

Desarrollo regional en el III Plan: vino nuevo en odre viejo

Por JAVIER GOROSQUIETA

Estimo sería tarea puramente académica y poco menos que inútil enjuiciar sólo desde un punto de vista meramente económico la estrategia de desarrollo regional, tal como la encontramos en el III Plan de Desarrollo. Porque, si algo parece claro en el III Plan, es la carencia de una estrategia rigurosa, desde el punto de vista económico, del desarrollo regional. La estrategia es política, y la política es una sabiduría de flexibilidad y posibilidades. Así, sí, y únicamente así, creemos, es posible entender el planteamiento del desarrollo regional en el III Plan de Desarrollo.

En su libro «Economía y política», afirma Laureano López Rodó que un Plan de Desarrollo es una empresa política. Evidentemente, y para desesperación, a veces, de los puros economistas.

A la altura de 1972, los políticos responsables de la elaboración y puesta en práctica del III Plan de Desarrollo se encuentran, en materia de desarrollo regional, al menos con las siguientes realidades:

1.^a La carga política de la palabra «regionalismo», en contraste aparente con el ideal de «la unidad de los hombres y las tierras de España».

2.^a Un Plan Badajoz, un Plan Jaén, otros planes de colonización, todos en marcha, comenzados y animados por el Instituto Nacional de Colonización con criterios político-económicos hoy totalmente superados: la absorción de núcleos regionales de pobreza mediante la instalación de colonos en las tierras transformadas, pero sin reparar excesivamente ni darle importancia básica a la relación costes-productividad. Ahora, por el contrario, se insiste en la necesidad de administrar los recursos disponibles con criterios de economía de capital y de rentabilidad de las inversiones.

3.^a Dos proyectos, también en marcha, de desarrollo regional promovidos por criterios no tanto económicos cuanto preponderantemente políticos: el Plan Tierra de Campos y el Plan Campo de Gibraltar. El cerco al Peñón, en el segundo caso, y el apoyo a la adicta Castilla, en el primero, parecen ser los motivos predominantes. ¿Para qué empeñarse en enjuiciarlos sólo desde criterios estrictamente económicos?

4.^a La creación, ya consumada entre 1964 y 1971, nada menos que de diez polos de desarrollo: Burgos, Huelva, La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo, Zaragoza, Granada, Córdoba y Oviedo. ¿Con criterios económicos? Parece que la «economía espacial» aconsejó en algunos casos otras localizaciones y, desde luego, que no fueran tan numerosos.

5.^a Un crecimiento urbano desmesurado de Madrid y una ya excesiva desertización de la meseta.

6.^a Un régimen de «acción especial» ya aprobado para las provincias de Albacete, Almería, Avila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lugo, Orense, Segovia, Soria y Teruel.

7.^a Tres «programas regionales selectivos», heredados también de atrás, para Canarias, Galicia y el Sureste.

8.^a Una serie de polígonos industriales y de descongestión—Guadalajara, Alcázar de San Juan, Aranda de Duero, etc.—, también creados por planes anteriores, aunque a veces—es el caso, por ejemplo, de Alcázar de San Juan—de poca efectividad en la práctica.

9.^a El abandono a su suerte de los centenares y centenares de municipios rurales, que ahora el Plan denomina «núcleos dependientes».

10. La conveniencia de asistir muy específicamente a las denominadas «Grandes Zonas Turísticas»: Costa Brava y Costa Dorada (Cataluña), Costa del Azahar y Costa Blanca (Levante), Costa del Sol y Costa de la Luz (Andalucía), Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas, Baleares y Canarias.

11. La ideología política del nacionalsindicalismo, centralizadora, que resalta la unidad nacional, se apoya en la familia, el municipio, el sindicato, y parece no considerar como esenciales entidades políticas intermedias, como la provincia y, desde luego, la región.

12. La consecuente realidad de las Diputaciones Provinciales desprovistas de recursos suficientes de administración directa: unas 400 pesetas por habitante y año en 1970, por término medio.

Pues bien, supuesto todo lo anterior y que el tema del desarrollo regional es, por lo tanto, un avispero, ¿para qué perder el tiempo en su programación económica químicamente pura?

El programador, en consecuencia, del III Plan ha comenzado por incorporar al texto del mismo todo lo heredado de períodos anteriores: planes, polos, polígonos, acciones especiales, programas regionales selectivos, etc. Abre las puertas de par en par, y, de momento, todos los iniciados se encuentran ya dentro de la promesa. A primera vista, todos contentos y una primera posible fricción política resuelta.

Es más, en relación con los polos, el III Plan crea dos nuevos: el de Logroño y el de Villagarcía de Arosa. En relación con las áreas rurales, el Plan se propone promover 286 cabeceras de comarca en todo el territorio nacional. Prevé, además, el atender a zonas de agricultura crítica y economía de montaña, etc.

Esta es, pues, a mi juicio, la primera característica de la programación del desarrollo regional en el III Plan: su enorme pragmatismo político a corto plazo.

LO NUEVO

Pero ¿es que no aporta ninguna originalidad doctrinal? Es preciso responder que sí, en relación con los Planes anteriores. Veamos alguna de ellas:

1.º La estrategia anterior de los polos es sustituida por la nueva de los «ejes de desarrollo». Así, incluso los dos nuevos polos creados, Logroño y Villagarcía de Arosa, se justifican desde el punto de vista de completar determinados ejes de desarrollo: Logroño, como complemento del eje País Vasco-Zaragoza-Barcelona; Villagarcía de Arosa, como refuerzo del eje El Ferrol-La Coruña-Pontevedra-Vigo.

2.º Aceptando la idea y designando a la ciudad como protagonista del cambio, concluye que las regiones urbanas, definidas a partir de la estructura urbana y metropolitana de sus asentamientos de población, han de constituir las entidades espaciales superiores sobre las que se han de formular y planear de forma conveniente las distintas opciones del desarrollo regional. Tenemos, pues, aquí definida la región como una suma de zonas de influencia de varias metrópolis, y a las ciudades, convertidas en motores del desarrollo regional. El desarrollo regional, pues, programado sobre una base urbana.

Nos parece totalmente acertado el intento de sustituir una política de polos por una estrategia de ejes de desarrollo. Los polos creados en Planes anteriores han tenido mayor o menor éxito unos que otros, pero hay algo que parece claro en todos ellos; no se ha producido en ninguno y en grado suficiente el efecto esperado de irradiación del desarrollo en un amplio contorno regional. A veces ha sucedido más bien lo contrario: un radio de influencia positiva de unos 20 kilómetros, como máximo, y el relativo vacío demográfico, industrial y económico, del resto. Uno de los polos más prósperos, como el de Zaragoza, parece que ha influido decisivamente en la decadencia de Teruel, el estancamiento de Huesca, el despoblamiento de todos los pueblos de la provincia, excepto los de antiguo regadío, y el retroceso de las dos mayores ciudades de la provincia: Calatayud y Tarazona. Por el contrario, una política de ejes opera con la imagen de una región integrada, apoyada realísticamente sobre la base de una comunicación, intercambio e interdependencia existentes ya en mayor o menor medida y que es posible promover enormemente más.

El tomar como base la distribución de los grandes asentamientos urbanos en nuestro país es también, sin duda, una «política» muy sabia y realista—puesto que la fuerza y la presión política del país se encuentra fundamentalmente en las grandes ciudades—, pero no es fácil aventurar un pronóstico sobre su éxito en la dinamización del desarrollo regional. En primer lugar, hay vastas regiones en España—casi toda la frontera castellana y extremeña con Portugal, el Sudeste, la Galicia interior—donde no existen núcleos urbanos importantes como para aglutinar los correspondientes entornos regionales. Además, si los polos han fracasado como difusores regionales de desarrollo, ¿con qué fundamento se espera ahora que lo sean las grandes ciudades? Destaquemos, sólo como ejemplo, que el propio Plan se contradice en relación con el crecimiento esperado de Madrid. Para 1980 pronostica un aumento de la población de las «provincias interiores» del orden de un millón trescientas mil personas, «que viene determinado casi por la expansión demográfica de la provincia de Madrid». En estas previsiones, ¿dónde está la irradiación de Madrid en el desarrollo regional de la meseta?

En cuanto al desarrollo de las áreas rurales, también se opera sobre fundamento urbano al programar centrar las acciones de desarrollo en 286 cabeceras de comarca. A escala de comarca, este planteamiento sí nos parece correcto, puesto que a la cabecera se la hace responsable de áreas de reducidas dimensiones, en cuyo desarrollo puede ejercer, por lo mismo, una influencia real. Por otra parte, ¿qué otra alternativa queda a los pequeños municipios, incapaces de sostener con sus propios medios un digno equipamiento colectivo?

DESCENTRALIZACION NECESARIA

En cuanto a la administración del desarrollo regional, el Plan alude a nivel regional a las «Mancomunidades para el desarrollo regional, integradas por las Diputaciones Provinciales, en el ámbito supraprovincial, y por los municipios, en el comarcal» (pág. 209). Sólo tímidamente apunta la idea de la región como unidad de base natural y humana, y de contenido, por lo tanto, geográfico, socio-económico y político.

Sin embargo, la actual cuadrícula provincial es una herencia napoleónica notablemente artificiosa, que no puede servir como esquema para el análisis y desarrollo regional. ¿Se podrá ir superando la carga político-emocional que desata el concepto de región?, ¿se podrá ir dando carta de ciudadanía compatible con la unidad?

Gonzalo Sáenz de Buruaga ha escrito recientemente que el desarrollo regional en los países del Mercado Común Europeo no sólo no se opone a su integración supranacional, sino que es una garantía de la misma. ¿Por qué? Porque la fortaleza de los Estados es hoy el mayor obstáculo a la integración económica y política europea. La región puede facilitar la unidad supranacional sin que, al mismo tiempo, se dispersen geográficamente las nacionalidades (que no tienen por qué confundirse con las fronteras del Estado).

Y en la relación con España, pronostica:

«Sin las regiones de España, nuestra futura integración en Europa puede convertirnos en el «mezzogiorno» del continente, lugar donde se perpetúan, junto a estructuras económicas desfasadas, actitudes sociopolíticas arcaicas» («Informaciones», 30 de septiembre de 1972).

Las estructuras económicas desfasadas serían las que supusieran la pérdida o el atraso de la sustantividad económica de las regiones, precisamente por falta de desarrollo. Y las actitudes sociopolíticas arcaicas, las que continuaran aferradas al Estado y a la provincia, sin llegar progresivamente a reconocer a las regiones personalidad política ninguna.

En resumen, creemos debe ser reforzada al máximo la estrategia de las áreas y ejes de desarrollo, apuntadas en el III Plan, por encima de la estrategia de los polos; juzgamos insuficiente el planteamiento del desarrollo regional en España sobre una base exclusivamente urbana, por las dos razones antes apuntadas; es necesaria una descentralización administrativa y política, de tal manera que las regiones con más medios de administración directa puedan ser protagonistas de su propio desarrollo; esto implica, primero, una cuidadosa delimitación de las regiones en Espa-

ña, atendiendo a diferentes criterios (geográficos, étnicos, lingüísticos, económicos, etc.) y, segundo, algún tipo de reconocimiento de su personalidad política, dentro de una unidad nacional camino de otra unidad supranacional (europea); desde el punto de vista económico, el desarrollo regional, necesariamente, debe ser selectivo; pero no basta para la decisión la aplicación de sólo criterios de rentabilidad-coste o de capital-producto; es preciso atender también, y sobre todo, a consideraciones de justicia: si son injustas e irritantes las excesivas desigualdades en los niveles de vida entre individuos, también lo son las que aparecen entre regiones de un mismo país; es preciso armonizar una política de crecimiento global de la economía con una política de redistribución regional de los ingresos.