

DESARROLLO REGIONAL MEDIANTE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. EL CASO DE LA FRONTERA CASTELLANO-LEONESA CON PORTUGAL.

M^a Isabel Heredero de Pablos

Universidad Autónoma de Madrid

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS FRONTERA DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.
 - 2.1. Metodología de análisis
 - 2.2. Integración y dinamismo económico en la frontera Hispano-Portuguesa
 - 2.3. Medidas y estrategias de política regional de acuerdo a la problemática detectada.
3. ANÁLISIS DE LA FRONTERA CASTELLANO-LEONESA CON PORTUGAL.
4. LOS PROGRAMAS TRANSFRONTERIZOS
 - 4.1. La política comunitaria en relación con las zonas fronterizas
 - 4.2. El programa operativo INTERREG de España y Portugal
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea cuenta con cerca de 10.000 km de frontera terrestre. Aproximadamente el 60 % de esa extensión lo constituyen las fronteras interiores, mientras que el resto corresponde a fronteras entre la Comunidad y los países vecinos de Europa Central y del Este. Las regiones que se hallan a lo largo de estas fronteras representan aproximadamente el 15 % de la superficie terrestre total de la Comunidad y un 10 % de su población¹.

Las zonas fronterizas presentan una gran variedad lingüística, económica, cultural y física². La existencia de las fronteras nacionales ha condicionado históricamente el desarrollo económico social y cultural de las regiones y ciudades fronterizas, derivando en que, a excepción de algunos casos, las zonas fronterizas han resultado perjudicadas ya que:

- Se hallan ubicadas en la periferia de los Estados miembros y aisladas de los principales centros de actividad económica y de toma de decisiones.
- Sus centros comerciales se hallan separados del interior, lo que supone una distorsión de las pautas comerciales y de prestación de servicios.
- Poseen peores infraestructuras ya que se hallan situadas en los puntos extremos de las redes nacionales de transporte y comunicaciones³.
- Poseen escasos recursos naturales, en general y tienen unos servicios sociales y comerciales menos desarrollados.
- Los sistemas jurídicos, administrativos, y de bienestar social, así como las tradiciones culturales son diferentes de los de las zonas situadas al otro lado de la frontera, lo que dificulta las comunicaciones y la cooperación⁴.

El resultado de todo ello es que, por término medio, las zonas fronterizas suelen tener unos niveles de renta per-cápita más bajos y unas tasas de desempleo más elevadas que otras regiones del mismo Estado miembro.

En este contexto, la primera cuestión que se plantea en este tipo de estudios es ¿qué

¹.- Cf. COMISION EUROPEA (1991): Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. COM(90) 609, Bruselas, Luxemburgo, págs. 105 - 119.

².- Cf. COMISIÓN EUROPEA (1991). op. cit., págs. 105 - 119.

³.- Este problema es mucho más agudo en las regiones de la periferia de la Comunidad que en las situadas en una posición más central.

⁴.- Cf. COMISIÓN EUROPEA (1992.): "El nuevo papel de las ciudades y regiones fronterizas", en Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, Luxemburgo.

se entiende por región o zona fronteriza?, ¿es una región homogénea o es una región funcional?. Contestadas estas preguntas ¿cómo se delimita?, ¿cual es su ámbito territorial?.

Pues bien más allá de un análisis teórico acerca de la naturaleza de las regiones fronterizas que no viene al caso, una región o zona fronteriza será definida como un espacio subnacional cuyas características y relaciones económico-sociales están directa y significativamente afectadas por la proximidad de una frontera internacional⁵; adquiriendo un carácter distinto dentro del conjunto nacional en que se integran, que es explicable precisamente por la existencia de una frontera⁶.

No se trata tanto de saber si nuestra región ó zona fronteriza es un ámbito espacial que agrupa unidades locacionales similares (región homogénea) o si agrega unidades estrechamente relacionadas entre sí (región funcional) sino más bien de definirla en función del objetivo político para ver en que medida está influida por la existencia o proximidad de una frontera.

A partir de esta primera conceptualización, el objetivo de esta comunicación es estudiar, a través de una metodología propia y novedosa, el funcionamiento del sistema económico fronterizo, y detectar si la cooperación transfronteriza impulsada desde la Unión Europea contribuye al desarrollo económico del espacio, a la superación de la asimetría estructural entre uno y otro lado de la frontera, dentro de y con España y al avance hacia la cohesión económica y social enunciado en el Acta Única Europea⁷.

2. LAS FRONTERA DE ESPAÑA Y PORTUGAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.

El ámbito territorial de las regiones transfronterizas españolas con Portugal en el marco de la Unión Europea y en el ámbito de la política regional europea está calificada en los objetivos prioritarios de actuación, como regiones objetivo nº 1. La dimensión del espacio considerada es conjunta formada por áreas con un límite en la frontera de ambos Estados miembros de la Unión Europea.

2.1. Metodología de análisis

El funcionamiento del sistema económico fronterizo se estudia mediante un sistema

⁵. Véase por ejemplo: BOUDEVILLE, J.R. (1971): "Analyse économique des régions frontiere", *Economies et sociétés*, nºs 3 - 4; HANSEN, N., (1977): "Border Regions: a critique of spatial theory and european case study", *The Annals of Regional Science*, nº 1 y BIUCCHI, B. y GAUDARD, G., (1981): *Régions frontalières, Grenzregionen, Regioni di frontiera*, Editions Giorgi, Saint Saphorin, Berna.

⁶. HEREDERO DE PABLOS, M.I. y MELLA MARQUEZ, J.M. (1991): "La región fronteriza de Castilla y León con Portugal: situación y perspectivas", *Estudios Territoriales*, nº 35, págs. 107 - 122.

⁷. El estudio se realiza sobre la base de los programas INTERREG iniciales aprobados en 1991, ya que no se disponen de datos para analizar los programas aprobados en 1994, debido a su retardo en la ejecución.

de indicadores de gravitación⁸ que persigue un objetivo primordial:

- Detectar la existencia de centros fronterizos dinámicos capaces de contribuir a la vertebración fronteriza⁹. Se considera el espacio fronterizo como una región homogénea y funcional que, en conexión con la teoría del desarrollo endógeno, considera al territorio como un agente de transformación social, el cual es objeto de análisis permanente y a la vez región programa¹⁰. Hay que destacar, además, que los factores existentes en una región determinan el tipo y la amplitud de las actividades que pueden desarrollarse en ella¹¹.

Posteriormente se utiliza el concepto de emplazamiento¹² definido como la combinación del potencial económico, fundamentado en la comparación de patrones de distribución de la actividad económica, y la polarización¹³ o capacidad de atracción económica. La explicación de los resultados del emplazamiento y su influencia en la vertebración fronteriza se ha hecho proyectando los resultados sobre una base socioeconómica fundamentada en otros datos demográficos y económicos (Cuadro 1). Esto permite establecer un diagnóstico sobre el sistema económico, su funcionamiento y sus estrangulamientos.

CUADRO 1.

INDICADORES SELECCIONADOS	NOTACIÓN MATEMÁTICA
DENSIDAD DE POBLACIÓN: Muestra la importancia relativa de la población en un territorio concreto. Un valor bajo de este indicador se considera como una debilidad del espacio fronterizo. Se considera que un espacio densamente poblado será potencialmente más capaz de dinamizar económicamente el espacio	$D_i = \frac{PT_i}{S_i}$ Siendo PT_i: Población total del área S_i: Superficie del área D_i: Densidad de población del área.

⁸ - Estudios de estas características los han realizado, TAMAMES GOMEZ, R., (1969): *Centros de Gravedad de la Economía Española*, Ediciones Alianza, Madrid.; KEEBLE, D. et al. (1981): *Centrality, Peripherality and EEC Regional Development*, Universidad de Cambridge, Downing Place, United Kingdom; KEEBLE, D. et al. (1988): *Peripheral Regions in a Community of twelve member States*, Universidad de Cambridge, Downing Place, United Kingdom; MARTÍN URBANO, P., (1993): *Infraestructura del transporte terrestre y el desarrollo regional*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

⁹ - Estrategia territorial, en opinión de A. Vázquez, que requiere que la comunidad local tome en sus manos el desarrollo del área y controle y gestione el proceso en su conjunto. VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990): "Las regiones periféricas de la Comunidad ante el desafío del Mercado Único", *Estudios Territoriales*, n° 32, págs. 49 - 64, cita de la pág. 60.

¹⁰ - VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1983): *Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case*, OCDE, CT/RUR/113/06, OCDE, págs. 25 - 26 y (1983b): "Los programas territoriales, nuevo enfoque de la política regional de España", *Estudios Territoriales*, n° 11 - 12, págs. 13 - 30, Cita de la pág. 22.

¹¹ - STÖHR, W., (1981): "Development from Below: the Bottom-up and Periphery Inward Development Paradigm" en W. B. STÖHR y D. R. F. TAYLOR (eds): *Development from Above or Below?*, J. Wiley and Sons Ltd., Chichester, págs. 39 - 72.

¹² - GARCÍA DE LA CRUZ, J.M. Y MARTÍN URBANO, P., (1994): *Análisis multicriterio sobre la eficacia espacial del transporte*, (mimeo), Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Madrid, págs. 20 y ss.

¹³ - Calculado como el índice de perifericidad, en el sentido de KEEBLE, D. et al. (1986), op. cit., págs. 39 - 43. Utilizamos el término polarización para evitar las confusiones que genera el término perifericidad, ya que a mayor valor del índice menor perifericidad o mayor centralidad, ó en nuestra terminología, mayor capacidad polarizadora.

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: Indica el potencial de capital humano disponible en el espacio para emprender actividades económicas dinámicas. Un valor elevado de este indicador pondrá de manifiesto la escasa capacidad para poder emprender nuevas acciones en el espacio. Se considera como una de las debilidades del sistema económico fronterizo¹⁴. También se calcula el porcentaje de la población en edad de trabajar. Un valor elevado de este indicador resaltarán las potencialidades humanas del espacio para poder emprender actividades dinámicas.	$C_i = \frac{PE_i}{PT_i}$ siendo C_i Coeficiente de envejecimiento del área i. PE_i Población mayor de 65 años del área i. PT_i Población total del área i.
GRADO DE RURALIZACIÓN DEL ESPACIO: Informa sobre la urbanización o ruralidad del espacio, el porcentaje de población que vive en las aglomeraciones urbanas frente a la población que habita en los espacios rurales. Un mayor porcentaje de población en zonas urbanas representa una capacidad mayor para generar procesos productivos dinámicos capaces de desarrollar el espacio. Los sectores con mayor potencial de crecimiento se sitúan en las aglomeraciones urbanas ya que pueden beneficiarse de las ventajas físicas de ellas. Los costes de congestión y el precio del suelo son poco importantes si están mejor conectados con el exterior y si obtienen algún otro tipo de ventaja económica¹⁵.	Se calcula mediante la estimación de dos indicadores: $AR_i = \frac{R_i}{P_i}$ siendo: AR_i Aglomeración rural del área i R_i Número de habitantes que vive en núcleos con menos de 2000 habitantes del área i. P_i Número de habitantes del área i. Y $U_i = \frac{U_i}{P_i}$ siendo: AU_i Aglomeración urbana del área i. U_i Número de habitantes de la capital del área i. P_i Número de habitantes del área i.
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO Y NIVEL DE DESARROLLO: Se considera que la estructura sectorial y el nivel de desarrollo reflejan un modelo típico de desarrollo donde la renta aumenta con el componente industrial y de servicios en contraposición a las de mayor componente agrario¹⁶. Un mayor grado de desarrollo supone una mayor movilidad tanto personal como para el conjunto de las colectividades. La determinación de la estructura sectorial y nivel de desarrollo se han definido a través de la especialización sectorial del empleo mediante la participación de la industria y los servicios en el empleo total relativizado por la superficie del área	$ED_i = \frac{(EI + ES)_i}{S_i}$ donde: ED_i Estructura sectorial y nivel de desarrollo relativo del área i. $(EI + ES)_i$ Suma del empleo industrial más el empleo del sector servicios del área i. S_i Superficie del área i. ET_i Empleo total del área i.
ÍNDICE DE POLARIZACIÓN ABSOLUTA: Indica la capacidad de atracción del volumen de actividad económica medida en términos de empleo¹⁷, la proximidad o accesibilidad del nivel de empleo en el espacio fronterizo. Se utiliza el concepto de situación periférica a partir del volumen de empleo total, tal y como está situada sobre el territorio. Se trata pues de una medida de accesibilidad que caracteriza las diferencias regionales en el volumen de actividad, representado por el empleo, por el alejamiento geográfico de los centros dinámicos. La accesibilidad representa la distancia que separa cada área de todas las demás ponderada por el volumen de empleo de las mismas. Se define como el cociente entre el empleo total del área i por la distancia que separa al área i de las demás áreas del espacio estudiado. La distancia representativa es la que existe entre las capitales de las provincias o departamentos incluidos.	La cuantificación del índice de perifericidad, la realizó Keeble, en 1981. La interpretación del indicador de perifericidad, definido por Keeble indica que a mayor valor del indicador mayor centralidad, como ya se anticipó, para evitar confusiones, se utiliza el término de polarización. Cf. KEEBLE, D. et al. (1981), op. cit., págs. 1 - 40. Se calcula como: $PA_i = \frac{E_i}{\sum D_{ij}}$ siendo: PA_i Índice de polarización absoluta. E_i Empleo total del área i D_{ij} Distancia por carretera que separa las áreas i y j.

¹⁴ - Cf. VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1992): *Local Employment development in rural and peripheral areas*, Local Employment development action programme, (Programa LEDA), Bruselas.

¹⁵ - Cf. CHESHIRE, P., (1988): "Regiones urbanas y regiones rurales en la Comunidad Europea; la evolución de las ventajas de tipo espacial", *Estudios Territoriales*, nº 26, págs. 84 - 86.

¹⁶ - Sobre ello Stöhr, W.B. establece algunas características de la división internacional del trabajo en conexión con el grado de diversificación sectorial de la economía. STÖHR, W.B., (1986): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual", *Estudios Territoriales*, nº 20, págs. 179 - 201, cita de las págs. 181 - 184.

También GAROFOLI, G., (1987): "Modelos locales de desarrollo", *Estudios Territoriales*, nº 22, págs. 160 - 163.
 STEINER, M., (1987): "El potencial económico regional y el desarrollo regional", *Estudios Territoriales*, nº 22, págs. 95 - 112.
 VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1990), op. cit., págs. 53 - 55.

¹⁷ - Se utiliza el volumen de empleo total por no disponer de datos de producción para los departamentos franceses. Además, no resulta arriesgado, en el espacio fronterizo, aceptar como hipótesis la correspondencia entre nivel de empleo y volumen de producción.

ÍNDICE DE POLARIZACIÓN RELATIVA: Se considera que la capacidad de atracción de una área puede variar si se tiene en cuenta además de lo anterior, la atracción que ejerce, medida en términos de empleo, con las áreas limítrofes fronterizas¹⁸. Se estima que la capacidad de atracción debe incluir la relacionada con el conjunto del espacio fronterizo y también la ejercida sobre sus áreas limítrofes.	$PR_i = \frac{E_i}{\sum D_{ij}} + \frac{E_i}{\sum D_{ji}}$ siendo: PR_i: Índice de Polarización relativa. E_i: Empleo total del área i D_{ij}: Distancia por carretera que separa las áreas i y j. D_{ji}: Distancia por carretera que separa al área i de las áreas limítrofes.
POTENCIAL ECONÓMICO: Se plantea que una provincia con mayor volumen de empleo dinámico, es decir, el empleo industrial y en servicios¹⁹, tiene mayor capacidad de desarrollo económico. En este sentido se mide la localización en función de la distribución relativa de la densidad territorial de la actividad económica en términos de empleo no agrario y se relaciona con la densidad correspondiente al área de la más centralizada, calculada mediante el indicador de polarización	$L_{ij} = \frac{ENA_i}{S_i} \div \frac{ENA_j}{S_j}$ Siendo: L_{ij}: Indicador de localización, densidad relativa de la actividad económica de área i. ENA_i: Empleo no agrario del área i. S_i: Superficie del área i. ENA_j: Empleo no agrario del área más centralizada. S_j: Superficie del área más centralizada.

Como se ha anticipado, la interpretación de los resultados de los indicadores calculados se ha realizado a partir de la combinación de los índices de polarización absoluta y relativa y de potencial económico en el concepto de emplazamiento. Su análisis se ve facilitado con la construcción de gráficos de dispersión que permiten representar el emplazamiento a través de la combinación de los índices citados.

La concreción del emplazamiento de cada área territorial equivale a un punto que determinan la abscisa y la ordenada de un gráfico de dispersión, teniendo en cuenta que la abscisa contiene los valores normalizados de polarización absoluta y relativa y la ordenada recoge los valores normalizados del potencial económico. Los reagrupamientos obtenidos mediante estos gráficos de dispersión admiten cuatro posibilidades:

¹⁸ Una referencia metodológica se encuentra en una investigación posterior del mismo KEEBLE, D. et al. (1986), op. cit.

¹⁹ Véase al respecto STÖHR, W.B., (1986), op. cit., págs. 181 - 184.

GAROFOLI, G. (1987), op. cit., págs. 160 - 163.

STEINER, M., (1987), op. cit., págs. 95 - 112.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990), op. cit., págs. 53 - 55.

²⁰ La normalización consiste en un proceso de ordenación de los datos de cero a cien con el objetivo de facilitar la interpretación y mejor comprensión. Se ha realizado de acuerdo a la siguiente formulación matemática:

$$N_{it} = \frac{P_i}{PP_{i(max)}} \times 100$$

donde: N_{it}: Constituye el indicador normalizado por área
P_i: Representa la polarización absoluta ó relativa ó el potencial económico del área.
PP_{i(max)}: Valor del indicador máximo del área bien de la polarización ó bien del potencial económico.

EMPLAZAMIENTO DE LA PROVINCIA / DEPARTAMENTO

POTENCIAL ECONÓMICO	Elevado potencial económico Baja capacidad polarizadora	Elevado potencial económico Elevada capacidad polarizadora
	Bajo potencial económico Baja capacidad polarizadora	Bajo potencial económico Elevada capacidad polarizadora
POLARIZACIÓN		50

La situación óptima será para aquellas provincias mejor emplazadas, es decir aquellas que se sitúen en el cuadrante superior derecho, que poseen mayor capacidad polarizadora y elevado potencial económico.

La situación menos óptima será para las áreas peor emplazadas, las que se sitúan en el cuadrante inferior izquierdo, caracterizadas por escasa capacidad polarizadora y escaso potencial económico.

Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho describen situaciones intermedias, si bien de forma contradictoria; las situadas en el cuadrante superior izquierdo presentan escasa capacidad polarizadora y elevado potencial económico, mientras que las situadas en el cuadrante inferior derecho se caracterizan por elevada capacidad polarizadora y escaso potencial económico.

2.2. Integración y dinamismo económico en la frontera Hispano-Portuguesa

El análisis provincial, permite detectar los centros fronterizos dinámicos capaces contribuir a la vertebración fronteriza. En la zona portuguesa de la Raya, se consideran los siguientes espacios fronterizos, caracterizados porque uno de sus límites es la frontera: Norte, capital²¹ Viana do Castelo, Centro capital Guardá, Alentejo capital Evora y Algarve, capital Faro.

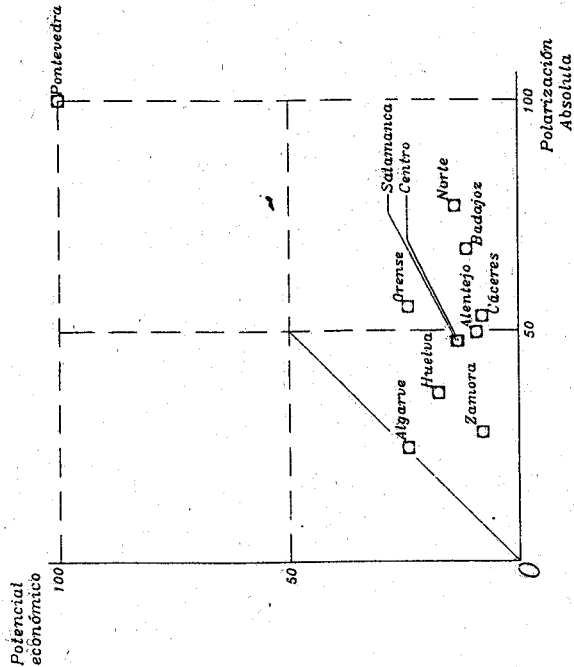
Por el lado español las provincias seleccionadas son aquéllas caracterizadas porque uno de sus límites es la frontera. Son las siguientes: Pontevedra, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, y Huelva.

Los distintos emplazamientos se han representado en los gráficos de dispersión (Veáse gráficos 1 y 2).

Los resultados obtenidos en sus dos dimensiones, absoluta y relativa, ponen de manifiesto que es un espacio caracterizado por escaso potencial económico apareciendo algunos centros con gran capacidad polarizadora. A su vez se hallan espacios vacíos a lo largo de la raya fronteriza, caracterizados por su escasa capacidad para dinamizar el espacio.

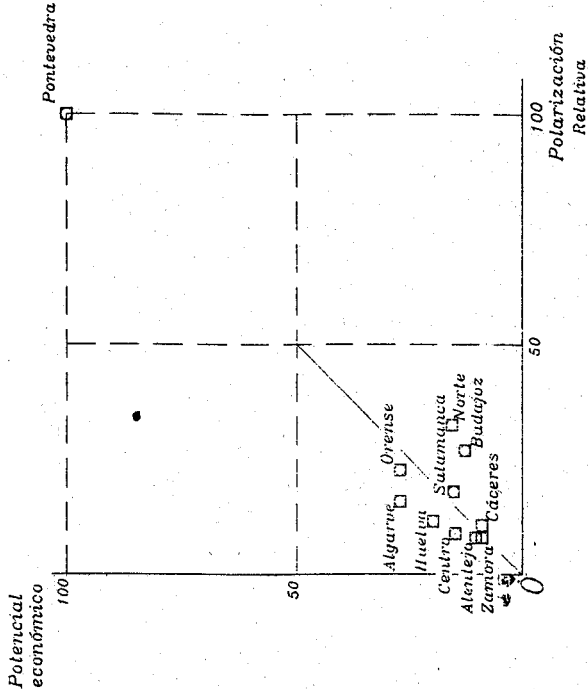
²¹ Se consideran capitales las señaladas en el Programa Transfronterizo, como límite del espacio provincial fronterizo.

GRÁFICO 1: ENPLAZAMIENTO DE LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS
Frontera Hispano-Portuguesa



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2: ENPLAZAMIENTO DE LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS.
Frontera Hispano-Portuguesa



Fuente: Elaboración propia.

Son los siguientes:

- Pontevedra: Situada al norte del espacio fronterizo y se consolida como la provincia con gran capacidad polarizadora, generando efectos difusores en su entorno limítrofe, Orense, y capaz de dinamizar el norte del espacio fronterizo hispano - portugués. En cualquier caso, la provincia portuguesa Norte, representa en este espacio un centro digno de mención, se beneficia de los efectos de Pontevedra y puede contribuir a la vertebración de la vertiente portuguesa ya que posee la mayor centralidad en el contexto lusitano.
- Badajoz: Situada en el centro-sur del espacio fronterizo y, aunque, su potencial económico no alcanza un valor elevado, posee alta centralidad y con capacidad potencial para contribuir a la vertebración del espacio fronterizo en el área centro-sur del espacio fronterizo.
- Huelva y Algarve, son dos provincias de escasa centralidad pero, sin embargo, presentan el potencial económico más elevado, después de Pontevedra y Orense. Ambas se caracterizan por estar muy especializadas en el sector servicios y se configuran como las provincias más dinámicas en el sur del espacio fronterizo.

Los otros indicadores seleccionados reafirman los resultados obtenidos, son los que poseen mayor densidad, un perfil demográfico menos envejecido y los que tienen un mayor grado de urbanización.

2.3. Medidas y estrategias de política regional de acuerdo a la problemática detectada.

Considerando los componentes del concepto de emplazamiento -empleo total, empleo no agrario, distancia y superficie- y puesto que la superficie y la distancia son variables de difícil modificación²², las actuaciones han de responder a:

- Una política definida como un conjunto de instrumentos que puedan impulsar coordinadamente el mejor aprovechamiento del potencial endógeno de desarrollo. En este contexto adquieren sentido las propuestas de política territorial por programas que pueden articular adecuadamente la corrección de los desequilibrios espaciales, siendo necesaria la coordinación entre los distintos agentes que pueden actuar sobre el territorio²³.
- La política a instrumentar desde las distintas instancias políticas, europea, nacional, regional y provincial o local, debe dirigirse al planteamiento de medidas destinadas al fomento del empleo, así como a incrementar la mejor dotación de infraestructuras,

²² - Nos referimos a la reducción de kilómetros, otra cosa es que nos encamináramos a la reducción de la distancia en términos de tiempo, para lo cual tendríamos que introducir conceptos tales como los de calidad y medios de transporte, que nos separaría de los objetivos de esta tesis doctoral.

²³ - PÉREZ GARCÍA, F., (1987): "Política regional y desarrollo endógeno". *Estudios Territoriales*, n° 22, págs. 13 - 27.

entendiendo que esta última facilita la movilidad del empleo. Para ello las autoridades locales han de fomentar la existencia de un tejido empresarial diversificado e integrado que conlleve al desarrollo de su comunidad²⁴. La búsqueda de una mayor eficacia en la intervención de los gobiernos locales exige una actuación metódica y un cierto grado de cooperación intermunicipal y entre las administraciones de rango diferente, pero sobre todo, una actuación selectiva que permita concentrar los escasos medios disponibles.

La diversidad fronteriza marca la existencia de distintos problemas de desequilibrio económico en el espacio, en el que los territorios afectados no se corresponden con frecuencia con regiones económicas²⁵. La distribución de los empleos no agrarios, indica condiciones distintas a lo largo de las fronteras. En este sentido las actuaciones, aunque con los mismos objetivos, habrán de ser distintas en el centro de la frontera, básicamente agrario y en los extremos fronterizos fundamentalmente industrial y de servicios.

Se debe de mejorar la dotación de infraestructuras, básicamente en las conexiones entre los centros detectados como dinámicos y sus limítrofes, fomentando la movilidad del empleo entre espacios homogéneos que ya no están divididos por la existencia de una línea fronteriza; siendo necesario, también, la cooperación de las distintas instituciones a nivel nacional, regional y local para el emprendimiento de tales actuaciones. Según F. Pérez, "algunas experiencias muestran la necesidad de una combinación de impulsos políticos y búsqueda de gestores ágiles y eficientes para conseguir la dinamización"²⁶.

Concretamente la estrategia a desarrollar en el espacio fronterizo necesita de un fortalecimiento de la región, fundamentalmente en el área seleccionada, para compensar las debilidades manifestadas en su economía, envejecimiento de la población, escasa capacidad empresarial, escasa vertebración intrafronteriza y la estructura económica tradicional, y afrontar las amenazas representadas por la creación del Mercado Único y la consolidación de los ejes de desarrollo europeos, para que no impidan aprovechamiento de las escasas oportunidades.

Por último se puede concluir que la existencia de una frontera y su efecto sobre el territorio no determina, por sí sola el grado de desarrollo de los espacios situados a su

²⁴ Las posibilidades de intervención económica que la normativa permite a la administración local puede verse detalladamente en FABRA i ABAT, P., (1985): "Las posibilidades de intervención económica de la administración local en la nueva ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés", *CEUMI*, n° 89/90, págs. 32 - 36. Aun cuando existe una gran diversidad de medidas e instrumentos que los gobiernos locales pueden establecer para fomentar la existencia de un tejido empresarial que conlleve al desarrollo de la comunidad, en opinión de G. Rego pueden clasificarse en dos grandes grupos: asegurar la dotación infraestructural y de equipamientos públicos directamente ligados a la actividad productiva y favorecer la constitución de PYMEs mediante el desarrollo de actividades que contribuyen a un mejor funcionamiento de las mismas y ofertando los recursos financieros necesarios. REGO VEIGA, G., (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno", *Estudios Territoriales*, n° 38, pág. 106.

²⁵ PÉREZ GARCÍA, F., (1987), op. cit., págs. 14 - 15.

²⁶ PÉREZ GARCÍA, F., (1987), op. cit., pág. 22.

alrededor, sino que en él influyen otros factores propios de su economía de pertenencia y de la dinámica de desarrollo territorial. No obstante, también queda claro que la frontera aunque no determina la situación, sí agrava la situación socioeconómica del espacio situado a su alrededor.

3. ANÁLISIS DE LA FRONTERA CASTELLANO-LEONESA CON PORTUGAL.

Las provincias de la Comunidad de Castilla y León fronterizas con Portugal presentan un emplazamiento caracterizado por escaso potencial económico y escasa polarización. Concretamente se sitúan en el cuadrante inferior izquierdo que es, a su vez, el cuadrante más negativo. No obstante, Salamanca se posiciona en una situación ligeramente más óptima que Zamora. La posición de ambos empeora cuando se considera el índice de polarización relativa.

A lo largo de la Raya aparecen vacíos caracterizados por situarse en ellas provincias con escasa capacidad dinamizadora del espacio tanto en el lado español como en el extremo portugués. Entre estas provincias, situadas en los citados vacíos, se encuentran Zamora y Salamanca.

Zamora, una de las provincias peor emplazadas, se caracteriza, además, por ser un espacio de escasa densidad y con bajo grado de desarrollo económico; a su vez presenta elevado envejecimiento de la población, fundamentalmente agrario y un elevado grado de ruralización. Por tanto, tiene escasa capacidad para emprender actividades dinamizadoras del espacio.

Salamanca, con un emplazamiento algo más positivo, se caracteriza por una presión demográfica mayor, un grado de desarrollo mayor a la vez que presenta un perfil demográfico menos envejecido. A su vez posee un grado de urbanización -porcentaje elevado de población que vive de forma concentrada- muy elevado, el mayor del conjunto del espacio fronterizo.

En este contexto adquiere especial relevancia la estrategia propuesta para todo el conjunto del espacio fronterizo en la que ambas provincias deben participar de forma activa y dinámica ya que se pueden configurar, fundamentalmente Salamanca, como áreas dinámicas capaces de contribuir a la vertebración fronteriza en el centro-norte de la Raya hispano-portuguesa.

4. EL PROGRAMA OPERATIVO INTERREG DE LAS REGIONES FRONTERIZAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL

4.1. La política comunitaria en relación con las zonas fronterizas

La creación del Mercado Único afecta directamente la particular situación de las zonas fronterizas ya que se convierten en zonas interiores de una Comunidad más integrada y son, a la vez, un instrumento para lograr un mayor equilibrio territorial. El ritmo de los cambios y las ventajas que éstos lleven aparejadas están determinados por tres factores principales: los avances hacia una mayor integración económica de la Comunidad, las inversiones en

infraestructura y la aplicación de reformas legales y administrativas que permitan una cooperación más estrecha con las regiones y ciudades vecinas²⁷. Además, el desarrollo futuro de las zonas fronterizas reviste especial importancia para la CE ya que representan tanto un obstáculo potencial como un posible modelo de desarrollo integrado del espacio económico y material del territorio en su conjunto.

A su vez, la Comisión Europea ha adquirido un mayor grado de responsabilidad con la reforma de la política regional comunitaria²⁸, y está desarrollando mecanismos de intervención para poder resolver los problemas de las zonas fronterizas. De esta forma, en julio de 1990, adoptó la iniciativa comunitaria INTERREG²⁹, promoviendo la cooperación transfronteriza para el desarrollo económico y para la ayuda a las regiones fronterizas a prepararse para el Mercado Único.

Contempla tres tipos de acciones:

- a. Planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos
- b. Aplicación de medidas que aumenten el flujo de información de un lado y otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas
- c. Creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación.

En 1994 se aprueba INTERREG II que engloba las funciones de INTERREG I y de la iniciativa REGEN, con lo que presenta dos capítulos diferenciados. Por un lado tiene como objetivo el desarrollo de la cooperación transfronteriza y la ayuda a las frontera interiores y exteriores de la Unión Europea para superar los problemas específicos derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y a la Unión Europea; por otro, debe completar redes de energía para conectarlas a redes europeas más amplias.

La filosofía que sigue INTERREG II, es la misma que la anterior concediendo especial importancia a la cooperación transfronteriza fomentando una mayor implicación de las autoridades locales y regionales. En definitiva busca fomentar el potencial endógeno de los espacios fronterizos ya que, teóricamente el citado modelo de desarrollo endógeno introduce un nuevo concepto de espacio económico. La vinculación entre territorio y sus condiciones, que proviene del carácter localizado de algunos factores de desarrollo,

²⁷ - Cf. COMISIÓN EUROPEA (1992), op. cit., pág. 170.

²⁸ - Cf. LANDABURU, E., (1991): "El Mercado Único y las políticas regionales comunitarias. El caso de España", *Información Comercial Española*, n° 609, págs. 67 - 69, COMISIÓN EUROPEA (1992), *Del Acta Única al Post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*, COM(92) 2000 final, Bruselas, pág. 9.

²⁹ - Comunicación C(90) 1562/3 a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos.

constituye, también, otra de las singularidades del citado enfoque, cuya viabilidad requiere un perfecto conocimiento de las capacidades e insuficiencias territoriales, es decir, la comprensión de las ventajas y desventajas que ofrece una región y que condicionan su potencial de desarrollo, concibiendo el territorio como un agente de transformación social³⁰. El desarrollo se entiende, pues, ligado al espacio, en el que el territorio juega un papel importante, interpretando el crecimiento, como la consecuencia de la actuación de las iniciativas locales en una región determinada.

Por otra parte hay que considerar que el logro del gran mercado y la cooperación transfronteriza persiguen el mismo objetivo: la supresión de las fronteras con el fin de incrementar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida. Las Comunidades Europeas se han inclinado hacia las relaciones transfronterizas y han apoyado el establecimiento de las comunidades de trabajo. La Comisión, aparte de participar en la financiación, intenta llevar a cabo una mejor coordinación tanto de estrategias de desarrollo de las regiones fronterizas como del reparto de las inversiones.

4.2. El Programa Operativo INTERREG de España y Portugal

España junto a Portugal ha presentado el Programa Operativo INTERREG de las regiones fronterizas de España y Portugal.

La estrategia establecida en él destaca, en primer lugar, que el Mercado Único es un hecho que moviliza a los agentes locales buscando temas susceptibles de cooperación³¹, la desaparición o apertura de la frontera genera gran interés de cooperación entre las zonas vecinas a lo largo de la fronteras; y por tanto, trata de responder a esta doble perspectiva, a las demandas locales, por una parte y, por otra, a respaldar iniciativas de ámbito regional dirigidas a mejorar las oportunidades que ofrecen los territorios fronterizos.

Es un programa infraestructural ya que la mayor parte de los recursos lo dedican a incrementar y mejorar la red de infraestructuras; actuación, por otra parte, acorde con la problemática planteada y necesaria en los espacios fronterizos.

También contempla otra serie de actuaciones que son adecuadas para solucionar la problemática planteada y contribuir al desarrollo de un sistema económico fronterizo. Entre ellas:

- Inician medidas para el desarrollo rural, apoyo a la industria, los servicios y la artesanía, es decir está apoyando la diversificación de actividades.
- Medidas dirigidas a la mejora de la competitividad en actividades económicas de futuro, teniendo en cuenta la calidad del espacio ambiental, que es demandada cada vez más por empresas con tecnología punta en los sectores industrial y de servicios.

³⁰ - GORE, C., (1984): Regions in Question. Methuen, Londres.

³¹ - Como recomienda la CEE en los sucesivos informes realizados y ya citados en páginas anteriores.

- Cooperación transfronteriza como necesidad para el emprendimiento de acciones integrales destinadas al desarrollo del espacio fronterizo.

A su vez el citado programa se olvida de algunas acciones claves para el desarrollo del espacio tales como:

- Promueve alguna de las acciones en uno u otro extremo de la frontera olvidando la puesta en marcha de acciones integradas entre los dos países. No plantea una estrategia de desarrollo desde una perspectiva global.
- No se establece, en ningún caso, la planificación común del desarrollo agrícola, únicamente el programa contempla un proyecto de estudios de preparación de acciones de desarrollo rural sobre una base transfronteriza. Esto significa una importante concienciación de las autoridades competentes, pero no actúa de forma enérgica de cara al desarrollo rural.
- No plantea actuaciones dirigidas a revitalizar centros urbanos medianos en el espacio fronterizo.

5. CONCLUSIONES

Los resultados del presente trabajo se pueden agrupar en tres grandes e importantes conclusiones:

- La creación de actividad económica mediante la cooperación transfronteriza entre espacios que ya no son fronterizos será escasa debido a que, por un lado no se dedican los suficientes recursos a su potenciación y por otro a que no se potencia la creación de núcleos medianos urbanos, ya sean de un Estado u otro, que capten la actividad del espacio fronterizo de su entorno.
- Con la desaparición de las fronteras desaparecerá el dinamismo nacional para dar paso al dinamismo comunitario. Así en la medida que los núcleos fronterizos sean incluidos en otras planificaciones superiores, nacionales y europeas, podrán aprovecharse de las ventajas que ofrece el Mercado único europeo, y reunir las condiciones para poder vertebrar el espacio fronterizo.
- Los planes propuestos son insuficientes, ya que promocionan únicamente el desarrollo del espacio mediante el aprovechamiento de las potencialidades y recursos de ese área, olvidando un enfoque global e integrado, en el que se tengan en cuenta las actuaciones intrafronterizas a nivel local, a nivel nacional y supranacional. Esta forma de actuar que, sin duda, generará efectos positivos en el espacio, provocará que sean efectos difusos sin una correspondencia inmediata en el desarrollo económico del espacio fronterizo. Si, por el contrario, tuviera en cuenta, además, los grandes ejes de desarrollo europeo originaría mayores efectos positivos que no se dispersarían sobre el espacio influyendo en el desarrollo espacial.

En definitiva los resultados muestran las debilidades del programa transfronterizo y de la cooperación transfronteriza en el logro de los objetivos propuestos manifestándose insuficientes para provocar el cambio estructural necesario que origine la integración de estos espacios en el contexto comunitario contribuyendo a la cohesión económica y social.

BIBLIOGRAFÍA:

- BIUCCHI, B. y GAUDARD, G., (1981): Régions frontalières, Grenzregionen, Regioni di frontiera, Editions Giorgi, Saint Saphorin, Berna.
- BOUDEVILLE, J.R. (1971): "Analyse économique des régions frontalières", Economies et sociétés, n°s 3 - 4;
- CHESHIRE, P., (1988): "Regiones urbanas y regiones rurales en la Comunidad Europea; la evolución de las ventajas de tipo espacial", Estudios Territoriales, n° 26, págs. 84 - 86.
- COMISION EUROPEA (1991): Las regiones en la década de los noventa, Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, COM(90) 609, Bruselas, Luxemburgo, págs. 105 - 119.
- COMISIÓN EUROPEA (1992), Del Acta Única al Post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones. COM(92) 2000 final, Bruselas:
- COMISIÓN EUROPEA (1992,): "El nuevo papel de las ciudades y regiones fronterizas", en Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994,): Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones, Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994,): Europa 2000. Coopération pour l'aménagement du territoire européen, Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994,): Guía de las iniciativas comunitarias 1994 -1999, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- FABRA i ABAT, P., (1985): "Las posibilidades de intervención económica de la administración local en la nueva ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés", CEUMT, n° 89/90, págs. 32 - 36.
- GAROFOLI, G., (1987): "Modelos locales de desarrollo", Estudios Territoriales, n° 22, págs. 160 - 163.
- GORE, C., (1984): Regions in Question, Methuen, Londres.
- HANSEN, N., (1977): "Border Regions: a critique of spatial theory and european case study", The Annals of Regional Science, n° 1.
- HEREDERO DE PABLOS, M.I. y MELLA MARQUEZ, J.M. (1991): "La región fronteriza de Castilla y León con Portugal: situación y perspectivas", Estudios Territoriales, n°

35, págs. 107 - 122.

KEEBLE, D. et al. (1981): Centrality, Peripherality and EEC Regional Development, Universidad de Cambrige, Downing Place, United Kingdom;

KEEBLE, D. et al. (1988): Peripheral Regions in a Community of twelve member States, Universidad de Cambrige, Downing Place, United Kingdom;

LANDABURU, E., (1991): "El Mercado Único y las políticas regionales comunitarias. El caso de España", Información Comercial Española, nº 609, págs. 67 - 69.

MARTÍN URBANO, P., (1993): Infraestructura del transporte terrestre y el desarrollo regional, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

PÉREZ GARCÍA, F., (1987): "Política regional y desarrollo endógeno", Estudios Territoriales, nº 22, págs. 13 - 27.

REGO VEIGA, G., (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno", Estudios Territoriales, nº 38, pág. 106.

STEINER, M., (1987): "El potencial económico regional y el desarrollo regional", Estudios Territoriales, nº 22, págs. 95 - 112.

STÖHR, W., (1981): "Development from Below: the Botton-up and Periphery Inward Development Paradigm" en W. B. STÖHR y D. R. F. TAYLOR (eds): Development from Above or Below?, J. Wiley and Sons Ltd., Chinchester, págs. 39 - 72.

STÖHR, W.B., (1986): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual", Estudios Territoriales, nº 20, págs. 179 - 201.

TAMAMES GOMEZ, R., (1969): Centros de Gravedad de la Economía Española, Ediciones Alianza. Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1983): Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case, OCDE, CT/RUR/113/06, OCDE, págs. 25 - 26

VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1983b): "Los programas territoriales, nuevo enfoque de la política regional de España", Estudios Territoriales, nº 11 - 12, págs. 13 - 30.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990): "Las regiones periféricas de la Comunidad ante el desafío del Mercado Único", Estudios Territoriales, nº 32, págs. 49 - 64.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., (1992): Local Employment development in rural and peripheral áreas, Local Employment development action programme, (Programa LEDA), Bruselas.