



# Problemática General

## DESARROLLO REGIONAL-DESARROLLO DE LAS REGIONES

Gonzalo Sáenz de Buruaga

Cuanto menos desarrollado es un país menos desarrolladas son también sus ideas respecto al propio desarrollo regional. Lo anterior no es un juego de palabras sino una constatación lógica que puede, además, verificarse empíricamente en muchos países o regiones del mundo. Por lo que a España respecta, el salto indudable que en su desarrollo económico se ha producido en los últimos años —singularmente desde el advenimiento en 1959 de una política económica más alineada con la predominante en el conjunto de Europa Occidental— no ha podido por menos de repercutir también en la ampliación y madurez de las ideas generalizadas respecto al desarrollo, la planificación y la acción regional. Lo que ocurre es que, una vez más, las ideas en lugar de ir por delante de los hechos, van a remolque y, como consecuencia, al principio de la década de los 70, todavía perviven en muchas mentalidades, círculos de opinión científico-sociales, especialistas y políticos, las mismas falacias respecto al desarrollo regional que hace 10 años. Hace 10 años esto era acaso disculpable dada la cuarentena ideológica que sufría el país desde varios lustros atrás. Hoy la disculpa es mucho menor, en la medida en que la sociedad española se está desembarazando de tal cuarentena.

Sin embargo, sería injusto achacar a España

un singular ostracismo en cuanto a las ideas sobre desarrollo regional. Creo existe una correlación estrecha entre el grado de desarrollo de un país (grado de desarrollo que depende mucho más que del número de coches, neveras o aparatos de TV, de la madurez y pluralidad mental de sus ciudadanos y de su disciplina para llegar a compromisos sociales y políticos sin traumas) y la evolución de sus ideas respecto a un tema como el desarrollo regional, que si no es correctamente enfocado, se convierte en una competición bizantina de reproches mutuos. Creo también que una sociedad como la española, que hace 20 años tenía todavía casi un 50% de su población activa en el sector agrícola, mientras que en la actualidad empieza a rozar el 25%, hubiera podido realizar un progreso más notorio en su concepción del desarrollo regional. Me temo que tal no sea el caso, al menos en la proporción que esos porcentajes de liberación agrícola debieran haber estimulado.

Dos son las características básicas que, según mi opinión, demuestran la lenta evolución de las concepciones predominantes en España respecto al desarrollo regional:

- Una, la supervivencia insistente, a pesar de los cambios sufridos por la sociedad y la economía española, de una concepción del

desarrollo regional fundamentalmente "asistencial".

— Otra, la insuficiente toma de conciencia del impacto que sobre la concepción y concreción del desarrollo regional en España tienen dos tendencias inexorables: el proceso de urbanización por un lado y la integración económica de España en la Comunidad Económica Europea.

Este artículo no pretende más que repasar de manera breve ambas características, con el fin de llegar a precisar la necesidad y las dificultades de la formación en España de regiones vertebradas, en las cuales el papel polarizador de una o varias metrópolis no sólo vivifique todo su espacio regional, sino que permita integrar esa región en otras áreas regionales e incluso en espacios supranacionales.

El artículo, como conclusión, pretende poner de manifiesto que, a estas alturas, ya es hora de darse cuenta de que el desarrollo regional no es una asistencia más o menos magnánima o generosa acordada desde el centro de decisiones del país, sino que debe de ser, nada más ni nada menos, que el desarrollo de las regiones. Esto implica la delimitación de éstas de acuerdo con las exigencias actuales, el análisis de sus funciones dentro de una ordenación del territorio y la instrumentación jurídica de unos entes o autoridades regionales que superen la antigua delimitación provincial. Desarrollo regional = desarrollo de las regiones no es una identidad tautológica, sino el intento de clarificar una cuestión básica en la vida socioeconómica de España.

### Desarrollo regional "asistencial"

Una exploración de la importancia pasada y actual de esta vieja concepción del desarrollo regional en nuestro país, nos llevaría a un análisis del 90% de lo que en España se ha escrito al respecto. Como ello sería muy largo y reiterativo, me permito sugerir al lector, como compendio de tal concepción, el examen de los trabajos y particularmente de las "Bases de una política de desarrollo regional para España" aprobadas en la I Asamblea Sindical Nacional de Desarrollo Regional celebrada en Madrid, en abril de 1967 (1).

(1) Dichas Bases, así como las intervenciones, ponencias y comunicaciones han sido publicadas por el Consejo Económico Sindical Nacional en el volumen *Fundamentos y criterios para el desarrollo regional de España*, Madrid, 1968. Los participantes en esta Asamblea fueron bastante numerosos y por consiguiente los puntos de vista tenían márgenes distintivos en algunos casos. Sin embargo, las Bases aprobadas reflejan, si no la opinión unánime de todos, sí la opinión mayoritaria de al menos un sector del país con fuerte peso político.

Esas Bases y una gran parte de las ideas vertidas en esta Asamblea reflejan la sabiduría convencional y repetitiva que respecto al tema del desarrollo regional predomina todavía en España a pesar de los ya largos años de preocupación que administrativistas, políticos, economistas y otros profesionales españoles han dedicado a este tema. Esta sabiduría convencional en la cuestión económica regional tiene como características no únicas, pero sí más obsesivas, las siguientes:

a) Confundir el desarrollo regional con el problema de las diferencias regionales en la producción y en el nivel de renta de las distintas áreas geográficas del espacio nacional.

b) Abogar por un equilibrio en las distintas estructuras productivas nacionales, con el fin de lograr que las regiones lleguen a "su más perfecta y completa integración en la Nación".

c) Señalar como base fundamental del impulso regional, primero, el desarrollo agrario y, luego, la industrialización por doquier, con la finalidad aparentemente social de aminorar los trasvases de población y fijarla en sus lugares de origen.

Estas tres notas sintetizan bastante bien la concepción exclusivamente "asistencial" y claramente conservadora del desarrollo regional. El que esto escribe ya la ha criticado más de una vez (2) por lo que no ofrece aquí sino una transcripción rápida de lo que ha dicho en otras ocasiones:

a) Está ya más que demostrado histórica y empíricamente (estudios de las Naciones Unidas, de la CEE, de Friedman y Alonso, y, sobre todo, de Williamson) que las diferencias dentro de un espacio económico son el precio imprescindible de los primeros estadios del desarrollo económico, lo cual supone una selección espacial tan obvia en el proceso de formación de capital social como la selección sectorial para construir una estructura productiva que no sea dilettante y débil en cuanto que cultive todos los frentes sin posibilidad de profundizar en ninguno.

(2) Por ejemplo en "Dos años del Plan de Desarrollo" en *Anales de Economía* del C.S.I.C., abril-julio 1966, y en *Información Comercial Española* del Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio, y más recientemente en el libro *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. (Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969), principalmente páginas 238-239, 268-274, 280-284, 297-312. En este libro he recogido abundantes argumentos en pro y en contra del desarrollo económico equilibrado, principalmente en las páginas 42 por lo que respecta a Rusia, 46 y 47 en el caso de Francia, 147 a 156 y 220 a 227 en lo que atañe a algunos de los especialistas en Ciencia Regional más influyentes en Estados Unidos, y 204 a 220 en relación con algunos trabajos efectuados por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la Comunidad Económica Europea.

b) Está también demostrado que en una economía todavía escasamente madura como la española, las diferencias entre los valores extremos del campo de variación de la renta por habitante (los correspondientes a las provincias de Vizcaya y Almería, para las cifras de distribución de la renta del Banco de Bilbao correspondientes a 1964), no son especialmente dramáticas ya que son iguales o menores que en la primera economía del mundo, los Estados Unidos en la década de los cincuenta, o que en la Europa del Mercado Común de los años sesenta.

c) Está también demostrado, pero muy escasamente atendido —porque sus consecuencias sociales sí que son progresivas y provocadoras de fuertes tensiones—, lo que una prestigiosa publicación apuntó hace ya tiempo (3) y que en 1970 todavía es más claro, a saber: la distribución provincial de la renta española es la menos desigual de las distribuciones que se puedan considerar, radicando el verdadero problema —éste sí que irritante incluso por la falta de información y debate sobre el mismo— en la distribución personal y patrimonial de la renta. Las verdaderas concentraciones de poder económico no se dan en espacios geográficos concretos, fácilmente verificables en su endeblez (sobre todo con una perspectiva europea), sino en personas o instituciones determinadas, cuya aportación a la comunidad seguirá siendo insolidaria a menos que exista un sistema fiscal y presupuestario mínimamente moderno.

d) En cuanto al equilibrio en las distintas regiones de un país, es una idea con gran rai-gambre entre algunos economistas de prestigio, nieta de la época en que nacieron todos los equilibrios del pensamiento económico (el mecanismo marginalista, por otra parte tan fructífero para la creación de la ciencia económica) e hija de los primeros escarceos de la teoría del desarrollo económico. Pero ni la teoría ni la práctica de éste son ya adolescentes y el dictamen al respecto de la experiencia también es concluyente: ni en Estados Unidos, la URSS, Suecia, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Yugoslavia, Italia, Francia, etc., es decir, en ninguno de los países que suelen servir de modelo alternativo de desarrollo económico, se ha producido tal equilibrio regional. Ni tampoco, por supuesto, en países menos modelícos (China, India, México, Brasil, Sudáfrica, etc.) hay constancia de que tal equilibrio regional exista o haya existido. Claro está que siempre queda el recurso (tan común en un país como el nuestro todavía mentalmente aislado del mundo circundante) de

querer ir gallardamente donde los demás no han ido: antes que intentarlo, piénsese que ya se ha intentado y que gran parte de la historia de España es la historia de perseguir un equilibrio económico y, por consiguiente, político mediante la imposición de grupos dominantes. Tal equilibrio es fácil de conseguir ya que es un equilibrio formal e impuesto en el que se han suprimido las imprescindibles tensiones que tiene que haber entre las clases y entre las regiones de una sociedad viva.

e) Finalmente, el prejuicio contra la movilidad de la población justo es decir que está en franco retroceso, como puede constatarse en la prudencia al respecto de las Bases de la Asamblea mencionada y, sobre todo, en muchas de las comunicaciones a ella presentadas. Baste, pues, señalar una vez más, no ya el carácter ineludible de las migraciones internas en un espacio económico que quiera transformarse, sino su radical conveniencia. De esto sí que hay ejemplos concluyentes tanto en las sociedades comunistas como la URSS o China, como en las capitalistas de Europa y América. Puede decirse que no sólo el desarrollo es, en un porcentaje considerable, un problema de transporte, sino que la movilidad y el cambio acelerado de todos los factores de producción (tierra, capital, trabajo, espíritu de empresa y tecnología) constituyen el lubricante imprescindible de la transformación socioeconómica de un país.

## Integración supranacional y proceso de urbanización

Hay dos hechos contemporáneos que se están produciendo a la vez delante de nuestros ojos y que, sin embargo, no acabamos de ver en su importancia y, sobre todo, en sus raíces conjuntas. Son éstos:

1.º) La utilidad (4) de los Estados nacionales europeos, tanto de los más antiguos (España, Francia, Gran Bretaña) como de los más recientes (Alemania, Italia, etc.), no sólo es decreciente sino negativa, en cuanto que la supervivencia de tales organizaciones está frenando el desarrollo económico de sus naciones, la supervivencia técnica de sus empresas y, por supuesto, el progreso humano de sus ciudadanos.

2.º) Por el contrario, la utilidad del proceso de urbanización e incluso de las grandes aglomeraciones urbanas, por muy controvertible que

(4) Utilizo este vocablo en su sentido más generalizado, es decir, como "provecho o interés que se saca de una cosa" (*Diccionario de la Real Academia Española*), sentido que casa perfectamente con la definición de la teoría económica neoclásica (por ejemplo, la del profesor Castañeda, "capacidad para satisfacer una necesidad humana").

(3) *Información Comercial Española*, diciembre 1962 número monográfico dedicado a la distribución de la renta en España.

parezca desde ciertos puntos de vista sociológicos, higiénicos y estéticos, parece, en general, todavía creciente, particularmente por la formación de economías externas y de aglomeración que asientan no sólo el peso preponderante del sector industrial sino, sobre todo, la explosión cada vez más rica y compleja de los sectores terciario y cuaternario.

Conviene recalcar la contemporaneidad y la diferenciación —utilidad negativa en un caso y positiva en otro— de ambos hechos. Tal contemporaneidad y diferenciación podría sintetizarse así: *al mismo tiempo que las naciones europeas se ven aherrojadas por sus Estados nacionales y, consecuentemente, presionan para superarlos, las mismas naciones se polarizan, demográfica y económicamente, en metrópolis de distintas categorías y funciones*. Hay una nota común en ambos procesos inversos; ambos tratan de superar la dispersión de espacios económicos, dispersión que tiene influencias negativas en la productividad global de la actividad económica. En el primer fenómeno se trata de superar la dispersión económica derivada de la existencia de Estados distintos; en el segundo se trata de superar la dispersión demográfica y, por consiguiente, económica, comprimiendo al máximo la población agrícola activa.

¿Cómo está canalizando Europa el curso de ambos fenómenos? La respuesta es conocida. El primero lo está encarando a través de las distintas instituciones de integración económica y política, singularmente la Comunidad Económica Europea, o Mercado Común, instituido en Roma el 25 de marzo de 1957 y, en menor grado puesto que no tiene un objetivo político claro, la Asociación Europea de Libre Comercio (E.F.T.A.) firmada en Estocolmo el 20 de noviembre de 1959.

La respuesta al segundo fenómeno es también clara, aunque parezca menos explícita por no basarse en tratados jurídicos o acuerdos económicos pero sí en la evidencia: unánimemente todos los países europeos —incluyendo los socialistas del Este— están despoblando las zonas rurales y trasvasando su población a zonas urbano-industriales. La previsión de tal transformación y el consiguiente asentamiento de la población, con la creación de nuevos empleos y la provisión de equipo social e infraestructuras básicas, constituye el argumento nada fácil de la ordenación del territorio. Conviene recalcar que ello no implica en absoluto el abandono de las zonas rurales como áreas de repulsión, sino todo lo contrario: en la ordenación del territorio está implícita una reforma agraria a la escala de las necesidades actuales y del próximo futuro; obviamente también están implícitas la or-

denación urbana propiamente dicha, la previsión del crecimiento industrial y su localización, las infraestructuras de transportes y comunicaciones, el abastecimiento de agua, electricidad y otros *inputs* cada vez más diversos, la oferta de servicios educativos, médicos, sociales, comerciales, de vivienda y de recreo y ocio, etc. Por supuesto que el maltratado paisaje natural —tanto en las zonas de alta concentración urbano-industrial como en los espacios verdes, parques nacionales, “reservas de aire puro”, etc.— también entra en la ordenación del territorio ya que constituirá en el futuro uno de los bienes económicos más demandados (5).

Volviendo al nudo de la cuestión es evidente que la integración europea supranacional no sólo permitirá liberar y expandir sus naciones, sus empresas y sus individuos, sino que permitirá enfrentarlos en condiciones de igualdad con otros grandes espacios económicos como el norteamericano o el soviético. Es casi un tópico afirmar que en Europa el mayor obstáculo a la unidad supranacional lo constituye el Estado, mucho más que la existencia de la nación. También es corriente la afirmación —y la lamentación— de que en Europa las fronteras nacionales y estatales coinciden (6). ¿Qué quiere decir todo ésto? Quiere decir que la continuidad necesaria entre la desaparición del Estado nacional y la consolidación de la integración supranacional europea debe buscarse en otra unidad de análisis de planificación y de acción administrativa. Esta unidad no es otra que la región, la cual no es una realidad nueva ni mucho menos, pero sí ha sido una realidad en gran parte enterrada en los últimos siglos precisamente por la prepotencia de los Estados nacionales surgidos en el Renacimiento o en el siglo XIX.

Corolario de todo lo anterior es algo que también es tópico en las corrientes de integración europea, particularmente en el pensamiento federalista desde sus orígenes: que la integración de Europa presupone la vitalización de las regiones, por lo que el nuevo regionalismo europeo tiene escasos puntos de contacto —ideológica e históricamente— con el regionalismo nostálgico de antes de la segunda guerra mundial.

(5) Sólo con deseo de síntesis he definido la ordenación del territorio en el libro citado en (2), como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supranacionales”. (Véanse páginas 228-233).

(6) Repetición reciente de ambos juicios puede registrarse en el último número de una revista moderada como *The Economist para América Latina*, 11-24 de febrero de 1970, editorial sobre “La Europa inconclusa”.

Si, por otro lado, se tiene en cuenta que la región es también la unidad especial básica dentro de la ordenación del territorio al acelerarse los procesos de urbanización y desbordarse las metrópolis modernas en sus espacios circundantes, formando áreas metropolitanas y conurbaciones con incidencias cada vez más amplias que superan los estrechos límites administrativos, se comprenderá hasta qué punto la región es una necesidad básica dentro de las aspiraciones supranacionales de la Europa actual, y dados los condicionantes de urbanización acelerada de la sociedad industrial moderna.

En la llamada Ciencia Regional –de la que el desarrollo y la acción regional son subproductos aplicados a realidades específicas– la región es el espacio, al mismo tiempo abstracto y concreto (7), sobre el que pueden ensayarse los nuevos modelos de interpretación de la realidad que emprenden las modernas teorías espaciales. En la integración supranacional que se está operando estos años en Europa, la región es el escalón insoslayable entre la nación y esa decisiva intervención humana que es la ciudad. En consecuencia, si la región ocupa un lugar tan fundamental en dos de los fenómenos socioeconómicos más importantes de nuestro tiempo –la integración supranacional y la urbanización creciente– parece aconsejable hacer un esfuerzo para precisar qué se entiende por región en la sociedad industrial moderna.

## La Región, un concepto inestable y dinámico

No es demasiado útil empeñarse en definir la **región**. Las definiciones suelen ser eficaces desde el punto de vista pedagógico o divulgador (como comprimidos de una realidad que es mucho menos sistemática y estable). Por esta razón suelen ser las mentes con formación clásica, particularmente en Francia y otros países latinos, quienes con mayor propensión se empeñan en definirlo todo. No suele ser ese el criterio de los anglosajones, de forma que lo que se pierda en claridad sistemática y académica se gana en profundidad y riqueza conceptual. Los intentos de definición a ultranza son presunciones de fijar la realidad en un esquema único, lo cual intelectualmente es simplista y operativamente vano.

(7) Sobre los conceptos de espacio económico y espacio geográfico, espacio abstracto, polarizado, etc., puede consultarse también mi libro sobre *Ordenación del territorio* (Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969) páginas 118 y siguientes. En este libro, asimismo, todo el capítulo 3 está dedicado a la Región, sentido moderno de la misma, tipologías, etc.

Los mejores especialistas en Ciencia Regional (los americanos W. Isard, H.S. Perloff, J. Friedmann, por ejemplo), no se han preocupado en absoluto de definir la región, acaso porque en los Estados Unidos la región no conlleva implicaciones históricas y culturales como sucede en Europa, donde algunas regiones son anteriores a las propias naciones. De esta forma, en América la región no es sino “un concepto territorial, más o menos determinado, que comprende áreas en el interior de un mismo país, pero más extensas que las áreas urbanas” (Isard), mientras que en Europa es nada menos que un “área de vida en común”, la cual es una descripción breve, pero de indudable ambición, debida al geógrafo británico Dickinson.

Personalmente opino que no sólo es innecesario buscar un concepto definido y unívoco de región, sino que es contraproducente: la región es, o puede ser, muchas cosas, en absoluto únicas, no sólo en distintos espacios geográficos (no ya de un mismo país, sino mucho más en continentes tan dispares como Europa con respecto a América, o en los nuevos países afroasiáticos) sino también en distintos momentos del tiempo. Por consiguiente, una primera nota descriptiva, que acaso pudiera abarcar a todas las regiones, sería su aspecto dinámico y cambiante.

Por lo que respecta a Europa, como consecuencia del predominio del Estado nacional, la región ha sido una realidad frágil que, en la actualidad, hay que apuntalar y, en algunos casos, reinventar. Es decir, una determinada región que se encuentra en estado latente o deprimido –no ya económicamente, sino en su propia autoconciencia de región– desde hace 30 ó 40 años, debe actualizar su contenido y sus funciones, acaso con otros límites y otras exigencias. En mi opinión, una región, dada la situación tecnológica actual, debiera replantearse por lo menos a lo largo de cada generación, es decir, en períodos de 20-30 años, período temporal que de momento constituye la unidad de medida en lo que concierne a la ordenación territorial. Si esa región es verdaderamente un “área de vida en común”, un organismo vivo en desarrollo, esa reformulación ha de volver a realizarse una vez que hayan desaparecido o se hayan aminoado las causas fundamentales que auspiciaron la consolidación anterior de la región.

Esta concepción “inestable” de las regiones, por supuesto que desazonará a muchos (precisamente a los amigos de las definiciones y de limitaciones para siempre). También desazonará a quienes crean que, o bien las “regiones históricas” o bien las “regiones naturales” u otros criterios exclusivos y estáticos son suficientes para agregar un conjunto de espacios dados en

una agrupación administrativa regional. No pretendemos decir que minimicen los factores históricos, naturales y otros varios, sino que todos deben ser concluyentes con otros muchos cambiantes derivados del proceso de urbanización, las economías de aglomeración, los ejes de transporte, la red urbana o conjunto de ciudades de distintas funciones complementarias, etcétera.

Esta concepción inestable o dinámica de la región, la he visto recientemente refrendada al publicarse los documentos del Seminario de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Regional celebrado en Minsk (RSS de Bielorrusia) en agosto de 1968 (8). Se especifica en el informe final de esta reunión internacional en la que participaron especialistas del Oeste, Este y Tercer Mundo que "hubo acuerdo general en que una región debía ser considerada una entidad dinámica cuyas características y cuyos límites podían cambiar con el tiempo". Esto se consideraba especialmente importante en los países en desarrollo, por lo que toda clasificación concreta de las regiones debería tener en cuenta el carácter dinámico del proceso de desarrollo. Asimismo "todas las subdivisiones concretas que se establecieran dentro de la región debían conservar siempre suficiente flexibilidad para resultar adaptables y útiles aunque cambiasen las circunstancias".

Obviamente, la inestabilidad temporal de una región no será igual en todo su espacio, sino más bien en aquellas zonas limítrofes que por causas diversas —económicas, administrativas o físicas— son zonas problemáticas donde una región dada se confunde o solapa con otra. Por consiguiente en toda región vertebrada, moderna (esto es, en la región donde estén consolidados los papeles rectores de la metrópoli o metrópolis principales y las funciones de su red urbana) el núcleo de la región será prácticamente estable, incluso a largo plazo, en razón a la polarización económica, demográfica y cultural que irradia. Por lo tanto la inestabilidad de la región abarca, en definitiva, a sus límites imprecisos: es la delimitación de esta o aquella región la que tiene que estar en consonancia con el desarrollo económico y tecnológico actual y el del próximo futuro, de forma que no los frene sino que los estimule.

Muchos teóricos de Ciencia Regional desdibujan los límites concretos que se den a las regiones, considerando que lo decisivo es la creación de entidades económicas viables. La viabilidad

de estas presupone una ordenación territorial que abarque, como hemos dicho, la metrópoli principal de ese espacio polarizado, las otras ciudades menores con funciones diferenciadas, su red urbana y muy principalmente las vías de comunicaciones múltiples que vivifiquen todo el espacio regional, incluyendo las zonas rurales y de reserva, y que asimismo relacionan esa región con otras. Efectivamente todo esto es lo más importante tanto desde el punto de vista económico como físico. Sin embargo, si la región debe concretarse administrativamente —como parece lógico dada la insuficiencia y decrepitud de las provincias o departamentos que estableció la administración napoleónica hace siglo y medio— tal concreción jurídica necesita una delimitación previa, pues, en caso contrario, la labor del planificador urbano o la del economista no podrá fijarse en normas específicas que canalicen las hipótesis de desarrollo formuladas y que las corrijan en procesos ulteriores de verificación.

### Diversidad de las regiones

Otra de las notas generales del concepto de región es su propia diversidad. Diversidad que no se refiere solamente a sus singularidades estructurales, económicas o culturales, sino, sobre todo, a la distancia mayor o menor que en la actualidad mantienen respecto a un modelo posible de "región vertebrada", es decir de región moderna generadora de impulsos económicos y culturales complejos, todo lo cual se plasma en una infraestructura física que potencie esos impulsos.

Seguramente el mejor ejemplo en España de región vertebrada lo ofrece Cataluña, fuertemente polarizada por su capital, Barcelona. Otro ejemplo lleno de interés es el del País Vasco navarro que, a diferencia de Cataluña, presenta varias metrópolis importantes con funciones distintas: Bilbao, metrópoli económica y financiera; San Sebastián, centro cultural y terciario; Pamplona, capital histórica. No es casualidad que los dos conjuntos regionales más desarrollados de la península sean los que más se acerquen a una concepción europea de "región vertebrada", concepción que supone haber superado el subdesarrollo cultural y económico, estructurándose dentro del proceso de urbanización, proceso que, como sabemos, se acelera a medida que la economía de una sociedad detenta servicios múltiples progresivamente complejos. Por el contrario, Galicia y Andalucía son dos regiones que aunque están muy claramente delimitadas física y socioculturalmente, se encuentran muy lejos de su vertebración, tanto por sus estructuras agrarias de carácter pre-capitalista (mini-

(8) *Informe del Seminario Inter-Regional sobre Ubicación Industrial y Desarrollo Regional*, Minsk, 14-26 de agosto de 1968, Naciones Unidas, Nueva York, 1969. páginas 23 y ss.

fundio y latifundio, respectivamente), como por las deformaciones demográficas de sus asentamientos urbanos. Estas y otras muchas áreas españolas —como sucede en otras zonas en desarrollo— no han conseguido constituirse en regiones económicas (en el sentido de regiones cuyos componentes son interdependientes estructuralmente).

No hacemos en esta ocasión un recuento del caso especial de cada región española (cuyo problema previo sería su delimitación) ya que por su dificultad y gravedad supera la finalidad de este artículo. De todas formas, conviene aludir a otro conjunto de zonas españolas donde incluso se carece del sentido de región o éste es muy tenue: dejando aparte el caso de Madrid, en donde como capital de la nación y precipitado de gran parte de las regiones del país tal sentido no existe, la ausencia de conciencia regional definida caracteriza sobre todo a Castilla. En esta región histórica están en embrión varias agregaciones regionales distintas, en función de la atracción de núcleos externos a la misma, o consolidándose dentro de ella. Las dos Castillas, es decir, la doble Meseta del Norte y del Sur, son sendas zonas en despoblación y están a punto de sufrir un cambio tan considerable —tanto en sus estructuras productivas como en sus hábitos mentales— como el que sufrieron cuando fueron protagonistas de la historia económica y política del país.

¿Qué duda cabe de que en Castilla no hay sentimiento regional, puesto que se ha confundido hace muchos siglos Castilla con España entera? ¿Qué duda cabe que las áreas geográficas de esa vasta región que tanto ha pesado en la formación de la nación española, actualmente gravitan alrededor de polos urbano-industriales bien definidos: el eje vizcaíno-gipuzcoano, por lo que respecta a la cabeza de Castilla y a su antiguo Consulado del Mar; los polos de Asturias y Valladolid por lo que respecta a las tierras castellano-leonesas; y la aglomeración de Madrid, en cuanto concierne a Castilla la Nueva y las provincias meridionales de Castilla la Vieja?

Todos estos casos no son sino ejemplos rápidos, pero expresivos, de la extrema variedad de situaciones regionales existentes en España, como sucede en prácticamente todos los países

europeos, tanto los de tradición napoleónica, como descentralizadora o federalista. Esta misma diversidad de situaciones obliga a concepciones diversas en las que cualquier mimetismo puede ser irreal.

Ahora puede comprenderse mejor la insuficiencia del desarrollo regional "asistencial" a que nos hemos referido al principio, asistencia que en cuanto se limita a localizar ciertos proyectos sectoriales en áreas deprimidas, olvida los condicionantes espaciales del proceso de desarrollo. De ninguna manera significa lo anterior que el desarrollo económico de un país tiene que acumularse exclusivamente en las zonas donde ya existan economías de aglomeración, economías externas y economías interindustriales suficientes como para perpetuar el proceso de desarrollo. Menos aún significa que el desarrollo haya de localizarse indiscriminadamente, presionado por aspiraciones de todo tipo, a fin de formar "islotes de desarrollo municipal" de viabilidad harto perecedera.

La solución de este dilema se encuentra en una selectividad territorial tan depurada como la selectividad sectorial que explícitamente pregonan las autoridades responsables de la política económica o industrial. Pero la selectividad territorial es mucho más difícil que la sectorial, aunque no sea sino porque se enfrenta con los intereses y las aspiraciones de muchas más personas, a menudo frustradas por acciones u omisiones de políticas anteriores.

Parece obvio que los conflictos y tensiones que tal selectividad va a plantear en el próximo futuro no pueden canalizarse desconociendo la presión insistente del sentimiento regional en muchas partes del país. El verdadero desarrollo regional, la acción regional del próximo futuro, no vendrá desde el centro sino desde las propias regiones: *es, ni más ni menos, que el desarrollo de las regiones mismas*, lo cual implica previamente su delimitación, el análisis y potenciación de sus características nodales y, también, la configuración administrativa de las entidades regionales que, como hemos visto, serán las unidades de planificación y acción que subsistan por encima de las ciudades, una vez que los viejos Estados nacionales europeos se hayan fundido en una Comunidad europea.