

REALIDAD Y PERSPECTIVA
DE LA PLANIFICACION
REGIONAL EN
ESPAÑA
338.984.3(46-2)

MARTÍN LOBO publica en la *Revista de Estudios Agro-sociales* (núm. 33, octubre-diciembre de 1960) la primera parte de un trabajo en el que estudia la realidad y las perspectivas de la planificación regional en España.

1. Introducción

Se puede hablar hoy de la actualidad del tema de la política de desarrollo económico a escala regional. El concepto de nación, impuesto por razones políticas y sociales en muchos casos, ha sido objeto de estudio por la teoría económica, mientras que la noción de región geográficamente natural no se ha tratado tan intensamente desde este punto de vista. Sin embargo, desde Keynes hasta la actualidad se estima necesaria la realización 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.

En el terreno práctico, han sido en ocasiones las mismas regiones las que se han planteado el problema de la reactivación de su economía. Otras veces el movimiento ha sido dirigido o, al menos, puesto en marcha desde la esfera central, en especial cuando los Gobiernos se han ido dando cuenta de la importancia que la región natural tiene dentro del engranaje total de la macroeconomía. Este *equilibrio geográfico* permitirá, sin duda, el equilibrio económico, financiero, exterior y de empleo en el ámbito nacional.

La diferencia existente en muchos países entre varias de las regiones que los forman hace que en ocasiones sea incluso más conveniente económicamente frenar la excesiva concentración de medios de producción en algunas de ellas, para permitir, en la medida de lo posible, que las regiones menos desarrolladas reciban este excedente y puedan «alcanzar» a sus más afortunadas vecinas.

2. Planteamiento del problema

2.1. *Las divisiones administrativas.* Durante el curso del siglo XIX, por imperativo del criterio administrativo napoleónico, va surgiendo en muchos Estados europeos, en especial los de origen latino, la división del territorio en provincias o su equivalente en la terminología de cada país. Esta división «nueva y artificial» cumplía un servicio para la economía, muy localizada, del pasado siglo, en la que la provincia venía a ser el necesario enlace administrativo con la capital. Pero la región no había muerto, sino simplemente dormía. El proceso histórico de formación de las regiones tradicionales se había adaptado mucho mejor a las condiciones naturales y económicas que la uniforme división decimonónica. Por ello los desajustes no iban a tardar en surgir e iban a

provenir primero del campo económico, para llegar luego a la misma estructura administrativa.

2.2. *Origen de las diferencias regionales.*—Las diferencias regionales tienen diversas causas. Algunas naturales o históricas que condicionan el desarrollo económico de una determinada parte del país. Otras puramente económicas, sean a corto plazo—o de coyuntura—o a largo plazo—excesivo proteccionismo a otras regiones, «emigración» de los Bancos de crédito agrícola hacia regiones más poderosas, etcétera—. La excesiva centralización del país puede producir un sentimiento de abandono en ciertas regiones, y, finalmente, también hay que contar con el factor humano: menor capacidad de trabajo, menor sentido de progreso, etc.

2.3. *Tipología de las regiones insuficientemente desarrolladas.*—Cabe distinguir en el profesor Vito tres tipos fundamentales:

- Regiones «atrasadas» que poseen bajísimos niveles de renta y están «bloqueadas» y dominadas por el círculo vicioso de la pobreza. Ausencia casi absoluta de infraestructura adecuada y actividad económica nula o casi nula de tipo primario. Pero encubierto y manifiesto.
- Regiones «subdesarrolladas» de características parecidas a las anteriores, presentan un cierto proceso de desarrollo, mínimo y lento, pero firme.
- Regiones «deprimidas», con cierto bienestar, pero registrando una disminución del nivel de vida y una constante emigración hacia otras más desarrolladas.

2.3. *La integración a escala internacional.*—La integración europea no es antinómica del desarrollo regional.

El concepto de «nación» ha sido hoy superado en dos sentidos: hacia arriba, por los movimientos de integración económica europea, y hacia abajo, por la consideración de la noción «región» como entidad económicamente independiente. Pero ambos movimientos son compatibles e incluso se complementan, ya que, por ejemplo, el Mercado Común tendrá pocas probabilidades de éxito si la comunicación de riquezas que su programa impone no se viera respaldado por una infraestructura regional lo más uniforme posible.

3. Antecedentes del desarrollo regional

Expone a continuación el autor una serie de ejemplos de los primeros movimientos que se han desarrollado en varios países dentro de esta línea de acción.

3.1. *Francia.*—El primer intento ha sido la Compagnie Nationale du Rhône, que intenta llegar a la explotación total de las riquezas de esta región. Creada en 1921, no entró en funcionamiento hasta 1933. Es una sociedad de economía mixta, con asociación de capitales públicos y privados, y cuya forma jurídica es la de sociedad anónima.

Posteriormente van surgiendo otras creaciones de este tipo, como la Compagnie Nationale d'Amenagement de la Region du Bas-Rhône et du Languedoc, siendo especialmente destacable la reciente creación de 21 regiones económicas, que recogen casi exactamente las históricas tradicionales y que extenderán a todo el territorio nacional estos planes de desarrollo regional.

3.2. *Inglaterra.*—Tras la depresión de 1930 se comenzaron a estudiar oficialmente y privadamente las llamadas

«áreas deprimidas» (*Depressed Areas*). En 1943 se promulga la *Special Areas Development and Improvement Act*, sustituida en 1945 por la *Distribution of Industries Act*, que somete al Board of Trade la planificación de tipo industrial y agraria de las *development areas*.

3.3. *Estados Unidos*.—A partir de la crisis de 1929 y del *New Deal*, de Roosevelt, surge aquí también el mismo interés hacia estos problemas, que cristalizó en 1933 en la creación de la Tennessee Valley Authority (T. V. A.). Se trata de un organismo gubernamental, pero con sede en Knoxville (Tennessee). Su «autoridad» está limitada a la adquisición de terrenos; en otras cuestiones no puede obligar, sino sólo persuadir. Desde 1956 el Consejo Económico del Presidente ha realizado estudios sobre otras regiones, en especial de Kentucky, Virginia, Pensilvania y sur de Illinois.

3.4. *Italia*.—La realización de mayor importancia es la Cassa per el Mezzogiorno, creada en 1950, y que realiza la revalorización agrícola, ganadera, industrial y turística de esta región.

3.5. *España*.—La segunda parte del presente trabajo estudiará detalladamente este tema, aunque ahora se citan las principales entidades, como son las Confederaciones Hidrográficas, Planes de Ordenación Económico-social, Planes Badajoz, Jaén, etc.

3.6. *Otros países*.—En Rusia es famoso el proyecto de irrigación Volga-Don, cuyo canal navegable fué inaugurado en 1952. En general, los numerosos proyectos que de este tipo se llevan o se han llevado a cabo vienen matizados por el especial carácter que impone la planificación y centralización estatal propias de toda economía de tipo colectivo.

También se puede recordar el Plan

de Fomento de Obras Hidráulicas para riego que fué definitivamente organizado en Portugal en 1937.

3.7. *Acciones internacionales*.—El más destacado ejemplo es la zona piloto de Cerdeña, organizada por la Agencia Europea de Productividad de la O. E. C. E., que también ha creado otras zonas de demostración y experimentación en otras regiones poco desarrolladas, en especial en Grecia y Turquía. En todas ellas se aplican los tres principios esenciales de acción: 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).

4. El desarrollo regional: principios, objetivos y métodos

4.1. *Principios*.—Vistos los antecedentes, pasa el autor a estudiar los problemas básicos que el desarrollo regional plantea y los principios económicos aplicables al desarrollo a escala regional. Las teorías que se han intentado aplicar son la de la localización, la del desarrollo económico y la teoría especial, siendo ésta la que proporciona principios más concretos, como es el que resulta de aplicar la noción de los «polos de crecimiento». Se considera que el crecimiento no se propaga, sino que se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidad variable y con distintos cauces de expansión. Se impone, pues, la necesidad de crear actividades o industrias motrices en los lugares que puedan ser «polos de crecimiento», evitando en ocasiones el impulso primero que aconsejaría desperdigar tales industrias por todo el territorio regional.

4.2. *Objetivos*.—El objetivo final de estos procesos es evidentemente el pleno desarrollo económico y social de

la región, que llevará consigo la elevación del nivel de vida, el incremento de la producción y del consumo, la disminución del paro, etc. En todo caso no ha de intentarse la «igualización» de todas las regiones de un país, pues existe una serie de condiciones naturales—que son precisamente las que dan entidad propia al concepto económico de región—que nunca se pueden transformar.

4.3. *Métodos.*—Partiendo de los dos factores esenciales, que son las disponibilidades financieras y los procedimientos iniciadores del proceso de desarrollo, se pueden utilizar los siguientes procedimientos:

- Acciones de infraestructura para crear capital fijo de tipo social.
- Incentivos directos o indirectos.
- Ayuda técnica.
- Educación, instrucción y capacitación técnica.
- Intervención pública directa en los sectores que no lleguen a ponerse en marcha con la iniciativa privada.

Para todo ello, la planificación de las actividades se hace indispensable.

5. La planificación, instrumento del desarrollo regional

En el ámbito regional, igual que, en general, la planificación, supone,

al menos, tres fases lógicamente ordenadas en el siguiente orden cronológico:

- Inventarios. Es decir, análisis de la estructura de la que se parte.
- Objetivos o aspiraciones y sus posibilidades.
- Medios que puedan ser utilizados a partir de la estructura que refleja el inventario para alcanzar los objetivos propuestos.

Para todas estas operaciones se hace cada día más necesaria la existencia de funcionarios especiales, que pudiéramos llamar *planificadores*, que estén capacitados, sea desde la esfera de la Administración pública, o sea desde la de la empresa privada, para llevar a cabo tal planificación.

6. Bases para una auténtica planificación

Se expone, por fin, una serie de bases o «normas de conducta» que los encargados de la planificación habrán de tener en cuenta y que se agrupan en varios apartados que tratan de los siguientes aspectos: Plan Nacional y Planes Regionales, revalorización de la dimensión regional, desarrollo regional y planificación regional.—J. M. A.