

EL DESARROLLO REGIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO (*)

1. BASES Y FUNDAMENTOS

1.1. *Doctrinas y sistemas económicos.*

La economía clásica, en sus líneas generales, se fundamenta, principalmente, en la aplicación del método deductivo, hasta el punto que autores como MENCER llegan a afirmar que la ciencia económica estudia el proceder humano no tal como es, sino como sería si se rigiera por meras consideraciones económicas. Tal posición doctrinal es ciertamente extrema, por cuanto ello reduciría a la economía a ciencia puramente especulativa desligada de la realidad circundante.

Más cierto es, como afirma MARSHALL, que el planteamiento clásico tiende a reflejar la realidad, sobre la base de obtener de la misma las premisas o supuestos básicos sobre los que posteriormente se construye la teoría de acuerdo con métodos puramente cartesianos, a partir de muy reducidas abstracciones obtenidas del mundo real. Entre estas abstracciones básicas figura como fundamental la tan conocida del "homo oeconomicus", eje sobre el que descansa toda la doctrina de los clásicos.

Muchos han sido los ataques dirigidos a la ciencia económica por propios y extraños, por cuenta de la entronización del "homo oeconomicus" como base para todo el desarrollo doctrinal. Sociólogos y moralistas han combatido largamente la concepción de hacer del egoísmo humano la causa teleológica de la actividad económica del hombre.

(*) Discurso de ingreso en la Academia de Doctores leído el 18 de junio de 1964, en el acto de su recepción, en el que fue contestado por el académico Excmo. Sr. Doctor D. Rodolfo Argamentería y García.

No parece, sin embargo, que sus razonamientos puedan derrumbar todo un edificio teórico, la mayor parte de cuyas leyes han resistido con fortuna su confrontación con la realidad económica. Más ajustado es decir que han obligado a una revisión del concepto del "homo oeconomicus", centrando la abstracción teórica que el mismo supone, no en la consecución de un máximo de beneficio o de satisfacción personal, sino en el carácter racional de su conducta dentro del campo económico, que le lleva a la utilización de los medios mínimos para obtener los resultados deseados, lo que en una formulación paralela supone la obtención de un máximo a partir de los medios disponibles.

Por consiguiente, la causa deja de ser el egoísmo personal para pasar a ser la eficacia, es decir, el reflejo de la racionalidad del hombre en el campo general de la adecuación de medios escasos a la consecución de fines deseados.

Ha de buscarse en este fundamento de racionalidad la base del concepto ya generalmente admitido de que las leyes económicas son fundamentalmente leyes de probabilidad, lo que ha permitido superar los ataques dirigidos a la ciencia económica bajo la acusación de determinismo científico. La evolución en este campo ha sido paralela a la seguida por las ciencias físicas y permiten ya a la economía desprenderse del lastre que suponían las discusiones filosóficas sobre la inexistencia del "homo oeconomicus", cohonstando la libertad de la decisión humana con la existencia de unas leyes generales, expresivas de la dirección e intensidad de la resultante de las decisiones tomadas por un grupo humano.

La escuela historicista no llega a captar la esencia íntima de las leyes de probabilidad y no completa la investigación científica de los hechos económicos, al limitarse a aplicar el método inductivo, con lo que la economía como ciencia queda reducida al estudio de la historia económica. Aun con este error conceptual, los trabajos de los economistas de dicha escuela han sido de la mayor importancia para el desarrollo de la ciencia económica, porque han ampliado la base de conocimiento real de los fenómenos económicos, lo que ha permitido una depuración posterior de las leyes enunciadas y, sobre todo, han abierto nuevos campos a la aplicación del método deductivo.

Grandes sectores de la actual ciencia económica siguen, sin embargo, conformados fundamentalmente por su planteamiento primigenio, es decir, que no contemplan los problemas derivados de la dispersión de los hechos económicos sobre su valor medio, o de las va-

riaciones que pueden ofrecer las premisas sobre las que se basa la formulación económica.

Aún no se ha sacado todo el partido posible a la teoría del valor, y en especial al concepto de utilidad. La primera se ha identificado, por algunos, con la teoría de los precios, y en cuanto a la utilidad, presenta un fundamento sociológico importante, que hace difícil su tratamiento, y sobre todo su cuantificación.

Volviendo al fundamento de racionalidad de la actividad económica humana, cabe afirmar que la racionalidad presenta un carácter relativo dependiente del tiempo y de las circunstancias. Si en la economía de la Edad Media procedía racionalmente el señor feudal que sostenía sus mesnadas guerreras para defender su propiedad de los ataques de sus enemigos, dicha conducta por parte de un terrateniente sería irracional en los tiempos actuales, dentro de un estado de derecho.

La teoría clásica se basa en la racionalidad económica de un hombre ideal, y es por ello una economía individualista. Sus mayores errores surgen al extrapolar para el conjunto de una población las leyes obtenidas en el marco individual. Tal circunstancia podemos condensarla afirmando que de los clásicos arranca la tesis liberal de que "lo que es bueno para una persona no es para la comunidad" y, por lo tanto, que "el óptimo social es igual a la suma de los óptimos individuales".

Este último aserto es absolutamente inconsistente, tanto desde el punto de vista teórico como en el campo de la práctica, salvo que se crea que los fenómenos económicos se rigen por una armonía natural preestablecida, en que la acción de la política económica sólo introduce factores disonantes. Pese a los periódicos sarampones de liberalismo económico, pocos son ya quienes defienden honradamente que la mejor política económica es la del mero "estado policía", limitado a conservar el orden y defender la propiedad.

Este "laissez faire" es incompatible con la satisfacción de necesidades sociales que no pueden ser cubiertas, en ningún caso, por la actuación de un conjunto inorgánico de economías individualistas. El Estado liberal de hoy no puede desconocer —si es un Estado de derecho—, que le incumbe la defensa de los derechos de los ciudadanos, y estos derechos son algo más que la seguridad corporal y la propiedad de los bienes físicos. Son también inalienables el derecho a una vida digna, a un disfrute legítimo de la riqueza y a una seguridad econó-

mica, que no puede depender únicamente de decisiones individuales.

Para todos los que poseen mentalidad matemática no hay duda de que la tesis clásica y liberal de que se obtiene el máximo para la colectividad por la suma de máximos individuales no pasa de ser un sofisma. Supone implícitamente que no existen reacciones mutuas entre las economías individuales, o que las mismas son compatibles con la obtención de los máximos respectivos.

Aun limitándonos a la burda identificación del producto social de un país con su renta nacional y colocando como objetivo de la política económica la máxima elevación de dicha renta, no cabe afirmar que ésta se obtenga cuando sea máxima la renta de cada unidad económica, sin entender que se plantean muchos problemas de compatibilidad.

En términos matemáticos, sabemos claramente que el máximo de una función polinómica cuyos términos no son funciones independientes, no es igual a la suma de los máximos parciales.

Para dar una imagen gráfica bastará contemplar el diagrama cartesiano de una función suma de otras varias para comprender la falacia que encierra el planteamiento económico-liberal.

Fue ADAM SMITH el primero en establecer como axioma que "el interés de cada individuo le lleva a buscar la ocupación más ventajosa para él mismo, y ello supone el máximo para la colectividad"; y desde entonces, los más fuertes ataques a los clásicos se centran en la aceptación de tal axioma que, al igual que el postulado de EUCLIDES en la geometría, permite toda una construcción teórica por la vía deductiva. Los partidarios de un sistema económico absolutamente liberal son los euclidianos de la economía.

Pero es que en la traducción del planteamiento clásico a la realidad económica se olvida que sus leyes principales son siempre leyes de tendencia, en el aspecto probabilístico, pero también en el temporal. Toda la magnífica construcción teórica del equilibrio general considera que las interreacciones entre las distintas variables económicas operan de modo instantáneo y establece, por tanto, partiendo de una situación de equilibrio cuál sería la nueva situación, también de equilibrio, a la que se llegaría modificando determinadas variables. La teoría del equilibrio parcial considera, además, como despreciables las reacciones inducidas por el conjunto del sistema económico sobre el fenómeno estudiado en cada caso. Lógico es, por tanto, que su grado de adecuación a la realidad sea menor.

Podemos decir que el espacio económico real es un espacio einstenia-

no, en que el tiempo es una variable operativa y por ello las técnicas del equilibrio general o parcial no son capaces de dar una imagen real. Es lo mismo que si como movimiento de un hombre a lo largo de un día consideráramos el movimiento de su sombra, que depende, claro está, de la distinta situación, en cada momento, del foco de luz que la produce.

La teoría clásica —aun admitiendo la identificación del máximo social con la suma de máximos individuales—, rememora la paradoja de Aquiles y la tortuga. Aquiles corría diez veces más de prisa que la tortuga. Al empezar la carrera la distancia entre ambos era de un kilómetro; cuando Aquiles recorría este kilómetro, la tortuga estaba cien metros por delante; recorridos éstos por Aquiles, la tortuga seguía delante por diez metros; recorridos los diez metros..., etc., etc. La tortuga siempre iba por delante de Aquiles.

La solución de la paradoja estaba en la limitación ocultamente introducida —con tal razonamiento—, del tiempo de carrera. Esa misma circunstancia se da de hecho en la comparación de las leyes clásicas de la economía y la realidad económica. Esta es esencialmente dinámica, y, por tanto, ocurre en el mejor de los casos que cuando Aquiles se halla muy próximo a la tortuga cambian las condiciones de partida; es decir, factores exógenos vuelven a distanciarlos para que la carrera se reanude. Podemos seguir, viendo sólo a Aquiles, la situación aproximada de la tortuga, siempre que la distancia entre ambos sea pequeña, pero no cuando ésta es grande. Las crisis económicas suponen en nuestra parábola una gran distancia entre ambos corredores, y en muchos casos, la pérdida de orientación de Aquiles sobre el punto hacia donde debe correr, es decir: el desconocimiento del lugar en que se halla la tortuga.

¿Puede darse tal circunstancia?

Con el esquema clásico ello es posible porque la decisión colectiva es pura suma de decisiones individuales, y aunque exista un conocimiento perfecto tal como supone la teoría, Aquiles puede saber dónde se halla la tortuga, pero puede sentarse a esperar que ella misma se aproxime, o tomar una dirección equivocada que no le lleve directamente a su encuentro. El Estado moderno no puede permanecer de mero observador, ha de influir sobre la marcha de la economía y ha de suplir la imperfección del conocimiento de la iniciativa privada sobre la situación futura del mercado. Si queremos que la tortuga —siguiendo nuestro ejemplo— tome una dirección determinada, ésta debe ser facilitada me-

jorando las condiciones del terreno (marco infraestructural) y aun azuzándola desde otras direcciones (acciones económicas directas). Finalmente, hemos de convencer a Aquiles de la dirección en que debe correr (orientación de la iniciativa privada).

Toda la teoría keynesiana vino a demostrar cómo en una situación de crisis —la de la Gran Depresión— se estaba siguiendo una política económica equivocada y que las soluciones ortodoxas —válidas para una economía privada— no lo eran para la economía general, porque la ficción de separar productores y consumidores en el análisis económico clásico puede ser aceptable en la economía individual, pero las técnicas del equilibrio parcial no son siempre aplicables a la economía real en su conjunto.

Creo, por otra parte, que no cabe discutir la curiosa afirmación de que un sistema económico liberal hubiera salido por sí sólo de la crisis. Por mucho determinismo científico que se acepte, éste no puede confundirse con el fatalismo oriental. Han de existir, por tanto, acciones de política económica, porque en la civilización occidental del hombre ha pretendido siempre ser señor de sus destinos, y la política económica adecuada resulta ser siempre la presencia de una revolución política.

Existen, sin embargo, teóricos del sistema liberal que opinan que el error está en la adopción de medidas que coartan el libre juego de las fuerzas económicas. Este es un concepto puramente rousseauniano de la bondad natural del hombre; admitida ésta, las medidas de política económica son las acciones nefastas del villano de la comedia. Como la economía no admite la experimentación, las discusiones en este sentido proseguirán indefinidamente. Creo, sin embargo, que, de un modo objetivo, pueden ser comparables a las que pudieran plantearse geómetras euclidianos y no euclidianos; es decir, si se admiten o no los correspondientes postulados.

Hemos indicado ya cómo el principal de los postulados clásicos —identificación del óptimo social con la suma de óptimos individuales— no es inequívocamente cierto. Por tanto, la utilidad del sistema económico liberal será función en cada caso del grado de aproximación con que el mismo pueda admitirse.

Puede parecer que todo el razonamiento anterior lleva indefectiblemente a considerar inadecuado el liberalismo económico, y, por tanto, a que defendamos —al menos, como pura reacción al vacío—, otros sistemas de política económica. Quiero dejar sentado en este momento

que nada está más lejos de mí, que el propugnar un socialismo económico como sistema más adecuado a la realidad económica; ni siquiera como el más indicado, en todos los casos, para lograr el máximo desarrollo económico.

Si en un liberalismo económico el error básico ya ha sido anteriormente expuesto, la falacia de un sistema socialista está en admitir que una acción económica orgánicamente estructurada de arriba abajo, alcanza de por sí mayor grado de eficacia que el conjunto de acciones económicas inorgánicamente yuxtapuestas. Puesto que no se trata de realizar un análisis comparativo hasta tener en cuenta las leyes probabilísimas de los grandes números, para admitir la posibilidad de un mayor grado de error al tomar decisiones económicas, cuanto mayor sea el número de las mismas que deban ser tomadas por un menor número de personas.

Salvo que pensemos fundadamente —y tal puede ser el caso en algunos países nuevos— que existen soluciones de continuidad acusadas, entre la capacidad de raciocinio económico de los distintos habitantes de un país, la posibilidad de error de los grupos ejecutivos será siempre mayor que la del conjunto empresarial en una economía no socialista.

Es justo, sin embargo, reconocer que los sistemas socialistas han puesto mayor acento en los problemas del desarrollo económico frente a la preocupación fundamental por la estabilidad económica de los sistemas liberales. Pero en el campo de los logros prácticos resulta difícil toda comparación intersistemas en lo que respecta a nivel de desarrollo. Hay que convenir, en primer lugar, cómo se mide éste y no es posible comparar meros índices materiales separadamente del valor socio-subjetivo de los mismos. Aun cuando se preste a ataques demagógicos podemos decir que la medición del nivel de desarrollo por índices de mera producción de bienes y servicios, podría ser asimilable a medir el grado de bienestar de las vacas de distintas explotaciones por su producción de leche.

1.2. *La economía liberal.*

Nuestra investigación se encamina al análisis de los problemas del desarrollo regional. Estos se dan en todos los sistemas económicos reales. Si se producen en un sistema liberal —y hablamos siempre de liberalismo económico en sentido amplio— nos interesa conocer si esto es

inherente al sistema, y si se pueden resolver dentro del mismo, bien por las propias fuerzas del mercado o por una acción política adecuada. Si existen —y ello es incuestionable— en países de economía socialista, ello indica que el sistema no está libre de los mismos defectos, pese a lo que pueda establecer la teoría.

Para los clásicos las diferencias en el desarrollo regional no constituyen imperfecciones de la teoría, por cuanto entre los supuestos de la misma se hallan la transparencia del mercado, la perfecta movilidad de los factores, la libertad de cambio, la concurrencia perfecta y el principio de indiferencia. Pero ahora no juzgamos la teoría —cuyo defecto básico ya hemos apuntado—, sino la adecuación del sistema a la realidad económica. Si los problemas existen —como más adelante veremos— y son cada vez más graves, no cabe encastillarse en defender, sin posible demostración, que no existirían en un sistema liberal perfecto. Sería una discusión puramente escolástica, y muy poco eficaz, porque los supuestos de partida son absolutamente ideales y la realidad económica ha puesto de manifiesto, a lo largo del tiempo, el grado de imperfección que los mismos presentan.

En un sistema socialista sería preciso reconocer que los problemas regionales no se han valorado debidamente y ello sería tanto como aceptar la inexistencia de una clara superioridad general del sistema.

Creo que podemos dejar a un lado, pese a su importancia, los problemas de desarrollo regional a escala mundial, es decir, el análisis y estudio de la situación comparativa entre el desarrollo económico de distintos países o de diferentes grandes zonas geográficas. El tema presenta, sin embargo, tan palpitante actualidad que quizá hagamos incursiones en el mismo, por analogía con el análisis regional dentro de unas mismas fronteras nacionales.

Nuestro estudio va encaminado, finalmente, a conocer la situación española en este campo y las posibilidades operativas que ofrece dentro de una conservación lo más completa posible de nuestro cuadro institucional. Es utilizable por traslación de sus fundamentos teóricos a economías nacionales más o menos similares a la nuestra. Lo es por analogía general para un planteamiento internacional.

Por ello la investigación se centra, en primer lugar, en el análisis teórico de si la realidad económica obliga a modificar o matizar, al menos, los supuestos clásicos e inferir si tal modificación da lugar, por sí sola, a resultados contradictorios con los de la teoría clásica, dentro de un sistema de mercado.

Pasemos para ello revista, en primer lugar, a los supuestos fundamentales de la teoría, y a sus implicaciones desde el punto de vista regional.

a) *Transparencia del mercado.*

Un conocimiento perfecto de la situación del mercado en cada momento, era un supuesto lógico dentro de la teoría clásica para una economía individualista, en la que el mercado se definía, desde un punto de vista físico, como "el lugar donde se verifican las transacciones entre productores y consumidores". Al extrapolar al ámbito regional, nacional o internacional, la situación de un mercado local, donde son conocidas ofertas y demandas, no puede mantenerse la ficción de la transparencia absoluta.

No sólo disminuye la transparencia con la mayor amplitud del mercado, sino que depende de la propia estructura del mismo. Lo que es natural para el mercado de la aldea, no lo es para ámbitos mayores en que el mercado global es realmente una suma yuxtapuesta de distintos mercados parciales, y, por tanto, no se enfrentan directamente ofertas y demandas totales, sino que resultan enfrentamientos parciales.

En tal caso, la transparencia del mercado requiere una organización consciente, para ampliar el conocimiento general de cada oferente o demandante, sobre los diferentes mercados parciales. El grado de transparencia de cada mercado varía según su tipo y grado de organización. Así, por ejemplo, es alto —casi diríamos que total— en las bolsas de valores con relación a las cotizaciones alcanzadas por los títulos y en menor grado respecto al volumen de transacciones. Por el contrario, el mercado de productos agrarios posee en la mayor parte de los casos una organización sumamente rudimentaria y sobre todo es en muy pocos de ellos una organización neutral.

A falta de bolsas de contratación, de carácter comarcal, al menos, la organización existente es netamente favorable al comercio mayorista, que la utiliza para dominar sobre los propios productores y también sobre los consumidores, a través de los establecimientos minoristas. Ni siquiera éstos suelen dejar de sentir el peso de la organización, que degenera muchas veces en una explotación monopolista.

Más adelante entraremos en los problemas de concurrencia, pero interesa destacar en estos momentos que, como ocurre con ciertos cris-

tales especiales, la transparencia del mercado, en la vida real, es muy distinta según el lado en que cada uno se sitúe.

Por consiguiente, cabe afirmar que contradiciendo el esquema clásico, la transparencia no es una cualidad natural del mercado, sino que la misma ha de ser procurada por acciones deliberadas, y que, por consiguiente, cuando el poder mercatológico de oferentes y demandantes es muy desigual, sólo la acción del Estado puede garantizar una cierta validez de este supuesto básico de la economía liberal.

He aquí, por tanto, una contradicción interna del liberalismo económico más puro: "el Estado ha de intervenir para garantizar la transparencia del mercado". Y garantizarla no es sólo procurar difundir información sobre precios y producciones; es establecer centros o bolsas de contratación que equilibren en lo posible el poder de negociación de oferentes y demandantes; es también la defensa del consumidor como tal contra su propia ignorancia, o contra la deformación que puede introducir en sus juicios una propaganda poco objetiva.

Todo esto tan lejos del "laissez faire" ha sido ya abordado en mayor grado por los sistemas de economía liberal. En primer lugar, mediante una ampliación general de la cultura económica; a continuación divulgando informaciones estadísticas, estableciendo bolsas de contratación que van de los productos agrícolas a las materias primas o a los transportes marítimos o por carretera. Por ejemplo: una bolsa de contratación de viviendas, cuya posible estructura estudié ya hace algunos años, supondría una importante clasificación de dicho mercado.

Creo firmemente que llegará el día en que la propia defensa de la economía de mercado hará preciso disponer, en defensa del consumidor, de una especie de contrapropaganda oficial donde —en cuanto sea objetivable— se informe sobre la calidad de distintos productos en competencia. Hoy puede parecer una utopía. Sin embargo, ya hay atisbos en tal sentido en las leyes sobre propaganda comercial en algunos países, en que con referencia a productos farmacéuticos, sobre todo, se impide adjudicar a los mismos virtudes curativas no comprobadas, ya se trate de detener la caída del cabello o de dar a la piel la tersura de los quince años.

b) *Perfecta movilidad de los factores.*

Este supuesto —piedra angular del edificio clásico— no pasa de ser una pura premisa teórica. Supone desde luego la existencia de una

absoluta transparencia del mercado, sobre cuyo conocimiento se decide, a cierto plazo, una actuación de pura racionalidad económica. Si no fuera perfecto el conocimiento del mercado la racionalidad económica resultante sería meramente subjetiva y, por consiguiente, la acción podría ser objetivamente inadecuada.

Admitamos, sin embargo, la existencia de un conocimiento suficiente, para que la reacción resultante sea aproximadamente correcta en términos de tendencia probabilística. Es en el concepto de racionalidad en donde han de buscarse las diferencias importantes entre teoría y realidad.

Aquí la teoría clásica sigue arrastrando, aun sin reconocerlo, el viaje o concepto del "homo oeconomicus", ese ente abstracto cuyo motor lo constituye la búsqueda del máximo beneficio. Y ello no sería tan grave si no se identificara la teoría del valor con la teoría de los precios y si no se pensara siempre separadamente en el hombre como productor y como consumidor.

Si nos centramos en el análisis de la movilidad del factor trabajo hay que tomar en consideración que la persona humana es una e indivisible, y que su faceta de productor no puede hacer olvidar su carácter como consumidor, pero menos aún su consideración unitaria como persona y su integración en una unidad familiar (1).

Por consiguiente, la actuación racional del hombre resulta de unas motivaciones más complejas que las puramente económicas, porque es función de la constelación general de valores que posee, entre los que los económicos son una parte más o menos importante. Fácilmente se comprende que si, en muchos casos, el paso de un empleo a otro, en el mismo lugar de residencia, ofrece dificultades psicológicas y aun sociológicas, la emigración supone generalmente un trauma social, donde las ventajas económicas esperadas deben superar el riesgo y la incertidumbre de la nueva situación social.

Se producen, por tanto, previamente a esa movilidad supuesta del factor trabajo unas tensiones sociales, que pueden llegar a ser tan graves que desemboquen en la revolución política. Y cuando hablamos de revolución debe entenderse por tal la realización de profundos cambios institucionales, no la mera revuelta armada.

(1) En algunos casos se debe contar con la existencia de una integración más compleja en unidades, como el clan, la tribu, o una minoría étnica cerrada (casta, raza, etcétera).

Quizá ha faltado en la teoría económica un concepto análogo al que se establece en la física de los líquidos al tratar de la tensión superficial. Se explican así una serie de fenómenos tales como los meniscos, la evaporación, etc., etc. Las teorías clásicas parten de abstracciones más simples. La teoría establecida es correcta, pero no se puede ignorar que la política económica es una actuación sobre el mundo real y que, por tanto, las teorías en que se base la actuación política deberán ser más o menos complejas según la faceta sobre la que se dirija.

Desde luego ningún físico consciente hubiera adoptado en economía sin muchas reservas el supuesto de la movilidad de los factores y sobre todo, en ningún caso, su perfección. Porque movilidad perfecta equivale a movimiento sin rozamiento y el físico está acostumbrado a ver que la acción de un imán sobre un campo de limaduras de hierro no supone el desplazamiento de todas éstas hasta situarse sobre el imán, sino sólo el de las más próximas, mientras que las demás se orientan de acuerdo con el campo magnético, dibujando sus líneas de fuerza.

¿Puede pensarse que los otros factores de la producción están más próximos a la movilidad perfecta?

No parece que haga falta consumir ningún turno en contra de la perfecta movilidad del suelo como factor económico. Ya sea suelo agrícola, industrial o urbano, o ya se trate de primeras materias minerales fácilmente se comprende su falta mayor o menor de movilidad, no ya en el aspecto físico, sino en el económico.

Queda por ver cuál es la posible movilidad real del capital.

Podría parecer en una rápida apreciación que el capital por su propia esencia debería gozar de una movilidad perfecta. No nos referimos en estos momentos a los instrumentos materiales de la producción —que veremos más adelante en un esbozo de análisis microeconómico—, sino al capital en abstracto, al capital como factor general de la producción.

En tal sentido cabía esperar un rápido desplazamiento del capital hacia los sectores productivos y hacia los lugares donde puede obtener una más elevada remuneración. El clásico planteamiento de la colocación de capitales a corto plazo, según el tipo de descuento vigente en cada plaza, parecería dar la razón a su perfecta movilidad, sólo coartada por la política restrictiva de los Estados y por la diferencia de riesgo existente en unas u otras naciones. Tal movimiento lleva en teoría a igualar costes a través del conocido mecanismo de la inflación de precios.

Sin embargo, tal tipo de inversión —el "hot money", dinero caliente en la terminología anglosajona— sólo indirectamente puede constituir

un factor productivo por integración en el capital total de una economía.

Nos referimos más bien al capital directamente productivo, que, según el planteamiento clásico, al fijarse en las zonas de menores costes, elevaría, por su escasez relativa, la remuneración de los restantes factores, hasta producir su igualación, en todo el territorio no sometido a discriminación respecto a las fuentes originarias del capital.

Prescindiendo de los casos perfectamente objetivos en que la distinta productividad de los factores motiva su distinta remuneración de acuerdo con la teoría económica marginalista, la experiencia demuestra que la movilidad existente dista mucho de ser perfecta, y que intervienen importantes factores subjetivos en la decisión de invertir, tanto por parte del puro empresario como del propietario del capital. Si tales factores no son tenidos en cuenta no se entenderían inconsecuencias económicas tales como la no ampliación de la producción cuando el coste marginal es inferior al precio, o la instalación de factorías en zonas donde la carestía del suelo y la mano de obra no son compensadas por su mayor productividad.

Al no profundizar en el análisis temporal del equilibrio económico, los clásicos cayeron inadvertidamente en el olvido de la escasez de capital en una economía en crecimiento y así en vez de tratar el equilibrio como una pura tendencia asintótica, la ficción de una economía estacionaria lo redujo a una previsión de situaciones ideales, inadecuadamente aplicadas en muchos casos a la vida económica real.

Como veremos más adelante, el mayor inconveniente con que tropieza el desarrollo regional es la falta de adecuada movilidad del capital, derivada no sólo de la falta de transparencia del mercado sino de factores dinámicos, institucionales, sociológicos y políticos.

Si nos adentramos en el campo microeconómico la movilidad de los factores a corto plazo es aún menor. Surgen problemas no sólo de cantidad sino de calidad. La capacitación de la mano de obra, la utilización del capital fijo en producciones distintas a las proyectadas en principio, la distinta dedicación del suelo.

Podríamos decir que, también en el campo económico, rige la ley de entropía del universo y que, por tanto, la movilidad de los factores requiere la existencia de acciones específicas. Será en un caso la información de las condiciones de mercado, la formación profesional, el impulso y ordenación de los movimientos migratorios. En otro, el apoyo a las iniciativas privadas, la creación de nuevos cauces institucionales para la inversión y el ahorro, la ordenación del gasto público.

Una vez más podemos decir que el supuesto clásico no es circunstancia "natural" en nuestro mundo económico actual. Ni siquiera dentro de unas mismas fronteras políticas.

c) *Libertad de cambio.*

La complejidad creciente de la vida económica moderna y la experiencia histórica de las crisis periódicas del sistema capitalista han llevado a una intervención creciente del poder político sobre la actividad económica, una de cuyas facetas viene dada por la regulación administrativa de la misma. Pese a las oscilaciones de la política económica que se mueve pendularmente entre el liberalismo y el intervencionismo puros sin llegar a alcanzarlos, al menos, en los sistemas de raíz capitalista, cabe señalar —con el posible error que alcanza a toda generalización—, la existencia de un cierto sesgo en la evolución que la aleja paulatinamente del viejo liberalismo del "laissez faire". Los movimientos pendulares llámense fascismo económico o neoliberalismo alemán no llegan a alcanzar otras posiciones históricas tales como el mercantilismo o el liberalismo inglés. Los movimientos parecen, pues, tender a una convergencia.

Aplicar los resultados deducidos por pura lógica a partir de supuestos teóricos, que reflejan cada vez peor una situación real oscilante, no puede conducir a una optimización de la política económica. Se arrastra siempre el pecado original de la falta de adecuación perfecta entre las abstracciones teóricas y la realidad.

En economía, como en la vida, somos herederos de nuestros mayores. No es extraño, por tanto, que perduren viejos resabios mercantilistas, de los tiempos en que el Estado dirigía la economía nacional y que consolidan su permanencia al abandonar total o parcialmente el papel de espectador a que le redujo, con mayor o menor fortuna, el liberalismo económico.

El mayor conocimiento adquirido sobre la diferente elasticidad y facultad de acomodación de los distintos fenómenos económicos ha puesto de manifiesto la necesidad de un cierto grado de regulación administrativa, con el fin de evitar, entre otras, las fuertes desviaciones erráticas en el volumen de la oferta —como, por ejemplo, en el caso de las primeras materias y en especial de los productos agrarios— y la excesiva atomización empresarial, que no permite obtener un nivel competitivo de costes.

Aparte de estas limitaciones institucionales de carácter administrativo a la libertad de cambio —cabe anotar aquí también la implantación de precios de apoyo y operaciones sobre excedentes—, quizá tienen aún mayor importancia las limitaciones de carácter real que se ofrecen en una economía evolucionada.

Hacemos referencia al estrechamiento cada vez mayor del campo alternativo en que se mueven, a plazo corto y medio, las estructuras productivas, por el propio proceso de especialización creciente de toda la actividad económica. La revolución industrial —fruto en tantos aspectos del liberalismo económico— ha vuelto por pasiva el viejo mito de Saturno, anulando una gran parte de los supuestos liberales.

La consideración clásica de la proliferación de unidades productivas en los sectores de alta rentabilidad empresarial, por abandono de otras actividades donde el nivel de precios no permitía cubrir los costes totales, es decir, el mecanismo equilibrante de la oferta, actuaba con bastante agilidad en una economía poco evolucionada, donde predominaba la actividad artesana. Fácilmente el artesano que hacía zapatos podía pasar a producir sombreros —pongamos por caso—, al producirse una situación de crisis en su actividad anterior. Los medios instrumentales utilizados eran simples y poco especializados y, por tanto, la movilidad podía ser importante.

El desarrollo económico lleva a una elevada productividad por individuo activo, posible por una especialización de la mano de obra, por una organización eficiente y por un alto nivel de capitalización traducido principalmente en unos medios productivos absolutamente especializados. A mayor cantidad de capital por puesto de trabajo o por unidad de producto, corresponde una mayor rigidez en el tipo, calidad y volumen de producción obtenida.

No funciona, por tanto, más que a muy largo plazo ese mecanismo de estabilización de la economía clásica, y los importantes volúmenes de capital que se requieren para entrar a competir en una determinada rama productiva limitan estrechamente el acceso al mercado de nuevos empresarios, punto en el cual ejercen un predominio importante en ocasiones la estructura existente en el mercado del dinero y del capital, es decir, de lo que en lenguaje más directo podríamos caracterizar como la organización bancaria y la distribución de las rentas y de la riqueza.

La misma limitación se produce del lado de la especialización de las fuerzas productivas de trabajo y pueden así coexistir —contrariamente al planteamiento clásico— situaciones de paro sectorial, ya sea intelec-

tual o manual, frente a situaciones de escasez de trabajadores o empleados en distintas ramas. Toda la teoría de programación del desarrollo intelectual y profesional tiene su base en la necesidad de promover un crecimiento ordenado de la especialización y en favorecer la reconversión de especialistas, disminuyendo el grado de rigidez de las estructuras de empleo.

Las economías de escala, por otra parte, y el aumento de normalización junto con la protección de patentes y procedimientos de fabricación, tan necesarias para el incremento de productividad, suponen igualmente importantes limitaciones al principio de libertad de cambio, tanto en el campo de la producción como en el de los precios.

La principal debilidad de la economía clásica en el aspecto de la libertad de cambio estriba en su planteamiento de carácter atemporal, que le hace poco adecuado para caracterizar un fenómeno esencialmente dinámico, poco apto para la aplicación de las técnicas del equilibrio parcial. La economía real —recordémoslo una vez más— se desarrolla en un espacio einsteniano.

Y si todas las anteriores circunstancias se producen sin entrar a considerar aspectos de localización geográfica, fácilmente se comprende el aumento de rigidez producido por la limitación del área analizada. Intervienen aquí con mayor fuerza otra serie de factores de tipo sociológico, de los que la falta de ambiente empresarial es el más acusado y que podríamos englobar bajo el concepto de tradición de la zona. Incluimos en ellos la especialización alcanzada, el clima productivo imperante, la rigidez mayor de las estructuras, etc.

Pocas son, por ejemplo, las zonas mineras no caídas en decadencia al empobrecerse o agotarse las explotaciones. La teórica libertad de cambio, operante a largo plazo, ha actuado en una economía abierta con resultados muchas veces carentes de cierta racionalidad económica.

Desde el punto de vista del mercado intervienen problemas de dimensión y de estructura económica y social, que permiten afirmar que la libertad de cambio se restringe en el ámbito local. Es el problema clásico de la falta de oportunidades, motivación básica que se encuentra en el curso de toda investigación sobre fenómenos migratorios.

d) *Concurrencia perfecta.*

Si bien es cierto que en los últimos años ha habido un florecimiento importante de los estudios sobre sistemas de competencia imperfecta,

mercado de clientelas, etc., es preciso reconocer que, en general, los mismos se enfocan como correcciones y modificaciones al funcionamiento de un mercado perfecto, es decir, con concurrencia ilimitada de oferentes y demandantes. Para el economista teórico dicho enfoque es racional, por cuanto se apoya para su investigación en esquemas analizados y depurados con anterioridad, sobre los que introduce las correcciones básicas pertinentes. Para aquél, que no es un especialista económico —y el político no suele serlo generalmente—, tal planteamiento se identifica con un análisis de casos particulares, de casos “raros” y de defectos de pequeña importancia cuantitativa. Y es de esta concepción de donde arrancan no pocos sofismas económicos.

La creencia de que el precio mínimo estable corresponde a una situación de concurrencia perfecta, por ser en ésta en la que se identifican precio y coste medio, no tiene en cuenta, desde luego, los problemas de acomodación a largo plazo de oferta y demanda, pero tampoco —y ello es aún más importante— la relación existente entre los costes, la dimensión empresarial y el tamaño del mercado.

Si pensamos en problemas tan populares como el de los taxis en las grandes poblaciones, podemos recordar la permanencia —espadas en alto— de dos posiciones irreconciliables: los partidarios de la regulación y limitación de su número y los defensores esforzados de la libertad absoluta. El razonamiento de estos últimos es simple: “a mayor competencia los precios serán menores”. Olvidan que para cada nivel de demanda y de oferta resulta un distinto grado de utilización del parque de automóviles de servicio público y que la componente de los costes fijos en el coste unitario por vehículo/kilómetro es tanto mayor cuanto más reducido es el grado de utilización.

Si la defensa de los intereses de los consumidores lleva a estructurar este transporte como servicio público sujeto a unas tarifas, la calidad del mismo y su estabilidad sólo pueden lograrse mediante una regulación de la oferta.

En el caso más general la concurrencia perfecta suele ser incompatible con una elevada economicidad en el sector productivo o en el distributivo. La revolución industrial y, más aún, la moderna evolución tecnológica, han puesto de manifiesto la necesidad de grandes unidades empresariales para lograr costes reducidos. Por tanto, cada vez son menos los sectores en los que es posible —y menos aún conveniente— una concurrencia perfecta desde el lado de la oferta. Aun en grandes espacios económicos las distintas ramas industriales están representadas,

en importantes sectores, por un número reducido de empresas. El acceso de otras nuevas se encuentra coartado por la propia estrechez del mercado y por la elevada inversión precisa para entrar en competencia de costes con las empresas ya establecidas.

Una vez más conviene aclarar que la situación ideal del esquema clásico, en que la estabilidad a largo plazo lleva a identificar el coste marginal con el coste medio, o sea que las empresas alcanzan el volumen de producción para el cual el coste medio es mínimo y, por tanto, todas ellas son de dimensión óptima, es una tendencia a muy largo plazo, que no suele llegar a alcanzarse en una economía dinámica, donde el desarrollo demográfico y las innovaciones tienen una importancia destacada.

Lo normal es precisamente la inexistencia de una concurrencia perfecta y la realidad de mercados de clientelas y de oligopolios más o menos acusados, que se mantienen, sobre todo por la escasez relativa de capital, aun en los casos de permanencia de apreciables beneficios empresariales.

Es cierto también que en muchos casos el nivel de concurrencia no corresponde al óptimo, por defectos de regulación administrativa, que mantienen ventajas comparativas para oferentes o demandantes, según los casos. Generalmente tal situación se produce por la falta de agilidad de los sistemas ante condiciones rápidamente cambiantes; pero tal circunstancia constituye una confirmación del aserto de que los supuestos básicos del esquema liberal no son —en la economía actual— condiciones “naturales”, que la concurrencia perfecta no supone necesariamente un óptimo económico y que la consecución de un nivel de concurrencia óptimo, por sus efectos globales, sólo puede lograrse por medio de una acción consciente del Estado en tal sentido.

e) *Principio de indiferencia.*

Los esquemas clásicos de teoría económica se establecen en términos generales para productos dotados de identidad perfecta, cuya demanda, por lo tanto, es función únicamente de su precio, siguiendo los postulados del equilibrio parcial. Tal planteamiento es correcto, sobre todo en cuanto se refiere a primeras materias y determinado conjunto de productos que no suelen superar el grado de semielaborados.

Tales productos tipificados pueden ser objeto de demanda indiferente,

sea cual sea el productor, en especial si existe un "standardización" adecuado respecto a la calidad. Así se cotizan tipos determinados de trigo u otros productos agrícolas en las bolsas de granos o los metales, el caucho, los minerales, etc. Pero los productos más complejos difícilmente ofrecen características y calidad idénticas, ya sean automóviles, lavadoras, muebles o pastas para sopa.

La diversificación de productos responde a un concepto subjetivo del valor otorgado a los mismos por el comprador o consumidor, complementario de su posible valoración objetiva, basada en su adecuación mayor o menor a la satisfacción de ciertas necesidades. El principio de indiferencia tiene, por tanto, escasa virtualidad en el escalón del consumo, donde las marcas, los diseños y la propaganda suponen la estructuración más o menos acusada de un mercado de clientelas, basado precisamente en la diferenciación.

No parece preciso profundizar sobre este aspecto, salvo en lo que se refiere a la elasticidad que introduce entre precios y costes de producción como expresión del grado de monopolio parcial, que supone la existencia de clientelas y la gran importancia que tienen, a veces, los costes adicionales de promoción de ventas, considerados ya actualmente como inherentes a una economía de mercado.

El principio de indiferencia tiene, por tanto, muy escasa efectividad dentro de una economía desarrollada en que la apreciación subjetiva del valor tiene un amplio campo de elección.

1.3. *El desarrollo regional.*

Esta rápida ojeada comparativa sobre las bases teóricas de la economía liberal, en su formulación clásica, y los aspectos reales del mundo económico actual, ha tratado de establecer las causas por las cuales la actividad económica real no puede ajustarse perfectamente a los esquemas teóricos, ni siquiera en el caso hipotético de una vuelta al concepto del Estado neutral frente a la actividad económica.

No se generan, por lo tanto, en un liberalismo económico las fuerzas que podrían llevar a un desarrollo uniforme desde el punto de vista espacial, porque faltan las condiciones que provocarían un óptimo aprovechamiento de los recursos regionales y, por consiguiente, no puede confiarse en el libre juego de las fuerzas del mercado para lograr dicho óptimo.

Así se comprende fácilmente que, dentro de unas mismas fronteras nacionales, donde en teoría pudieran darse las condiciones de perfecta movilidad de los factores y de libertad de cambio, subsistan y se acentúen importantes diferencias en el grado de desarrollo de las distintas regiones.

La explicación más ajustada que se ha dado a tal situación se basa en la concentración de "economías externas", tal como las definió Marshall. Se entiende por economías externas aquellas reducciones en los costes de una empresa debidas al desarrollo general de la economía, es decir, a circunstancias exteriores a la propia empresa.

Las diferencias temporales en el desarrollo de unas u otras zonas ha podido basarse en la existencia de mejores condiciones naturales, ya sea por la existencia de materias primas, la mejor calidad del suelo agrícola o la situación geográfica, o bien en factores exógenos y aleatorios como una situación de paz social, un mayor espíritu de empresa o unas determinadas decisiones administrativas.

Sobre la primitiva base de un adelantamiento relativo en la evolución económica empieza a operar un proceso acumulativo, prácticamente irreversible una vez alcanzado un cierto grado de diversificación de la estructura económica de la zona. Se han producido economías externas con la mejora del equipo social —comunicaciones, viviendas, urbanización, etc.—, con la creación de industrias complementarias, auxiliares y derivadas, con la transformación de las explotaciones agrarias que ha liberado mano de obra; con la mejora de las condiciones sanitarias, que ha dado mayor efectividad práctica al desarrollo demográfico.

En todo este conjunto de "intereses creados" —como diríamos en lenguaje benaventino—, las nuevas inversiones obtienen una ventaja directa frente a su localización en otras zonas. La nueva industria se apoya en las ya existentes para utilizar unos servicios comunes de agua, de energía eléctrica o de gas de ciudad, para obtener una mano de obra calificada y experta, para disponer de recambios y servicios de mantenimiento de la maquinaria, para utilizar organizaciones comerciales en marcha, etc., etc.

Es lógico, por tanto, que el empresario privado valore estas ventajas comparativas y se muestre inclinado a instalarse en regiones ya desarrolladas, en tanto en cuanto las más atrasadas no presenten a su vez mayores ventajas en otros aspectos.

¿Cuáles pueden ser éstas?

Hay tres fundamentales: la existencia de materias primas próximas,

la disponibilidad de energía barata y la existencia de inferiores niveles de salarios.

Las dos primeras afectan a un pequeño número de actividades, reduciéndose a ciertas industrias básicas. La última ofrece ya mayores posibilidades con carácter general.

Hay, sin embargo, circunstancias que, en muchos casos, anulan o reducen sustancialmente estas ventajas "naturales". En un caso es la estructura de las tarifas ferroviarias; la existencia de una tarifa uniforme para toda la red, en vez de tarifas diferentes de acuerdo con los costes de transporte en las distintas líneas, puede llevar a primar el transporte de dichas primeras materias —y más aún cuando existe una tarificación "ad valorem"—, lo que anula las ventajas de transformación en la zona próxima a donde dichas primeras materias se producen.

Unas tarifas eléctricas unificadas hacen indiferente la localización con relación a las zonas de máxima producción, anulando sus ventajas comparativas. Así, por ejemplo, para el caso español las cinco provincias máximas productoras de energía hidroeléctrica —Lérida, Orense, Zamora, Huesca y Salamanca— ofrecen un panorama industrial sumamente pobre.

Finalmente, las tendencias hacia la uniformidad del nivel de salarios suponen el más fuerte obstáculo a que las propias fuerzas del mercado puedan actuar en sentido contrario al de la concentración y lleguen, por tanto, a promover un desarrollo más equilibrado desde el punto de vista geográfico.

Vemos, por consiguiente, que en un sistema de puro liberalismo económico no puede confiarse racionalmente en una resolución automática del problema de las diferencias regionales, por cuanto desde el punto de vista empresarial las ventajas comparativas se hallan generalmente del lado de las zonas más desarrolladas, que, por lo mismo, ofrecen también ventajas de mercado, tanto por la concentración de población existente como por su más elevado poder de compra. Aun cuando objetivamente existieran en conjunto ventajas comparativas para la realización de inversiones en zonas atrasadas, la falta de transparencia del mercado, la escasa movilidad del capital en tal sentido, la dificultad de cambiar de actividad, el reducido grado de concurrencia y lo favorable que resulta disponer de un mercado próximo y organizado, hacen preciso que dichas ventajas comparativas tuvieran que ser bastante importantes para desencadenar el desarrollo de dichas zonas.

Fundamentalmente interesa destacar la falta de concordancia per-

fecta entre el óptimo económico desde el punto de vista nacional y los óptimos particulares, a efectos de comprender la razón última de que puedan darse al mismo tiempo dentro de un país fenómenos de congestión aguda en unas zonas, junto a la existencia de zonas atrasadas o —lo que aún es más grave— la actuación de factores depresivos sobre las que ya habían alcanzado un cierto nivel de desarrollo.

La razón fundamental estriba en que los costes de la congestión no son directamente percutidos sobre las actividades que han contribuido y contribuyen a su crecimiento. La mayor parte de los mismos gravitan globalmente sobre el conjunto de la colectividad nacional y, en gran parte, constituyen costes sociales que deben ser financiados por la hacienda pública, una vez que sobrepasan el límite del campo económico privado y acceden —generalmente por caminos políticos— al campo de las necesidades colectivas ineludibles.

La gran industria, por ejemplo, que se instala en una zona congestionada aprovecha las economías externas existentes para su propia rentabilidad económica, pero contribuye al mismo tiempo a agravar toda una serie de problemas de vivienda, urbanísticos, de comunicaciones, etcétera. Es entonces el Estado el que finalmente acude a promover su resolución mediante inversiones directas y ayudas crediticias, liberando a la actividad privada de la resolución total o parcial de los problemas creados por ellas y todo ello financiado, generalmente, con cargo a los ingresos generales aportados por el sistema fiscal general.

A falta de una contabilidad de costes en el campo de la Hacienda pública, cualquier opinión sobre si dichas inversiones son o no financiadas indirectamente por los ingresos fiscales de las zonas en que se realizan, no pasa de ser un mero ejercicio teórico. Sin embargo, desde el punto de vista empresarial parece claro que si el sistema fiscal es uniforme en todo el país para la actividad por él desarrollada, la empresa, situada en zonas que por su congestión son objeto de mayor atención por parte del Estado, obtiene unos beneficios —o al menos recibe unos perjuicios aminorados— por el hecho de su propia localización.

Ejemplos expresivos de tales circunstancias son la preferente resolución de los problemas de vivienda, de los de transporte urbano, de los de abastecimiento de agua, etc. Todo ello supone una reducción de los costes directos que la empresa habría de soportar, sobre todo en términos de salarios más elevados que permitieran a sus obreros y empleados un nivel de vida análogo al de otras zonas, pese al mayor precio de los

alquileres, al necesario gasto en transportes y al mayor coste de otros servicios.

Todo ello supone indirectamente un trato de favor a las zonas más desarrolladas y un cierto abandono, relativo —o meramente subjetivo si se quiere—, percibido por quienes viven en zonas atrasadas o deprimidas, cuyo nivel de vida relativo se vuelve cada vez más desfavorable, sin otra válvula de escape clara que la emigración. Pero la emigración —digámoslo ya—, una vez que sobrepasa ciertos límites, deja de ser expresiva de la existencia de una cierta movilidad en la mano de obra para ser representativa de una situación económica y social que ha llegado a ser intolerable. Lo mismo que la intensidad de las corrientes eléctricas entre dos puntos depende de su diferencia de potencial, el volumen de los saldos migratorios expresa las diferencias relativas de bienestar económico que presentan unas y otras zonas.

Dejando aparte todos los problemas humanos, sociales, morales y políticos que la emigración entraña, podemos afirmar, sin ninguna duda, que el desarrollo poblacional de las distintas regiones o zonas, dentro de una misma comunidad política, marca —mejor que cualquier otro indicador— la evolución económica en períodos de tiempo suficientemente dilatados.

Quien haya leído el revelador libro de GRAVIER titulado: "París y el desierto francés", no puede dejar de ser un defensor del desarrollo regional, en el sentido de que es precisa una acción consciente y sostenida del poder público, si se quieren evitar los inconvenientes que una pura economía liberal entraña en orden a una más justa distribución territorial de la riqueza y convenir en cómo una política adecuada, en tal sentido, lleva a más altas tasas de crecimiento de la renta nacional.

No se trata de mantener inalterada una distribución geográfica de la población, que es una herencia de pasados períodos históricos y de situaciones económicas en gran parte periclitadas. Se pretende favorecer el desarrollo económico y social buscando una situación de óptimo global, reduciendo los costes de la evolución y anulando —en cuanto sea posible— el despilfarro de equipo social y productivo, que resulta de una situación donde los movimientos migratorios empiezan a tener profundo carácter depresivo.

Frente a pueblos y aldeas prácticamente abandonados, las grandes ciudades se ven constreñidas por un cinturón de barrios de emigrantes que viven en condiciones muchas veces infrahumanas. Son las cuevas, las barracas o las chabolas de las grandes capitales, los barrios de latas,

los "ranchitos", y son los realquilados, el hacinamiento y la promiscuidad, que desde la revolución industrial persiguen, como la sombra al cuerpo, a la sociedad moderna.

Para resolver este problema los principios del liberalismo económico se han revelado como ineficaces. Ha de lucharse, por lo tanto, en un doble frente: por un lado, su resolución directa; por otro, más eficaz a largo plazo, ofreciendo mayores oportunidades de trabajo en las zonas productoras de emigración. No se trata de ofrecer trabajo "in situ", es decir, en el propio lugar de residencia, a cuantos en él habitan y nacen. Una cierta movilidad de la mano de obra es siempre un factor favorable al desarrollo, pero deja de serlo cuando los factores depresivos que entaña su marcha afectan al conjunto económico comarcal y, más aún, cuando su asiento en nuevas zonas se hace en las ya congestionadas, produciendo un alto coste social.

En un sistema de economía libre las principales acciones a realizar por el Estado son la creación de economías externas mediante la mejora del equipo social existente y la anulación de las ventajas comparativas de las zonas más adelantadas mediante un trato discriminatorio en los aspectos fiscal, crediticio y de creación de empresas públicas que permita superar el círculo vicioso de la pobreza. No se trata de una política de pura beneficencia, sino de reflejar en la estructura de costes de las empresas una parte al menos del coste y del beneficio social que en cada caso se deriva de su actividad para el conjunto de la comunidad nacional.

Porque como muy bien ha expuesto MYRDAL en sus investigaciones sobre desarrollo regional, las fuerzas de mercado actúan en un doble sentido dentro de un espacio geográfico. Son los efectos "backwash" y "spread", es decir, de depresión y de difusión.

Cuando una zona llega a obtener, por cualquier circunstancia, una ventaja económica clara sobre las circundantes, no sólo aumenta en calidad y cantidad su "equipo social" y ofrece a la actividad empresarial un conjunto de economías externas, sino que influye desfavorablemente sobre el espacio que la rodea. En primer lugar por el propio efecto demostración, que representa el mayor nivel de vida de sus habitantes derivado de su mayor renta, y que en las zonas próximas, de rentas más bajas, se refleja en una disminución de la tasa de ahorro, es decir, en una mayor propensión al gasto, mediante el cual se intenta alcanzar por sus habitantes un mayor nivel de vida a corto plazo. Tal circunstancia reduce las posibilidades de inversión, o sea, de creación

de nuevo capital en las zonas así deprimidas e hipoteca su desarrollo económico a través del conocido multiplicador de inversión.

Pero la situación se agrava aún más cuando la evolución prosigue. Entonces la mayor rentabilidad privada de las inversiones realizadas en las zonas en adelanto, por influjo de las economías externas, llega a drenar las posibilidades de capitalización en las zonas atrasadas. Es principalmente a través de la organización bancaria por donde se produce esta verdadera "fuga de capitales", en especial mediante la captación del ya reducido ahorro existente y su inversión mediante créditos a las empresas radicadas en zonas más prósperas. Finalmente, parte del equipo capital radicado en la zona es esterilizado prácticamente en su posible acción beneficiosa sobre la economía local, al establecerse una explotación de tipo colonial que sólo busca las primeras materias o la producción de energía para su exportación inmediata.

El tercer paso de la evolución lo marca la existencia de una fuerte emigración desde las zonas atrasadas a las prósperas. El que emigra busca, de modo particular, la mejora de su propia economía. La zona en que nació y creció ve perderse los mejores brazos y las más claras inteligencias, lo que supone una pérdida neta en su capital productivo. La intensidad del fenómeno llega a ser tal, que no sólo se anulan las futuras posibilidades de mejora, sino que llegan a producirse pérdidas netas en el producto social y un deterioro grave de la estructura económica, en especial por un envejecimiento de la población. Emigra principalmente el que se halla en edad joven, el más emprendedor, el más ambicioso.

Los efectos de difusión son, por su parte, más lentos, más difíciles y posteriores en el tiempo. La difusión empieza a producirse al aparecer los primeros síntomas congestivos y en tanto en cuanto los inconvenientes de la congestión no sean resueltos por los organismos públicos, sin clara incidencia sobre las economías empresariales. Un mayor adelanto en la aparición de efectos difusores puede producirse por circunstancias particulares: carestía del suelo, escasez y carestía de la mano de obra, conflictos laborales más frecuentes por la densidad industrial, etc. O bien por la existencia en zonas próximas de un espíritu empresarial pujante, unido a un alto grado de "patriotismo local", entendiéndose por tal un deseo de prosperar en la misma tierra en que se vive.

Este ciclo depresión-difusión es de tal lentitud que, aun cuando no tuviera incidencias políticas —lo que no es de esperar—, dista mucho de ser satisfactorio. Así como los efectos depresivos se acusan a larga

distancia del foco o focos de concentración del desarrollo, los expansivos proceden en forma de mancha de aceite. El problema se agrava cuando el número de focos difusores es muy reducido y cuando, de uno u otro modo, su poder absorbente sigue fugante.

Aun en un puro esquema teórico se puede asegurar que en un sistema liberal, en que el Estado fuera capaz de resistir la acción de los grupos de presión política y económica, defensores a ultranza de la concentración geográfica de las actividades productivas, llegaría a producirse una destrucción no deseada de equipo social en las zonas deprimidas para —en el mejor de los casos— llegar a una reconstrucción al llegar la onda difusora.

Fácilmente se comprende, por tanto, que la acción del Estado tendente a anular la parte depresiva del ciclo y a adelantar y fortalecer, en lo posible, los efectos de difusión, tiene un ancho campo en el que mejorar la productividad global del sistema. La acción regional se inserta, por consiguiente, claramente dentro del objetivo económico general de incremento sostenido de la renta nacional, por cuanto la localización de actividades económicas óptima, desde el punto de vista privado, no garantiza, en modo alguno, el óptimo económico nacional. A mayor abundamiento el desarrollo regional coadyuva a la resolución de otros problemas sociales y políticos de los que el Estado moderno no puede hacer dejación en ningún caso.

2.—TECNICAS DE DESARROLLO REGIONAL

2.1. *El estado actual de la teoría.*

La ciencia del desarrollo regional es una ciencia joven y aún en período de formación, pero que ha arrastrado tras de sí a los estudiosos de la economía, especialmente a aquellos que sienten la preocupación por un tema tan subyugante como el desarrollo. Por ello es preciso que fijemos nuestra atención sobre su sistemática, delimitando el cuadro general sobre el cual éste se establece.

Al hablar genéricamente de desarrollo regional se ha de tener presente que en dicha denominación se encuadran diferentes técnicas, con el fin de resolver problemas específicos también distintos. Por lo tanto, es preciso definir cada una de ellas para juzgar de la adecuación de las

técnicas de programación a utilizar, en orden a resolver los distintos problemas que se planteen.

No se trata de establecer un análisis doctrinal de lo que comprende la ciencia del desarrollo regional, pero sí de puntualizar algunos extremos a efectos de delimitar el cuadro operativo.

Dentro de la planificación del desarrollo podemos distinguir dos tipos: el desarrollo parcial y el desarrollo general. El primero trata de lograr el desarrollo global a través de la actuación sobre un sector determinado de la vida económica de la zona, región o país, para que arrastre tras de sí a los demás sectores, esto es, que inicie el "despegue" o "take-off", según Rostrow. Un plan de desarrollo general trata de lograr el desarrollo del sistema económico a través de actuaciones conscientes sobre todos los sectores, planificándose entonces el desarrollo global de la economía de una zona, región o país, o bien se fija sólo en acciones sobre el marco estructural e infraestructural para, mediante acciones indirectas, favorecer el crecimiento equilibrado. Por lo tanto, las técnicas a aplicar serán distintas, en uno u otro caso.

Siguiendo aproximadamente la terminología francesa, las técnicas empleadas en el desarrollo regional, según los tipos anteriores de desarrollo, se corresponden con las siguientes: las de *puesta en valor* y *polos de desarrollo*, en cuanto al desarrollo parcial; las de programación de *desarrollo armónico* y de *adecuación del territorio*, para el desarrollo general.

Las cuatro técnicas forman parte, sin duda alguna, de la técnica general del desarrollo regional. No obstante, es preciso caracterizar cada una de ellas, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren, en orden a definir lo adecuado de su planteamiento. No quiere ello decir que dichas técnicas no se puedan emplear de un modo conjunto y global, ya que todo dependerá de las circunstancias reales que se presenten en cada caso.

Fundamentalmente, las técnicas de *puesta en valor* tienden hacia la producción de un desequilibrio estructural dinámico, mediante el especial desarrollo de una serie de recursos naturales inexplorados o de situaciones económicas en su sentido más amplio, de los cuales no se ha obtenido aún todo el provecho posible.

De la misma forma la técnica de los *polos de desarrollo* es primordialmente —desde el punto de vista territorial— una técnica propulsora de desequilibrios dinámicos, ya que trata de establecer un núcleo de condensación del desarrollo económico capaz de estructurar toda una

zona circundante y de influir posteriormente sobre el desarrollo de la misma.

Por lo tanto, las dos técnicas anteriores tratan de favorecer unos factores dinámicos de impulsión hacia el desarrollo, sin importarles la producción de un desequilibrio estructural, ya que en la evolución posterior se alcanzarán situaciones estructurales más desarrolladas y se corregirá, por inducción dinámica, aquél desequilibrio inicial.

La denominación de desarrollo equilibrado puede inducir a errores, sobre todo a aquellos no familiarizados con la terminología económica, en orden a figurarse que la participación de los tres sectores fundamentales, agrario, industrial y servicios, ha de ser necesariamente igual, o menos aún, que ha de mantenerse la estructura existente. Todo desarrollo económico supone implícitamente una modificación estructural de la renta. Un plan equilibrado supone siempre una previsión y un apoyo a tales cambios estructurales.

Las técnicas de *desarrollo armónico* plantean el desarrollo global de todo un conjunto económico, analizado en todos sus aspectos y facetas, y tienden a establecer conjuntos integrados, esto es, con mutua relación. El desarrollo regional armónico trata de conseguir el más elevado nivel de renta a través del crecimiento equilibrado de todos los sectores económicos. Ha de tenerse presente, pues, que se trata de conseguir, a corto plazo, la máxima elevación de renta posible, compatible con la consecución de una estructura económica más favorable que la existente al principio del período que abarque el programa. Por consiguiente, las técnicas de desarrollo armónico, tanto desde un punto de vista nacional como regional, plantean un desarrollo equilibrado —en sentido dinámico— de todos los sectores de acuerdo con las potencialidades y posibilidades existentes.

Por último, las técnicas de *adecuación del territorio* tienden no tanto a promover un desarrollo económico, por actuación sobre algunos o sobre todos los sectores económicos, como a facilitar el libre juego de las fuerzas del desarrollo, subsanando los obstáculos de orden infraestructural o institucional que pueden presentarse. En tal sentido favorecen un desarrollo equilibrado.

2.2. *Disciplinas que intervienen.*

El problema de la aplicación de las técnicas anteriores —según el tipo de desarrollo— se complica aún más, por cuanto en cada una de ellas

intervienen disciplinas teóricas de orden distinto. Estas disciplinas son la sociología, la economía y el urbanismo, entendido éste en su concepción más amplio.

La proporción en que cada una de estas bases científicas entran como componentes de cada una de las técnicas, es diferente según cuál sea ésta. Así, por ejemplo, para la *puesta en valor*, cuando se trate de países infradesarrollados, el papel a desempeñar por la sociología es sumamente importante, por cuanto el principal obstáculo con que, la mayor parte de las veces, se enfrenta el planificador, es la falta de espíritu de desarrollo de la comunidad política. El problema en el caso de los *polos de desarrollo* es fundamentalmente de tipo económico, con fuerte dosis de ciencia aplicada, sobre todo si el polo de desarrollo se ha de basar sobre un complejo industrial. En las técnicas de *desarrollo armónico* influyen las tres disciplinas, pero en un mayor grado la economía. En la *adecuación del territorio* el papel fundamental lo desempeña el urbanismo, por cuanto se trata de favorecer la situación del desarrollo humano en el espacio.

2.3. *Aplicación de las técnicas.*

¿Qué técnica de las anteriormente estudiadas es la más apropiada para su aplicación al desarrollo regional?

Ello depende fundamentalmente de cuál sea la situación o grado de desarrollo económico del área objeto de estudio, para lo cual dividiremos los países, regiones o zonas, en los siguientes grupos: infra-desarrollados, subdesarrollados, semidesarrollados, desarrollados y superdesarrollados.

En los dos primeros la situación estriba, la mayor parte de las veces, en una *puesta en valor*, entendido en su concepto más amplio, es decir, de utilización de recursos naturales existentes, los cuales no han sido dominados todavía por la acción del hombre. Con el aumento del grado de desarrollo económico, y aun en ocasiones dentro también de los subdesarrollados, la técnica de los *polos de desarrollo*, pese a su carácter puntual y a su concepción desequilibrante, es aceptable, fundamentalmente, cuando además existen unas potencialidades importantes en una localización determinada, que pueden utilizarse para crear el factor propulsivo necesario para el completo desarrollo.

En los países sub y semidesarrollados el problema se plantea ge-

neralmente dentro de las técnicas de *desarrollo armónico*, y la técnica de los *polos de desarrollo* es meramente de tipo auxiliar, constituyendo una acción de ámbito más restringido, que la que contempla el desarrollo global. Cuando las características de una zona o de una región son suficientemente uniformes en toda su extensión, las técnicas de desarrollo armónico se revelan, entonces, como las de mayor interés y aún en los casos más desfavorables, constituyen acciones de acompañamiento a la acción principal, que se puede desarrollar a partir de los polos de desarrollo que presenten una dinamicidad más acusada.

Finalmente, en los países desarrollados y superdesarrollados, se plantea la existencia de áreas subdesarrolladas o de áreas deprimidas, para las cuales es preciso utilizar las técnicas de *desarrollo polar* y *desarrollo armónico* con ámbito regional y aun, en algunos casos, la técnica más primitiva de la *puesta en valor* de recursos naturales inexplorados, en zonas de escasa densidad de población.

La técnica de *adecuación del territorio*, aplicable con carácter general a estos países, tiende, no ya de modo directo a un desarrollo equilibrado, sino a una armonización de las fuerzas existentes en orden al desarrollo económico de una determinada zona. Por lo tanto, el efecto será el de la consecución de un desarrollo equilibrado, pero el fin inmediato es una armonización de las tendencias contrapuestas o divergentes, que obran sobre una zona en desarrollo, a efectos de lograr un óptimo en el mismo.

Hemos hablado anteriormente de áreas subdesarrolladas y de áreas deprimidas. Interesa establecer, aunque sea de un modo rápido, la diferencia conceptual entre unas y otras. Entendemos como áreas subdesarrolladas aquellas de escaso grado de desarrollo económico, pero en las que el mismo no es coartado fundamentalmente por la acción de fuerzas contrarias, originadas en zonas o regiones próximas, o por circunstancias sectoriales determinadas y que son responsables de ese estado de atraso relativo. En cambio, áreas deprimidas son aquellas que, contando con un cierto grado de desarrollo más o menos acusado, sufren en su evolución la incidencia de la acción de otras zonas o centros más o menos próximos, de una mayor vitalidad, que desvían las corrientes propulsoras del desarrollo de la zona y evitan que se fijen en la misma, o bien la coyuntura desfavorable de la rama productiva en la cual se habían especializado.

3. GRADO DE DESARROLLO

3.1. *Indices de medición.*

Anteriormente se ha establecido una división de las zonas, regiones o países según el grado de desarrollo que presentaban, pero su inclusión en uno u otro de dichos grupos se hace sumamente difícil, ya que no existe una regla para establecer la cuantificación del desarrollo, pudiendo realizarse únicamente de un modo pragmático.

Los índices generalmente utilizados para caracterizar en uno u otro de los grupos establecidos a una economía son principalmente su nivel de renta "per capita", su estructura progresiva y el porcentaje de población activa agraria respecto de la población activa total.

a) *Nivel de renta "per capita".*

Sin duda alguna, éste es el índice más utilizado para establecer el grado de desarrollo de una determinada zona, región o país. Utilizando tal índice, para la valoración del grado de desarrollo de una economía, se pueden, prácticamente, establecer los siguientes límites en términos de renta, medida en dólares por habitante:

Menos de 200 \$	Economía infradesarrollada.
De 200 a 500 \$	Economía subdesarrollada.
De 500 a 1.000 \$	Economía semidesarrollada.
De 1.000 a 2.000 \$	Economía desarrollada.
Más de 2.000 \$	Economía superdesarrollada.

Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que la variación en el poder adquisitivo del dólar hace que, a plazo medio, esta división resulte cada vez menos ajustada; es decir, tales límites, que son claros para el poder adquisitivo del dólar actual, son excesivamente elevados si se trata de comparar con la situación de 1950, y podrán quedar invalidados en unos años si se mantiene la evolución seguida por el dólar a partir de la última guerra.

Sin embargo, no se necesita una mayor precisión en el establecimiento de tales límites, por cuanto es preferible la utilización de una

serie de conceptos paralelos, a efectos de caracterizar en uno u otro grupo una economía determinada.

El concepto anterior plantea el problema del grado de *desarrollo absoluto*, pero dentro del desarrollo regional interesa igualmente la caracterización del grado de *desarrollo relativo*. En este caso puede utilizarse el criterio práctico de calificar como relativamente atrasada una zona o región cuyo nivel de renta por habitante sea inferior al 20 por 100 de la media nacional, mientras que se caracterizan como zonas adelantadas aquellas cuyo nivel de renta es superior al 20 por 100 de la medida nacional.

b) *Estructura productiva.*

La caracterización del grado de desarrollo desde el punto de vista anterior se puede completar con la caracterización del desarrollo desde el punto de vista de la estructura productiva. Todo proceso de desarrollo es fundamentalmente un proceso de cambio estructural de los sectores productivos de la economía.

Tomando como nivel de comparación el sector primario, cabe caracterizar cuatro tramos distintos, en relación con la renta agraria. Para las economías muy evolucionadas se aprecia un límite del orden del 10 por 100 para el valor de la renta agraria dentro de la renta total, para las evolucionadas, los límites del porcentaje de la renta agraria son del 10 al 20 por 100, para los países atrasados, el tramo que se considera es el comprendido entre el 20 y el 30 por 100, y, por último, cuando el porcentaje sobrepasa el 30 por 100 se les caracteriza como economías muy atrasadas.

No existe una coincidencia absoluta entre el nivel de renta y el porcentaje que la renta del sector primario supone de la renta total, en especial por la desigual importancia de la minería. Por consiguiente, no puede establecerse una identidad total entre el grado de evolución estructural y el de nivel de renta, pero sí un cierto paralelismo, que lleva a comprobar que en los países desarrollados, generalmente el porcentaje de renta agraria es bastante inferior al 20 por 100 de la renta total, mientras que, para países infradesarrollados, la renta del sector primario, incluida minería, supone generalmente más del 40 por 100 de la renta total.

c) *Población activa agraria.*

La caracterización del grado de desarrollo de una economía puede realizarse también de acuerdo con el porcentaje que representa la población activa agraria, respecto a la activa total. El método permite, con mayor facilidad, el análisis regional, dentro de un ámbito nacional, soslayando el inconveniente que representa el desconocimiento del nivel de renta regional y de la estructura de la producción.

Como es lógico, tratándose de analogías de segundo orden, el establecimiento de límites es menos ajustado, pero sin embargo puede considerarse que las economías *muy evolucionadas* presentan cifras inferiores al 15 por 100; entre el 15 y el 30 por 100 las *evolucionadas*; del 30 al 60 por 100 las economías *en retraso*; y las *muy atrasadas* tienen ya porcentajes de población activa agraria superiores al 60 por 100.

d) *Otros índices.*

Aun cuando acostumbra a medirse el grado de desarrollo a través de índices económicos, es preciso tener en cuenta que el problema del subdesarrollo presenta también facetas culturales, sociológicas, biológicas y aun morales, que le hacen sumamente complejo. A efectos de tener en cuenta algunos de estos factores se establecen índices compuestos, considerando aquellos que admiten medición estadística y mediante la aplicación de coeficientes de ponderación de tipo subjetivo. La dificultad de establecer un baremo general no impide, sin embargo, una mejor caracterización de la situación, aun cuando, quizás, sea más fecundo para ello el análisis comparativo de los índices simples entre sí, por cuanto permite en ocasiones establecer un diagnóstico causal.

En la caracterización estructural del desarrollo se ha adoptado el término de economía más o menos evolucionada a efectos de no interferir con la clasificación por nivel de renta. En definitiva, pueden identificarse prácticamente los siguientes conceptos: economía muy atrasada con economías infra y subdesarrolladas; economía atrasada con semidesarrollada; economía evolucionada con desarrollada; y muy evolucionada con superdesarrollada.

La coincidencia no es absoluta, pero sí lo suficientemente ajustada para establecer una caracteología económica.

3.2. *Caracterización de los distintos países.*

El grado de desarrollo económico alcanzado por los distintos países sólo puede ser evaluado aproximativamente a partir de su nivel de renta "per capita", medido en una moneda común —dólares U. S. A., generalmente—. La comparación internacional no proporciona, en ningún caso, resultados absolutamente precisos, por cuanto la traducción de las rentas en monedas de cada país a dólares ha de hacerse mediante la aplicación del tipo de cambio del comercio internacional, que, como fácilmente se comprende, no refleja perfectamente las diferencias en el poder adquisitivo interno.

Por consiguiente, y es importante hacer hincapié en ello, los niveles de renta en distintos países no se identifican con niveles de vida. COLLIN CLARK ha tratado en diferentes ocasiones de obviar tal dificultad estableciendo unas unidades de comparación abstractas y valorando la producción de cada país de acuerdo con el nivel americano de precios, y estableciendo unas listas de consumos representativas del gasto familiar en cada país, valoradas alternativamente en moneda nacional y extranjera.

Los resultados, hasta el momento presente, son poco satisfactorios, por las importantes distorsiones que introduce la distinta composición del consumo medio familiar según países, y que supone el paso de artículos populares en un país, a casi suntuarios en otro, como por ejemplo ocurre con el vino.

Aclarados tales puntos, que invalidan prácticamente comparaciones cuantitativas rígidas —como sería, por ejemplo, la afirmación de que el nivel de vida norteamericano es 6,64 veces superior al español—, sí puede admitirse que el nivel de renta "per capita", en dólares, es un indicador aceptable del nivel de vida de los distintos pueblos y, por tanto, de su grado de desarrollo económico, tanto más ajustado cuanto más libre sea el comercio internacional y más uniformes los métodos de cómputo de las rentas nacionales.

Por tal razón de método de cómputo y por la fijación artificial del tipo de cambio no pueden hacerse con los países del Este, donde los resultados son absolutamente erróneos. Es precisa la existencia de una cierta economía de mercado para que los niveles de renta puedan aceptarse, aproximadamente, como indicadores del nivel de vida.

PAISES ORDENADOS POR SU GRADO DE DESARROLLO, SEGUN SU NIVEL DE RENTA POR HABITANTE EN 1962

	Renta \$/hab.	Composición porcentual del producto interior bruto por sectores		
		Primario	Secundario	Terciario
<i>Superdesarrollados.</i>				
Estados Unidos	2.412	4	37	59
<i>Desarrollados.</i>				
Suecia	1.700			
Suiza	1.583			
Canadá	1.521	6	39	55
Nueva Zelanda	1.380			
Australia	1.303			
Dinamarca	1.270	14	39	47
Luxemburgo (1961)	1.262	8	55	37
Alemania Occidental	1.247	6	57	37
Reino Unido	1.185	4	48	48
Francia	1.176	9	46	45
Bélgica	1.116	7	49	44
Noruega	1.095	12	38	50
<i>Semidesarrollados.</i>				
Finlandia	944	21	42	37
Países Bajos	911	10	42	48
Islandia (1961)	883			
Austria	774	11	55	34
Puerto Rico	736	12	32	56
Israel	712	12	32	56
Italia	623	17	45	38
Islandia	622	25	30	45
Venezuela	585	6	51	43
<i>Subdesarrollados.</i>				
Trinidad y Tobago (1961)	499	13	52	35
Japón	452	15	41	44
Africa del Sur (1961)	395	11	38	51
Chipre	388	24	26	50
Grecia	384	30	27	43
Jamaica	384	13	34	53
Malta	383	7	25	68
Panamá	375	24	18	58
ESPAÑA	363	26	33	41
Méjico	345			
Cuba (1958)	340			
Costa Rica	314	37	15	48
Chile	274	14	29	57
Argentina	269	20	29	51
Libano (1958)	267	17	17	66

EL DESARROLLO REGIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO

	Renta \$/hab.	Composición porcentual del producto interior bruto por sectores		
		Primario	Secundario	Terciario
Portugal	261	26	41	33
Yugoslavia	246			
Barbados (1959)	245			
Nicaragua	244			
República Dominicana (1959)	228			
Isla Mauricio (1961)	226	27	27	46
Malasia (1961)	220	45	10	35
Argelia (1959)	218	21	22	57
Guayana Británica (1960)	218	25	35	40
El Salvador	213	36	12	52
Ghana	208			

Infradesarrollados.

Turquía	198	41	23	36
Colombia (1961)	197	34	26	40
Jordania (1961)	194	14	16	70
Honduras	188	44	16	40
Túnez	175			
Siria	154	32	18	50
Guatemala	152	32	25	43
Libia	146			
Perú (1960)	142	25	31	44
Irak (1956)	134			
Federac. de Rodesia-Nyasalandia.	134	20	37	43
Ecuador	132	37	21	42
Brasil (1960)	129	27	25	48
China nacionalista	129	34	26	40
Ceylán	120	49	15	36
Paraguay	117	38	16	46
Filipinas	113	34	24	42
China comunista (1959)	111			
R. A. U. (Egipto) (1959)	111	33	17	50
Tailandia	92	38	19	43
Sudán (1961)	91	57	12	31
Camboya (1959)	87	41	12	47
Nigeria (1957)	80	63	9	28
Kenya	79	39	15	46
Corea	71	41	17	42
Congo (1959)	70	30	30	40
India (1961)	69	48	18	34
Uganda	62	62	11	27
Tanganica	60	57	18	25
Pakistán	52	56	13	31
Birmania	49	41	19	40
Indonesia (1959)	49			

El sector primario incluye agricultura, ganadería, montes y pesca.

El sector secundario comprende industrias extractivas, industrias manufactureras, construcción y obras públicas y electricidad, gas y agua.

El sector terciario engloba comercio al por mayor y al por menor, banca y seguros, alquiler de inmuebles, administración pública y defensa nacional y otros servicios.

Sólo estados Unidos se caracteriza como país superdesarrollado, con 2.412 dólares por habitante. Su estructura económica está muy evolucionada y el sector primario sólo supone un 4 por 100 en el cómputo total de la renta.

Entre los países desarrollados, Suecia, Suiza y Canadá son los más próximos a una situación de superdesarrollo. El sector primario viene a formar del 4 al 14 por 100 del producto interior bruto; el secundario, del 38 al 57 por 100, y el terciario, del 37 al 55 por 100, según países. El grupo está formado, principalmente, por los países de Europa occidental, sin incluir los típicamente mediterráneos.

En estado de semidesarrollo se hallan otros seis países europeos, aparte de Puerto Rico, Israel y Venezuela. Finlandia, Países Bajos, Islandia y Austria son los más próximos al pleno desarrollo. El sector primario oscila del 6 al 25 por 100; el secundario, del 30 al 55 por 100, y el terciario, del 34 al 56 por 100.

Los países subdesarrollados son ya más abundantes, y España ocupa entre los mismos un lugar próximo a la media. Los límites sectoriales son del 7 al 45 por 100; del 10 al 52 por 100, y del 33 al 68 por 100, respectivamente.

Finalmente, los países infradesarrollados —entre los que no figura ningún europeo—, dan los últimos lugares para los países africanos y de Extremo Oriente. Los límites sectoriales son: del 14 al 63 por 100; del 9 al 37 por 100, y del 25 al 70 por 100.

Aun dentro de tan grandes dispersiones se aprecia una reducción progresiva del sector primario y un incremento, todo ello en términos porcentuales, del sector secundario al aumentar el grado de desarrollo económico, lo que confirma que todo proceso de desarrollo supone al mismo tiempo una transformación estructural.

En la actualidad se viene empleando con profusión la expresión de "países en vías de desarrollo". Tal locución responde fundamentalmente a consideraciones de tipo político y trata de evitar los aspectos subjetivamente poco gratos de país subdesarrollado, y más aún de infradesarrollado. Desde el punto de vista teórico, un país se halla prácticamente siempre en vías de desarrollo, entendiéndose por tal la consecución de un nivel de renta aún más elevado que el presente. Se trata de un concepto dinámico, en tanto que la terminología aquí establecida hace referencia a la situación actual.

En lenguaje corriente se identifican subdesarrollados e infradesarrollados con "países en vías de desarrollo", para no herir la susceptibilidad

especialmente acusada de las nuevas naciones recién nacidas. En países viejos como el nuestro, o de mayor cultura occidental como los americanos, el término subdesarrollado no suele considerarse ofensivo, sino que expresa sólo una situación relativa en comparación a otros países.

Otra cuestión sería para el caso español la afirmación de algunos sobre que nuestra economía no está subdesarrollada, sino mal desarrollada. Dentro del juego de palabras que tal aserto lleva implícito, ello supone ya un juicio de valor sobre problemas estructurales, sumamente interesantes, pero que no serán abordados en esta ocasión. Dicho juicio no debe considerarse como una "boutade" al estilo de las de don Miguel de Unamuno, pues en el momento actual ningún país semi-desarrollado tiene un 26 por 100 de participación del sector primario en el producto interior, y es de esperar que España se integre en dicho grupo dentro de cinco años. Hay, por tanto, que resolver un problema de transformación estructural en nuestro proceso de desarrollo, tan importante, sin duda alguna, como el del mismo crecimiento global.

4. EL CASO ESPAÑOL

4.1. *Análisis descriptivo de la situación.*

Uno de los problemas que presenta la estructura económica española es la desigualdad entre las distintas provincias que, en determinados casos, no está justificada por diferencias geofísicas o de existencia de recursos humanos y materiales.

Esta desigualdad se manifiesta claramente a través del análisis de la situación actual, cuyos índices más tangibles pueden resumirse así:

1.º *El grado de concentración geográfica o territorial de la producción* es elevado en España y tiende a aumentar progresivamente.

En efecto, Barcelona, Madrid, Valencia, Oviedo, Vizcaya, Sevilla, Guipúzcoa, Zaragoza, Coruña, Alicante y Cádiz, con extensión equivalente al 26,1 por 100 del territorio nacional, concentraban 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) producían el 35,9 por 100 del total.

Por otra parte, Las Palmas, Huelva, Cáceres, Burgos, Lugo, Sala-

manca, Huesca, Logroño, Orense, Albacete, Zamora, Palencia, Almería, Cuenca, Teruel, Alava, Segovia, Avila, Guadalajara y Soria, con el 42,1 por 100 del territorio español, comprenden el 20,6 por 100 de la población, obteniéndose en ellas tan sólo el 15,25 por 100 de la producción nacional.

Más aún, si se traza una línea Oviedo-Madrid-Alicante, resulta que al Sur y al Oeste de ella se obtiene —en un territorio que es el 58,6 por 100 del nacional, con una población que representa el 47,6 por 100— el 38,5 por 100 de la producción nacional. Al NE. de tal línea se produce, pues, el 61,5 por 100.

Además, el peso económico de la zona SO. tiende a disminuir progresivamente, ya que en 1955 comprendía el 41 por 100 de la producción nacional.

2.º *La concentración periférica de la población refleja igualmente una estructura especialmente poco homogénea.*

De acuerdo con los datos provinciales se acusan las siguientes zonas de población clasificadas por su distinta densidad en habitantes por kilómetro cuadrado:

- a) Con más de 200: Barcelona, Costa vasca y Madrid.
- b) De 100 a 200: Canarias, Costa gallega, Levante y Penibética.
- c) De 50 a 100: Bajo Ebro, Baleares, Costa astur-cantábrica, Girona, Orense, Murcia y Valle del Guadalquivir.
- d) De 20 a 50: Almería y España interior.
- e) Menos de 20. Macizo Ibérico y Pirineo Central.

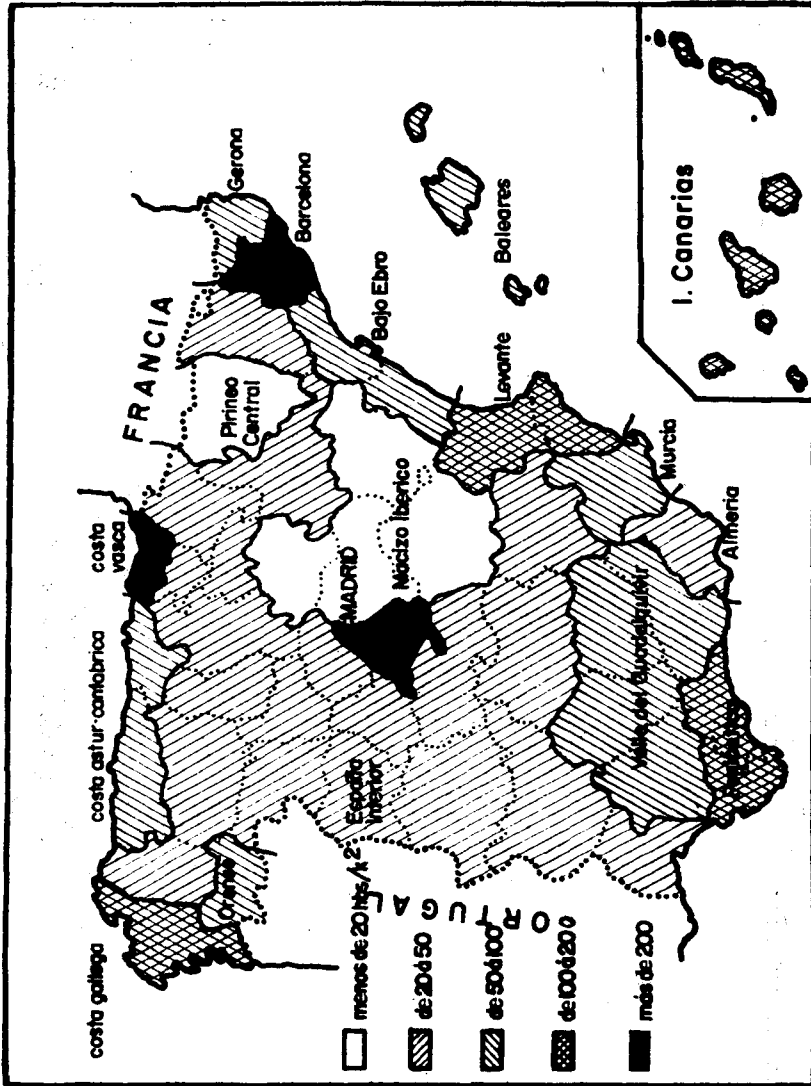
El mapa adjunto que señala las provincias con densidad de población destaca aún con mayor claridad esa estructura periférica de la población española sin otras provincias interiores —si no se considera como tal a Sevilla— que Madrid y Orense. Esta última, decrece de población desde 1940 y al igual que Granada su situación entre las más pobladas no parece que pueda mantenerse en el próximo censo. Quedaría, por tanto, como zonas de concentración la costa cantábrica, la costa gallega atlántica, Málaga y el Bajo Guadalquivir, Levante, Barcelona, las provincias insulares y Madrid como única provincia interior.

3.º *La fuerza y dirección de los movimientos migratorios internos acusa igualmente una tendencia neta en favor de las provincias que constituyen núcleos principales de concentración de la producción.*

En el período de 1950-1960, la población de las doce provincias citadas en primer lugar, ha aumentado en un 18,3 por 100, frente a un

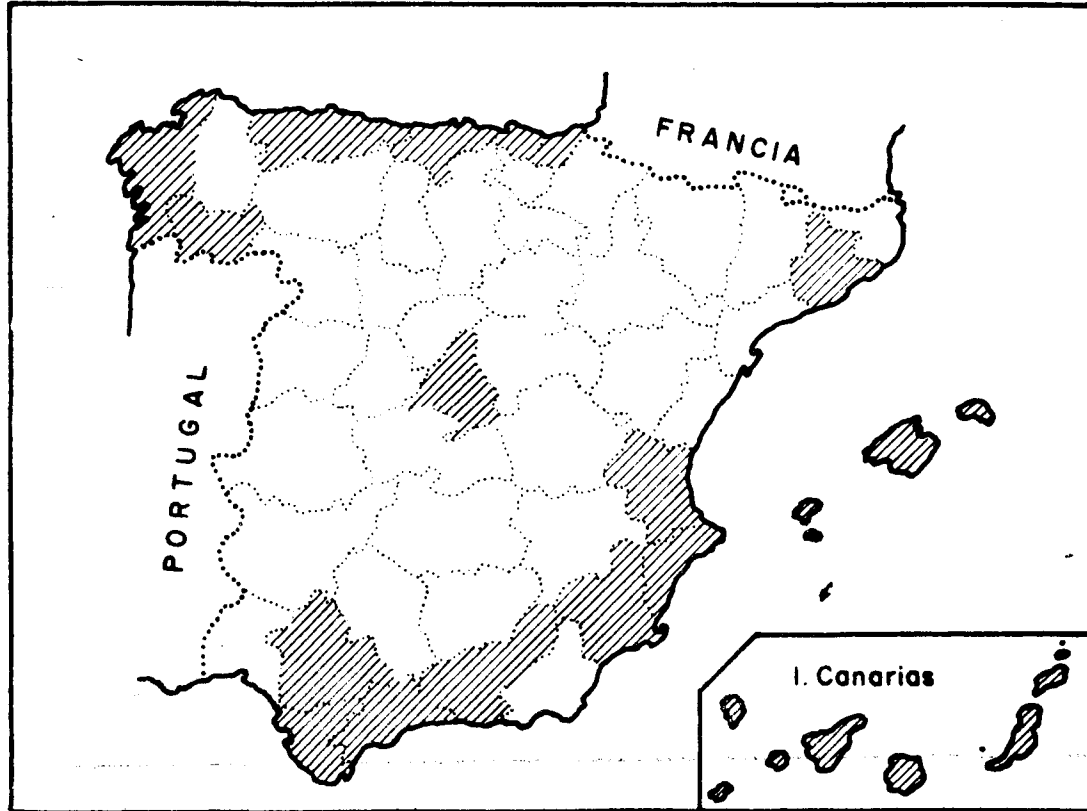
1.

DENSIDAD DE POBLACION 1960



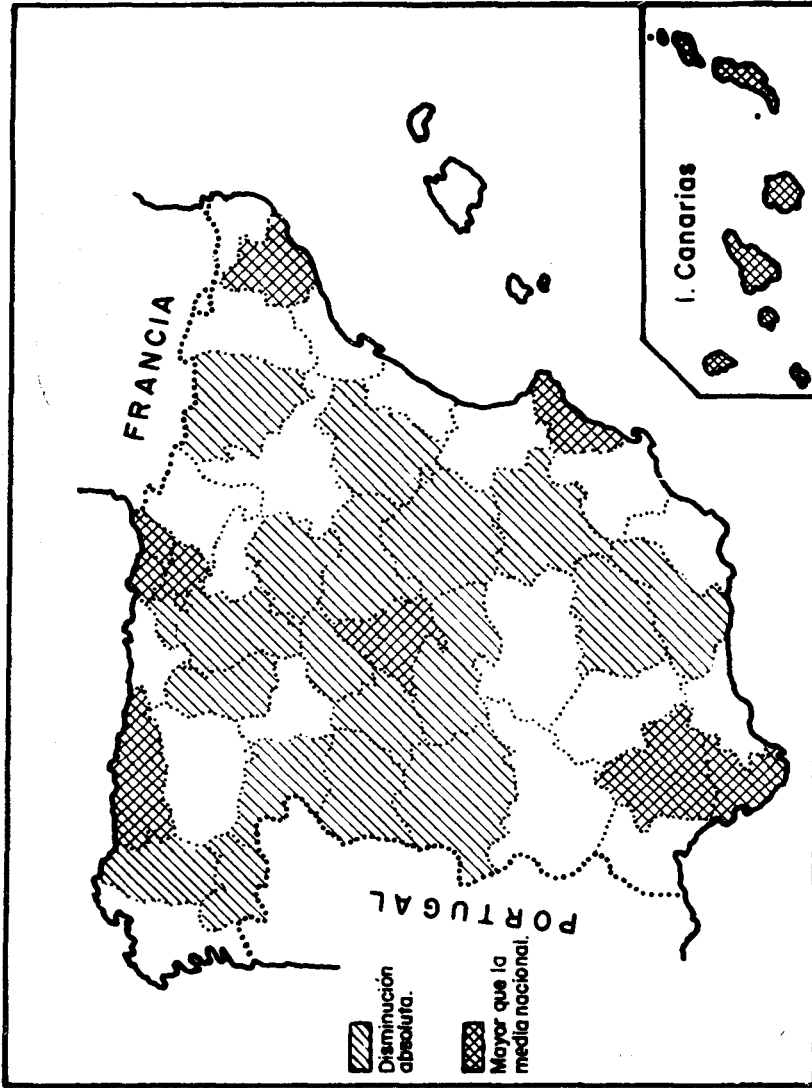
PROVINCIAS CON DENSIDAD DE POBLACION SUPERIOR
A LA MEDIA ESPAÑOLA . AÑO 1960

2.



3.

VARIACIONES DE POBLACION 1950-60



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. Al NE. de la línea Oviedo-Madrid-Alicante, la población de hecho ha aumentado en un 14,9 por 100, mientras al SO. de ella sólo en un 3,8 por 100.

La intensidad de los movimientos migratorios ha sido tal en el último decenio que mientras once provincias —Madrid, Vizcaya, Barcelona, Guipúzcoa, Las Palmas, Alava, Santa Cruz de Tenerife, Cádiz, Sevilla, Alicante y Oviedo— han aumentado su población por encima de la media española, son dieciocho las que han visto disminuir la misma en valor absoluto. Por orden relativo decreciente estas provincias han sido: Guadalajara, Teruel, Soria, Albacete, Cuenca, Lugo, Avila, Zamora, Burgos, Jaén, Orense, Segovia, Granada, Salamanca, Huesca, Toledo, Cáceres y Palencia.

Se aprecia con claridad en el mapa comparativamente con los anteriores, la aceleración de las fuerzas de concentración y cómo los beneficiosos efectos de difusión sólo se perciben en Alava, por inducción del núcleo vasco, mientras que Madrid mantiene deprimidas a todas las provincias circundantes.

Si se analizan para el mismo período los movimientos migratorios sólo diez provincias —Madrid, Barcelona, Vizcaya, Guipúzcoa, Alava, Gerona, Alicante, Baleares, Santa Cruz de Tenerife y Oviedo— presentan un saldo positivo.

La escala provincial es, sin embargo, demasiado burda para expresar los aspectos geográficos de los problemas poblacionales. Utilizando datos por partidos judiciales, el mapa cinco marca más claramente las zonas de atracción y despoblación y aún permite inferir los posibles ejes de agrupación de dichos fenómenos. El mayor interés reside en hacer salir a la luz en una primera aproximación las áreas de posible congestión y las deprimidas, en una visión dinámica del desarrollo regional.

Un análisis comparativo por municipios entre los censos de 1950 y 1960 permite obtener los siguientes resultados:

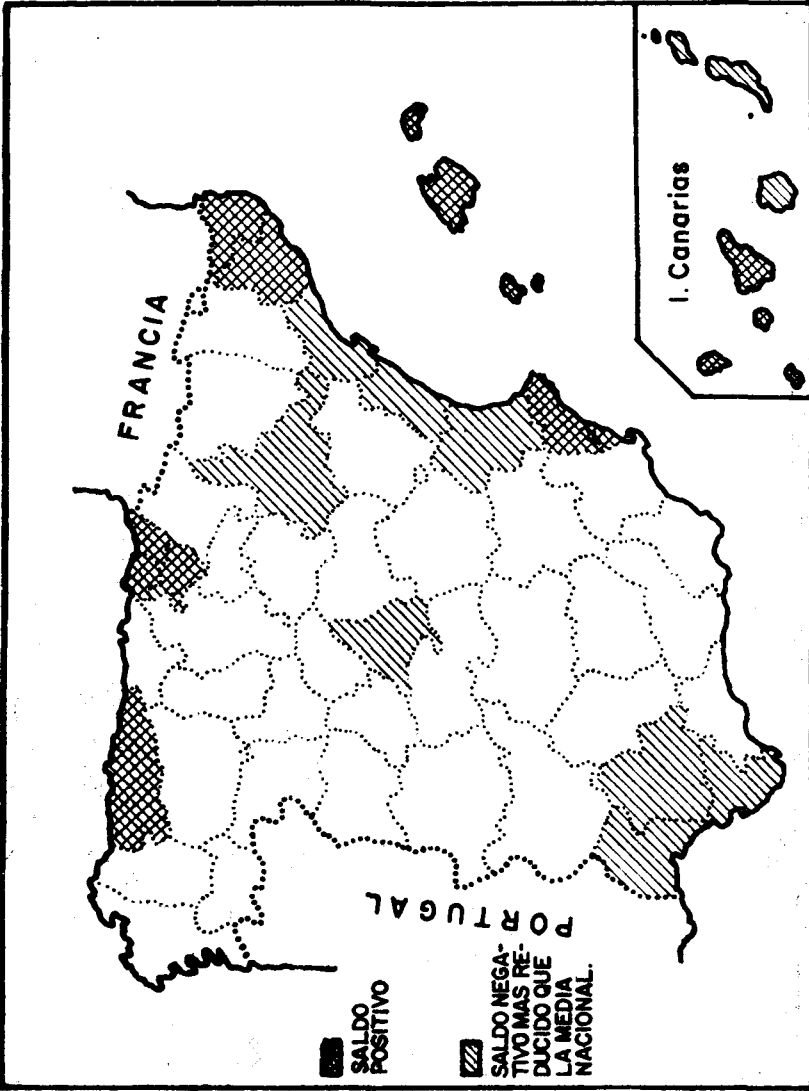
Disminuyeron de población:

Más de un 35 por 100	142	municipios.
Del 20 al 35 por 100	1.116	"
Del 10 al 20 por 100	2.578	"
Menos del 10 por 100	2.813	"
Total	6.649	"

o sea, el 72, por 100 de los municipios españoles.

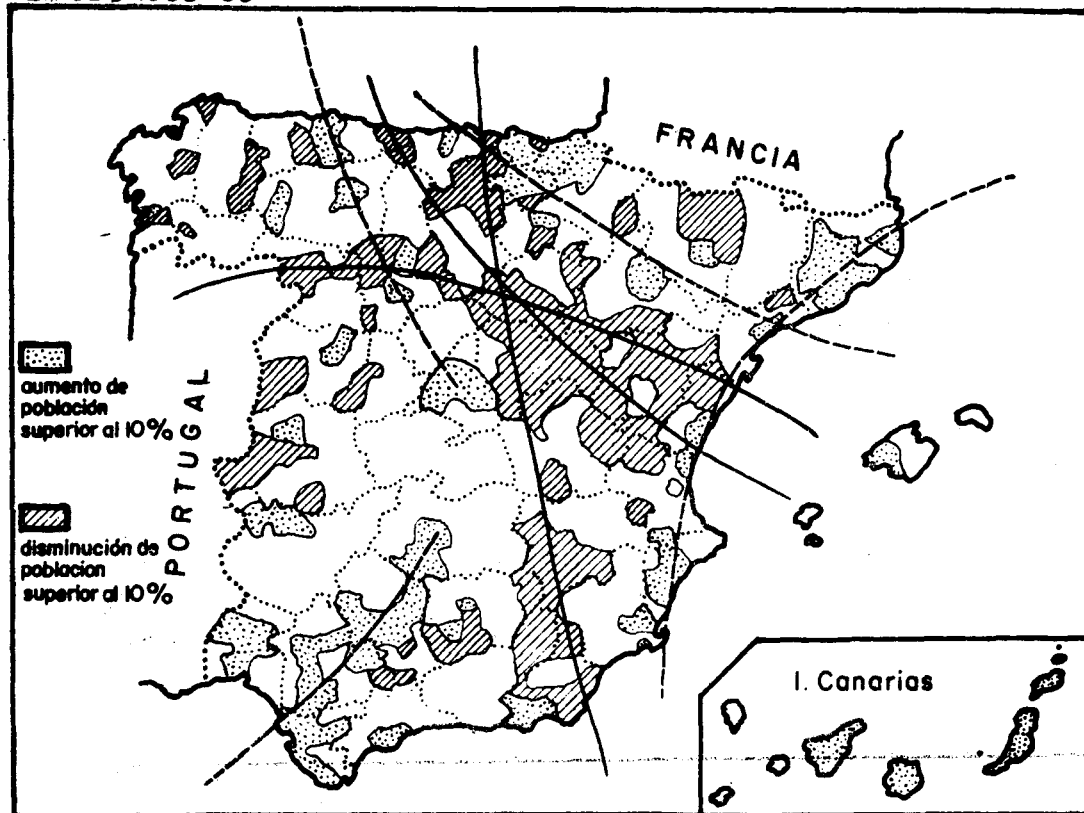
4.

MIGRACIONES PROVINCIALES
PERIODO 1950-60



**ATRACCION Y DESPOBLACION POR PARTIDOS JUDICIALES
PERIODO 1950-60**

5.



Aumentaron de población:

Menos de un 10 por 100	1.410	municipios.
Del 10 al 20 por 100	559	"
Del 20 al 50 por 100	432	"
Más del 50 por 100	150	"
Total	2551	"

La preponderancia entre los regresivos de los municipios de menos de 5.00 habitantes es reflejo de la transformación estructural de la economía española que incide fuertemente en una disminución de la población rural, sobre todo en las zonas interiores.

Podemos afirmar con suficiente aproximación que en casi 4.000 municipios la disminución de población ha supuesto un abandono o una inadecuada utilización del equipo social preexistente aún no amortizado, es decir, en estado de vida útil, mientras que en unos 600 habrán aparecido, con mayor o menor intensidad, crisis de crecimiento. No prestar atención a ambas circunstancias, supone ignorar las pérdidas netas que se derivan de ellas para el conjunto económico nacional.

4.º *Las diferencias entre las rentas "per capita" provinciales, son muy acentuadas, existiendo una gran dispersión de las mismas.*

En efecto, la renta "per cápita" provincial más elevada es superior al triple de la más baja.

Las provincias con rentas "per capita" superiores a la media se hallan en el interior de la región situada al NE. de la línea Oviedo-Madrid-Alicante, anteriormente mencionada.

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

6.º Asimismo existe una fuerte correlación positiva entre renta "per capita" y coeficiente migratorio, y una correlación negativa entre renta "per capita" y tanto por ciento de analfabetismo, lo cual pone de manifiesto la interdependencia entre las citadas variables y la posibilidad y conveniencia de actuar simultáneamente sobre las mismas para obtener en el plazo más corto de tiempo una mayor integración del desarrollo de las provincias españolas dentro del marco del desarrollo nacional.

La situación de desarrollo económico en el marco geográfico espa

ñol, acusa, pues, diferencias y desequilibrios que es preciso valorar objetivamente.

Para ello puede utilizarse como criterio práctico el de los niveles relativos de renta "per capita", que ha sido utilizado por la División de Estudios y Programas de la Comisión Económica para Europa de la O. N. U., y que es un criterio válido en una primera aproximación.

Se define concretamente tal criterio por la población total de un país que vive en zonas en las cuales la renta "per capita" es inferior a los dos tercios de la renta "per capita" media de la nación.

Cuanto más elevado es el porcentaje de la población total que viva en zonas en que la renta "per capita" es inferior a dichos dos tercios, tanto menor será el grado de homogeneidad económica y social de la nación, o dicho de otra forma, tanto mayor será el desequilibrio económico espacial.

Aplicando tal criterio a los datos provinciales de renta, resulta que no alcanzan dicho nivel doce provincias: Badajoz, Toledo, Ciudad Real, Málaga, Lugo, Avila, Albacete, Cuenca, Cáceres, Granada, Almería y Orense.

Como, por otra parte, tal conjunto de provincias contaban en 1960 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), resulta, en consecuencia, que el "coeficiente de desequilibrio espacial" español en 1960 es de un quinto.

La adopción de otros límites de homogeneidad permite establecer gráficamente distintas divisiones geográficas entre provincias adelantadas, retrasadas y medias tal como se aprecia en los adjuntos mapas.

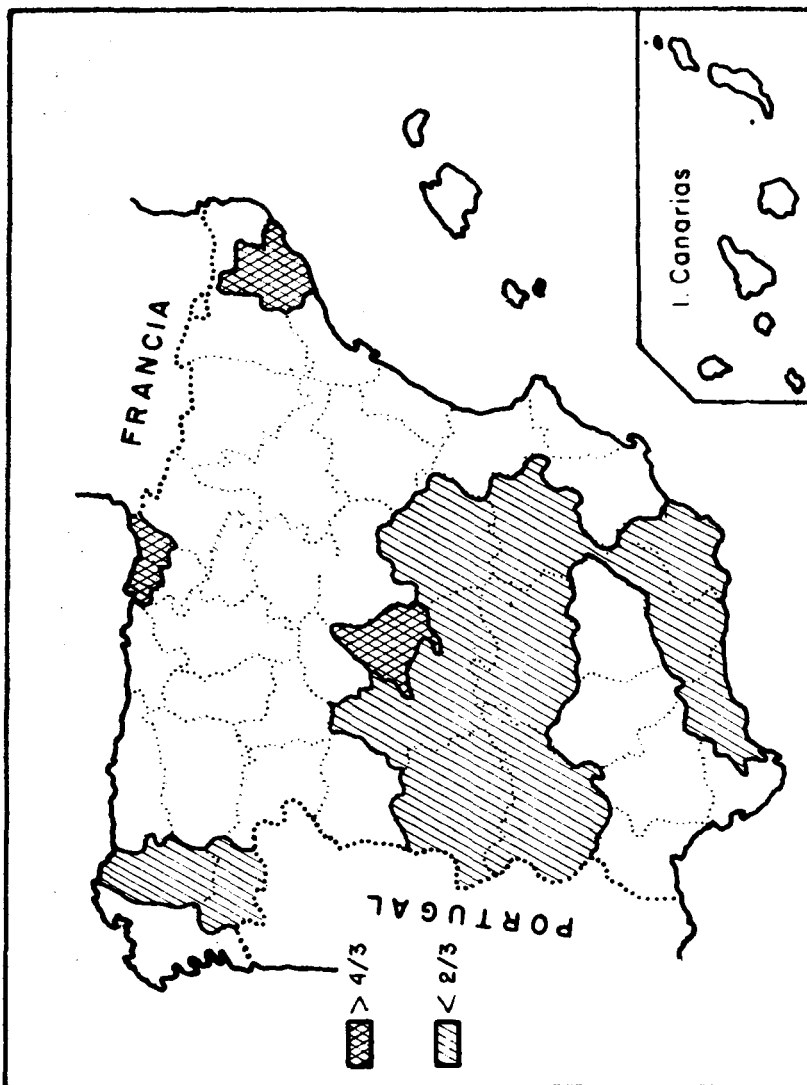
Consecuencia fundamental de estos desequilibrios es la falta de una verdadera cohesión económico-social de todo el territorio, causa de una serie muy diversa y compleja de repercusiones desfavorables no sólo para las diversas zonas, sino para el país entero: efectos financieros (públicos y privados) anemia de las zonas despobladas, mayor coste económico (reducción del producto nacional por defectuosa localización y débil productividad), y mayores costes generales (individuales y colectivos, directos e indirectos).

4.2. *La unidad de planificación regional.*

La necesidad de disponer de una célula base para el desarrollo económico, exige indudablemente la delimitación de una unidad inferior

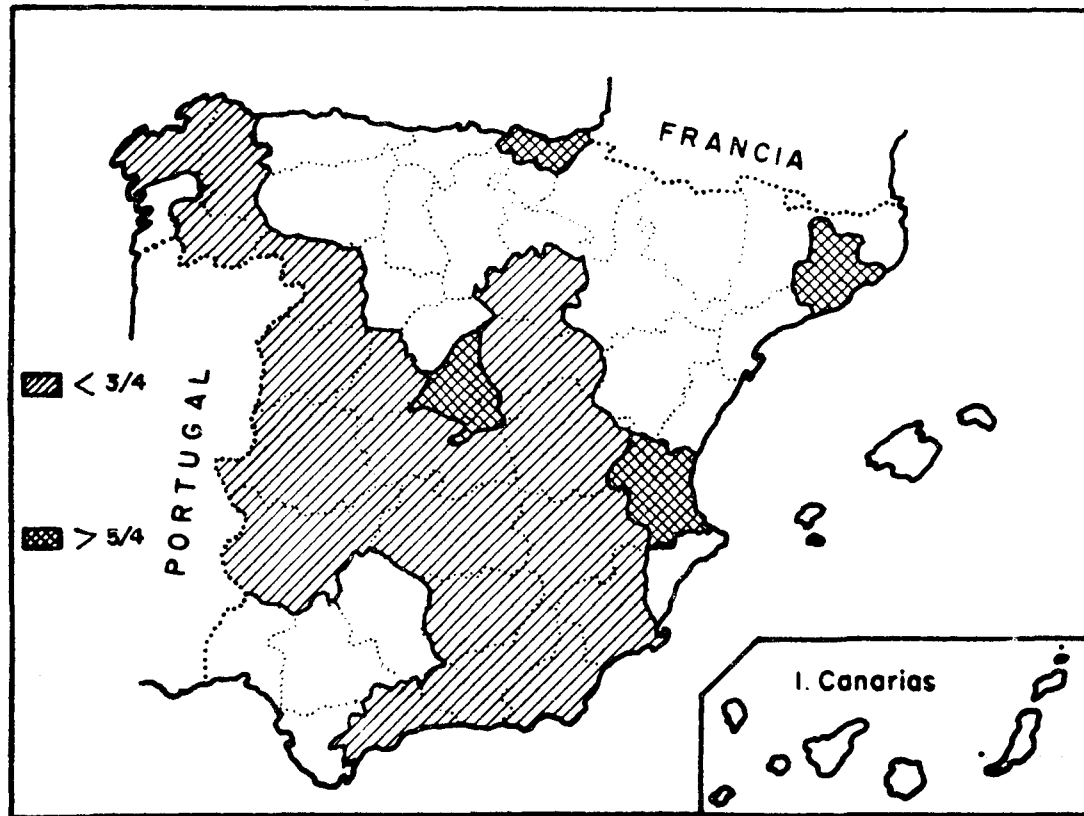
6.

RENTA PROVINCIAL POR HABITANTE RESPECTO A LA
MEDIA ESPAÑOLA. AÑO 1960



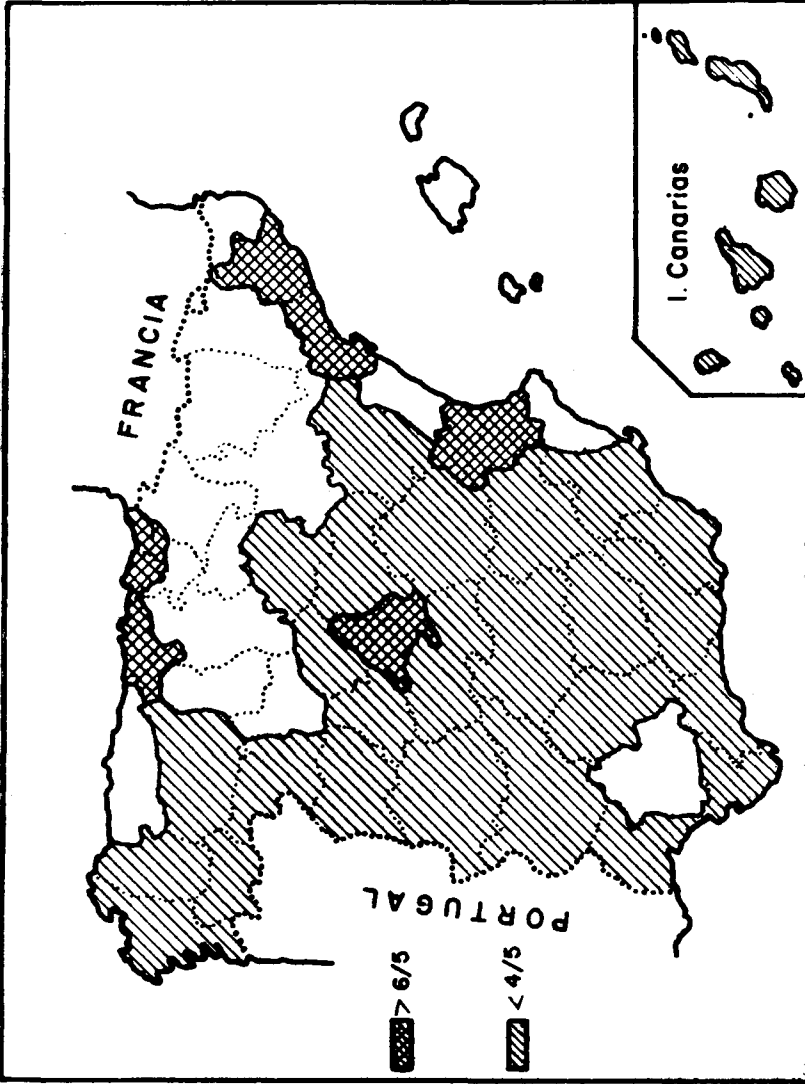
RENDA PROVINCIAL POR HABITANTE RESPECTO A LA
MEDIA ESPAÑOLA. AÑO 1960

7.



8.

RENDA PROVINCIAL POR HABITANTE RESPECTO A LA
MEDIA ESPAÑOLA. AÑO 1960



a la unidad histórico-política que llamamos nación, y más homogénea que ésta: la que ha dado en llamarse *región*.

Es preciso, sin embargo, darse cuenta de las limitaciones de un empeño de tal índole. La región no es una entidad absoluta e intangible, sino que el transcurso del tiempo, el avance de los transportes y comunicaciones, el hecho mismo de la existencia del hombre, puede modificar, y ciertamente modifica, sus límites, su dimensión, su propia naturaleza y su más íntima sustancia.

Si desde el punto de vista puramente geográfico resulta siempre aleatorio establecer unidades regionales, por cuanto depende fundamentalmente de los criterios definitorios que se adopten y de la amplitud mayor o menor que quiera darse al concepto, el problema se complica al querer establecer divisiones regionales que sirvan de marco operativo a acciones de una política de desarrollo.

En España, sin embargo, lo geográfico tiene un peso sumamente importante, por cuanto nuestra dura orografía supone, en líneas generales, un principio de vertebración regional indiscutible. En especial, las cuencas del Duero y Guadalquivir se delínean claramente como unidades regionales, lo que no sucede con las del Tajo y Gadiana donde siempre ha pasado, para integrarlas, la falta de una separación abrupta entre las mismas.

La dificultad de coincidir en una única división apta para un tratamiento adecuado de los problemas nacionales ya sean administrativos, económicos, sociales o puramente técnicos, conduce a una multiplicidad de propuestas o situaciones de división regional de imposible coordinación práctica. Pero, a nosotros, en este momento, nuestro motivo de preocupación es el desarrollo económico-social, y, por tanto, con tal finalidad, nos interesa adoptar una división regional útil a los fines del planeamiento.

Prescindiendo de la solución francesa de las regiones-programas —de determinación prácticamente administrativa—, el planeamiento económico a escala regional debe adoptar como base científica uno u otro de los siguientes conceptos: región homogénea o región socioeconómica.

Región homogénea es aquella que presenta una similitud de problemas y de estructuras que hacen razonable su consideración como unidad de planeamiento de acciones sectoriales o subsectoriales.

Las regiones socio-económicas vienen constituidas por la agrupación de zonas geográficas limítrofes unas de otras, que ofrecen, en lo económico-social, aspectos de complementaridad y cuya principal caracterís-

tica es la de mantener entre sí relaciones globales más estrechas, que las existentes con zonas de diferente región. Se agrupan generalmente en torno a una gran ciudad, o zona preferencial, que ejerce, de hecho, una rectoría cultural, social y económica, basada en su favorable situación respecto a la red de comunicaciones y en un proceso histórico, que lleva a una concentración en la misma de un gran número de servicios.

Estas regiones denominadas también nodales u orgánicas constituyen una unidad superior para el desarrollo, tanto por su estructura de tipo polar —que permite la proyección automática de los efectos de cualquier acción localizada en uno de los nodos, sobre los de orden inferior dependientes del mismo—, como porque la región presenta, dentro de su individualidad, un carácter complejo y armónico.

El análisis polar sobre la situación actual española, se ha basado, fundamentalmente, en la siguiente sistemática:

a) Adopción de la provincia como unidad estadística.

b) Análisis comparativo provincial de los niveles de renta por habitante, densidades de población, índice de desarrollo, estructura de la población, demografía, movimientos migratorios y relaciones comerciales y humanas.

c) Consideración de los factores orográficos que constituyen obstáculo importante a la fluidez de las comunicaciones.

La estructura polar se pone de manifiesto en el mayor nivel de renta por habitante de la provincia en que radica el nódulo o polo regional. Las provincias incluidas en su órbita tienen un nivel de renta menor, cuanto más alejadas se hallan del polo, como si éste fuera un "foco" de calor o de luz, cuyos efectos son menores con la distancia.

El mapa de densidades de tráfico por carretera permite, no sólo una comprobación general de los límites regionales, sino también una corrección de los límites provinciales en las fronteras inter-regionales, poniendo de manifiesto la existencia de claras inadecuaciones de dichos límites, para completa aceptación como límites regionales.

Dentro de la precisión que permite el operar con datos estadísticos provinciales la posición rectora del polo regional se acusan, generalmente con claridad, en todos los índices que se han manejado dentro del análisis comparativo.

Es importante señalar también la coincidencia bastante acusada entre estas regiones y las naturales e históricas, sin más correcciones, quizá que las impuestas por una dura orografía, que sigue demostrando su vigencia a pesar del desarrollo rápido de las facilidades de transporte.

No cabe duda de que en la etapa ejecutiva de realización de acciones de desarrollo, la región homogénea "ad hoc", supone una realidad a considerar. Sin embargo, cuando se busca una uniformidad bastante estricta, la extensión geográfica se reduce fuertemente. Podemos decir que se cae en la comarca, donde los factores de homogeneidad son más fácilmente diferenciables.

Para una planificación a escala macroeconómica la región socio-económica o nodal —que también así se denomina—, resulta más adecuada en la mayor parte de los casos.

En definitiva, podemos decir que no existe regla sobre la dimensión óptima de la división regional de un país, pero que debe tenderse a que —siendo representativa—, suponga la consideración de un número discreto de regiones. Una mayor precisión en el planeamiento se logra entonces mediante la subdivisión regional en comarcas, que pueden ser igualmente de tipo homogéneo o nodal.

En un trabajo realizado en el pasado año y que por circunstancias de orden puramente mecánico aún no se halla publicado —aunque es de esperar que lo esté en muy breve plazo—, realicé un estudio sinóptico de determinación y caracterización de las regiones socio-económicas españolas, en base a establecer las líneas generales del desarrollo regional español y de las medidas de política económica espacial más convenientes en cada caso. Tal división fue discutida posteriormente dentro de la ponencia de Localización Geográfica del Plan de Desarrollo y sirvió de base a una propuesta casi idéntica, sobre la que no llegó a recaer acuerdo firme por la Comisaría del Plan, sin duda por meras razones de oportunidad.

Se estimó —y no voy a entrar en juicios sobre tal decisión—, que parecía un poco prematuro inscribir claramente un planteamiento regional global en nuestro primer plan de desarrollo. El tema, sin embargo, sigue planteado y me permitirán ustedes que en el actual estado de la cuestión, siga utilizando para el análisis regional mi propia división, sumamente acorde, por otro lado, con la adoptada por el Gabinete Técnico del Consejo Económico Sindical Nacional.

Aunque el análisis realizado permitía superar la limitación de considerar la provincia de modo forzoso como unidad estadística, al menos en cuanto a la determinación de los límites geográficos de cada región, la caracterización por índices económicos y demográficos ha de seguir forzosamente limitada por los datos estadísticos disponibles tan sólo a nivel provincial.

Como puede verse en el mapa esquemático adjunto, los límites regionales coinciden generalmente con los provisionales y es reducido el error que puede introducirse al considerar las regiones como agrupación de provincias concretas en la siguiente forma:

<i>Región socio.económica</i>	<i>Provincias integradas</i>
1. Noroeste	Pontevedra, Coruña, Lugo y Orense.
2. Cantábrico	Guipúzcoa, Vizcaya, Alava, Navarra, Santander, Oviedo y Logroño.
3. Aragón	Zaragoza, Huesca y Teruel.
4. Nordeste	Barcelona, Tarragona, Baleares, Gerona y Lérida.
5. Levante	Valencia, Castellón, Alicante, Murcia y Almería.
6. Andalucía	Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Málaga, Jaén y Granada.
7. Duero	Valladolid, Palencia, Segovia, Burgos, León, Soria, Salamanca, Zamora y Avila.
8. Centro	Madrid, Guadalajara, Ciudad Real, Toledo, Cuenca y Albacete.
9. Extremadura	Badajoz y Cáceres.
10. Canarias	Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

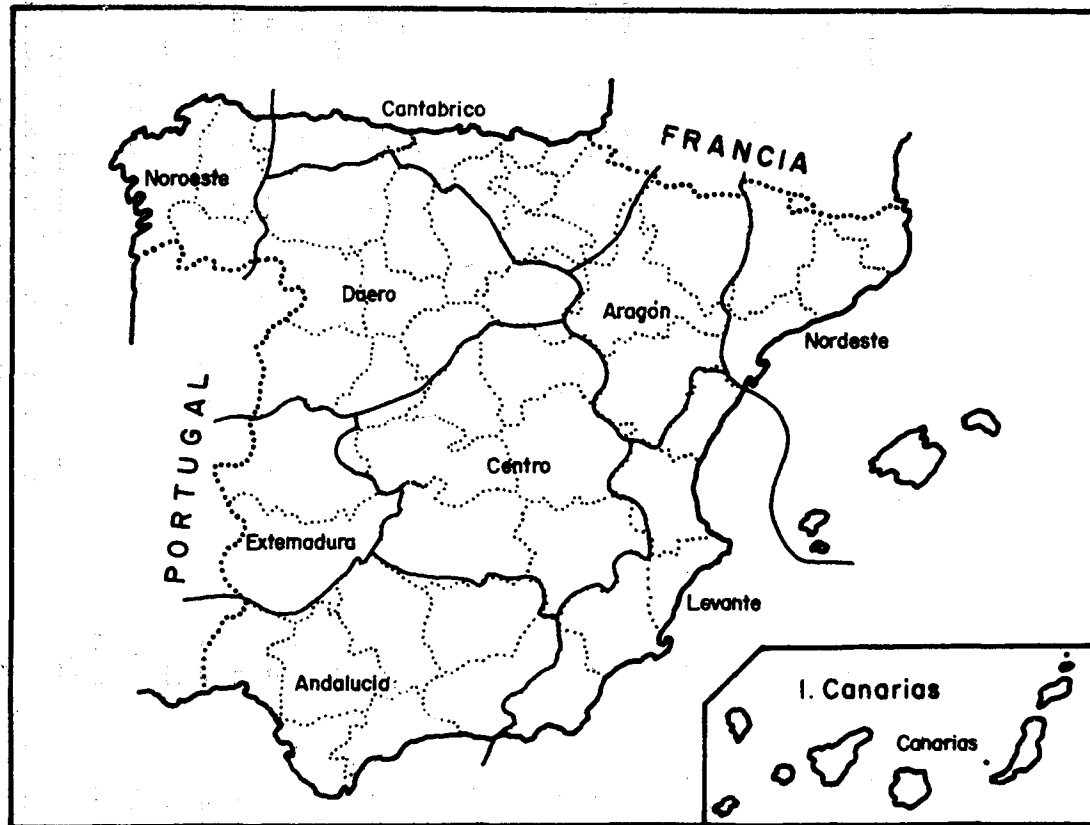
A estas regiones de tipo nodal puede aplicarse —como decíamos—, las técnicas de desarrollo armónico con una mayor precisión y ajuste a la realidad, una vez establecido claramente el diagnóstico de su situación.

4.3. *Diagnóstico de las distintas regiones españolas.*

La economía española en su conjunto se caracteriza —de acuerdo con su nivel de renta “per capita”— como una economía en estado de *subdesarrollo*. Si se hace referencia a las estructuras sectoriales de la renta y de la población activa se acusa una situación de *retraso*, comparativamente al conjunto de los demás países occidentales. En principio, la situación española, en lo que respecta a grado de desarrollo económico, es bastante similar a la media mundial. El retraso se acusa, por tanto, teniendo en cuenta que las circunstancias históricas y geo-económicas deberían haber hecho posible un desarrollo mayor que el alcanzado hasta el presente.

En definitiva, la economía española se halla en el “vanum” de ingreso al conjunto de los países semidesarrollados; se encuentra en el entorno del “punto de despegue” económico, si aceptamos la terminología de Rosrow.

Sobre esta situación del conjunto nacional se definen con claridad diferencias significativas entre las distintas regiones.



EL DESARROLLO REGIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO

Aquí ya el diagnóstico precisa ser más profundo, llegando en ocasiones hasta lo causal y haciendo referencia a los siguientes puntos:

- a) grado de desarrollo según el nivel de renta "per capita";
- b) situación relativa respecto a la renta media nacional;
- c) situación relativa de desarrollo global, conjugando lo poblacional con lo territorial, como forma de expresar fenómenos de concentración económica;
- d) situación de desarrollo estructural, según la composición porcentual de la renta, por sectores económicos;
- e) situación de desarrollo estructural según la población activa en el sector primario, y
- f) efectos de polarización económica, frente a las regiones limítrofes.

En el diagnóstico de cada región, realizado sobre los datos macroeconómicos que la caracterizan, se indican sólo diferencias significativas en el aspecto relativo, por lo que, si no se hace referencia a las mismas, es que las situaciones relativas difieren poco de la media nacional. En el caso de efectos de polarización, su existencia se pone de manifiesto cuando los mismos son importantes. Para el nivel de renta en dólares por habitante, se ha considerado el nivel actual, un tercio aproximadamente superior al de 1960.

IDENTIFICACION REGIONAL — AÑO 1960

Región	Polo	Superficie Km ²	Población	Densidad hab/ Km ²	Renta		Indice de des- arrollo
					\$ por hab.	Miles de \$ por Km ²	
I. Noroeste.	Coruña-Vigo.	29.435	2.602.962	88	207	18,2	61,2
II. Cantábrico.	Bilbao.	38.569	3.425.024	89	410	36,5	122,4
III. Aragón.	Zaragoza.	47.669	1.105.498	23	310	7,1	47,2
IV. Nordeste.	Barcelona.	36.944	4.369.106	118	419	49,4	144,0
V. Levante.	Valencia.	43.296	3.642.119	84	300	25,2	87,0
VI. Andalucía.	Sevilla.	78.493	5.532.619	70	222	15,5	58,6
VII. Duero.	Valladolid.	94.347	2.848.352	30	232	7,0	40,2
VIII. Centro	Madrid.	87.221	4.581.793	53	344	18,2	79,1
XI. Extr emadura.	Mérida.	41.602	1.378.777	33	190	6,3	35,4
X. Canarias.	Las Palmas-Santa Cruz de Tenerife.	7.272	944.448	130	237	30,8	85,2
TOTAL		504.748	30.430.698	60	301	18,1	73,8

PRODUCCION — ESTRUCTURA REGIONAL 1960

Región	Polo	Porcentajes de renta			Porcentaje de población activa primaria
		Agraria y pesca	Industria y minería	Servicios	
I. Noroeste.	Coruña-Vigo.	40,9	22,9	36,2	60,9
II. Cantábrico.	Bilbao.	16,5	51,2	32,3	26,1
III. Aragón.	Zaragoza.	26,2	33,7	40,1	45,5
IV. Nordeste.	Barcelona.	10,8	44,7	44,5	15,3
V. Levante.	Valencia.	27,8	32,2	40,0	46,4
VI. Andalucía.	Sevilla.	32,6	30,1	37,3	51,3
VII. Duero.	Valladolid.	37,7	27,5	34,8	51,9
VIII. Centro.	Madrid.	19,2	28,3	52,5	30,7
XI. Extremadura.	Mérida.	54,7	16,7	28,6	68,9
X. Canarias.	Las Palmas-Santa Cruz de Tenerife.	36,0	20,0	44,0	59,0
	TOTAL	23,9	34,8	41,3	41,7

Es preciso tener en cuenta para la región VIII-Centro, que los resultados del diagnóstico vienen distorsionados por la existencia de Madrid, capital, por lo que si la misma no fuera tomada en consideración, el diagnóstico aplicable al resto sería:

- a) subdesarrollada;
- b) atrasada;
- c) atrasada;
- d) muy atrasada;
- e) muy atrasada, y
- f) deprimida.

Tal circunstancia será tenida en cuenta al tratar de las acciones regionales.

De acuerdo con el diagnóstico regional puede llegarse a una ordenación del grado de desarrollo alcanzado por cada región y hasta a otorgar a las mismas una determinada puntuación, de acuerdo con su nivel respecto a la media nacional. No se pretende con ello una valoración absoluta, pero sí cuantificar relativamente la mayor o menor urgencia de acometer la corrección del desequilibrio actual, al mismo tiempo que

DIAGNOSTICO REGIONAL

Región	Grado de desarrollo (Renta <i>per capita</i>) (a)	Situación de desarrollo respecto al conjunto español		Desarrollo estructural		Efectos de polarización (f)
		Renta <i>per capita</i> (b)	(Índice global) (c)	(Renta) (d)	(Población activa) (e)	
I. Noroeste.	Subdesarrollo.	Retraso.	Retraso.	Muy atrasada.	Muy atrasada.	—
II. Cantábrico.	Subdesarrollo.	Adelanto.	Adelanto.	Evolucionada.	Evolucionada.	Absorbente.
III. Aragón.	Subdesarrollo.	—	Retraso.	Atrasada.	Atrasada.	Muy deprimida.
IV. Nordeste.	Subdesarrollo.	Adelanto.	Adelanto.	Evolucionada.	Evolucionada.	Absorbente.
V. Levante.	Subdesarrollo.	—	—	Atrasada.	Atrasada.	—
VI. Andalucía.	Subdesarrollo.	Retraso.	Retraso.	Muy atrasada.	Atrasada.	—
VII. Duero.	Subdesarrollo.	Retraso.	Retraso.	Muy atrasada.	Atrasada.	Deprimida.
VIII. Centro.	Subdesarrollo.	—	—	Evolucionada.	Atrasada.	—
IX. Extremadura.	Subdesarrollo.	Retraso.	Retraso.	Muy atrasada.	Muy atrasada.	Deprimida.
X. Canarias.	Subdesarrollo.	Retraso.	—	Muy atrasada.	Atrasada.	—
ESPAÑA.	Subdesarrollo.			Atrasada.	Atrasada.	

NOTA: Situación próxima a la media nacional o efectos de polarización reducidos.

dicho barómetro ayuda en la tarea posterior de selección de técnicas adecuadas. Ordenadas de mayor a menor quedan así:

Regiones adelantadas:

- IV. Nordeste.
- II. Cantábrico.

Regiones medias:

- VIII. Centro.
- V. Levante.

Regiones atrasadas:

- X. Canarias.
- III. Aragón.
- VI. Andalucía.
- VII. Duero.
- I. Noroeste.
- IX. Extremadura.

Sólo dos regiones ofrecen una situación de relativo adelanto, mientras que son seis las que pueden conceptuarse como atrasadas. Es preciso tener en cuenta que la situación media de la región Centro se debe tan sólo al peso de Madrid. Descontada esta provincia, la región puede parangonarse con la más atrasada.

Claro está, que dentro de estas clasificaciones existen importantes diferencias relativas entre regiones del mismo grupo. Así, sólo Levante y Centro se hallan próximos a una situación de semidesarrollo y estructuralmente la región Nordeste se halla en el umbral de las muy evolucionadas, mientras el Noroeste está a punto de abandonar el grupo de las muy atrasadas en lo que respecta a estructura de la población activa.

Importantes son también las diferencias provinciales dentro de la misma región. Ello permite realizar un diagnóstico intrarregional tanto en lo que respecta al nivel de renta como a su estructura. Así resultan ser provincias deprimidas por su propio polo regional las provincias de Guadalajara, Cuenca, Albacete, Ciudad Real y Toledo, en la región Centro; Almería, en Levante, y Lérida, en la Nordeste. En cuanto a situaciones de atraso estructural éstas son las siguientes:

RETRASO ESTRUCTURAL RELATIVO RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL

<i>Regiones</i>	<i>Sectores</i>	<i>Agrario y pesca</i>	<i>Industrial y minero</i>	<i>Servicios</i>
Galicia.	—	—	Lugo.	Lugo.
Cantábrico.	—	Vizcaya y Guipúzcoa.	Logroño y Navarra.	—
Aragón.	—	Zaragoza.	—	Teruel y Huesca.
Cataluña.	—	Barcelona.	Baleares, Tarragona y Lérida.	Lérida.
Levante.	—	—	Almería.	—
Andalucía.	—	Cádiz, Sevilla y Málaga.	Málaga y Granada.	Jaén.
Duero.	—	León.	Avila, Soria y Segovia.	—
Centro.	—	Madrid.	Cuenca, Toledo y Albacete.	Ciudad Real, Cuenca, Toledo, Guadalajara y Albacete.

4.4. *Técnicas más adecuadas para su desarrollo.*

En primer lugar, pasaremos revista al problema general español.

La situación en cuanto al grado de desarrollo y la consideración de la densidad de población alcanzada y la antigüedad del poblamiento, hace que las distintas técnicas de programación del desarrollo acusen —para el caso español— la siguiente valoración estimativa en cuanto a su grado de utilidad.

a) *Puesta en valor.*

Como tipo de acción general la técnica de “puesta en valor” no es capaz, *por sí sola*, de resolver la aceleración del proceso de desarrollo. El nivel ya alcanzado y la consideración de que España es un país “viejo” en la terminología de Wageman, limitan las posibilidades de tal técnica a casos muy particulares, que pueden llegar a tener —en algún caso— alcance regional.

b) *Polos de desarrollo.*

El nivel medio de renta y la situación de atraso estructural, con excesivo predominio agrario, hacen que el establecimiento de polos de desarrollo industrial sea un medio adecuado para la impulsión del desarrollo. Sin embargo, tales técnicas serán más útiles desde el punto de vista regional que como base principal para un desarrollo global de la economía española.

Realmente la promoción del desarrollo económico a partir de un polo de desarrollo industrial sólo es concebible en países de muy reducida extensión. En cuanto es preciso planear varios polos, el desarrollo nacional ha de considerarse como integración de desarrollos regionales y surgen, naturalmente, problemas de compatibilización.

c) *Programa armónico.*

Un programa armónico constituye en esencia una planificación sectorial dentro de un marco geográfico definido. Desde el punto de vista nacional supone la técnica más completa, aun cuando existe la posibilidad de importantes diferencias en el grado de detalle de la planificación y en los métodos operativos.

El Plan de Desarrollo español se encuadra en estas técnicas, superando la consideración primaria de los sectores básicos únicamente, para plantearse un plan de carácter general. Es ya en lo operativo donde se establecen diferencias orgánicas o sectoriales entre las partes normativas o indicativas de la planificación.

d) *Ordenación del territorio.*

Puede establecerse que, con carácter general, las técnicas de ordenación del territorio no son suficientes para promover el desarrollo económico general, en el caso de España. Sólo en países de elevada densidad de población, con frecuentes fenómenos congestivos en lo territorial y con un grado de desarrollo ya elevado, es donde las mismas pueden ser estimadas como básicas. Con carácter regional, su utilidad será tanto mayor cuanto más claras se den análogas circunstancias.

Para las distintas regiones españolas, de acuerdo con el análisis de su situación estructural desde un punto de vista dinámico, cabe acon-

sejar los tipos de acción regional que se expresan en la tabla adjunta. En ella se ordenan las regiones por orden de urgencia, dando preferencia a acciones localizadas, aunque presenten un carácter desequilibrante en principio, dada la mayor facilidad que en una primera etapa ofrece su utilización.

En definitiva, la preferencia en cuanto a técnicas se centra en la creación de polos de desarrollo industrial —siempre que ello es posible en límites de economicidad—, para las regiones atrasadas, por ser una acción más fácil de estructurar a corto plazo. Permite además compulsa la “capacidad de respuesta” de las estructuras económicas regionales al estímulo del desarrollo.

En todo caso, será preciso vigilar la marcha del proceso a efectos de apreciar la mayor o menor necesidad de llegar a establecer programas armónicos, si permanecen los factores desequilibrantes preexistentes, o si los introducidos por la polarización distorsionaran de modo excesivo la estructura productiva.

Sólo en la región V Levante no parece claro que pueda establecerse un polo de carácter industrial, capaz de promover el entero desarrollo regional. Existen más claras potencialidades y posibilidades en el desarrollo de los regadíos y del turismo, y parece conveniente utilizar el desarrollo planeado de estos dos sectores como factores propulsores.

ACCIONES REGIONALES MAS ACONSEJABLES

Regiones por orden de atraso relativo		Localización
IX. Extremadura.	Polo industrial regional.	Mérida.
I. Noroeste.	Polo industrial regional.	Coruña-Vig.o
VII. Duero.	Polo industrial regional.	Valladolid.
VI. Andalucía.	Polo industrial regional.	Sevilla.
III. Aragón.	Polo industrial regional.	Zaragoza.
X. Canarias.	Polo industrial regional.	Santa Cruz de Tenerife-Las Palmas.
V. Levante.	Puesta en valor (turismo y regadíos).	Murcia-Almería.
VIII. Centro.	Programa armónico y ordenación del territorio.	
II. Cantábrico.	Ordenación del territorio.	
IV. Nordeste.	Ordenación del territorio.	

La región VIII, o sea el Centro, requiere la adopción de un programa armónico que reduzca, en términos relativos, la singularidad

de Madrid. La estructura dual de la región hace precisas las acciones provinciales que después se establecen, mientras que el área metropolitana precisa de ordenación territorial. En las regiones adelantadas, programas de ordenación territorial serán los más adecuados para realizar una política de "acompañamiento" de su desarrollo, dada la existencia de impulsos internos de suficiente importancia. El grado general de prioridad, naturalmente, es aún menor.

Sin embargo, dentro de las regiones medias y adelantadas hay determinadas acciones provinciales altamente prioritarias y comparables —en algunos casos— a las de las más atrasadas. Se trata con ellas de evitar que se ahonden las diferencias intra-regionales, problema que preocupa mucho menos en las regiones atrasadas, para las cuales es preferible plantear como objetivo principal, a plazo corto y medio, una aceleración de su desarrollo global, aunque acentúe las concentraciones ya existentes poco acusadas actualmente. Superado el atraso, será el momento de poner en acción programas armónicos, si la acción de irradiación polar no resulta suficiente.

Tales acciones a escala provincial se refieren, sobre todo, a la necesidad de establecer programas armónicos de desarrollo para Cuenca, Guadalajara, Albacete, Ciudad Real, Toledo y Teruel y ordenaciones del territorio en un sentido de descongestión para Madrid, Vizcaya, Guipúzcoa y Barcelona, acciones estas últimas que pueden ser más fácilmente retrasadas.

La estrategia que se propugna para el desarrollo regional no constituye de modo absoluto un óptimo teórico. Se valoran también estimativamente las circunstancias temporales y las posibilidades operativas a plazo medio. Serán, finalmente, los objetivos generales de política del desarrollo y las limitaciones de tipo financiero los que habrán de señalar el número de regiones sobre las que vaya a proyectarse una acción efectiva y la profundidad o intensidad de dicha acción.

El esclarecimiento de la mayor o menor idoneidad de cada técnica permite abordar los problemas económicos del desarrollo regional con mayores garantías de acierto, aun cuando por razones claras de comprender, y sobre todo por motivos estadísticos, no sea posible —en una primera etapa— superar las limitaciones que impone la estructura provincial, llegando hasta la acción comarcal, dado que la comarca es la unidad elemental o primaria del desarrollo económico planeado en el espacio.

Algo va ya haciéndose en tal sentido, bien adoptando las comarcas

deducidas del Atlas Comercial de España o tomando el partido judicial como representativo de la unidad estadística comarcal. El análisis demográfico principalmente permite una cierta programación de la localización más conveniente para los polígonos industriales, así como de las zonas que precisan con mayor urgencia de planes de ordenación territorial. En principio, el análisis por partidos judiciales ofrece los siguientes resultados en cuanto a la posible acción regional de mayor urgencia, bien entendido que se trata de una primera aproximación que requiere, en todo caso, más amplias investigaciones.

Polígonos industriales		Ordenación del territorio	
Lugo	Lugo.	Alava	Amurrio y Vitoria.
Logroño	Logroño.	Alicante	Monóvar y Villajoyosa.
Navarra	Pamplona y Tudela.	Badajoz	Badajoz y Mérida.
Baleares	Palma y Mahón.	Barcelona	Barcelona, Granollers, Hospitalet, Manresa, Mataró, Sabadell, San Feliú de Llobregat, Tarrasa, Villanueva y Geltrú.
Tarragona	Tarragona y Reus.	Burgos	Miranda de Ebro.
Lérida	Lérida.	Cáceres	Coria.
Almería	Almería y Berja.	Cádiz	Jerez de la Frontera, Puerto de Santa María, San Fernando.
Granada	Granada y Motril.	Castellón	Nules.
Avila	Avila.	Ciudad Real	Almodóvar del Campo.
Soria	Soria.	Coruña	La Coruña.
Segovia	Segovia.	Guipúzcoa	San Sebastián, Tolosa y Vergara.
Cuenca	Cuenca.	León	Ponferrada.
Toledo	T. de la Reina.	Madrid	Colmenar Viejo, Alcalá de Henares, Madrid, San Lorenzo del Escorial.
Albacete	Albacete.	Oviedo	Avilés, Laviana, Mieres.
		Las Palmas	Puerto del Rosario, Teide.
		Sta. Cruz de Tenerife	Granadilla de Abora, La Laguna, Santa Cruz de Tenerife.
		Sevilla	Utrera.
		Valencia	Sagunto y Torrente.
		Vizcaya	Bilbao y Durango.
		Zaragoza	Zaragoza.

5.—CONCLUSION FINAL

Sin lugar a dudas —y especialmente en el caso de una Europa integrada—, el futuro del desarrollo económico —una vez superadas las situaciones de subdesarrollo— está en la planificación regional. Los

J. GONZALEZ PAZ

próximos años han de ver un auténtico florecimiento de las investigaciones en este campo, en el que se ofrece una conjunción de la mayor parte de las disciplinas sociales, con lo que la economía podríamos decir que vuelve al lugar de su nacimiento, confirmando su propio carácter de ciencia para el hombre, por encima de la deshumanización que marxistas y no marxistas aportaron a la misma en los últimos años. La consideración del entorno próximo a cada hombre lleva a dejar de considerar a éste como mera unidad estadística y vuelve a valorar en lo posible su auténtica dimensión espiritual.

J. GONZALEZ PAZ.