

# Nuevos problemas regionales y retos para el siglo XXI. Aportaciones al IV Seminario Hispano-Húngaro sobre desequilibrios regionales

JOSÉ SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
Departamento de Geografía. UNED

## 1. INTRODUCCIÓN

Acaba de aparecer el libro de actas del IV Seminario Hispano-Húngaro sobre desequilibrios regionales, que reúne, en edición bilingüe (castellano y húngaro) las aportaciones realizadas en la última reunión celebrada en abril de 2001<sup>1</sup>. El libro ha sido publicado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en colaboración con el Instituto de Estudios Regionales de la Academia de Ciencias de Hungría (Magyar Tudományok Akadémia Regionális Kutatások Központja).

La publicación se enmarca en el contexto de una relación científica, iniciada en 1989, entre los profesores del Departamento de Geografía de la UNED e investigadores del Instituto de Estudios Regionales de la Academia de Ciencias de Hungría. Esta relación ha dado lugar hasta ahora a cuatro seminarios, el último de los cuales fue el realizado en Madrid en abril de 2001. Los encuentros han fomentado el intercambio de ideas y experiencias, de métodos, enfoques y planteamientos científicos sobre temas y objetos de investigación que nos son comunes; sus aportaciones científicas han quedado recogidas en sendos libros de actas.

El I Seminario tuvo lugar en Hungría (Budapest, Győr y Miskolc) y nos reunió en torno a las desigualdades territoriales y la política regional. El II Seminario, celebrado en Madrid y La Rioja, tuvo como temas principales las áreas en crisis, la emigración y los desequilibrios regionales. El tercero se desarrolló en Hungría (Győr y Kecskemét) y trató sobre «autonomías y desarrollo». Y el cuarto, organizado en Madrid y cuya publicación comentamos, versó sobre los nuevos problemas regionales y retos para el siglo XXI.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, José y SÖRÉNYINÉ Dr. KUKORELLI, Irén (coord.): *IV Seminario Hispano-Húngaro. Nuevos problemas regionales y retos para el s. XXI*. Ediciones UNED, Madrid, 2004, 356 pp.

A lo largo de estos años los profesores del Departamento de Geografía de la UNED hemos tenido el privilegio de poder seguir los acontecimientos de la transición húngara en lo relativo a los desequilibrios regionales y a los cambios producidos en la política de desarrollo regional: desde los planteamientos de la etapa socialista y la reforma de los mismos a principios de los años noventa hasta la renovación de la estructura territorial a nivel local, en vísperas de la integración de este país en la Unión Europea. Hemos tenido la oportunidad de conocer de primera mano la realidad de las desigualdades territoriales en Hungría, la forma de delimitar y definir los problemas derivados de los desequilibrios regionales y las medidas propuestas para solucionarlos. Nuestros colegas húngaros son investigadores del Instituto de Estudios Regionales de la Academia de Ciencias de Hungría y pertenecen a los centros regionales de Budapest, Győr, Miskolcs, Kecskemét y Pécs.

Para ellos, la experiencia de España en su particular transición política y económica es sumamente interesante: desde la época franquista y los planes de desarrollo de los años sesenta y setenta a la plena integración en la Unión Europea, con su larga etapa de adaptación y la profunda reforma de la organización territorial del Estado y del sistema productivo. A los geógrafos españoles nos interesa especialmente los problemas de desarrollo regional y las consecuencias de las transformaciones territoriales en su doble ámbito geográfico, el rural y el urbano. Así, pues, nuestras aportaciones han estado centradas fundamentalmente en la delimitación y caracterización de los problemas derivados de la transformación del mundo rural y de los relacionados con la expansión de las áreas metropolitanas, más concretamente de Madrid.

La celebración de estos seminarios hispano-húngaros ha sido posible no sólo por el entusiasmo y la participación de los profesores del Departamento de Geografía de la UNED y de los investigadores del Instituto de Estudios Regionales húngaro, sino también por el apoyo institucional de la Facultad de Geografía e Historia y de los Vicerrectorados de Relaciones Internacionales, de Extensión Universitaria y de Medios Impresos y Audiovisuales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Sin su ayuda, ni se habrían podido celebrar los seminarios, ni se hubieran publicado los libros de actas con las comunicaciones presentadas en cada uno de ellos; además, en edición bilingüe.

Los contenidos de las comunicaciones del IV Seminario, recogidas en el libro que comentamos, giran en torno a una temática específica (nuevos problemas regionales y retos para el siglo xxi), y, naturalmente, están centrados en nuestro campo de trabajo; es decir, el análisis de las dinámicas regionales, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Por ello se refieren a los resultados de un amplio abanico de investigaciones, cuyos aspectos principales se recogen en el libro publicado.

## 2. COMUNICACIONES SOBRE PROBLEMAS DE HUNGRÍA

Las comunicaciones de los investigadores húngaros se refieren a cuatro problemas, especialmente relevantes en la Hungría post-socialista: la evolución de los conflictos sociales en las grandes ciudades durante el periodo de transición (Victoria Szirmai); los retos que tiene que afrontar la transformación del mundo rural en el seno de la Unión Europea (Bálint Csátári), las consecuencias de la transición húngara en la organización regional (János Rechnitzer), y el presente y futuro de las microrregiones en el nuevo sistema territorial húngaro (Irén Kukorelli).

El estudio de Victoria SZIRMAI («Los conflictos sociales de las grandes ciudades y los desequilibrios regionales en Hungría») pone de manifiesto la relación entre los conflictos sociales de las ciudades y los desequilibrios regionales, partiendo de la hipótesis, según la cual la marginación social y la segregación étnica en el interior de las grandes ciudades húngaras se agravarían con la intensificación del éxodo rural hacia esas ciudades.

El resultado de la investigación pone de manifiesto que en la Hungría de los años noventa del siglo pasado esta suposición, que algunos políticos la manejaban al principio de la transición como predicción catastrófica, no se cumplió. Los conflictos sociales en las grandes ciudades húngaras no se agravaron debido a tres causas fundamentales: a) no se produjo el desplazamiento de la población rural empobrecida hacia las ciudades; b) la élite urbana y las clases medias altas, fuertemente interesadas en la globalización, aceptaron las consecuencias del mantenimiento de las desigualdades sociales y regionales, y c) la falta de cultura en acciones de protesta de la sociedad civil húngara impidió que los conflictos sociales latentes se manifestaran públicamente en forma de protestas.

Bálint CSATÁRI («La geografía rural y las dimensiones «ocultas» de la transformación rural en Hungría») denuncia el escaso desarrollo de la moderna geografía rural en los países post-socialistas y el gran retraso de la transformación rural húngara respecto a la evolución del mundo rural en la Europa desarrollada desde los años sesenta del siglo pasado. Grandes problemas, como el futuro de la producción agraria y los cambios de usos del suelo, la aparición de nuevas funciones en el espacio rural, la valoración del paisaje y del medio ambiente como recurso endógeno, el desarrollo del turismo sostenible, la protección de la naturaleza, etc., que en Europa Occidental se fueron planteando y resolviendo entre las décadas de los sesenta y los ochenta, en Hungría se empiezan a plantear ahora.

Como Csátári no concibe la investigación rural sin relación con el desarrollo territorial, la comunicación nos presenta una clasificación de las áreas rurales de Hungría, como «zonas objeto de intervención para el desarrollo rural», poniendo de manifiesto el bajo nivel de desarrollo de todas ellas respecto a las áreas urbanas. El reto de su transformación es complicado, dadas las grandes diferencias en cuanto a infraestructuras e índices de desarrollo, la falta de estudios integrales y detallados de las distintas áreas, realizados con el enfoque y los conceptos de la

geografía rural moderna, y las difíciles perspectivas que ofrece la política agraria común y el desarrollo territorial europeo.

János RECHNITZER centra su comunicación («Las características regionales de la transición húngara») en la evolución de la política regional húngara a lo largo del periodo de transición. En los años setenta se implantó una política regional fuertemente centralizada que impedía la participación real de los entes regionales y locales; ello provocó el deterioro paulatino del nivel de desarrollo de muchas regiones en los años ochenta, que se agudizó con el cambio político y económico ocurrido al principio de los noventa. La crisis y reconversión de los grandes centros industriales y la desarticulación del sistema organizativo de la agricultura provocaron el aumento espectacular de las diferencias regionales.

Así, pues, la política regional en los años noventa pasó por tres fases sucesivas. La primera se caracterizó por las medidas adoptadas para paliar en lo posible los efectos catastróficos de la crisis, adjudicando la mayor parte de los escasos recursos financieros a las provincias nororientales del país. La segunda fase se inicia en 1996 con la «Ley de Desarrollo Territorial» que pone las bases de la nueva política regional de Hungría. Entre sus objetivos destacan el desarrollo de la economía de mercado social, las condiciones del desarrollo sostenible, la difusión de las innovaciones y el desarrollo armónico de la estructura espacial. Una de sus principales consecuencias ha sido el impulso dado a la creación de asociaciones municipales o microrregiones («*kistérség*»), que supone la institucionalización del nivel inferior de la estructura territorial del Estado.

La tercera fase se inicia en 1999, con la renovación o enmienda de la ley de 1996 que pretende vigorizar la estructura regional y reestructurar la representación en el sistema institucional de los agentes del desarrollo territorial (cámaras, representantes de los trabajadores, representantes de las microrregiones, de las regiones y del gobierno). Se trata de consolidar los elementos de la política regional post-moderna, fuertemente descentralizada e impulsada desde las bases. Se ha creado una estructura territorial de microrregiones que elaboran sus programas de desarrollo local, poniendo énfasis en los recursos endógenos, en la innovación, en la colaboración interregional y en el respeto al medio ambiente. Desde ahora, la política de desarrollo territorial húngara está ya enmarcada por los principios de la política regional de la Unión Europea.

El gran reto pendiente consiste en finalizar la creación de un sistema de regiones que funcionen como instituciones autónomas y que puedan materializar el desarrollo territorial. En definitiva, está por decidir todavía cómo será la estructura territorial futura del Estado húngaro, hasta hace poco fuertemente centralizado, dentro del sistema de una Europa integrada. Se necesita delimitar claramente el papel de las regiones, unidades territoriales de nivel intermedio, que sean la base de un Estado húngaro descentralizado. Pero ello exige afrontar la reforma integral de la administración pública.

Por último, Irén KUKORELLI («El presente y el futuro de las pequeñas regiones (comarcas) en la política regional de Hungría») nos explica el complicado proceso de puesta en marcha de la nueva organización territorial, que hace tabla rasa de la existente en la época socialista y que se basa en el todavía poco preciso concepto de «*kistérség*», comarca o «microrregión». Unas veces este término representa algo parecido a nuestras tradicionales comarcas; otras, la microrregión coincide con una mancomunidad de municipios; otras, son áreas de intervención o planificación, y otras, áreas funcionales de nueva creación.

El proceso está resultando muy complejo, pero es interesantísimo, puesto que en él están activamente implicados los ayuntamientos que proponen asociaciones de municipios para la cooperación y concurren con proyectos de desarrollo a programas (PHARE y otros), donde se pueden obtener recursos financieros para su realización. A la vez, el gobierno marca pautas a seguir y fija las condiciones que han de tener la asociaciones intermunicipales para ser aceptadas como «microrregiones» o unidades territoriales con valor administrativo y jurídico.

El proceso está todavía inacabado, por lo que aparecen situaciones contradictorias y confusas en el nivel comarcal de la organización territorial del Estado. Pero, desde la aprobación de la Ley de Desarrollo Territorial de 1996 y de la enmienda de 1999, la organización de las microrregiones ha experimentado un gran impulso, acelerando la integración de los núcleos de población en asociaciones o mancomunidades para el desarrollo local.

### 3. COMUNICACIONES SOBRE TEMAS ESPAÑOLES

Las comunicaciones españolas tratan sobre algunos de los problemas que hoy preocupan a la sociedad española, que los geógrafos estudian y que nos parecieron interesantes para darlos a conocer a los colegas húngaros, expertos en temas de desarrollo regional.

Pilar GONZÁLEZ YANCI («Los desequilibrios regionales en la Unión Europea. Cambios producidos entre 1990 y 1999 y retos para el futuro») ofrece una panorámica de los desequilibrios regionales en la Europa comunitaria y realiza un análisis de la evolución y principales cambios experimentados en la última década del siglo pasado, a partir de los informes periódicos cuarto y sexto, publicados por la Comisión en 1991 y 1999 respectivamente. El análisis toma como marco de referencia la situación en las diversas regiones del denominado nivel NUTS2, que en España se corresponde con las Comunidades Autónomas.

Basándose en los indicadores de tasa de paro y empleo por sectores de actividad, envejecimiento de la población y PIB en relación con el conjunto de países miembros de la Unión, se muestra que, a pesar de algunas mejoras destacables, todavía perviven entre las regiones grandes diferencias y desequilibrios, que demuestran que no se ha logrado la esperada convergencia. De modo que ésta

continúa siendo un reto a conseguir en el futuro, al que se suman nuevos problemas que constituyen otros tantos retos.

Lograr el descenso de las tasas de paro, acabar con las bolsas de pobreza en las ciudades, frenar el envejecimiento en relación con las migraciones, así como resolver las dificultades añadidas por la ampliación de la Unión hacia el Este y frenar el grave deterioro del medio ambiente, en la búsqueda de un difícil «desarrollo sostenible», son, sin duda, los grandes retos del futuro. A las dificultades relacionadas con la búsqueda de soluciones, se añade el deficiente sistema de evaluación, dado que aún no se dispone de los indicadores que faciliten una medición precisa de realidades como la calidad de vida, la calidad ambiental, la sostenibilidad, etc.

La investigación de José SÁNCHEZ SÁNCHEZ [«Profundización de la crisis demográfica en áreas rurales desfavorecidas. El ejemplo de Albacete (Castilla-La Mancha)»] se centra en uno de los problemas que afectan a las áreas rurales deprimidas españolas: el largo proceso de despoblación que se viene produciendo desde los años cincuenta. El análisis cuantitativo sobre la dinámica demográfica se aplica a los municipios de la provincia de Albacete y representa una muestra de lo que está sucediendo en amplias áreas rurales del interior de la Península, a pesar de las políticas de desarrollo rural que se están llevando a cabo.

La profunda crisis demográfica provocada por el masivo éxodo rural entre los años cincuenta y setenta se ha intensificado en las décadas siguientes. Debido al fuerte desequilibrio de la estructura por edades, al aumento de las tasas de mortalidad y el descenso de la natalidad, se han generalizado las tasas negativas de crecimiento natural que se están registrando en la mayor parte de los municipios rurales y que, en muchos casos, se unen a la corriente emigratoria que no ha cesado todavía. Las dinámicas demográficas positivas sólo se registran en los municipios urbanos y en algunos pocos más, bien situados junto a las principales vías de circulación o dotados de especiales recursos turísticos.

El resultado de los análisis pone de manifiesto que, en el interior de las comunidades autónomas y provincias y a escala municipal, los desequilibrios entre unos territorios y poblaciones dinámicos y otros deprimidos y en declive están aumentando, al contrario de lo que sucede a escala estatal y regional, cuyos indicadores reflejan una reducción de las desigualdades y un acercamiento de España y de las comunidades autónomas al nivel de desarrollo medio de la UE.

La compleja problemática del desarrollo regional está en la base de la comunicación presentada por Pilar BORDERÍAS URIBEONDO («Algunas reflexiones en torno a la incidencia del Plan Hidrológico Nacional 2000 en Aragón»). En ella se plantean algunas cuestiones relacionadas con el desequilibrio hídrico en España y su relación con los desequilibrios económicos, demográficos y sociales, teniendo como referencia el proyectado, polémico y finalmente anulado trasvase del Ebro, incluido en el Plan Hidrológico Nacional del año 2000.

Desde una postura respetuosa con el medio ambiente, se defiende la opinión contraria a la ejecución de grandes obras hidráulicas en aras de un pretendido de-

sarrollo regional, que en realidad podría resultar poco equitativo. La autora considera que la ejecución de obras como el trasvase del Ebro lejos de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial», como exige la Constitución, podrían aumentar el desequilibrio entre las regiones españolas, al llevar el recurso agua a regiones más ricas, cuyos déficits y demanda podrían haber sido sobredimensionados cuando se proyectó la obra. En el caso concreto de Aragón, el recurso agua tendría que generar factores de fijación y rejuvenecimiento de su población, lo que sólo puede conseguirse con el desarrollo de nuevas actividades económicas y el aumento del bienestar social.

El estudio de Antonio FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ («Los espacios naturales protegidos en Castilla-La Mancha: factor de atracción turística y desarrollo rural») se centra en la caracterización de los espacios naturales protegidos de Castilla-La Mancha y su consideración como recurso endógeno, capaz de generar desarrollo rural a través de su atracción turística. La extensa superficie de esta comunidad autónoma, a pesar del predominio de las formas mesetarias, encierra una sorprendente variedad de paisajes naturales, hasta ahora poco valorados, a pesar de su gran riqueza faunística y biogeográfica. Montañas, valles, cañones, hoces, humedales, etc., empiezan a ejercer su poder de atracción sobre una población viajera cada vez más interesada por los valores ambientales.

La comunicación recoge la relación y características de la red regional de espacios protegidos, en sus distintas categorías, creada por el Gobierno Autónomo; supone una superficie total de 116.927 ha, y entre ellos destacan los parques naturales de las Lagunas de Ruidera, Alto Tajo y Hoces del Cabriel. Además, Castilla-La Mancha cuenta con dos Parque Nacionales de titularidad estatal: las Tablas de Daimiel y Cabañeros. Con tal riqueza natural no es de extrañar que el turismo rural y ecológico sea una actividad de importancia creciente en la comunidad castellano-manchega, como lo demuestra el hecho de que el número de casas rurales haya pasado de 8 en 1994, con 44 plazas de alojamiento, a 269 casas en el 2000, con 1.800 plazas.

Las dos últimas comunicaciones recogidas en el libro de actas del IV Seminario Hispano-Húngaro están relacionadas con los problemas inherentes a la expansión urbana. La investigación de José Miguel SANTOS PRECIADO («Nuevas tendencias de la diferenciación residencial en la periferia madrileña») realizada en los municipios de la aureola metropolitana pone de manifiesto que a lo largo de la década de los noventa se han mantenido las tendencias centrífugas del mercado de la vivienda, con alguna novedad: al habitual desplazamiento de la población trabajadora, de menor nivel de renta, hacia los espacios más alejados del centro de la ciudad, hay que añadir, en el momento presente, la movilidad de las clases medias hacia áreas de hábitat suburbano, en tipologías residenciales de baja densidad, ocupando el espacio de la periferia urbana, según un modelo de urbanización difuso que dilapida los recursos naturales y económicos más allá de las necesidades de la población residente.

El resultado de estas nuevas tendencias de la producción de la vivienda ha sido el mantenimiento, en parte, de las pautas de diferenciación sociodemográfica de la población entre los sectores del noroeste, de nivel social más alto, y el sector sureste, de menores recursos económicos, aunque según un mosaico urbano más complejo, compuesto de áreas de carácter social heterogéneo.

Por último, la comunicación de Antonio ZÁRATE MARTÍN («Sostenibilidad y rehabilitación ecológica en las ciudades españolas») consiste en un análisis de las consecuencias negativas derivadas del proceso de suburbanización y contraurbanización y de las medidas que parecen necesarias y las actuaciones urbanísticas que se llevan a cabo en España con el fin de frenar o, al menos, paliar esas consecuencias en la sociedad urbana. Así, pues, se refiere a la forma difusa de la ciudad actual que acrecienta la distancia entre los centros de trabajo y los lugares de residencia, al tiempo que propicia el uso despilfarrador de la energía y repercute en la vida social. El elevado número de horas que pasan los padres fuera del hogar, sin comunicación con los hijos, reduce el papel educador y de control social de la familia. En las áreas residenciales nuevas los sentimientos de territorialidad e identificación con el barrio se debilitan, mientras que en los centros urbanos los procesos de terciarización, de vaciamiento y envejecimiento demográficos y de irrupción masiva de inmigrantes extranjeros aumentan los riesgos de exclusión social.

Para hacer frente a los problemas anteriores, se imponen estrategias de sostenibilidad que se plasman en iniciativas para recuperar las áreas centrales y mejorar las relaciones de vecindad. Simultáneamente, se emprenden políticas de ordenación del territorio que aspiran a reducir los desplazamientos entre los lugares de residencia y de trabajo. El interés por reparar el daño ecológico de las ciudades se materializa en actuaciones de conservación de los espacios naturales, de creación de jardines y parques a escalas ciudadana, metropolitana o regional, de reducción de la contaminación y de disminución de los desechos urbanos y vertidos industriales.