

# HACIA UNA ESTRUCTURACION REGIONAL DE LOS ESTADOS MODERNOS \*

Por ENRIQUE VELOSO

*La región no existe en el suelo, sino en nuestras mentes.*

(CH. LEVEN, de la Universidad de Washington.)

*El pensamiento regional colabora a disolver la vieja antinomia entre lo rural y lo urbano, al «plantear la necesidad de una profunda urbanización de todo el territorio».*

(R. LAFONT, de la Universidad de Montpellier.)

*Sumario:* I. LA REGIÓN. RELATIVIDAD Y FIJACIÓN DEL CONCEPTO: A) Diversos enfoques conceptuales acerca de la región: a) La región en sentido geográfico, natural o físico. b) La región en sentido histórico: 1. Devenir político. 2. Devenir económico. 3. Devenir social. c) La región, como resultante histórica sobre un espacio geográfico: 1. Resultante política: La articulación administrativa territorial. 2. Resultante socio económica: La estructura urbanística. B) Concepción integral de la región.—II. LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES. SUS CAUSAS Y LAS MEDIDAS ESTATALES PARA SU CORRECCIÓN: A) Causas del desequilibrio regional: a) La causalidad del desarrollo y el subdesarrollo regional. b) Relaciones interregionales. B) Medidas estatales para la corrección de los desequilibrios entre las regiones.—III. LA REGIÓN PLANIFICADA. LA NUEVA CÉLULA ESTRUCTURAL DE LOS ESTADOS MODERNOS.

## I. La región. Relatividad y fijación del concepto

### A) DIVERSOS ENFOQUES CONCEPTUALES ACERCA DE LA REGIÓN

El concepto de región alude a un cierto principio de diversificación, aplicado sobre una base espacial. No puede afirmarse otra cosa a partir de la definición general que de la región da el diccionario, concibiéndola como porción de territorio determinada por caracteres étnicos, físicos, políticos, económicos, etcétera. Lo que ocurre es que, al ser tan varios los principios de

---

\* El presente trabajo ha obtenido uno de los Premios «Documentación Administrativa» en el concurso convocado sobre el tema de «La Región».

diversificación, surgirá una multiplicidad de conceptos acerca de lo que sea la región. Cabrá así hablar de regiones en sentido físico, político, económico, etc., y aun dentro de cada uno de tales sentidos cabrá introducir subdivisiones atendiendo a criterios parciales comprendidos en aquellas rúbricas generales (la región geográfica, por ejemplo, podrá subclasificarse en regiones climáticas, regiones, hidráulicas, regiones orográficas, etc.; la región administrativa —que suele ser la base de los mapas de geografía política— concebida para la acción administrativa, en general, será distinta de la regionalización administrativa con fines de enseñanza o con fines de política ganadera).

Pese a la relatividad del concepto, cabe, no obstante, obtener alguna conclusión válida para alcanzar una idea general, útil al estudio propuesto. Si el concepto presupone aplicar un principio de distribución sobre una base espacial, ello revela que reclama o presupone la conjunción de dos elementos, uno geográfico y otro histórico. El primero ofrece la apoyatura o substrato espacial; el segundo explica cualquier tipo de modificación introducida sobre el territorio, ya que ésta se deberá a la actividad humana y corresponde a la historia el relato y análisis de tales hechos. Luego el concepto de región tendrá una doble dimensión espacial y temporal, geográfica e histórica, cuya constatación interesa.

Por razón del elemento geográfico los conceptos y, por tanto, las ciencias regionales tendrán un arranque descriptivo; por razón del elemento histórico, tendrán una exposición en forma de relato, de acontecer. Aquí interesa apuntar los grandes rasgos de la descripción y los grandes hitos del devenir, pero no de manera particularizada, sino en un intento de generalización que, cuando menos, permita trazar un diseño predicable respecto de las regiones de los modernos Estados integrados en la civilización occidental. Pero el croquis quedaría incompleto si, a la indicación estática de la región y a la reseña dinámica de la actuación de los agentes políticos, sociales y económicos, no se le agregara un juicio sobre el resultado de aquella actuación plasmada sobre el territorio. Este resultado se visibiliza principalmente en la estructura administrativa y en la estructura urbanística de las regiones. La primera servirá a revelarnos la intervención estatal en

la organización socioeconómica; la segunda, a atestiguarlos tanto las interrelaciones económicas del grupo social como la intensidad y la extensión de las intervenciones duraderas de los poderes públicos actuando sobre el seno de la sociedad.

Es, por tanto, del mayor interés señalar el papel desempeñado por el Estado ante el juego de las fuerzas socioeconómicas que intervienen en la configuración regional. Este papel puede haberlo asumido tanto mediante el protagonismo político como mediante el intervencionismo económico, o bien empeñado en la conformación del orden social (como diría Forsthof), propia del Estado planificador y una de cuyas principales manifestaciones sería el planeamiento urbanístico.

Con una intuición cabal, el hombre de la calle, dentro de la idea vaga, nebulosa que tiene acerca de lo que pueda ser la región, engloba toda la suerte de matizaciones históricas, geopolíticas y socioeconómicas que se han anticipado. Y, además, empieza ya a tener noción de que las regiones no son exactamente aquellas divisiones coloreadas de los mapas estudiados en la infancia. En realidad habría que superponer varias series de mapas transparentes para concretar las áreas coincidentes definitorias de las regiones, atendidos los diversos criterios de clasificación regional, o, si se prefiere, los distintos enfoques conceptuales de lo que sea y haya de ser la región.

#### a) *La región, en sentido geográfico natural o físico*

La homogeneidad de caracteres físicos da lugar a la diferenciación de regiones geográficas o naturales. La influencia de los condicionantes de este tipo sobre el devenir histórico desempeñan una suerte de determinismo, cuya incidencia cabría decir que comienza a ser relativa. Actúa en función inversa del grado de desarrollo de la civilización.

Son muy diversos los factores que pueden estructurar las regiones desde el punto de vista de su marco físico o geográfico. Destacan: el agua, el clima, el suelo y el relieve. Pero las posibilidades de adaptación de cada uno de ellos a las necesidades económicas de los pueblos varían en gran medida.

El *agua*, aun siendo un recurso inextensible, necesario para la agricultura y para la industria, permite ser mejor aprovechada gracias a los trasvases y ofrece las nuevas perspectivas derivadas de las plantas desalinizadoras y potabilizadoras. En cuanto al *clima*, comprensivo de temperaturas, lluvias y hielos, influye decisivamente sobre la agricultura e indirectamente, con mayor o menor intensidad, sobre la industria (materias primas, transportes, instalaciones), pero admite posibilidad de modificación a escala local (microclimas) e incluso regularizaciones mediante una adecuada política de repoblación forestal. Respecto del *suelo* habrá que distinguir entre sus cualidades químicas y físicas, pues así como las primeras son susceptibles de mejora (el empleo de abonos y fertilizantes en agricultura), las segundas son más constantes y difíciles de paliar en caso de adversidad (los terrenos inestables o de bujeo no permiten la edificación, y los suelos arcillosos de lugares elevados y de tierra de poco espesor no proporcionan buenas cosechas). Por último, el *relieve* condicionará tanto la mecanización de la agricultura (los tractores no se avienen a cultivos montañosos) como el transporte necesario para la industrialización regional.

Pues bien, a medida que el hombre, o, mejor, a medida que los gobiernos han adoptado políticas hidráulicas, forestales, de colonización, de mejora de cultivos, etc., en su propósito de influir sobre aquellos elementos naturales, se han podido ir configurando regionalizaciones de base física, con trascendencia en la actuación administrativa general en materia de agricultura, obras públicas, vivienda, etc. No obstante, la entidad, a veces desmesurada de la configuración geográfica homogénea, rebasa las circunscripciones estatales y da lugar a fenómenos de regionalización supranacionales. Así cabrá hablar de la Cuenca mediterránea, de la Región sahariana, de la Cuenca amazónica, de la Región de los Andes, de las Regiones ártica y antártica, etc.

El carácter experimental y difuso de estas regionalizaciones, y el hecho de que apenas tengan ninguna trascendencia política por estar principalmente basadas en la ecología, hacen que se descarten del presente examen en cuanto determinantes de un concepto regional que sirva a estructurar a los Estados modernos;

sin perder de vista, no obstante, que pueden ser muy útiles de cara a la configuración, en su día, de formas políticas supranacionales, de la misma forma que, hoy, las regiones naturales intranacionales lo son para la de los Estados de base nacional.

b) *La región en sentido histórico.*

1. *Devenir político.*—La «poliarquía» medieval de que habla Hegel fue la forma particular de organizarse el poder político entre los diversos pueblos de Europa tras de la caída de ese último resto de la gesta imperial, que fue el llamado sacroimperio romano-germánico. Se trataba de un multicolor mosaico de pueblos, regidos por señores de la más variada alcurnia jerárquica. Era un enjambre de centros de poder, autónomos unos, subordinados otros, a veces de gran solera y, en ocasiones, de reciente cuño. En todo caso, el poder se ejercía sobre una o varias ciudades y su territorio circundante. Eran estados regionales.

Cuando los señoríos con voluntad «monárquica» decidieron someter bajo su dominio a los territorios vecinos, aliándose al pueblo en el propósito de acabar con el poderío intermedio, surgieron nuevos estados de ámbito superior. Fueron las Monarquías o Repúblicas a las que se refirió Maquiavelo al idear, con gran fortuna, la palabra Estado. Fueron los Estados nacionales que se articularon sobre las organizaciones regionales.

Estos nuevos Estados siguieron una evolución que a partir de la configuración absolutista del poder (siglos xvi a xviii) llegó a la concepción liberal del mismo (siglo xix) y se acerca hoy al planteamiento ambicioso de cuantas metas definen el progreso social. Y, dentro de esta evolución, las regiones no jugaron ningún papel decisivo en política, tanto porque la concentración inherente al absolutismo no lo favoreció, como porque el individualismo liberal vio con malos ojos el reconocimiento de cualquier entidad intermedia entre el Estado y el ciudadano.

Sin embargo, cuando, a consecuencia de haberse recompuesto el mapa de Europa a la finalización de las grandes guerras, surgieron nuevas fronteras, el tema de las nacionalidades cobró gran virulencia (Manzini) y, aparte de crearse nuevos Estados nacionales, se despertó un generalizado movimiento de raíz histórica,

étnica, cultural, geográfica, costumbrista, que motivó inquietudes regionalistas. Un sentimiento romántico de culto al pasado estuvo muy presente en los idearios de los grupos de *Intelligentia*. Un recelo centralista hizo ver con desconfianza y aun antipatía aquel renacimiento imposible. Nadie, en cambio, supo canalizar un replanteamiento de las entidades regionales.

Ha tenido que llegarse al moderno Estado social, intervencionista, llamado a la planificación, para encontrar un campo abonado para el cultivo regionalista. No cabrá volver a las regiones históricas, entre otras razones, porque la Historia no da marcha atrás; ni cabrá tampoco destejer la túnica nacional como si fuera el manto de una nueva Penélope que se confecciona en unos siglos de unidad para deshacerse en una noche de separatismo. Pero habrá que dar vida a las regiones so pena de que se desintegre el propio Estado, a fuerza de socavar las entidades naturales que le sostienen y dan precisamente su razón de ser a aquella unidad política. (En el capítulo III se indicará cuál puede ser la sustancia de las regiones en el Estado planificador.)

2. *Devenir económico*.—Explica Gunnar Myrdal (1), de manera muy gráfica, el papel del Estado a lo largo del devenir económico de las regiones, generador de las desigualdades regionales. Distingue entre el «Estado opresor», de la era preindustrial, que sigue extendiendo sus maléficos efectos durante la época «predemocrática del capitalismo incipiente» y el «Estado bienhechor».

El «Estado opresor» tuvo sus orígenes en el feudalismo que fue «una gigantesca confabulación de ricos y poderosos para apropiarse de las tierras y detentar el poder con el propósito de cobrar impuestos a los campesinos». «Las ciudades —dice Gunnar— impusieron sus *privilegios* a las regiones circundantes, y los comerciantes e industriales ciudadanos se protegieron de la competencia externa.» En las ciudades, las clases más ricas se protegieron eficazmente de las más pobres, etc. Más tarde, «en las primeras etapas de la revolución industrial se comenzaron a debilitar muchas de las disposiciones legales del Estado opresor», pero las condiciones miserables de vida de los trabajadores con-

---

(1) GUNNAR MYRDAL: *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1957.

tinuaron y en la etapa precapitalista la formación del ahorro se consiguió a costa del bajo nivel salarial.

Pues bien, a lo largo de todas las centurias de actuación del Estado opresor, se acentuaron las desigualdades regionales porque, aunque en un principio los Estados nacionales, surgidos en una común empresa de monarcas y pueblo, tendieron a apoyar a las regiones atrasadas, si los fondos públicos fueron escasos, lo cierto es que se aplicaron preferentemente en las regiones ya favorecidas y, más tarde, «en la planeación de los ferrocarriles las consideraciones de rentabilidad a corto plazo operaron en favor de las regiones más ricas». Solamente el «Estado bienhechor», empeñado en la reforma social, en la igualdad de oportunidades, en la imposición progresiva y en el desarrollo económico atiende a una efectiva nivelación interregional.

Como puede ya adivinarse, la industrialización viene a constituir piedra angular dentro del devenir económico de la región. Hasta el extremo de que para algún gran especialista europeo en temas regionales, como es Robert Lafont, la región moderna nace a consecuencia de la industrialización, y este fenómeno, de sustancia económica, informa de sentido económico al nuevo concepto de región. «Esta es económica, su nacimiento —dice Lafont (2)— se debe a la diversificación del territorio por los desiguales progresos de la industrialización en el siglo XIX, por las crisis agrícolas, las crisis de despoblación y superpoblación.»

No todo el mundo comparte, sin embargo, el criterio expresado. Quienes creen que lo fundamental en el concepto de región es la homogeneidad que presta cohesión a la agrupación humana sobre su territorio, cabiendo diversos grados de generalización, que van de lo más abstracto a lo más concreto y experimental en orden al estudio del factor de unidad. En este sentido, Walter Isard, reconocido como padre de la Ciencia regional, define ésta como la ciencia social que se ocupa del hombre y de su continua y recíproca acción e intento de adaptación al medio físico ambiente, limitándose al estudio de problemas para los que el enfoque espacial o regional es el principal.

---

(2) ROBERT LAPONT: *La revolución regionalista*, Ediciones Ariel, Esplugas de Llobregat, Barcelona, 1971.

Dentro del enfoque multidisciplinario de la ciencia regional se destacará el alcance económico del concepto, ya que, como más abajo se dirá, no hay duda alguna en que las desigualdades económicas constituyen el aldabonazo que despierta la conciencia regional. Y también queda fuera de dudas que la industrialización tuvo la gran virtualidad de alterar el orden económico preexistente con las consiguientes repercusiones en las estructuras regionales.

Efectivamente, la industrialización operó cambios sustanciales en la vida de las regiones. La creación de industrias determinó la movilidad de una mano de obra que comenzó a pasar de la agricultura a las fábricas, con los consiguientes fenómenos de concentración de recursos (capital y trabajo) en las áreas suburbanas y de absentismo en el área rural. La influencia directa de la era industrial sobre el sector agrícola determinó, por lo demás, la mecanización del trabajo campesino, liberalizando más mano de obra que fue a engrosar las filas del éxodo rural. De esta manera acumulóse en las ciudades un gran contingente humano que aumentó la demanda de trabajo y se vio obligado a aceptar el que se ofrecía, en condiciones muy precarias o miserables. Surgió así un proletariado industrial, especialmente localizado en las capitales nacionales y en las metrópolis regionales. Y al lado de éste, un campesinado afectado por la honda transformación operada en una sociedad tradicional, basada en la agricultura.

A partir de la industrialización se va a poder distinguir entre áreas o regiones desarrolladas y subdesarrolladas, según el impacto que aquella concentración de recursos produjera en el seno de la sociedad tradicional. No se trata, en contra de lo que apunta Walt Rostow en su libro *Las etapas del crecimiento económico*, del inicio de una carrera en la que, a partir de aquella incidencia inicial del capitalismo sobre las tranquilas aguas de la sociedad agrícola hubiera que sobrepasar necesaria y felizmente las etapas de transición, de despegue y de madurez, para alcanzar un paradisíaco estado social de consumo de masas, sino que se trata de una inmediata creación de situaciones de desigualdad que lleva a distinguir entre áreas regionales desarrolladas y subdesarrolladas y a reclamar la urgente adopción de medidas políticas.



O, si se prefiere, se trata de reconocer las regiones subdesarrolladas, deprimidas y congestionadas, como dirá Frank J. B. Stilwell, para aplicar el remedio requerido en cada caso.

Si se puede distinguir, a partir de la reforma industrial, entre regiones subdesarrolladas, deprimidas y congestionadas, será porque se acusa la existencia de áreas o zonas geográficas que, desde un punto económico, ofrecen alguna característica común. Otra vez aquí, por tanto, la idea de homogeneidad. Surge así la Macroeconomía regional, que estudia la actividad económica regional, atendiendo a la interacción de ciertas variables paramétricas, y considera a cada región como homogénea.

El concepto económico de región homogénea es estudiado por H. W. Richardson (3), quien se sirve, desde el plano económico de la distinción entre región homogénea, región nodal y región planificada; conceptos, los dos últimos, a los que más adelante se hará referencia. Por lo que al de región homogénea respecta, y que sirve para establecer el factor de analogía que acusa la identidad regional, sugiere el profesor inglés la utilización del criterio basado en la similaridad en los niveles de renta per cápita. «Una región definida así —dice— es esencialmente espacial, porque tal definición implica que una región se desarrolla y declina como un todo»; como componente de una economía multisectorial, al que son aplicables a escala reducida los modelos de renta nacional y de desarrollo, sin perjuicio de que «cada región es tratada también como una economía abierta, de suerte que los modelos determinan el comercio interregional y los flujos de factores, así como la renta regional».

Ahora bien, la consideración de la región como un todo orgánico lleva a que la homogeneidad estudiada desde el punto de vista económico acuse condicionamientos políticos, por un lado, y geográficos por otro lado. Como dice Frank J. B. Stilwell (4), «el enfoque de la homogeneidad requiere que se busque la definición particular de regiones que minimice la variación intrarregional en la variable (o variables) estudiada y maximice la variación

---

(3) H. W. RICHARDSON: «Elementos de economía regional», *Curso de Economía Moderna*, Penguin Alianza, Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1975.

(4) FRANK J. B. STILWELL: *Política económica regional*, «Colección Mac Millan-Vicens Vives de Economía», Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1973.

intrarregional. Hay tres problemas centrales: la elección del número de agrupamientos regionales separados, la selección de la variable (o variables) en términos de la cual la homogeneidad regional se maximice y la introducción de restricciones sobre contigüidad». Tanto en la selección de agrupamientos regionales como en la de las variables a considerar influirán decisivamente los objetivos políticos; serán, en cambio, datos geográficos los que impidan aplicar la concepción unitaria de región económica a las áreas no contiguas.

Por lo demás, la panorámica de las consecuencias derivadas de la diversidad de regiones económicas se examinará en el capítulo II, al tratar de los desequilibrios regionales. Baste ahora con constatar que el devenir económico de las regiones ha sido generador de desigualdades entre éstas.

3. *Devenir social*.—La incidencia de la explosión industrial en las regiones no se produjo simultáneamente, ni con la misma intensidad, ni con igual extensión, ni en la misma dirección. Entre otras razones porque ni siquiera guardó uniformidad entre los diversos países europeos. Aunque comenzaron a sentirse sus efectos hacia 1740 en Inglaterra, extendiéndose desde 1830 por Europa, Estados Unidos y Japón, no se puede, ni mucho menos, señalar que haya concluido su iniciación, ya que todavía las Naciones Unidas clasifican a 77 países dentro del área mundial del subdesarrollo, pudiendo precisarse que 16 países, de dicho conjunto, acusan una especial situación infradesarrollada. Sin embargo, tal vez si la industrialización no hubiera hecho su aparición (donde lo hizo) de manera brusca y anárquica, sino lenta, gradual, ordenada y racionalmente, no se hubieran desencadenado efectos desequilibradores en la estructura social de las regiones.

Ya se dijo arriba que la industrialización sirvió a imprimir especial movilidad a los factores económicos. El capital y el trabajo se desplazaron a consecuencia del fenómeno. Ahora interesa precisar cómo el elemento humano, que mueve el dinero o que presta su actividad laboral, acusó la transformación. El cambio hubo de ser muy intenso a juzgar por la serie de situaciones de absentismo consiguientes, acusadas en tantas y tantas regiones.

Efectivamente, el campesino comenzó a aprender el camino de la capital, para trabajar en la fábrica, y más tarde el de otras capitales de otras regiones o el de la capital nacional, con vistas a obtener la ansiada reclasificación que le permitiera pasar a ocupaciones terciarias. Marchando los mejores, más jóvenes y decididos, quedaron en la agricultura regional los peor dotados y la mediocridad de la clase trabajadora en las industrias de las cabeceras del área. Paralelamente, la burguesía local, que comenzó a trasladar sus capitales del área agrícola al área urbana e industrial (sea para inversiones en solares y edificación en ciudades, que empiezan a recibir la inmigración del agricultor, sea para inversiones bancarias e industriales), llega también a trasladar su residencia a la capitalidad, reforzando el fenómeno de ausencia en la vida regional.

Carente la región, tanto de trabajadores estables como de burguesía local, acusó fenómenos de proletarización en buen número de áreas, que, sin embargo, en muchos casos no quedaron sin falta de brazos para las faenas inferiores, dado que la pobreza humana es la regla general y siempre hay posibilidades de que se movi-lice mano de obra procedente del sector rural de países subdesarrollados, originándose un triste «relevo humano». Y este relevo se comenzó a producir, asimismo, entre las áreas regionales y las capitales nacionales, ya que los trabajadores que no hallaron en la industria el lugar adecuado emprendieron el recorrido en busca de los mil trabajos inclasificables que en las grandes ciudades tienen cabida más o menos clandestina.

La despoblación y la descapitalización llevan, naturalmente, aparejada la desculturización regional. Ni el saber popular ni la cultura de las clases dirigentes quedan en su sitio; si los trabajadores mejor dotados se van del ambiente sin perspectivas, lo propio hacen quienes tienen niveles educativos superiores acuciados por las ofertas que les provienen de las capitales de industrialismo floreciente. Todo ello determina la relegación de las manifestaciones de la vida cultural regional que queda paralizada, o en manos decadentes, lo que contribuye a acentuar el carácter fosilizante que un rabioso centralismo quisiera imprimir a la lengua, la literatura, el arte, etc., de las regiones, contando con la

complicidad (y esto es lo peor) de representaciones locales que han perdido la conciencia regional, dentro de ese mismo proceso de alienación cultural.

A la despoblación, descapitalización, desculturización, a los desequilibrios económicos, a la infrautilización de los recursos naturales, al descuido del potencial de mercado y a los tópicos regionalistas se refiere Nicolás Salas (5) al estudiar lo que denomina los siete círculos viciosos del subdesarrollo en Andalucía. Sin embargo, al tratar del factor demográfico, no obstante haber constatado que «la *pérdida* de habitantes en Andalucía durante los setenta años del siglo actual equivale aproximadamente a los censos de las provincias de Sevilla y Almería. O sea, teóricamente, la región ha perdido dos provincias», se ve obligado a señalar cómo «la fuerte presión del exceso de población activa agraria», tanto de trabajadores asalariados como autónomos y de pequeños propietarios constituye la base de una amplia serie de problemas económicos y sociales. Se ha de seguir de ello un fuerte efecto de proletarización, como lo acusa el propio autor, al englobar bajo lo que él denomina «triángulo de la pobreza» en Andalucía tanto la «escasa formación profesional» y el «desempleo y emigración», como la «crisis agraria». Precisamente en la paradoja derivada de contar con un fuerte caudal demográfico y, sin embargo, acusar graves corrientes emigratorias radica el peor desequilibrio regional, pues revela que la región no ofrece otra posibilidad a sus naturales que la de ser bracero en el campo.

Desde el ángulo sociológico que se está enfocando el panorama regional interesa señalar que la movilidad social originadora de desequilibrios regionales permitirá clasificar a las regiones en lo que cabría denominar integradas y desintegradas, según que en ellas se conserve el elemento humano indígena o autóctono, o se pierda éste, bien por simple absentismo o bien por sustituciones debidas a movimientos migratorios, sean de signo colonializante, sean a causa de aquel triste «relevo humano», al que se ha hecho alusión. Es decir, se alude a una conservación de la sustancia o a una desustanciación de la región. Y no hay duda de

---

(5) NICOLÁS SALAS: *Andalucía. Los círculos viciosos del subdesarrollo*, Editorial Planeta, Barcelona, 1972.

que la riqueza cultural de las etnias y de las regiones exige de los Estados la adopción de cuantas medidas sean precisas para proveer a aquella labor conservadora que redunde, precisamente, en beneficio del pueblo y del Estado.

Estas que se acaba de llamar regiones integradas son las que acusan principalmente la conciencia de la regionalidad propia, a diferencia de las desintegradas. Dicha circunstancia y no otra servirá a explicar por qué, siendo precisamente las desintegradas las que mayores desequilibrios acusan, son, a veces, las otras, las primeras o integradas, las pioneras en los movimientos regionalistas. Más común es que la llamada de atención que trate de incitar la preocupación gubernamental por los problemas regionales parta de las regiones que acusan negativamente los desequilibrios, pero también puede aquélla brotar de las regiones favorecidas. Tal es el caso español. Constata Amando de Miguel (6) como una peculiaridad nuestra que «las regiones que inician la revolución industrial (Cataluña y País Vasco) son también las que más acusan una conciencia diferencial, llegando a admitir incluso brotes separatistas. Al contrario, la mayor parte de las zonas atrasadas apenas reconocen su identidad regional y se pliegan a la influencia centralista de Madrid. Esta es una situación difícilmente repetible en el mundo europeo».

Trazado el apunte de la doble dimensión geográfica e histórica del concepto de región, y atendida esta última en función del devenir político, económico y social de las áreas regionales, resta por señalar el resultado de ese triple suceder visibilizado en las estructuras administrativas y urbanas de las áreas regionales. En este sentido se partirá de una distinción: el devenir político habrá plasmado principalmente en la articulación del sistema administrativo regional; el devenir económico y el devenir social lo habrán hecho en la estructura urbana de la región. No obstante, la distinción es más teórica que real, pues serán criterios políticos los que habrán influido, por ejemplo, en los trazados de las vías de comunicaciones y en la determinación de las capitales con arreglo, bien a una directriz centralista o bien des-

(6) AMANDO DE MIGUEL: «Factores extraeconómicos de la diferenciación regional», Ponencia presentada en la I Semana Económica Internacional organizada en el Seminario Mundo, *La Región y el desarrollo*, Ediciones DOPESA, Barcelona, 1972.

centralizadora, y será el factor sociológico de adhesión a una ideología política centralista o descentralizadora el que habrá influido en la articulación administrativa a escala regional. Se trata, naturalmente, de factores interrelacionados de manera muy compleja. De ahí también la complejidad de las estructuras que se van a examinar.

c) *La región como resultante histórica sobre un espacio geográfico*

1. *Resultante político: La articulación administrativa territorial.*—En este orden de cosas resulta realmente difícil seguir por cauces de tan gran generalización como hasta este punto se ha hecho. Habrá que recurrir a algunas ejemplificaciones o bien a prototipos de Estado, correspondientes a los patrones del centralismo y de la descentralización, mas advirtiéndose que la realidad se encarga de configurar organizaciones mixtas dentro de los Estados unitarios, la cuestión se reducirá a contraponer las configuraciones de éstos frente a los de composición federal. Pero como, a su vez, esta segunda forma es excepcional y, además, integra una pluralidad de Estados y no de regiones, en definitiva se optará por seguir la línea de referencias concretas a partir de una exposición general e impersonal.

No será exagerado comenzar sentando que la articulación del poder ejecutivo a nivel territorial ha seguido la regla general de ignorar la entidad de las regiones. En este aspecto habrá de concretarse que tal omisión se deberá no sólo a los artífices de la organización administrativa, sino también a la propia debilidad de las representaciones naturales de las regiones inmovilistas (de sello corporativo y feudal) y a la extendida mala interpretación de lo que sea la unidad política de un Estado. Resulta bastante evidente que una cosa es la unificación política y otra la centralización administrativa, pero la confusión conceptual e ideológica reinante en la materia ha conducido a una indebida identificación de cuestiones con ignorancia de la realidad regional.

La confusión de que se trata afecta a la propia subsistencia del Estado. Si éste se organiza para el ejercicio del poder en las mejores condiciones, no hay duda de que la ignorancia de las

realidades regionales y la ausencia de las representaciones de éstas en la esfera de la decisión normativa, determinará un grave fallo en la estructuración del aparato del mando eficiente. Pero si a ello se añade que la adopción centralizada de decisiones políticas se prolonga en una adopción también centralizada de medidas administrativas para ejecución de las leyes y de las decisiones políticas, el fallo quedará agravado en las regiones. Culminará el proceso con la falta de un reconocimiento oficial que dé el espaldarazo a las realidades regionales.

Ya se dijo arriba que el espíritu liberal receló de toda entidad intermedia entre el individuo o, mejor, entre la constelación de individuos y el Estado. Esta concepción, unida a la falta de visión estadista por parte de las representaciones regionales explicará, en parte, el origen de unas organizaciones administrativas que, si no tuvieron inconveniente en el mantenimiento de la institución municipal o en acordar la creación artificial de las provincias o departamentos, en cambio, negaron las regionalidades. Es de pensar que el problema del tamaño hubo de influir en la disposición mental de los organizadores.

En Francia, la obra centralizadora elaborada en los siglos de monarquía absoluta, bajo el *Ancien Regime*, tiene paradójicamente consagración en la Constitución revolucionaria del Año VIII que, en realidad, sirvió de modelo a las sucesivas constituciones francesas dietadas hasta 1945. Los alcaldes, subprefectos y prefectos son funcionarios del Estado. Como dice Herve Detton (citado por Lafont), «los prefectos de Bonaparte son la continuación de los intendentes del Rey con otro nombre» ... y «una mano de hierro sucede a la paternal centralización real».

La Revolución advirtió dos posibilidades: a) la de elección descentralizada en todos los niveles, con órganos administrativos en los mismos y decisiones emanadas directamente del pueblo, a través de tales órganos, con las consiguientes dificultades de coordinación y probable anarquía, y b) la de elección centralizada, a nivel nacional. La primera solución, adoptada en la Constitución de 1793, reveló, en su puesta en práctica, que el ejercicio directo de la democracia griega tuvo lugar en el marco breve de las ciudades-estado (polis), pero que las naciones modernas (Francia cuenta con 37.000 Comunas) se avienen mal al

modelo heleno. La segunda, adoptada en la Constitución de 1800, vino a representar en la práctica, por lógica reacción, la adhesión al autoritarismo de Bonaparte. Surgió así, como dice Lafont (obra citada), «uno de los mitos esenciales de la conciencia nacional francesa; consiste en proclamar que la nación, una e indivisible, encuentra su apogeo doctrinal y el ejercicio pleno de su ser colectivo en la centralización administrativa absoluta».

El camino de la descentralización se comenzó a abrir paso en el país vecino, especialmente a partir de la creación del Fondo de Descentralización (1959) para financiar operaciones concretas de descentralización administrativa aplicable a ciudades departamentales. Más tarde, los programas económicos de actuación regional seguirían la labor, anunciándose la elaboración de presupuestos regionales. Finalmente, la institucionalización de las prefecturas regionales reveló la preocupación oficial por el tema.

En cuanto a Italia, país que cuenta con 8.000 municipios, en la Constitución subsiguiente a la terminación de la II Guerra Mundial se prevé el reconocimiento de 19 regiones, con representación en el Senado y participación en las elecciones presidenciales, sin merma de la estructura unitaria del poder político, conseguido en la Unificación de 1870. Más la ejecutoria política de los cuatro gobiernos regionales primeramente creados no reveló resultados de trascendencia. No obstante, de la implantación de los diecinueve gobiernos regionales, previstos en la constitución, habrá que esperar una política coordinada y eficaz en el área regional.

Las Haciendas locales inglesas, dotadas con importantes subsidios estatales y provistas de buenos ingresos por vía de impuestos, son objeto de reconsideración de cara a una acción regional, previéndose agrupaciones o mancomunidades y la creación de seis grandes áreas metropolitanas. La gestión democrática y la prestación eficiente de los servicios públicos constituyen en el Reino Unido los presupuestos mentales de orden práctico que exige el modo de ser colectivo británico para justificar las medidas reformistas tendentes al *self-governement* local, basado, en principio, sobre la estructura de los Condados y las extensiones metropolitanas de algunos burgo-condados.



Por lo que respecta a nuestro país, la influencia del modelo napoleónico, tan evidente en nuestro derecho y en nuestro sistema administrativo, dio lugar a un reforzamiento del pensamiento centralista, nacido en los siglos de absolutismo monárquico y renovado con Felipe V. De esta suerte, la no institucionalización de nuestras regiones se quiso compensar con el reconocimiento de 9.200 municipios y la creación, en 1833, de 50 provincias, basadas, en cuanto a la organización de su gobierno y al sentido de su primer jefe, como delegado del poder central, en el patrón de los departamentos y prefecturas francesas.

Desde la Restauración monárquica, en 1874, el regionalismo, que acababa de atravesar el episodio federalista de la I República, es objeto de nuevas reconsideraciones, que dan lugar, de una parte, al reconocimiento de las especialidades jurídico privadas del Derecho foral en nuestro Código Civil (1888) y, de otra parte, a la elaboración de proyectos de estructura regionalista como el de Silvela, o el de don Segismundo Moret Pendergast (1884) sobre creación de 15 regiones. Más tarde, un nuevo proceso que se inicia en tiempos de Alfonso XIII y termina con la Constitución de 1931, de la II República, presenta intentos de organización a nivel supraprovincial (así, el Decreto de Mancomunidades Provinciales de 1813, el Estatuto catalán de 1914, etc.). Pero ninguna de estas posibilidades regionales tiene de hecho cabida en nuestra legislación local, siendo menester el transcurso de varios decenios para que una Ley (esto sí, de rango constitucional) admitiera simplemente la viabilidad, aunque sea teórica, de establecer circunscripciones administrativas «distintas» de la provincia (artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado), lo que, aunque sea tácitamente, puede aludir a la región.

Es únicamente, de cara a la planificación, cómo en nuestro Derecho se ha vuelto a dar entrada al reconocimiento de ámbitos regionales. Luego se aludirá a este tema. Ahora bastará con consignar que a la falta de acogida que en nuestra legislación ha tenido la región hay que oponer la constante denuncia que de tal omisión y de la necesidad de una descentralización ha venido realizando nuestra literatura jurídica administrativa. Así, García Trevijano señala que por descentralización ha de enten-

derse un proceso de «devolución de competencias a órganos estatales periféricos (desconcentración) o a autoridades o colectividades locales», agregando que «sólo esta última supone verdadera descentralización y ella es la que se estimula.»

En resumen, nuestro país ofrece una institucionalización de los entes locales que abarca desde las entidades menores representadas por las Juntas Vecinales a las provincias, representadas por las Diputaciones y los Gobernadores civiles, pasando por supuestos tan especiales como los Cabildos insulares, las mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzosas de municipios, los Ayuntamientos de régimen de concejo abierto y las facultades excepcionales de los Regímenes de Carta, pero no tiene prevista la institucionalización de las regiones. Por otra parte, ha dispuesto la creación de órganos también específicos para la planificación urbanística de las grandes metrópolis, pero dentro de un nivel inferior al provincial. Solamente en el III Plan de Desarrollo se apuntó un boceto de regionalización con trascendencia urbanística (véase, más abajo, capítulo III).

Aludir, por último, al clima general respecto de las ideas de centralismo, regionalismo y municipalismo, en un país europeo, es algo que conviene tener presente para acabar con esta panorámica de las institucionalizaciones administrativas de los entes territoriales. Cualquiera que pueda ser el tipo de organización efectivamente adoptado, cabe hablar de disconformidad en la generalidad de los países. Y esta disconformidad con el sistema tiene, en realidad, una doble razón de ser: el escepticismo y la necesidad de cambio. Escepticismo ante el orden de los entes locales que se halla en plena crisis, ante la mentalidad, los resultados y la conformación de los Estados centralistas y ante las regiones históricas; necesidad de cambio, a consecuencia del operado fundamentalmente en los fines del Estado que ha pasado, en lo que va de siglo, desde los postulados del liberalismo individualista a los del Estado social de prestaciones, decidido, desde hace dos o tres décadas, a la potenciación del desarrollo económico equilibrado. Todo ello conduce a un replanteamiento de la región como célula estructural de los modernos Estados (véase el capítulo III).

2. *Resultante socioeconómica: La estructura urbanística.*—Asegura Arnold J. Toynbee (7) que «durante todo el lapso de siete u ocho milenios que pasaron entre la construcción de la primera ciudad de Jericó y el estallido de la Revolución industrial británica, la productividad de la agricultura fue baja y los medios de comunicación pobres, en función de los estándares de hoy y, en consecuencia, por los mismos estándares, las poblaciones de las ciudades eran pequeñas». Sólo unas pocas ciudades tuvieron cierta entidad (Babilonia, Tebas, Alejandría, Roma, Constantinopla y las sucesivas capitales de China); la regla era la pequeñez. También, durante el período milenario citado, de la era preindustrial, las ciudades respondieron en todo caso al esquema que el profesor inglés denomina de «ciudad-mercado», siendo tales ciudades mercado servidas por la campiña circundante.

El patrón tradicional de ciudad respondía a la idea de un recinto reducido, a menudo amurallado, donde residía una población dedicada a las manufacturas y a los servicios. Esta población, como quiera que no producía lo que comía, había de recurrir al intercambio, que se operaba dentro de la ciudad (institucionalización del mercado), con los campesinos que, asentados en el área circundante, producían más de lo que consumían y necesitaban de las manufacturas y servicios de los ciudadanos. Tales ciudades y su entorno respondían a una idea de región. Tanto es así, que las ciudades-estado se plegaron en realidad al tipo expuesto. Las diferencias sólo pudieron basarse en la detentación, o no, del poder soberano.

De todas maneras, el esquematismo apuntado no impidió que las ciudades desempeñaran otros cometidos específicos, tales como constituir la sede de los Estados nacionales, asumir un papel estratégico, servir de encrucijada de comunicaciones terrestres o marítimas y, por consiguiente, de lugar de intercambio, etc. Pero todo este orden de cosas quedó súbitamente superado en cuanto se dispararon los mecanismos de la industrialización, pues a partir de tal momento las ciudades con destino industrial hubieron de dar cabida a las instalaciones fabriles y

---

(7) ARNOLD J. TOYNEE: *Ciudades en marcha*, Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1973.

a los inmigrantes y las restantes se procuraron anexiones territoriales, sea para tener acceso a las vías de comunicación que les permitieran comerciar con las primeras, sea para poder localizar dentro de su área de influencia alguna actividad de tipo industrial. Y este proceso de asimilación en que se empeñan las ciudades posindustriales implica un ensanchamiento y una modificación morfológica de las mismas, en consonancia con el nuevo funcionalismo urbano: sectores industriales suburbanos y sectores residenciales suburbanos para los inmigrantes se alzan en singular desorden de excrecencias de las primitivas ciudades, en torno a su viejo casco poblacional.

La mayor magnitud de los centros urbanos reclama una mayor extensión de las áreas circundantes, dedicadas no sólo ya a la agricultura, sino a las comunicaciones, a los nuevos asentamientos industriales y residenciales, etc. Se originarán de esta manera, nuevas regiones en cuyo territorio coexistirán diversos asentamientos humanos relacionados con la ciudad básica dentro de un complicado tejido de interacciones y conexiones. Habrá, pues, un foco de polarización y se hablará, por ello, de regiones nodales o polarizadas, compuestas de unidades heterogéneas, interrelacionadas dentro de una jerarquía funcional, evidenciada en fenómenos de flujos.

Estudiando estas regiones nodales, H. W. Richardson (obra citada), explica cómo «los flujos más intensos tienden a polarizarse hacia y desde el nudo (o nodos) dominante, corrientemente las grandes ciudades» y también cómo los modelos de «gravidad», que constituyen la técnica más adecuada para las polarizaciones, se basan en que los flujos varíen en función directa del tamaño y atracción del nodo y en función inversa a su distancia hasta el mismo. Aunque, en realidad, la razón de ser de los flujos y otras interrelaciones pueda explicarse simplemente en base al complejo de vínculos ciudad-región.

La importancia del fenómeno urbanístico, aparte de ser expresión del devenir económico y político de la región, viene también fundamentada por su trascendencia sociológica y demográfica.

Atendiendo a localizaciones humanas en núcleos de población superiores a 20.000 habitantes, ha de pensarse, a escala mundial,

que frente a una población urbana de 14 por 100 en 1920, correspondió en 1970 un 27 por 100 del total mundial, lo que representa cerca de mil millones de seres de vida urbana. A escala regional, no cabría dar cifras generales, pero sí puede tenerse presente, en relación con nuestro país, que siendo Andalucía, Castilla la Nueva, Cataluña y Valencia las cuatro regiones que en cifras absolutas arrojan los mayores contingentes de población, con arreglo a datos de 1970, cada una de ellas cuenta con una de las seis grandes áreas metropolitanas del país.

Siguiendo a Salustiano del Campo (8) y a la vista de las poblaciones de hecho de las regiones históricas y de los porcentajes que éstas representan del Estado nacional en el período que va desde 1900 hasta 1970, habrá que señalar el ritmo ascendente de las regiones citadas, a excepción de Andalucía (que disminuye), y agregar la región canaria, sin que del dato deban extraerse especiales conclusiones, aparte de las derivadas de ser exponente de la magnitud demográfica y urbanística de las regiones enumeradas.

El fenómeno urbanístico dentro de la realidad regional tiene, por lo demás, ecos, aunque muy tenues, dentro de nuestra legislación urbanística. Se trata, en primer lugar, de las posibilidades de planificación a escala minirregional o, si se prefiere, a escala intermedia entre la municipal y la provincial.

Son los llamados planes comarcales de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (art. 6.º, 2) que evidencian, de un lado, la laguna existente dentro de la previsión legal de la planificación de orden territorial en lo que a la región respecta, pues del plan nacional pasa a los planes provinciales y municipales, y, de otro lado, la necesidad de prever ámbitos de planeamiento urbanístico no ajustado a la división administrativa provincial, ya que el plan comarcal de la Ley del 56 podrá afectar a varios Municipios de la misma o de diversas provincias.

En segundo lugar, se trata de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de la Ley del Suelo reformada, de 2 de mayo de 1975 (art. 8.º), que en el establecimiento de las directrices para la ordenación del territorio y en la determinación

(8) SALUSTIANO DEL CAMPO: *Análisis de la población de España*, Ediciones ARIEL, Barcelona, 1975.

del marco físico en que hayan de desarrollarse las previsiones del plan, habrán de ajustarse tanto a los principios del Plan Nacional de ordenación, como a las exigencias del desarrollo regional. Respecto de este tipo de planes comenta Martín Blanco (9) que «representa un paso importante en la búsqueda de ámbitos territoriales, de asentamientos espaciales que se caractericen por ofrecer una organicidad urbanística con independencia de que respondan, o no, a términos, límites o circunscripciones administrativas no siempre válidas y, en muchos casos, superadas a los fines de planeamiento que nos ocupa». Podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal (art. 6.º,2). No se les denomina regionales, porque pueden no serlo, pero se han de acomodar por definición al desarrollo regional.

Nuestros modernos Planes Directores Territoriales de Coordinación guardan afinidad con otras figuras jurídicas para la previsión del planeamiento urbanístico a nivel regional como son los «schemas directeurs d'aménagement et urbanisme» de la Ley francesa, que admiten la eventualidad de adaptarse a las directrices, en su caso, establecidas por el prefecto regional; los planes territoriales de coordinación de la Ley italiana, cuyo ámbito se acomoda al territorio de las regiones; los *structure plans* de la Ley inglesa, que han de aplicar las directrices políticas nacionales y regionales a la ordenación del territorio de los condados o zonas de que se trate, etc.

Lo que con todo ello se trata de exponer es que si bien el fenómeno urbano nació con una evidente vocación regional (espacio circundante del que arriba se ha hablado), el municipalismo minimizó la dimensión del fenómeno, pretendiendo encajonarlo dentro de los límites locales, siendo así que las estructuras urbanas plasman en redes polinucleares de ámbito no sólo superior al municipio sino incluso, muy a menudo, a la provincia o departamento. De esta forma se habla de regiones nodales, de áreas metropolitanas, etc.

Si se pudo decir que las ciudades escribieron en piedra sobre el suelo la historia de los pueblos, cabrá concluir que los com-

---

(9) JOSÉ MARTÍN BLANCO: *Los planes directores territoriales de coordinación en la Nueva Ley del Suelo*, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1975.

plejos estructurales del urbanismo regional son elocuente muestra de la conformación política y socioeconómica de los modernos Estados. Y las regiones han de encontrarse a sí mismas en su propia estructura urbana.

## B) CONCEPCIÓN INTEGRAL DE LA REGIÓN

De cuanto antecede resulta que la historia política, económica y social de los pueblos en su proyección particularizada sobre un espacio territorial determinado, da lugar a unas configuraciones geopolíticas peculiares que definen las áreas regionales. Dentro de estas peculiares conformaciones de índole complejísima (política, económica, social, cultural, técnica, etc.), destacan las institucionalizaciones administrativas de competencia territorial y la estructura urbanística. Estos órganos y estos núcleos posibilitan las interacciones y conexiones que definen la vida social en las regiones, tejiendo una compleja red de relaciones de aquella naturaleza heterogénea (políticas, económicas, sociales, culturales, técnicas, etc.). De ahí que en la superposición de demarcaciones regionales basadas en los distintos sentidos en que quepa entender conceptualmente la región, tengan particular relevancia tanto la circunscripción administrativa como la estructuración urbanística: la primera, por cuanto que al otorgar carta de naturaleza a los entes territoriales locales, les posibilita para que actúen en la vida jurídico-política de la nación; la segunda, porque posibilita la vida humana en estos ámbitos territoriales, en toda su amplitud de relaciones.

Ahora bien, al realizar la superposición de demarcaciones a que se acaba de aludir se advierten, cualesquiera que sean las regiones estudiadas, unas zonas de coincidencia y otras de no coincidencia que acusarán mayor o menor desviación respecto de la base geográfica que, por su homogeneidad natural, sirvió de punto de partida para concebir el área regional. Y en este punto de divergencia cabrá formular el gran interrogante acerca de si en la demarcación regional definitiva han de prevalecer los criterios de base geográfica y física, los criterios sociales (de base cultural, étnica, etc.), los económicos (áreas de influencia de las regiones nodales, leyes de gravitación y equilibrio, etc.),

los urbanísticos (realidad del territorio con zonificaciones de suelo rústico y urbano y dentro de éste de suelo residencial e industrial), los políticos (demarcaciones y órganos de gobierno territorial)...

Desde el punto de vista que en el presente trabajo se quiere sustentar no cabe formular una respuesta concreta, como no sea la de estimar que en todo caso ha de procurarse una visión integral de la región que tienda a potenciar la coincidencia en medio de aquella diversidad de demarcaciones. En este sentido, naturalmente, deberán ofrecer la mayor elasticidad cuantas delimitaciones de la región sean de base conceptual, dada la absoluta rigidez de la base geográfica y la relativa de la base urbanística, correspondiendo la máxima susceptibilidad de adaptación a la demarcación político-administrativa.

La necesidad de acomodar la estructura regional a la realización de los fines políticos del Estado moderno, empeñado en las grandes prestaciones sociales, llevará, sin embargo, a adaptar aquella concepción integral de la región a las exigencias de la planificación, configurándose las regiones integrales planificadas, objeto del capítulo III.

## **II. Los desequilibrios regionales. Sus causas y las medidas estatales para su corrección**

### **A) CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO REGIONAL**

Si reinara la igualdad entre las regiones no existiría problema regional, ni necesidad de articular una política regional. Son las desigualdades o desequilibrios entre las regiones los aldabonazos que despiertan la preocupación al respecto dentro y fuera de las regiones afectadas. Estas, las afectadas, suelen ser las que avivan inicialmente la inquietud, pero también puede ocurrir lo contrario, pues en nuestro país, como se ha dicho anteriormente, siguiendo a Amando de Miguel, son precisamente las regiones favorecidas las que suscitan el tema, aunque en realidad, como agrega el propio autor, ocurre que «las regiones atrasadas se quejan de falta de capital y de inversiones públicas y las adelantadas, de falta de participación en las decisiones, falta de



libertad para expresar su identidad cultural (lingüística, artística, costumbres, etc.)».

Precisamente en la diferenciación entre regiones adelantadas y atrasadas radica la esencia de los problemas de desequilibrio regional. Se tratará de una cuestión muy relativa y no sólo porque se trate de establecer niveles comparativos entre distintos grados de desarrollo, sino porque falta un modelo ideal de desarrollo al que hacer referencia como término final en la progresión del bienestar económico y social. Solamente hay algo bastante cierto: el crecimiento no puede producirse en todas partes a la vez y con igual intensidad. Consiguientemente bastará con alcanzar situaciones de mayor desarrollo y menor desequilibrio.

La preocupación por los desequilibrios comienza, por lo demás, a partir de los primeros fenómenos locales de desarrollo, operados dentro de un país. Señala Stilwell (obra citada), cómo los problemas regionales, apenas relevantes en las sociedades *preindustriales*, cobran interés en las economías de *transición*, a causa, principalmente, de la estructura dualista de las mismas, que suele contraponer a centros industriales de crecimiento intenso periferias estacionarias de base agrícola. Los problemas regionales suelen, no obstante, ser aún mayores en la etapa *industrial*, al acusarse la existencia de áreas subdesarrolladas y deprimidas, junto a fenómenos de excesiva especialización regional. En cambio, en las economías *posindustriales* la problemática se viene a centrar en la planificación urbana regional.

Si es la contraposición propia de la estructura dualista de la etapa de transición, la ocasión primera de manifestarse los desequilibrios regionales, ello permitirá deducir, en primer lugar, que la falta de sincronización en la industrialización es fuente primordial de desajustes y, en segundo lugar, que las economías regionales se hallan sometidas entre sí a recíprocas interacciones e influencias. Lo uno es una idea muy simplista pero cierta, que requiere verse dentro de un examen sobre la causalidad del desarrollo y el subdesarrollo; lo otro, algo muy complejo, en su enunciación teórica, que se expondrá en síntesis, intentando pergeñar un cuadro de relaciones interregionales, cuyo conocimiento es presupuesto indispensable para juzgar de las

medidas estatales de política regional. Estas recíprocas interrelaciones constituyen, por lo demás, el vehículo determinante de la causalidad del desarrollo y del subdesarrollo.

a) *La causalidad del desarrollo y del subdesarrollo regional*

En puridad este tema constituye una variante dentro del más general de la causalidad del desarrollo, y del subdesarrollo, de la explicación de las causas de la riqueza y de la pobreza. Y al llegar a tamaña generalización de un problema siempre se encuentran respuestas comunes: el dinero llama al dinero, la pobreza genera pobreza. Las afirmaciones populares encuentran fundamentación teórica en la obra de Gunnar Myrdal, quien señala al respecto la presencia de un círculo vicioso, un fenómeno de causación circular, en el que cada causa actuante en un determinado sentido origina unos efectos que sirven, a su vez, de causas operantes en la propia dirección. Así, las causas refuerzan su eficacia, que es acumulativa y se encaminan aceleradamente hacia la prosperidad o la ruina según sea la orientación de los impulsos.

Dentro del conjunto de causas generadoras de la abundancia intervendrán múltiples factores económicos y extraeconómicos, pero lo decisivo para el porvenir de una región será el ejercicio con éxito de una actividad. La industrialización, junto al éxito concreto, localizado e incluso debido a veces al azar. A partir de este suceso se podrán obtener economías internas y externas que mantengan el crecimiento continuo. Esto dará lugar a una concentración de mano de obra y capital, en detrimento de las regiones vecinas que acusarán un vacío en los recursos. La concentración y el vacío, conectados en un terrible círculo vicioso determinarán, respectivamente, la acumulación de la riqueza en una región y de la pobreza en la otra y, como las desigualdades no se compensan por sí solas, se necesitarán intervenciones exteriores, desencadenantes de efectos contrarios. Surge así la idea de los factores impulsores y retardadores, de cuya feliz continuación y eficacia contrarrestada se puede derivar la expansión de la riqueza desde la región inicialmente avanzada hacia las restantes.

### b) *Relaciones interregionales*

La interdependencia económica entre las regiones es algo obvio. Constituyen sistemas abiertos. Se interfieren recíprocamente. La prueba está en que las desigualdades de renta se hallan en función inversa de la riqueza del conjunto. Así, en Europa occidental, las regiones acusan mayores desniveles de ingresos en los países pobres que en los países ricos, en donde además tales diferencias están disminuyendo en tanto que aumentan en los primeros.

Atendiendo a las rentas regionales, principal exponente cuantitativo de los desequilibrios, habrá de reconocerse que vienen determinados en función tanto de los gastos domésticos previos como de los niveles de renta también previos en otras regiones del sistema. Es indudable que, aun partiendo del conjunto nacional de recursos dado, las posibilidades de desplazamiento libre entre las regiones tanto en orden a mano de obra como a capital favorecen las diferencias entre los niveles de crecimiento.

El crecimiento regional, estudiado dentro de la dinámica de la movilidad interregional de los factores, ha querido ser explicado encerrándose en modelos económicos. Así, el modelo Harrod-Domar (basado en una propensión regional constante a mantener una tasa de ahorro igual a la inversión); los modelos neoclásicos (que se articulan sobre los movimientos acusados en el capital y la mano de obra a consecuencia de las diferencias de intereses y salarios); los modelos de base de exportación (que cifran el crecimiento regional en el de sus industrias exportadoras). Mas, en la práctica, una serie de circunstancias concomitantes pueden ocasionar fenómenos de convergencia o de divergencia en las rentas interregionales incidiendo en el campo de previsiones de los modelos.

Así, el capital y el trabajo, moviéndose en sentido opuesto, determinarán en definitiva el pronto crecimiento de las regiones de salario bajo por ser a éstas a donde afluirá el dinero, originando el consiguiente fenómeno de convergencia. Las reasignaciones de recursos, dentro de una misma región, llevándolos desde los sectores de salarios bajos a los de mayor productividad, constituirán asimismo mecanismos tendentes a favorecer la con-

vergencia. Pero no hay que olvidar que los fenómenos de concentración urbana pueden generar una serie de ventajas derivadas de la propia concentración, tales como el desarrollo técnico, el más elevado nivel de vida, etc., que den lugar a mayor acumulación de capital en las regiones prósperas, actuando tal factor, consiguientemente, como fuente de divergencia.

Para concluir este ligero examen de las relaciones entre las economías regionales habrá que recordar la necesidad de recurrir al análisis casuístico de las diferencias regionales para estudiar las causas concretas de los desequilibrios. En este juicio empírico habrán de tenerse también presentes los efectos derivados no sólo de las aglomeraciones urbanas dentro de una región sino de las propias concentraciones regionales de recursos, que acentúan, por virtud de la inercia locacional, los iniciales desequilibrios respecto de otras regiones. Se trata de las economías de la aglomeración, estudiadas por H. W. Richardson (obra citada) y que obtienen de aquella concentración ventajas derivadas no sólo de la proximidad de las fuentes de materias primas, a las bases de comunicación y a la alta demanda local preexistente, sino también de las economías externas de escala (mano de obra cualificada, industrias auxiliares, etc.).

#### B) MEDIDAS ESTATALES PARA LA CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE LAS REGIONES

En esta materia hay que partir de algunos presupuestos básicos. En primer lugar, que las desigualdades no se corrigen por sí mismas pero que ello no significa que la política regional haya de limitarse a funcionar como un mero mecanismo compensador de los defectos del mercado. En segundo lugar, que no se puede pretender la igualdad entre regiones desiguales, sino simplemente la reducción de desequilibrios. En tercer término, que las políticas regionales pueden distinguirse según se encaminen simplemente a coadyuvar con los agentes económicos con fines equilibradores o a potenciar el desarrollo en las regiones necesitadas.

Observa Myrdal atinadamente que la política regional ha logrado mayor despliegue y eficacia en los países ricos que en los subdesarrollados. La razón, según el propio autor, radica en una aplicación concreta de la causación circular.

Planteada inicialmente la disyuntiva entre el objetivo del equilibrio o el del desarrollo, la política económica habrá de cuestionar cuál sea el tipo de interés al que se quiere proteger. En este punto Charles Leven (10) recapitula las posturas correspondientes a las teorías de Keynes, sobre el interés propio en el desarrollo de la región, que lleva a procurar la máxima renta global de la comunidad, de Galbraith, sobre el interés comunitario, que persigue la máxima renta per cápita regional, y de Friedman, sobre el interés regional, que pretende alcanzar el máximo *output* del sistema regional. Según que se adoptara uno u otro patrón teórico variarían los objetivos políticos. La teoría del interés propio conducirá a aumentar el número de puestos de trabajo, con las consiguientes promociones de áreas, de productos, de innovaciones, etc. La del interés comunitario empujaría a incrementar la productividad, mediante el perfeccionamiento del elemento humano, el aumento de dotaciones sociales, etc. Y la del interés regional aconsejará una reasignación de recursos entre las regiones con las consiguientes eliminaciones de imperfecciones del mercado (supresión de monopolios y de restricciones sindicales). Mas, como apunta el autor citado, en realidad se trata de políticas complementarias, de equilibrio y desarrollo, que deben de ser conjuntadas para la corrección de desigualdades regionales.

En punto a política de equilibrio regional, Stilwell (obra citada) prescribe una serie de recomendaciones, según se trate de áreas subdesarrolladas, deprimidas o congestionadas. Tratándose de subdesarrolladas no tiene por qué consistir necesariamente la acción estatal en canalizar la industria hacia tales áreas; pueden estimularse otros sectores «cuya prosperidad regional depende típicamente de la agricultura, y/o minería, y/o turismo»; o puede, finalmente, atenderse a las reservas de índole natural y paisajística de la región (convirtiéndola, por ejemplo, en un

---

(10) CHARLES LEVEN: *Equilibrio regional en un amplio sistema de regiones*, DOPESA, Barcelona, 1972.

parque nacional). En relación con las regiones deprimidas, por haber sufrido una pobre industrialización, puede operarse bien sobre la estructura industrial, intentando mentalizar, por ejemplo, su independencia respecto de otras industrias estáticas o decadentes a nivel nacional, o bien sobre la infraestructura, para corregir defectos locacionales o de emplazamiento, lo que exige un adecuado estudio de los *input output* regionales (así, en materia de transportes). Por fin, en cuanto a las regiones congestionadas, esto es, que acusan situaciones donde los incrementos marginales en la concentración suponen más deseconomías que economías, existirán unos óptimos de dimensión en los que, tanto los costos de los servicios urbanos como su mantenimiento per cápita serán mínimos, debiendo el Estado acudir a descongestionar mediante la creación de ciudades satélites o desviando los nuevos asentamientos hacia regiones distintas. Aunque dentro de este orden de cosas hay que señalar que, tratándose de ciudades grandes de áreas deprimidas, las regiones, como tales, precisarán de nuevos centros industriales, pero las ciudades reclamarán una efectiva descentralización.

En cuanto a desarrollo regional se refiere, la política estatal ha solido canalizarse hacia la creación de los llamados polos de crecimiento o de desarrollo, basados en la célebre teoría de Perroux. Según este economista, el crecimiento se manifiesta localizadamente en puntos o polos de intensidad variable. Cuando un sector ofrece tasas de incremento por encima de la media nacional y ejerce un efecto propulsor sobre otros sectores industriales asociados se estará en presencia de una polarización del desarrollo. Por traslación de sentido, un centro urbano autosuficiente y propulsor del desarrollo regional constituirá un polo de desarrollo.

Los fenómenos de polarización requieren la concurrencia de industrias interrelacionadas para producir su finalidad de crecimiento, pero no hay que olvidar que las concentraciones generan deseconomías derivadas de alzas de costes de suelo, coste de vías de comunicación, costes salariales determinados por las necesidades de vivienda en un suelo encarecido, etc. Por ello las implantaciones de polos de crecimiento y desarrollo por el Estado implican no sólo subsidios y otras medidas de fomento, sino la

misma creación de suelo urbanizado para fines industriales y residenciales, adjudicado a precios especiales a las empresas asentadas al efecto.

Piedra angular de la política niveladora de los desequilibrios de las regiones ha de ser todo lo relativo a movilidad de la mano de obra. Piénsese que si por efecto de la causación circular la implantación de nuevas industrias, con los consiguientes fenómenos de demanda de mano de obra, emigración desde las regiones de salarios bajos, vacío demográfico, etc., es generadora de pobreza, la previsión de un mecanismo que evitara aquella emigración laboral determinaría su efecto contrario. De aquí que la polémica entre «trabajadores al trabajo», frente a «trabajo a los trabajadores», haya de resolverse en favor de esta última tendencia, por estimar que los costes sociales derivados de la corriente migratoria son de mayor peso que las supuestas pérdidas de eficiencia derivadas de localizaciones industriales no decididas con libertad absoluta.

Por lo demás, los Gobiernos pueden seguir políticas que lleven a conceder subsidios a los factores de la producción para lograr de éstos el comportamiento deseado y establecer tasas sobre los productos, dentro de una instrumentación de medidas sobre los precios. Y, recayendo sobre el gasto, pueden tanto acudir a establecer presupuestos deficitarios en unas regiones y positivos en otras, como acudir a la creación de empresas nacionales que incidan en el mercado nacional, compensando desequilibrios regionales, o bien crear redes de infraestructura en regiones que lo precisen de manera básica, o montar polígonos industriales, centros de descongestión, ciudades satélites, polos de crecimiento, polos de desarrollo, o bien limitarse simplemente a poner en práctica medidas descentralizadoras en regiones particularmente alejadas de la capital o decaídas.

### III. La región planificada. La nueva célula estructural de los Estados modernos

Así como la centralización del poder, ya se actuara en nombre del rey (*ancien regime*). Ya en nombre del pueblo y del concepto de soberanía popular, recién acuñado (Estado liberal), implicó

en todo caso un evidente desconocimiento de las realidades regionales, en cambio con la planificación de la acción de gobierno ocurre todo lo contrario. La planificación presupone y cuenta en cualquier caso con las regionalizaciones. La elaboración de planes abre así una nueva era de las regiones. Mas, no tratándose ya de las regiones históricas, desustanciadas a través de las centurias centralistas, la planificación traza nuevas demarcaciones regionales de base territorial y enfoque técnico. Surgen, por ello, los consiguientes recelos y, de la misma forma que en el pasado se achacaron los males del centralismo a la burocracia, ahora se quieren cargar a cuenta de la tecnocracia las concepciones regionalistas experimentales, queriendo verse en ellas una avanzada de la *Managerial Revolution*. Unas estructuras democráticas que permitan la elaboración de los planes con adecuación a los intereses del pueblo y sin perjuicio de su contenido técnico (es decir, de su eficiencia) darán lugar a una efectiva revitalización de las áreas regionales.

Frente a las regionalizaciones de alcance supranacional, que tienen casi siempre carácter económico político (Mercado Común, Comisión Económica para Latino América, Comunidad Atlántica, Cuenca del Río Mekong, etc.), las regionalizaciones y actuaciones regionales dentro de un país tienen una base económica que no renuncia al sentido y orientación ecológicos (la famosa «Tennessee Valley Authority»; la «Damed River Valley», de la India; el «Valle del Río», al norte de Brasil; nuestras Confederaciones Hidrográficas, nuestro «Plan Badajoz», etc.). Mas requiriéndose no sólo que se definan áreas en las que se adopten decisiones económicas, sino la instrumentación de poder necesaria para ejecutar tales decisiones, las regionalizaciones requieren tener asimismo carácter administrativo. Por esta vía se llegará a una planificación de alcance integral de las regiones que motivará una reestructuración regional con vistas a la eficacia planificadora. Es decir, la región planificada será no sólo objeto de la planificación, sino, al propio tiempo, agente de la planificación territorial.

Concebida la estructura regional sobre una base geográfica y ecológica con la dimensión adecuada para ser sujeto y objeto de una planificación económica y social, se plantean dos órdenes fundamentales de problemas, que cabría reducir al binomio efi-



ciencia equidad. Esta antítesis se planteará tanto en los conflictos de objetivos nacionales-regionales como en la articulación de los mecanismos necesarios para la nivelación interregional. A este respecto, como recuerda José María Ordeix (11), tienen gran actualidad en Europa los esquemas de distribución de funciones entre el poder central y el regional, llegándose a precisar, como hace Desmaele (presidente del Consejo Central de Economía en Bélgica), entre funciones centrales (política exterior, derechos y libertades fundamentales, seguridad interior, definición de la política agrícola, educativa, de ordenación territorial, etc.), funciones locales (distribución del progreso económico y cultural; planificación del territorio, etc.) y funciones concertadas (localizaciones industriales, armonización de la fiscalidad, organización de los transportes, etc.).

El área conflictiva se produce tanto porque la planificación regional no puede concebirse sin más como una planificación nacional a escala reducida (ya que la localización es una variable cuya introducción altera los modelos válidos a escala nacional), como porque una política nacional dotada de eficacia en su dimensión espacial será aquella que pueda realizar reasignaciones de recursos en toda la amplitud. La cuestión se verá en su punto álgido tratándose de localizaciones industriales, pues tanto cabrá seleccionar la distribución regional de las inversiones, según los objetivos regionales, y decidir luego el sector en que se deba canalizar, como seleccionar sectorialmente, según los objetivos nacionales, y decidir luego las regiones que vayan a recibirla. Por ello, F. J. Stilwell (en la obra reseñada) concluye que solamente integrando las decisiones regionales y sectoriales en un modelo simultáneo de decisiones, los conflictos entre los objetivos nacionales y regionales pueden ser resueltos.

Cabrá trazar ahora un esquema relativo al reparto de competencias y funciones centrales, locales y mixtas, o compartidas, atendiendo a los órdenes de la política, la economía, la sociología, etc. Cabrá, quizá, también señalar algunos ejemplos de experiencias ajenas a tener en cuenta en los órdenes señalados, tanto para seguir las como para realizarlas. La participación de

(11) JOSÉ MARÍA ORDEIX: «El desequilibrio regional español». Ponencia presentada en la I Semana Económica Internacional sobre la región y el desarrollo.

las regiones en el Senado italiano, la institucionalización de las prefecturas regionales francesas, con sus asambleas, las múltiples institucionalizaciones de actuaciones administrativas en áreas regionales y metropolitanas concretas, la elaboración de planes de ordenación del territorio en algunos países, etc. Asimismo, los propósitos consignados en un análisis comparado de todas las legislaciones administrativas modernas, propugnando la descentralización; la condenación universal de toda medida de gobierno tendente a ignorar los valores culturales, lingüísticos, artísticos, etcétera, de las etnias; la conciencia común en cuanto al mantenimiento de equilibrios regionales, etc., serán ideas que irán preparando a los pueblos tanto para formar una mentalidad crítica frente a los excesos centralistas y propicia al reconocimiento de la realidad de la variedad regional como para coadyuvar con los fines y objetivos de una planificación que ha de ser obra de todos.

Interesa, sin embargo, precisar dos puntos muy importantes para llegar a la configuración de las regiones planificadas o, si se prefiere, a la estructuración del Estado planificador de base regional. El primer punto es el relativo a la descentralización administrativa; el segundo, a la planificación urbanística integral a nivel regional.

Respecto de la descentralización, se cree ha de jugar la región una estratégica misión impulsora, al servir de base tanto a movimientos desconcentradores como descentralizadores. Prescindiendo de la configuración que puedan tener los órganos de gobierno a nivel regional, se estima que la entidad regional ha de servir, al tiempo, de estación terminal de la desconcentración y de punto de partida de la descentralización. Por otra parte, cualquier institucionalización de ámbito regional que viniera a articularse como un nuevo peldaño jerárquico a interponer entre las decisiones centralizadas y su cumplimiento a nivel local se juzgará como mera superposición de controles, cuya presencia no podría redundar sino en entorpecimientos funcionales.

En cuanto a la necesidad de una planificación regional urbanística integral (esto es, comprensiva de la programación de vivienda y de los planes de suelo urbano para fines residenciales e industriales) e integrada (o sea, comprendida en la planifica-

ción general económica y social, dentro de su proyección física como ordenación del territorio), es algo que responde a los modelos actuales de desarrollo urbano. Explíquense éstos conforme al patrón del lugar central, o según las estructuras jerárquicas del rango de tamaño, es lo cierto que todo centro urbano actúa como foco irradiador de bienes y servicios para su región complementaria (*hinterland*) y que estos centros urbanos no se hallan aislados, sino formando parte de esquemas superiores dentro de aquellas jerarquizaciones polinucleares, formando áreas metropolitanas, conurbaciones y sistemas urbanos de alcance regional. Luego en las regiones ha de operarse la interrelación de lo urbano y lo rústico dentro de una concepción orgánica unitaria.

A la oportunidad de la planificación urbanística integral e integrada a escala regional se refiere una reciente publicación del Ministerio de la Vivienda (12). Consignan en ella no sólo las ventajas que reportaría el nivel regional a efectos de la programación de vivienda y de los planes de suelo, sino como esta idea se comparte por los especialistas de los distintos países y también cómo hubo la misma de estar presente de alguna manera en la mente del legislador al prever en la organización del Ministerio de la Vivienda la creación de unas Divisiones Regionales (Decreto de 13 de julio de 1972), todavía pendientes de su puesta en funcionamiento. Por lo demás, el desarrollo regional tuvo también expreso reflejo en las previsiones del III Plan de Desarrollo español, en donde se verifica la formal integración de los problemas urbanos en los planeamientos regionales y se lleva a cabo el primer intento de regionalización de base física (distingue seis grandes áreas metropolitanas, 17 áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, 20 ciudades medias, 18 grandes zonas turísticas y diversas áreas rurales).

La estructuración de un Estado unitario sobre la base de una pluralidad de regiones planificadas no puede producirse sino en beneficio del reforzamiento de la unidad política nacional, dentro de un nivel de igualdad entre las regiones que es una forma de alcanzar metas individuales igualitarias. Aun contando con la

---

(12) ENRIQUE VELOSO: *La programación de vivienda como proceso lógico. Sus Leyes*. Servicio Central de Publicaciones, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.

participación de las regiones en la integración de las decisiones comunes y con la elaboración democrática de los planes, el Poder central habrá de asumir en este orden de cosas la misión moderadora para mantener no sólo el equilibrio entre los objetivos nacionales y los regionales, sino entre los de las propias regiones.

La estructuración regional propuesta, apta para la tarea planificadora que compete a los Estados modernos para la realización de sus fines económicos y sociales, ofrecería, por lo demás, la ventaja de un sistema articular, propicio a las evoluciones hacia esas formas supranacionales que, en definitiva, también se basan en una idea eficaz de la región.

Se anuncia, en suma, una idea de región adecuada a los esquemas racionales del hombre de nuestro tiempo, que llevan al individuo a preferir la vida en la ciudad y a los Estados a agruparse en formas supranacionales. Se trata de un concepto de región fundamentalmente basado en la estructuración urbana de las áreas no rurales y en la equitativa y racional previsión de éstas, o sea, en la ordenación del territorio. Es decir, se postula una idea de región afincada en el suelo, aunque, al igual que cualquier otra idea sobre la región, no esté en el suelo—como reza la cita de Ch. Leven, que encabeza este trabajo—sino en nuestras mentes.