

# REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN ESPAÑA

Por

MANUEL MARTIN LOBO

Doctor Ingeniero de Montes

## S U M A R I O :

INTRODUCCION.—PRIMERA PARTE: EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONALES.—I. ACTUALIDAD DEL TEMA Y SU JUSTIFICACIÓN.—II. REVALORIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN REGIONAL. Origen de las diferencias regionales. Tipología de las regiones insuficientemente desarrolladas. El desarrollo nacional y el regional. La integración europea no es antinómica del desarrollo regional.—III. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL. *Francia*: La Compagnie National du Rhône. Actuaciones más recientes. La Ordenación del Bajo Ródano y Languedoc. *Inglaterra*. *Estados Unidos de América*: La Tennessee Valley Authority. Otras actuaciones. *Italia*: La Cassa per il Mezzogiorno. *España*. *Otros países*. *Acciones internacionales*: La zona piloto de Cerdeña.—IV. EL DESARROLLO REGIONAL: PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y MÉTODOS. El concepto de región. Los principios del desarrollo regional. Los objetivos del desarrollo regional. Los métodos del desarrollo regional. Papel del Estado en el desarrollo regional.—V. LA PLANIFICACIÓN, INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL. Definiciones de planificación. La planificación regional. Las modalidades jurídico-administrativas de la planificación regional.—VI. BASES PARA UNA AUTÉNTICA PLANIFICACIÓN REGIONAL. Plan Nacional y Planes Regionales. Revalorización de la dimensión regional. El desarrollo regional. La planificación regional.

## INTRODUCCION

El periódico *Le Figaro* de 2 de junio del presente año 1960, en su página quinta, publicaba a toda plana (ocho columnas) el siguiente titular: LA FRANCE «REMODELEE». A primera vista se trataba de una solución a un problema meramente administrativo: «remodelar» Francia con «el deseo de armonizar los resortes

---

territoriales de los servicios exteriores del Estado de forma que se supriman los solapes de circunscripciones perjudiciales a la buena marcha de los servicios públicos y a los intereses de los administrados, y ello evitando la creación de direcciones o servicios nuevos» (1). Para ello, y en relación con una treintena de administraciones y organismos, se agrupaban convenientemente los 90 departamentos (provincias) existentes, en 21 «circunscripciones de acción regional».

Las administraciones u organismos afectados eran, entre otros, los de: Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, Comercio Exterior, Navegación Aérea, Puertos y Caminos, Turismo, Industria, Meteorología, Minas, Circunscripciones Eléctricas, Crédito Agrícola, Aguas y Bosques, Seguridad Social, Ingeniería Rural, etc.

El apelativo puesto a las nuevas circunscripciones, esto es, «de acción regional», aclaraba, sin embargo, la mayor trascendencia de las disposiciones mencionadas, desarrolladas en el Decreto de 2 de junio de este año, según lo previsto en el Decreto núm. 59-171, de 7 de enero de 1959, que prescribía la revisión de las circunscripciones y servicios del Estado con vistas a su armonización con las circunscripciones de los planes regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.

Acción regional, desarrollo regional, planificación regional, son frases que en estos últimos tiempos se oyen con insistencia en los planos político, económico, social, regional...

Mas no es por azar ni por snobismo por lo que numerosos Gobiernos se hallan empeñados actualmente en tareas y acciones de desarrollo y planificación regionales, de gran envergadura casi siempre, sino porque es una necesidad sentida a la que hay que buscar acertada y urgente solución. Y es que la experiencia ha revelado que la ausencia de una comedida y acertada planificación regional comporta graves inconvenientes, superiores a los que pueden provenir de preocuparse de la región, lo cual en sí no es necesariamente contrario a los intereses generales más amplios de la nación, ni peligroso para el progreso económico, aunque hay, sin embargo, entre otros, el riesgo de desencadenar reivindicaciones regionales no siempre acertadas ni compatibles.

---

(1) *Journal Officiel de la République Française*, año 92, núm. 129, viernes 3 junio 1960. "Décret n.º 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives".

No conviene, sin embargo, exagerar los peligros de una acción de este tipo, porque no se trata de regionalismo político, histórico ni administrativo, a la vieja usanza, sino de una especie de «regionalismo económico», distinto y superior a los anteriores, que en opinión de DAVID E. LILIENTHAL, creador de la T. V. A. (de que luego tendremos ocasión de hablar), «fortalece la nación, no la divide». Porque, como también dice M. R. CORBIÈRE, «tal política se basa, por el contrario, en la supremacía del interés nacional, tratándose de un verdadero regionalismo nacional».

Más aún, y no sólo en el ámbito de la nación, sino en el internacional, la integración de las regiones a la vida nacional, en opinión del profesor J. LAJUGIE, de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Burdeos, es totalmente necesaria, «sobre todo si la nación piensa en la integración internacional». Extremos todos que más adelante tendremos ocasión de desarrollar y puntualizar debidamente.

## PRIMERA PARTE.—EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONALES

### I.—ACTUALIDAD DEL TEMA Y SU JUSTIFICACIÓN.

Hay, ciertamente, quienes niegan que la región pueda constituir en sí misma el fin de una política de desarrollo, porque consideran que ésta no puede concebirse más que en el ámbito de la nación, y que, por otra parte, y en general, no se puede ni se debe asimilar los problemas regionales a los nacionales.

Pero, desde luego, tal enfoque no es acertado. Se acerca más a la realidad, a nuestro juicio, el considerar que el desarrollo económico total de un país lleva consigo, quiérase o no, el estudio de las diversas regiones que integran una economía nacional.

Y es que el concepto de nación, hoy, además, en tantos aspectos superado, a menudo se plasma forzosamente en magnitudes macroeconómicas ciertamente poco representativas de la realidad interna de un país, por lo que es preciso que la nación se descomponga en sus elementos integradores reales: las diversas zonas o regiones, surgiendo así la teoría del desarrollo regional como base y fundamento del desarrollo nacional.

Por otra parte, si hasta muy recientemente el desarrollo eco-

nómico no ha sido tratado teóricamente más que a nivel nacional, hoy está siendo planteado a escala regional con sustantividad y formulación propias, que ha hecho afirmar rotundamente al profesor LAJUGIE, ya citado: «Si hasta aquí el desarrollo regional ha sido considerado con demasiada frecuencia como una simple receta de política económica, conviene que en el futuro sea admitido unánimemente como una categoría esencial de la teoría económica» (2).

En el terreno práctico, además, han sido las propias regiones las que han planteado el problema en todo el mundo. No en vano han surgido en diversas zonas o regiones de algunos países graves problemas económicos y sociales que han obligado a los Gobiernos a llevar a cabo programas de desarrollo regional. Han sido, pues, razones políticas, fundamentalmente, las que han puesto en marcha un deseo de analizar y solucionar racional y científicamente los problemas regionales, especialmente el hecho irritante del atraso de unas regiones de un mismo país respecto de otras más prósperas.

Tales razones han encontrado, por otra parte, estímulo en la evolución de los objetivos de la política económica, desde KEYNES hasta la actualidad, en que se estima necesario la obtención de un desarrollo armónico y equilibrado, tanto por sectores de la economía como espacial y geográficamente, para lo que es preciso mantener firmemente el ritmo de las regiones en desarrollo y el progreso acelerado de las menos desarrolladas.

Todo ello ha sido visto acertadamente en el Tercer Plan de Modernización y Equipo Francés (1958-61), cuando, después de exponer los objetivos del Plan, considera las condiciones de realización del mismo, que fija en cinco esenciales, siendo una de ellas el «desarrollo armónico de la actividad económica en las diferentes regiones»; condiciones, dice, que «están estrechamente ligadas entre sí».

Es decir, que el equilibrio económico, el financiero, el exterior y el del empleo, que son las cuatro restantes condiciones, no pueden desligarse, sin peligro de craso error, del *equilibrio geográfico* (3).

---

(2) Comunicación del profesor JOSEPH LAJUGIE, de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Burdeos, al Congreso Anual de Economistas de Lengua Francesa (París, 25 y 26 mayo 1959).

(3) Más aún, en el citado Plan se dice expresamente: «Descentralización y reequilibrio regional son dos importantísimos problemas que se han de colocar entre los que se deben

Y en el Informe de 21 de julio de 1960 sobre los obstáculos a la expansión económica francesa, el Comité constituido por Decreto número 59-1.284, de 13 de noviembre de 1959, después de hacer el inventario de los obstáculos a la expansión, expone los principios de acción para eliminar los obstáculos a un crecimiento armonioso, entre ellos los desequilibrios regionales, mediante una política económica regional, que «sólo podrá ser plenamente eficaz si, en ciertos casos, fuera más sistemática, más vigorosa y mejor coordinada».

Extremos todos ellos que muestran la actualidad y justificación del desarrollo regional, que, ciertamente, se halla hoy en una fase de formación y plena vigencia. Ello lo corrobora también el interés que determinados grupos y asociaciones vienen teniendo últimamente por el tema.

Así, por ejemplo, el desarrollo regional fué el objeto de los debates del Congreso Anual de Economistas de Lengua Francesa, celebrado en la Universidad de París el 25 y 26 de mayo de 1959. Y al mismo tema se dedicó el «Coloquio Italo-Francés sobre la técnica científica de Administración Económica», promovido por el Centre Français d'Echanges et de Documentation Techniques, de Milán, que tuvo lugar del 30 de mayo al 2 de junio de 1960 en la Abadía de Royaumont (Seine et Oise) y más tarde en el Ministerio de Finanzas de París.

Y más recientemente aún, la Agencia Europea de Productividad, de la Organización Europea de Cooperación Económica, Agencia que, como es sabido, tiene entre sus preocupaciones esenciales la revalorización de regiones en vías de desarrollo, organizó en Bellagio, del 20 de junio al 1 de julio de 1960, la Primera Conferencia de Estudios sobre el Desarrollo Económico Regional, bajo el lema general de «Desarrollo Económico Regional y su aplicación a los problemas de los países en vías de desarrollo».

Como hemos dicho, pues, se trata de asunto y tema que se halla hoy en plena formulación y vigencia.

---

resolver en los próximos años". Y hablando ya expresamente de la acción regional a emprender: "La descentralización no es suficiente para reequilibrar la economía francesa... Los Programas de acción regional elaborados paralelamente al II Plan tienden a ello. Se trata de que los objetivos nacionales se adapten a las mejores condiciones de cada provincia y de que las inversiones necesarias para el desarrollo de cada sector se localicen geográficamente, buscando una ordenación racional del territorio".

## II.—REVALORIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN REGIONAL.

Es curioso observar que si al comienzo del Ochocientos, por imperativo del criterio administrativo napoleónico, que tuvo gran repercusión, naturalmente, en muchos países de Europa, la tradicional estructura regional fué dejando paso a las nuevas y artificiales divisiones en departamentos o provincias (Francia, Italia, España), en la actualidad todo induce a suponer, como dijo el profesor BRUNO PAGANI en el Coloquio citado, «que el proceso de desarrollo económico europeo lleva a una revalorización de la *dimensión regional*, como base de la programación de las intervenciones estimuladoras y también como célula de cooperación interregional en un futuro también supranacional».

También desde un punto de vista administrativo y político se está llegando, o se ha llegado ya, a la misma solución.

Muy sugestivamente lo exponen para España (cuyas provincias fueron creadas, como es sabido, por el Decreto de 30 de noviembre de 1833, rubricado por Javier de Burgos) el escritor político GABRIEL ELORRIAGA (4), en el comentario aparecido en el diario

(4) Dice, entre otras cosas: "España constituyó su unidad política sobre la variedad de los antiguos reinos, convertidos en regiones. Los antiguos reinos eran comunidades de base territorial, con peculiaridades étnicas y geográficas, que los caracterizaban como realidades sociológicas originales... .. y la región sobrevivió como base meramente práctica, de convivencia sobre circunstancias concretas, comunes, íntimas y localizadas. Pero esto no quiere decir que la región hubiese perdido importancia política. Sin embargo, es indudable que en nuestra vida nacional la región llegó a convertirse en un elemento anacrónico y vacío de efectividad..."

... Para la economía muy localizada del pasado siglo, la provincia era el enlace administrativo suficiente. Pero sería una apreciación superficial creer que la región había muerto. La región dormía, no como una mera supervivencia del pasado, sino como una realidad sociológica de reserva, a la que pueden esperar nuevas funciones en el porvenir.

... Pero, precisamente ahora, cuando el hecho regional aparece limpio de todo morbo, la región se echa de menos en la constitución de los estados de base provincial. Y no como añoranza folklórica, sino como circunstancia claramente política y económica...

... La provincia se ha quedado pequeña. Ello no quiere decir que desaparezca su valor político, ya consagrado, pero sí que aparezcan con intensidad creciente las necesidades superprovinciales; las necesidades de la región natural. Así como la provincia siempre fué una división excesivamente pequeña para una estructura militar, hoy ha pasado a serlo para una estructura económica de zona.

... Ello hace pensar que, aun reservando íntegramente a la provincia todas sus funciones, convendría ir dando hábitos regionales a la acción de las instituciones de representación e impulso social y económico. Las cámaras y consejos sindicales, los proyectos culturales, los problemas de transporte, los planes de cultivo y energía, debieran recibir, cada día, asistencia, impulso y proyección regional. Entre el destino nacional y la minucia provinciana hay cuestiones regionales de gran importancia... .. Es necesario formular las concurrencias interprovinciales de modo permanente. Montar medios de coordinación y estímulo al servicio de las comunidades regionales que hagan proyectar siempre en escala más amplia y natural a los impulsores políticos y pensar, también, en dicha escala a la opinión más positiva de quienes poseen intereses comunes menos evidentes de lo que fuera deseable. Con ello, la unidad nacional no sólo no se debilitará, sino que se enriquecerá y fortalecerá, al adquirir mayores posibilidades de eficacia política. Una vida más activa y equilibrada espera al futuro de las naciones. La constitución de zonas más amplias de concreción de afinidades va a ser absolutamente necesaria. Y que ello se realice sobre el hecho tradicional de las regiones naturales que fueron, es una lógica conclusión. El latido regional, tras siglos de siesta, ha de ser el síntoma más evidente del nuevo renacimiento".

Pueblo de 11 de julio de 1958, bajo el título «Necesidad de la acción regional», y, en el plano administrativo, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en el interesante estudio preliminar que hace al libro *Los Prefectos y la Francia provincial*, de BRIAN CHAPMAN (5).

Y es que, tanto desde un punto de vista económico, como del político y administrativo, la revalorización actual y futura de la «dimensión regional» es evidente. Ejemplo práctico de ello es, además, la definición de las 21 nuevas circunscripciones de Acción Regional francesas a que aludimos al comienzo de este trabajo.

Tratemos ahora de diversos aspectos que atañen a lo regional. Deberíamos comenzar, quizá, por intentar definir el concepto de región, pero ello lo haremos más adelante, al hablar de los principios y métodos del desarrollo regional.

#### *Origen de las diferencias regionales.*

Ya nos hemos referido anteriormente a la irritante desigualdad existente en muchos países entre unas regiones y otras, lo que no favorece, ciertamente, el desarrollo equilibrado regional, que hoy día constituye aspiración unánime en todos los países. Pero ocurre en seguida preguntarse por las causas de tales disparidades,

Intervienen, evidentemente, factores históricos (geografía, política, etc.) y factores económicos, tanto estructurales como coyunturales. La desigual distribución de los recursos naturales entre las diversas regiones es factor indudable, pero no único ni el más

(5) "Con independencia de esta técnica de situar sobre el territorio la actuación del Estado a través de los entes locales, la segunda fórmula alternativa de que la experiencia de nuestra Administración dispone frente al sistema prefectoral estricto, es, según creo firmemente, la fórmula de la regionalización económica. Existen servicios, en efecto, cuyo planeamiento y gestión debe realizarse excediendo del área provincial, por ejemplo, las grandes obras de colonización, las grandes obras públicas, el tratamiento sistemático para la elevación de un territorio. Entre todas las fórmulas de actuación periférica coordinada en una gran región intentadas por nuestra Administración, ninguna me parece superior a la de las Confederaciones Hidrográficas, que murió casi en flor a la misma hora que otros países, con un sentido pragmático superior al nuestro, la recogían y le insuflaban nueva vida... La utilización de esta base material para el planeamiento geográfico conjunto, reuniendo *in situ* la pluralidad de intereses y de técnicas afectadas, y con una participación social calificada, permite una efectividad muy superior que la que cabe esperar, tanto de las Comisiones provinciales de servicios —que a estos efectos parten de una base geográfica tan pequeña como convencional—, como de los inevitables Comités interministeriales madrileños, en los que intenta coordinarse al nivel del centro y no localizadamente sobre el territorio —perdiendo, en consecuencia, el contacto vivo con la base social de los proyectos— esa pluralidad de actuaciones administrativas. La idea de la regionalización administrativa es hoy otro de los grandes temas del tiempo, y, felizmente, nosotros no tenemos ninguna necesidad de improvisarlo. Pues bien, una conjugación inteligente de esta fórmula reorganizadora, sistemáticamente aplicada, con la fórmula de la actuación delegada por las Diputaciones permitiría resolver en forma no sólo original, sino, lo que importa más, eficaz y profunda, el importante problema, irresoluto aún, de nuestra administración periférica, sin necesidad de caer en el modelo prefectoral francés, que es la salida a la que parece querer apuntarse" (*Los Prefectos y la Francia provincial*, por BRIAN CHAPMAN. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959).

importante. Hay, además, otros motivos artificiales, tales como el proteccionismo a determinados productos agrícolas o industriales localizados en determinadas regiones. O la progresiva desaparición de los Bancos locales, con su secuela de concentración en unas pocas grandes ciudades de la mayor parte del ahorro nacional. Y la excesiva centralización en la capital de la mayor parte de los centros de enseñanza superior y de investigación, actividades culturales y artísticas, organismos administrativos y políticos, lo que ha originado, evidentemente, una falta de pulso vital en las provincias, al verse privadas de esos elementos esenciales del desarrollo económico y de todo orden.

Con esta última causa está íntimamente ligada otra fundamental: la calidad humana de las gentes de una región, su formación y conocimientos científicos y técnicos, elementos con los cuales hasta es posible superar la escasez de recursos naturales en cierta medida, de lo que muchas regiones de diversos países son ejemplo aleccionador.

Es igualmente un factor, y grave, de desigualdades, la propia tendencia retrógrada y acumulativa del retraso de una región, que se acentúa como consecuencia de las condiciones en que se desenvuelven las actividades modernas; por ejemplo, las industrias.

Sabido es lo costoso y aleatorio que resulta la instalación de una empresa en una región estancada o regresiva, falta de industrias auxiliares, escasa de comunicaciones, ayuna de espíritu de iniciativa y de empresa, que el propio ambiente de la región mata y esteriliza, las pocas veces que acierta a iniciarse.

Desde luego, y después de este examen, salta en seguida a la vista la gran variedad y heterogeneidad de los diversos factores que radican en el origen de las diferencias regionales. El profesor FRANCESCO VITO los ha estudiado basándose en el modelo de LÖSCH, que abrió anteriormente perspectivas en este sentido. Dicho modelo acepta la uniformidad espacial, teniendo en cuenta la distancia, la producción en gran escala y la concurrencia, y F. Vito introduce en él los factores económicos, naturales, humanos y políticos que pueden alterarlo, tales como el suelo, los factores demográficos, el mercado de capital, la movilidad de mano de obra y de los capitales, y el efecto inducido de unos y otros, lo que le permite destacar dicha variedad y heterogeneidad.

---



*Tipología de las regiones insuficientemente desarrolladas.*

Si los orígenes o causas de las desigualdades regionales son tan diversos, es claro que habrá diferentes tipos de regiones insuficientemente desarrolladas, las cuales, no obstante, pueden clasificarse, con el profesor FRANCESCO VITO, de la Universidad del Sagrado Corazón, de Milán, en tres tipos fundamentales: atrasadas, subdesarrolladas y deprimidas.

Se define como «regiones atrasadas» a las que, poseyendo bajísimos niveles de renta, están verdaderamente «bloqueadas» y dominadas por el círculo vicioso de la pobreza, que les imposibilita de iniciar por sí mismas el proceso del desarrollo. Predominan en ellas la actividad primaria, una escasa o nula productividad, un desempleo (manifiesto o encubierto) muy elevado y una ausencia casi absoluta de infraestructura adecuada.

Las llamadas «regiones subdesarrolladas» tienen defectos estructurales análogos o cercanos a los de la atrasadas, con niveles de renta también bajos, aunque no tanto como en éstas, y se caracterizan esencialmente por la presencia inequívoca de cierto proceso de desarrollo, mínimo y lento, pero firme.

Finalmente, se llaman «regiones deprimidas» las que, aun teniendo cierta prosperidad o bienestar, registran una disminución relativa de su nivel de vida, y sobre todo una emigración continua de su población. Las causas de todo ello pueden ser externas o internas, pero generalmente se deben a motivos coyunturales, basados a su vez en antiguos defectos de estructura.

El citado profesor F. VITO, en su trabajo *La Teoria Economica Spaziale e i principi della Politica Regionale*, considera como deprimida la región sudoccidental de Francia, y el Mezzogiorno italiano como zona subdesarrollada.

Y no podemos entrar a tratar los efectos en las regiones insuficientemente desarrolladas de sus relaciones con las zonas más prósperas, pero sí hemos de decir, por lo menos, que no se puede achacar alegremente la responsabilidad del retraso de las primeras a las regiones que han tomado la delantera, ni creer que el hermetismo ni el aislamiento pueden ser, en manera alguna, un factor de éxito frente a las exigencias del desarrollo.

---

*El desarrollo nacional y el regional.*

Si anteriormente hemos juzgado como planteamiento desacertado de la cuestión el mantener que una verdadera política de desarrollo no puede concebirse más que a escala nacional, sería análogamente absurdo el tratar de asimilar de una manera general los problemas regionales a los nacionales. Es decir, no es posible aplicar sin reservas la teoría del desarrollo económico de los países atrasados a las regiones insuficientemente desarrolladas. Ella, no obstante, como dice el profesor F. Viro, «sugiere el camino a seguir desde el punto de vista metodológico».

Es más penetrante en este tema el análisis que hace el profesor J. LAJUGIE, el cual considera que el problema del insuficiente desarrollo económico de países y regiones es de la misma naturaleza, si bien se trata de dos grados distintos de evolución (6).

La objeción que podría hacerse de «la diferencia de encuadramiento institucional y político que opone el sistema abierto de la región infranacional» no es esencial para LAJUGIE, aunque «complica singularmente el análisis de los flujos de productos y de capitales que salen de la región o van destinados a ella, y hacen más aleatorios los esfuerzos para reforzar la integración económica del sistema». Es decir, que si bien muchos de los síntomas que sufren los países atrasados los acusan también ciertas regiones, al ser éstas parte de una unidad (la nación), se origina un estado de infradesarrollo con características propias que requiere medios peculiares de solución.

Y ya que llegamos a este punto, y siguiendo con el examen comparativo de lo nacional y lo regional que realmente estamos haciendo, convendrá examinar en qué medida y por efectos de qué procesos actúan las disparidades regionales, cuyos orígenes ya hemos estudiado, como factor de desintegración de las economías nacionales.

El citado profesor LAJUGIE, en Informe presentado al Congreso

---

(6) En efecto, dice, "el desarrollo de los países subdesarrollados consiste esencialmente en la política para *iniciar* el crecimiento, en tanto que el de las regiones subdesarrolladas consiste en una política de *reequilibrio espacial* del crecimiento", política esta última que considera como en la segunda fase del desarrollo económico, tendente a la más perfecta armonización del ritmo de crecimiento entre todas las regiones de una nación dada y al perfeccionamiento de la igualdad de posibilidades entre todas las partes del conjunto. ("Condiciones de una política de desarrollo regional para los países del Mercado Común". Comunicación al Congreso Anual de Economistas de Lengua Francesa. París, 25 y 26 de mayo de 1959).

Anual de Economistas Franceses de 1959, sostiene que sobre las desigualdades originales de desarrollo inciden, en una economía abandonada al libre juego del mercado, ciertos procesos acumulativos de crecimiento o de decrecimiento, como resultado de los cuales «los movimientos de trabajo, de capital, de bienes y servicios, lejos de contrarrestar la tendencia natural a la desigualdad regional, van a acelerar la expansión de las regiones favorecidas y a acentuar el estancamiento o el declive de las otras».

Las consecuencias de estos desequilibrios autoacentuados son muy costosas, no sólo para la región considerada, sino para el país entero: efectos financieros (públicos y privados), anemia de las regiones despobladas, coste económico (reducción del producto nacional por defectuosa localización y débil productividad) y costes sociales (individuales y colectivos, directos e indirectos).

Por todo ello, llega a la conclusión de que es preciso «admitir la necesidad de ligar estrechamente los programas regionales de desarrollo a un plan nacional», tanto en interés de la nación como de las propias regiones. Coordinación tanto más necesaria a la vista de los problemas que la integración económica europea habrá de plantear, y está planteando ya, a las regiones subdesarrolladas.

Pero de la relación entre el desarrollo regional y la integración europea pasamos a tratar a continuación, ya que el tema lo merece.

*La integración europea no es antinómica del desarrollo regional.*

En este sentido, y contundentemente, se pronunció el ya citado profesor LAJUGIE en su Informe al Coloquio italo-francés de mayo-junio de 1960, titulado «Incidencias del Mercado Común sobre el desarrollo regional en los países europeos». Para él la integración europea no sólo no es contraria al desarrollo regional, sino que lo postula, dentro de ciertas perspectivas. Por otra parte, es totalmente indispensable «una política consciente y reflexiva de desarrollo regional que venga a compensar las incitaciones del Mercado Común», que inevitablemente obstaculizarán a las regiones subdesarrolladas, en virtud de los fenómenos de polarización que impedirán la redistribución armónica de las fuerzas productivas.

Por ello examina detenidamente estos dos puntos:

1.º El Mercado Común corre el riesgo de ser, caso de que no

se tomen las medidas apropiadas, un factor de empeoramiento de la diferencia regional de desarrollo.

2.º La disminución de la disparidad regional es condición necesaria para el éxito del Mercado Común.

El detallado análisis que hace le permite llegar a estas conclusiones:

- 1.ª Promover el desarrollo regional, olvidando los proyectos de creación de un Mercado Común y descuidando sus probables repercusiones sobre la estructura de la economía, no puede conducir a otra cosa que a un derroche de esfuerzos y de capital (duplicar inversiones, poner en marcha instalaciones que mañana pueden quedar inutilizadas, etcétera).
- 2.ª En sentido inverso, perseguir la integración económica de Europa y la realización de un Mercado Común, sin preocuparse de equilibrar las consecuencias a nivel regional, no puede sino comprometer esta política a los ojos de una opinión pública legítimamente sensible a las subversiones estructurales que puede provocar, y que de seguro está destinada a provocar.
- 3.ª Estas consecuencias tienen posibilidad de ser aceptadas y los frutos de esta política se producirán sólo si los Gobiernos han tenido cuidado de compensar, con inversiones rectamente orientadas, las transformaciones de actividad esperadas en algunas ramas y en algunas regiones por la apertura del Mercado Común.
- 4.ª Finalmente, la revalorización de las regiones subdesarrolladas, o su reconversión, constituye el complemento necesario de una política de integración europea.

### III.—ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL.

Una vez comprobada la actualidad del tema y su justificación, así como la innegable revalorización de la dimensión regional a que venimos asistiendo en estos últimos tiempos, podemos ya adentrarnos en los principios y métodos del desarrollo regional, estudiando previamente los antecedentes de la cuestión en los principales países en que ha sido objeto de realizaciones el desarrollo regional.

---

## FRANCIA.

Comenzamos estos antecedentes por Francia por un doble motivo: por creer que cronológicamente fué la que inició el primer proceso específico de desarrollo regional, con la Ley de 27 de mayo de 1921, que fijaba *el principio de la unidad técnica de la regulación* del Ródano para la energía eléctrica, la navegación y el regadío, y por el interés que tanto por sus Universidades, instituciones, intelectuales, como por el poder público, viene dedicándose al tema, sin duda por considerar muy acusadas las diferencias económicas entre las diversas regiones francesas.

*La Compagnie Nationale du Rhône.*

Si bien la Ley de regulación del Ródano data de 1921, la creación de la Compañía Nacional del Ródano no tiene lugar hasta 1933, el mismo año en que comienza sus actividades la T. V. A. americana, de que en seguida hablaremos. Y es que la lentitud administrativa, las dificultades de todo orden para reunir los créditos o capitales necesarios, así como numerosos intereses contradictorios que surgen, hacen que hasta el 27 de mayo de 1933 no se funde la C. N. R., integrada por todas las colectividades interesadas y suscribiendo capitales inscritos a partes iguales.

Los fundadores fueron: París y el departamento del Sena, la Compañía de Ferrocarriles P. L. M., las colectividades rodanianas (provincias, municipios, Cámaras de Comercio y Agrícolas) y, finalmente, los industriales, productores y distribuidores de energía eléctrica.

La C. N. R. surgía así como una sociedad de economía mixta, con asociación de capitales públicos y privados y en forma de sociedad anónima. Por otra parte, es Empresa Regional de carácter cooperativo, puesto que al departamento del Sena y a las colectividades rodanianas se le conceden derechos de opción sobre una parte de la energía producida por las centrales de la Compañía. Finalmente, ésta es el agente de ejecución exclusivo en el que se personifica en cierta manera la unidad técnica de la regulación del río, proclamada por la Ley de 1921.

El programa inicial de los trabajos, aprobado el 16 de agosto de 1935, comprendía fundamentalmente la construcción de los sal-

tos de Génissiat y Seyssel, del puerto Edouard Herriot, junto a Lyon; el mejoramiento del canal del Ródano, y la participación en las sociedades que eran concesionarias de las líneas de transporte de energía a alta tensión, que constituyen el colector lateral al Ródano y el enlace con la región parisina.

Su programa general comprende la realización de trece presas y centrales, y ocho grandes derivaciones que alimentan nueve centrales. La producción anual se calcula en catorce mil millones de Kwh.

Las condiciones de navegación del río se mejoran totalmente en el Bajo Ródano, a la vez que en el Alto se hace posible la unión fluvial entre Francia y Suiza.

Finalmente, la agricultura se atiende también, aunque posteriormente, por el desarrollo de los regadíos en las llanuras del Bajo Ródano.

La C. N. R. tiene su cantor en el ingeniero GILBERT TOURNIER, Director de la Compañía, que destaca en su interesante libro *Rhône, dieu conquis* (que le prologara DANIEL ROPS en 1952) el desarrollo unitario, la voluntad o espíritu de colaboración y la descentralización como características esenciales de la empresa.

#### *Actuaciones más recientes.*

Como consecuencia de las inquietudes expresadas más recientemente sobre el problema de las desigualdades regionales por organismos como las Universidades, Cámaras de Comercio y Agricultura, Sindicatos, etc., se ha ido tomando conciencia progresivamente de su importancia, promoviéndose inicialmente diversos estudios sobre economía regional, e incluso la constitución de los llamados Comités Regionales de expansión económica, de iniciativa particular, a los que por Decreto de 11 de diciembre de 1954 el Gobierno francés les concediera carácter legal.

Posteriormente, los Decretos de 14-9-54, 5-1-55 y 30-6-55 establecen una serie de incitaciones y estímulos para las llamadas «zonas críticas», que comportan ciertas ventajas fiscales y la concesión de subvenciones o primas especiales de equipo para las empresas que en ellas se establezcan. Un acuerdo interministerial de enero de 1956 concedió dicha prima (hasta el 20 por 100 de las inversiones) a 26 zonas críticas.

El Decreto de junio de 1955 prevé, igualmente, la creación de

«Bancos de negocios regionales», o sea verdaderas sociedades de desarrollo regional.

Por otra parte, conforme a una Ley de 24 de mayo de 1951, se han constituido Sociedades de economía mixta, con el fin de realizar y explotar las obras relativas a una región: en septiembre de 1955 fué creada la *Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc*, Nîmes; en 1956 se creaba otra Compañía para la ordenación de las Landas de Gascuña, etcétera.

Finalmente han de citarse los Centros Regionales de Productividad, de composición análoga a los Comités Regionales de Expansión Económica, pero que responden específicamente a una fórmula para promover todo lo que pueda estimular la productividad o favorecer la puesta en marcha de acciones concretas de información, formación, organización y mejora de los métodos de trabajo.

Y a los Planes de Modernización y Equipo ya hemos aludido con anterioridad, como estudios que tienen bien en cuenta el equilibrio geográfico y la acción regional.

Precisamente los Programas Regionales son para «prolongar y completar el plan nacional de modernización y equipo, proyectándolo sobre el mapa, teniendo en cuenta las diversidades francesas y una ordenación racional del territorio». Están preparados por técnicos escogidos por el Gobierno sobre la documentación aportada por las Administraciones centrales y por los Comités de expansión económica y Centros regionales de productividad.

El documento así elaborado se somete a un grupo de trabajo compuesto por funcionarios de los Ministerios interesados y de la región considerada. Después, el proyecto de programa pasa a los Prefectos, para consulta a los representantes cualificados de la región y principalmente de los Comités de expansión económica.

El documento, con las observaciones de las autoridades regionales, se somete a un Comité nacional de orientación económica que incluye a un cierto número de miembros del Consejo Nacional de Economía, Comité que transmite su opinión a la Comisión Interministerial encargada de aprobar definitivamente el programa.

En agosto de 1958 estaban en preparación 22 programas, cinco de los cuales fueron aprobados; otros tres habían sido aprobados por el grupo de síntesis y estaban en examen por el Comité de

Orientación; dos en consulta regional; uno para enviar a los Prefectos, y uno en examen administrativo.

*La ordenación del Bajo Ródano y Languedoc.*

Ya se ha indicado la creación en 1955 de la Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc. Sobre la base de la puesta en riego de unas 200.000 hectáreas, que es la obra fundamental de la Compañía, se hace además a ésta directamente responsable de una acción más amplia, de revalorización de la región y de sus recursos de toda índole (7).

Por ello está facultada para emprender los estudios de toda clase, tanto de los medios que han de ponerse en obra, como de los métodos de difusión que sirvan para orientar el desarrollo agrícola y económico hacia una expansión y equilibrio satisfactorios.

El clima, el suelo, la parcelación, la técnica del riego, el progreso técnico, las experiencias y demostraciones, los mercados, la comercialización de los productos, la industrialización, la vivienda rural y la organización comunal, la organización crediticia y financiera, etc., son tantos otros aspectos de los que se ocupa la Compañía, lo que demuestra la amplitud de la labor emprendida, que ha de ser el resultado de la coordinación de numerosas iniciativas y cuyo éxito depende de la colaboración plena y permanente de la Administración y colectividades públicas e iniciativa privada con la Compañía.

INGLATERRA.

Después de la gran depresión de los años 30, que tuvo esenciales repercusiones en el paro obrero manifestado en diversas re-

---

(7) En el decreto correspondiente se dice: "La transformación del Bajo Ródano y del Languedoc se realizará con miras al aprovechamiento y transformación agrícola de esta región, y accesoriamente al abastecimiento de agua potable e industrial de ciertas colectividades rurales y urbanas. El programa comprende el riego de los territorios situados al sur de las tierras incultas y montañas de la región del Languedoc. El riego proviene esencialmente de la toma de aguas del Ródano, y accesoriamente de la utilización de los recursos locales..." "En el interior de la región del Bajo Ródano y del Languedoc, así como en las zonas regadas o en las que no estén directamente afectadas por los trabajos de puesta en riego, la Compañía podrá proceder, con autorización del Ministerio de Agricultura y dentro del marco del programa de inversiones agrícolas de dicho Ministerio, a la construcción y preparación de las instalaciones, almacenamiento, transformación y conservación de los productos agrícolas". "La Compañía podrá, además, ser encargada por el Ministerio de Agricultura o por las colectividades o establecimientos competentes, de toda intervención útil a la renovación agrícola de la región".



giones industriales, se comenzó a estudiar oficial y privadamente las llamadas «áreas deprimidas» («Depressed Areas»). En 1943 se promulga la «Special Areas (Development and Improvement) Act», para las zonas «especialmente» afectadas por la depresión industrial, pero en ellas se trata, sobre todo, de los problemas de localización industrial, más que realmente de problemas típicamente regionales, a pesar de que ya en 1940 el Informe de la Comisión Barlow dió importancia nacional a los problemas regionales, que estudiaba separadamente y como cosa distinta de los de simple localización industrial.

Finalmente, la «Distribution of Industries Act», de 1945, derogó las «áreas especiales», que sustituyó por las «áreas de desarrollo» («Development Areas»), con terminología ya propiamente regional, centralizando en el Ministerio de Industria y Comercio («Board of Trade») la planificación de tipo industrial y agraria en coordinación con los organismos locales o regionales y los recursos del Tesoro británico.

Como vemos, pues, los problemas regionales en Inglaterra tienen una marcada y específica significación industrial.

#### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

En los Estados Unidos los problemas regionales tienen características y magnitudes propias que se agudizan con la gran crisis de los años 30 y que intenta resolver el «New Deal» del Presidente F. D. Roosevelt, que tiene como uno de sus objetivos principales el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y energéticos de los Estados de la Unión, sobre la base proporcionada por la «Reclamation Act» de 17 de junio de 1902, de Theodore Roosevelt, relativa a utilización de recursos, en la que, como dice E. GÓMEZ AYAU en su trabajo «La Revolución Verde» (núm. 1 de esta REVISTA, 1952), «el Estado Federal da los primeros pasos de intervención en las grandes obras hidráulicas para la transformación de regadíos».

Se llegó así, a partir de 1933, a plantear importantes planeamientos de zonas inmensas representadas por cuencas hidrográficas poco o mal explotadas: las de los ríos Tennessee, Columbia, Missouri, etc. Dichos planes entrañan realmente el tratamiento a escala regional de todos los problemas de una región determinada.

*La Tennessee Valley Authority (T. V. A.)*

La Ley de 18 de mayo de 1933 fundó la T. V. A., organismo público autónomo, responsable única y directamente ante el Presidente y el Congreso, con el fin de resolver *conjuntamente* los diversos problemas técnicos, económicos y sociales de la ordenación general del Valle del Tennessee: regularización de dicho río, producción agrícola y ganadera, repoblación forestal y bienestar económico y social de la población afectada (8).

Para los americanos se trata del «primer esfuerzo para desarrollar en forma unitaria todos los recursos de un valle fluvial», que sirvió de base a numerosas y posteriores transformaciones análogas en otros países, como las de los Valles de Damodar (India), Papaloapán (Méjico), Níger (Africa), Cauca (Colombia), etcétera.

En vano invocan los franceses como razón de prioridad a su favor la Ley de 27 de mayo de 1921, pues la creación de la C. N. R. no es sino nueve días más tarde (27 de mayo de 1933) que la de la T. V. A., y si bien puede leerse en ciertos documentos franceses que ambas realizaciones «tienen en común una idea matriz, que es la unidad técnica del desarrollo de un valle, y es en este sentido en el que el Presidente Roosevelt, recibiendo en los Estados Unidos al Presidente Perrier en 1937, pudo justamente saludar en él al padre del pensamiento que inspiró la creación de la T. V. A.», lo cierto es que ésta, con la gran cantidad de medios que caracteriza a la nación americana, rápidamente desbordó a cualquier otra organización semejante (9).

El Presidente Roosevelt llegó a llamar al Valle del Tennessee «el problema número uno de índole económica que tenía ante sí la nación». Y, en efecto, en 1933 el citado valle, que había sido

---

(8) Este tratamiento "conjunto" de los problemas de una cuenca ha sido definitivamente consagrado en los Estados Unidos por el Informe presentado en diciembre de 1950 por la "Water Resources Policy Commission" bajo el título *A Water Policy for the American People*. También lo ha sido mundialmente por las Naciones Unidas en sus publicaciones *Multiple-Purpose River Basin Development, Part 1: Manual of River Basin Planning* (1955) y *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas* (1958).

(9) Entre ellas, los españoles no podemos olvidar las fecundas Confederaciones Hidrográficas, cuya creación general arranca del Real Decreto de 5 de marzo de 1926 (elevado posteriormente a Decreto-Ley por el de 28 de mayo de 1926), constituyendo la del Ebro. Con posterioridad fueron constituidas: la Confederación Hidrográfica del Segura (23-7-1926), la del Guadalquivir (22-9-1927), la del Duero (22-6-1927) y la del Pirineo Oriental (15-3-1929); todas, pues, antes de 1933.

Por otra parte, el primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas, con carácter de estudio general, se inició en 1902.

ciento cincuenta años antes fértil y venturoso, estaba convertido en un terreno sumamente erosionado, agostado y estéril, por efectos de un cultivo intensivo y esquilante, a la vez que por las talas abusivas de sus montes.

La T. V. A. se creó para aprovechar la corriente del río Tennessee, con objeto de producir energía eléctrica, canalizar las aguas, regar terrenos y permitir la navegación, evitando las inundaciones, hasta entonces tan frecuentes y terribles. Su desarrollo, a pesar del apoyo constante de Roosevelt y de senadores de la talla de George Norris, de Nebraska, tropezó con muchas dificultades, inconvenientes y suspicacias. Pero todos fueron valientemente vencidos y superados.

La Autoridad del Valle del Tennessee, aunque es una organización gubernamental, no tiene por sede Washington, sino Knoxville, en el estado de Tennessee. Su «autoridad» se encuentra limitada a la adquisición de terrenos; en otras cuestiones, no puede obligar, sino tan sólo persuadir. Puede decirse que, en el orden agrícola, es un gran campo de experiencias que se desarrollan en más de 65.000 granjas de todas clases, ensayando nuevas técnicas agrícolas.

El sistema de presas se compone de un total de treinta, nueve de ellas en el río principal (que es afluente del Ohio, que lo es a su vez del Mississippi), y veintiuna en los tributarios. La producción de energía eléctrica del conjunto es sencillamente colosal. Baste decir que la T. V. A. ha sido el fundamental suministrador de energía de los primeros balbuceos atómicos y, después, de una de las más grandes estaciones atómicas del país. La producción para el año 1956 se llegó a cifrar en 65.000 millones de kilovatios-hora.

La cuenca comprende 106.190 kilómetros cuadrados, esto es, más de diez millones de hectáreas, sobre los que viven unos cinco millones de personas. Las orillas abarcan más de catorce mil kilómetros de longitud y son útiles para el recreo (turismo, pesca fluvial, etc.).

Numerosas industrias se han montado en toda la región, gran parte de ellas relacionadas con la agricultura, como, por ejemplo, para hacer quesos y víveres en conserva, así como abonos. Pero otras muchas producen aluminio, productos químicos, calderas para barcos, explosivos, carburo cálcico para caucho sintético y otros productos.

Todo lo cual ha conseguido elevar extraordinariamente el nivel de vida de los habitantes de la zona, cuyos ingresos se han quintuplicado en sólo una quincena de años.

No podemos terminar esta breve reseña sin destacar de manera especial el gran espíritu de colaboración que ha existido siempre entre todos los técnicos, agricultores, industriales... que intervienen en la realización. El ha sido, sin duda alguna, uno de los más firmes pilares de su portentoso éxito.

#### *Otras actuaciones.*

Las desigualdades en la expansión económica que acusaban diversas zonas del país, en algunas de las cuales el nivel de paro era superior a la media nacional, impelieron en 1956 al Consejo Económico del Presidente a considerar el asunto como de interés nacional.

Así fueron convenientemente estudiadas las cuencas carboníferas de Kentucky, Virginia, Pensilvania y sur de Illinois, que sufrían paro crónico por el agotamiento progresivo de los yacimientos, agravado por la competencia del petróleo. E igualmente otras zonas alteradas en sus actividades básicas por los avances tecnológicos.

Pero todos estos programas regionales de las zonas deprimidas americanas han nacido de iniciativas locales y con recursos propios, que no han tenido, por otra parte, apoyo suficiente en los Estados y en el Gobierno Federal.

#### ITALIA.

Son de antiguo conocidas las enormes diferencias económicas y sociales existentes entre el Norte y el Sur de Italia, que se pusieron muy claramente de manifiesto con la formación de la unidad italiana, y se acrecentaron notablemente con la última guerra, lo que obligó al Gobierno a emprender un amplio programa de actuación regional.

#### *La Cassa per il Mezzogiorno.*

En efecto, en Italia existen dos zonas claramente diferenciadas: una económicamente adelantada —el Norte y Centro—, con

---

una agricultura racional y moderna y una industria bien desarrollada, y otra —la del Sur o Mediodía y las Islas— con una agricultura e industria generalmente atrasadas, lo cual hace que las inversiones se dirijan preferentemente hacia la primera zona y descuiden la segunda.

En esta situación, las condiciones económicas y sociales de la zona atrasada no pueden mejorar espontáneamente —si no empeoran por el incremento constante de la población—, y por ello es preciso estimular la iniciativa privada y favorecer la afluencia de capitales. Lo cual se consigue con una intervención del Estado en el sentido de crear, mediante las obras y realizaciones necesarias, las premisas indispensables para el desarrollo del Mediodía, que dé lugar a una elevación básica y apreciable del nivel de vida de sus habitantes.

Dicha intervención del Estado se logra a través del ente llamado «Caja para obras extraordinarias de interés público en la Italia Meridional», conocido comúnmente como «Caja del Mediodía», cuya institución se hizo por Ley de 10 de agosto de 1950 y posteriores, dotándosela de 1.280 mil millones de liras por doce años, cantidad que no está sujeta a los vínculos derivados de la inscripción de la suma en diversos presupuestos, lo que le permite la intervención rápida e inmediata, dada la urgencia del problema que está llamado a resolver.

Toda la organización está prevista para un funcionamiento flexible y ligero, de modo que sea posible un rápido curso de todos los trámites, lo cual no quita que los proyectos sean cuidadosamente examinados y seleccionados, no sólo desde un punto de vista técnico, sino, sobre todo, económico-social.

La superficie del territorio en el cual la «Caja» actúa es de 12.300.000 hectáreas, que representa el 41 por 100 del total de Italia, comprendiendo nueve provincias y las islas de Sicilia, Cerdeña y Elba.

Las obras que se ejecutan son: obras hidráulicas y forestales, saneamientos y mejoras de terrenos, regadíos, abastecimientos de aguas, construcción de carreteras y caminos, redes ferroviarias, etcétera. Se construyen 158 poblados rurales, 2.800 centros agrícolas, 50.000 casas de colonos y 20.000 pozos cisternas. El número de trabajadores empleados, por término medio, en todas estas obras a finales de 1953 era de más de cien mil.

Se calcula que cuando todas las obras estén terminadas se ha-

brán creado ocupaciones permanentes para unos 360.000 obreros, lográndose así la absorción del 20 por 100 de los parados varones del Mediodía.

Lugar destacado se concede al turismo, sector en el que se han alcanzado ya objetivos importantes, valorizando numerosas obras de resonancia mundial, construyendo hoteles e incluso carreteras turísticas.

Finalmente, en el aspecto industrial, se han montado ya más de 90 fábricas de todo tipo, en cuya financiación con fondos de la Caja, o por ella adquiridos en préstamo del Banco Internacional para el Fomento y la Reconstrucción, se elevaba a finales de 1953 a más de 15.000 millones de liras, valorándose los productos obtenidos en más de 33.000 millones de liras al año.

Desistimos de dar más detalles sobre la «Casa per il Mezzogiorno», toda vez que el lector español posee buena información sobre ella. Nos remitimos al núm. 3 de esta misma REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES (artículo del profesor NALLO MAZZOCHI) y a la conferencia pronunciada por el doctor GABRIELE PESCATORE, Presidente de la Caja, en noviembre de 1959, en la Casa Sindical de Madrid.

#### ESPAÑA.

Los antecedentes españoles del desarrollo regional preferimos exponerlos en el capítulo VII, con el que se iniciará la Segunda Parte de este trabajo, y que dedicamos a «La planificación regional en España». Sin embargo, sí, al menos, los enunciaremos ahora.

Son los siguientes: Confederaciones Hidrográficas, Planes de Ordenación Económico-Social de las provincias españolas, Plan de Badajoz, Plan de Jaén, Planes de las Grandes Zonas Regables, Serie de Estudios provinciales del Gabinete Técnico del Consejo Económico de la Organización Sindical, Planes de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, Plan de la Costa del Sol, Plan de Expansión Agraria de La Coruña, etcétera, etc.

#### OTROS PAÍSES.

En la U. R. S. S. es famoso el proyecto de irrigación Volga-Don, cuyo canal navegable fué inaugurado en 1952. Y para 1957 estaba

---

prevista la terminación de cinco proyectos de gran envergadura, que comprendían embalses, presas de derivación, canales de riego y navegación e instalaciones hidroeléctricas, todo lo cual permitiría regar 6.000.000 de hectáreas en zonas hasta hoy áridas o semiáridas.

Naturalmente, las características del desarrollo regional que en tal proyecto, y otros, se basan, son muy distintas de las que hemos examinado en los demás casos de países occidentales, pues no en vano en el país soviético la planificación de la economía es total, lo que justifica precisamente que, ante el temor de una excesiva centralización y de que el poder supremo adopte decisiones sin un conocimiento suficiente de recursos y necesidades locales, se haya llegado en Rusia, Polonia y otras democracias populares a la necesidad de que la planificación descienda también a la escala regional, mientras que en los países libres, en que el plan juega un menor papel en la dirección de la economía, el problema se plantea en términos diferentes: en función, como hemos dicho anteriormente, de las desigualdades en el desarrollo de las distintas regiones y de la «igualdad de oportunidades» a que se aspira.

En *Portugal*, el llamado Plan de Fomento de Obras Hidráulicas para riego fué definitivamente organizado en 1937, siendo el organismo encargado de su ejecución la Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola, que existía desde 1930 y fué reorganizada en 1935, siendo sus realizaciones, entre otras, las del campo de Alvega, Valle del Sado, presa de Campilhas, etc.

#### ACCIONES INTERNACIONALES.

Las realizaciones que hasta ahora hemos reseñado son realmente ejemplos de un mismo tipo: desarrollo económico regional emprendido sobre la base de una obra de gran envergadura, cuyas consecuencias se prevé han de tener influencia y repercusión suficientes sobre la evolución y la orientación económica de la región, por lo que el conjunto de ese desarrollo es concebido y realizado en función de dicha obra fundamental.

En gran parte de ellas, además, es la regulación de un valle fluvial la idea matriz, como hemos visto.

Pero puede darse un desarrollo económico regional resultante

---

de acciones diversas y numerosas, verdaderamente dispersas, entre los diversos dominios de la actividad económica y social. Sería, por ejemplo, el que la Agencia Europea de Productividad, de la O. E. C. E., ha consagrado como «desarrollo comunitario».

#### *La Zona piloto de Cerdeña.*

Sabido es que la Agencia Europea de Productividad tiene como característica esencial un inmenso y constante esfuerzo de adaptación a las necesidades en evolución de Europa y de los europeos, e igualmente que son tres, principalmente, los dominios en que se polarizan la mayor parte de los esfuerzos de creación de la Agencia: la revalorización de regiones en vías de desarrollo, la formación de hombres para la vida económica y el programa científico del mañana.

Pues bien, respecto de la revalorización de regiones atrasadas, la A. E. P. considera como regiones susceptibles de una acción común de la Agencia aquellas zonas geográficas donde el nivel de vida sea «anormalmente bajo, cualesquiera que sean las razones de esta situación», con tal que dichas zonas tengan tanta importancia que su existencia amenace realmente el desarrollo económico general del país considerado.

Para mejorar dichas regiones utiliza diversos procedimientos, pero hemos de referirnos especialmente a la creación de zonas de demostración y experimentación, de las cuales hay actualmente tres: Oristano-Macomer (Cerdeña), Konitsa-Zajoria-Paracelamos (Grecia) y Koycegio-Dalmau (Turquía). Las realizaciones obtenidas en la Zona piloto de Cerdeña pueden examinarse en el folleto publicado por la O. E. C. E., en junio de 1960, bajo el título *Zone-pilote en Sardaigne. Une experience internationale de développement communautaire.*

En todas las zonas se aplican tres principios de acción esenciales: inversiones «humanas» (elevación del nivel general de formación), progreso global (preocupación por la totalidad de los problemas) y principio de «adhesión» (esfuerzo de los interesados). Los resultados alcanzados hasta la fecha son interesantes y significativos (10).

(10) Otros antecedentes del desarrollo regional pueden encontrarse en el *Estudio sobre la situación económica de Europa en 1953*, de las Naciones Unidas, que trata de los problemas regionales de ciertos países de la Europa meridional (Turquía, Grecia, Yugoslavia, Italia, España y Portugal), así como también en el Estudio correspondiente a 1954.



## IV.—EL DESARROLLO REGIONAL: PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y MÉTODOS.

*El concepto de región.*

Antes de entrar a exponer los principios y los métodos del desarrollo regional es preciso intentar definir la región, lo que haremos según los estudios más recientes.

Ciertamente, tal definición no se ha logrado plenamente, pero parece que estamos cerca de llegar, por lo menos, al concepto, de forma que se puedan realizar las correspondientes divisiones dentro de las diversas unidades nacionales. El intento ya se ha apuntado en Francia, con las 21 circunscripciones de acción regional a que nos hemos referido con anterioridad, y, aunque ya ha sido criticado duramente, merece tenerse en cuenta (11).

Por otra parte, hay actualmente diversos trabajos en curso por la Comunidad Económica Europea sobre las divisiones para el desarrollo regional de los Seis, con el fin de estructurar los resultados en un mapa. Ello ya se ha logrado en el aspecto agrícola —aunque como un primer punto de partida perfeccionable—, al haberse realizado conjuntamente por la C. E. E. y la O. E. C. E. el mapa de «las grandes regiones agrícolas en la C. E. E.», publicado muy recientemente y que abarca 32 nuevas regiones de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda, que agrupan 1.221 células de base.

Para las anteriores divisiones se han tenido en cuenta predominantemente ciertos criterios prácticos, indudablemente basados en principios que podrían ser los siguientes:

1. La región ha de ser «un conjunto homogéneo de estructura» (F. PERROUX) (12).

(11) En efecto, en el Informe de 21 de julio de 1960 sobre los obstáculos a la expansión económica francesa, el Comité correspondiente dice, al referirse al problema de las circunscripciones administrativas: «El Decreto de 2 de junio de 1960 no ha remediado enteramente la situación. El problema presenta además una gran complejidad, y, a este respecto, puede subrayarse la dificultad y al mismo tiempo el interés de una reagrupación regional que afectara a los Tribunales de Apelación y a las propias Universidades». «El Decreto citado no resuelve ninguno de los otros problemas que se presentan a escala regional; las diversas administraciones no están coordinadas; las nuevas estructuras se superponen a las antiguas, a las cuales no sustituyen».

A pesar de ello, el Comité aconseja, entre otras necesidades transitorias, «y sin querer llegar hasta el extremo de una evolución que parece deseable y necesaria, las siguientes: Proseguir activamente la reagrupación o, en su defecto, la armonización de las circunscripciones de los servicios regionales sobre la base de las regiones programadas».

(12) Para enunciar los principios científicos delimitativos de la región se ha recurrido a la teoría espacial del desarrollo económico, la cual define el espacio triplemente: como «conjunto homogéneo de estructura», como campo de fuerza y como contenido de un plan. El primer concepto ofrece realmente los elementos necesarios y válidos para delimitar la

2. La región ha de constituir la célula de un desarrollo económico-social equilibrado. Las demarcaciones político-administrativas difícilmente pueden coincidir con la región socio-económica del futuro (13).

La noción de región, pues, no es una noción estática que describa la situación particular de una zona geográfica, sino una noción dinámica. Pues, como ha dicho el economista DE BERNIS, «el desarrollo se logrará más eficazmente en el cuadro de una región definida a partir de la existencia de polos de crecimiento, que en el cuadro de un espacio definido por límites administrativos y arbitrarios».

### *Los principios del desarrollo regional.*

Ya hemos aludido anteriormente a una frase del profesor LAJUGIE según la cual hasta hace poco el desarrollo regional no era considerado más que «como una simple receta de política económica», pero actualmente, en que ya «conviene que sea admitido unánimemente como una categoría esencial de la teoría económica», hay que buscar su base y fundamento en los conocimientos científicos.

En efecto, en casi todos los antecedentes que hemos examinado anteriormente (T. V. A., C. N. R., Confederaciones Hidrográficas, etcétera) es difícil encontrar una motivación estrictamente científica; sólo late en su fondo el «dogma» de la revalorización de las riquezas naturales, como medio de elevar el nivel de vida de la población, unido a principios técnicamente fecundos, como el de la unidad del desarrollo conjunto de un valle fluvial.

Pero ya es preciso basarse en parcelas de la teoría económica, que se perfecciona y concreta continuamente, perdiendo un empirismo excesivo, que en muchos otros casos le ha hecho malograrse.

---

región, aunque, según F. VITO, no puede aceptarse como principio único. (F. VITO, trabajo citado anteriormente.)

Dicha definición está también en el fondo del primer objetivo que, como veremos, el profesor LAJUGIE propone para una política de desarrollo regional: "Hacer de la región un espacio homogéneo, es decir, un conjunto caracterizado por elementos estructurales relativamente comparables, y por relaciones estrechas y continuas entre esos diversos elementos". (J. LAJUGIE, comunicación ya citada.)

(13) Un desarrollo económico-social equilibrado exige una unidad inferior a la unidad histórico-política que llamamos nación, es decir, una *célula* más homogénea que ésta desde el punto de vista geográfico, productivo, económico, social, etc., y que no coincidirá en muchas ocasiones con la región natural. Se trata de la región socio-económica, que ha de constituir o el marco de programas especiales de desarrollo o la célula de la cooperación internacional y supranacional del futuro.

Y si la región natural a veces no será esa célula, mucho menos las demarcaciones político-administrativas, nacidas de compromisos históricos diversos.

Así lo han efectuado, aparte de los profesores F. VITO y J. LAJUGIE, J. MILHAU en su trabajo *Les objectifs et les principes d'une politique des économies regionales*.

Si tratamos de sintetizar un poco el pensamiento de dichos tres autores, veremos que vienen a apoyarse en los principios de tres teorías: la de la localización, la del desarrollo económico y la teoría del espacio.

Respecto a la aplicación de la teoría general del desarrollo económico al desarrollo regional, ya vimos al analizar este último en conexión con el desarrollo nacional que no es ortodoxo aplicar *sin reservas* la teoría del desarrollo de los países atrasados a las regiones insuficientemente desarrolladas (cuya tipología o clasificación también examinamos con anterioridad), pero que sí sugiere el camino a seguir desde el punto de vista metodológico, indicando al respecto las opiniones, más que contradictorias verdaderamente complementarias, de F. VITO y J. LAJUGIE. A la vez hicimos hincapié sobre la naturaleza de los factores de las desigualdades regionales, tema en íntima conexión con los anteriores.

La teoría clásica de la localización, tanto en la versión agrícola de J. H. VON THÜNEN, como en la industrial de A. WEBER, son, igualmente, fuente de principios básicos.

Si en los comienzos, como hemos indicado pasó en Inglaterra, se entremezclaban problemas locacionales con los típicamente regionales, que ya apuntaban, es por tener, ciertamente, puntos comunes.

Las investigaciones se han orientado en el sentido de pasar de la teoría de la localización a la teoría económica espacial, en lo que han sido verdaderamente básicas las aportaciones de LÖSCH, OHLIN e ISARD, así como después las de FERROUX y PONSARD en otros aspectos (14).

(14) En expresión de F. VITO, "Con la contribución de LÖSCH, que quedó incompleta a causa de la muerte prematura del autor, se ensanchan los horizontes para una integración de los diversos resultados teóricos procedentes de un cuadro analítico y único para la inclusión de la teoría de la localización en la del equilibrio general. Como dijo PREHÖL, cuya teoría del principio de situación como principio de combinación de los factores productivos en el espacio puede ser considerada lo suficientemente avanzada respecto a las nuevas perspectivas, se trata de pasar de la teoría de la localización a la teoría económica espacial. Las investigaciones sobre el comercio interregional (OHLIN) y sobre la localización han llevado a esta nueva consideración espacial, que persigue la ambiciosa finalidad de elaborar una teoría del equilibrio general fundada en la hipótesis de los costes de transporte nulos y la completa movilidad de los productos y de los factores productivos (ISARD)".

"Por otro lado, se ha aplicado a la economía espacial el método de *input-output*, construyendo un modelo interregional. La región se presenta como una entidad orgánica, de donde parten y a donde llegan las corrientes de factores productivos y de productos, que reaccionan a su manera a los cambios procedentes del exterior."

"La teoría espacial llega, pues, a construir un modelo de región, preocupándose de su

La teoría espacial ya proporciona principios más concretos, como es el que resulta de aplicar la noción de los «polos de crecimiento» (expresión de F. PERROUX) al desarrollo regional. Para este autor «el crecimiento no se propaga a la vez por todos los lugares», sino que «se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se extiende por diversos cauces con efectos finales variables para el conjunto de la economía» (15).

Viene a consagrar, pues, esta noción la necesidad de actividades o industrias motrices que sean capaces de crear en su entorno un verdadero campo de atracción primero y de expansión después, dando lugar a otras industrias o actividades verdaderamente inducidas. Al mismo tiempo plantea la mayor conveniencia de concentrar directamente los recursos disponibles de una región en unos pocos «polos de crecimiento» que distribuirlos entre diversificadas acciones. En esto reside precisamente la mayor espectacularidad y eficacia de acciones, como la de la T. V. A., frente a las más modestas del mero desarrollo comunitario, que también hemos examinado, y que muchas veces, no obstante, puede ser la única esperanza de salvación de determinadas zonas o regiones.

Aunque la realidad es que ese «desarrollo comunitario» ha de contenerse también en las grandes acciones reseñadas. Porque en la base de cualquier tipo de desarrollo regional —y es otro de sus más importantes principios— ha de estar el firme y eficaz deseo de los habitantes de la región para iniciar y proseguir sin descanso las acciones precisas para su desarrollo, en cooperación con las que emprendan los organismos regionales y nacionales. Es lo que MILHAU ha llamado el «principio de adhesión» (16).

Venimos así a situar la cuestión sobre dos planos: el técnico

---

determinación empírica numerosas investigaciones que, comenzadas en principio por geógrafos y urbanistas, reclamaron después la colaboración de economistas, estadistas, especialistas de análisis de mercado e instituciones jurídicas, etc.» (*La Teoría Económica Spaziale e i principi della Política Regionale*. Comunicación del profesor FRANCESCO VIRO, de la Universidad del Sagrado Corazón, de Milán, al Congreso Anual de Econofistas de Lengua Francesa, mayo 1959.)

(15) F. PERROUX: "Note sur la notion de pôles de croissance", núms. 1-2 de la revista *Economie Appliquée*, 1955.

(16) "La revalorización regional debe llevarse a cabo por los habitantes de la región y no puede conseguirse eficazmente sin su concurso." (J. MILHAU: "Les objectifs et les principes d'une politique des économies regionales". *Revue de l'Economie Méridionale*, número 17, enero-marzo 1957.)

Y en el mismo sentido, considera el profesor LAJUGIE que "el papel de los hombres será primordial en una verdadera política de ordenación del territorio. La ordenación del territorio no es fruto de una planificación autoritaria, de un programa impuesto, sino que constituye más bien una tendencia, una disciplina voluntariamente admitida, que no se puede realizar sólo por la vía burocrática. Aunque debe ser concebida en un plano regional y nacional por los servicios administrativos, no puede alcanzar sus objetivos si no llega a ser la preocupación constante de los hombres y de los grupos que viven en el territorio". (J. LAJUGIE: "Décentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire", *Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest*, serie económica, núm. 2, 1956.)

---

(principio de los polos de crecimiento) y el humano (principio de adhesión), que tienen, sin embargo, íntima relación, pues, como señala también MILHAU, «una de las características esenciales del polo de crecimiento es su poder de radiación. Por una especie de inducción económica que actúa a través de mecanismos técnicos, financieros y sociales, la industria motriz arrastra a otras en su desarrollo. Pero la industria motriz no lleva a cabo su acción solamente por una serie de relaciones casi mecánicas entre las empresas, sino creando, además, un ambiente propicio, estimulando las leyes de la imitación y dando lugar a la aparición de un deseo de acción y de innovación en un medio inerte, apegado a su estructura, a su pasado y a sus rutinas».

En el nacimiento de ese deseo de acción e innovación, que ha de tener como una de sus primeras consecuencias la aparición de un sano espíritu de empresa, reside la posibilidad de redención de las regiones insuficientemente desarrolladas.

#### *Los objetivos del desarrollo regional.*

Sentados los principios que el desarrollo regional ha de tener siempre presentes, es preciso fijar los objetivos de dicho desarrollo para poder determinar más adelante sus posibles métodos.

Se trata esencialmente, claro es, de objetivos políticos, que podrán desgranarse en otros económicos, técnicos, sociales, etc., obligadamente parciales, aunque pueden tener sustantividad propia.

Podría concebirse, ciertamente, como objetivo último el pleno desarrollo económico y social de una región con vistas a su más perfecta integración en la nación, la cual, a su vez, es condición indispensable para la integración internacional del país. Y hemos querido huir expresamente de la frase «revalorización regional», que en un primer intento parece podría surgir como objetivo del desarrollo regional, porque, como atinadamente ha señalado el profesor MILHAU, «es mejor hablar de desarrollo económico y social que de la revalorización regional, pues la finalidad aceptable de toda política económica es elevar el nivel de vida de la población, aumentar su nivel material y cultural; mientras que la revalorización de las riquezas naturales no es más que un medio para realizar este fin humano de la economía».

Al plantearse tal desarrollo con vistas a la integración nacional podría caerse en la fácil tentación de la doctrina de la «igua-

lización» entre las regiones, pero, como dice el profesor W. ISARD, «no es preciso perder de vista que los recursos nacionales no están regularmente distribuidos en las diferentes regiones de una nación, y que, por consecuencia, una política de igualdad pura es forzosamente mala, aunque una política que tienda a una mayor igualdad puede ser y es verosímilmente conveniente» (17).

Desde el punto de vista económico y social pueden proponerse, y de hecho se proponen, diversos objetivos: elevación del nivel de vida, incremento de la producción y del consumo, disminución del paro, etc., en la región, objetivos todos que se consideran contenidos y resumidos por algunos en el aumento de la renta *per capita*. Pero surge en seguida la duda de computar la renta producida o la consumida, y, de aquí, si no sería preferible elegir algún índice de consumo, por ejemplo, lo que muestra que el problema es verdaderamente complejo en el plano técnico y que requiere más bien valoraciones globales.

En el supuesto de considerar como objetivo primordial la elevación del crecimiento de la renta por habitante de la región, con vistas a la integración nacional, J. LAJUGIE propone estos dos objetivos para una política de desarrollo regional (18):

- «Hacer de la región un espacio homogéneo, es decir, un conjunto caracterizado por elementos estructurales relativamente comparables y por relaciones estrechas y continuas entre esos diversos elementos.»
- «Hacer de la región un campo de fuerzas susceptible de impulsar los flujos de bienes y servicios, asegurando la interdependencia del espacio regional y de los espacios suprarregionales.»

Finalmente, indicaremos que el desarrollo económico y social de las regiones atrasadas está ligado, para MILHAU, con lo que él llama la «ocupación racional del territorio», y que también considera como objetivo al que se debe tender (19).

(17) «Por otra parte —añade—, sería también un grave error para un buen Gobierno seguir una política de puro *laissez-faire*. Muchos Gobiernos reconocen que es preciso suprimir, a menos en parte, las desigualdades entre regiones ricas y regiones pobres. Es claro que toca a los habitantes y a los dirigentes decidir el justo medio entre la igualdad completa y el dejar hacer». Ese justo medio es el que debe pretender, por otra parte, el desarrollo regional. (*Les techniques d'analyse pour la planification nationale et régionale*, por WALTER ISARD, de la Universidad de Pensilvania. Informe a la I Conferencia de Estudios sobre el Desarrollo Económico Regional, en Bellagio, junio-julio de 1960.)

(18) J. LAJUGIE: Comunicación ya citada.

(19) Se expresa con estas palabras: «La ocupación racional del territorio nacional no puede perseguirse con éxito si no se realizan determinadas condiciones. Los habitantes de una región no continuarán viviendo en ella si no se benefician del bienestar individual y colectivo que se disfruta en otras regiones. La ocupación equilibrada del territorio está,

*Los métodos del desarrollo regional.*

Sería posible clasificar los métodos del desarrollo regional conforme a la clasificación de sus objetivos, que hemos hecho anteriormente, pero nos parece preferible referirnos a los diversos «factores de desarrollo» que han de contenerse en los diferentes métodos como verdaderos componentes de éstos.

Dichos factores de desarrollo pueden reducirse esencialmente a dos:

- a) Disponibilidades financieras.
- b) Procedimientos iniciadores del proceso de desarrollo.

Las disponibilidades financieras constituyen un verdadero factor clave del desarrollo, y podrán ser, naturalmente, de origen local, regional o nacional, o incluso internacional.

Respecto a los procedimientos o recursos iniciadores del proceso de desarrollo, son diversos y pasaremos en seguida a examinarlos, pero antes hemos de señalar que estando compuestas normalmente la estructuras de las regiones pobres por una serie de círculos viciosos, que es preciso romper, hace falta una previa intervención del Estado decidida y masiva, punto en el que están de acuerdo todos los economistas (por ejemplo, BETTELHEIM, G. LEDUC, G. BALANDIER, etc.). O, dicho de otra manera: lograr un impacto eficaz y generador en situaciones de secular abandono como las que caracterizan a las regiones pobres, no es posible sin que se encomiende una verdadera tarea rompedora e iniciadora a una serie de inversiones públicas, quizá no directamente productivas, pero sí indispensables, lo que deberá ser completado con un verdadero control de todos los desarrollos, con vistas a asegurar un crecimiento armónico que permita romper definitivamente la fatalidad del subdesarrollo.

Indicado esto, podemos examinar dichos recursos o procedimientos generadores de desarrollo, que pueden ser:

1. Acciones sobre la infraestructura, con el fin de crear o aumentar el capital fijo de tipo social verdaderamente indispensable para la iniciación del proceso.

---

pues, ligada al desarrollo económico y social de las diversas regiones. El primer objetivo pretende evitar tanto la despoblación progresiva que sufren las regiones pobres, como las grandes concentraciones urbanas que se forman alrededor de algunas ciudades; pero este equilibrio demográfico supone, a la vez, un equilibrio económico entre esas regiones: el desarrollo económico y social de las atrasadas". (J. MILLHAU: Artículo citado anteriormente.)

2. Ofrecimiento de incentivos directos o indirectos. Los directos podrán ser crediticios, fiscales o de otros tipos.
3. Ayuda técnica, con aportación básica de técnicos y empresarios de otras regiones experimentadas, cuya participación sea discreta y eficaz, sin que pueda despertar recelos en la región.
4. Educación e instrucción en todos los órdenes: escuela elemental, formación profesional, aprendizaje, instrucción superior y técnica. Es lo que ha sido llamado «inversión en hombres», o también política de infraestructuras nuevas.
5. Eficaz intervención pública en todo el proceso de desarrollo, especialmente en aquellos sectores que estén mayormente desatendidos por la iniciativa privada. El caso de la industrialización deberá ser especialmente estudiado y resuelto.

De todos estos procedimientos es preciso destacar los de la ayuda técnica y la educación e instrucción como dos verdaderos factores limitativos de todos los demás que pueden elegirse. Es en el plano humano donde hay, pues, que situarse para que lo técnico que se intente tenga eficacia completa y esperanzadora.

#### *Papel del Estado en el desarrollo regional.*

Acabamos de referirnos a la misión iniciadora que debe darse a las inversiones públicas en las regiones abandonadas secularmente. Ello es totalmente obligado por razón de eficacia, pero también suele serlo históricamente por razón de justicia: frecuentemente esas regiones atrasadas lo han sido por el éxodo que han sufrido de sus mejores hombres en tareas y empeños nacionales, y, por otra parte, porque generalmente han dado todas sus riquezas a la nación en otros tiempos, sin que el Estado haya correspondido como era debido al estar solicitado más eficazmente por otras regiones más emprendedoras e industriales.

Por otra parte, el papel del Estado en todo el proceso evolutivo de la región es verdaderamente importante, incluso en las economías de tipo más liberal. Ello nos lleva ya al tema de la planificación, que estudiaremos en el capítulo siguiente. Pero es ya preciso anticipar que aunque son de gran complejidad y tienen muchas dificultades las tareas a emprender, es decisivo el papel del Estado como agente del desarrollo regional investigado, y que



si es fundamental su política de inversiones públicas dirigidas a la infraestructura, no es lo menos su acción general de estímulo y orientación de las iniciativas particulares.

Finalmente, y es punto fundamental, la intervención estatal ha de realizarse de forma que pueda hacer frente tanto a las exigencias del desarrollo económico y del progreso social de las regiones y de todo el país, como a las derivadas de una sana gestión económica, que debe presidir siempre la hacienda pública, quizá más que la privada.

#### V.—LA PLANIFICACIÓN, INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL.

JAN TINBERGEN comienza la introducción a su libro *La planeación del desarrollo* con estas palabras:

«Cada vez más se difunde la creencia de que el desarrollo económico es una necesidad para muchos países que sufren de un nivel bajo de bienestar material. En los países hoy adelantados, el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo por un gran número de empresarios individuales. La actuación del Gobierno, aunque a veces importante, tenía un ámbito restringido, limitándose a veces a proporcionar facilidades de transporte. Se adoptaban decisiones con base en ideas vagas acerca del progreso general y con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. El proceso no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía por trastornos y crisis; probablemente hubo bastante energía desperdiciada y los esfuerzos daban por resultado la sobreinversión. En muchos aspectos el desarrollo era un proceso de prueba y error.

Hoy se cree que el desarrollo económico puede promoverse por lo que podríamos llamar una «política de desarrollo». Esto no quiere decir, sin duda, que no se utilicen las fuerzas poderosas de la iniciativa privada, pero se espera que puedan evitarse algunos de los errores y desperdicio del pasado.»

Las ideas expresadas nos sitúan de lleno en el tema de la planificación, del planeamiento o de la programación, de esa «política de desarrollo», que vendrán a ser así un verdadero instrumento del desarrollo.

La planificación es, ciertamente, hoy la idea clave de los Estados contemporáneos. Pero surge en seguida la interrogante sobre el grado de participación del Gobierno en la libre iniciativa de los

particulares que la planificación entraña. Por otra parte, aunque la idea planificadora es originariamente económica, produce hoy día impactos sociales, políticos y administrativos de suma envergadura, por lo que el tema tiene, inevitablemente, una traducción política que palpita en libros como el de JEWKES: *Juicio de la planificación*, o en autor como HAYEK, que considera ésta como un verdadero «camino de servidumbre».

Pero planificación no quiere decir necesariamente socialización, confusión que, no obstante, ha dado lugar a arduas polémicas que tienen por telón de fondo el temor a la amenaza de la libertad. La función de formular sistemáticamente los programas de Gobierno —esto y no otra cosa es la planificación— no se opone en manera alguna, ni tiene por qué oponerse, a la libertad económica, o, como dice MUÑOZ AMATO, «no está necesariamente identificada con ningún tipo particular de ideología». Pero todo parece haber quedado definitivamente resuelto desde que MANNHEIM teorizó la compatibilidad de la planificación con la libertad: es ciertamente posible la supervivencia de la libertad del hombre dentro de un sistema planificado.

#### *Definiciones de planificación.*

Pueden darse muchas, debiendo advertirse que por algunos autores se elude la palabra «planificación», por evitar, desde luego, esas proyecciones políticas inevitables a que nos acabamos de referir, y se la sustituye por «planeación», «planeamiento», «programación», etc. Pero en el fondo lo que se intenta expresar es lo mismo.

Según MOSHER, es «un proceso mental que se proyecta hacia el futuro, para una acción, elegida entre actitudes posibles, en persecución de determinados fines».

Ya en 1946, la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social de la Presidencia del Gobierno, en España, entendía por Plan «un ordenamiento razonado de fines coordinados y una voluntad eficaz de aplicar los medios necesarios y suficientes para una óptima realización de aquellos fines en un tiempo determinado».

Para CH. BETTELHEIM, en su trabajo *Subdesarrollo y planificación*, ésta no es sino un medio o instrumento al servicio del Estado

para acelerar el progreso de los países subdesarrollados (20).

Hoy día casi todos los Estados planifican, porque han llegado al convencimiento de que es preferible obrar con arreglo a un plan que no tener ninguno. Si un plan se revela incompleto, deficiente o incapaz, puede ser mejorado y modificado convenientemente; pero si, en cambio, no existe plan, los resultados son totalmente imprevisibles.

### *La planificación regional.*

Estudiada la significación del desarrollo regional y de la planificación, la planificación regional será verdaderamente «la planificación del desarrollo regional», con lo que se elude la aparente contradicción que algunos podrían ver en su enunciación abreviada. Planificar lo regional no sólo es posible, sino conveniente.

Como diría el doctor NINO NOVACCO, en sus comentarios a la ponencia presentada por el profesor J. R. BOUDEVILLE a la Conferencia de Bellagio, bajo el título *Estudio de las técnicas de análisis económico regional*: «Debemos ayudar a nuestros países a comprender la importancia de la política regional en el cuadro de su política de desarrollo y proporcionarles a este fin las indicaciones sobre los medios a emplear para, si pudiera decirse, «regionalizar» la política económica nacional, así como para nacionalizar las experiencias regionales en vías de ejecución; dicho de otra manera, para introducir los componentes regionales y de localización en las políticas nacionales de desarrollo actualmente en curso, de la misma manera que para religar e incluir en las perspectivas nacionales los programas de expansión regional iniciados en ciertos casos».

(20) «Cuando se considera la planificación como un medio de acelerar el progreso de los países subdesarrollados, hay que precisar bien que se trata de un instrumento al servicio de una política económicamente positiva, cuya responsabilidad incumbe esencialmente al Estado.

El significado de esta observación es el siguiente: la planificación no es un instrumento de progreso sino en tanto que es el medio de ajustar, coordinar y equilibrar un conjunto de medidas económicas que apuntan al progreso; no dispensa de tales medidas, sino que, al contrario, las supone, determinando sus dimensiones y ritmo.

Esta observación significa que la planificación no se limita a la elaboración de un plan, sino que implica igualmente la aplicación práctica de éste, y ello supone que la autoridad pública debe disponer a tal efecto del conjunto de los medios necesarios tanto en el plano institucional, legislativo y administrativo, como desde el punto de vista de la organización.

Esta última observación hace, por otra parte, destacar la diversidad de problemas planteados por la planificación en los países subdesarrollados, problemas que no son sólo económicos en el sentido estricto de la palabra, sino que son también institucionales, sociales y de organización industrial o administrativa o de relaciones humanas.» (Revista *Politique Etrangère*, núm. 3, 1957.)

Ocupémonos ahora del proceso de la planificación regional. Requiere desde luego, y por lo menos, tres fases: investigación de la realidad, fijación de objetivos y formulación del plan. Inventarios, objetivos y medios, dicho abreviadamente.

### 1. *Inventarios.*

Tendrán por objeto, naturalmente, el examen y la medida de la situación en la región considerada. Es el punto de partida que suele cumplirse satisfactoriamente en casi todos los casos.

Sin embargo, suele existir una clara insuficiencia de determinados estudios de base: análisis de suelos, análisis industrial y de productividad, deficiencias de la enseñanza, etc.

Es totalmente necesario, pues, la preparación de análisis e inventarios más elaborados, que quizá debieran encargarse a verdaderos grupos de expertos, análogos a las misiones de asistencia técnica que se envían a los países subdesarrollados, con el fin de realizar un completo y sistemático análisis, que será el único que permitirá conocer la riqueza potencial de las diversas regiones, como base a una posterior y racional orientación de su actividad.

Por otra parte, es preciso señalar que hay una serie de dificultades de orden técnico que afectan a este plano del conocimiento, que es preciso vencer. Porque los diversos datos de tipo estadístico, económico-social, etc., es preciso integrarlos, para ser luego objeto de comparaciones regionales, para lo que será preciso, pues, ponerse previamente de acuerdo sobre las definiciones, metodología, etc. Hay que tener esto muy en cuenta, porque las imprecisiones o errores en observaciones básicas pueden ser fatales.

No podemos tampoco dejar de señalar que en estos estudios preliminares para un plan regional es preciso oír las opiniones de los habitantes de la región, a través de sus órganos representativos, realizando también las encuestas necesarias, que habrán de hacerse al nivel de los hombres de la región y de su mentalidad.

Con ello se completará el inventario de los recursos necesarios para evaluar el potencial de la zona. Inventario que abarcará, desde luego, tanto los recursos naturales, humanos y financieros, como las posibilidades del mercado y los servicios.

## 2. *Objetivos.*

Estudiada la realidad, quedarán captadas, por así decirlo, las necesidades, las aspiraciones, las posibilidades. Con ello quedarán delimitados los objetivos, que podrán ser fundamentales (determinados por la política) y secundarios (de carácter administrativo en sentido amplio).

Deberá tenerse especialmente en cuenta que dichos objetivos han de ser definidos con todo rigor, y que, por otra parte, cuanto más concreto sea un objetivo, tanto más eficaz será para la planificación.

En este sentido cabe destacar que los objetivos no tienen por qué ser estáticos y que, en consecuencia, la planificación debe ser flexible y con posibilidades de ajuste a las necesidades y circunstancias que vayan surgiendo.

Habrà que concretar, por otra parte, el campo de actuación de la Administración pública en el que se deberá actuar con más intensidad, de acuerdo, naturalmente, con las directrices políticas.

Por otra parte, será muy conveniente, y en ocasiones hasta necesario, fijar las prioridades entre los diversos objetivos, según las disponibilidades materiales y humanas.

## 3. *Medios.*

Los medios a utilizar para conseguir los objetivos y remover los obstáculos serán integrados en un verdadero «programa de acción», que viene a ser la medula del plan a formular.

Se pueden ofrecer al Gobierno diversas alternativas, que podrán desarrollarse en todo o en parte en el plan.

No puede faltar la determinación de los órganos que han de ejecutar el plan, ni tampoco la fijación de los plazos en que han de ser alcanzados los objetivos y cada una de las fases del plan, mediante programas de realización escalonada.

Los planes suelen ser formulados por Comisiones de Estudios (estatales, parlamentarias o libres), que a menudo se subdividen en grupos de trabajo e incluso en oficinas especiales. Pero también puede crearse, como ocurre en algunos países, verdaderas Sociedades de Estudios, civiles o comerciales.

Por otra parte, no queremos dejar de consignar, aunque no

podemos, naturalmente, más que mencionar, la utilidad que en todas las fases de la formulación de un plan tienen las técnicas de análisis para la planificación, entre las que sobresalen el análisis de beneficios y costes, el análisis comparativo de costos, el de complejos industriales, el método *input-output* aplicado a la región, la estimación continua de la renta regional, los métodos de contabilidad social, el balance comercial interregional, etcétera, etc.

Finalmente, es interesante precisar que si en la formulación de un plan han de intervenir especialistas de muy diversas disciplinas, sobre todo en los estudios de base, la mayor parte y responsabilidad corresponderá, normalmente, una vez fijadas las directrices básicas por el Poder Público, a ingenieros y economistas, que deberán trabajar en equipo, de forma que sus aportaciones se complementen adecuadamente. En este sentido se expresa precisamente el Manual de Proyectos de Desarrollo Económico de la O. N. U., que concreta aún más cuando dice: «Es común la idea de que la preparación de proyectos y su calificación en cuanto a prelación son actividades separadas que envuelven distintas disciplinas. Las primeras serían de la responsabilidad del ingeniero, en tanto que las segundas lo serían de los programadores. Sin embargo, tal separación no es tan clara como parece, y ya en la preparación misma del proyecto hay que resolver entre alternativas que pueden ser de fuerte incidencia en la programación general del desarrollo y en la forma de asignación de recursos».

Lo anterior, lo que nos está poniendo verdaderamente de manifiesto es la necesidad de verdaderos especialistas en planificación, que habrían de ser reclutados entre una amplia gama de titulados, especialmente ingenieros y economistas. Como dice JUAN ALFARO ALFARO, en el número 30 de la revista *Documentación Administrativa*: «Los funcionarios que pudiéramos llamar *planificadores* deben ser seleccionados entre los que integran los cuerpos de funcionarios que exigen formación superior y tienen experiencia de Administración pública, y sería conveniente completar su formación en algunos casos respecto a las nuevas técnicas de planeamiento y, en general, respecto a los fines y medios de la Administración pública».

La sugerencia queda hecha para la planificación nacional y regional, y la utilidad para España de la formación de «equipos planificadores» es, sobremanera, evidente.

*Las modalidades jurídico-administrativas de la planificación regional.*

Ya nos hemos referido anteriormente a los dos tipos de organismos a los que suelen encargarse los estudios preparatorios y previos, que culminan en la formulación del plan: Comisiones o Sociedades de Estudios.

Hemos de ver ahora los diversos tipos de organismos que han de crearse para el período de ejecución del plan, porque éste no significa nada si no se desarrolla y se lleva a feliz término.

Es preciso, naturalmente, distinguir —como ya hemos hecho con anterioridad— si las obras de desarrollo regional se realizan en función de una gran obra principal (regulación de una cuenca, grandes regadíos o saneamientos y desecaciones, etc.), o si realmente existe una multiplicidad de acciones, con intervención en dominios diversos y complejos (21).

A) *Grandes regulaciones regionales.*

En este caso todo el conjunto del desarrollo económico de la región suele y debe ser encargado al organismo realizador de la gran obra principal, ya que así podrá asegurarse eficazmente la correspondencia entre las inversiones y los resultados prácticos, evitándose, por otra parte, que existan separaciones graves entre la realización de las obras y su explotación y rendimiento económico.

Dicho organismo reviste diverso carácter, según el país de que se trate, pero esencialmente puede ser:

- El propio Estado y órganos de la Administración (caso del Plan de Badajoz).
- Una Institución o Servicio estatal específico (caso de la T. V. A.).
- Una Sociedad de economía mixta o semipública (caso del Bajo Ródano y Languedoc).
- Una asociación de colectividades públicas o individualidades locales (consorcios de bonifica italianos).
- Una sociedad privada beneficiaria.

(21) Véase "Problèmes juridiques et administratifs du développement économique régional", comunicación de PHILIPPE LAMOUR a la Conferencia de Bellagio, ya citada, de la que tomamos la clasificación que hacemos.

Cada tipo entraña particularidades específicas de ejecución, gestión y organización.

B) *Desarrollo regional a base de elementos dispersos.*

En este caso el organismo encargado del desarrollo no es un organismo único de ejecución, sino de coordinación de los elementos dispersos que concurren en la acción regional.

Las formas jurídico-administrativas de tales organismos admiten muchas variedades, que pueden reducirse esencialmente a tres: Institución coordinadora (Cassa per il Mezzogiorno), Consejo Director y Comité de Coordinación, en cuyo análisis no podemos entrar.

VI.—BASES PARA UNA AUTÉNTICA PLANIFICACIÓN REGIONAL.

Dedicada la primera parte de este trabajo a exponer la teoría y doctrina del desarrollo regional y su planificación, actualmente en boga en todo el mundo, habremos de referirnos con detalle en la segunda parte del mismo a los antecedentes y realizaciones concretas de la planificación regional en nuestra patria, ciertamente fecunda y elocuente, como habremos de ver.

Pero antes nos parece obligado sacar las conclusiones pertinentes de los cinco primeros capítulos hasta aquí expuestos, lo que hacemos enunciando dichas conclusiones con cierta ordenación, como posibles «Bases para una auténtica Planificación Regional» en cualquier país, tal y como hoy se concibe ésta.

Desde luego, cualquier Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en un país con acusadas diferencias regionales no sólo no podrá desconocer éstas, sino que habrá de proponerse —como uno de sus principales objetivos— el aminorarlas, no ciertamente como un objetivo de absurda uniformidad absoluta a pretender, pero sí como una justa igualdad de oportunidades a ofrecer y establecer, modificando previamente la infraestructura de las regiones que lo necesiten, para que no existan *handicaps* insalvables y se logre así una ordenación racional del territorio y un verdadero equilibrio geográfico.

---



*Plan Nacional y Planes Regionales.*

1.<sup>a</sup> Es de todo punto necesaria la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, en el que los Planes Regionales se inserten y conjunten.

2.<sup>a</sup> Dicho Plan Nacional ha de tener una traducción geográfica que sirva tanto para mejorar los Planes ya existentes, como para orientar Planes Regionales futuros.

*Revalorización de la dimensión regional.*

3.<sup>a</sup> Es urgente el estudio y delimitación de nuevas circunscripciones o demarcaciones regionales con criterio no meramente administrativo y estático, sino socio-económico y dinámico.

4.<sup>a</sup> Es preciso ir dando hábitos regionales a las instituciones representativas que impulsan el desarrollo económico y social. Por otra parte, las concurrencias interprovinciales deben ser formuladas de modo permanente y eficaz.

*El desarrollo regional.*

5.<sup>a</sup> Debe insistirse en la descentralización de la enseñanza y de la investigación, realizando una verdadera y eficaz política de «infraestructuras nuevas».

6.<sup>a</sup> El desarrollo regional precisa de diversos órganos específicos, que podrían ser:

- a) Un Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social que se ocupe del tema en el plano nacional, pudiendo servir de tipo el existente en Francia, adscrito a la Universidad de París.
  - b) Centros de Estudios del Desarrollo Regional, repartidos geográficamente, que sirvan de base a la necesaria acción regional.
  - c) Sociedades de Desarrollo Regional, con objeto de realizar una verdadera desconcentración del ahorro nacional.
  - d) Centros Regionales de Productividad, enfocados no sólo al aspecto industrial, sino también al agrícola, ganadero, etcétera.
-

7.<sup>a</sup> Hay que fijar elásticamente los límites a la intervención pública en el desarrollo regional, para que la iniciativa privada sepa siempre a qué atenerse, sin sorpresas. La intervención del Estado, por otra parte, ha de estar guiada tanto por el desarrollo económico y el progreso social necesarios, como por los principios más estrictos de una sana gestión económica.

#### *La planificación regional.*

8.<sup>a</sup> Debe realizarse la culminación y puesta a punto de todos los estudios regionales de base.

9.<sup>a</sup> Hay que lograr la formación de equipos de «planificadores», con preferencia entre los funcionarios del Estado con titulación superior.

10.<sup>a</sup> En aquellas regiones, zonas o comarcas donde no exista la posibilidad de grandes transformaciones basadas en una obra importante, deberán ensayarse acciones de Desarrollo Comunitario, al estilo de las propugnadas por la Agencia Europea de Productividad.

11.<sup>a</sup> Cualquier acción de tipo regional deberá ser precedida y seguida de una verdadera «planificación psicológica», con vistas a lograr la efectividad del «principio de adhesión».

12.<sup>a</sup> Es sobremanera evidente la necesidad de crear, si no existiera, un órgano de carácter permanente que se ocupe del planeamiento regional y lo aliente.

#### RESUMEN

El desarrollo regional, esto es, el pleno desarrollo económico y social de una región con vistas a su más perfecta integración en la nación, es un gran tema de nuestro tiempo, de justificada y plena actualidad, sobre todo en aquellos países que, como España, soportan acusadas y graves diferencias regionales, que constituyen una importante rémora para su completa prosperidad nacional, pudiendo comprometer fundamentalmente incluso su estabilidad.

Por otra parte, el desarrollo regional viene lográndose en todo el mundo, y pujante y elocuentemente en España, mediante acciones convenientemente programadas, que dan a la planificación regional el carácter de un verdadero y eficaz instrumento de dicho desarrollo.

Ello hace que el autor se plantee el tema primero en un plano general, que luego concretará para España en la segunda parte del trabajo.

Después de destacar la innegable revalorización de la dimensión regional a que venimos asistiendo en estos últimos tiempos en todo el mundo, y de exponer, por países, los numerosos antecedentes del desarrollo regional existentes, establece sus principios, objetivos y métodos sobre la base de un concepto socio-económico y dinámico de la región.

Se ocupa después del contenido de la planificación regional, analizando sus modalidades jurídico-administrativas, lo que le permite enmarcar así en un cuadro más amplio acciones tan características y eficaces mundialmente como las de desarrollo integrado de una cuenca hidrográfica, que vienen a ser así un caso particular de dicha planificación.

Finalmente, el estudio realizado le permite deducir unas conclusiones generales, que enuncia como posible borrador de «Bases para una auténtica planificación regional».

#### R É S U M É

Le développement régional, c'est-à-dire, le plein développement économique et social d'une région compte tenu de son complet intégration dans la nation, c'est un des grands sujets de nos jours. Il est d'une actualité pleine et justifiée, surtout dans ces pays qui, comme l'Espagne, supportent des différences régionales graves et marquées, lesquelles constituent un important obstacle pour leur complète prospérité nationale, et qui peuvent même compromettre fondamentalement leur stabilité.

D'ailleurs, le développement régional réussit dans le monde entier, et d'une manière puissante et éloquente en Espagne, moyennant les actions convenablement organisées, qui donnent à la planification régionale le caractère d'un véritable et efficace instrument de ce développement.

Tout cela fait que l'auteur projette le thème, d'abord dans un plan général, qu'il précisera après pour l'Espagne dans la seconde partie de son travail.

L'auteur, après avoir remarqué l'indubitable mise en valeur de la dimension régionale, à laquelle nous assistons dans ces dernières années dans le monde entier, et après avoir exposé par pays les nombreux antécédents du développement régional existants, établit ses principes, objectifs et méthodes, sur la base d'un concept social économique et dynamique de la région.

Puis, il s'occupe du contenu de la planification régionale, en analysant ses modalités juridique-administratives, ce qui lui permet de situer ainsi dans un cadre plus ample des actions aussi caractéristiques et efficaces mondialement que celles du développement intégré dans un bassin hydrographique, qui deviennent ainsi un cas particulier de la dite planification.

Finalment, l'étude réalisée lui permet de déduire quelques conclusions générales, qu'il avance comme un possible brouillon des «Bases pour une authentique Planification Régionale».

#### S U M M A R Y

Regional development, that is, the economic and social development of a region intended to become fully integrated within the nation, is a great subject of our time, with a justified and complete actuality, especially in those countries which, as Spain, support sharp and serious regional differences, which constitute an important remora for its full national prosperity, that can even compromise fundamentally its stability.

On the other hand, the regional development is proving succesful in the whole world, and particularly in Spain, through suitably programmed actions, which give to the regional planning the character of a real and effective instrument of this development.

That is why the author states the subject, first on a general plane, and later on, in the second part of his work, in more detail for Spain.

After bringing out the undeniable revival of the regional dimension that we are attending in the last years in the whole world, and exposing by countries the numerous antecedents existent on regional development, he

establishes his principles, objectives and methods, based on a social-economic and dynamic concept of the region.

He deals, then with the content of the regional planning analyzing its juridical-administrative nature. That allows him to frame in a larger picture such characteristic and effective activities as those of integrated development of river basins, which get to be a particular case of this planning.

Lastly, the study realized allows the author to deduce some general conclusions that he states as a feasible draft about «Basis for an authentic Regional Planning».

---