



**NOTAS**

## **LA REGIONALIZACION DEL VI PLAN EN LA BAJA NORMANDIA**

338.984.3: 35.071.5(44.1/5)

Por **LUIS GAZAL**

*Sumario:* Introducción.—Los órganos administrativos encargados de la regionalización del Plan en la Baja Normandía.—La preparación regional del VI Plan.—Los principios esenciales de la política de desarrollo de la Baja Normandía y la ordenación del territorio regional.—Conclusión.

### **Introducción**

**L**os límites de las 21 circunscripciones de acción regional existentes actualmente en Francia fueron fijados por los decretos de 22 de abril de 1956 y de 2 de junio de 1960. Este marco regional tiene, principalmente, utilidad respecto de la elaboración y ejecución de los planes regionales de desarrollo económico y social, así como en los planes de ordenación del territorio.

La reforma administrativa del 14 de marzo de 1964 ha organizado la administración de la planificación regional y, simultáneamente, ha reorganizado los servicios estatales en los departamentos.

Las regiones actuales, si bien desbordan el estrecho pero realista marco departamental, no son, sencillamente, sino la reunión de varios departamentos en una unidad de mayor di-

mención, denominada *región de programa* o —a partir de 1960— *circunscripción de acción regional*. Estas entidades territoriales han sido muy criticadas por los partidarios de divisiones más amplias, quienes preconizan un número que oscila entre 8 y 11 para todo el territorio francés.

Según la legislación en vigor, la región carece de personalidad jurídica propia, lo que la diferencia de las colectividades administrativas territoriales subsistentes, es decir, el departamento y el municipio.

El proyecto de reforma regional de abril de 1969, sometido a referéndum, no alteraba el marco de las actuales regiones, excepto en el caso de Córcega, que, por su carácter insular, recibía instituciones de carácter regional. Existía, no obstante, una modificación de los órganos administrativos de la región al crearse un Consejo Regional, compuesto por consejeros elegidos y por otros miembros que representaban a las categorías socio-profesionales. El órgano ejecutivo seguía siendo el Prefecto regional, delegado del Gobierno, que poseía la potestad de instrucción sobre los asuntos que debían ser sometidos al Consejo Regional. Igualmente quedaba encargado de la ejecución de las decisiones del antedicho órgano. La posibilidad de aparición de un ejecutivo elegido en el propio terreno regional fue rechazada por el Gobierno.

En el proyecto, la autonomía regional se basaba, esencialmente, en la existencia de recursos financieros propios de la región; en concreto, determinados impuestos deberían ser transferidos por el Estado a la región. Junto a ellos se contaba con subvenciones estatales y con los empréstitos de que pudiera beneficiarse la región. Pero esta creación de recursos financieros, recogida en el proyecto de abril de 1969, ha sido muy discutida en cuanto a su utilidad como medio de asegurar la autonomía regional.

Merece citarse la profunda crítica realizada por M. Jean-Paul Gili, director del Centro de Estudios Administrativos de Niza (1): «Puede estimarse, pues, que, en definitiva, la reforma regional que se había proyectado en abril de 1969 apenas merecía tal título y no habría aportado grandes cambios en la actual polí-

---

(1) L'Actualité Juridique: *Droit Administratif*, 20 de junio de 1969.

tica de ordenación del territorio...» «La imagen que presentaba era la de una circunscripción demasiado pequeña, dotada de una asamblea deliberante heterogénea que no constituía el reflejo de las fuerzas vivas de la región, sometida a un representante del Estado, y sin disponer de servicios regionales ni de medios de información y de estudio, que constituyen la condición primaria de las opciones en materia de equipamiento, y cuyas propias competencias se hallaban limitadas sin cesar en relación a los intereses nacionales.»

En cualquier caso, el fracaso del referéndum hace necesario situar este trabajo en la realidad regional actual; éste debe ser el punto de partida, lo que no nos impide expresar el deseo de contemplar, en un próximo futuro, la creación de una verdadera estructuración regional en Francia.

Entre las 21 regiones francesas, la Baja Normandía constituye la base geográfica sobre la que proyectaremos la regionalización determinada en el VI Plan de Desarrollo francés (1971-1975).

La Baja Normandía, en el noroeste de Francia, comprende tres departamentos: Calvados, Manche y Orne; forma parte, junto a la Alta Normandía, de una región más amplia de antiguo origen histórico: Normandía. Ya en el siglo iv era una provincia de la Galia romana. Su integración política está ligada estrechamente a la llegada de los vikingos, los hombres del Norte, o *northmans*.

Pero, pese a su unidad histórica, Normandía no lo es desde un punto de vista geográfico; se trata de dos regiones claramente diferenciadas: Normandía Oriental (o Alta), agrícola, con amplias llanuras y mesetas, y Normandía Occidental (la Baja), región pantanosa y ganadera.

En el aspecto económico, las diferencias son aún mayores: la Alta Normandía está mucho más industrializada que la Baja, y además se beneficia considerablemente de la influencia parisiense que se ejerce desde la capital en dirección al mar. El desarrollo económico de la Alta Normandía es claramente superior al de la Baja, región tradicionalmente agrícola (leche y carne), que, pese a ello, se ha clasificado en los primeros puestos de la regiones por el índice de progresión de la población

activa ocupada en la industria en el período comprendido entre 1962 y 1968. Esta circunstancia es un dato estimulante. La mayor expansión corresponde a las ramas de construcción de automóviles, industrias metalúrgicas, electrónica, construcciones eléctricas, industrias derivadas de la leche, construcción naval, industrias de la madera, etc.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la evolución de la población activa de la región respecto del total francés:

#### ESTRUCTURA DE LA POBLACION ACTIVA

SECTORES	1 9 6 2		1 9 6 8	
	Baja Nor- mandia	Francia	Baja Nor- mandia	Francia
	— Porcentaje	— Porcentaje	— Porcentaje	— Porcentaje
Sector primario (agricultura) .....	40	20	32,5	15
Sector secundario (industria, minería)	24	39	28,5	39
Sector terciario (ser- vicios, transportes)	36	41	39	46

Debe destacarse el hecho de que la disminución de la población activa bajonormanda en la agricultura ha incrementado la proporción en los otros dos sectores de la actividad económica, a diferencia de lo sucedido en el total nacional, ya que en éste el sector secundario no ha sufrido modificaciones en el período considerado, siendo el sector terciario el beneficiario del trasvase de la población activa procedente de la agricultura. Este fenómeno constituye una tendencia lógica, considerando la evolución económica general de Francia.

Sin duda, es imposible anticipar en este momento si la Baja Normandía alcanzará o no un puesto de cabeza entre las re-

giones industrializadas francesas; pero en cualquier caso debe subrayarse la existencia de un proceso de industrialización iniciado con entusiasmo.

Esta industrialización conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo con un volumen suficiente para resolver el grave problema emigratorio de la población bajonormanda hacia otras regiones francesas, especialmente hacia la región de París. La Baja Normandía ha alcanzado, entre 1954 y 1962, la tasa de emigración más fuerte de Francia (5,2 por 100). Durante muchos años, por desgracia, la Baja Normandía ha sido considerada un depósito de mano de obra para la región parisiense.

Otro de los caminos de solución del problema del empleo es el proporcionado por el desarrollo del sector terciario, y especialmente del turismo, que ofrece perspectivas interesantes en esta región, teniendo en cuenta la vocación turística de diversas zonas bajonormandas.

No obstante, es imprescindible reconocer que, junto a la labor de atracción de industrias, es necesario desarrollar una política de formación humana para responder de esta forma a las necesidades de mano de obra de las empresas. No es suficiente contar con una población activa importante y deseosa de trabajar; es preciso, simultáneamente, proporcionar a esta población la cualificación profesional necesaria para acceder al trabajo industrial. La formación es, pues, la primera de las opciones generales previstas para la realización del VI Plan en la Baja Normandía, incluso antes de la votación parlamentaria.

Para finalizar, parece necesario recordar algunos datos estadísticos que delimiten las dimensiones de la región: la Baja Normandía tiene una extensión de 18.148 kilómetros cuadrados, es decir, el 3,3 por 100 del territorio de la Francia continental. Según el censo de 1968, su población alcanza 1.260.000 habitantes, siendo el 47,9 por 100 urbana, frente al 43,8 por 100 que suponía en 1962. Caen, capital y principal ciudad de la región, tiene, contando sus aglomeraciones urbanas anejas, 152.000 habitantes.

Sobre la base geográfica descrita y los problemas socioeconómicos propios de la región, debe analizarse el intento de regionalización previsto en el VI Plan de Desarrollo. Este trabajo

intenta describir la articulación entre el nivel central y el regional de cara a la elaboración de un plan de desarrollo coherente. No se considerará de forma especial el aspecto ejecutivo del Plan, siendo objetivo primordial de este estudio la fase preparatoria. En un primer epígrafe se describirán los órganos administrativos y las instancias competentes en materia de regionalización de la Baja Normandía. La segunda parte es un análisis de lo que puede denominarse, en forma amplia, el proceso de elaboración del Plan a escala regional. Finalmente, en la tercera parte del trabajo se intenta mostrar la realidad regional, sobre la que debe actuar el proceso de planificación. En este apartado se desarrollarán los principios básicos de la política de desarrollo de la Baja Normandía y de la ordenación del territorio regional. Es éste, por fuerza, un horizonte a largo plazo. La parte final se consagra a la consideración del programa regional de desarrollo y equipo de la Baja Normandía.

### **Los órganos administrativos encargados de la regionalización del Plan en la Baja Normandía**

El deseo de incrementar las responsabilidades regionales y locales se había expresado ya en el V Plan; se espera del VI la materialización de importantes progresos en esta línea. El éxito de un Plan a nivel regional depende, tanto en lo relativo a la elaboración como a la ejecución, de la existencia de un sistema de órganos eficaces. «El sistema administrativo centralizado, sin una suficiente coordinación horizontal, paralizado por el exceso de controles previos y la negligencia en los plazos, frena con frecuencia las actividades, tanto públicas como privadas, y descorazona cualquier tipo de iniciativas» (2).

En esta primera parte se intenta estudiar el papel del Prefecto regional, de la Misión Económica Regional, de la CAR, de la CODER (órgano consultivo de representación de los intereses regionales) y de otro órgano consultivo, CEBANOR (Comité Regional de Expansión Económica de la Baja Normandía).

---

(2) Informe de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. Comisaría General del Plan, abril 1970, p. 89.

Los decretos de 14 de marzo de 1964 han organizado las instituciones administrativas regionales en el marco de una reforma referida, esencialmente, a la administración económica. Las autoridades estatales actúan en las circunscripciones de acción regional por la vía de poderes de excepción, ya que la entidad administrativa de Derecho común en Francia continúa siendo el departamento. En consecuencia, la competencia de las autoridades regionales debe entenderse con una interpretación restrictiva.

#### A) EL PREFECTO REGIONAL. LA MISIÓN ECONÓMICA REGIONAL

El Prefecto regional es el Prefecto del departamento, en el que se encuentra la capitalidad de la circunscripción de acción regional, que en el caso de la Baja Normandía corresponde al Prefecto de Calvados, ya que es Caen la capital regional. En el momento actual no existen Prefectos con una competencia exclusivamente regional, por lo que el decreto de 14 de marzo de 1964 ha impuesto la fórmula de la acumulación de competencias.

El Prefecto regional tiene como misión principal la de poner en acción la política del Gobierno en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio en los límites de su circunscripción. De forma especial está encargado de la preparación de la rama regional del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, así como de la determinación de las modalidades anuales de ejecución en el nivel regional. Participa igualmente en la elaboración de los programas de equipo público, aunque su participación en estas tareas varía, según se trate de inversiones regionales, nacionales o departamentales. Tiene además una intervención de gran importancia en el procedimiento de concesión de determinado tipo de subvenciones estatales a empresas del sector privado.

Desempeña también una función de impulso y control sobre la actividad de los Prefectos de los restantes departamentos de la circunscripción, así como de la desarrollada por los jefes y delegados de servicios centrales, presidentes y directores de establecimientos públicos y sociedades de economía mixta que no

posean carácter nacional, siempre que estas entidades y organismos extiendan su actividad a varios de los departamentos integrantes de la región.

Sin embargo, el poder de coordinación del Prefecto no es tan amplio como podría parecer a primera vista, ya que determinados organismos y servicios públicos no están sometidos a su control. Es el caso de los servicios públicos de carácter nacional (cuya actividad alcanza a todo el territorio), los servicios cuya competencia excede del marco regional (por ejemplo, los servicios de navegación interior o de aviación civil), los establecimientos públicos industriales y comerciales (cuya enumeración constituye anualmente un anexo de la ley de Presupuestos), etc. Tiene, sin embargo, el Prefecto el derecho a ser informado respecto de todos los programas de inversiones que vayan a realizarse en la región por cualquier autoridad u organismo de carácter nacional.

La reforma de 14 de marzo de 1964, con un deseo de aumentar la desconcentración administrativa, cedió a los prefectos regionales algunos de los poderes y competencias de la Administración central. Versan sobre la atribución principal del Prefecto regional, es decir, sobre su actividad respecto del desarrollo económico regional a través de la definición de la tarea regional en el conjunto del Plan.

En cuanto a las inversiones de carácter nacional, carece de todo poder de iniciativa, aunque puede hacer observaciones sobre las condiciones locales de realización de las mismas o informar sobre el orden de prioridad que debe respetarse. En cualquier caso, tiene derecho a ser informado sobre programas y proyectos en esta materia.

La cantidad total de las inversiones a realizar en las regiones (individualizadas a escala regional) debe notificarse al Prefecto, quien puede determinar las propuestas relativas al carácter prioritario de algunas zonas de la región, a las operaciones que deben realizarse en cada categoría, a la escala de urgencias referente a cada una de las distintas categorías de inversiones, etc. Respecto de las inversiones de alcance departamental, la función del Prefecto regional se cifra en la proposición de una distribución, armoniosa y global, de dichas inversiones en-

tre todos los departamentos que integran la circunscripción de acción regional; en este sentido puede decirse que la función del Prefecto es aplicación de una potestad de arbitraje respecto de la distribución de las subvenciones y ayudas estatales.

Los poderes de decisión del Prefecto regional en el terreno del equipamiento público tienen su principal función en el reparto de las autorizaciones de los programas (inversiones de carácter regional), definidas partiendo de las propias escalas regionales, en el mismo momento en que quedan fijadas las dotaciones presupuestarias anuales para dichos conceptos. Por tanto, el poder prefectorial de decisión sólo es real en el caso de las delegaciones globales, que le permiten establecer unos órdenes determinados de prioridades.

Finalmente, el Prefecto regional debe recibir los informes emitidos por el tesorero-pagador general de la región en todas las materias de índole económica y financiera que deban exigir el ejercicio de sus poderes, de proposición o de decisión, como suprema autoridad regional. El informe o dictamen del tesorero versa sobre la rentabilidad económica y los aspectos financieros de las medidas a adoptar.

### *La Misión Económica Regional*

Actúa como asistente y órgano *staff* del Prefecto regional. Sus miembros se eligen entre funcionarios administrativos o técnicos del nivel A, designados por el primer ministro y destacados en comisión de servicio al Ministerio del Interior.

En el caso regional que examinamos, la Misión Económica Regional se ha instalado en la Casa de la Región, de Caen, donde se encuentran igualmente el Servicio de Estudios Regionales y el Comité Regional de Expansión Económica de la Baja Normandía.

La Misión está integrada por dos funcionarios, encargados de misión en régimen de dedicación exclusiva a esta tarea. Son un subprefecto y un administrador civil. Otros tres funcionarios desempeñan labor de encargados de la Misión durante media jornada. Cada uno de los miembros de la Misión depende directamente del Prefecto regional. En apoyo de la labor personal

existe un Servicio de la Misión, que, dirigido por un funcionario jefe de servicio, tiene como tarea la instrucción de informes, quedando de este modo a disposición de los componentes de la Misión. En esencia, está compuesto por una Oficina o Negociado de Asuntos Generales, el Negociado de Desarrollo Industrial, el Negociado de Inversiones y del Plan y el Servicio de la Coyuntura, de la Formación Profesional y del Empleo.

Las funciones de la Misión son muy importantes en los campos de la animación y estímulo, así como respecto de la coordinación. Las instrucciones de la Comisaría General del Plan (de 28 de febrero de 1968) a los prefectos sobre la preparación regional del VI Plan les pedían impulsaran e incrementarían el papel de las misiones, especialmente en cuatro aspectos:

a) Animación de los grupos de trabajo.

b) Aceleración de los trabajos desarrollados en colaboración con los servicios exteriores (periféricos) de las administraciones centrales, con los responsables de la elaboración de los documentos relativos a las áreas metropolitanas y a los programas de modernización y equipo de las principales aglomeraciones de población, con los diferentes organismos interesados (Comité Regional de Expansión Económica, organizaciones profesionales o sindicales, etc.) y con las misiones de otras regiones para llegar a una coordinación de los trabajos a largo plazo.

c) La participación en las reuniones de la CAR y en los trabajos de la CODER.

d) Mantener las relaciones con la Comisaría General del Plan, la Delegación para Ordenación del Territorio y Acción Regional y las restantes administraciones centrales con la finalidad de preparar de consuno el VI Plan.

## B) LA CONFERENCIA ADMINISTRATIVA REGIONAL

La CAR es un organismo que, bajo la autoridad del Prefecto regional, tiene la función de asistirle en sus decisiones. Esta especie de consejo de alto nivel facilita la acción coordinada del Prefecto regional con los prefectos de los departamentos. De hecho, este órgano ha venido a sustituir a la antigua Conferencia Interdepartamental. En la Baja Normandía está integrada

por el Prefecto de Calvados (Prefecto regional), los Prefectos de Orne y Manche, el tesorero-pagador general de la región y el inspector general de la Economía Nacional.

Los representantes de los ministerios en la región participan en las reuniones de la CAR cuando los problemas a discutir versan sobre materias de su competencia. El presidente puede invitar a las reuniones a todos aquellos funcionarios cuya presencia pueda ser útil cuando se trate de reuniones consultivas. También pueden ser convocados expertos del sector privado con la finalidad de clarificar las discusiones sobre determinados problemas; sin embargo, no participan en las deliberaciones.

La CAR se reúne por convocatoria del Prefecto regional, quien determina el orden del día y el programa de trabajo de cada reunión. No tiene lugar fijo de residencia, pudiendo celebrar sus sesiones en cualquiera de los departamentos de la región. Respecto de sus funciones, la más importante es la de conocer de todos los problemas planteados por las inversiones públicas y sus incidencias en la vida económica y social de la región. La consulta a la CAR es obligatoria en el proceso de preparación de la rama regional del Plan. La CAR emite dictámenes (es ésta su principal y más general función) y debe ser tenida al corriente, de forma regular, sobre la ejecución de las medidas adoptadas en las materias de su competencia. Una vez más debe destacarse su carácter de órgano consultivo.

La actividad de la CAR significa un constante esfuerzo de conciliación entre los intereses, con frecuencia demasiado exclusivistas, de cada uno de los departamentos, o incluso de algunas ciudades, y la necesidad de imponer una visión más amplia que alcance a todo el marco de la circunscripción y—en un sentido aún más vasto— a todo el territorio de las grandes regiones, que parecen ser el marco idóneo para el futuro regional de Francia.

### C) LA COMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

La CODER es un órgano consultivo de carácter económico general, creado en cada una de las circunscripciones de acción regional con base en el decreto 64/252, de 14 de marzo de 1964.

La CODER responde al principio de asociar a los administrados, a través de sus representantes, en la elaboración de las decisiones que han de afectarles en gran medida. Este órgano permite la consulta a las regiones, a sus habitantes, sobre la política regional de desarrollo económico y social y la ordenación del territorio. Se trata, pues, de un órgano de representación de los intereses privados en los terrenos económico y social. El hecho de integrar personas de orígenes, formación y aspiraciones diversas se estima que favorece una mejor comprensión y una armonización de los trabajos y esfuerzos. Puede parangonarse, en el plano regional, la labor de la CODER con la desarrollada en el nivel nacional por el Consejo Económico y Social, aunque tenga menos independencia y más reducidas posibilidades de intervención.

La composición de la CODER incluye miembros de pleno derecho (como el alcalde de la ciudad cabecera de la circunscripción y el presidente del Comité Regional de Expansión Económica), miembros elegidos por sufragio (al menos, tres cuartos del número total) y miembros elegidos por el Gobierno, es decir, designados por orden del primer ministro.

La CODER de la Baja Normandía está integrada por 44 miembros, designados por un período de cinco años. Trece de ellos son representantes de las colectividades locales (alcaldes, consejeros generales, etc.); nueve son personalidades designadas por el primer ministro en base a su competencia en materias económicas, sociales, familiares, científicas y culturales, y 22 representan los intereses económicos y sociales de acuerdo con la siguiente distribución: siete miembros representantes de la agricultura, ocho de los organismos profesionales patronales (se incluye en este grupo al presidente del Comité Regional de Expansión Económica, que es miembro de pleno derecho) y, por fin, siete representantes de las organizaciones sindicales de asalariados.

La CODER debe ser consultada:

a) Sobre los aspectos regionales del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, sobre las orientaciones generales a nivel regional.

b) Sobre la parcela regional del Plan, o sea, las propuestas

de distribución de las inversiones públicas incluidas en dicha parcela regional.

La CODER emitirá su dictamen sobre el contenido y las prioridades establecidas en estos documentos. Además, debe recibir una información regular sobre la ejecución de la sección regional del Plan. Por otra parte, la Comisión carece en absoluto de cualquier otro tipo de derecho de iniciativa, a excepción de la posibilidad de designación de una secretaria interna o de establecer su propio reglamento interior.

#### D) UN ÓRGANO CONSULTIVO: EL COMITÉ REGIONAL DE EXPANSIÓN ECONÓMICA DE LA BAJA NORMANDÍA (CEBANOR)

La coexistencia de las CODER y de los comités regionales de Expansión Económica plantea un problema de distribución de competencias y atribuciones entre los mismos. La instrucción general de 26 de mayo de 1964 distinguía entre tareas consultivas, propias de las CODER, y trabajos de estudio y animación, encomendados especialmente a los comités regionales de expansión. Según esta norma, *las tareas de ambos organismos serán complementarias, y el enlace entre ellos quedará asegurado por el hecho de que gran parte de sus miembros son los mismos.*

El CEBANOR, creado el 22 de noviembre de 1956, tiene una Asamblea general compuesta de 189 miembros, un Consejo de Administración—elegido cada tres años—de 44 miembros y una Secretaría de 10 miembros. El 5 de enero de 1968 se constituyó un Comité permanente, con la misión de orientar, animar y controlar todas las actividades del CEBANOR. Igualmente se ha creado una Oficina Regional de Industrialización con el fin de favorecer, a través de su actividad, la implantación de industrias en la región, ya que los problemas de industrialización y empleo se cuentan entre los más importantes que tiene planteados la región de la Baja Normandía.

La función actual de la CEBANOR es la de promover el desarrollo general de la economía de la región, prestar su concurso a la planificación regional en todos sus aspectos, realizar o impulsar la realización de encuestas y estudios dirigidos al

desarrollo de la actividad de la región, favorecer la implantación de nuevas actividades que permitan asegurar el pleno empleo de los habitantes y los recursos regionales, desarrollar la productividad, considerar los fenómenos coyunturales susceptibles de comprometer el futuro regional, formar a los ciudadanos en cuanto a las responsabilidades económicas regionales e informar a la opinión pública en temas relacionados con la expansión regional; en fin, y de modo general, el CEBANOR debe tomar la iniciativa en todas las acciones que puedan favorecer el desarrollo bajonormando.

### **La preparación regional del VI Plan**

El objeto de este epígrafe es, una vez conocidas la organización administrativa de la planificación a nivel regional y la función de cada organismo en particular, mostrar el procedimiento de preparación del VI Plan.

La regionalización de un plan exige la realización de ciertos procesos a lo largo de períodos temporales cuya duración ha sido establecida previamente. De esta forma se hace posible la definición de las necesidades y de las posibilidades de las regiones que componen el conjunto del territorio nacional y pueden relacionarse con los objetivos fijados por el Plan nacional. La planificación nacional y la regional no pueden alcanzar un alto grado de integración sino a través de un proceso de corrección y adaptación mutuos que permita la aplicación de una política de desarrollo económico y social eficaz para todo el conjunto del territorio.

La consulta es una de las principales características del procedimiento de elaboración del Plan en el nivel regional. Se realiza entre los órganos competentes a nivel nacional y a nivel regional, de un lado, y entre la Administración y los representantes de los medios socio-profesionales, por otro. Estos últimos representan los intereses privados y los de la población regional como conjunto. Las instrucciones de la Comisaría General del Plan, en lo referente a las consultas y a la participación en los trabajos de preparación del VI Plan, intentan facilitar una

intervención creciente de las instituciones regionales en el proceso de elaboración del Plan. El VI Plan, por su parte, ha previsto una investigación destinada a mejorar los métodos de elaboración del Plan en el nivel regional.

Esta segunda parte del trabajo intenta desarrollar, precisamente, los puntos esenciales de este proceso: la mejora de los métodos, la participación y la consulta.

#### A) EL CALENDARIO Y LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DEL VI PLAN

El calendario adoptado inicialmente por el Comité interministerial del 28 de noviembre de 1967 había fijado tres períodos sucesivos:

Primer período: Marzo de 1968 a marzo de 1969, antes del voto parlamentario sobre las directrices fundamentales.

Segundo período: Marzo de 1969 a octubre de 1970, antes del voto parlamentario a la totalidad del Plan.

Tercer período: Desde el otoño de 1970 a marzo de 1971. En el curso de este período se han previsto, en los niveles regional y local, las consecuencias del voto del Plan en relación con las parcelas regionales y con los programas urbanos.

Pero una serie de acontecimientos de diversa índole han traído como consecuencia un retraso en las fechas inicialmente previstas; así, el voto parlamentario de las directrices esenciales no se celebró hasta la primavera de 1970 (en lugar de la de 1969), y en cuanto a la votación sobre el Plan, la fecha prevista es la primavera de 1971. Los datos indicados no deben ser considerados como definitivos, pues aún es posible que se produzca alguna modificación de los mismos.

##### *Primer período*

La tarea más importante de esta etapa es la preparación y realización de los trabajos que servirán de base a la redacción del informe sobre las directrices del VI Plan, que en su día ha de ser sometido al Parlamento para su aprobación.

Los trabajos a nivel nacional incluían:

a) Una serie de estudios y especulaciones a muy largo plazo, es decir, el horizonte 1985.

b) Las perspectivas económicas de conjunto a plazo medio, es decir, período 1971-1975, así como los trabajos sobre determinados problemas del desarrollo, siendo los más importantes los referidos a equipo colectivo, política industrial, política agrícola, etc.

Las regiones fueron convocadas para participar en los trabajos preparatorios del documento sobre directrices en la medida en que estuvieran interesadas en los problemas de la ordenación del territorio y del desarrollo regional. En primer lugar, cada uno de los prefectos regionales ha presentado a la CODER un *cuestionario* con la finalidad de recoger un informe y opinión sobre las orientaciones regionales de desarrollo. El cuestionario debería versar sobre problemas del desarrollo a medio y largo plazo. Las instrucciones del 8 de marzo de 1968 han precisado el objeto, el método y el contenido de los estudios a medio y largo plazo, así como los documentos que deben utilizarse en su realización.

El Prefecto regional de la Baja Normandía presentó a la CODER el cuestionario como consulta previa a la elaboración del informe de orientaciones regionales. Su importancia, aparte de servir de base al antedicho informe, residía en el hecho de que proponía un cierto número de temas de reflexión como medio de aislar los elementos esenciales de una estrategia del desarrollo bajonormando. El cuestionario, remitido en enero de 1969, venía precedido por una breve síntesis sobre la problemática de la región y los objetivos del desarrollo: 1.º, demografía y empleo; 2.º, el desarrollo económico de la región: factores y obstáculos, y 3.º, la ordenación del territorio regional.

El cuestionario propiamente tal era una verdadera encuesta de opinión dividida en dos partes; la primera planteaba preguntas relativas a las influencias externas (a) la evolución de las condiciones generales de vida; b) la competencia internacional, y c) la política nacional de ordenación del territorio y las solidaridades interregionales, y la segunda parte se refería a los elementos propios y específicos de la Baja Normandía

la) necesidad de un equilibrio en la ordenación del territorio regional; b) elementos característicos de determinados sectores de actividad, y c) la participación de los hombres en el desarrollo regional.

El *Informe sobre orientaciones regionales* fue elaborado partiendo de la base proporcionada por las respuestas al cuestionario; tras el visto bueno del Prefecto regional fue sometido a la CODER, quien emitió su dictamen en octubre de 1969. El informe fue aceptado por unanimidad (excepto tres abstenciones) por la CODER en los términos en que había sido redactado, después de hacer algunas observaciones. Paralelamente se envió, para el oportuno examen, a las autoridades nacionales en materia de planificación el *Informe del Prefecto regional de la Baja Normandía sobre las orientaciones regionales del VI Plan*. De acuerdo con las instrucciones de la Comisaría General del Plan, este informe debe atender a dos distintos objetivos: a) en primer lugar, debe contribuir a la clarificación de las orientaciones de la política de ordenación del territorio, incluidas en el documento que contiene las directrices y opciones del VI Plan, y b) debe servir de marco a las acciones que podrá desarrollar la región, trazando, a partir del conocimiento de las virtudes y debilidades de la misma, las líneas esenciales para lograr su evolución y su progreso en todos los órdenes.

El informe de orientaciones regionales de la Baja Normandía define, en su primera sección, las líneas de fuerza determinantes—en función del pasado y según las perspectivas futuras—para proseguir la expansión regional. Se expresan los principios básicos de la política regional de desarrollo, se hace un estudio sobre la evolución reciente del desarrollo regional y, por fin, se describe la opción por unas determinadas orientaciones del desarrollo en la región. La segunda parte del informe constituye un análisis sectorial de las orientaciones del desarrollo bajonormando (agricultura, industria, turismo, construcción y obras públicas, pesca marítima, comercio y servicios, artesanía e investigación científica); las directrices sobre formación humana y profesional tienen una consideración especial en razón de la importancia que este problema tiene en la región. La tercera parte del informe se dedica a consideraciones

de orden espacial, es decir, a la problemática de la ordenación del territorio regional.

Si se examina el informe desde un punto de vista crítico, puede afirmarse que se trata de una declaración de principios e intenciones a seguir durante el VI Plan y a largo plazo, pero en absoluto un verdadero análisis, ni un diagnóstico económico de la región. Para que se pudiera pensar en un análisis económico suficiente, el informe debería ir acompañado de una relación de los verdaderos problemas regionales, lo que permitiría determinar una serie de objetivos coherentes que pudieran ser objeto de unas medidas políticas concretas. Al no haberse establecido las prioridades en el momento de la selección de objetivos, habrá que hacerlo en la fase de selección de las inversiones, es decir, a nivel de medios materiales, con la consecuencia de que será preciso sacrificar alguna de las inversiones programadas, o sea, hacer la selección que no se llevó a cabo en un nivel más general.

En este primer período de preparación del VI Plan se habían previsto otros trabajos, especialmente los correspondientes a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, así como el *fresco regional* diseñado por la Comisaría General del Plan y el INSEE, con el propósito de señalar las perspectivas a largo plazo de las grandes regiones por sectores de actividad. La primera etapa para la determinación de los documentos de planificación urbana (esquemas de ordenación, planes de ocupación de suelo y PME) venía definida por diversos trabajos de naturaleza socioeconómica a nivel de las áreas metropolitanas y de las aglomeraciones urbanas (perspectivas de desarrollo a largo plazo, 1985). Todos estos trabajos estaban relacionados con la elaboración del informe de directrices regionales que se formulaba por las autoridades a nivel nacional.

Además de los trabajos indicados, el primer período originó una serie de estudios que tenían su mayor aplicación en la segunda fase de elaboración del Plan. Los más importantes eran los que resumían el estadio de realización de equipos colectivos al término del V Plan y los estudios técnicos y económicos iniciales de aquellos proyectos cuya realización o autorización parecían más seguras durante la vigencia del VI Plan.

### *Segunda fase: las instrucciones de junio de 1970*

Una vez terminado el primer período, se hallan en vías de realización los trabajos correspondientes a la segunda fase del proceso de planificación. Esta fase se inició con la aceptación por el Parlamento de las directrices del VI Plan. En el plano regional se ha caracterizado el esfuerzo planificador por su consagración a la elaboración de los proyectos de programas de modernización y equipo de las principales aglomeraciones urbanas a medio plazo (PME) y a los informes regionales de propuestas para el VI Plan.

*Los proyectos de PME de las principales aglomeraciones* deben utilizarse en la elaboración de los informes regionales de proposiciones. El punto de partida en la preparación de estos proyectos viene definido por las perspectivas a largo plazo establecidas en el curso del primer período de trabajos preparatorios. Comprenden estos proyectos las proposiciones referentes a los equipos colectivos, con indicación de las grandes operaciones, de los importes globales financieros por sectores y otras precisiones sobre las principales construcciones, e, igualmente, los resultados de los estudios y análisis financieros realizados sobre las proyecciones de las cuentas de funcionamiento y de inversión y sobre el coste y riesgo de las operaciones, incluyendo la indicación de los medios de financiación propuestos.

La preparación de los PME alcanza, en principio, a todas las poblaciones con más de 50.000 habitantes.

*En cuanto al informe regional de propuestas*, una vez aprobado por el Prefecto regional, debe someterse a la CODER antes de la votación sobre el Plan. Este informe deberá contener las proposiciones de la región en cuanto a equipo colectivo, indicando las operaciones más importantes en cada sector, con su coste y su interés, mientras que las restantes operaciones de menor importancia deben considerarse de modo global. Según las instrucciones de la Comisaría General del Plan, *las prioridades definidas a nivel regional podrán ser tenidas en cuenta al establecer las definitivas opciones nacionales del VI Plan.* Junto a estas propuestas también deben incluirse las de la región en materia de acciones económicas, por grandes ramas de la actividad (agricultura, industria, etc.).

Las primeras instrucciones de la Comisaría del Plan (8 de febrero de 1968) habían previsto como tarea del tercer período la de extraer las consecuencias de la votación del Plan, con el fin de determinar las parcelas regionales y los programas de modernización y equipo del VI Plan.

Las instrucciones de junio de 1970 para la regionalización del Plan han venido a completar las anteriores. Intentan, por una parte, recoger la mayor cantidad posible de información, a nivel regional, para enriquecer o influir en los trabajos de las comisiones de modernización; al mismo tiempo buscan subrayar la conveniencia de realizar simultáneamente trabajos de programación regional. Según estas instrucciones, *parece, de hecho, necesario para la buena ejecución del Plan disponer de programas regionales basados en sólidos estudios financieros, articulados con los establecidos, con el mismo rigor, por las colectividades locales, especialmente cuando se trate de programas de modernización y equipo de aglomeraciones urbanas.* Los trabajos regionales deben finalizar, después del voto del Plan, con la puesta a punto de estos programas que, por supuesto, han de ser coherentes entre sí.

Las instrucciones conceden mucha importancia al desarrollo, previo a la votación del Plan, de un contacto continuo y acorde entre los niveles nacional y regional y entre este último y las colectividades locales.

De acuerdo con las instrucciones de la Comisaría del Plan, las primeras propuestas de las regiones se expresarán por medio de un *esquema de programa regional* que se tomará en consideración, a título informativo, por la Comisaría General en los trabajos de las comisiones de modernización. Este esquema será informado por los consejos generales departamentales antes del 15 de octubre de 1970, realizándose en el mes de diciembre siguiente una consulta sobre el mismo por la CODER.

Seguidamente, el esquema se transformará en *proyecto de programa regional*, trabajo que corresponde a las autoridades regionales. En este momento será necesario precisar el contenido de las políticas de desarrollo preconizadas y establecer los proyectos de programas de equipos públicos con las correspondientes justificaciones financieras.

En cuanto al *programa regional de desarrollo y equipo*, quedará formalizado por las autoridades regionales durante el segundo semestre de 1971. Al final del tercer epígrafe del presente trabajo se dedica un apartado al estudio de este programa.

Con el finiquito de esta primera fase preparatoria se inicia una segunda, dirigida, de acuerdo con las instrucciones de la Comisaría General del Plan, a determinar las propuestas concretas de las acciones que deben emprenderse, tanto a nivel regional como local.

La aplicación a los trabajos de planificación y programación de los métodos RCB (Racionalización de las Alternativas Presupuestarias) y de grafos permite distinguir cuatro niveles operativos:

a) El nivel de las finalidades del desarrollo económico y social (formulación cualitativa).

b) El nivel de los objetivos fijados para alcanzar las finalidades. Se trata de una formulación cuantitativa en la que los objetivos han sido jerarquizados, cuantificados y fechados.

c) El nivel de los programas, que enlaza, de forma operativa, los objetivos con la actividad de los organismos.

d) El nivel de los productos, que comprende el conjunto de las prestaciones solicitadas de los organismos colaboradores.

De esta manera se llega a conseguir la articulación de los trabajos de las dos fases preparatorias del Plan. La meta de la primera fase consiste en la definición y la jerarquización de los objetivos que han de traducirse en realidades durante el período 1971-1975, mientras que la segunda permitirá una acentuación en la elaboración concreta de los programas.

## B) LAS INSTRUCCIONES DE LA COMISARÍA GENERAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN, LA CONSULTA Y LA MEJORA DE LOS MÉTODOS DE ELABORACIÓN DEL VI PLAN A NIVEL REGIONAL

### *La participación y la consulta*

La circular (28 de febrero de 1968) dirigida a los Prefectos regionales por el ministro delegado del primer ministro, encargado del Plan y de la Ordenación del Territorio, dicta unas instruc-

ciones y distingue entre las funciones de participación y de consulta.

La participación debe quedar asegurada fundamentalmente por medio de la actividad de grupos de trabajo especializados dependientes del Prefecto. Tienen la misión de aportar los elementos de información necesarios para el establecimiento y la definición de las orientaciones del desarrollo de la región. El número de estos grupos puede variar en función de las diferentes fases de preparación regional del Plan. Su composición integra a representantes de la Administración con miembros de la CODER y expertos. Las instrucciones han acentuado la importancia de la participación *juiciosa y relevante* de las colectividades locales. La misma base tripartita presidió la constitución de los grupos de trabajo en la preparación del V Plan. A través de estos grupos debe conseguirse igualmente la participación de las organizaciones sindicales y profesionales con miras a obtener una asociación más estrecha en los trabajos de planificación durante el período de preparación del Plan. Recomiendan igualmente las instrucciones la participación del Comité Regional de Expansión, en especial en aquellos grupos encargados de examinar las acciones y las innovaciones susceptibles de provocar un efecto positivo sobre el desarrollo de las diversas ramas de la actividad económica regional.

La idea rectora es la de asociar, de la forma más eficaz posible, a los representantes de los diversos medios en el trabajo de reflexión sobre los problemas que plantea el desarrollo de la región. Sin embargo, la participación, tal y como hasta el momento se ha desarrollado, no alcanza a manifestarse en el nivel de la decisión, ya que implica la aceptación de una responsabilidad que muchos representantes de los medios socio-profesionales no quieren asumir en razón al interés parcial que defienden. Este interés particular puede estar, y de hecho así sucede, en contra del interés general.

En cuanto a la consulta, es función principalmente de la Comisión de Desarrollo Económico Regional, cuyas competencias y limitaciones se han descrito anteriormente. Las Instrucciones recomiendan a los Prefectos que impulsen el papel consultivo de la CODER concediéndoles las mejores condiciones de plazos para

el examen de los documentos necesarios. Además, las secciones de la CODER pueden solicitar la presencia de los ponentes de los grupos de trabajo especializados, así como de los encargados de misión, para la preparación de su dictamen que posteriormente será examinado en sesión plenaria de la Comisión.

Las instrucciones subrayan la conveniencia de someter a informe de la CODER los documentos preparados para cada una de las áreas metropolitanas (libros blancos, esquemas directivos, etcétera).

No puede finalizarse este punto del trabajo sin aludir a la consulta que debe hacerse a los tres Consejos Generales (3) de la Baja Normandía sobre la elección de las orientaciones a nivel regional al finalizar la primera fase de los trabajos de regionalización del Plan. Los Consejos Generales deberán ser consultados igualmente sobre el esbozo o esquema de Programa Regional de Desarrollo y Equipo. La coordinación con los grupos de trabajo viene asegurada por el hecho de que el Prefecto regional ha confiado la presidencia de estos grupos a los tres presidentes de los Consejos Generales; hay tres grupos de trabajo y un grupo de síntesis. Igualmente han sido consultadas sobre los trabajos de la primera fase las colectividades locales y el resultado de estos trabajos se ha reflejado en el informe de orientaciones regionales.

### *La mejora de los métodos de elaboración del Plan*

Parece necesario antes de entrar en el estudio de la mejora de los métodos propiamente tales, la consideración de algunos aspectos del VI Plan a nivel nacional; éste distingue las previsiones, los objetivos y los programas.

Las previsiones son indicaciones de tendencia o de probabilidad que no implican ningún compromiso de realización. La puesta al día de las previsiones puede realizarse a lo largo del período de vigencia del Plan (por ejemplo, las cifras de producción, el consumo, etc.).

Los objetivos responden a finalidades sociales o económicas. Se propone al país el alcanzarlos aplicando un cierto número de

(3) De acuerdo con el Decreto 70-43, de 13 de enero de 1970.

medios especificados en el Plan en los programas regionales y en los PME de las aglomeraciones, o bien definidos a lo largo de la ejecución del Plan. Estos objetivos son la condición del dinamismo y del equilibrio de la economía (por ejemplo, la determinación del índice de crecimiento).

Los programas son el conjunto de los medios que será preciso aplicar para realizar los objetivos a lo largo de los cinco años del Plan (1971-1975). Así, pues, el VI Plan deberá seleccionar un cierto número de objetivos esenciales y de acciones prioritarias que comprometen de modo especial al Gobierno.

El VI Plan se caracteriza en lo concerniente a la ejecución por:

a) La puesta al día continua de las proyecciones (puesto que pueden aparecer circunstancias imprevisibles en el momento de la elaboración del Plan).

b) La adaptación de los programas sin volver a poner en discusión los objetivos fijados.

c) La adopción de procedimientos contractuales con el fin de reforzar la participación de las diversas autoridades o instancias decisorias.

d) El reexamen del Plan a la mitad de su período de vigencia, con la posibilidad de definir nuevos medios o volver a discutir determinados objetivos.

Las instrucciones de la Comisaría General del Plan, dirigidas a introducir mejoras en los métodos, son la consecuencia de un concepto de la planificación que desea incrementar en forma importante la participación de las colectividades territoriales en el proceso de decisión del VI Plan.

1. En primer lugar, y teniendo en cuenta la gran agilidad de la planificación general de cara a una mejor adaptación a la evolución externa, será preciso al realizar la regionalización del Plan, especialmente en el caso de los programas de equipo colectivo, conciliar dos exigencias: en principio, el reforzamiento del alcance y trascendencia prácticos de la programación; seguidamente, el dejar un margen de maniobra suficiente que permita adaptar los programas en vías de ejecución.

2. La mejora de los métodos alcanza en segundo lugar a la significación y proyección del papel consultivo atribuido a la

CODER. Esta Comisión ha participado en la preparación de las directrices durante la primera fase de elaboración del VI Plan. Esto es un considerable progreso en relación con su papel en el V Plan si se piensa que en éste la CODER no fue consultada sino después de la votación parlamentaria de las directrices. Anteriormente se ha descrito la función de la CODER en la Baja Normandía en lo que respecta a la selección de las orientaciones del desarrollo regional (la respuesta al cuestionario y el dictamen sobre el informe de orientaciones regionales).

3. En tercer lugar, las instrucciones de la Comisaría subrayan la necesidad de asegurar una mejor coordinación a nivel regional entre los programas de las diferentes administraciones interesadas. Se trata de conseguir un mayor grado de homogeneidad y de coherencia entre las administraciones en todos los estadios de la implantación de sus programas; es decir, delimitación geográfica de las zonas de intervención, métodos de evaluación de las necesidades, clasificación de las inversiones (nacionales, regionales y locales), fijación de las prioridades de equipo, etc.

4. Finalmente, se ha intentado obtener en la elaboración del VI Plan una asociación más íntima de las colectividades locales en las tareas del Plan, así como una determinación precisa de la distribución de las responsabilidades entre autoridades departamentales y municipales en todo lo referente a planificación local. En este sentido, los PME de las principales aglomeraciones constituyen un soporte básico de los trabajos de planificación, ya que, según las instrucciones, estos PME deben fundarse sobre estudios técnicos y financieros más profundos que los realizados para el V Plan.

La idea básica es la de que una mayor ligereza en la concepción y ejecución de los programas debe ir acompañada de una participación más activa de las colectividades locales en la planificación.

## Los principios esenciales de la política de desarrollo de la Baja Normandía y la ordenación del territorio regional

Este epígrafe constituye una doble panorámica de la realidad regional bajonormanda que viene a completar a los anteriores con algunas nociones indispensables destinadas a mostrar la realidad sobre la que deben concebirse y ejecutarse los trabajos de planificación y programación. Al fin del mismo se dedica un apartado al estudio de la preparación y puesta en marcha del Programa Regional de Desarrollo y Equipo.

### a) LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO BAJONORMANDA

Estos principios fueron definidos durante la preparación del VI Plan a nivel regional, estableciéndose una estrategia y una táctica a partir de un cierto número de datos. Los principales tenían en cuenta dos criterios: la situación geográfica de la región y, en segundo lugar, la realidad de una región en estado de transformación.

Desde el punto de vista geográfico, la Baja Normandía constituye una transición entre la región parisiense y las regiones del Oeste. En efecto, se encuentra interesada simultáneamente por la política de ordenación de la Cuenca de París y por la política de promoción del Oeste. La larga fachada marítima que posee, 450 kilómetros de costa, próximos a Gran Bretaña, son un dato que debe valorarse, sobre todo, con vistas al eventual ingreso de este último país en el Mercado Común.

Se trata de una región que ha iniciado una fase de transformación después de haber consagrado todos sus esfuerzos a la reconstrucción de los daños ocasionados en la segunda guerra mundial. La necesidad de transformación ha podido ser observada en tres terrenos:

a) La evolución demográfica, que constituye un *handicap* tradicional de la Baja Normandía, cuya tasa de emigración es una de las más fuertes de Francia.

b) La evolución de las actividades, muy influenciada por el fuerte porcentaje de la población activa agrícola, por la proporción insuficiente de puestos de trabajo en los sectores secundario y terciario, por el débil índice de urbanización de la región y por su retraso en materia de escolarización.

c) Las disparidades internas de la región, especialmente en la zona situada al Oeste (con problemas semejantes a los de Bretaña), muy retrasada desde el punto de vista del desarrollo económico.

Partiendo de estos datos, las autoridades regionales han decidido una estrategia fundada en las siguientes acciones:

a) La creación de empleos no agrícolas con el fin de frenar la emigración, asegurar la reconversión de la mano de obra rural y responder a las nuevas demandas de puestos de trabajo de los jóvenes.

b) La apertura de la Baja Normandía hacia el exterior, el fin de su aislamiento, gracias a su integración en la estrategia general del desarrollo económico y de la ordenación del territorio.

c) La búsqueda del equilibrio intrarregional en el marco de la política de ordenación de la región en el territorio. En 1966 quedó definido el esquema de estructura urbana de la Baja Normandía para 1985, en el que se determinaban los principales puntos de apoyo del desarrollo.

Finalmente, la táctica preconizada comprendía tanto las acciones como los estímulos necesarios en los terrenos de las distintas actividades económicas y de equipo colectivo. Respecto de las actividades económicas se trataba de desarrollar en la agricultura un esfuerzo para hacer evolucionar las estructuras de las explotaciones, la formación de los hombres, la organización de la producción, la transformación y comercialización de los productos, favorecer el equipo agrícola colectivo y, en una palabra, la difusión del progreso. En cuanto a la industria, se intentaría insistir en acciones dirigidas a una descentralización industrial sobre el conjunto de la Baja Normandía, la productividad y la modernización de las empresas. El sector del turismo, por su parte, necesitaría la puesta en marcha de las acciones de ordenación necesarias para incrementar la capacidad de acogida de

la región, teniendo en cuenta la corriente de parisienses que llegan a sus diferentes zonas cada fin de semana.

En cuanto a los equipos directivos, las instancias regionales han fijado una prioridad con el fin de favorecer a determinados sectores con un esfuerzo mayor de inversión pública, especialmente las comunicaciones por carretera y las telecomunicaciones, la vivienda y el equipo urbano, la formación de los hombres y el equipo rural. Es preciso añadir que la determinación de las prioridades debe ser concreta y no es suficiente un enunciado vago o una prioridad concedida a casi todas las inversiones públicas de forma más o menos general.

Los datos, la estrategia y la táctica son válidos en este momento de preparación del VI Plan. Sin embargo, la política que debe desarrollarse en la región considera ahora con mayor interés el aspecto cualitativo. Por ejemplo, un objetivo como el de creación de un cierto volumen de puestos de trabajo debe completarse con la exigencia de un nivel de cualificación profesional suficiente en estos empleos que se quieren crear.

Se trata de utilizar al máximo las aptitudes económicas, los recursos humanos y la situación geográfica de la Baja Normandía para obtener un crecimiento óptimo. La orientación del desarrollo de las regiones vecinas obliga a implantar una estrategia interregional a causa de la influencia de esas regiones en la Baja Normandía y una estrategia interregional para resolver o aminorar las disparidades existentes entre la parte occidental y la parte oriental de la región.

La Baja Normandía tiene considerables retrasos en determinados terrenos: en el plano de la enseñanza es una de las regiones más subescolarizadas de Francia; en el plano de las actividades económicas, más específicamente en la agricultura, existe un exceso de agricultores (33 por 100 de la población activa total, mientras que la media francesa no alcanza al 20 por 100); en cuanto a la urbanización, únicamente tres núcleos tienen más de 50.000 habitantes (Caen, Cherbourg, Alençon); retrasos en el equipo, en las infraestructuras, etc.

Contando con esta realidad, las autoridades regionales han incorporado al VI Plan un cierto número de directrices que ya fueron enunciadas en junio de 1989: educación y formación, des-

arrollo de los sectores industrial y terciario, especificidad y modernización de la agricultura y revalorización turística, a tenor de la vocación que tradicionalmente posee la región en este terreno.

Estas opciones deben, en principio, guiar los trabajos preparatorios del Programa Regional de Desarrollo y Equipo. Es muy difícil llegar a una síntesis de los intereses de los diferentes sectores que participan junto a la Administración en la tarea de elaboración de este programa.

#### b) LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO REGIONAL

La política de ordenación del territorio se ha precisado en el informe sobre orientaciones regionales del VI Plan de la siguiente forma: «La Baja Normandía debe integrarse en la estrategia general de la ordenación del territorio francés, desarrollar su solidaridad con las regiones vecinas y, en el interior, conseguir su propio equilibrio a través de un proceso acelerado de urbanización que se apoye, a la vez, sobre la expansión de la capital regional, la promoción de las zonas geográficas retrasadas y la ordenación del espacio rural, así como la promoción de los equipos turísticos.»

En el tratamiento de este aspecto del trabajo deben considerarse tres puntos esenciales:

- La ordenación del territorio bajonormando en relación con las vecinas regiones, ya que no parece posible su desarrollo independiente.
- La red urbana regional, es decir, los puntos de apoyo urbanos para la ordenación del territorio.
- Por último, la ordenación del espacio rural habida cuenta de la tradicional vocación agrícola de la Baja Normandía.

#### *La ordenación del territorio bajonormando en relación con las regiones vecinas*

El concepto de región vecina que se va a utilizar es más amplio que el de circunscripción de acción regional; por ejemplo, las relaciones de la Baja Normandía con la Cuenca de París y, dentro de ésta, con la ordenación del Bajo Sena, prevista con el

fin de dirigir el crecimiento de la región parisiense. Deben considerarse las influencias a medio y largo plazo de la política nacional de ordenación del territorio y más específicamente en las regiones próximas; seguidamente deberá evaluarse el impacto de estas influencias externas en beneficio de la ordenación del territorio bajonormando.

La política de ordenación de la *Cuenca de París* se ha previsto para organizar el desarrollo de todo el conjunto de la Cuenca y orientar hacia las regiones de su corona (entre ellas la Baja Normandía) las actividades económicas que desean instalarse en la proximidad de París. Está apoyado este desarrollo sobre ciertos valles (entre ellos el del Bajo Sena) y en nueve centros regionales, siendo uno de éstos la aglomeración de Caen.

La Baja Normandía tiene, por consiguiente, un interés directo en la ordenación de la cuenca parisiense si se consideran las posibilidades de la región en cuanto a su participación en la desconcentración de París. En particular, puede ser uno de los más importantes soportes en la ordenación del Bajo Sena por su proximidad al estuario de dicho río y a centros urbanos de la importancia de El Havre y Rouen. Parece, pues, evidente que deberá desarrollar sus intercambios y sus complementariedades con esa zona. El triángulo Caen-El Havre-Rouen puede llegar a ser el apoyo esencial para el desarrollo del Bajo Sena, otorgándole una cierta autonomía respecto de París. Inútil es, por tanto, encarecer la importancia de la autovía A-13 (París-Rouen-Caen, con un enlace hacia El Havre) en la materialización de este propósito.

«La Baja Normandía tiene interés y utilizará con este propósito las garantías ofrecidas por los propios principios ordenadores de la Cuenca de París en proponer que el esquema de ordenación del Bajo Sena otorgue al triángulo Caen-El Havre-Rouen el carácter de polo de crecimiento esencial y prioritario y que se extraigan las consecuencias correspondientes y se incluyan en todos los planes», puede leerse en el informe del Prefecto regional de la Baja Normandía sobre las orientaciones regionales del VI Plan (junio de 1969). Los planes a que se refería el Prefecto son los de urbanización, industrialización (buscando las complementariedades para evitar competencias perjudicia-

les), comunicaciones (prioridad absoluta a la carretera autovía A-13 hasta Caen y desarrollo de medios de transporte rápido entre París, Rouen y Caen), actividades portuarias (cooperación futura entre los puertos bajonormandos y los del Bajo Sena) y en el terreno universitario (cooperación entre las Universidades en materia de investigación científica y de enseñanza superior por medio de una cierta especialización de los diversos centros implicados en la tarea).

Uno de los departamentos de la Baja Normandía, la Manche, ha sido incluido en la *zona de economía rural dominante (ZERD) del Oeste*. Esta zona comprende, asimismo, la región de Bretaña y una parte de la Loire Atlantique. Supone la puesta en acción de medios excepcionales susceptibles de favorecer el resurgimiento de estas regiones. La parte occidental de la Baja Normandía queda incluida en esa zona y, de resultas de ello, favorecida especialmente, lo que interesa a toda la región, ya que permite un cierto equilibrio regional que hubiera sido difícil conseguir por los medios normales de intervención; en resumen, se trata de una política de renovación rural que permita recobrar el retraso existente en materia de equipos colectivos y provoque un verdadero relanzamiento económico. Estos problemas son, desde luego, los mismos que tiene planteados la parte occidental de la Baja Normandía.

Otros diversos tipos de colaboración interregional son, en materia de turismo forestal y utilización del espacio rural, comunes con las regiones del centro y del País del Loire; con los departamentos de Mayenne y Sarthe sobre la prolongación hasta Le Mans del eje industrial bajonormando Caen-Argentan-Alençon.

Finalmente, hay que destacar la importancia de los *grandes ejes de intercambios comerciales*, entre los que destaca, como se dijo anteriormente, la autopista A-13, que debe unir París, Rouen y Caen, con ramales hacia El Havre y Deauville, y la prolongación por una carretera de cuatro vías desde Caen a Bretaña. Esta red de comunicaciones tiene una gran importancia al enlazar el oeste Atlántico con el centro-norte de Europa (Alemania y Benelux). Con una importancia menor se plantea el eje que debe conducir al Sur y al Oeste partiendo del nudo viario que converge en Alençon.

### *La estructura urbana regional*

El esquema de estructura urbana regional previsto para 1985 fue determinado en 1966. Contempla la existencia de una red de centros urbanos articulados entre sí y con Caen, la capital regional, que sean capaces de estimular a las zonas rurales de su entorno y constituyan puntos de apoyo para el desarrollo.

En este esquema se otorga a Caen el papel más importante y dinámico en la expansión de la Baja Normandía y distingue entre las ciudades dirigentes (Cherbourg, Alençon, Lisieux, Granville, Avranches y Trouville-Deauville) las ciudades de promoción (Saint-Lo, Vire, Flers, Argentan) y las ciudades de equilibrio (como Villedieu, Carentan, Coutances, Bayeux, Valognes, etcétera).

La *capital regional* no ha podido asumir con plenitud el papel de impulsión que debe jugar en la región, pues su nivel de servicios y funciones es aún deficiente; no obstante, el desarrollo de la aglomeración prosigue sin tregua y parece razonable pensar que en un futuro próximo llegará a desempeñar el papel que le ha sido atribuido. Caen tiene en la actualidad unos 150.000 habitantes y se espera que de mantenerse el ritmo de crecimiento actual alcance, en 1980, los 240.000. La expansión de Caen debe provocar un aumento de la actividad económica en su zona de influencia. Desde el punto de vista urbanístico, dos de las ciudades de equilibrio, Falaise y Bayeux, jugarán en su día el papel de ciudades de descongestión de Caen.

En cuanto a las ciudades de cabecera, Cherbourg, segunda ciudad de la región, tiene planteados problemas especiales que exigen soluciones urgentes y excepcionales. Las necesidades en materia de equipo e inversiones públicas son muy considerables, pero las colectividades encuentran serios obstáculos para la financiación, ya que las cargas fiscales han alcanzado el límite de lo soportable. La situación industrial y portuaria ha sufrido en los últimos años un proceso de degradación; simultáneamente existe un grave problema estructural de empleo. Esta sencilla enumeración de la problemática de Cherbourg da idea del esfuerzo que deben desarrollar los poderes públicos para conseguir un relanzamiento de la economía en esta zona.

Alençon, con 35.000 habitantes en 1968, debe alcanzar los 80.000 en 1985. Su expansión es muy reciente y se ha basado en una industrialización diversificada a la que ha sido muy útil su estratégica situación de nudo de comunicaciones principales. Tanto Caen como Cherbourg y Alençon poseen Programas de Modernización y Equipo (PME). Lisieux, 25.000 habitantes en 1968, alcanzará los 40.000 en 1985; Granville y Avranches pueden llegar a constituir a largo plazo un conjunto en el que la primera desarrollará actividades turísticas y la segunda una labor de animación de su entorno rural. El conjunto de Trouville-Deauville, de gran tradición turística, constituirá uno de los principales polos en este sector de actividad.

Las *ciudades de promoción* (Saint-Lo, Vire, Flers, Argentan) desempeñan un papel de animación de amplias zonas rurales alineándose en un eje que atraviesa toda la Baja Normandía. Se estima que algunas de ellas podrán jugar un papel decisivo en la industrialización del Bocage, siguiendo dos ejes principales: Carentan, Saint-Lo y Vire, con industrias de transformación de productos agrícolas, y Condé-sur-Noireau, Flers y Domfront, con industrias textil y mecánica.

Finalmente, las *ciudades de equilibrio* son los centros urbanos que ejercen una influencia propia y casi exclusiva sobre el medio rural, como es el caso de Villedieu, Valognes, Coutances, Pontorson, Isigny, Pont-l'Éveque, etc.

### *La ordenación del espacio rural*

Con objeto de alcanzar un cierto equilibrio regional la ordenación del espacio rural en la Baja Normandía requiere una política dinámica, ya que ordenación urbana y ordenación rural son realidades que cada día se complementan más. Esta es la razón por la que tiene tanta importancia en las zonas rurales la correcta articulación urbana. En el caso que se viene considerando se ha concedido una gran relevancia a la ordenación urbana, pero no debe olvidarse que la Baja Normandía tiene una gran tradición agrícola a la que hay que atender.

Las acciones más importantes se ejercerán en la creación de una red de comunicaciones y telecomunicaciones adecuadas, así como en el terreno de los servicios y equipos colectivos (espe-

cialmente los socioculturales) con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del medio rural.

La definición de la política de ordenación del espacio rural bajonormando se resume en *el conjunto de medidas y acciones conducentes a una mejora en las rentas y en las condiciones de vida de la población rural*. Este objetivo implica una investigación de la ocupación óptima del suelo agrícola con el fin de aumentar la productividad, así como un mejor aprovechamiento de las actividades y de los hombres.

Como marco apropiado para el estudio, la determinación y la ejecución de las inversiones se han creado los *sectores de ordenación rural* que deben apoyarse en las ciudades del esquema de estructura urbana regional o en algunos centros rurales determinados. La ordenación de las zonas turísticas constituye igualmente un importante soporte en la ordenación general del territorio.

### c) EL PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO Y EQUIPO

Las primeras proposiciones de las regiones se expresaron en el *esbozo de programa regional*, que resumía la proposición de los programas de conjunto destinados a favorecer la realización de los objetivos del desarrollo regional. Los objetivos correspondientes a la Baja Normandía son: la formación de los hombres, el desarrollo de las actividades de los sectores industrial y terciario, la modernización de la agricultura por medio de la valoración de las características específicas de la producción agrícola bajonormanda y, finalmente, la explotación de la vocación y aptitud turísticas de la región.

Estos objetivos se fijaron para alcanzar una finalidad: frenar la emigración, que, tradicionalmente, ha bloqueado el desarrollo de la Baja Normandía.

El *esbozo de programa regional* fue elaborado con la participación de diversos grupos de trabajo: el *grupo número uno* estudió las grandes inversiones en infraestructura; el *grupo número dos*, la materia referente al equipo urbano de las aglomeraciones de Caen, Cherbourg y Alençon; el *grupo número tres*, cuyo trabajo se refería a las restantes cuestiones de equipo (zo-

nas rurales y restantes ciudades de la región, y, finalmente, un *grupo de síntesis*, cuya función era asegurar la coordinación entre las propuestas de los tres grupos combinándolas con las disponibilidades financieras.

La composición de los grupos de trabajo integraba a representantes de la Administración; miembros de la CODER y personalidades cualificadas. De esta forma había una representación de los medios socioprofesionales y una participación de representantes elegidos por vía de sufragio (consejeros generales y representantes de los municipios).

También se constituyeron dos grupos de trabajo especializado, uno para el estudio de los problemas del agua y otro especializado en el estudio de problemas de turismo.

El esbozo de programa regional tiene dos partes; en la primera enuncia las políticas que se han considerado más importantes para asegurar el desarrollo regional de acuerdo con las orientaciones del informe regional y habida cuenta de las directrices aprobadas para el VI Plan. Se analizan en este documento los principales aspectos del desarrollo regional: industrial, rural, política turística, desarrollo del sector terciario y ordenación del territorio regional.

Como ejemplo del tratamiento dado a cada aspecto puede examinarse el relativo al desarrollo industrial para el que se ha definido una política que puede sintetizarse en las cuatro orientaciones siguientes: proseguir la descentralización, favorecer el desarrollo de las industrias en expansión, diversificar las industrias y, finalmente, reforzar las ramas tradicionales de la industria bajonormanda.

La segunda parte del anteproyecto del programa es un conjunto de previsiones financieras correspondientes a los diferentes sectores y subsectores de equipo público.

También hay en este anteproyecto de programa regional un suplemento que incluye los informes de los grupos de trabajo aceptados por el grupo de síntesis (grandes equipos de infraestructura, equipos urbano y rural, problemas del agua y del turismo).

El volumen de los créditos estatales durante la vigencia del VI Plan ha sido fijado por las autoridades centrales en dos hipótesis distintas respecto de la Baja Normandía: hipótesis baja =

= 1.100 millones de francos 1970; hipótesis alta = 1.310 millones de francos 1970.

La formación bruta de capital fijo correspondiente a las dos hipótesis anteriores alcanzaría durante el VI Plan las siguientes cifras: hipótesis baja = 3.920 millones de francos; hipótesis alta = 4.350 millones de francos. Estas cifras no comprenden las telecomunicaciones, el correo, la vivienda, la investigación, ni ciertos *grandes proyectos* que se desarrollan directamente por el escalón nacional (por ejemplo, la Universidad de Caen y la autopista Rouen-Caen).

Los grupos de trabajo han llegado a determinar una relación muy completa de las necesidades regionales en materia de equipos que alcanza la cantidad de 6.500 millones de francos en formación bruta de capital fijo, es decir, que las necesidades exceden ampliamente a los volúmenes fijados por las autoridades centrales.

La propuesta de distribución de las autorizaciones de programa en el anteproyecto regional ha sido la siguiente (porcentaje del total por sectores):

Sectores	Porcentaje
I. Educación y Formación .....	31,40
II. Sanidad .....	4,55
III. Equipos sociales, culturales y administrativos .....	7,85
IV. Ordenación del espacio y protección del medio natural .....	11,57
V. Desarrollo urbano .....	11,15
VI. Comunicaciones (excepto telecomunicaciones y correos .....	21,50
VII. Desarrollo económico .....	11,98
	100,00

El anteproyecto se convertirá en *proyecto de programa regional* a nivel de las autoridades de la región. Es éste un trabajo de adaptación que se llevará a cabo entre el final de 1970 y el mes de junio de 1971. Después de esta fecha se someterá el proyecto a las autoridades nacionales. Durante el segundo semestre

de 1971 se pondrá a punto el Programa Regional de Desarrollo y Equipo, que recibirá a finales del presente año 1971 la sanción parlamentaria de acuerdo con las fechas señaladas en el calendario de elaboración del Plan.

Este programa comprenderá, al igual que el anteproyecto, dos partes; en la primera se completarán y precisarán las orientaciones del desarrollo económico propuestas en el informe general. En este momento deberán tenerse en cuenta las directrices del Plan nacional y de los trabajos efectuados por las distintas comisiones de modernización. Igualmente se examinarán en este punto los principales aspectos del desarrollo regional.

La segunda parte viene constituida por una presentación de los programas de equipo público, cuya contratación está prevista a lo largo del VI Plan. La nueva nomenclatura (véase el cuadro anterior) se ha adoptado para mantener una coincidencia con la nueva nomenclatura sectorial del presupuesto del Estado. Los equipos serán clasificados en cuatro categorías: aquellos dirigidos a la realización de objetivos pura o principalmente nacionales; los que participan en la realización de objetivos mixtos (nacionales y regionales o nacionales, regionales y locales); equipos que contribuyen a la realización de objetivos mixtos, nacionales y locales y, finalmente, equipos que carecen de relación total o casi totalmente con las políticas del desarrollo a nivel nacional.

El programa regional comprenderá una enumeración de los equipos de los dos primeros tipos y una síntesis de las previsiones de contratación de los enumerados en tercer lugar. Los equipos mencionados finalmente figurarán en el programa únicamente bajo la forma de una estimación financiera global.

### Conclusión

Parece razonable extraer algunas conclusiones de la *ejecución del V Plan*, ya que poseemos una visión de conjunto del mismo y, en cierta medida, nos situará en la realidad sobre la que deberá actuar el VI Plan.

El objetivo esencial fijado por las autoridades regionales de la Baja Normandía para el V Plan era la creación de puestos de

trabajo en número y cualificación suficientes con el fin de frenar la *hemorragia migratoria*. Se estimaban en 11.400 los puestos no agrícolas que era preciso crear cada año con el fin de asegurar en 1970 el equilibrio global del empleo en la región. Este objetivo se alcanzó en un 80 por 100 por la ejecución del V Plan; de esta forma se redujo el saldo migratorio y se logró atenuar el desequilibrio en la estructura del empleo, asegurándose parcialmente la reconversión de la mano de obra liberada por la agricultura. Se modificó a partir de 1962 la tendencia a la disminución de la población activa bajonormanda con un decrecimiento de la población activa agrícola y un aumento en los sectores secundario y terciario. Pese a ello, el VI Plan deberá proseguir las acciones iniciadas en este terreno fundamentalmente con vistas a reducir la sensible diferencia existente entre el salario medio de la Baja Normandía y el vigente en el conjunto de Francia.

*Respecto de las actividades económicas* durante el período de ejecución del V Plan puede afirmarse que ha existido una relativa evolución estructural en la agricultura aunque con un relativo estancamiento de la producción de leche. La industria ha proseguido su expansión aunque no ha alcanzado el ritmo que se había previsto por las autoridades regionales. El sector terciario ha aumentado durante este período su importancia en la economía regional, pero este hecho no ha sido consecuencia de un verdadero proceso de descentralización, sino de la expansión de las empresas existentes y de los sectores tradicionales. El turismo ha aumentado en general de forma apreciable.

En el campo de los *equipos colectivos* ha tenido diversas alternativas en lo que se refiere a las autorizaciones de programas en relación con las previsiones regionales del Plan. Han existido sectores en los que el total de las autorizaciones de programas ha sido normal, en otros ha tenido un ritmo más lento y, finalmente, en algunos ha experimentado serios retrasos, como en el caso de las comunicaciones por carretera que constituían la *prioridad regional número uno*.

Por ello, el VI Plan deberá hacer frente a muchas necesidades que ya se habían expresado en el V Plan, pero que éste no ha podido satisfacer.

Otro de los aspectos que proporcionan tema de crítica es el de la *participación*, que no se realiza de forma equitativa, más aún, en la que no se considera la necesidad de incorporación de determinados ciudadanos cuya presencia debe estimarse muy importante (obreros, directivos de empresa, universitarios, etc.). De cualquier modo, su participación exige una contrapartida, la de pechar con su parte de responsabilidad por las medidas adoptadas, que quizá algunos no estén dispuestos a admitir. La participación femenina se ha producido de manera más simbólica que real. Ha faltado, en general, la presencia de los jóvenes, siendo así que deberán soportar en el futuro el peso de las decisiones que ahora se adopten.

En cuanto a las relaciones entre el *nivel regional* y el *nivel central* han mejorado notablemente porque el VI Plan ha significado la concesión de una responsabilidad importante a las regiones; sin embargo, se nota la falta de un contacto más continuo y de mayores posibilidades de discusión entre ambos niveles. Las regiones no han estado representadas en el momento de la distribución de las asignaciones globales, las opciones regionales adoptadas por las autoridades e instancias regionales no se han discutido a nivel nacional, etc.

En cualquier caso puede afirmarse que el porvenir de la Baja Normandía depende en gran medida del éxito del VI Plan, cuyos propósitos y realizaciones en materia de regionalización se han venido examinando a lo largo de estas páginas.

## Colección "ALCALA"

*Esta serie de publicaciones está destinada, fundamentalmente, a recoger los trabajos realizados por los funcionarios asistentes a los distintos cursos de la Escuela Nacional de Administración Pública. En esta colección aparecerán también los resultados de la labor docente e investigadora de su profesorado.*

### Títulos publicados:

1. ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LABORAL, de Luis Enrique de la Villa (en colaboración). 240 págs., 150 pesetas.
2. TIPOS Y VALORES EN FUNCIONARIOS ESPAÑOLES, de Francisco Ansón Oliart. 100 págs., 75 pesetas.
3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL, de Luis Enrique de la Villa. 688 págs., 400 pesetas.
4. LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION URBANISTICA, de Manuel Heredero Higuera. 120 págs., 125 pesetas.
5. NUEVA BIBLIOGRAFIA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, de Aurelio Guaita. 388 págs., 275 pesetas.
6. CASOS PRACTICOS DE O. y M., de Manuel Ruiz Cubiles. 176 págs., 150 pesetas (agotado).
7. PLANIFICACION EDUCACIONAL, de Louis Emmerij, José Manuel Paredes Grosso y José Pernáu Llimós. 112 págs., 100 pesetas (agotado).
8. PRIMERAS JORNADAS ADMINISTRATIVAS DE GALICIA. 240 págs., 200 pesetas (agotado).
9. ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, de Luis Enrique de la Villa. 370 págs., 300 pesetas.
10. MACROEDUCACION, de José Paredes Grosso. 196 págs., 200 pesetas.
11. PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA DESCENTRALIZACION. II Jornadas Administrativas de Galicia. 316 págs., 225 pesetas.

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10**