



## **C R O N I C A**

### **DESARROLLO REGIONAL Y CRECIMIENTO ACELERADO**

Por reciente información de la prensa se ha dado a conocer el seminario que sobre «Desarrollo regional y crecimiento acelerado» organizó la OCDE en Israel y que tuvo lugar durante los últimos días de noviembre y primeros de diciembre de 1964.

Estuvieron presentes en estas reuniones representantes de Grecia, Israel, Portugal, Turquía, Yugoslavia y España, así como representantes de la OCDE y de la Comunidad Económica Europea.

Por considerarlo de interés vamos a dar a conocer a continuación un

resumen de la situación en que se encuentran en el momento presente los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional, de los países arriba citados, y para ello nada mejor que hacer uso del estudio comparativo llevado a cabo por el señor Landáu como miembro de la Comisión de Israel, presente en el seminario, perteneciente al Instituto Nacional de Agricultura y al Centro de Estudios de Colonización, quien por encargo del organismo internacional, patrocinador del mencionado seminario, sintetizó los trabajos que a tal

fin habían previamente remitido las personas que en nombre de los países reseñados acudieron a Tel-Aviv.

Así, pues, es preciso referirse, en primer lugar, a la planificación y ejecución de los programas de desarrollo desde un punto de vista nacional, para pasar posteriormente a los mismos aspectos desde el punto de vista regional, terminando con una exposición sobre la organización cooperativa de los Moshawim.

### **I. Planificación y ejecución del Desarrollo a escala nacional**

Durante bastantes años, los países representantes en el seminario han venido preparando y ejecutando estudios sectoriales sobre el desarrollo económico, si bien los órganos planificadores a escala nacional responsables de la formulación de los planes de desarrollo de carácter global solamente se crearon en los citados países en la última década, con excepción de Yugoslavia, país que, desde hace un período de más de diecisiete años, viene llevando a cabo una concepción planificadora de su economía de tipo socialista.

La planificación nacional en Grecia se inició en el año 1959, con la preparación de un programa preliminar de carácter quinquenal. En 1960 el Gobierno aprobó un plan para el período 1960-64, y próximamente se publicará el correspondiente al período 1965-69.

Por lo que se refiere a Portugal, su primer plan de desarrollo arranca de 1953, y comprende un período que terminó en 1958, si bien, en gran parte, fué revisado en 1955; su segundo plan, 1959-64, se encuentra ahora en plena ejecución, y en la actualidad se

prepara otro de inversiones para los años 1965-1967.

Yugoslavia ha venido llevando a cabo planes quinquenales, pero últimamente las autoridades planificadoras del país han llegado a la conclusión de que este período de cinco años es demasiado corto para poder formular proyecciones; en su consecuencia proyectan llevar a cabo planes de siete años.

Por último, Israel publicará próximamente su primer plan quinquenal, que comprenderá los años 1965-1969.

En Grecia y en Yugoslavia los órganos de planificación nacional tienen el carácter de Ministerios independientes (Ministerio de Coordinación y Oficina de Planificación Federal), en tanto que en los restantes países se encuentran bajo la autoridad directa del Jefe del Gobierno. En los países citados, un Consejo ministerial, de carácter planificador, decide sobre los objetivos económicos y sociales del país, dictamina su estrategia y examinan los planes preparados por la Organización Nacional de Planificación, planes que son sometidos a la consideración del Consejo de Ministros y a la Asamblea Nacional o Parlamento para su aprobación.

La organización administrativa de la planificación a escala nacional, el alcance de sus obligaciones y facultades en relación con los demás Departamentos gubernamentales, así como respecto de los diferentes sectores de la actividad económica y el grado de naturaleza de las relaciones entre el Estado y las fuerzas del mercado, varían de uno a otro país, según que las funciones encomendadas al sector público y al sector privado se desarrollen siguiendo una misma orientación o atribuyendo

un carácter imperativo al sector público e indicativo al privado.

Por lo que se refiere a Grecia, el desarrollo está concebido para que tenga lugar dentro de una economía libre. El plan incluye un programa detallado de las inversiones públicas que representa más de la tercera parte de la inversión total, orientada fundamentalmente a la infraestructura, a la agricultura y a los servicios sociales, teniendo, por otra parte, en cuenta las inversiones que en los proyectos correspondientes deben estar a cargo del sector privado. Estos objetivos del sector privado y el desarrollo de sus actividades están influidos por medidas o políticas de carácter monetario o fiscal.

La actividad económica portuguesa está basada exclusivamente en las empresas privadas. Sin embargo, para algunas industrias, como, por ejemplo, la de la electricidad y el transporte, el Estado participa como accionista en unión del capital privado en empresas mixtas.

El primer plan de desarrollo portugués consistió en un programa de inversiones públicas para este sector, y solamente incluyó un pequeño número de proyectos financiados por el sector privado. El segundo plan, por ser de carácter más general, sirvió de orientación a las inversiones del sector privado.

Turquía e Israel son países de economía mixta, en los que las empresas económicas del Estado se desarrollan en varias ramas de la industria, al lado de otras de carácter privado. El logro de los objetivos del desarrollo en estos países depende tanto de una acción gubernamental como de las medidas o políticas, de carácter directo o indirecto, adoptadas por el Gobierno, destinadas a ejercer una

influencia sobre el sector privado siguiendo para ello unas líneas de conducta acordes con los objetivos generales del plan (1).

La acción directa del Gobierno de Israel adoptó la forma de inversiones en programas de desarrollo, incluyendo empresas de carácter industrial, con el fin de lograr una deseable distribución de la población, incrementada como consecuencia de la emigración, que permitirá a los emigrantes ser rápidamente absorbidos por la vida económica del país. En los primeros años, la mayor parte del esfuerzo del Gobierno se dedicó a la expansión de la colonización de tipo agrícola, la cual fué financiada casi totalmente por fondos públicos.

La estructura económica e institucional de la República Federal Socialista de Yugoslavia le da a este país un carácter especial por lo que se refiere a su sistema planificador. Durante el período de diecisiete años de planificación socialista de su economía se aplicaron dos diferentes sistemas. Hasta 1952 la economía fué estrictamente centralizada, y la Comisión Federal de Planificación fué totalmente responsable de la distribución física de todos los factores de la producción. Los objetivos para cada sector de la actividad económica fueron elaborados desde un punto de vista central y cursados, con carácter compulsivo, a las oficinas locales.

En los años 1950-52, como consecuencia de la integración en la dirección de las empresas de los propios obreros, medida que fué acompañada por una amplia descentralización,

(1) Según el informe económico de la OCDE, publicado en 1963, las empresas de carácter económico del Estado en Turquía representan el 40 por 100 de la producción industrial.

tanto política como económica y administrativa, la Organización Central de Planificación sufrió grandes modificaciones. El nuevo papel atribuido a la Oficina Federal de Planificación fué el de diseñar las proporciones generales y básicas del desarrollo económico que deben ocasionar el ritmo y estructura del desarrollo. De acuerdo con lo indicado, se atribuyeron plenos poderes y facultades de iniciativa a los organismos planificadores de la República, distritos y empresas. El Plan Federal ya no es, pues, imperativo, como sucede en la Rusia soviética, y deja un amplio margen de libertad de elección y de decisión a las empresas industriales y a otros organismos autónomos. Esto no obstante, el Gobierno sigue teniendo en sus manos una gran influencia a través de medidas económicas de carácter directo o indirecto.

## II. Planificación a nivel nacional

En Grecia todos los planes son preparados por el Departamento correspondiente del Ministerio de la Coordinación, pero, sin embargo, alguno de estos trabajos es descentralizado. Las oficinas de planificación de otros Ministerios, así como otros organismos públicos, son responsables de la preparación de la información preliminar. La ejecución de los planes es de la responsabilidad de los diferentes Ministerios y organizaciones públicas. El Ministerio de la Coordinación tiene el pleno control de los gastos, pero no dispone de la información del cálculo directo de la evaluación o ritmo en que se lleva a cabo la ejecución de los planes.

El Gobierno portugués, por lo que se refiere al régimen de inversiones

públicas para el período 1965-67, ha adoptado el siguiente sistema:

El Consejo de la Planificación señala la política general y los objetivos del plan, y de acuerdo con esta premisa el Secretariado Técnico de la Oficina del Primer Ministro formula las perspectivas del desarrollo global del país.

Subcomisiones del Comité Interministerial designadas para llevar a cabo la planificación económica nacional preparan los planes sectoriales, los cuales coordinan los diferentes sectores de la economía y aseguran una permanente relación entre las Secretarías Técnicas de los distintos Ministerios. Estos son responsables de la ejecución del plan; por tanto, la Secretaria Técnica de la Oficina del Primer Ministro tan sólo es un organismo asesor, que tiene a su cargo el estudio y síntesis del trabajo analítico llevado a cabo por los Departamentos y Servicios de los correspondientes Ministerios.

En Turquía, la Organización Planificadora del Estado (OPE) tiene a su cargo, legalmente, con total y clara responsabilidad, la formulación de los planes a escala nacional y regional y la supervisión de su ejecución. Si bien la relación del OPE con el Consejo de Ministros es sumamente estrecha, se observa que falta una intensa participación en la planificación por parte de los diferentes Ministerios y la identificación de éstos con los planes y proyectos formulados por la OPE. Esta tiene autoridad legal para vigilar el progreso en la ejecución del plan, evaluarlo e introducir las revisiones necesarias. La Organización Central de Planificación, a cargo del adjunto del Primer Ministro, está subdividida como sigue:

a) Departamento Económico de Planificación.

b) Departamento de Planificación social, y

c) Departamento Coordinador, el cual tiene a su cargo la responsabilidad de supervisar la ejecución de los planes.

Las funciones de los tres Departamentos enumerados en el párrafo anterior son:

a') Definir y recomendar la adopción de las medidas administrativas, financieras y legales que deben facilitar la ejecución de los planes, tanto por parte del sector público como del privado.

b') Supervisión y coordinación de la ejecución de los planes y programas, y cuando se estime necesario, organizar a este respecto reuniones de alto nivel entre los representantes de los diferentes Departamentos y organismos públicos.

c') Recoger y analizar los informes trimestrales que sobre la ejecución de los planes y programas emiten las oficinas u organismos ejecutores, con el fin de, una vez resumidos, transmitir la correspondiente información a las pertinentes autoridades.

La Oficina Económica Planificadora de Israel (OPE) fundamentalmente tiene un carácter orientador y coordinador. La planificación detallada, basada en las directrices formuladas por dicha Oficina, se ejecuta por los Departamentos o Secciones encargadas de la planificación de los diversos Ministerios, las cuales son responsables de la ejecución de los planes y programas.

Los planes sectoriales son examinados por la OPE, con el fin de determinar su consistencia y, por otra

parte, ver si en los mismos se proyectan las distintas necesidades como contribución al logro de los objetivos generales del plan nacional. También señala el índice de prioridad y el plan de desarrollo global.

A pesar de la falta de un marco formal y legal en relación con la planificación nacional en Israel, existe un alto grado de coordinación entre la planificación y la ejecución, y la razón quizá deba encontrarse en la existencia de una organización sectorial de la planificación.

El hecho de que las oficinas u organismos relacionados con la planificación sectorial constituyan actualmente un medio de acción de los órganos ejecutivos asegura el que el personal de los Ministerios, responsables de la ejecución de los programas, considera los planes como suyos propios y conoce la forma de hacer uso de los medios a su disposición para lograr los objetivos perseguidos.

### III. Planificación y ejecución de los planes a nivel regional

La planificación regional llevada a cabo por los países participantes en el seminario se puede decir que se encuentra en sus primeras fases. Hasta ahora se han dedicado al establecimiento de organizaciones nacionales de planificación, pero con insuficiente nivel a escala regional y local para la ejecución de los planes.

Todos los países han previsto la posibilidad de llevar a cabo proyectos de tipo regional, con el fin de mejorar las condiciones de vida de áreas atrasadas o asociar este objetivo a un desarrollo de los recursos de que disponen las regiones, especialmente por lo que se refiere al

agua y a la colonización de espacios vacíos. Aun en los casos de Grecia y Turquía, países en los que existen Departamentos especiales para la planificación regional, no obstante poseer oficinas regionales de planificación, éstas son un número muy pequeño, y se puede decir que son para gestionar una planificación a la vez nacional y regional, basada en una doble vía o corriente de información recíproca y coordinación.

Refiriéndonos a Grecia, los 51 Departamentos administrativos en que se encuentra dividido el país se hallan agrupados en once regiones, entre las cuales existen grandes diferencias.

La planificación regional se inició en Grecia en 1957, en el área del Epiro, y más concretamente, en el noroeste de esta región, como consecuencia de un proyecto de la Agencia Europea de Productividad, proyecto que las autoridades griegas ampliaron a la totalidad de dicha región, creando a tal fin en 1961 el Servicio de Desarrollo Regional.

Poco después se estableció otra oficina similar para el Peloponeso, y en 1962, en Creta. Por último, dentro del Servicio de Planificación del Ministerio de Coordinación, se ha creado una división para la planificación regional.

A los servicios de desarrollo regional les fueron encomendados los trabajos de preparar planes detallados y vigilar su ejecución. En la actualidad la responsabilidad de la ejecución recae sobre los diversos Departamentos ministeriales y las autoridades locales, habiéndose creado Comités asesores, en los que tienen representación los diversos Servicios correspondientes a los distintos Departamentos y las organizaciones locales, con el

fin de discutir y aconsejar sobre los problemas que afectan a las regiones. Ahora bien: estos Servicios regionales de desarrollo son simplemente asesores, sometiendo sus planes a las autoridades centrales de Planificación, y tan sólo *a posteriori* de su aprobación por los altos órganos legislativos pueden incluirse dentro de los programas de los Ministerios.

Con referencia a Portugal, la creación de una organización planificadora de tipo regional se encuentra todavía en la fase de discusión y proyecto. Se ha presentado al Gobierno una propuesta para la creación del Consejo Económico de Planificación Regional, que ha sido examinada por la Cámara Corporativa. De acuerdo con este proyecto, el Consejo tendrá como misión promover y coordinar la actividad regional planificadora de los diversos Ministerios y adoptar las medidas necesarias para integrar los planes regionales en el plan nacional.

La Cámara Corporativa ha expresado su opinión de que los planes de desarrollo regionales deben ser elaborados a nivel regional por Comités apropiados, auxiliados por instituciones técnicas.

La coordinación de los programas regionales entre sí, y a su vez entre éstos y los del plan nacional, es misión del Servicio Central de Planificación.

En Turquía la planificación regional se estudió con anterioridad a la de tipo nacional. El Ministerio de la Reconstrucción establecido en 1958 contaba con un Departamento responsable desde un principio de la planificación física regional. Posteriormente, con la creación de la Organización Central de Planificación

en 1960, el Departamento Regional de Planificación amplió sus actividades a los campos económico y social, con una visión más global de su cometido.

Por el momento, todavía no se han establecido en Turquía oficinas en cada una de las regiones. Hasta ahora se dispone de una en la región de Mármara, de otra en la de Zonguldak, una tercera en la de Antalya y, por último, una cuarta en la de Cukurova.

La descentralización regional introducida en Yugoslavia a principio de la década de los 50 condujo a una nueva distribución de las funciones planificadoras. Como ya se ha indicado, el Plan de Desarrollo Federal recoge solamente, en una amplia perspectiva, los objetivos económicos, los cuales se transmiten a las agencias planificadoras de las diferentes Repúblicas para una más detallada colaboración y ejecución.

Seis son las Repúblicas socialistas: Bosnia y Herzegovina, Monténegro, Croacia, Macedonia, Eslovenia y Serbia. Cada República constituye una entidad geográfica, económica, e incluso étnica, claramente diferenciada de las restantes. Desde el punto de vista administrativo, las Repúblicas se distribuyen en distritos y Municipios, y cada una de estas divisiones tiene sus órganos planificadores. Los planes de desarrollo en la escala más baja se discuten dentro del marco general de los planes que deben llevar a cabo las unidades más altas. Los objetivos se detallan inicialmente por las autoridades locales, en unión de los directivos de las empresas públicas, participando también, a nivel regional, los Sindicatos obreros y las Cámaras de Comercio.

Por último, y con referencia a Is-

rael, a pesar de su pequeña superficie, se halla dividido en distritos, tanto por necesidades administrativas como a efectos de la planificación del desarrollo. Sin embargo, salvo el caso de que se trate del asentamiento de los emigrantes y del desarrollo de una completa subregión o región, no existen oficinas de planificación regionales que cubran todas las facetas. La planificación regional y su ejecución se confía a oficinas enclavadas en los distintos Departamentos ministeriales, que trabajan conjuntamente a los fines indicados.

Naturalmente, este tipo de organización es causa y origen de muchas dificultades y problemas de coordinación, debido principalmente a las diferencias que existen entre los varios Departamentos gubernamentales respecto de la delimitación de las regiones, rango de la autoridad local y esfera de actividad de la misma.

Los planes regionales más perfectamente elaborados han sido organizados a través de cinco oficinas regionales dependientes de la Agencia para Asentamientos, que es una autoridad autónoma responsable de toda la clase de colocación local en Israel. La administración de esta Agencia es altamente descentralizada, y los Directores de las oficinas regionales tienen gran autoridad en todos los asuntos que se refieren a la política de desarrollo regional.

El personal planificador trabaja en las oficinas de los distritos, y diariamente está en contacto con las personas responsables de la ejecución del plan, a fin de que los trabajos se lleven a cabo con un gran dinamismo.

En los últimos años se han creado, dentro del Ministerio de Agricultura, Secciones de Planificación Regional, y en 1963 se creó el Centro de Des-

arrollo y Planificación Agrícola, que es responsable de la coordinación de todos los planes regionales de carácter rural en sus aspectos económico-social y físico, así como de la ejecución de los planes preparados y de la coordinación necesaria con las instituciones públicas y con los planificadores regionales dependientes de los Ministerios que trabajan en los distritos, siendo su principal tarea la de elaboración de los planes generales para las áreas rurales y para el desarrollo de centros urbanos de carácter rural.

Con el fin de llevar a cabo los primeros trabajos sobre operaciones de colocación de carácter general, pero cuyo objetivo es el de desarrollar una región o subregión en su totalidad desde sus fases iniciales, a estas áreas se les otorga en los primeros años un *status* de régimen administrativo, situando a su frente a un equipo planificador y ejecutor de los planes confeccionados.

Las actividades planificadoras se llevan a cabo, desde el principio, lo más cerca posible de la región en la que los frutos se han de ver logrados. El hecho de que tanto los planificadores como los encargados de la ejecución de los trabajos vivan en la región es de una gran importancia para el contacto y continua valoración y, en su caso, de posibles modificaciones de los planes, al mismo tiempo que las personas que viven en estas áreas pueden tener confianza en el equipo que dirige esta labor de desarrollo regional.

#### LOS MOSHAWIM

Parece interesante dar a conocer los principios de carácter cooperativo por los que se rigen los Moshawim.

Se basan, o están inspirados, por la idea de crear un nuevo tipo de agricultor en una sociedad justa de tipo social que constituya la base para una nación libre. Pretenden crear una sociedad de tipo familiar, constituyendo ésta la unidad básica, brindándose a cada familia las mismas oportunidades dentro de un marco de regulaciones de carácter social basadas en los cuatro principios siguientes:

1. Tierra nacional.
2. Trabajo propio.
3. Asistencia mutua, y
4. Creación de una cooperativa para la venta y compra de los productos necesarios.

El principio de la tierra nacional tiene como fin asegurar el uso continuo de la misma para la agricultura, haciendo imposibles las posibilidades de especular sobre la misma.

El trabajo propio elimina el peligro social de que existan explotadores y explotados.

Conjuntamente con el principio de la ayuda mutua y responsabilidad, y el de una participación igual de la tarea para cada familia, asegura también un cierto grado de uniformidad económica entre los agricultores que residen dentro de un mismo núcleo.

El principio del trabajo propio, que fué, en la iniciación de este tipo de organización, asignado estrictamente, ha ido evolucionando posteriormente con objeto de adaptar a nuevos emigrantes a las labores agrícolas, y al mismo tiempo permitir a los agricultores ya establecidos hacia tiempo contar con una ayuda estacional. Sin embargo, la contratación de servicios ajenos debe ser aprobada por las autoridades del Moshaw. Asimismo, si un agricultor desea colocarse o

prestar algún trabajo fuera de su propia tarea necesita el permiso de las citadas autoridades.

Al practicar el principio de la ayuda mutua en tiempos o momentos en que se atravesaron difíciles situaciones (enfermedades, necesidad de cumplir el servicio militar, etc.), o como consecuencia de dificultades económicas de los agricultores, el Moshaw combina la independencia del pequeño propietario con la seguridad respecto de fuerzas que están más allá de su control.

La organización de tipo cooperativo, por lo que se refiere a la compra de los productos que le son necesarios y de la venta de los que producen, no solamente se encuentra en línea con un concepto general socialista del Moshaw, sino que, desde un punto de vista económico, presta un gran servicio a sus miembros, sirviendo al mismo tiempo como una importante arma para la diaria ejecución de sus ideas socialistas, concentrando todas sus actividades financieras en una sola organización.

Hasta la fecha más de 300 Moshawim se encuentran adheridos a estos principios, y la mayoría de ellos pertenecen a la Asociación Nacional denominada «*Temat Hamoshawim*».

Existe, sin embargo, un amplio rango de libertad que se deja a cada Moshaw para que promulgue sus regulaciones y puntos dentro del cuadro de los cuatro principios fundamentales anteriormente citados.

El Moshaw se organizó como una sociedad cooperativa. Los miembros, tanto los agricultores como los empleados permanentes de la Cooperativa (conductores, mecánicos, contables, etc.), vienen obligados a ser miembros de la misma.

Los nuevos miembros que ingresen en el Moshaw tienen que ser aceptados por la Asamblea General, y en caso de venta de una granja o de una parcela de terreno, motivo éste que tendrá lugar cuando uno de los miembros del Moshaw pretenda abandonarlo, el futuro comprador debe ser acogido como miembro antes de que la venta se lleve a cabo. Los empleados permanentes del Moshaw tienen que prestar sus servicios un año con carácter provisional, y si han desempeñado sus funciones satisfactoriamente pueden ser admitidos en el seno de la Cooperativa, ya que, en otro caso, son despedidos.

Los hijos e hijas de los miembros pertenecientes a la Cooperativa pasan a serlo automáticamente al cumplir la edad de dieciocho años, siempre y cuando trabajen en el Moshaw, y lo mismo sucede con los maridos y esposas de los que contraigan matrimonio.

La autoridad superior está en manos de la Asamblea General, la cual, por votación, designa varios Comités, cuyo período de actuación oscila entre uno y dos años, siendo los más importantes el Comité Ejecutivo, compuesto por siete personas, y el Consejo, integrado por otras quince.

## FUNCIONES DE LA COOPERATIVA

### a) *De carácter general*

Siendo completamente idéntica la Cooperativa y el Moshaw, las funciones de la primera abarcan tanto actividades económicas y sociales como las derivadas normalmente de su carácter administrativo, al ser una entidad que sustituye al Municipio.

La Cooperativa es la única que puede vender toda clase de productos

obtenidos por la comunidad, y la única también que puede comprar toda clase de géneros necesarios para la alimentación y mantenimiento de las personas que viven en el Moshaw. Esta es, asimismo, la propietaria de los abastecimientos de aguas, almacenes, incubadoras, etc. Por otra parte, es la única que puede contratar créditos, efectuar inversiones y facilitar créditos a sus miembros.

b) *De carácter social y municipal*

La función más importante en este aspecto es la de la educación. Existen jardines de infancia, en los que los niños permanecen un año, pasando posteriormente a la educación primaria por otros ocho, haciéndose frente a estos gastos mediante subvenciones recibidas del Gobierno.

El Moshaw, merced a sus propios medios, facilita enseñanza adicional por otros dos años en el jardín de la infancia y otros dos en la Enseñanza Media. El aspecto cultural (bibliote-

cas y deportes) se realiza a través de instalaciones apropiadas sufragadas por el Moshaw, citándose a este respecto, además de los servicios de la sinagoga, carreteras públicas, cementerios, etc.

c) *De aspecto económico*

Las funciones de esta naturaleza se pueden subdividir:

a') Compras al por mayor de toda clase de productos agrícolas y domésticos.

b') Recolección, almacenaje y venta de los productos agrícolas obtenidos.

c') Prestación de servicios mecánicos; y

d') Servicios financieros.

Los productos derivados de la ganadería que se obtienen en el Moshaw requieren la existencia de instalaciones para la recogida de leche, frigoríficos, empaquetado de productos, etc. — JUAN MARTÍ BASTRECHEA.