

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y SU EVOLUCION.—EL DESARROLLO REGIONAL EN EL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL ESPAÑOL

Por
EDUARDO FERNANDEZ COMBARRO
Dr. Ingeniero Agrónomo

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

DESDE la aparición del interés científico por la evolución económica de las sociedades —es decir, desde el origen mismo de la ciencia económica— se plantearon las bases de una polémica cuya evolución ha pasado por sucesivos estadios hasta que se ha alcanzado un relativo consenso sobre el objeto del desarrollo y los sujetos reales del mismo. De algún modo, la fuerza de los hechos ha facilitado ese acuerdo en unos pocos puntos esenciales: *el desarrollo económico no es sólo un «más tener», sino un «más ser»*, y en esa dirección el camino recorrido en las planificaciones nacionales de desarrollo ha seguido, sensiblemente, el siguiente proceso:

- 1.º Teorías del crecimiento económico basadas en modelos cíclicos o acumulativos, cuyo objetivo principal era la obtención de determinados niveles de renta *per cápita* por medio de la acumulación de capital. En general, en estas etapas se ignoran los costes sociales del sistema en los aspectos ecológicos y distributivos.
 - 2.º En las siguientes planificaciones se introduce la distinción entre crecimiento económico, únicamente cuantitativo, y la noción de desarrollo que comporta cambio de estructuras, lo
-

que, evidentemente, afecta a las instituciones de un país. En este punto no es fácil mantener la absoluta viabilidad de los modelos macroeconómicos, que no consideran factores sociales e institucionales. Estos deberán ser introducidos y el problema es cómo deben plantearse. En definitiva, es aceptada la existencia de factores exógenos (no estrictamente económicos), pero, «en el mejor de los casos, lo aceptamos a regañadientes como modelos suplementarios», según propia confesión del profesor de Yale G. RAINIS. El choque continuo con la realidad facilitó el acceso a los escalones de la planeación del desarrollo económico más actuales: la teoría del desarrollo integral y de la modernización, en la que entran de pleno derecho los aspectos sociales como factores integrantes del modelo de desarrollo que se considere.

Si bien los aspectos sociales son hoy reconocidos como relevantes para el desarrollo, subsiste todavía el problema para los Gobiernos de las prioridades entre lo económico y lo social, cuya expresión más rotunda, respecto a la prevalencia de lo social, la manifiesta H. W. SINGER cuando estima que la provisión de los recursos iniciales para «una mejor salud, mejor educación, mejor alimentación, mejor habitación, mejor seguridad social, etc.» son las llaves del crecimiento, es decir, que la elevación del nivel de vida es a la vez el objetivo del desarrollo y el modo de realizarlo. En el otro extremo, GALBRITH nos señala la dificultad de medir el progreso cultural y el desarrollo de la personalidad, mientras que los factores económicos admiten una fácil cuantificación que facilita su programación, si bien no deja de reconocerse que los factores sociales son básicos para el desarrollo. En definitiva, se admite la posibilidad simultánea del crecimiento económico junto al desarrollo social, negando toda oposición real entre progreso económico y progreso social. Ahora bien, la realidad es que entre las naciones occidentales se determina de hecho un orden de prioridades que beneficia más al capital que a lo social, lo que, sin duda, es fuente principal de tensiones y conflictos en estos países.

Como consecuencia, se estima que el entendimiento moderno del desarrollo en sus dos vertientes: económica y social, debe comprender el estudio y aplicación de unas medidas que den como resultado *un crecimiento económico y una evolución cultural y social* de la población afectada.

De aquí que la pretensión de integralidad del desarrollo integral

ha de consistir en la simultánea expansión de la estructura económica y progreso social, maximizando la localización de recursos económicos en el ámbito social, cuidando mantenerse dentro de los límites de los principios siguientes:

- 1.º Los objetivos sociales deben, a su vez, favorecer el crecimiento económico, por supuesto dentro de los límites de tolerancia de las reservas económicas del país, evitando la prelación de lo social de un modo indiscriminado (mejoras rurales, modernización de pueblos, servicios sociales, etc.).
 - 2.º Los objetivos sociales deberán ser seleccionados de modo que compensen o, al menos, aminoren los efectos negativos del crecimiento económico, especialmente por la industrialización y la urbanización, disminuyendo los costes sociales del desarrollo (evitar el chabolismo, problemas de educación y sanitarios, etc.).
 - 3.º La elección de objetivos sociales debe favorecer una distribución entre los diferentes grupos sociales, reforzando el apoyo a los grupos secularmente menos favorecidos por la estructura económica, lo que implica una fuerte política redistributiva (criterio selectivo).
 - 4.º Hay que investigar los factores institucionales, sociales y administrativos que pueden operar como limitativos del desarrollo; establecer los objetivos y la política de modernización cultural y profesional; difundir el espíritu de ahorro; fomentar los factores motivacionales y las actitudes propicias al desarrollo en la población, lo que comporta la difusión del modernismo considerado como una actitud favorable al cambio.
 - 5.º Deben incluirse aspectos demográficos en la planificación del desarrollo, sobre todo teniendo presente que este problema no se puede reducir a las actividades médico-técnicas de *planning* familiar, sino que incluye un complejo de factores socio-culturales que afecta a la fertilidad de los diferentes grupos sociales y nacionales. La discusión entre MALTHUS y GOLWIN y sus continuadores no se puede dar en absoluto por resuelta, ya que la preferencia por una u otra opción puede resultar más ideológica que científica.
-

Resumiendo, lo esencial en todos los planes nacionales, lo que de modo ambicioso se plantean, es el examen de los diferentes problemas que afectan al país, las variadas características regionales que lo integran, las condiciones de carácter psicológico e incluso sentimental de sus habitantes; todo ello con el propósito de señalar directrices y adoptar medidas que con aceptables márgenes de exactitud conduzcan a una evolución armónica y con la mayor urgencia posible.

DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL

La política de localización geográfica de las actividades económicas preside hoy las planificaciones de desarrollo en casi todos los países. Con ella se pretende atenuar las desigualdades que el medio natural, donde el hombre vive y trabaja, condicione en sus habitantes. El desarrollo regional busca, no sólo por razones sociales evidentes, sino también por motivos económicos, descubrir y potenciar las posibilidades reales de crecimiento de cada una de las zonas de un territorio, *incidiendo especialmente en aquellas marginadas donde se precise una mayor justicia distributiva*. Pretende obtener una cohesión socio-económica entre las distintas áreas geográficas de una unidad más amplia —sea ésta una nación, un conjunto de países o simplemente una región—.

De los principios básicos del desarrollo integral a los que antes aludimos, únicamente el segundo hace referencia de un modo implícito a los problemas ecológicos del desarrollo. El atender a los graves problemas que sobrevienen con la industrialización rápida, hace referencia, por supuesto, a las migraciones interiores, a la aparición del chabolismo y toda la secuela de miserias que conlleva. Hay, pues, un problema espacial, ecológico, en el crecimiento que, en principio, no se resuelve con el desarrollo integral tal y como se ha expuesto. Este problema se manifiesta por el siguiente mecanismo: el crecimiento económico consiste en el progresivo incremento del P. N. B. por medio de la elevación de las tasas de inversión y la consecuente formación de capital. En este punto de vista, los componentes espaciales son, a la vez, un factor de producción y un obstáculo para el intercambio económico; ello es lógico, dado que el incremento de las economías entre las empresas forman un conjunto interdependiente en el que se produce una división del trabajo «que favorece la ten-

dencia a una mayor concentración de la producción en empresas y centros cada vez mayores". Quienes contemplan el problema desde esta perspectiva asumen la idea de que las diferencias regionales o espaciales son un nuevo coste social del desarrollo que debe ser contabilizado entre los otros costes (población, chabolismo, desorganización social, delincuencia, etc.) que parece que comporta un desarrollo capitalista.

Sin embargo, es notorio el gran peligro de crear «centros-sanguijuela» dentro de un área territorial que va siendo desertizada progresivamente por un fenómeno de «succión», lo que, en definitiva, equivale a decir que existirá un área —una región— desarrollada, erosionando a un conjunto de regiones que se verán afectadas normalmente por los siguientes acontecimientos degradatorios:

- a) Una fuerte presión demográfica, con su secuela natural de exceso de mano de obra —agrícola, naturalmente— y subempleo o paro.
- b) Disparidades consecuentes entre los diferentes niveles de ingreso, habitación, educación, etc.
- c) Infradotación de la estructura de servicios sociales, que opera a la vez como estrangulador del desarrollo del área, dada la imposibilidad complementaria de atraer la industria a estas zonas, lo que refuerza el efecto desanimador de la población y, por tanto, desencadena o refuerza la tendencia al abandono de estas áreas.

Estos hechos pueden ser fácilmente constatados en cualquier país, y considerando el mundo como una unidad, entre grupos de países, lo que nos lleva a la necesidad de plantear la conveniencia de una uniformidad en la definición de la región.

Admitida la necesidad de la programación regional por todos los países, las realizaciones han sido varias y fructíferas en ocasiones. Sin embargo, al igual que siempre ocurrió en cualquier ciencia social en su fase pionera, la estructura conceptual necesaria para la formulación de criterios de decisión todavía adolece de numerosas imprecisiones. Existen una serie de interrogantes a los que cada país ha respondido de forma particular. Entre las cuestiones básicas por resolver, se encuentran:

- a) La división regional. ¿Cuáles son verdaderamente los criterios más operativos para delimitar una región en términos de

características geográficas, socio-culturales, políticas y económicas?

- b) Realizada la división regional, ¿cómo se compatibilizan los objetivos globales con los regionales? Es decir, ¿cómo se diseñan eficazmente los programas regionales?
- c) ¿Qué papeles deben asumir el sector privado y los diferentes niveles del sector público?
- d) ¿Cuál es la función —y hasta dónde debe llegar— de las áreas de crecimiento para ayudar a reconvertir el excedente de población rural?

Las diferentes respuestas a tal cúmulo de interrogantes pueden ser, y casi lo son de hecho, infinitas. Empezando por el concepto de región, nuestro más claro ejemplo, el de la Comunidad Económica Europea, es un buen exponente de la variedad en su concreción dentro de cada uno de los Estados que la integran. Otro tanto puede decirse en relación con las técnicas de la programación regional; en efecto, la perspectiva de acondicionamiento del territorio es diferente a la puramente económica de los polos de desarrollo o de los ejes de crecimiento, regiones, programa, etc. Pero en la práctica es difícil encontrar una aplicación pura de cualquiera de estas técnicas.

Probablemente, todo país deberá plantearse una perspectiva múltiple a la hora de escoger y definir sus áreas regionales, puesto que algunas áreas habrán adquirido la suficiente consistencia cultural en torno a un núcleo como para justificar su definición por la evidencia, en tanto que otras regiones deberán ser literalmente «inventadas» por el organismo planificador.

En definitiva, el problema principal de la serie de alternativas posibles estribará en la necesidad de encajar las perspectivas macro-económicas del desarrollo del país con las necesidades de orden menor, comunitarias, de microplaneación, mucho más próximas a la población, *que en ningún momento debe dejar de verse como protagonista del desarrollo*, de modo más prioritario que el incremento del P. N. B. o la tasa de inversión.

Este recurso a la población es la mejor justificación de la planificación regional integral, que permite «coordinar el desarrollo al nivel de la granja con la política nacional», según la afirmación de R. WEITZ, que compartimos completamente, si bien nos lleva de nuevo a considerar como preeminente la posición de los individuos concretos en la planificación integral, ya que, al fin y al cabo, toda moder-

nización, todo cambio, implica la aceptación por parte de los actores de elementos exógenos a su sistema cultural, que deben ser asimilados con mayor o menor esfuerzo. En suma, la motivación de los individuos para el desarrollo nos aparece como un factor esencial de la planeación regional y supone la necesidad de establecer grandes planes previos o simultáneos de mentalización, extensión y vulgarización.

Lo verdaderamente difícil en todo plan de desarrollo es asegurar esta participación de todos los sectores económicos a través de cauces adecuados que signifiquen la aceptación pública. De modo especial, en el Sector Primario el problema se agiganta. Las dificultades de penetración de ideas y de cambios son aquí mucho mayores. Las nuevas técnicas de producción agraria y las grandes posibilidades de la agricultura asociativa han de vencer el arraigo de tradiciones y costumbres, el escepticismo de muchos y el conformismo de otros. La general lentitud con que mejoran los niveles rurales es siempre un freno al desarrollo nacional, sobre todo en sus primeras fases, y su raíz hay que buscarla en la deficiente preparación del hombre de campo, que tarda en admitir las ventajas de la técnica y en asimilar las líneas de conducta que la nueva coyuntura económica le imponen.

De aquí que los mayores esfuerzos en las primeras etapas de un desarrollo programado han de prestar especial atención a la mejora del nivel educativo en las áreas rurales. Un sistema formativo que se adapte a las necesidades locales y proporcione un contenido profesional —extensión agraria— que sirva a estas necesidades. Hay una cosa clara: *el desarrollo socio-económico está claramente ligado a la capacidad de cada pueblo para movilizar sus recursos, para proyectar su propio futuro.*

Para mí, la filosofía del tema se resume a que los aspectos económicos tienen un valor puramente instrumental; tratar de obtener el máximo rendimiento de los recursos de un país para ponerlos al servicio de sus habitantes. Pero el objetivo es que el hombre es el destinatario de los frutos del desarrollo.

LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA: REGIONALIZACION Y COMARCALIZACION

«En España, el III Plan de Desarrollo Económico y Social aspira a integrar la política regional en el marco de la programación global

y sectorial, y ambas en un esquema más amplio de ordenación del territorio. Esta integración a nivel nacional no debe entenderse como un añadido a la planificación sectorial, sino que debe ser considerada, de un modo sustantivo, como uno de los aspectos cada vez más importantes en la elaboración del propio Plan.» (Del III Plan.)

«Este nuevo enfoque supone la posibilidad de introducir objetivos específicamente regionales que son interdependientes y simultáneos con los objetivos nacionales. No debe haber contradicción entre ambos tipos de objetivos si se tiene en cuenta que, de una parte, los de carácter nacional no se obtienen por suma de las aspiraciones locales y, de otra, que el desarrollo regional óptimo ha de ser compatible con el nacional.» (Del III Plan.)

Las fases por las que han pasado los programas de desarrollo desde un enfoque sectorial al regional se componen de las siguientes etapas:

- a) Polarización industrial. Localización y estrategia de los Polos de industrialización.
- b) Programas parciales de desarrollo regional, cuyo ámbito abarca normalmente áreas regionales fundadas en un aspecto especializado (minería, regadíos, expansión agraria) o en una situación social definida.
- c) Ordenación del territorio: planes de comarcalización en los que se unen los aspectos sectoriales del desarrollo con los espaciales.

Esta tentativa de engarce —no exenta de dificultades— entre planificación sectorial y planificación regional se plantea en el III Plan a través de los siguientes frentes:

- una política de los asentamientos metropolitanos, urbanos y rurales;
- una adecuada estructura de la política de localización industrial;
- una definición de los esquemas físicos y sectoriales de las acciones y de los programas regionales selectivos.

Así, de la fase sectorial claramente industrial del Primer Plan, a la más actual de acción comarcal, se produce una acumulación de experiencias que equivale a una profundización en matices crecientemente más sofisticados desde una perspectiva técnica, lo que desde

un punto de vista social equivale a una mayor aproximación a los problemas reales de la población en el contexto regional y, con ella, a la formulación de un programa de desarrollo regional lo más integral que sea posible con los recursos disponibles.

PLANES DE COMARCALIZACIÓN.

La incidencia en el desarrollo general de los programas realizados en España hasta el momento ha tenido algunos éxitos destacables, a la vez que ha provocado algunos estrangulamientos en las áreas afectadas. Uno de estos últimos ha sido la tendencia a la emigración interior de la población comprometida por los programas regionales o subregionales de tipo parcial y a la concentración de población en las ciudades impulsadas como polos de desarrollo o comarcas en expansión.

Por otra parte, el aumento del nivel de instrucción de las áreas rurales conduce a la emigración, al transvase del campo a la ciudad y a las zonas industriales precisamente de los hombres más decididos y mejor dotados. Normalmente, esta emigración es el resultado de un exceso de mano de obra, que se acelera a medida que se extiende la mecanización y que, además de inevitable, es beneficiosa, por cuanto tiende a la situación de equilibrio deducida de los recursos existentes.

Las consecuencias negativas de la emigración son dobles: de un lado, la marcha de hombres en edades de pleno rendimiento y con mayores ilusiones, y de otro, la creación de un clima de desesperanza entre muchos de los que quedan, para los que la agricultura, el permanecer en el campo, significa el reconocimiento de su inferioridad para progresar. Es difícil obviar este proceso discriminatorio en las corrientes emigratorias. Para corregirlo, hay que plantearse programas de asesoramiento sociológico a las comunidades rurales, combinados con un eficaz servicio de extensión agraria, que devuelvan la confianza y la trascendencia del gran papel que la agricultura juega en la economía de los países.

A más de este efecto emigratorio, se presentan disparidades no sólo en la paridad de rentas individuales de las personas, sino también en la posibilidad de disposición de bienes y servicios culturales (distracciones, deportes, cultura, etc.), que deben entrar, igualmente, en una concepción integral de la paridad. En consecuencia, se pensó

en la conveniencia de ampliar hasta el límite la teoría implícita en los polos de desarrollo, pero, naturalmente, desde una perspectiva diferente; se trata de conseguir una situación equivalente de servicios comunitarios a disposición de la población entre las zonas rurales y las metropolitanas o, al menos, minimizar la diferencia en todo lo que sea posible.

Para ello, en el III Plan se establecen las definiciones de comarca, cabecera comarcal y núcleo de expansión, que, respectivamente, serán las áreas subregionales caracterizadas por una máxima homogeneidad climática y agroeconómica, en la cual existe un lugar central (Central Place) que polariza la prestación de determinados servicios de rango superior al primario, en tanto que los núcleos de expansión prestarán en un entorno más pequeño servicios de orden más inferior.

Naturalmente, se hizo necesario realizar un profundo estudio de índole nacional para seleccionar estas áreas y sus núcleos dentro del conjunto de los 9.200 municipios existentes en España. En cada provincia se constituyó un equipo, con representación gubernamental, sindical y corporativa, en que los expertos redactaron una lista provisional de núcleos susceptibles de ser seleccionados para cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Población superior a su contorno.
- 2) Tasa de emigración inferior a su contorno o tener inmigración.
- 3) Ser nudo de comunicaciones.
- 4) Realizar ferias o mercados.
- 5) Disponer de establecimientos financieros y servicios escolares.
- 6) Viabilidad de ubicación de industrias y/o centro potencial de turismo.

Esta lista provisional fué estudiada por los equipos de la Administración Central, que efectuó correcciones que tuvieron que ser confirmadas por las organizaciones provinciales afectadas; así se llegó a la definición de un conjunto de 1.514 núcleos, seleccionados como cabeceras de comarca (447) y localidades de expansión (1.067). Alcanzado este punto se inició la segunda fase de la preparación del plan de actuación comarcal, consistente en separar de entre esos núcleos aquellos que debían ser sujetos a los planes de actuación como

Áreas Metropolitanas de servicios complejos; distinguir, igualmente, las Áreas Urbanas, en que se concentran los polos de desarrollo industrial, y las Áreas Rurales, puesto que, evidentemente, la política a seguir deberá ser diferente en cada una de estas categorías poblacionales, y aún más en el caso de las áreas rurales, en las que la existencia de varias formas de agricultura en el país hace necesario tratamientos diferenciales entre ellas, aun dentro de las mismas regiones.

En definitiva, la región queda entonces como una instancia superior, pero la acción sobre la misma se fracciona en un número variado de áreas comarcales, con un tratamiento especial para cada una de ellas a través de un equipo interdisciplinario residente en la misma comarca.

La fijación del criterio de selección de las diferentes categorías de cabeceras comarcales se realizó a través de la evaluación de las cuotas de mercado que comprendía a cada una de las localidades seleccionadas como cabecera. Este criterio, que es un desarrollo de los modelos gravitacionales y de la teoría del lugar central, fijó el límite de cuotas de mercado por debajo del cual se podría hablar de áreas rurales en función de las necesidades de inversión para cubrir las deficiencias de dotación de servicios.

En total, se obtuvieron:

Áreas metropolitanas	23
Áreas urbanas y semiurbanas	138
Áreas rurales	286
TOTAL.....	447

En resumen, la estructura de la ordenación del territorio se concibe del modo siguiente:

Existen 11 regiones, cada una de las cuales cuenta con, al menos, una gran ciudad proveedora de servicios de rango más elevado al conjunto. En el *hinterland* del área metropolitana hay varias áreas urbanas o semiurbanas que prestan servicios a su contorno de áreas rurales, y cada una de éstas con su cabecera comarcal, cuya capacidad de servicios se reduce a las funciones más inmediatas para la población. Estas son:

- a) La función escolar o educativa.
- b) La función sanitaria.

- c) La función de recreo o distracción.
d) La función administrativa.

El tipo medio de estas comarcas rurales tiene como características generales la siguiente estructura:

Cabecera comarcal	1
Núcleos de expansión	2
Localidades suficientemente dotadas del mínimo de servicios primarios	4
Localidades deficientemente dotadas	12
Población total	25.000 h.

En cada una de las comarcas se calcula necesaria la inversión de algo más de diez millones de pesetas al año, durante un período de cuatro años, para obtener la deseada paridad en los servicios comunitarios básicos. Esto supone una inversión de 11.440 millones de pesetas en las 286 áreas rurales españolas durante el cuatrienio 1972-75, equivalentes a 168 millones de dólares.

Para poder determinar el volumen de servicios necesarios fué realizado un estudio de la dotación actual de dichas cabeceras y núcleos y, además, un sondeo de aquellos servicios que se consideraban más valiosos, con lo que se formó un modelo de cabecera comarcal equilibrada, que se compone de los servicios siguientes:

Clase de servicio	N.º de servicios previstos
Comerciales (alimentación, vestido, mobiliario, etc.)	9
De equipamiento urbano (pavimentos, parques, iluminación pública, saneamientos, etc.)	6
Sanitarios (médico, farmacia, centro de higiene, etc.) ...	4
Educativos (formación básica y profesional)	8
De seguridad (policía, bomberos, etc.)	4
Recreativos (centros sociales y deportivos)	6
Jurídicos (notario, abogados, Juzgado, etc.)	4
Financieros (Caja Rural y Bancos)	4
Comunicación (correos, telégrafos y autobuses, etc.)	5
De intercambio (mercados, silos, carburantes, talleres, etc.).	12
TOTAL	62

Cuando se complete el conjunto de servicios previsto para una cabecera comarcal, se tendrá un modelo de localidad rural en que se minimizan las diferencias de equipamiento entre las áreas urbanas y las rurales. Este hecho, por sí mismo, es una buena justificación de la política de comarcalización, planteada como sustitutivo de la

dotación real de todos los núcleos de población (9.200 municipios significan más de 100.000 entidades de población) inaccesible por limitaciones económicas. En el límite de lo planeado, cualquier habitante de zonas rurales tiene posibilidad de acceso a un servicio «urbano». La complejidad de los 62 servicios disponibles desde la cabecera se reducen en los núcleos de expansión a 33 y, finalmente, a 12 en las localidades dependientes, es decir, en los núcleos de población no seleccionados de cara a la dotación de servicios, por tener una tasa elevada de emigración y no cumplir los requisitos mencionados antes. Sin embargo, en estos centros se prevé la instalación, mejora o mantenimiento de un conjunto de servicios mínimos, entre los cuales se puede contar el agua, luz y teléfono, además de los caminos secundarios de acceso a la cabecera y núcleos de expansión. Todo esto, evidentemente, forma una parte del programa de desarrollo en lo que respecta a la paridad de oportunidades de disposición de servicios en el medio rural.

Para la aplicación de estos programas de mejora urbana, e incluso para los de mejora de las viviendas rurales, se cuenta como elemento básico de la acción real la inclusión dentro del plan de procesos de desarrollo comunitario, en los que la participación de la población garantiza tanto la utilidad futura de la mejora que se acometa, como también, y esto es esencial, su organización para la acción de transformación que comporta un programa de desarrollo al nivel más inmediato, más perceptible por ello, el de la comunidad local.

La estructura de esta organización que colabora con la Administración en el desarrollo nace en las Juntas o Comités Locales de Desarrollo, que normalmente se crean para un propósito definido. De este nivel se asciende a las Juntas Comarcales en que concurren los intereses de la Administración, representadas por los técnicos encargados del desarrollo de la comarca, los organismos sindicales de los agricultores y los poderes locales, con el objeto de trazar un plan completo para todas las localidades de una comarca. Por encima de esta Junta existe la creación de Juntas Provinciales y Regionales, cuya dirección es más política y administrativa, en el sentido de tener la responsabilidad de vincular la política local de desarrollo emprendida por las comunidades del área con la política global del Plan.

Finalmente, la aspiración de integralidad del desarrollo comarcal obliga a introducir una política de mejora cultural, profesional y, sobre todo, de la estructura productiva.

Las partes principales de este último programa son:

- 1.º Promoción de la creación de empresas viables por medio de la cooperativización y la permeabilidad en la movilidad de las tierras.
- 2.º Incremento de la acción sobre infraestructura agrícola (puesta en riego y concentración parcelaria).
- 3.º Capitalización de las explotaciones agrarias viables por medio de créditos de bajo tipo de interés, y plazo medio o largo, para maquinaria e instalaciones fijas.
- 4.º Organización de la asistencia técnico-económica a través de Centros de Gestión comarcales e intercomarcales, a la vez que se refuerza la profesionalización de los agricultores.
- 5.º Organización de asociaciones de segundo grado para la prestación de servicios especiales (reparación de maquinaria, semillas selectas, etc.) y comercialización de los productos agrarios.

Con este esquema de acción global se pretende que, en un plazo relativamente corto de años, el medio rural alcance la paridad social con las zonas urbanas y reduzca todo lo que sea posible las diferencias económicas a través, sobre todo, de una reducción de costes, eliminación del subempleo y un incremento de la productividad.

RESUMEN

El desarrollo económico no es sólo un "más tener", sino también un "más ser", y en ese sentido las planificaciones económicas nacionales han experimentado una profunda evolución. Se inició aceptando factores exógenos no estrictamente económicos, aunque, como afirma RAINIS, se aceptaron "a regañadientes". La realidad facilitó el acceso a la planificación económica de los aspectos sociales, llegándose así a la teoría del desarrollo integral. Si bien subsista todavía para los gobiernos la prioridad entre lo económico y lo social y aunque para algunos autores, como SINGER, la prevalencia de lo social son las llaves del crecimiento; otros, como GALBRITH, señalan la dificultad de poder medir el desarrollo de lo social y cultural, frente a la facilidad de medición de lo económico.

En la actualidad, las planificaciones de desarrollo en todos los países están presididas por la política de localización geográfica de las actividades económicas, tratando de atenuar las desigualdades con que el medio natural condiciona a sus habitantes. Aunque existen todavía una serie de interrogantes, a las que cada país trata de contestar particularmente, sobre delimitación de la división regional, compatibilización de objetivos globales con los regionales, papeles del sector privado y del público en el desarrollo, reconversión del excedente de la población rural, etc., etc. El problema principal de esta serie de alternativas estriba en la necesidad de

encajar las perspectivas macroeconómicas del desarrollo del país con las necesidades de orden menor, comunitarias, próximas a la población, la cual en ningún momento debe dejar de verse como la protagonista del desarrollo. De aquí que los mayores esfuerzos en las primeras etapas de un desarrollo programado han de dirigirse a la mejora del nivel educativo y profesional —extensión agraria— en las zonas rurales, ya que el desarrollo económico está claramente ligado a la capacidad de cada pueblo para movilizar sus recursos, para proyectar su propio futuro.

Por lo que se refiere concretamente a España, su III Plan de Desarrollo Económico y Social aspira a integrar la política regional en el marco de la programación global y sectorial, y ambas en un esquema más amplio de ordenación del territorio. Ello supone la posibilidad de introducir objetivos específicamente regionales que son interdependientes y simultáneos con los objetivos nacionales.

En este III Plan que se comenta se establecen las definiciones de comarcas, cabecera comarcal y núcleo de expansión, que respectivamente serán las áreas subregionales caracterizadas por una máxima homogeneidad climática y agroeconómica, en la cual existe un lugar central que polariza la prestación de determinados servicios de rango superior al primario, mientras los núcleos de expansión, por su parte, prestarán en un entorno más pequeño servicios de orden más inferior. Así, se ha llegado a la definición de un conjunto de 1.514 núcleos, 447 cabeceras de comarcas y 1.067 localidades de expansión.

Esta política de comarcalización, que corresponde a las once regiones en que se ha estructurado el territorio nacional, precisan de una serie de servicios, a distintos niveles, que igualmente se detallan en este trabajo.

RÉSUMÉ

Le développement économique ne consiste pas seulement à "avoir plus", mais aussi à "être plus" et, dans ce sens, les planifications économiques nationales ont subi une profonde évolution. Il commença en acceptant des facteurs exogènes qui n'étaient pas strictement économiques, même si, comme l'affirme RAINIS, on les accepta à contre-cœur. La situation facilita l'accès des aspects sociaux à la planification économique et l'on arriva ainsi à la théorie du développement intégral. Mais, il subsiste encore pour les gouvernements une priorité entre l'économique et le social et, bien que pour quelques auteurs comme SINGER, la prédominance du social soit la clé de la croissance, d'autres comme GALBRAITH signalent la difficulté de pouvoir mesurer le développement du social et du culturel en face de la facilité de mesurer l'économique.

Actuellement, les planifications du développement dans tous les pays sont présidées par la politique de localisation géographique des activités économiques qui essaient d'atténuer les inégalités par lesquelles le milieu naturel a une influence déterminante sur les habitants. Cependant il existe encore une série de questions auxquelles chaque pays essaie de répondre, en particulier sur la délimitation de la division régionale, la compatibilité des objectifs d'ensemble avec les objectifs régionaux, les rôles du secteur privé et du secteur public dans le développement, la reconversion de l'excédent de la population rurale, etc., etc. Le problème principal de cette série de questions repose sur le besoin d'harmoniser les perspectives macro-économiques du développement du pays avec les nécessités d'ordre mineur communautaires de la population qui ne doit cesser à aucun moment d'être vue comme la protagoniste du développement. C'est pourquoi les plus grands efforts dans les premières étapes d'un développement programmé doivent être orientés vers l'amélioration du niveau éducatif et professionnel —extension agricole— dans les zones rurales, puisque le développement écono-

mique est nettement lié à la capacité de chaque peuple de mobiliser ses ressources, de faire des projets pour son propre avenir.

En ce qui concerne plus précisément l'Espagne, son IIIe Plan de développement économique et social aspire à intégrer la politique régionale dans le cadre de la programmation globale et sectorielle et de les inclure toutes les deux dans un schéma plus vaste d'aménagement du territoire. Cela représente la possibilité d'introduire des objectifs spécifiquement régionaux qui sont indépendants des objectifs nationaux tout en étant simultanés.

Dans le IIIe Plan qu'on commente ici, on établit les définitions des régions, des chefs-lieux de région et des noyaux d'extension qui seront respectivement les aires régionales qui seront caractérisées par une homogénéité climatique et agro-économique maximale. Il y existera un centre polarisant la prestation de services déterminés d'une catégorie supérieure à l'échelon primaire, tandis que les noyaux d'expansion rendront de leur côté des services d'un ordre inférieur, dans un cadre plus réduit. On est arrivé ainsi à définir un ensemble de 1.514 noyaux, de 447 chefs-lieux de région et de 1.067 localités d'expansion.

Cette politique de régionalisation qui incombe aux onze régions qui ont formé la structure du territoire national a besoin d'une série de services aux différents échelons qui sont exposés également en détail dans ce travail.

SUMMARY

Economic development is not only "having more", but also "being more", and in this sense the Spanish economic planning has undergone a profound evolution. When it started, it accepted exogenous factors which were not strictly economic, although, as *RAMÍREZ* says, they were accepted reluctantly. The reality facilitated the access to the economic planning of the social aspects, and thus a theory of integral development was arrived at. Although the priority between the economic and the social still persists for some governments and although for some authors such as *SINGER* the prevalence of the social is the key to growth, others, such as *GALBRAITH*, point out how difficult it is to measure social and cultural development compared with the ease with which the economic is measured.

At the present time, the planning of development in all countries is governed by the policy of geographical localisation of economic activities, in an attempt to diminish the inequalities with which the natural environment condition its inhabitants. Although there still exists a series of questions, to which each country tries to give its own particular answer, about delimitation of the regional division, the parts to be played in development by the private and public sectors, reconversion of the surplus rural population, etc., etc. The principal problem in this series of alternatives arises from the need to fit in the macroeconomic prospects of a country's development with necessities of a minor order, community ones, close to the population, which must never for one moment cease to see itself as the protagonist in the development. Hence it follows that the greatest efforts in the first stages of a planned development have to be directed towards the improvement of the educational and professional level—in its agrarian extension—in the rural zones, for economic developed is clearly bound up with each people's capacity to mobilise its resources, to project its own future.

With reference to Spain in particular, her 3rd Plan of Economic and Social Development aspires to an integration of regional policy in the framework of the global and sectorial programming and both of them in a wider scheme for ordering the territory. This implies the possibility of

introducing specifically regional objectives which are interdependent and simultaneous with the national objectives.

This 3rd Plan we are discussing establishes definitions of districts, district capital and expansion nucleus which will be respectively the sub-regional areas characterised by maximum climatic and agro-economic homogeneity, in which there exists a central place that will polarise the provision of certain services of a rank higher than the primary, while the expansion nuclei, for their part, will provide services of a lower order, on a smaller scale. Thus they have arrived at the definition of a total of 1,514 nuclei, 447 district capitals and 1,067 expansion localities.

This policy of division into districts, which corresponds to the eleven regions of which the Spanish territory is built up, calls for a series of services, at different levels, which are also described in this work.

