

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The Regional Planning in Portugal and the European Community

Paulo Mourao

Revista Galega de Economía

September 2006

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/4378/>

MPRA Paper No. 4378, posted 7 August 2007

LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN PORTUGAL Y EN LA COMUNIDAD EUROPEA

PAULO REIS MOURÃO
Universidade de Minho

Recibido: 27 de septiembre de 2006

Aceptado: 19 de diciembre de 2006

Resumen: Planificar en el espacio obliga a repartir, concebir, dividir, decidir y a actuar. Repartir recursos, concebir políticas, dividir el territorio, decidir con claridad y actuar con eficacia y con eficiencia. Este trabajo demuestra la riqueza de la terminología del espacio regional así como, utilizando los ejemplos de Portugal y del proyecto comunitario europeo, verifica la múltiple complejidad de los procesos de planificación regional incluidos, avanzando con ritmos distintos y en función de determinantes como la calidad de la financiación o de las estructuras económicas y políticas, también discutidas.

Palabras clave: Planificación regional / Rexión / Unión Europea.

THE REGIONAL PLANNING IN PORTUGAL AND THE EUROPEAN COMMUNITY

Abstract: Planning on the space needs sharing, conceiving, dividing and acting: sharing resources, conceiving policies, dividing the territory, deciding by an enlightened way and acting with efficiency and with efficacy. This work shows the richness related to the definition of regional space and it verifies the multiple complexities of the processes of planning, deeply dependent on the quality of the financing instruments or on the economic and political structures, also discussed recurring to the examples of Portugal and of the European communitarian project.

Keywords: Regional planning / Region / European Union.

1. INTRODUCCIÓN

La planificación regional es un conjunto de iniciativas y de decisiones que requiere de una permanente actualización, fruto de la reflexión comparativa. En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar los ejemplos de planificación regional en Portugal y en el proyecto comunitario europeo.

La planificación regional destaca una ordenación (que en el sentido económico estricto se pretende eficiente) de una unidad: la región, unidad ésta que está incluida en un complejo mayor: el espacio. Así, es preciso analizar la concepción de espacio, comprender la evolución de su complejidad y la aplicabilidad conceptual. Por ello, en este trabajo se analiza con una especial atención el concepto de espacio económico, desde las contribuciones seminales de Thünen y de Lauhardt, pasando por las visiones reformadoras de Hotelling y Christaller, hasta la visión actual del complejo humano.

Posteriormente, y dado que el espacio participa de la diversidad dimensional que el hombre posee, es necesaria una comprensión (igualmente) integral de la unidad que está en el punto de mira de la planificación: la región. Así, se presentarán los criterios preponderantes que limitan conceptualmente la región, en cuanto unidad de observación, así como los criterios de homogeneidad, de polarización y de planificación o, en clasificaciones alternativas, la aplicabilidad política, la sustenta-

bilidad, la endogeneidad factorial y la problemática común a las sub-unidades de la región.

Yendo a los casos concretos analizados, se ha observado, en primer lugar, el ejemplo de la planificación regional portuguesa. En este caso, sólo se puede analizar el tema con propiedad a partir de mediados de los años sesenta, momento en el que la dinámica de los planes de fomento nacionales atribuyeron una competencia descentralizadora notable a los servicios administrativos del Estado. A continuación, se aborda la intencionalidad municipalista de los proyectos a partir del 25 de abril de 1974, así como la actual definición basada en las NUT¹, bajo la influencia del reparto analítico europeo.

A su vez, la planificación regional europea surge con fuerza definitivamente a partir de la década de los años setenta, durante mucho tiempo dependiente de la autonomía que proporcionaban los instrumentos de financiación de las competencias de armonización regional de Europa, instrumentos como el FEDER, el FEOGA o los Fondos de Cohesión. Para una mayor agilidad de la aplicación, las regiones diseñadas recurrieron a tres líneas de definición: las NUT, el análisis académico y el reparto basado sobre todo en la contigüidad socioeconómica.

Así, el resto de este trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se analiza la noción de “espacio”. La sección 3 se dedica a la unidad que está en el punto de mira: la “región”. En la sección 4 se sintetizan los principales rasgos que caracterizan la planificación regional portuguesa. En la sección 5 se definen las regiones en el espacio europeo y, por último, en la sección 6 se presentan las conclusiones.

2. EL ESPACIO

Castells (1972), siguiendo a Lopes (1984), nos muestra en un importante período una descripción de *espacio*: “*El espacio tiene una definición geográfica, tiene una definición histórica, tiene una definición económica, tiene una definición social*”. El concepto de *espacio* será, además, uno de los más complejos y distintos, de los más polémicos e inacabados. Debido a su apropiación por los más variados campos del conocimiento, es imposible intentar definirlo sin mostrar, en primer lugar, esta ambigüedad. Lo encontramos no sólo en la economía regional y en la geografía sino también en las matemáticas, en las ciencias naturales y lingüísticas, por ejemplo.

La opinión de Castells puede, sin embargo, ser interpretada como una propuesta de concepción operacional de *espacio* en el campo de las ciencias sociales. Así, el *espacio* es, simultáneamente, objeto y propulsor de los procesos de transformación del hombre y de los grupos sociales; el *espacio* establece con los hombres relacio-

¹ Nomenclatura de Unidades Territoriales para Fines Estadísticos.

nes funcionales y formales a las que se puede atribuir un significado social; esto implica, por lo tanto, que es imposible que “*exista una teoría del espacio que no sea parte integrante de una teoría social general, incluso implícita*” (Castells, 1972)².

Sin embargo, inicialmente y más por cuestiones de operacionalidad, el espacio en economía regional no fue concebido de modo tan amplio. En ese caso, el espacio era, de un modo simple, el espacio físico (mensurable) o el espacio geográfico (supuestamente homogéneo). Thünen, en el año 1826, llama la atención sobre un territorio aislado, donde el *espacio* surge como un fenómeno económico integrado en un modelo de análisis. Ese espacio sería un espacio homogéneo, con la misma fertilidad en toda su extensión, desprovisto de carreteras o de cursos fluviales navegables, restringido al uso de carruajes movidos por tracción animal como único medio de transporte. Consideraba una única ciudad en el centro, productora de bienes manufacturados y animada por la posibilidad de un mercado donde los productores incluidos en esa área venderían sus cosechas, sin hipótesis de comercio con el exterior del Estado, identificando ese exterior con un desierto.

El espacio se resumía, en este momento, en una identificación casi utópica caracterizada por el factor de la distancia donde, como se ha dicho, accidentes geográficos y discriminaciones de tiempo, por ejemplo, no se contemplaban como variables. Thünenn, basándose en esta metodología, extraerá conclusiones importantes, como la justificación de los distintos precios en función de la distancia al centro del espacio.

Con la obra de Launhardt, en el año 1885, se ponderan otros factores como las dimensiones de los mercados, la concentración poblacional o lo perecedero de los productos. Weber, en el año 1909, continúa el enriquecimiento de la temática espacial con la introducción de los tres puntos esenciales del problema clásico de la teoría de la localización: una empresa monoprodutora a costes constantes afronta dos alternativas de aprovisionamiento de materias primas localizadas.

Sin embargo, la temática inicial de la localización será progresivamente abandonada y sustituida en el *mainstream* de la economía regional por las “áreas de mercado”, gracias a las contribuciones posteriores de Harold Hotelling, Edward Chamberlin, Abba Lerner, Hans Singer y Walter Christaller (este último, mediante algunos presupuestos básicos limitativos del comportamiento de los consumidores, hizo posible un modelo que ofrecía una propuesta de la definición del tamaño, número y distribución en el espacio de base hexagonal de las ciudades de un territorio, recogido en su obra *Central Places in Southern Germany*, fechada en el año 1933)³.

La evolución futura del significado de *espacio económico* tiene una deuda con las aportaciones de la matemática y de los progresos conseguidos gracias a la mile-

² Cit. en Lopes (1984).

³ Para una síntesis de las Escuelas de Localización de la Oferta, se puede consultar, entre otros, a Ribeiro y Santos (2002).

naria base euclidiana (Lopes, 1984)⁴. El espacio no sólo es el continente resumido de planos, sintetizado en la localización y en el análisis de puntos, superficies y volúmenes, sino también el sistema de las complejas relaciones internas que se generan y que se presentan de diversas formas (aplicaciones funcionales, matriciales, vectoriales o de análisis de grafos, entre las más destacadas). Entre las disciplinas que enriquecieron y que continúan contribuyendo a la comprensión del concepto de *espacio* en la economía regional, se encuentran la sociología, la antropología, la geografía y la planificación, ésta última incorporada con posterioridad.

Actualmente estamos dispuestos, por lo tanto, a avanzar sugiriendo una definición de *espacio económico* que lo identifica con un conjunto de escenarios donde existe una aplicación del espacio matemático (cuyas variables asumen significado económico) sobre el espacio geográfico (constituido por el espacio físico y por el medio ambiente). Así, el espacio económico-social es el indicador por excelencia aunque, debido a su complejidad, necesita del detalle de otros indicadores más pormenorizados que le facilitan las regiones que lo componen.

3. LA REGIÓN

En el año 1970, el economista francés Jacques Boudeville intenta separar los conceptos de *espacio* y de *región* en un período ampliamente citado (Lopes, 1984; Polèse, 1998; Rosado, 1997): “*El espacio puede definirse a partir de un conjunto de datos económicos localizados, pudiendo las localizaciones ser dispersas, porque lo que le da unidad al espacio son sus características y la naturaleza de las relaciones de interdependencia. La región tiene que ser definida de forma más restringida, no siendo las restricciones el resultado de factores asociados a la dimensión sino a razones de contigüidad: los elementos que la componen tienen que localizarse necesariamente de forma contigua*”.

El recurso a la justificación de contigüidad (proximidad absoluta con contacto) aparece, así, con el propósito de descubrir la noción de región. Inmediatamente, percibimos la tendencia del análisis topológico y del soporte de la construcción de grafos.

Sin embargo, las regiones siendo espacios transformados y que transforman, siendo espacios vivos y con frecuencia sentidos por las poblaciones e incorporados en la conciencia colectiva, nos ofrecen dimensiones mucho más pesadas y complejas. Tradicionalmente son tres los criterios utilizados para la concepción de las regiones, sin por ello agotar las formas de selección alternativas. Estos criterios son

⁴ A pesar de las importantes contribuciones posteriores de varios matemáticos, entre los cuales destacan Arquímedes, Diocles, Ptolomeo, Boethio, Alcuino de York, Ibn-Qurra, Abu'l-Wafa, Avicenna y Pacioli, la aportación fundamental será la base euclidiana ya señalada y también las contribuciones de Saccheri, Monge y Lambert, formalizada por el producto cartesiano R^n (espacio vectorial real y métrico) cuya distancia entre dos puntos a y b , siendo $a=(a_1, a_2, \dots, a_n)$ y $b=(b_1, b_2, \dots, b_n)$, es medida por la fórmula de la distancia $d(a,b)$ de inspiración pitagórica $d(a,b)=[(a_1-b_1)^2 + (a_2-b_2)^2 + \dots + (a_n-b_n)^2]^{1/2}$.

la *homogeneidad*, la *polarización* y la *planificación* (Lopes, 1984; Polèse, 1998).

La homogeneidad se refiere a la característica de una región que se identifica con la inserción dentro de las mismas categorías definidas en función de las variables, de sus habitantes, de sus agrupamientos sociales, de sus empresas o de su nivel de vida, por ejemplo⁵. Existe, sin embargo, la posibilidad de una sub-región (un municipio, sobre todo si consideramos una región como una agrupación de municipios) que presenta una homogeneidad cultural con la región que la enmarca pero también homogeneidad económica con otras regiones.

Por polarización, o “nodalidad”, las regiones se estructuran en función de las áreas de influencia de una capital o de un lugar central. Las *fuerzas* (flujos comerciales o flujos poblacionales, por ejemplo) son más intensas entre un lugar *c* de dimensión secundaria y el centro de la región *a* que entre *c* y el centro de otra región *b*. Por ejemplo, en Portugal, las áreas metropolitanas de Lisboa y de Porto son ejemplos recurrentes de este criterio⁶.

El tercer criterio —el de la planificación— se identifica con el mecanismo de actuación para hacer efectivo el conjunto de intenciones políticas previamente aprobadas en las instancias correspondientes y que, generalmente bajo proyectos de desarrollo regional o de promoción de la eficiencia sobre los recursos locales, generan regiones proyecto que, con una base de hecho, deben considerar los anteriores criterios de homogeneidad y de polarización si quieren evitar el peligro de ser consideradas divisiones administrativas con una débil cohesión interna. Más adelante presentaremos ejemplos de este proceso de selección regional.

Rosado (1997) contempla cuatro aspectos que han de ser considerados en la definición de una región:

- Una construcción para fines determinados previa y políticamente, cuando se necesita tener una base territorial de apoyo para la aplicación de políticas.
- Un territorio a partir de ciertos elementos de homogeneidad y alguna autosuficiencia si se pretenden desarrollar procesos de autosustento socioeconómico.
- Un conjunto regional con individualidad propia y movilizadora de sus principales factores de desarrollo.
- Y la asunción de la tipología de problemas existentes y que es necesario resolver, asumiéndose muchas veces esas cuestiones como elementos de agregación entre territorios.

⁵ La región *Rh* esta constituida por el conjunto de unidades *x* que respeten condiciones del tipo $y' < y < y''$, donde y' e y'' se refieren a los límites inferior y superior, respectivamente, de la categoría de aceptación de *y*. Por lo tanto, $Rh = \{x | y' < y < y''\}$ (Lopes, 1984).

⁶ La región polarizada en *a* puede definirse como $Ra = \{abc | T(ac) > T(bc)\}$, donde $T(ac)$ y $T(bc)$ designan medidas de intensidad de las relaciones entre los puntos *a* y *c* y entre *b* y *c*.

Después de estas dos secciones de introducción al tema, vamos a presentar los casos de Portugal y del propio proyecto comunitario europeo como ejemplos de la concepción de la planificación regional, aprovechando la taxonomía ya señalada.

4. SOBRE EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE REGIONES EN PORTUGAL

A pesar de las diversas acciones legadas por los decisores históricos nacionales prácticamente desde el inicio de la nacionalidad⁷, en términos de la definición de instancias administrativas infranacionales sólo podremos referirnos con la propiedad actual al tema de la “planificación” desde, sobre todo, mediados de la década de los años sesenta.

Fue en el año 1965, durante el Plan Intercalado de Fomento, “*cuando se considera necesario poner en funcionamiento la norma administrativa de planificación regional*”. Mediante el Decreto-ley 46909, de 16 de marzo de 1966, queda definida la primera composición de planificación regional, contemplándose la elaboración de estudios de base y la articulación entre los servicios centrales de planificación, los órganos sectoriales de los distintos ministerios y los intereses locales. Se prevé la creación de órganos encargados de desarrollar el soporte que hará posible la elaboración de programas de desarrollo regional, que aseguren la representación de los intereses locales en los grupos de trabajo interministerial y que proyecten el nacimiento de instancias de contacto permanente entre el secretariado técnico de la Presidencia del Consejo y los servicios de los distintos ministerios.

Pese a que la Ley 2133, de 20 de febrero de 1967, aprueba las bases de organización y ejecución del III Plan de Fomento, sólo dos años después el Decreto-ley 48905, de 11 de marzo de 1969, institucionaliza una norma para la realización de la política regional definida en ese plan de fomento, apareciendo en este documento ciertas intenciones didácticas en el sentido de que exista colaboración de las autoridades regionales en la preparación del plan de cada región, monitorizándolo en la fase de ejecución.

El país se divide en cuatro regiones (Norte, Centro, Lisboa y Sur) que, a su vez, se subdividen en ocho fracciones (Norte litoral, Norte interior, Centro litoral, Centro interior, Lisboa litoral, Lisboa interior, Alentejo y Algarve), además de las dos regiones insulares de Azores y Madeira, que también se hacen partícipes del proyecto. En cada una de estas cuatro regiones de planificación surgen comisiones consultivas regionales con atribuciones para coordinar las necesidades y las aspiraciones del desarrollo económico y social, para colaborar en la preparación de los planes de desarrollo, para acompañar en la ejecución de los planes y para coordinar los medios de acción regional. Cada una de estas comisiones consultivas regionales tiene competencias en la elaboración de los estudios previos, en la definición de las regiones para satisfacer los intereses y los objetivos de la planificación regional, en

⁷ Consúltense, por ejemplo, los trabajos de Mendonça (1998) o de Mourão (2004).

la emisión de opiniones sobre las diversas fases del plan y en los medios de acción necesarios para su ejecución, así como en la oportunidad de opinar sobre las políticas de subvención del Gobierno.

La Ley 8/73, de 26 de diciembre de 1973, relativa a la organización y ejecución de aquel plan –el III Plan de Fomento–, menciona en diversas ocasiones la corrección de los desequilibrios de desarrollo de oportunidades dadas a los ciudadanos y de acceso a los bienes de la civilización (Rosado, 1997), apelando con fuerza al recurso de los indicadores específicos. Llama a la dependencia del esfuerzo de desarrollo económico y social con la aceleración del crecimiento económico, con la promoción del bienestar y del progreso social y con el ordenamiento del territorio y la corrección de los desequilibrios regionales, valorizando el factor humano y aprovechando las potencialidades naturales de cada región.

La Constitución de la República Portuguesa (de 1976) prevé ya la existencia de regiones-plan (artículo 95), adoptando el principio de la descentralización administrativa (artículo 239) y, entre otros aspectos, admitiendo las formas institucionales de administración en la dimensión regional: la Asamblea Regional (artículos 258 y 259), la Junta Regional (artículos 258 y 260) y el Consejo Regional (artículos 258 y 261).

La Ley 79/77, de 25 de octubre de 1977 –la “ley de las autarquías”–, define las atribuciones de las autarquías locales y las competencias de los órganos internos, siendo completada con la Ley 1/79, de 2 de enero de 1979 –la “ley de las finanzas locales”–, marco decisivo en el proceso de solidificación de las estructuras y de la autonomía locales, admitiendo una mayor clarificación en los criterios de distribución de los ingresos de la Administración Central, proporcionándole todavía mayores capacidades de planificación y de programación de las actividades que haya que desarrollar.

A pesar de estar previstas ya en el año 1977, será con el Decreto-ley 494/79, de 21 de diciembre de 1979, cuando se instituirán formalmente las comisiones de coordinación regional (CCR)⁸ como órganos externos del Ministerio de Administración Interna, con una función estimuladora junto al “joven poder local democrático”. En este Decreto-ley también se contemplaba un soporte de creación de las condiciones para la descentralización de funciones en favor de los municipios, por el efectivo apoyo a la acción de éstos y por la coordinación de su desempeño. Posteriormente, su acción se reforzaría por la red de gabinetes de apoyo técnico (GAT) y por la agrupación de municipios con homogeneidad en algunas variables (generalmente, homogeneidad fisiográfica o de especialización productiva).

Mediante el Decreto-ley 86/84 se crearon los programas integrados de desarrollo regional (PIDR) con los cuales se esperaba caminar hacia una armonización de las perspectivas sectoriales y regionales en la preparación de los programas de in-

⁸ Se crearon las CCR del Norte (con sede en Porto), del Centro (con sede en Coimbra), de Lisboa y del Valle del Tajo (Lisboa), de Alentejo (Évora) y del Algarve (Faro).

versión de la Administración Pública, acompañado de la Ley de las grandes opciones para 1984, reforzados en el futuro con los intentos de los planes de desarrollo regional (PDR).

La entrada de Portugal en el seno comunitario europeo en el año 1986 provocó una intensa identificación de la política regional portuguesa con los dictámenes europeos en esta materia. Así, Portugal fue sucesivamente contemplado en los fondos estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) debido a su profundo atraso. Desde el año 1989, los cuadros comunitarios de apoyo (CCA) se han considerado como uno de los instrumentos más dinámicos en los intentos por lograr el desarrollo regional del país, aumentando la necesidad de una monitorización que se hace manifiesta en indicadores objetivos, siguiendo las recomendaciones de las instancias centrales europeas.

Además, la instrumentalización de la planificación regional portuguesa estaba concentrada en dos grandes recursos. Por un lado, un recurso interno: la descentralización financiera operada en el contexto de la Ley de finanzas locales, como ha analizado Mourão (2005). Por otro lado, una dotación externa significativa, proveniente de los cuadros comunitarios de apoyo, específicamente materializados en los programas operacionales regionales, como los del Norte, Centro, Alentejo o Algarve, por ejemplo.

Aunque hubo varias propuestas de redefinición regional que no se convirtieron en realidades legislativas o que fueron rechazadas en referendo (como el que tuvo lugar en el año 1998), actualmente el país sigue la taxonomía de las NUT a efectos estadísticos, analíticos y políticos. También tienen lugar otras divisiones institucionales como, por ejemplo, las sugeridas por la jerarquía de la Iglesia Católica (que reparte el espacio en parroquias y diócesis, sobre todo) o las sugeridas por la disponibilidad de servicios (empresas y delegaciones regionales, a semejanza del sector bancario)⁹.

5. SOBRE EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE REGIONES EN EL PROYECTO COMUNITARIO EUROPEO

Aunque uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea, expresado en el preámbulo del Tratado de Roma, fuese “*reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso por la reducción de las desigualdades entre las diversas regiones y del atraso de las menos favorecidas*”¹⁰, sólo hasta casi dos décadas más tarde (en el año 1975) no surge el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) como mecanismo financiero propio de la política regional comunitaria, aunque durante diez años tenga desvirtuada parcialmente su génesis, pues

⁹ A efectos ilustrativos, la página electrónica [http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt\(adm.htm#com](http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt(adm.htm#com) ofrece una síntesis de las diversas regiones proyectadas en el territorio portugués.

¹⁰ Cfr. Preámbulo del Tratado de Roma, en Moreau (1989).

funcionaba como una “caja” de transferencias financieras para los Estados miembros (Fernandes, 1992).

Casi del mismo período es la curiosa expresión siguiente: “*Considerando que la situación de ciertas regiones de la Comunidad es tanto más preocupante en cuanto que la crisis económica que ésta conoce desde 1973 ha facilitado una suavización prolongada del crecimiento y una menor propensión a la inversión; considerando, por otro lado, que los cambios estructurales que tuvieron lugar en la economía mundial implican un proceso de profunda reestructuración de la economía de la Comunidad, que crea nuevos focos de desequilibrios regionales...*”.

La citada expresión apareció en un conjunto de documentos del año 1979¹¹, siendo reveladora de una concepción integrada de la política regional sujeta a un sistema extremadamente dinámico de elementos intra y extracomunitarios. Antes de que se extendiera a los Estados ibéricos, la Comunidad sintió la necesidad de corregir el funcionamiento del FEDER, reconociendo la inoperatividad de una política regional hermética, obligando a reconsiderar otras políticas y a reestructurar los otros fondos, como el FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) y el Fondo Social Europeo en los años 1983-1984; también la gestión del FEDER pasó a ser dividida en dos secciones: la sección a cargo de las cuotas (administrada por los Estados miembros) y la sección al margen de las cuotas (atribuida a los Estados miembros por iniciativa comunitaria).

Con la adhesión de Portugal y de España, la Comunidad pasó a tener ya un número importante de regiones menos desarrolladas, con indicadores económicos impropios de la media comunitaria; de ahí la urgencia de repensar la estructura económico-espacial de las políticas, con una incidencia especial en la política regional, “enriquecida” en el año 1981 con las áreas griegas y en el año 1986 con el importante espacio de la Península Ibérica, así como de discutir también acerca de los propios instrumentos analíticos.

Como consecuencia de esta constatación, surge el artículo 23 de la Acta Única Europea, añadiendo un título V a la parte III del Tratado CEE dedicado exclusivamente a la cohesión económica y social, que define los objetivos subyacentes, las acciones y las modalidades de intervención de los fondos comunitarios. Las propias instituciones comunitarias reconocieron como necesarios, en una intervención regional más urgente, los siguientes parámetros:

- La coordinación de las políticas regionales nacionales entre ellas y con las políticas comunitarias.
- El desarrollo de un sistema de ayudas y préstamos para incrementar las acciones necesarias para aumentar la riqueza de las regiones más desfavorecidas.
- La atribución de una dimensión regional a las otras políticas comunitarias.

¹¹ Documentos 379Y0209(01) y Documento 379X0535 disponibles en http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379Y0209_01.html e http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379X0535.html.

Tras un complejo período de negociaciones entre los años 1987 y 1989, que implicaban, en términos presupuestarios, un aumento de los gastos comunitarios, vetados repetidamente por el Consejo, fueron aprobados algunos actos comunitarios definidores de los objetivos de los fondos, de las misiones implícitas, de los métodos de intervención y de los medios financieros disponibles (Fernandes, 1992, p. 203).

Por lo que respecta a los objetivos de los fondos estructurales, se consideraron los siguientes:

- 1) Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas.
- 2) Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
- 3) Luchar contra el desempleo de larga duración.
- 4) Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- 5) a) En la perspectiva de la reforma de la política agrícola común, acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas; b) en la misma perspectiva, promover el desarrollo de las zonas rurales.

Mediante el artículo 2 del Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, se establecieron las funciones de los tres fondos estructurales ya señalados: el FEOGA-Orientación se encargaría de los objetivos números 1, 5-A y 5-B; el FSE estaría relacionado con todos los objetivos presentados, mientras que el FEDER se encargaría esencialmente de los objetivos números 1, 2 y 5-B.

Más específicamente, el Fondo de Desarrollo Regional debería contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales en la Comunidad, participando en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, en las regiones industriales en declive y en las zonas rurales (cabe señalar que el FEDER, en la ejecución del Reglamento (CE) 1260/1999, presta ya una atención especial a las zonas urbanas, a la búsqueda de un desarrollo sustentable mediante el programa URBAN), apoyando sobre todo:

- a) Las inversiones productivas.
- b) La creación o la modernización de infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones en cuestión.
- c) Las acciones cuyo objetivo sea el desarrollo del potencial endógeno de esas regiones.
- d) Los estudios o las experiencias piloto relativas al desarrollo regional en el ámbito comunitario, especialmente cuando se trate de zonas fronterizas de los Estados miembros (Fernandes, 1992, p. 205), lo que aceleró la producción de indicadores económicos regionales compilados y discutidos en diversas comunicaciones editadas entonces.

También, junto con el FEDER, el Fondo de Cohesión (que concede apoyos en favor del ambiente y de los transportes en los cuatro Estados miembros cuyo PIB es inferior o igual al 90% de la media comunitaria: España, Portugal, Grecia e Irlanda)¹² y también el instrumento estructural de preadhesión (ISPA) –que ayuda a los países de la Europa central y oriental candidatos a la adhesión a mejorar su respectiva situación ambiental y a desarrollar sus redes de transporte– completan el espectro de medios administrados directamente por la Dirección General de Política Regional (DGPR). También los programas LEADER+ y EQUAL participan de algunas iniciativas de la política regional comunitaria, no estando, sin embargo, subordinados a la DGPR, al igual que los Fondos CECA, algunas iniciativas del Banco Europeo de Inversiones y el Nuevo Instrumento Comunitario (NIC)¹³.

En cuanto a los métodos de intervención, se privilegian las cofinanciaciones (realizadas por iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión), la concesión de subvenciones globales y el apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios de la elaboración de las acciones. Las acciones que serían blanco de la financiación estructural deberían asumir la característica de la complementariedad, tanto como si fueran el resultado de una colaboración muy próxima entre los Estados miembros y la Comisión, con diferentes grados de urgencia y de elegibilidad.

En términos cuantitativos, aprovechando valores del año 1992 y a precios del año 1988, las dotaciones de compromiso alcanzarían los 12,9 millones de ecus (Fernandes, 1992, p. 208).

Según el Tratado de Amsterdam, la política regional se encuentra encajada en el segmento de la Cohesión Económica y Social (artículos 158 a 162), resaltando la obligatoriedad de la Comisión de presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones una comunicación trienal como documento que fije las cláusulas por parte del Consejo, oída la propuesta de la Comisión y las opiniones del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, y después de la opinión favorable del Parlamento Europeo.

Sin embargo, analizando algunas directrices del programa anual del año 2000 de la Dirección General de Política Regional¹⁴, constatamos puntos como la necesidad

¹² Citando la Comunicación especial 15/2000 relativa al Fondo de Cohesión: “*El Fondo de Cohesión (FC) ha recibido en el período 1993-1999 una dotación total de 15.150 millones de euros (precios de 1992)*”, donde, al final, se señala que “*la Comisión deberá providenciar en el sentido de enmarcar su gestión en una óptica de programación a medio plazo más estimuladora y coherente y de perfeccionar los instrumentos de evaluación macroeconómica de los proyectos y del FC en su conjunto*”.

¹³ Más específicamente, según Fernandes (1992, pp. 219-220), los Fondos CECA intentan minimizar las disparidades regionales, como la desertificación del Ruhr, provocadas por el declive de las actividades industriales conectadas con el carbón y el acero; el Banco Europeo de Inversiones, según su génesis, debe procurar honrar su estatuto de mecanismo/institución financiero de finalidad de desarrollo regional más antiguo en la Comunidad; el NIC, creado en el año 1978, debe promover el desarrollo de las infraestructuras, de los recursos energéticos y de las pymes, luchando contra el desempleo y la profunda apatía de las inversiones.

¹⁴ Además de la citada dirección general (DG XVI), las restantes instancias comunitarias que trabajan en esta área son el Comité de Política Regional (creado en el año 1975), el Comité del FEDER, la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio (del Parlamento Europeo), la Sección de Desarrollo Regional (del Comité Económico y Social) y el Comité de las Regiones (órgano consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea).

de una mayor coherencia entre el FEDER y el Fondo de Cohesión, la indispensabilidad de preparar la política regional con los países candidatos a la adhesión, una necesaria mayor coherencia con las demás políticas comunitarias y la aproximación de la política regional al ciudadano, en una actitud de reflexión sobre aspectos negativos del pasado que exigen una reconsideración y en el resurgimiento innovador de algunas líneas maestras actuales desdibujadas (la extensión, el concepto de ciudadanía, por ejemplo).

Si podemos considerar la iniciativa comunitaria en su origen más remoto como una respuesta positiva a la financiación americana del Plan Marshall, no podemos olvidarnos de que la proto-comunidad (CECA) surgió del deseo político (y humanista cristiano) de remediar algunas cuestiones que el armisticio no resolviera por completo, sobre todo la tradicional estructura industrial del Ruhr y del Lorena, en una rivalidad regional que disimuladamente separaba nuevamente posiciones.

Desde ese momento, la definición de las regiones europeas (como ya se ha visto, tan dependientes de los instrumentos de financiación) fueron agilizadas tanto por las propuestas de instituciones autónomas de la Comunidad Europea (como, por ejemplo, el Instituto de Geografía de la Universidad de Cambridge, solicitado por la Comisión) como bajo orientaciones técnicas proporcionadas por el Consejo, y que posibilitaron llaves de clasificación muy diversas. Cabe resaltar las tres propuestas más utilizadas: las NUT, las regiones divididas por indicadores socioeconómicos y la macrodivisión de la institución académica del Reino Unido antes citada. Como se ha señalado en la sección 2, éste es un claro ejemplo de cómo la producción de indicadores, aunque con objetivos próximos y sobre la misma realidad, potencia resultados muy distintos.

En primer lugar, las NUT (Nomenclaturas de Unidades Territoriales Estadísticas) que “*classificadas em 3 categorias (NUTS 1,2,3) são de uma importância fundamental para a vida quotidiana da União Europeia, dado que a gestão dos fundos comunitários e de entreaajuda se lhes refere directamente. Encontram-se baseadas essencialmente nas divisões institucionais em vigor nos Estados membros*” (Labasse, 1994, p. 114). Nos queda por ver que, tras sucesivas derogaciones parlamentarias y gubernamentales portuguesas y después del reciente “suspense” popular cuando el tema se llevó a referendo nacional, la regionalización en Portugal se ha llevado a cabo por las comisiones de coordinación regional que, con un nivel de autonomía de NUT 2, realizan la distribución por las áreas de clasificación NUT 3 de los fondos comunitarios¹⁵.

En segundo lugar, las regiones divididas por indicadores socioeconómicos reconocen la existencia de:

¹⁵ En el año 2003, el Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades* (L 154) de 21 de junio de 2003, reestructuró la Nomenclatura de Unidades Territoriales para Fines Estadísticos dando el visto bueno a una armonización de las diversas nomenclaturas estadísticas de cada institución nacional que recopilaba datos con la institución comunitaria: el EUROSTAT.

- Regiones agrícolas con atraso en el desarrollo: son aquéllas donde el número de trabajadores agrícolas sobrepasa el 50% de la media comunitaria, destacando el Mezzogiorno italiano, parte de España y la totalidad de Portugal, de Grecia y de Irlanda del Norte.
- Regiones industriales en declive o de concentración urbana: esto es, aquéllas donde la dependencia de una rama industrial es elevada, especialmente de industrias obsoletas o poco competitivas, así como las regiones que sufren la congestión poblacional resultante de importantes migraciones.
- Regiones fronterizas o insulares: las comprendidas por los límites fronterizos nacionales o por la constitución de archipiélagos.

Finalmente, la macrodivisión de la institución académica del Reino Unido antes señalada (el Instituto de Geografía de Cambridge), que es la más polémica pues recuerda el triple concepto que se aplica a la noción de “tercer mundo”: en este caso, divide la Comunidad en regiones periféricas (por ejemplo, el “Cub Med”), en regiones centrales (Francia, Inglaterra y Alemania) y en regiones intermedias (belgas, holandesas y danesas).

Sin embargo, todas estas propuestas de clasificación en su conjunto muestran el error que supone la consideración monopolizadora de una sola característica divisora. En general, los conceptos de problemas regionales como de la definición regional no pueden quedar confinados a meras decisiones administrativas ni a concepciones universalistas. Los problemas de las regiones urbanas deben ser tratados de modo distinto que los de las regiones con industrias en declive, por ejemplo. Como contrapartida, estas clasificaciones se olvidan de las microrregiones presentes en el interior de una región (concentraciones poblacionales en ciudades del interior hacia la desertificación de la área que las incluye), cayendo en la falacia del “todo por la parte”, así como tienden a desconcentrar la noción de Estado, reforzando el papel de la región (lo que al final puede ser positivo en la aproximación transfronteriza y en una atracción paritaria sobre los ciudadanos).

Si incluso en el ámbito interno las regiones comunitarias no son homogéneas, mucho menos lo serán en una dimensión nacional o de ámbito aún mucho más amplio. Tomemos los ejemplos relativos al año 1989 sobre la densidad poblacional (Moreau, 1989, p. 138). Al lado de áreas con una importante concentración (con más de 300 habitantes/km²), como el noroeste inglés, la Renania-Westfalia, el norte de Francia, el Flandes belga y el Randstad holandés, así como algunas islas, tenemos las regiones de la meseta ibérica, de Escocia, de Irlanda y la mayor parte de la Francia metropolitana, que están despobladas.

Obviamente, en una lógica concurrencial de la economía, dejando funcionar el mercado, se hacen posibles dos escenarios: el primero nos alerta sobre la atracción del crecimiento de las regiones superpobladas, lo que canalizará recursos humanos

en el sentido de seguir incluyéndose ahí; el segundo, de horizonte más amplio, nos permite prever un movimiento humano desde las regiones congestionadas y extremadamente saturadas, con índices de convivencia y de bienestar depauperados, para regiones intermedias, dando lugar a un fenómeno de desconcentración y, posteriormente, de descentralización¹⁶. Y esto nos lleva a preguntarnos, ¿para cuándo el “regreso a los orígenes”?

La historia universal, especialmente en el capítulo relacionado con las primeras consecuencias de las olas tecnológicas de la revolución industrial, nos muestra que las personas, al detenerse en un punto determinado, al enraizarse en la cultura receptora, sólo con una gran voluntad del grupo familiar o con grandes transformaciones (estructurales) del proceso productivo mudarán las bases de sus posesiones hacia otro punto.

Actualmente, las mayores migraciones en el seno comunitario siguen el sentido de los grandes ejes de comunicación intracomunitaria. Esto nos lleva a otro punto que se debate con la diferencia de abastecimiento viario en las distintas regiones. Áreas como Trás-os-Montes (Portugal) y Cerdeña (Italia) siguen enfrentándose al alejamiento centrífugo del comercio en el interior de la Comunidad, mientras que regiones francesas y alemanas atravesadas en este momento por trenes de alta velocidad que permiten un período de viaje de casi 1/5 del de hace dos décadas, no dejan de crecer en los indicadores económicos y sociales.

Otra cuestión es la relacionada con las diferentes tasas de urbanización (Fernandes, 1992, p. 15). Países llamados “periféricos”, como Portugal, Irlanda, Grecia e Italia, poseen tasas menores, a pesar de que en algunos casos se haya registrado un esfuerzo de urbanización no siempre equilibrado y debidamente pensado, mientras que otros países, como Bélgica, Holanda y Reino Unido, presentan los mayores índices.

Utilizando indicadores socioeconómicos, como la tasa de desempleo, son las regiones periféricas las que poseen los valores más elevados, lo cual también ha contribuido a alimentar el flujo humano que concentraba recursos en las áreas centrales (Fernandes, 1992, p. 212) –sin embargo, para datos corregidos del año 2000 (Gerry y Mourão, 2001, p. 56), esta tendencia se ha invertido, excepto en España (14,2% de desempleados); los otros países “periféricos” obtuvieron valores cercanos al 5%, mientras que en los países centrales, como Alemania y Francia, se aproximaron al 10%–.

Estos ejemplos sugeridos, además, de forma sintética y ligados a problemas de orden teórico como a la ya vista definición de regiones –unas por vía legal, otras por vía constitucional– suscitan la urgencia de repensar el concepto empleado de “región” y, en consecuencia, de estratificar con una mayor eficacia y con una mayor incidencia pormenorizada la política regional de la Comunidad. En caso contra-

¹⁶ Comparar, por ejemplo, en Mourão (2006).

rio, las críticas tradicionales sobre la Conferencia de Berlín que dividió África entre las potencias europeas se volverá, poco más de un siglo después, contra los europeos, “regionalizados” un poco *ad hoc* cuando, citando a Labasse (1994, p. 80): “*não será ilusório para as regiões francesas pretenderem associar-se com os Länder alemães ou as comunidades autónomas espanholas, sem a descentralização lhes ter dado poderes acrescidos?*”.

6. CONCLUSIÓN

La planificación regional es un conjunto de acciones concertadas cuyo fin es dar una definición de espacio de modo que los objetivos de las entidades residentes sean cumplidos. Como tal, dada la diversidad de las entidades y la especificidad de los espacios, la planificación regional es un proceso dinámico que se mueve por los esfuerzos de los agentes, de las instituciones o de los particulares, en función del contexto temporal en el que se incluyen, de las estructuras mentales de base y de los instrumentos de financiación disponibles.

Este trabajo ha sido elaborado tomando como base dos ejemplos históricos de planificación regional: el ejemplo de Portugal y el ejemplo del proyecto comunitario europeo.

Comenzamos sintetizando las ideas dominantes de la caracterización de espacio y de región. Así, el espacio ha sido considerado en su identidad más compleja como una entidad dinámica, la cual, en función de la riqueza dimensional de sus ocupantes, no es sólo el espacio geológico sino también el espacio humano. A su vez, la región es la unidad espacial privilegiada de planificación y, como tal, participa de la complejidad de la definición de espacio pero ahora, como blanco de la acción de decisores, es objeto de planificación.

A continuación, hemos analizado el conjunto de aspectos más destacados del proceso histórico de la definición de regiones en Portugal. Este proceso se desencadenó con una impronta moderna a mediados de la década de los años sesenta bajo la protección de los planes de fomento, de periodicidad quinquenal, y que se enfocaban sobre todo a la descentralización de la Administración Central. Con la reforma de la República en el año 1974, se avanzó sobre todo en la norma municipalista de las regiones en Portugal, surgiendo un bloque legal compuesto por la “Ley de las autarquías” y por la “Ley de las finanzas locales”, que cimentó la característica municipalista de la regionalización portuguesa, características que aún hoy siguen vigentes. Sólo con la entrada de Portugal en la entonces CEE, en el año 1986, la planificación regional portuguesa ha ganado una redefinición de las unidades espaciales, reagrupadas en NUT, teniendo lugar una valorización más expresiva de las NUT II y de las NUT III tanto a nivel de la instrumentalización de recursos como a nivel de una concepción de los estudios académicos y de los análisis sobre la materia.

En contraste con el ejemplo portugués, el ejemplo comunitario europeo se vinculó a la dependencia de los instrumentos de financiación, sobre todo al FEDER, que a mediados de la década de los años setenta catapultó las preocupaciones de concertación espacial de la Comunidad Europea. En este orden de cosas, el paquete de dotaciones fue reforzado por otros mecanismos, como los programas LEADER+ y EQUAL, así como con los Fondos CECA. Bajo el principio magistral de la subsidiariedad, la planificación regional europea ha procurado, además del respeto por las autonomías nacionales de los Estados miembros, reforzar los flujos humanos (demográficos, económicos, culturales, entre los más nombrados) entre las regiones.

Para terminar, con base en los ejemplos apuntados, se constata que la planificación regional, ya sea a escala nacional o a escala comunitaria, es un proceso complejo, con diferentes ritmos a lo largo del proceso y excesivamente dependiente de las restricciones presupuestarias, culturales o físicas que ocasiona. Es un proceso que busca un aprovechamiento eficiente de las regiones, sobre todo en aquella dimensión que las engrandece: la de la acción del hombre y de los grupos en el medio que los incluye.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, M. (1972): *La question urbaine*. París: François Maspero.
- FERNANDES, A. (1992): *A Comunidade Europeia: estrutura e funcionamento, objetivos e actividades*. Lisboa: Presença.
- GERRY, C.; MOURÃO, P. (2001): “Desenvolvimento. Articular o local no global”, *Economia Pura*, 34, p. 82
- LABASSE, J. (1994): *Que regiões para a Europa?* Lisboa: Instituto Piaget.
- LAUNHARDT, C. (1885): *Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre*. Leipzig: Engelmann
- LOPES, A.S. (1984): *Desenvolvimento regional. Problemática, teoria e modelos*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MENDONÇA, A. (1998): “Dos três *conventus* romanos às oito regiões propostas”, *Economia Pura*, 6, pp. 40-44.
- MOREAU, G. (1989): *A CEE: sumários de história e geografia política*. Lisboa: D. Quixote.
- MOURÃO, P. (2004): “Incentivos à localização em Trás-os-Montes e Alto Douro (os séculos X-XVI)”, *V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. (Actas en formato electrónico). Bragança
- MOURÃO, P. (2005): *Que critérios redistributivos na Lei das Finanças Locais?* (Working Paper NIPE 5-2005). Universidade do Minho, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas.
- MOURÃO, P. (2006): “Tendências de concentração regional no interior português – o caso de Trás-os-Montes e Alto Douro”, *Regional and Sectorial Economic Studies*; vol. 6, 1.
- POLÊSE, M. (1998): *Economia urbana e regional*. Coimbra: APDR.
- RIBEIRO, J.; SANTOS, J. (2002): “A localização da indústria”, en J. Costa [coord.]: *Compêndio de Economia Regional*, pp. 73-91. Coimbra: APDR.

ROSADO, M.B. (1997): *Desenvolvimento regional – Contribuição para o seu estudo e planeamento*. Évora: Comissão de Coordenação Regional do Alentejo.

THUNEN, J. (1966): *The Isolated State*. Oxford: Pergamon Press. (Traducción del original

Thunen, J. (1826): *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie, oder Untersuchungen über den Einfluss, den die Getreidepreise, der Reichtum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben*).

WEBER, A. (1929): *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press. (Traducción del original Weber, A. (1909): *Über den Standort der Industrie*).

Enderezos electrónicos consultados

http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379X0535.html

http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379Y0209_01.html

[http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt\(adm.htm#com](http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt(adm.htm#com)