

P O N E N C I A

APLICACION A EXTREMADURA DE ALGUNOS DE LOS CRITERIOS
DE DELIMITACION E IDENTIFICACION DE REGIONES ECONOMI
CAS.

Ponente: D. Jose M^a Garcia Alonso.

La hipótesis de partida que utilizaremos es la existencia de una realidad histórico-cultural denominada Extremadura, constituida por una porción del espacio peninsular que ha cristalizado, desde la óptica administrativa, en dos provincias: Cáceres y Badajoz según ese orden familiar enraizado en los manuales escolares. Partiendo de aquella hipótesis intentaremos aplicar a ese territorio algunos de los criterios que permiten identificar y delimitar a una región económica.

Previamente, debemos plantearnos un repaso, muy somero, de las más interesantes aportaciones a la delimitación de regiones dentro de nuestro país, como antecedente no desdeñable del papel que a las dos provincias extremeñas se les ha asignado.

Asimismo, no podemos sustraernos a la necesidad de precisar el debatidísimo concepto de región. Esto, es obvio, lo realizaremos con un criterio básicamente económico, aunque no exclusivamente puesto que una realidad como la región no es posible circunscribirla en un marco tan parcial.

La delimitación regional es, a la vez, una cuestión difícil y sugestiva, tanto que son ya muy numerosas las divisiones que se han hecho del territorio peninsular. El largo catálogo de las mismas ha permitido afirmar que en alguna parte debiera ya estar funcionando un negociado de delimitaciones regionales españolas.

Aquí y ahora no podemos citar todas esas parcelaciones por ello, nos referimos a las que juzgamos más interesantes, dividiéndolas en dos grandes grupos. El primero nutrido por todas las basadas en la utilización de la provincia como unidad elemental; el segundo, formado por las que superando esa barrera llegan hasta el término municipal como unidad básica.

Puede iniciarse el repaso de las aportaciones incluidas dentro del primer grupo con la delimitación realizada en 1.964 por la Dirección General de Urbanismo, al ser una de las que más se alejan de los criterios económicos. En efecto, en el Plan Nacional de Urbanismo aparecen 15 regiones seleccionadas con un enfoque asentado en razones históricas. Entre ellas aparece Extremadura lo que resulta evidentísimo teniendo en cuenta el método empleado.

Otra clasificación es la realizada por Del Hoyo Sainz basándose en criterios antropológicos, etnográficos y demográficos, el cual incluye a las dos provincias extremeñas dentro de una gran región que abarca toda la Submeseta Sur excluyendo a Madrid, es la denominada región Extremeno-Manchega.

Nuevamente aparece Extremadura individualizada como región en la delimitación que realiza el 1º Curso Agrario (obra ejecutada a través de la colaboración del Ministerio de Agricultura, la Organización Sindical y el I.N.E.). En este caso los criterios utilizados son históricos corregidos por la actual realidad agraria.

También la F.A.O. en un trabajo anterior consideraba a Extremadura como una de las regiones homogéneas desde la óptica agrícola.

Por su parte, el profesor Garcia Barbancho en el conocido trabajo sobre las migraciones interiores españolas, tras deshechar explícitamente las regiones históricas como inadecuadas en el momento actual, realiza una delimitación basada fundamentalmente en criterios de orden geográfico, dentro de los cuales la cuenca hidrográfica adquiere prioridad. En este caso Badajoz y Cáceres aparecen unidas a Toledo y Ciudad Real en lo que denomina región del "Tajo-Guadiana Occidental".

Relativamente parecida a la anterior es la delimitación de Plaza Prieto apoyada en criterios de homogeneidad geográfico-económicos. Según este autor aparecen 13 regiones que, salvo en los casos de Galicia y Canaria, se apartan considerablemente de las históricas. Para Plaza Prieto, Badajoz y Cáceres, junto a Toledo, Ciudad Real y Albacete, forman la región Tajo-Guadiana.

El equilibrado balance respecto a la consideración de Extremadura como región independiente que llevamos hasta ahora se rompe con Julio Alcaide. Para este autor el criterio básico es el nivel de renta provincial, pero tratándolo de insertar en el contexto de los demás aspectos históricos y geográficos. En este caso Extremadura aparece nuevamente individualizada, desgajada junto con La Mancha de la Tajo-Guadiana de Plaza Prieto.

Huelga señalar que las regiones de ambos autores coinciden en gran medida, siendo las de Alcaide las mismas pero en ocasiones subdivididas.

Tampoco aparece la región Extremeña en la división territorial que en 1.964 realiza el Instituto Nacional de Estadística. El criterio que utiliza para agregar provincias es el de homogeneidad de sus rentas "per cápita" y proximidad geográfica, con lo que obtiene arcas-difícilmente pueden considerarse regiones de similar nivel de renta. Esto se aprecia de forma inmediata si tenemos en cuenta que asocia Cáceres y Badajoz con Jaen, Córdoba, Málaga y Almería.

Isbert Soriano efectúa en 1.967 una división regional sobre la base de los datos aportados por los Consejos Económicos Sindicales Provinciales que durante años realizan valiosísimos estudios sobre las realidades económicas de las provincias españolas, auténticos bancos documentales a los que debe acudir cada vez que se intenta profundizar en las economías regionales. Para Isbert Soriano Extremadura constituye una de las 14 regiones que surgen de aplicar muy amplios criterios de clasificación.

Nuevamente vuelven a equilibrarse las opiniones sobre la existencia de una región extremeña con la delimitación que González Paz realizó en 1.964, patrocinada por el Centro de Estudios Económicos de Información y Síntesis de. I.N.I.. A los casi habituales indicadores geográficos, económicos y demográficos este autor añade otros nuevos de índole económica, como las densidades de tráfico. Sin embargo lo más interesante de la aportación de González Paz claramente sesgada hacia la región económica polarizada es la identificación dentro de cada región de las que llama provincias-centro. En lo que ahora nos interesa, Extremadura es una de las regiones que identifica y Badajoz es su provincia centro. Luego nos ocuparemos de otras aportaciones de este autor.

Otra división regional que como la anterior se separa del criterio de homogeneidad es la del equipo dirigido por el profesor Sampedro. Su objetivo es la delimitación de regiones económicas polarizadas para lo que utilizan, ante la falta de datos, ingeniosos instrumentos como el de los "desiertos demográficos"; sin embargo, al final ese trabajo publicará bajo el título de "Perfiles económicos de las regiones españolas", ceden en su ambicioso intento y queda reducido a una nueva subdivisión regional de España agregando provincias. Dos de estas, las de siempre, integran para Sampedro y colaboradores la región extremeña.

En seis de las once delimitaciones consideradas Extremadura aparece como región, pero ese balance podría cambiar si tuviésemos en cuenta las once "macroregiones" de Casas Torres o las "estructuras regionales homogéneas" de Hortalá. Se desnivelaría en el sentido inicial si, a su vez, considerásemos las regiones de Terán, Solé y colaboradores y las 22 de Casas Torres. Sin embargo, no conviene alargar demasiado esta sintética relación de las divisiones regionales españolas por provincias y la consideración que Extremadura tiene en ellas. Pero no queremos finalizar la referencia de estos enfoques que sitúan a la provincia como unidad elemental geográfica o económica sin resaltar las grandes dudas que tenemos sobre tal consideración. Es posible que convenga ser más radical, la provincia no puede ser la unidad básica de agregación aunque los ciento y pico años de supervivencia las hayan consagrado como unidades administrativas. Incluso cabría denunciar el cierto desenfado o la evidente gratuidad con que se utiliza el mapa político de uso escolar para realizar puzles regionales.

Aunque sumamente escasas también existen algunas tentativas para delimitar regiones utilizando unidades territoriales de rango inferior a la provincia. La primera es la que realizó el eminente geógrafo Dantín Gereceda identificando 17 regiones naturales dentro de la Península. Según este autor Extremadura no aparece como región natural sino que su territorio se distribuye entre cuatro de las 17 peninsulares, cuyos nombres tienen un cierto matiz nostálgico: Lusitana, Carpetana, Oretana y Mariánica.

Cáritas Españolas y para su Plan C.C.B. delimitó 360 zonas del país con características homogéneas desde el punto de vista social, estas zonas, a su vez, se integraron en 17 regiones, tres de las cuales ocupan el territorio extremeño. Toda la provincia de Badajoz y la mitad sudoriental de la de Cáceres aparecen unidas con las de Huelva, Sevilla, Cádiz, Córdoba, Jaén y parte de Ciudad Real, en la llamada región Extremeño-Andaluza. La parte más septentrional de Cáceres se integra en la región Sistema Central, casi coincidente con la Carpetana de Dantín. Finalmente, el resto de Cáceres se incluye en la región Valle del Tajo junto con porciones de Toledo, Ciudad Real, Madrid, Guadalajara y Cuenca.

La tercera tentativa es la aportación más positiva a la delimitación de España en regiones económicas, es la realizada por el

equipo de Fontana Tarrats en su "Atlas Comercial de España", siguiendo un método firmemente enraizado en el concepto de región polarizada. Su base son las áreas de mercado, auténticas microrregiones "caracterizadas por poseer una propia personalidad, independiente de la división administrativa, constituyendo zonas que, generalmente engloban a núcleos de población con peculiaridades socioeconómicas similares y homogéneas, similitud que se traduce en afinidades de costumbres y hábitos de compra, de gustos y motivaciones, e incluso, de formas de vida" (Fontana Terrats "Anuario del Mercado Español" 1.965, -pág.3). Sobre esa homogeneidad socio-cultural que encaja en la definición de región por Dickinson-área de vida común-se superpone una gravitación respecto al núcleo central o centro nodal del área, que ejerce efectos polarizantes sobre el territorio de su zona.

De las 101 áreas de mercado descubiertas por el Atlas comercial seis son enteramente extremeñas teniendo por capitales a Cáceres, Don Benito-Villanueva de la Serena (capital doble), Badajoz, Plasencia, Zafra y Mérida, siguiendo un orden descendente en cuanto a superficie de las mismas. Sin embargo, estas seis áreas de mercado no abarcan todo el territorio extremeño pues 10 municipios del norte de la provincia de Cáceres pertenecen al área de Ciudad Rodrigo (dos más corresponden a la de Béjar); la zona pimentonera de la Veruela polariza comercialmente Talavera de la Reina y la zona serrana del sur de la provincia de Badajoz está atraída por Sevilla.

El mismo equipo de Fontana agrupa (en el "Anuario de Mercado de 1.965 ") las 101 áreas en siete grandes regiones. Las áreas comerciales de Plasencia y Cáceres junto con otras 19 integran la región Centro o Interior, a su vez polarizada por Madrid. Las otras cuatro áreas extremeñas las incluye en la región Bética, polarizada por Sevilla. Gonzalez Paz utilizando como base las áreas de mercado realizará otras tentativas de regionalización.

No podemos cerrar esta parte sin referirnos a dos trabajos que, siendo indudablemente, valiosos, no intentan realizar directamente una delimitación regional del país. El primero del profesor Perpiña Grau, el autor que con más intensidad y agudeza ha estudiado las diferencias económicas espaciales del país; el segundo del profesor Campos Nordmann-excelente amigo-que en su poco conocida pero espléndida obra "La región" "polarizada de Madrid"(separata del nº 62 de -

la Revista de Economía Política, 1972), plantea de forma, en mi opinión muy adecuada, la cuestión de la región económica, tomando claro partido por la escuela francesa de economía regional, y, en concreto, por las ideas de Perroux y Boudeville. El denominador común de ambos trabajos, en lo que a Extremadura se refiere, es el de su inexistencia como región económica.

Pasando ya a la segunda parte de la ponencia vamos a intentar precisar el concepto de región desde la óptica económica.

Es de casi unánime aceptación el triple concepto de región económica acuñado por Jacques-R Boudeville (profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Lyon) y basado en las ideas de Perroux sobre los espacios económicos. En efecto, hoy los conceptos de región homogénea, región polarizada y región plan constituyen ya tópico de toda la gran marca de literatura económica dedicada a los problemas regionales.

De los tres conceptos citados, el último, es decir la región plan no constituye una alternativa más para explicar como se organiza el espacio económico sino que es un instrumento de la política económica y, por tanto, puede corresponderse a cualquiera de los otros dos, razón por lo cual no lo consideramos.

Se nos plantea el problema de ahora elegir entre los conceptos de región homogénea y polarizada o aceptar ambos. La solución elegida es la de considerar a la región polarizada como auténtica y genuina región económica para lo cual fundamentamos nuestro juicio en una serie de consideraciones que sintetizamos a continuación:

- 1.- La asimetría en el crecimiento económico es un hecho real aunque no fuese resaltado de forma clara por la ciencia económica hasta épocas muy cercanas a nosotros, concretamente hasta Perroux. Hoy se reconoce que la característica más acusada del espacio desde la óptica económica es su heterogeneidad.
- 2.- El concepto de región polarizada es estructural pues está relacionado con la medida de los procesos y corresponde a una noción fisiológica de in-

terdependencia (Boudeville: "Los espacios económicos", Edit. Universitaria de Buenos Aires, pags. 10-12).

- 3.- Es un concepto elástico que se adapta, por una parte al dinamismo de la región que es algo vivo y, por tanto, cambiante; por otra, a su falta de uniformidad.
- 4.- No existe región sin capital, sin ciudad y metrópoli, cuya importancia es básica para comprender a la región. Hoy ya se ha desechado la idea de que era la región la que creaba la ciudad sustituida por la de considerar que es la ciudad la que crea la región.
- 5.- Es imposible realizar una división homogénea del espacio, de carácter multifactorial. Sólo existe homogeneidad en algunos aspectos muy concretos íntimamente vinculados a factores geográficos (vegetación, relieve, tipos de cultivos, cuenca hidrográfica, etc), o socioculturales (folklore, vínculos entre los habitantes, etc.).

Aceptado el concepto de región polarizada como representativo de región económica no podemos sustraernos a dar una definición de la misma y a señalar sus aspectos más destacados, que pueden servirnos luego como criterios prácticos de identificación y delimitación.

Boudeville define la región polarizada "como un espacio heterogéneo en el cual las diversas partes son complementarias y mantienen entre sí y especialmente con los polos dominantes mayor intercambio que con la región vecina" (en "Los espacios económicos", pag. 13). Hugh O. Nourse considera que la región es un conjunto de "áreas ligadas a un mismo nudo central" (en "Economía Regional", Oikos, pág. 164), definición que resalta nuevamente la integración funcional como principio básico de la región.

Por nuestra parte, no evadimos la posibilidad de definir la región económica como conjunto de puntos en los que se localiza cualquier actividad económica, contiguos en el espacio, interde-

pendientes de uno central, que mantienen entre si mayor relación que con otros externos y que, asimismo, se ordenan jerárquicamente de acuerdo con las funciones que prestan al conjunto.

Las anteriores definiciones, exclusivamente económicas presuponen la existencia de otros factores que, complementando los mencionados, configuran a la región como realidad no simplemente económica. Esta es la idea de Walter Isard científico de talla, cuya personalidad académica desborda su propio campo de especialización, la Economía Regional, alcanzando la cima de una nueva ciencia interdisciplinaria, aún en sus comienzos, que él denomina Ciencia Regional. El papel de Isard es muy indicativo del que, a su vez, tiene la región económica dentro de la región, término simple.

En este sentido, podríamos afirmar que la existencia de región, económica es condición imprescindible para la existencia de región, condición necesaria pero no suficiente. Se precisaría que se dieran en ese territorio—de rango inferior a la nación pero más extenso que un área urbana (Isard)—otras notas apuntadas por Dickison o Bernard Kayser. El primero considera a la región como área de vida en común, lo que presupone similitudes de costumbres y tradiciones; dicho de otra forma, de elementos culturales e institucionales comunes. Kayser incide en esta misma cuestión al afirmar que la región se define por los vínculos existentes entre sus habitantes, es decir, por la existencia de una cohesión social interna.

Si a todo lo anterior añadimos una cierta homogeneidad en el marco geográfico sobre el que se asienta la región tendremos la totalidad de sus características fundamentales, según la corriente de opinión hoy más aceptada.

Vamos a volver a nuestra región económica para intentar aplicar el concepto al territorio extremeño (región histórica), en una primera aproximación, que reconozco, es bastante tosca,

La región económica se caracteriza por un centro, es la ciudad, metrópoli o capital regional. Identificarla implica un doble problema cuantitativo y cualitativo. El problema cuantitativo surge cuando se nos plantea fijar la dimensión de la metrópoli regional. Relacionado con éste aparece el problema cualitativo, las funciones de la capital.

En torno a la primera cuestión se ha avanzado muy poco en nuestro país. Existe una delimitación de núcleos urbanos que — tienen dimensiones metropolitanas realizada en 1.960 por la Dirección General de Urbanismo, Los criterios utilizados se basan, en el concepto de los Standard Metropolitan Areas Norteamericanas, lo que nos parece parcial e insuficiente.

En concreto, los principales criterios con los que se seleccionaron las 24 áreas metropolitanas fueron:

- 1º.- Ciudad central mayor de 50.000 habitantes -
- 2º.- 100.000 habitantes en el conjunto del área.
- 3º.- Índice de crecimiento mínimo del 152 por 100 entre 1.930 y 1.960.

Sobre esa base ninguna de las ciudades extremeñas está incluida entre las 24 áreas metropolitanas.

Más importante que la propia dimensión de una ciudad o un área urbana son las funciones que ejerce, ya que en ellas se basa realmente su fuerza polarizadora sobre el territorio que la rodea, medible a través de la distribución de la población activa. En este sentido, los datos disponibles elaborados por distintos autores son claros. Se recogen en el cuadro siguiente:

Distribución funcional de la población activa de los principales municipios extremeños en 1960 (en %)

	<u>Agricultura</u>	<u>Industria</u>	<u>Servicios</u>
Badajóz	37	21	42
Cáceres	13	31	56
Mérida	24	36	40
Plasencia	11	40	49
Don Benito	51	24	25
Almendralejo	42	26	32
Vva, de la Serena	46	27	27

Fuente: Armando de Miguel y Juan Salcedo.

Del cuadro se puede deducir que solo Cáceres y en menor grado Plasencia tiene una distribución adecuada para el ejercicio de funciones metropolitanas. Esto, es evidente, reafirma la inexistencia de un capital regional.

Horacio Capel Sáez en un espléndido trabajo sobre la especialización funcional de las ciudades españolas, en 1.950, llega a conclusiones que coinciden con nuestra apreciación. La ventaja del trabajo de Capel es que el grado de desagregación utilizado al clasificar la población activa urbana es superior al de los autores anteriores.

Con el mismo método de Capel Sáez, pero para 1.960, Juan Diez Nicolás califica a Almodralejo, Badajoz, Don Benito, Mérida, Trujillo, Villafranca de los Barros, Villanueva de la Serena y a Zafra como municipios fundamentalmente agrarios lo que supone, exactamente, la cualidad inversa a la que debe tener la capital regional. Cáceres y Plasencia aparecen especializadas en construcción lo que puede explicar los datos del cuadro anterior.

Es evidente que la utilización de la población activa constituye un método parcial, pero quizás refleja como ninguno los aspectos cualitativos de las ciudades y, además, presente una gran ventaja, los datos sobre población son los más asequibles.

La región económica también se puede concretar sobre el espacio a través de la identificación de fronteras pero esto es algo extraordinariamente difícil como reconoce el propio Boudeville en la obra ya citada. El método indirecto de delimitación, realizado a través de los "desiertos demográficos" ya utilizado en España por el profesor Sampedro y sus colaboradores presenta en el caso de Extremadura inconvenientes insuperables. En efecto, la densidad de población es el instrumento esencial de este método y al depender de la superficie de los municipios y ser esta tan desigual en las dos provincias extremeñas (oscila entre los 1.547 Km. cuadrados de Badajoz y los 8 Kms. cuadrados de Calamonte) los resultados obtenidos son totalmente inservibles.

En definitiva, podemos concluir nuestro trabajo sintetizando en una serie de puntos nuestra opinión.

- 1.- Extremadura carece de una metrópoli en su territorio lo que significa su inexistencia como región económica.
- 2.- Madrid y en mucho menor grado Sevilla ejercen funciones polarizantes sobre el territorio extremeño, con el fuerte inconveniente de dividirlo en dos áreas: la septentrional claramente polarizada por Madrid, la meridional debilmente polarizada por Sevilla.
- 3.- El hecho de que se den en Extremadura vínculos entre sus habitantes relativos a similitudes de costumbres, tradiciones, educación, etc., es condición necesaria pero no suficiente para la existencia de región.
- 4.- Pueden individualizarse dentro del territorio extremeño una serie de microrregiones -las áreas de mercado-citadas-que no se integran funcionalmente entre si.
- 5.- Desde una óptica dinámica podría interpretarse el proceso seguido por Extremadura como tendencia a la desmembración de una región homogénea (histórica y culturalmente, incluso es posible que con la homogeneidad económica de las áreas agrícolas subdesarrolladas) atraída por polos situados fuera de su territorio. Este proceso será tanto más rápido cuanto más tarde aparezca una metrópoli regional propiamente extremeña.