

EL DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA ANTE EL II PLAN

Por Manuel MARTIN LOBO

La frase y concepto *Desarrollo Regional* son hoy usuales en nuestra terminología económico-social y política. Porque se usa en revistas especializadas, en la Prensa y demás medios informativos, etcétera. Pero también ha alcanzado los honores de ser incluido en ese aburrido, prosaico, pero fundamental diario que es el “Boletín Oficial del Estado”.

En efecto, uno de los epígrafes de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, de la Jefatura del Estado, por la que se aprobaba el I Plan de Desarrollo Económico y Social de España para el período 1964-67, lleva precisamente por título *Desarrollo Regional*, al que se refieren varios artículos de los 40 que tiene la Ley citada.

1. EL DESARROLLO REGIONAL EN EL I PLAN

El desarrollo regional viene definido por el I Plan de Desarrollo como objetivo y directriz del mismo, y en él se cumplen perfectamente los tres principios fundamentales del Desarrollo Regional, que han dado en llamarse el principio de los Polos de Crecimiento, el del crecimiento complejo o desarrollo integrado y el principio de adhesión.

Pero cara al II Plan, es preciso avanzar más aún. Indicio tal vez de ese propósito progresivo es el hecho de que la antigua Ponencia de Localización Geográfica para la Actividad Económica el I Plan de Desarrollo ha cambiado su nombre —según disposición también aparecida en el “B. O. del Estado”— por el de Ponencia de Desarrollo Regional.

Todo esto quiere decir que en el próximo II Plan hay que plantear,

necesaria e ineludiblemente, un desarrollo regional a nivel nacional, selectivo, consciente y acertado.

El presente trabajo (1) trata de profundizar en el estudio de los criterios y objetivos de un desarrollo regional así concebido, adelantando algunas realizaciones nuevas y posibles para el II Plan. Para ello se ha partido de la valoración de los desequilibrios regionales españoles y de las consecuencias económicas, sociales y de todo tipo de los mismos.

2. DIFERENCIAS REGIONALES ESPAÑOLAS

La diversidad geográfica y territorial española es un hecho que salta a la vista de cualquier visitante de nuestro país. Las diferencias climáticas, orográficas, topográficas, folklóricas, sociológicas, económicas, etcétera, son evidentes y provienen de antiguo. En cambio, la materialización de tales diferencias de forma que pongan en claro los desequilibrios económicos regionales parten de estudios bien recientes, que no han llegado, por otra parte, a su madurez.

Independientemente de las contribuciones de destacados geógrafos —visión generalmente tan sólo descriptiva—, el conocimiento de la realidad espacial española arranca del profesor ROMÁN PERPIÑÁ GRAU, verdadero y destacado precursor por parte de los estudios estructurales en España. En seguida hay que mencionar después al economista JUAN PLAZA PRIETO y al SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO.

Para ROMÁN PERPIÑÁ (2) la estructura de la población española y la de las principales ramas de la producción demuestra el contraste existente entre una zona periférica que componen fundamentalmente las provincias marítimas y la zona del interior de la península ibérica, contraste que presagia ya un fuerte grado de desequilibrio regional, que ha analizado en obra posterior (3).

(1) La base fundamental del presente trabajo, con el intento de valoración de los desequilibrios regionales españoles, las consecuencias de los mismos y los criterios y objetivos a tener en cuenta para un acertado desarrollo regional, fueron preparados para un trabajo encargado por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico para el I Plan, a finales de 1962.

(2) En su ensayo titulado "Der Wirtschaftsaufbau Spaniens und die Problematik seiner Aussenhandelspolitik", publicado en 1935, cuya versión española está contenida en el libro "De estructura económica y economía española". Rialp, Madrid, 1952.

(3) "Estructura espacial de la población y renta de España", en Boletín de Estudios Económicos, número 25. Bilbao, enero 1952.

En efecto, los dos tercios de la renta nacional se obtenían en la zona periférica más Madrid, o dicho de otra forma, 40 por 100 de la población obtenía el 66 por 100 de la renta nacional. En cambio, el 70 por 100 de la población, que vivía en el 85 por 100 de la superficie nacional, obtenía tan sólo el 33 por 100 de dicha renta nacional.

Anteriormente, el economista JUAN PLAZA PRIETO (4) estudió la distribución de la riqueza provincial española, en la que, sin realizar todavía un cálculo primario de las rentas provinciales, parte de las cifras de la renta nacional proporcionadas por el Consejo de Economía Nacional, imputándolas a cada provincia mediante diversos índices de la riqueza provincial, o se basa también en las cifras oficiales de recaudación tributaria por provincias.

Finalmente, el SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO DE BILBAO (5) empuñó la tarea simultánea de realizar una estimación directa de la renta nacional y de su distribución provincial, de forma independiente al cálculo del Consejo Nacional de Economía.

Los resultados de todas estas investigaciones y de otras similares (6) confirman una fuerte desigualdad de las rentas provinciales en España, o, en general, cierto grado de desequilibrio económico regional. Pero, sobre todo ello, pasamos a realizar algunas precisiones por nuestra parte.

2.1. *Índices más tangibles de los desequilibrios.*

Pretendemos destacar los índices más expresivos reveladores de las diferencias regionales españolas, sobre la base de los últimos datos estadísticos especializados, sobre todo de los proporcionados por el Banco de Bilbao para 1960, y que se exponen en los cuadros números 1 y 2.

Tales índices pueden ser los siguientes:

1.º El grado de concentración geográfica y territorial de la producción es elevado en España y parece tener tendencia a aumentar progresivamente.

(4) "El producto nacional de España y su distribución espacial: Un análisis hipotético". *Revista de Economía*, núm. 22. Madrid, 1953, y "Aportación al estudio de las rentas provinciales en España". *Rev. de Economía*, núms. 60 y 61. Madrid, 1959.

(5) "Renta nacional de España y su distribución provincial", 1955 (estimación 1956), 1957 (estimación 1958), y 1960.

(6) *Proyecto de desarrollo de la Región Mediterránea. España* Instituto de Estudios Agro-Sociales. Madrid, 1959.

En efecto, las doce primeras provincias del cuadro número 1, que tienen una extensión equivalente al 26,1 por 100 del territorio nacional, concentraron en 1960 el 47 por 100 de la población, y el 57,3 por 100, de la producción nacional. Incluso entre las cuatro primeras provincias (Barcelona, Madrid, Valencia y Oviedo) se originaba el 35,9 por 100 de la producción nacional.

Por otra parte, las veinte últimas provincias, con el 42,1 por 100 del territorio español, comprenden el 20,6 por 100 de la población, obteniéndose tan sólo en ellas el 15,25 por 100 de la producción nacional.

2.º La fuerza y dirección de los movimientos migratorios internos acusa igualmente una tendencia neta favorable a las provincias que constituyen núcleos principales de concentración.

En el periodo 1950-1960, la población de las doce provincias situadas en los primeros lugares del cuadro número 1 ha aumentado en un 18,3 por 100, frente a un incremento del 8,8 por 100 del total nacional, y a un descenso del 1,2 por 100 en la población de las veinte últimas provincias.

CUADRO NUM. 1

PRODUCCION TOTAL POR PROVINCIA EN 1960

PROVINCIAS	Total millones de pesetas	Porcentaje
Barcelona	78.393,3	14,26
Madrid	61.805,9	11,24
Valencia	34.446,5	6,27
Oviedo	22.672,4	4,13
Vizcaya	21.711,2	3,95
Sevilla	19.146,1	3,49
Guipúzcoa	15.793,3	2,87
Zaragoza	13.271,0	2,41
Coruña	12.994,9	2,36
Córdoba	11.754,8	2,14
Alicante	11.498,8	2,10
Cádiz	11.370,5	2,07
Santander	10.785,6	1,96
Murcia	10.682,0	1,94
Badajoz	10.196,7	1,86
Jaén	10.138,7	1,84
Pontevedra	9.481,1	1,73
Málaga	9.377,2	1,71

EL DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA ANTE EL II PLAN

PROVINCIAS	Total millones de pesetas	Porcentaje
Navarra	8.632,4	1,57
Tarragona	8.544,0	1,55
Baleares	8.447,4	1,53
León	8.117,3	1,48
Gerona	7.612,8	1,38
Granada	7.413,1	1,35
Ciudad Real	7.279,8	1,33
Santa Cruz de Tenerife	7.113,5	1,30
Lérida	7.077,3	1,29
Castellón	6.790,0	1,23
Valladolid	6.633,2	1,21
Toledo	6.578,6	1,20
Palmas (Las)	6.538,6	1,19
Huelva	5.888,0	1,07
Cáceres	5.797,3	1,05
Burgos	5.709,8	1,04
Lugo	5.572,3	1,01
Salamanca	5.462,0	0,99
Huesca	4.747,7	0,87
Logroño	4.599,6	0,84
Orense	4.556,1	0,83
Albacete	4.195,8	0,77
Zamora	3.965,1	0,72
Palencia	3.547,3	0,65
Almería	3.514,1	0,64
Cuenca	3.492,7	0,64
Teruel	3.023,3	0,55
Alava	3.021,1	0,55
Segovia	2.933,0	0,54
Avila	2.774,6	0,50
Guadalajara	2.535,6	0,46
Soria	1.847,8	0,34
TOTAL	549.481,2	100,00

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial. Banco de Bilbao, 1960.

3.º Las diferencias entre las rentas “per capita” medias de las distintas provincias son muy acentuadas, existiendo, en verdad, una acusada dispersión de las rentas provinciales.

En efecto, la renta “per capita” provincial más elevada (cuadro número 2) sobrepasa el triple de las más bajas. La media del primer grupo

CUADRO NUM. 2

INGRESOS "PER CAPITA" EN 1960

PROVINCIAS	Pesetas	PROVINCIAS	Pesetas
Guipúzcoa	31.270	Santa Cruz de Tenerife	14.098
Vizcaya	30.724	Cádiz	13.919
Barcelona	27.564	Córdoba	13.907
Madrid	27.380	Huelva	13.882
Valencia	23.759	Teruel	13.648
		León	13.592
Santander	22.300	Jaén	13.205
Tarragona	22.230	Coruña (La)	13.067
Navarra	21.041	Zamora	13.038
Oviedo	20.933		
Gerona	20.716	Murcia	12.950
Alava	20.655	Guadalajara	12.842
Zaragoza	20.255	Salamanca	12.750
Logroño	19.719	Soria	12.602
Castellón	19.678	Badajoz	12.021
Lérida	19.522	Toledo	12.014
Baleares	19.276	Málaga	11.983
Huesca	18.512	Ciudad Real	11.875
		Lugo	11.364
Valladolid	17.544	Avila	11.307
Alicante	15.613	Albacete	11.083
Sevilla	15.591	Cuenca	10.904
Burgos	14.524	Cáceres	10.486
Palencia	14.493	Granada	9.591
Segovia	14.380	Almería	9.575
Palmas (Las)	14.326	Orense	9.416
Pontevedra	14.140		
		INGRESO MEDIO	18.057

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial. Banco de Bilbao, 1960.

de rentas provinciales (rentas superiores a 23.000 pesetas) es casi el 250 por 100 de la media del cuarto grupo (rentas inferiores a 13.000 pesetas).

4.º Existe una coincidencia entre las rentas "per capita" provinciales relativamente elevadas, o muy elevadas, y los principales centros de producción y de absorción de la inmigración.

Es un hecho que se comprueba y deduce de los tres apartados anteriores.

En conclusión, las diferencias en niveles de vida de que todo lo anterior es consecuencia son amplias.

2.2. *Intento de valoración de los desequilibrios.*

La División de Estudios y Programas de la Comisión Económica para Europa de la O. N. U., en su *Estudio sobre la situación económica de Europa en 1954*, realizó un amplio trabajo sobre los problemas del desarrollo económico regional y la localización de industrias en Europa, en el que sentó un criterio práctico que puede servir a nuestros fines (7).

Fue el mismo el de los niveles relativos de renta "per capita". Es un criterio válido en una primera aproximación, aunque puedan, naturalmente, expresarse algunas reservas al mismo. Más concretamente se define dicho criterio por la población total de un país que vive en regiones en las cuales la renta "per capita" es inferior a los dos tercios de la renta "per capita" media de la nación.

Indudablemente, cuanto más elevado sea el porcentaje de población total que viva en las regiones en que la renta "per capita" es inferior a dicho 2/3, tanto menor será el grado de homogeneidad económica y social, o dicho de otra forma, tanto mayor será el desequilibrio económico regional.

Según la citada Comisión Económica para Europa, y en aquella fecha, la población de las regiones de renta inferior a los dos tercios de la media nacional no constituía en Inglaterra, Suiza y Australia más que un débil porcentaje —revelador de un grado de homogeneidad muy aceptable—; en Noruega y en Francia, alrededor del 10 por 100 (revelador ya de ciertos problemas), y finalmente, en países como Italia, Turquía, Portugal y España, más de la tercera parte de la población total.

Concretamente referido a España, las regiones que llamaban pobres —Centro-Oeste, Galicia y Andalucía— comprendían el 35 por 100 de la población total española. La región que llamaban Centro-Oeste comprendía las provincias de Avila, Badajoz y Cáceres.

Aplicando ahora este criterio a los datos de ingresos "per capita" ordenados por provincias según el último estudio del Banco de Bilbao (1960),

(7) Nations Unies, *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1954*. Gèneve, 1955. Págs. 154 y siguientes.

y como la renta "per capita" media es de 18.057 pesetas, y sus dos tercios, 12.038 pesetas, resulta que no alcanzan esta última cifra 12 provincias (Badajoz, Toledo, Málaga, Ciudad Real, Lugo, Avila, Albacete, Cuenca, Cáceres, Granada, Almería y Orense), que cuentan con una población de 6.245.499 habitantes, que es el 20 por 100 de la población total española de 1960 (30.430.000 habitantes) (cuadro número 2).

CUADRO NUM. 3
INGRESOS "PER CAPITA"

(Ordenados)

PROVINCIAS	Pesetas	
1. Guipúzcoa	31.270	
2. Vizcaya	30.724	
3. Barcelona	27.564	
4. Madrid	27.380	
		4 Im.
		<u>3</u>
5. Valencia	23.759	
6. Santander	22.300	
7. Tarragona	22.230	
8. Navarra	21.041	
9. Oviedo	20.933	
10. Gerona	20.716	
11. Alava	20.655	
12. Zaragoza	20.255	
13. Logroño	19.719	
14. Castellón	19.678	
15. Lérida	19.522	
16. Baleares	19.276	
17. Huesca	18.512	
		Im.
18. Valladolid	17.544	
19. Alicante	15.613	
20. Sevilla	15.591	
21. Burgos	14.524	
22. Palencia	14.493	
23. Segovia	14.380	
24. Palmas (Las)	14.326	

EL DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA ANTE EL II PLAN

PROVINCIAS	Pesetas	
25. Pontevedra	14.140	
26. Santa Cruz de Tenerife	14.098	
27. Cádiz	13.919	
28. Córdoba	13.907	
29. Huelva	13.882	
30. Teruel	13.648	
31. León	13.592	
32. Jaén	13.205	
33. Coruña (La)	13.067	
34. Zamora	13.038	
35. Murcia	12.950	
36. Guadalajara	12.842	
37. Salamanca	12.750	
38. Soria	12.602	
		2 Im.
		<hr/>
		3
39. Badajoz	12.021	
40. Toledo	12.014	
41. Málaga	11.983	
42. Ciudad Real	11.875	
43. Lugo	11.364	
44. Avila	11.307	
45. Albacete	11.083	
46. Cuenca	10.904	
47. Cáceres	10.486	
48. Granada	9.591	
49. Almería	9.575	
50. Orense	9.516	
INGRESO MEDIO	18.057	Im.

FUENTE: Renta Nacional de España y su distribución provincial. Banco de Bilbao, 1960.

En consecuencia, el “coeficiente de desequilibrio regional español en 1960 es del 20 por 100, ó 1/5, según el criterio reseñado de la Comisión Económica para Europa de las N. U. Tal coeficiente es doble que el de Francia, que era del 10 por 100 en tal Estudio. Y téngase en cuenta que hablamos de diferencias relativas.

Por tanto, con la máxima objetividad, puede valorarse la situación española —en punto a desequilibrios regionales— como grave, si bien hay países en Europa con mayores problemas aún.

Esta consideración puede completarse y reforzarse con el hecho de que, si se hubieran tenido en cuenta las provincias de renta "per capita" inferior a la media nacional, su número se eleva de 12 a 33, que comprenden en total más de 16 millones de habitantes. Es decir, *más de la mitad de la población española vive en provincias cuya renta "per capita" no llega a la media nacional.*

Si ampliamos el análisis, vemos que no hay ninguna provincia cuya renta "per capita" doble la media nacional (la que más, Guipúzcoa; 31.270 pesetas, menor del doble de la media: 36.114 pesetas). Pero incluso más del doble de los 2/3 considerados como ínfimo sólo hay las cuatro provincias de Guipúzcoa, Vizcaya, Barcelona y Madrid.

En resumen:

Las diferencias regionales españolas, relativamente consideradas, son importantes, pero no del todo excesivas. En esto reside precisamente su mayor posibilidad de solución sin entrar en conflictos con los objetivos nacionales del desarrollo, como posteriormente veremos.

2.3. Consecuencias de los desequilibrios.

Expuesta la situación de los desequilibrios y desigualdades regionales españolas, y hecho un primer intento de valoración de tal situación, importa ahora analizar las consecuencias de la misma.

Hay una *primera fundamental* que sobrepasa con creces el mero planteamiento económico del problema. No en vano la vida económica está verdaderamente inmersa en el tejido complejo de la vida política, social, humana, en suma, y los factores estrictamente económicos son sólo parte, y no la más importante ni decisiva del acontecer nacional (8).

Tal consecuencia fundamental no es otra que la falta de una verdadera *integración* y cohesión económico-social de toda la nación. Su grado de homogeneidad y de equilibrio es evidentemente deficiente, y debe ser corregido por medios *adecuados*. Y téngase en cuenta que no nos referimos al mero equilibrio geográfico de la producción y del empleo que por algunos se considera como el "desideratum" del desarrollo regional (9). Y mucho menos, a una "igualización" o "parificación" absurda o incongruente.

(8) FABIÁN ESTAPE: *Aragón*. Libro dedicado por el Banco de Aragón a su cincuentenario. Tomo II. "La Economía". Pág. 300.

(9) JOSÉ LUIS UGARTE: Trabajo realizado para la Comisaría del Plan de Desarrollo.

Lo que tratamos de poner de manifiesto es que el atraso, el subdesarrollo, el insuficiente desarrollo actúa claramente como factor de desintegración de las economías nacionales, con todas las graves consecuencias de todo orden que de ellos suelen provenir y derivarse.

Realmente, esta consecuencia fundamental de la *falta de una aceptable integración nacional* es el resumen y el compendio de una serie muy diversa y compleja de consecuencias muy costosas no sólo para la región, sino para el país entero: efectos financieros (públicos y privados), anemia de las regiones des pobladas, coste económico (reducción del producto nacional por defectuosa localización y débil productividad) y costes nacionales (individuales y colectivos, directos e indirectos).

Tales consecuencias vamos a tratar de esquematizarlas, en términos de costes, de la siguiente manera (10):

2.3.1. *Costes privados.*

2.3.1.1. *Costes que afectan la rentabilidad de la empresa.*

Consideramos como tales los costes directos y cifrables que gravan el coste de fabricación. Entre ellos, los más evidentes son los relativos a los transportes, por ejemplo:

1. Transportes de las materias primas, de productos semiacabados o acabados que se convierten en onerosos por la congestión de muestras grandes, aglomeraciones urbanas o industriales (Madrid, Barcelona, Bilbao, etc.).

Ignoramos si alguna importante empresa española tiene hechos estudios en este sentido, pero, con toda seguridad, tales costes representarán un porcentaje, aunque pequeño, no despreciable, del coste de fabricación.

2. Gastos de transporte de la mano de obra que vive en las grandes aglomeraciones urbanas e industriales, hasta su lugar de trabajo, en tanto en cuanto sean gastos a cargo del empresario (autobuses especiales de las empresas o contratados, etc.).

3. Gastos de transporte de la mano de obra de una región subdesarrollada con problemas de paro, hacia el lugar de trabajo, en tanto en cuanto sean también gastos a cargo de la empresa.

4. Costes de transporte más elevado en las regiones subdesarrolladas como consecuencia del envejecimiento de la infraestructura. (Piénsese en

(10) Sintetizando estudios de los especialistas en desarrollo regional JEANNENEY, LAJUCIE, GRAVIER, PERROUX y MILHAU.

el desgaste y averías de los autobuses de empresas de transporte de viajeros en esos pueblos de Dios, en que las carreteras son tan infames.)

2.3.1.2. *Costes no cifrables.*

Consideramos aquí los costes de las empresas por el hecho de su localización en zonas congestionadas o subdesarrolladas y que no pueden ser cifrados. Es todo un conjunto de circunstancias desfavorable en uno u otro caso, de ambiente y de clima que no facilita, sino dificulta su desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en el mayor coste de las reparaciones y aprovisionamientos por la inexistencia en una región subdesarrollada de los talleres auxiliares apropiados.

2.3.2. *Costes colectivos.*

2.3.2.1. *Costes colectivos cifrables.*

1. Costes financieros:

- Costes crecientes de los servicios públicos y privados en las zonas congestionadas (por sobrepasar los costes razonables por la congestión) o subdesarrolladas (en relación a su falta de utilización).
- Pérdida del capital fijo incorporado a la infraestructura económica y social en ciertas regiones.
- Cargas representadas por el paro y los subsidios en beneficio de las regiones subdesarrolladas.
- Débiles contribuciones de estas regiones a los ingresos fiscales.
- Costes de los transportes de la mano de obra de las aglomeraciones o de las regiones subdesarrolladas hacia los lugares de trabajo, en tanto en cuanto no corresponde al empresario y es a cargo de los trabajadores o de la Hacienda Pública (reducción de billetes, déficit de los transportes, etc.).

2. Costes económicos:

Corresponden a una reducción del producto nacional a causa de las localizaciones irracionales de la producción, así como de la subutilización —o utilización inadecuada y anárquica del potencial de producción nacional.

Entre ellos podemos mencionar:

- La falta de utilización de un potencial de mano de obra en una región subdesarrollada con paro estructural.
- La falta de utilización de un capital fijo incorporado a la infraestructura económica y social en ciertas regiones.
- Las pérdidas de horas de trabajo productivo como consecuencia del hecho de los desplazamientos excesivamente largos de la mano de obra, lo mismo en las aglomeraciones urbanas, que en las regiones subdesarrolladas utilizadas como reservas de mano de obra.
- La inferior productividad media agrícola del país en razón de la ausencia en las regiones subdesarrolladas del mínimo dinamismo industrial y empresarial necesario para impulsar la agricultura en la vía de la modernización y del progreso.

2.3.2.2. *Costes colectivos no cifrables.*

Se han de referir forzosa y esencialmente al capital humano. Indudablemente una gama muy amplia de inconvenientes y degradaciones de la vida material, cultural y moral de los individuos y de las familias se derivan lo mismo de la superpoblación (suburbios, etc.), que de la pobreza (viviendas rurales miserables, etc.).

El potencial humano puede por todo ello disminuir cuantitativamente y, desde luego, cualitativamente, lo que a más o menos largo plazo habrá de pesar gravemente sobre el desarrollo económico de todo el país.

Entre tales costos, que podemos llamar *sociales*, citaremos los siguientes:

- Degradación general de estilo y nivel de vida de la población en las aglomeraciones urbanas y en las regiones o provincias en otro tiempo prósperas.
- Bajo nivel de vida de las regiones subdesarrolladas.
- Viviendas insuficientes e insalubres en las aglomeraciones y en las regiones subdesarrolladas.
- Alcoholismo y criminalidad entre las grandes masas proletarias de las ciudades superpobladas y entre la atrasada población rural de las regiones subdesarrolladas.
- Dislocación de la vida familiar por los desplazamientos de trabajo demasiado largos.
- Clima y ambiente moral e intelectualmente bajo.

- Insuficiencia de la vida cultural y del espíritu en las regiones subdesarrolladas.
- Descenso de la natalidad.
- Falta de especialización de la mano de obra.

La realidad es que todos esos y otros parecidos aspectos de la cuestión están sin estudiar y conocer, aunque ofrecen un ancho campo a nuestros economistas y sociólogos.

Ello constituye una laguna sumamente grave para toda una verdadera política de desarrollo, lo mismo a escala regional que nacional.

Pero desde el punto de vista específicamente regional es un obstáculo fundamental, ya que no permite plantear la opción clara y tajante en favor de una política *consciente y acertada* de desarrollo regional sobre la base de un criterio evidente: de que *el coste de la política de reequilibrio regional sea inferior al conjunto de los costes privados y sociales que se derivan del desequilibrio entre las regiones del país.*

Bien es verdad que tales o parecidas justificaciones o argumentaciones las quisieran poseer también para sí numerosas opciones nacionales ante el desarrollo económico, sobre los que, sin embargo, no por eso se deja de tomar decisiones.

Por ello, y aunque “resulta imposible señalar criterios cuantitativos exactos que delimiten las proporciones que presenta el problema del desequilibrio económico regional, es necesario reconocer que ha de aceptarse como indicación de la gravedad del problema el hecho de que los desniveles expresados por una serie de indicadores económicos confirmen la impresión de expertos y no expertos en torno a la existencia de unas regiones que viven en la zona de prosperidad y del desarrollo frente a otras que permanecen, aun cuando sea en términos relativos, en el atraso y el estancamiento” (11).

Y es también evidente “los riesgos que corren las comunidades nacionales que dilatan o se ven obligados a dilatar *el ataque del problema*. Porque se trata, desde luego, de una cuestión en la cual el transcurso del tiempo no aporta remedio alguno; antes al contrario” (11). “En cualquier caso, la *inacción*, que comporta inevitablemente la prolongación del funcionamiento intrínsecamente, desequilibrador del mercado, *no hará más que agravar las consecuencias de todo orden que acompañan al desequilibrio económico regional*” (11).

Por otra parte, no hay que olvidar que “cualquier política económica

(11) FABIÁN ESTAPE: Trabajo citado en la nota (8), págs. 307 y 319.

que se adopte al nivel nacional ejercerá siempre un impacto sobre el crecimiento de las diferentes regiones" (12), lo que quiere decir que el *problema del desarrollo regional es verdaderamente insoslayable*, si bien otras consideraciones de orden superior no permitan el ritmo y el conjunto de acciones y medidas que serían necesarias con estricta razón.

3. CRITERIOS Y OBJETIVOS (CONDICIONAMIENTOS Y OPCIONES)

3.1. *Objetivos.*

Puesto que hemos señalado como *consecuencia fundamental* de los desequilibrios regionales el deficiente grado de homogeneización económico-social de la nación, revelador de un cierto coeficiente de "desintegración" nacional, es claro que el *objetivo último* del desarrollo regional no puede ser otro que el *pleno desarrollo económico y social de las regiones con vistas a su más perfecta y completa integración en la nación*, lo cual es, a su vez, condición indispensable para futuras integraciones internacionales, del país, que —en una u otra forma— se habrán de afrontar.

Al integrar de la manera más completa posible las regiones insuficientemente desarrolladas en la economía nacional merced a una política regional *adecuada y acertada*, los beneficios para toda la comunidad nacional son evidentes y de todo orden. Y no es el menor —en estrictos términos económicos— el que se logra inmediatamente un beneficio para las regiones adelantadas, ya que se les ofrece un mercado más extenso para la colocación de sus productos (13).

(12) JOSÉ LUIS UCARTE: Trabajo citado en nota (9).

(13) Lisa y llanamente expresó en Sabadell, el 19 de junio de 1963, S. E. el Jefe del Estado este hecho económico, en su discurso, al decir: "Sólo con unidad, autoridad y orden en una solidaridad estrecha entre los hombres y las tierras de España, es posible conseguir el bien general. Vosotros, que tenéis un mayor bienestar, os apercebís menos de estas necesidades; sólo las notáis en momentos de infortunio, ya que corrientemente tenéis suficientes medios de vida. Mas vosotros veis a los que vienen aquí de otras comarcas a buscar trabajo, cómo abandonan sus hogares para apelar a vuestra solidaridad, a vuestra generosa colaboración para obtener el trabajo necesario para la vida. Porque sabéis que hay zonas y comarcas de España deprimidas, menos desarrolladas, que necesitan toda la ayuda de una política creadora para resurgir y crear una nueva riqueza, como la que existe hoy entre vosotros. Esta es una obligación nacional, una de las empresas políticas que desde el primer

Realmente, este objetivo viene exigido no solamente por el desarrollo planteado en términos espaciales regionales, sino por el propio desarrollo a escala nacional. Voz autorizada ha precisado cómo el desarrollo económico —proceso de características peculiares— no es un simple incremento de la actividad y productividad económica, sino un incremento acompañado de *transformaciones* de las estructuras de partida. Pero que transformación no es subversión, distorsión ni equilibrio, porque el desarrollo sano se produce siempre con equilibrio y armonía, y que “en último término, el estadio del desarrollo se alcanza cuando se logra un *grado de integración* en que se desenvuelven, solidariamente, *los diversos elementos de la economía nacional*. Las economías subdesarrolladas son esencialmente economías *desintegradas*, en las que los diversos sectores económicos, los diversos niveles sociales de la población activa, las *diferentes regiones* y los recursos estatales y privados, se presentan desarticulados sin lograr *integrarse productivamente* en el sistema económico del país” (14).

Este objetivo último del pleno desarrollo económico y social de las regiones con vistas a una más completa y perfecta integración nacional, *objetivo claramente político*, habrá de desgranarse en otros objetivos económicos, sociales, técnicos, etc., obligadamente parciales, aunque pueden tener sustantividad propia, como de hecho tienen los que pasamos a mencionar a continuación.

3.1.1. *Objetivos económicos y sociales.*

Aunque posteriormente —y al tener que ser concretadas— habrán de individualizarse y estudiarse por separado, bueno será de referirse a los principales de ellos en conjunto.

momento no ha sido abandonada...” “Y ahora comenzamos una *política de desarrollo* de todos los sectores del país que *si a otros redime, a vosotros os afecta en gran manera y estáis tan interesados en ella como lo pueden estar las propias comarcas deprimidas*. Porque aparte del necesario perfeccionamiento y renovación de las maquinarias, una de las necesidades de la industria, es la estabilidad de los mercados, *la creación de nuevos mercados*. Y en España existe un enorme mercado en potencia, necesario para la elaboración de vuestros productos, que está representado por la *elevación del nivel de vida de todos los españoles* consumidores de vuestros productos. *Vosotros conocéis bien cómo cuando hay una mala cosecha en la nación repercute siempre en las ventas de la región catalana. Y que cuando existe un nivel de vida más alto son mucho mayores los pedidos...*”

(14) LAUREANO LÓPEZ RODÓ: Conferencia pronunciada en la Biblioteca Municipi-

Son, desde luego, múltiples: máximo aumento del producto nacional neutralizando las situaciones regionales de insuficiente desarrollo, generadoras de desórdenes privados o colectivos de carácter económico o extraeconómico, organización de una más armónica distribución del desarrollo económico sobre el espacio nacional; mejor organización de las diferentes actividades económicas y humanas, desde el punto de vista de las personas y de su desarrollo, etc., etc.

Pero esta referencia conjunta nos sitúa ante el problema con una óptica integradora y de conjunto, que es la única acertada para un desarrollo regional auténtico. Y nos subraya al mismo tiempo la clara interdependencia de la óptica exclusivamente económica o exclusivamente social, preparándonos al terreno para su inmediata superación en una visión integral, que es la propia de los momentos actuales, y más aún de los tiempos futuros.

En efecto, hasta ahora ha venido siendo frecuente la consideración aislada de los aspectos económicos y sociales del desarrollo, por más que se pregonara que estaban coordinados o que se deberían coordinar.

Como consecuencia de ello, se tomaban lógicamente estas dos posturas antagónicas:

1.^a Considerar la ganancia privada como la meta de la actividad económica, quizás como residuo de la vieja idea que identificaba rentabilidad económica y beneficio privado. Realmente, tal toma de posición equivale en cierto modo a considerar que la ciencia económica es incapaz de aclarar las cuestiones vitales de las sociedades modernas, y contra ello se levantan los propios economistas con espíritu científico y riguroso.

2.^a Justificar lo que no se acierta a formular en términos económicos *por imperativos sociales*. Meridianamente ha explicado esta cuestión el profesor FRANCESCO VITO, al decir (15): "Lo que se quiere decir cuando se acude a los imperativos sociales, para alcanzar un objetivo al cual el razonamiento económico no permitiría llegar, es, en realidad, lo siguiente: en ciertos casos el *cálculo económico privado* no autorizaría la decisión deseada. *Pero no se debería exponer así el problema*. También existen objetivos sociales en dirección a los cuales debe orientarse el razonamiento económico. *Este razonamiento económico no sufre nin-*

pal de Bilbao el 8 de marzo de 1963. Págs. 7 y 8 del texto editado por la Comisaría del Plan de Desarrollo.

(15) FRANCESCO VITO: *La Teoría Económica Spaziale e i principi della Politica Regionale*. Comunicación al Congreso Anual de Economistas Franceses, mayo 1959.

guna limitación cuando se aplica a investigar el empleo de medios limitados para la realización de fines sociales. Debe existir, por consiguiente, un medio de desarrollar el razonamiento económico hasta sus últimas consecuencias sin verse obligado a recurrir, para justificar una presunta insuficiencia del propio razonamiento, a los imperativos sociales. O, mejor dicho, los imperativos sociales legitiman los fines: y es con relación a ellos como es preciso seguir el camino indicado por el razonamiento económico”.

Nos parece importante la cita que, por venir de uno de los más ilustres defensores del desarrollo regional, aclara algo que con frecuencia se achaca —muy injustamente por cierto— a tales auténticos defensores: la de pretender sus objetivos sin la justa racionalidad económica, doblegándolo todo a los imperativos sociales.

No podía, por otra parte, ser de otra manera. Como también ha precisado voz autorizada (16): “*La reforma social y la estrategia económica constituyen dos caras de una misma medalla: la estrategia única del desarrollo. No estoy formulando un principio ético —válido, desde luego—, sino un hecho experimental y una exigencia técnica de acción, enunciado en el Informe de las Naciones Unidas de 22 de mayo último, el cual recuerda la evolución de las posiciones mundiales frente a este problema: de una primera etapa de oposición inicial, en la que lo social y lo económico se consideraban antagónicos y sólo relativamente conciliables, se pasó a una segunda etapa, en la que se adivinaba el paralelismo de ambos aspectos, hasta llegar, en un tercer momento, merced a las experiencias mundiales de los últimos años, a la asimilación de las dos nociones”.*

Después de esta digresión, pero que consideramos vital porque atañe a la misma filosofía del desarrollo regional, entramos ya en el detalle de los objetivos.

3.2.1. *Objetivos económicos.*

1. El primer objetivo esencialmente económico del desarrollo regional que aquí pretendemos definir es el conseguir una *renta nacional máxima*. O dicho de otra manera, tal desarrollo regional *ha de pretender la expansión nacional óptima*. Todo lo que no tenga esta feliz consecuencia no es verdadero desarro-

(16) LAUREANO LÓPEZ RODÓ: Conferencia citada en nota (14).

llo regional, ni de ninguna clase. Claro es que consideramos la expansión nacional en los amplios términos que caben deducirse de nuestras páginas y planteamientos anteriores.

2. Para ello será preciso *asegurar espacial y geográficamente* la utilización más eficaz posible de los recursos naturales disponibles —mediante la adecuada revalorización de los mismos en cada región— *de tal manera que se logre la más óptima relación entre los costes globales (privados y colectivos) y la utilidad o beneficios producidos, también globalmente considerados.*

3. Realización de inversiones públicas y privadas *plenamente rentables*, y en todo momento *coherentes con el crecimiento del conjunto de la economía nacional*. Para ello hay oportunidades importantísimas en muchas de nuestras regiones insuficientemente desarrolladas, que hay que conocer y estudiar en debida forma (17).

4. Tender a que los *polos principales y secundarios de concentración de la producción* se distribuyan más equilibradamente por el territorio nacional. Favoreciendo para ello la “concentración dispersa” que ya hoy se acusa en nuestra geografía (18).

Habrà ocasión de ampliar todos estos aspectos al tratar de los criterios a tener en cuenta.

3.2.2. *Objetivos sociales.*

1. El *principal objetivo social* del desarrollo regional podría expresarse de la manera más amplia así: que los resultados de los objetivos económicos anteriormente expresados difundan el bienestar *a través de todas las regiones* —adelantadas o retrasadas— eliminando las disparidades *inaceptables* de niveles de vida. Pero este objetivo amplio habrá de ser concretado en algunos de los que se especifican a continuación.

2. *Reducción de las disparidades regionales relativas.* Decimos “reducción”, y no “igualización” o “parificación”, que sería una posición extrema inaceptable, y además imposible, por-

(17) JOSÉ LUIS UCARTE: Trabajo citado.

(18) JOSÉ LUIS UCARTE: Trabajo citado.

que no en vano todas las regiones no están llamadas a tener el mismo desarrollo, ya que no disponen de los mismos recursos (19). Como sería igualmente inaceptable la posición extrema contraria, y que casi ha sido puesta en práctica por la Rusia soviética, que consiguió obtener el 84 por 100 de su producción en sólo el 14 por 100 de su territorio.

Se trata, pues, de una tendencia hacia la equiparación —no equiparación absoluta— de las rentas *per capita* provinciales y regionales (20), entre otros indicadores económicos.

Para muchos, diversos objetivos como la elevación del nivel de vida, incremento de la producción y del consumo, disminución del paro, etc., se encuentran contenidos y resumidos en el aumento de la renta *per capita*. Claro es que en seguida surge la duda de computar la renta producida o la consumida y, de aquí, si no será preferible elegir algún otro índice de consumo, lo que muestra que el problema es verdaderamente complejo en el plano técnico, y requiere más bien valoraciones globales.

Tal reducción de disparidades no cabe entenderla en manera alguna como, significando una disminución del nivel económico de las regiones más adelantadas, sino de elevar dicho nivel en las regiones insuficientemente desarrolladas, de tal manera que de ello sólo se derivan beneficios para todo el conjunto de la economía nacional. Será difícil, pero no imposible.

3. *Un cierto equilibrio entre los niveles de empleo* en las diferentes regiones (21). Es objetivo que expresa naturalmente la preocupación y el cuidado de la equidad social entre las poblaciones de las diversas regiones.

También es preciso aquí aclarar —equilibrio no es identidad— que una cierta movilidad de la mano de obra es totalmente obligada. Son absurdas las dos posiciones extremas: 1) creación de empleo *in situ*, entendiéndose esta expresión como la pretensión de proporcionar ocupación a toda la población tal y como está ahora repartida por el territorio nacional. Ha sido precisamente un especialista en desarrollo regional,

(19) WALTER ISARD, en la Conferencia de Bellagio, y F. VITO, en trabajo citado anteriormente.

(20) JOSÉ LUIS UCARTE: Trabajo citado.

(21) Objetivo expresado por TINBERGEN en unión del de la renta nacional máxima, como los dos objetivos principales de la programación regional.

M. Jeanneney, quien ha explicado claramente que si, con una óptica social mal entendida, se tratara de asegurar el pleno empleo en todas las regiones la productividad media descendería hasta el punto —económicamente inaceptable— de que haría disminuir la renta nacional. 2) Movilidad absoluta y total de la mano de obra, con lo que se favorecería la hipertrofia de las aglomeraciones en detrimento de zonas que irían empobreciéndose paulatinamente.

Como hemos dicho *equilibrio*, está claro que nos referimos a la necesidad de una *cierta movilidad* de la mano de obra.

4. Este último objetivo de los niveles de empleo está en correlación directa con el que también debe pretenderse de un *cierto equilibrio en las rentas regionales "per capita"*, o, incluso, *un cierto equilibrio entre las tasas de crecimiento de las rentas regionales*. O que los desequilibrios correspondientes no pasen de ciertos límites.

En seguida ocurre preguntarse sobre cuál será o deberá ser el margen entre la renta regional y la renta nacional, o entre sus tasas de crecimiento, que puedan considerarse como tolerables. O sea, socialmente aceptables. Lo que indudablemente es una cuestión de clara *opción política*.

Sin embargo, pueden hacerse algunas precisiones como las siguientes:

1.^a La *aproximación* de los valores *absolutos* que deberá ser siempre un ideal —no podrá ser realizada inmediatamente, si las diferencias regionales son importantes. Por ello, lo que hay que pretender es la reducción de las distancias relativas. Hay que tener en cuenta que las acciones tendentes a reducir las distancias absolutas —si éstas son considerables— en un corto plazo, producirían una alteración tan profunda e inminente de la economía de mercado hasta entonces establecida, que llevaría necesariamente a la disminución del producto nacional global.

2.^a Si la renta media se eleva en las regiones atrasadas, puede perder significado el hecho de la disparidad, ya que "una diferencia, aunque sea importante, entre rentas elevadas se refleja en disparidades del nivel de vida mucho menos sensibles que en el caso de una separación entre rentas de nivel bajo o moderado. Al reducirse, o incluso, simplemente al no aumentar la distancia entre las tasas de incremento de la renta, se pone en acción un proceso que tiende continuamente a disminuir la importancia de la diferencia de nivel en términos absolutos" (22).

(22) F. Viro: Trabajo citado.

5. Ya que se ha hablado de movilidad de la mano de obra, quizá porque ella es necesaria al desarrollo de las regiones adelantadas, tampoco debe olvidarse entre los objetivos, en sus sentidos típicamente sociales, la *movilidad del capital y de la técnica*, tan fundamentales a las regiones atrasadas. Las facilidades financieras, crediticias y de la enseñanza en todos sus grados, ha de llegar —y de verdad— a estas últimas regiones. Sin ello no tienen verdadera posibilidad de salir de su atraso.

6. Un doble objetivo, *social y político*, viene representado, por el encauzamiento digno y eficaz, de una parte, del *estado de conciencia social positivo* existente hoy en nuestras provincias y regiones, en relación con sus necesidades y posibilidades de revalorización; de otra, de la *presión lógica de las provincias atrasadas* del país, que insisten en sus aspiraciones (23).

El estado de conciencia social positivo puede y debe ser utilizado eficazmente en provecho del Plan de Desarrollo. No viene a revelar otra cosa sino que el campo está abonado para que pueda ser realidad el *principio de adhesión* del desarrollo regional, que no creemos necesario definir aquí. Difícilmente podrá encontrar el Plan de Desarrollo un ambiente más favorable a su mística que en estas tareas del desarrollo regional, para las que están prontas —y desinteresadamente— todas las mejores inteligencias y voluntades de nuestras provincias y regiones, si se sabe encontrar la “regla de oro” de la utilización de esos sanos entusiasmos, con eficacia y en su justa medida, sin demagogia, pero también sin engaños, que heridas tan difíciles de curar causan en nuestras provincias.

Hay que saber igualmente presentar a las *lógicas aspiraciones provinciales* los cauces adecuados y las alternativas pertinentes. Y mucho se ganará en ello si se les enseña —mediante los organismos e instrumentos pertinentes— a saber buscar y encontrar los compromisos y acuerdos esenciales. Déseles —en buena hora— las adecuadas facultades y medios con la pareja responsabilidad.

3.2. *Criterios.*

La falta de información, estudios y estadísticas españolas sobre el tema regional es abrumadora, y es asunto sobre el que sí cabe tomar decisiones urgentes. Se podrá discutir sobre la medida en que el desarro-

(23) JOSÉ LUIS UGARTE: Trabajo citado.

llo regional debe estar presente, en este I Plan Nacional de Desarrollo Económico, pero sobre lo que todo el mundo estará de acuerdo es sobre *la necesidad de tales estudios, que deberían plantearse con apremio desde este primer plan.*

Ello es particularmente sensible —como ya hemos subrayado al tratar de las consecuencias de los desequilibrios regionales— al privarnos de un criterio evidente, ya mencionado entonces, pero que volveremos a indicar ahora como criterio *fundamental*, que una vez que se pueda aplicar algún día pondrá en claro muchas cosas:

El coste de la política de desarrollo regional ha de ser inferior al conjunto de los costes privados y sociales que se deriven de los desequilibrios y disparidades entre las diversas regiones del país.

Ante la imposibilidad de su aplicación actualmente, habremos de referirnos posteriormente a otros criterios, más o menos parciales. Pero referirémonos antes a otro criterio esencial.

3.2.1. *Criterio de compatibilidad entre el crecimiento armonioso y la obtención de una elevada tasa global de crecimiento.*

No es nuestro propósito pronunciarnos a favor o en contra del crecimiento equilibrado o desequilibrado. Quede ello para economistas que habrán de tener la talla de NURSKE, HIRSCHMANN o MYRDAL. Por otra parte —pensamos—, las palabras aparentemente contrarias son frecuentemente engañosas. Considérese, si no, y, por ejemplo, la sutil diferencia entre un crecimiento equilibrado o armonioso que permita cierto grado admisible de disparidades, y el crecimiento desequilibrado con presiones correctoras.

Nuestra intención es más modesta. Pretendemos tan sólo —dentro de la tendencia primitivamente expuesta, de una mayor y mejor integración de las regiones insuficientemente desarrolladas en la vida plena del país— estudiar el problema de la compatibilidad entre el crecimiento armonioso razonable, de una parte, y la obtención de una elevada tasa global de crecimiento marcada por un Plan Nacional de Desarrollo.

Indudablemente, el objetivo relativo al mayor crecimiento y expansión exige la tasa global más elevada posible, y el correspondiente a la armonización exigirá *tasas diferenciadas* propias para cada región, más elevadas en las regiones atrasadas (¿política de impulsión?), menos elevadas en las regiones adelantadas (¿política de acompañamiento?).

Habrá que ver en qué medida los dos objetivos son compatibles, pudiendo ocurrir tres casos:

1.º *Compatibilidad perfecta.*

Es el caso —posible— de que exista una relación, positiva entre los dos objetivos. Significaría que una decidida política regional “armonizadora” lograría una tasa global de crecimiento mejor que otra que no lo fuera.

Podrá tener lugar —es el caso ciertamente más favorable— en que tal política de equilibrio entrañara y llevara consigo la eliminación de los costos resultantes de las disparidades regionales.

2.º *Compatibilidad simple.*

No hay ninguna relación entre los dos objetivos. Puede suceder tal caso cuando la tasa máxima puede lograrse siguiendo varias políticas, una de las cuales puede tener la consecuencia de la reducción de diferencias regionales.

Antes de decidirse por esta última, hay que estudiar si tal política favorable a la armonización puede representar ciertos inconvenientes desde otros puntos de vista, por ejemplo, los equilibrios sectoriales.

3.º *Incompatibilidad de los dos objetivos.*

En tal caso —sumamente desfavorable—, para lograr la disminución de las diferencias regionales, no habría otra posibilidad que haciéndolo en detrimento de la tasa global de crecimiento. *El coste real de tal política* —que como hemos dicho anteriormente no podría llamarse de desarrollo regional, por ir contra la esencia de uno de sus principales objetivos: la renta nacional máxima— *vendría dado por la diferencia entre las dos tasas de crecimiento previstas*, ya que el descenso en las tasas sería imputable a tal política.

Indudablemente, la exposición que acabamos de hacer, muestra hasta qué punto es difícil —por la falta ya acusada de datos y estudios— poder definir las ventajas y las desventajas de una política regional, como hemos indicado también anteriormente y ahora reiteramos. Estudios de tal clase no han sido realizados hasta la fecha —que sepamos—, ni dentro de la planificación francesa, que lleva ya más de quince años de experiencia.

Sin embargo, la realización de los mismos para nuestra patria tendría la gran ventaja de definir bastante concretamente las posibilidades y los límites razonables de una política de desarrollo regional, coherente con el Plan Nacional.

No obstante, digamos también con FABIÁN ESTAPE: “La política económica moderna, y de manera concreta la mayor parte de las medidas que se inspiran en las doctrinas del desarrollo económico, han chocado con este obstáculo adicional para afrontar con éxito el problema de los desequilibrios económicos regionales, obstáculo representado por la *identificación del éxito de una determinación política económica con los incrementos de la renta nacional*. Puede admitirse que en *lógica económica estricta sea posible defender la prioridad de la consideración global* —es decir, a escala nacional de los problemas del desarrollo económico; pero la vida económica está inmersa en el tejido complicado de la vida política y social; los factores y los criterios económicos son tan sólo una parte, y no la parte decisiva del acontecer nacional—. *El desequilibrio económico regional, en consecuencia no puede subestimarse —si se cree en su significación negativa para la vida nacional— esgrimiendo los incrementos “globales” de la economía nacional.*

3.2.2. *Criterios para evaluación de proyectos.*

Si reducimos con TINBERGEN a *dos principales e inseparables* los objetivos de toda programación regional, a saber:

- 1) Logro de una renta nacional máxima.
- 2) Tendencia a cierto equilibrio de los niveles de empleo en las diferentes regiones (o sus correlativos: rentas regionales *per capita* o tasas de crecimiento de las rentas regionales), y tenemos en cuenta el comprimido y la dosificación que es preciso, casi siempre, aceptar entre esos dos objetivos, llegaremos a estos *dos criterios fundamentales*.

1.º *Criterio de maximalización del “output investment ratio”.*

Representa la elección de aquellos proyectos de inversiones en las regiones insuficientemente desarrolladas que contribuyan en el mayor grado posible al aumento del producto nacional.

2.º *Criterio de maximalización del “labour investment ratio”.*

Representa la elección de aquellos proyectos de inversiones en las regiones insuficientemente desarrolladas que sean de tal naturaleza que

favorezcan la creación del mayor número posible de puestos de trabajo convenientemente retribuidos. Es criterio fundamental para aquellas regiones con paro estructural.

Para la aplicación de estos dos criterios también se presentarán dificultades, por lo que sería de desear unas normas sobre ellos, estudiadas y redactadas por la Comisaría del Plan. Aunque tales normas no pudieran ser perfectas, tendrían una primera utilidad innegable: la de hacer comparables —con un mismo rasero— la diversidad de proyectos regionales existentes en todos los Ministerios.

Sobre este punto de evaluación de proyectos no nos extendemos más por ser extremo ampliamente estudiado en obras muy conocidas (24).

Sólo añadiremos que la aplicación de estos criterios exige una *conciencia de costes* (25), tan necesaria por igual en las regiones atrasadas, que en las adelantadas. No puede existir “programación”, ni “plan”, si no se administran racionalmente los recursos y medios disponibles.

3.2.3. *Criterios sobre los sectores que deben impulsarse.*

La orientación deberá venir dada por los programas sectoriales del Plan, sobre la base de lo cual podrá tenerse en cuenta la coincidencia entre la gran expansión previsible de la demanda nacional, la localización de esa producción en zonas menos desarrolladas y la urgencia y rentabilidad económica nacional de las inversiones correspondientes (25).

Sin embargo, hemos de añadir aquí una consideración fundamental: la de que, elegidos tales sectores, la actuación regional —*si quiere ser eficaz*— sea en forma de un desarrollo *integrado*, que abarque todos los sectores esenciales de la región. De no ser así, aunque el sector o sectores hayan sido bien elegidos con acertada óptica nacional, hay el riesgo de que sus efectos sobre la región sean contraproducentes, al no acompañarle el desarrollo de otros sectores vitales conexos, en perjuicio de toda la entidad regional, y por ello de la nacional.

3.2.4. *Criterio de la “multicentralización” o “polos de crecimiento”.*

La teoría de los polos de desarrollo de F. PERROUX ha tenido como uno de sus fecundos resultados el de zanjar el debate entre los partida-

(24) Recordemos tan sólo el *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas*.

(25) JOSÉ LUIS UCARTE: Trabajo citado.

rios de una dispersión (“saupoudrage”) de las inversiones y los de una multacentralización de las mismas, inclinando la balanza en favor de estos últimos.

El principio de los *polos de crecimiento* está siendo aplicado muy ampliamente —en una u otra forma— en numerosos países, y en el nuestro se está ya en vía de hacerlo, a instancias de la Comisaría del Plan de Desarrollo y decisión de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, merced a los resultados que se obtengan de los pertinentes estudios de las Consultoras encargadas de ello.

Sin embargo, conviene precisar que el contenido industrial de la nación geoeconómica de “polo de desarrollo” es definida mejor hoy día por el concepto de “actividad motriz” (26).

“Industrias-clave” o “actividades motrices” son aquellas que dentro del polo de crecimiento son capaces de animar con fuerza la economía regional y ligarla a los grandes flujos económicos nacionales y mundiales. No son precisamente las que emplean más abundante mano de obra, sino las que tienen la mayor influencia directa o indirecta sobre el bienestar y la actividad de toda la región.

Son las encargadas de —mediante un efecto “destabilizante” (PERRONX)— romper el círculo vicioso de la pobreza, el estancamiento de la región, tanto respecto de los factores de la producción como de los diversos apéndices económicos.

Serán casi necesariamente industrias de “exportación” y no “residenciales” que trabajen meramente para el consumo local.

El polo de crecimiento, por otra parte, deberá ser industrialmente *diversificado*, para evitar los riesgos de paro coyuntural.

3.2.5. *Criterio final.*

Otros muchos criterios concretos podrían darse, pero queremos resumirlos en este criterio final: *El Desarrollo regional ha de ser el encauzamiento de un proceso de expansión común a todas las regiones, en el que todas se implican* (27), aunque en distinto grado y conforme sus recursos y potencialidades concretas.

(26) Conferencia de BELLACIO sobre “Planificación Económica Regional”, y trabajos de BOUDEVILLE, LAJUCIÉ, D. D. NORTH, JEANNENEY.

(27) JOSÉ L. UGARTE: Trabajo citado.

3.3. *Condicionamientos y opciones.*

A lo largo de todo el capítulo se han ido desgranando condicionamientos y opciones a una verdadera y auténtica política de desarrollo regional para España, dentro de nuestro Plan Nacional de Desarrollo Económico.

Todos ellos quisiéramos resumirlos en lo siguiente:

1.º Las diferencias regionales españolas o son realmente grandes, o no lo son.

2.º Si fueran muy grandes tales diferencias, no se podría intentar su reducción a corto plazo, quizá ni las diferencias relativas.

3.º Pero realmente todos los indicios —incluidos los estudios, datos y juicios proporcionados por la revista “Información Comercial Española” nos dicen que no son tan grandes esas diferencias.

4.º Entonces parece que pueda y deba intentarse la reducción de las diferencias regionales *relativas* a corto plazo, con vistas también a reducir las absolutas a largo plazo.

5.º Ello habrá de hacerse siempre de manera coherente con el desarrollo nacional.

Respecto a la opción entre *regiones adelantadas* y *regiones atrasadas*, también la hemos dado ya por resuelta, puesto que hemos dicho que se trata de implicar a todas en el Desarrollo.

Está claro que para las adelantadas —con sus economías externas y su perfecto conocimiento de la economía liberal— bastará el mismo proceso de desarrollo nacional (acompañamiento, si se quiere), en tanto que para las atrasadas hará falta la impulsión más firme y clara, que representa un *auténtico desarrollo regional*, selectivo y consciente.

4. PERSPECTIVAS PARA EL II PLAN

La aplicación de los medios que para el desarrollo regional ha instrumentado el I Plan de Desarrollo Económico y Social de España están dando lugar ya, y seguirá dando, a realizaciones de gran interés, pero nos parece preciso enfrentarse con las perspectivas futuras de forma que tales realizaciones lleguen a un máximo de culminación y perfeccionamiento.

Para ello consideramos que existen dos técnicas cuyo planteamiento hubiera sido posible incluso en el propio I Plan, pero cuya consideración será completamente obligada en el II Plan de Desarrollo. Dichas dos técnicas o soluciones creemos son los *ejes de desarrollo* y el *desarrollo*

regional rural, que al mismo tiempo servirá para resolver dos cuestiones y problemas vitales que condicionarán cada vez más gravemente nuestro desarrollo económico en los próximos años, cuestiones íntimamente ligadas entre sí, a la que hay que poner urgente remedio: los brutales cambios demográficos que están alterando la geografía española y los graves problemas de nuestra agricultura.

Ejes de desarrollo.

La consideración de ejes de desarrollo será obligada en el próximo II Plan de Desarrollo Económico Social, tanto porque completará el primer paso dado con los polos de desarrollo y promoción industrial del I Plan, permitiéndoles jugar su papel en las regiones circundantes, como por su mayor carácter dinámico.

Todo verdadero *eje de desarrollo* está compuesto de un itinerario, una infraestructura y una corriente de circulación, y constituye tanto un verdadero agente de impulsión del desarrollo como un auténtico vector de propagación del mismo. Ciertamente que no cualquier eje de comunicación puede considerarse igualmente como de desarrollo y, frecuentemente, es preciso promoverlos al rango de verdaderos ejes de desarrollo.

Su determinación es de la mayor importancia para España.

Desarrollo regional rural.

La gravedad de los problemas de nuestra agricultura está en la mente de todos, y son muchos y diversos, importantes y vitales, pero queremos referirnos aquí a un problema que no suele destacarse nunca suficientemente: la falta de un planteamiento integral e integrado del tema, para lo que hay que comenzar, por otra parte, afirmando la inexistencia —o negando la existencia— de una sola agricultura nacional.

La diversidad de nuestra agricultura —que lleva a una diferenciación regional cuando menos— no es lo suficientemente subrayada, ni se cuenta con ella muchas veces en las medidas prácticas y concretas.

Por otra parte, y puesto que el desarrollo económico depende de una verdadera pluralidad de factores estratégicos, no cabe actuar en un solo sector, sino íntegramente en todos los sectores y subsectores económicos realmente esenciales para la zona, provincia o región considerada.

Cierto es que la nueva ordenación rural pretende una integración de diversas actividades de todo tipo en una comarca determinada, pero la

coexistencia obligada en una misma provincia con acciones de otro tipo en otras comarcas (regadíos, colonización, mejora ganadera, industrialización forestal dentro de una economía de montaña, etc.) y en las que la acción predominante no sea la estrictamente agrícola, sino la forestal o la ganadera —todas las cuales se resumen en una mejora agraria o, mejor aún, rural—, no se lleva a considerar la necesidad de plantear un más amplio *desarrollo regional rural*, que comprendería todas o algunas de las diversas acciones anteriormente mencionadas.

La expresión desarrollo regional rural —que no hay que confundir con el “aménagement rural”, que es del que directamente deriva nuestra “ordenación rural”— no es invención nuestra, sino consagrada ya por diversas y recientes reuniones de organismos internacionales como la O. C. D. E. y la F. A. O. Muy concretamente, por la primera de ellas, que en octubre de 1963 consagró en París una sesión de expertos dedicada al tema “Les programmes de Développement Régional Rural avec référence spéciale aux zones agricoles critiques et notamment aux régions montagneuses”.

Creemos, en consecuencia, que sería muy de desear la estricta coordinación a nivel regional, provincial o comarcal, de las diversas acciones agrarias (regadíos, colonización, concentración parcelaria, ordenación rural, economía de montaña, etc.) emprendidas, o a emprender, dentro de un más amplio desarrollo regional rural, cuya formulación para España es claramente urgente y vital.

En fin, consideramos que estos dos conceptos de *ejes de desarrollo* y *desarrollo regional rural* —que no son verdaderamente nuevos, porque “nihil novum sub sole”— bien merece la pena de que se inscribieran plenamente en el ya próximo II Plan de Desarrollo Económico y Social.