francia es, pues, la gran baza para la ordenación y mejora europea. Mientras que Westfalia, Holanda, Flandes o Lombardía conocen ya la saturación, ella es la reserva de espacio del Mercado Común. Esta conclusión que se desprende de una comparación global adquiere aún una fuerza mayor cuando se prolonga el análisis al plan regional.

8. La reestructuración de París y las realizaciones concretas en Francia

Concluidas las posiciones descriptivas, en cuanto a lo que debe ser, y es, en muchos aspectos ya *l'aménagement du territoire*, contiene el libro de Gravier amplias referencias a la reestructuración de París y a las realizaciones concretas, en cuanto a adecuación y organización territorial, en diversas zonas y regiones francesas.

Por lo que se refiere a París, se plantea el porvenir de la gran ciudad a la vista de las nuevas necesidades. En una comparación con la ciudad de Londres se constata que su capacidad de crecimiento demográfico es mayor y que su fuerza atractiva de nuevos colectivos humanos es también de mayor consideración. De ahí que sea necesaria toda una renovación urbanística y de carácter humano a través de un plan que sirva de directriz para las actuaciones urbanísticas correspondientes.

Finalmente, por lo que se refiere a las realizaciones concretas, se observan las realizadas en el Norte y la Loire, la Lotharingie, la zona mediterránea, el Sudoeste, el «Massif central» y la zona Oeste, evidenciando que las tareas urbanísticas y de organización territorial actuadas en las diversas zonas y regiones que comprenden las antedichas zonas.

9. Conclusión

L'aménagement du territoire, ciencia aún joven, no hallará quizá mayores problemas y opciones más delicadas que en el espacio francés;

porque no se trata solamente, como en un país nuevo, de planificar obras hidráulicas, de localizar futuras ciudades o de organizar áreas de penetración industrial; se trata también de reconsiderar y remodelar áreas antiguas afectadas por el progreso de la técnica; se trata, en fin,

de modificar los mecanismos y costumbres que, implantados en Francia desde principios del pasado siglo, contradicen actualmente las exigencias del progreso técnico y las del progreso social. De ahí toda su problemática. — GABRIEL GREINER VERDEJO.

