

# FRACASO DE LA ACCIÓN REGIONAL

## UN CAMBIO RÁPIDO, IMPREVISTO, INCONTROLADO Y DESEQUILIBRADO

**R**ÁPIDO. Imprevisto. Incontrolado. Desequilibrado. Así se ha dicho que ha sido el crecimiento económico español de los años sesenta. Los mismos adjetivos convienen a la perfección para describir escuetamente cómo ha sido el cambio del asentamiento y la dedicación de la población española. Cambio que ha acompañado y que ha sido, a la vez, causa y efecto de aquel crecimiento.

En dos números anteriores de SABADO GRAFICO he aportado los datos que fuerzan a usar esos adjetivos. Ha sido un cambio **rápido** del asentamiento de la población, porque sólo puede llamarse **rápido**, quedándose corto, a un proceso en el que en los veinte años del período 1951-1970 el aumento del número de españoles que residen en ciudades de 50.000 y más habitantes ha superado al aumento experimentado en los **cincuenta** años anteriores.

Ha sido un cambio del asentamiento y de la dedicación de la población imprevisto. Citaré sólo dos ejemplos. El I Plan de Desarrollo, en su página 53, previó que la población activa agraria descendería de forma que desde la situación de 1960, en que los casi cinco millones de españoles que trabajaban en la agricultura, silvicultura, caza y pesca representaban el 41 por 100 de la población total activa, se llegaría en 1967, al final del I Plan, a una situación en la que 4.370.000 personas activas en ese sector primario representarían el 35 por 100 de población activa, prevista en 12.450.000 personas. Las encuestas nacionales de la población

activa realizadas por el Instituto Nacional de Estadística han demostrado que en 1964, **al empezar el Plan**, la población activa agraria había descendido ya por debajo de la cifra prevista por el Plan para 1967, siendo de 4.212.400 personas y representando el 34,88 por 100 de la total población activa. El II Plan de Desarrollo (ver II Plan de Desarrollo, Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos, página 14) previó que la población urbana sumaría, en 1970, 21.854.000 habitantes, lo cual supondría un aumento, desde 1960, de 4.491.000 (el 25,8 por 100 de la población de 1960). El censo de 1970 nos informa que la población urbana sumaba, en esa fecha, 22.576.000 habitantes. Con un aumento sobre la urbana de 1960 de 5.213.000 (el 30 por 100 de la población de 1960). La causa del error fue precisamente creer que el saldo inmigratorio fue de 109.000 personas en 1966 y que esa cifra no sería superada en los años siguientes. Creer que las inmigraciones en los años siguientes serían, aproximadamente, la mitad de lo que habían sido en el primer quinquenio de la década.

Un cambio, pues, **rápido e imprevisto** del asentamiento y de la dedicación de la población. Además, un cambio **desordenado y desequilibrado**. Remito a los dos trabajos publicados en los números anteriores de SABADO GRAFICO y a los datos en ellos aportados, que estimo más que suficientes para justificar esa calificación.

### Un cambio así es indeseable

Que el cambio del asentamiento y de la dedicación de la población haya sido **rápido** no es, en principio, ni bueno ni malo. Si es malo que haya sido **imprevisto**. Y, por supuesto, que haya sido **incontrolado y desequilibrado**.

Se han incrementado las discriminaciones que induce el lugar de residencia. Como muy bien dice el III Plan de Desarrollo (páginas 171 y 172): «El espacio produce una excesiva desigualdad entre los habitantes de un mismo país, desde el punto de vista del porvenir de los hijos y del acceso a los bienes de la cultura, de la educación, de la tecnología, de la capacidad de innovación. El campo y la ciudad han aparecido frecuentemente enfrentados como dos modos de vida —de inferior y superior calidad—, que han producido flujos migratorios indiscriminados, frustraciones y el desaprovechamiento de un considerable potencial humano».

Vimos ya cómo ese proceso de cambio del asentamiento de la población está produciendo la **desertización** de varias extensas áreas españolas. Medio centenar de miles de kilómetros cuadrados (las provincias de Soria, Guadalajara, Cuenca y Teruel) presentan en 1970 una densidad de doce

habitantes por kilómetro cuadrado. Así, en Europa, en el macizo ibérico aparece un área con densidades propias de países africanos.

Nadie puede afirmar que la creación de desiertos sea deseable. Por el contrario, Milhau ha recordado que «una nación debe temer siempre la formación de desiertos en sus territorios, pues las zonas pobres y abandonadas acaban siempre por constituir una carga muy pesada para la comunidad». El profesor **Labasse**, en la I Semana Económica Internacional organizada por el semanario «Mundo», recalcó que «suele insistirse mucho en los inconvenientes de una población demasiado cuantiosa o densa, pero creo que no se insiste lo bastante en los inconvenientes reales de una población muy ligera. Hay en el mundo regiones que han perdido toda posibilidad de desarrollo económico a consecuencia de la insuficiencia de su población». Manuel **Capelo** ha descrito con precisión y justeza lo que pasa, mucho y malo, cuando la emigración es tan voluminosa y permanente que «abarca a regiones enteras, a grandes porciones del territorio; cuando influye de tal forma que debilita el crecimiento natural o se produce, simplemente, en zonas en las que el crecimiento natural ha sido débil o inferior a la salida neta de emigrantes; cuando se produce, en definitiva, una disminución de población, entonces sus efectos "polarizantes" pueden potenciarse al máximo, porque no sólo se reduce el grado de capacitación media de la población activa, sino también tiende a modificarse la composición por

Por JUSTO DE LA CUEVA ALONSO

edades y, a más largo plazo, a empeorar la relación entre la población trabajadora y los recursos disponibles, al mismo tiempo que se va creando una atmósfera de paralización de los progresos técnicos y económicos, de disminución de las necesidades de inversión, de insuficiencia de ingresos fiscales para el mantenimiento de los servicios sociales mínimos, etcétera. Y, con todo ello, a deprimir acumulativamente el espíritu y la propia dinámica del progreso económico.

«Aunque "estadísticamente", o en forma real, llegue a producirse algún aumento en la renta "per cápita", sus efectos serán de sobra compensados por la tendencia a la reducción de las inversiones y por todos los efectos secundarios, sobre todo de carácter psicológico, que lleva acarreada la huida en masa de la población».

No. El cambio del asentamiento de la población española, tal como se ha producido (rápido, imprevisto, incontrolado y desequilibrado), es absolutamente indeseable.

## Una acción regional hubiera hecho menos indeseable el cambio necesario

He indicado ya antes que ese cambio, tal como se ha producido, ha supuesto un coste excesivo, pagado por los españoles en sangre, sudor y lágrimas. En sangre de los millones de accidentes laborales, inducidos en muy buena medida por la falta de una adecuada reconversión profesional de los inmigrantes, en sudor de largas y extenuantes jornadas de trabajo, en lágrimas de impotencia y frustración ante la inadaptación, la falta de integración, las patologías sociales y psicológicas, las injusticias y las marginaciones.

Ese coste podía haber sido aminorado. Si hubiera habido una auténtica, eficaz, decidida e inteligente acción regional. Si sobre algo hay un extenso consenso entre los especialistas en desarrollo económico es sobre que el mecanismo de mercado es insuficiente para engendrar efectos equilibradores que eliminen o disminuyan las desigualdades económicas espaciales. De Gunnar Myrdal a Perroux, de Boudeville a Nurske, de J. E. Meade a Di Nardi, pasando por A. O. Hirschman, por J. R. Hicks, por Milhau, por Lajugie, por Barré, por M. Bye, por Sarraceno, Molinari, Maramba, etcétera, los mejores expertos extranjeros (y, desde luego, la mayoría de los economistas españoles que se han pronunciado sobre el tema) coinciden en que es ilusorio esperar del mecanismo de mercado que atenúe las disparidades económicas regionales.

No puede confiarse para ello en el libre juego de las fuerzas económicas.



Se exige una actitud consciente y deliberada, una decisión colectiva apoyada por una voluntad comunitaria eficaz que actúe con una estrategia dirigida a alumbrar y apuntalar una armonía entre las regiones.

Ello es necesario no sólo por imperativos de justicia, lo que debía ser suficiente, sino además por razones de eficacia económica. La promoción regional, movida por una muy directa, audaz y enérgica «política de arrastre» que aumente los servicios públicos, el desarrollo de la educación y la dotación de capital social de las regiones menos favorecidas, es imprescindible no sólo para beneficio de éstas, sino también para el del conjunto nacional y el concreto de las regiones más desarrolladas, que acaban viendo frenada su propia evolución por el lastre de las áreas atrasadas. Juan Plaza Prieto, en su obra «El desarrollo regional y España», lo ha indicado con claridad: «La disparidad económica de las áreas subdesarrolladas frena también la expansión económica de las regiones progresivas, porque se forma una capacidad global de producción superior a la demanda global, que puede ser sostenida sólo por la distribución existente de las rentas... En las regiones en las que se concentra la actividad económica, las empresas sostienen "costes de congestión" que obstaculizan una posterior condensación de combinaciones productivas, mientras que en las regiones periféricas o subdesarrolladas, los recursos locales no se utilizan plenamente, lo que, en definiti-

va, supone que falta la actuación de una utilización racionalmente más económica de los recursos globales disponibles en el mercado nacional».

La acción regional viene exigida también por otro tipo muy concreto de razones. Las de hacer más humana la vida de los hombres. Jules Milhau, en su obra «La regionalización del Plan en Francia», lo ha expresado con magnífica precisión: «Ante unas estructuras opresivas que tienden cada vez más hacia la concentración, en las que la responsabilidad de los individuos se diluye y en las que su personalidad se desvanece, cabe preguntarse cómo preservar esa responsabilidad y esa personalidad, que consideramos como los bienes esenciales del hombre libre.

«Ahora bien, he aquí que se nos presenta una nueva oportunidad para la defensa y la reconquista de la libertad comprometida. El Plan podría constituir una nueva amenaza de opresión si fuera obra exclusiva del poder central, tecnocrático y lejano, que distribuyera hombres y riquezas con un sentido abstracto, en forma análoga a como se desplazan los peones en una partida de ajedrez. Pero el Plan puede llegar a ser obra de hombres. En la misma medida en que se descomponga en programas regionales y locales elaborados a escala humana, en que los ciudadanos se asocien a la elaboración de su Plan y en que puedan modelarlo y enmendarlo, el Plan supondrá una participación y no una tiranía.

«La regionalización del Plan es la única vía abierta a la democracia en un mundo que evoluciona, más o menos rápidamente, hacia una economía planificada».

Nosotros en España hemos tenido ya dos Planes de Desarrollo. ¿Han sido regionalizados? ¿Ha sido eficaz la acción regional del poder central?

## La acción regional, ¿fracasada o inexistente?

En realidad, no cabría decir que la acción regional del Gobierno español ha fracasado, sino que no ha habido acción regional en sentido estricto. Ha habido, eso sí, «acciones regionales» inconexas, insuficientes y fracasadas. No ha habido una **acción regional, una regionalización del Plan.**

Y no es que careciéramos en España de una larga tradición de preocupación por los temas regionales. Manuel Martín Lobo ha mantenido por esos mundos de Dios, sin que le contradijeran, que el primer organismo concreto de planificación regional del mundo parecen ser las Confederaciones Hidrográficas españolas, creadas en 1926. El Real Decreto de 5 de marzo, que las creaba y constituía la del Ebro, precede en siete años a la creación de la famosa Tennessee Valley Authority (18 de marzo de 1933) y a la de la Compagnie Nationale du Rhone (CNR), el día 27 de mayo del mismo año.



El Decreto de 21 de enero de 1946 crea la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social que, a través de sus Juntas Provinciales de Ordenación, elabora los Planes Provinciales de Ordenación Económico-Social. En 1951, una Orden de la Presidencia del Gobierno crea una Comisión Técnica Mixta con la misión de elaborar «un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Vegas regables del Guadiana, en la provincia de Badajoz, y de las industrias y otros aprovechamientos urgentes en la misma provincia».

El 7 de abril de 1952, las Cortes Españolas promulgaban la Ley sobre el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz. Análogamente, la Ley de 17 de julio de 1953 puso en marcha el Plan Jaén.

La experiencia del Plan Badajoz se generaliza creando, por Decreto de 13 de febrero de 1958, la Comisión de Dirección y Desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables.

Pero la eclosión de la planificación se produce realmente en España con los Planes de Desarrollo. ¿Qué han previsto y qué se ha cumplido de esas previsiones en el I y en el II Plan de Desarrollo Económico y Social?

Veamos primero el I Plan. En sus páginas iniciales, al describir el «ámbito y esquema del Plan», la letra G)

se titula «Desarrollo regional y factores humanos y sociales». Y decía así: «La especial situación de las zonas insuficientemente desarrolladas del país, afrontada mediante una adecuada política de desarrollo regional, que asegure la participación equilibrada de todas las regiones en el bienestar económico y social». El capítulo segundo, «Objetivos del Desarrollo», tiene cuatro apartados: el objetivo central y tres objetivos específicos. El cuarto se titula «Desarrollo Regional», y declara que:

«Se favorecerá el desenvolvimiento de las diversas zonas geográficas para conseguir la participación equilibrada de todas ellas en el bienestar económico y social. La acción dirigida a reducir las diferencias regionales de renta por habitante se concentrará en:

»a) Crear polos de promoción y de desarrollo industrial en zonas de baja renta que, por contar con factores humanos y físicos potenciales, permitan una acción eficaz de impulso económico.

»b) Asegurar la mejor utilización posible de los recursos y fomentar las iniciativas locales por medio de una política de estímulos y de programas concertados con las Corporaciones locales.

»c) Intensificar la acción de puesta en riego, concentración parcelaria, asociación de explotaciones y demás transformaciones de las estructuras agrarias de baja productividad.

»d) Establecer las condiciones necesarias para que se orienten los movimientos migratorios interiores y exteriores de acuerdo con las necesidades del desarrollo».

El capítulo V se dedica a exponer seis grandes «directrices generales» de la política de desarrollo. La sexta se titula: «F) Desarrollo Regional». El artículo sexto de la Ley 194/1963 de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67, está dedicado al desarrollo regional. Con este texto:

«Art. 6.º. 1. La acción del Estado, en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante, se realizará mediante el fomento de su industrialización, la mejora agraria y la modernización de los servicios.

»2. Para el fomento de la industrialización se crearán polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales.

»3. Para la mejora agraria se llevarán a cabo las actuaciones reguladas en los artículos 10 y siguientes.

»4. Para la modernización y racionalización de los servicios se concederá la necesaria prioridad a la elaboración de proyectos y a la aplicación de los créditos de inversión.

»5. A los efectos de lo que se dispone en los párrafos anteriores, el Estado procurará la colaboración ac-

tiva de la provincia como unidad política y administrativa y de los municipios en la acción de desarrollo regional».

Pero, pese a todos estos textos, las acciones regionales del I Plan nacían ya con plomo en el ala. Luego veremos el grado de su frustración. Recordemos ahora que si ha podido afirmarse que nuestra planificación del desarrollo responde al modelo francés, desde luego ello es cierto en cuanto al retraso de la regionalización del Plan. En efecto, el primer Plan francés, el Plan Monnet, tenía como objetivo la reactivación económica de Francia después del desgarro de la segunda guerra mundial. Y la planificación regional brillaba por su ausencia. Al comienzo de la década de los 50 se deja sentir la preocupación por los desequilibrios regionales, que habrían sido aumentados por la acción del Plan. Y el II (1950-1954) se preocupa ya algo de la programación regional (del Languedoc especialmente). Mendès-France y Faure son los que inician realmente la política regional a partir de 1954. En 1958 se crea la Delegación de la Ordenación del Territorio y Acción Regional (DATAR). Uno de sus frutos fue la división del territorio en veintiuna regiones, unificando las múltiples divisiones regionales diferentes que utilizaban los diversos Ministerios y organismos. El V Plan fue ya, efectivamente, regionalizado. Así como el VI. Y como nosotros no vamos todavía más que por el III Plan...

Hay, sin embargo, una fuente de in-

fluencia más concreta para la no regionalización del Plan español: el famoso «Informe del Banco Mundial» de 1962. El Informe (cuyo título real es «Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento») afirmaba con énfasis su desfavorable opinión acerca de programar el desarrollo de forma regionalizada. Según los redactores del Informe, «no es probable que el Gobierno pueda influir en este proceso (de desarrollo regional) sino marginalmente y, una vez más, la mayor contribución que puede aportar consiste en incrementar todo lo posible la tasa general de crecimiento económico. De esta suerte, el rápido desarrollo de la industria y los servicios, y aun de la agricultura en algunas regiones, demandará mano de obra y otros recursos de las regiones menos desarrolladas, aumentando así la renta tanto de las personas que emigran de dichas regiones como de las que se quedan en ellas. Aun así, dadas las grandes disparidades en recursos, densidad de población y posibilidades de crecimiento de las distintas regiones, hay que contar con que el crecimiento económico seguirá estando repartido muy desigualmente entre las regiones de España».

Amando de Miguel ha certificado cómo este pesimismo, que califica «de buen corte liberal y con agudo sentido realista», ha influido en los redactores del I Plan de Desarrollo. La política de los polos de desarrollo es, en definitiva, un **remiendo** regionalizador en un I Plan no regionalizado. Es la hoja de parra que mal cubre lo más espectacular de la desnudez regional del I Plan. Que de ello tienen conciencia clara los propios planificadores son buen testigo estas frases del propio III Plan, cuando dice (página 172): «La expansión de nuestra economía en los últimos años permite **ahora** contar con los recursos técnicos y financieros necesarios para abordar con eficacia objetivos más ambiciosos y más amplios. **Ha llegado el momento de plantear una política regional que hace unos años hubiera resultado utópica**».

El subrayado del **ahora** y de la calificación de utópica en política regional anterior lo he hecho yo recordando las declaraciones del I Plan, que más arriba he transcrito.

Pero veamos si el II Plan dedicó o no atención al tema. Sí, el II Plan declara en su propio texto que una de sus características es el desarrollo regional. Y se explica así:

«La persistencia de desequilibrios regionales y las transformaciones socioeconómicas de los últimos años aconsejan proseguir la política de desarrollo regional, enmarcando su

problemática en una concepción más amplia.

«La estrategia de esta política en el II Plan sienta las bases para una ordenación y localización a largo plazo de las actividades económicas del país, al mismo tiempo que aborda los problemas más urgentes y prioritarios derivados de los desequilibrios regionales. A tales fines se articulan las acciones precisas para impulsar las cabezas de comarca, acometer la necesaria descongestión de algunas zonas y proseguir la mejora agraria y la industrialización de las regiones de bajo nivel de renta.

«Semejantes acciones se traducen, dentro de una visión global del desarrollo, en un tratamiento variado, según las características de las distintas áreas geográficas».

Después, al tratar de la problemática socioeconómica y de la estrategia del II Plan se dedica atención nuevamente al desarrollo regional, formulando criterios generales, analizando la situación actual y los resultados de las acciones específicas del I Plan, así como delineando la estrategia de la política de Desarrollo Regional. Porque en este II Plan, junto a las políticas comercial, agraria, industrial, de turismo, etcétera, hay una «política de desarrollo regional» que, según el texto, «complementa y proyecta en su dimensión geográfica la programación sectorial, para conseguir una más justa distribución de los beneficios de la expansión socioeconómica y una mejor utilización de los recursos». Hubo en la preparación de este II Plan una Ponencia separada dedicada a «Desarrollo Regional», que elaboró una monografía que constituye un apreciable esfuerzo de estudio y exposición. El II Plan previó programas específicos de desarrollo regional correspondientes a Tierra de Campos, Campo de Gibraltar, Canarias y Polos de Promoción y Desarrollo.

Ahora bien, todo esto es lo que se dice en los textos del I y II Plan de Desarrollo. Pero una cosa es lo que se dice en un texto y otra muy distinta los resultados que en la realidad se obtengan efectivamente. Nada más letal que la mitificación del desarrollo, nada más peligroso que el fomento de la creencia en los Planes de Desarrollo como una varita mágica que resuelve todos los problemas. Insistiré. Es letal para nuestra comunidad esa mágica confianza que los españoles propendemos a tener en que cuando hemos **dicho** algo, cuando hemos **escrito** algo, hemos cambiado el mundo. «Los españoles serán buenos y benéficos». «Este libro es el Plan de Desarrollo». **López Rodó**, en su discurso de pre-



sentación en las Cortes del III Plan de Desarrollo, ha dicho con acierto: «En alguna ocasión se ha pretendido presentar como un mito el Plan de Desarrollo. Soy el primer interesado en desvanecer ese erróneo enfoque, que no se ajusta a la realidad de nuestro propósito. Ya no quedan en pie muchos mitos, pero en el desarrollo de un país menos que en ninguna parte.

«Creo que todos estamos de acuerdo en que la planificación no debe ser una bandera demagógica ni un mito que se crea para mantener artificialmente una ilusión colectiva que nunca llega a alcanzarse. En este asunto, más que en ningún otro, estamos obligados a ser sinceros».

Totalmente de acuerdo. ¡Ojalá que también lo estuvieran los locutores de TVE, o mejor aún, los redactores de los textos que ellos leen! Confieso que el tono empleado al hablar del Plan en TVE trae automáticamente a mi memoria los viejos versos: «¡Ya suenan los claros clarines!...». No. Lo que hayamos concebido, lo que hayamos dicho, lo que hayamos escrito no es nada, por muy bello, justo y deseable que sea, si no somos capaces de realizarlo. **El mejor Plan no es el más perfecto de los**

**pensables, sino el más viable de los formulados, aunque sea el más modesto de los deseables.**

Por eso hay que acallar los clarines y dedicarse a la seria tarea de analizar resultados. Obras son amores y no buenas razones. Afirmo que las acciones regionales del poder central han sido insuficientes. Afirmo que han fracasado. Y que el fracaso está patente ahí, en los hechos, en la realidad.

Estos tres artículos en SABADO GRAFICO no pretenden ser más que un espejo colocado ante los hechos. Por favor. Recuerden que rompiendo los espejos o enterrándolos no se arregla nada. Que lo que hay que arrojar es la cara, que el espejo no hay por qué. Tal vez sea posible hacer comprender que la rectificación, la aproximación sucesiva no son aspectos del planeamiento. **Es que SON el planeamiento.** Esto es difícil de vivir, de «respirar» en el país del «sostenella y no enmendalla». Pero si no conseguimos entre todos alumbiar la actitud **colectiva** que admita que rectificar no es una cobardía, ni un crimen, ni un pecado, ni un ludibrio, ni tampoco una infamia, **sino una necesidad constante**, no habrá desarrollo, por lo menos planificado.



Vamos, pues, *sine ira et studio*, a ver cómo han fracasado las acciones regionales del poder central.

## La población, criterio para medir el fracaso de la acción regional

Voy a emplear, para constatar el fracaso de la acción regional del poder central, el criterio de la población. Más concretamente, el criterio de la evolución de la población. Elegir ese criterio significa no obtener una imagen completa de la realidad, pero es un indicador válido. El III Plan de Desarrollo, en su epígrafe «La realidad regional española» (página 174), reconoce que «la realidad regional española engloba múltiples elementos económicos y sociales insertos en un espacio que, en cuanto facilita o dificulta el desarrollo, opera una discriminación entre hombres del mismo país. Sólo algunos de esos componentes son medibles, pero es evidente que, casi siempre, la mayor parte de los casos reflejan una imagen parcial de aquella realidad. Así ocurre en los indicadores de población y renta "per cápita" que se utilizan en este apartado».

Sucede que la población es mejor indicador que la renta «per cápita». La renta «per cápita» es un instrumento «grosero» de medición. Ya he señalado en número anterior de SABADO GRAFICO (número 772) que es un cociente y que, por tanto, puede aumentarse tanto aumentando el dividendo (la renta) como disminuyendo el divisor (los habitantes), cosa esta última que precisamente sucede cuando la población emigra, **subiendo entonces la renta «per cápita» de una provincia de la que centenares de miles han huido por encontrar insoportable su situación social y económica.**

Pero es que, además, la renta «per cápita» es una **media estadística**. Y por ello encubre la **distribución personal** de la renta, que es lo realmente importante. El profesor de la Universidad de Roma Claudio Scala, en su ponencia «Examen de un polo de desarrollo», ha explicado muy claramente que:

«Vale la pena llamar la atención sobre un aspecto muy importante de la cuestión: la eficacia de una política de desarrollo regional, concentrada sobre uno o más polos, puede valorarse también bajo la base del aumento de la renta "per cápita" de

la población de la región económica participante.

«El aumento de la renta "per cápita" está así considerado como importante parámetro para la valoración del éxito de una determinada política económica regional y nacional. Pero se trata de un parámetro denso e inseguro.

«Las manipulaciones de los políticos, la consolidación de los oligopolios más o menos identificados pueden hacer que aumente la renta "per cápita" y que aumente también la concentración de la renta. Por ejemplo: un 10 por 100 de los empresarios audaces de las regiones podrían agigantar el propio rendimiento, y el resto de la población mantener el nivel del rédito anterior, sin beneficiarse de la política de desarrollo.

«La renta "per cápita" es, pues, un parámetro que puede ser peligrosamente ilusorio. Lo que importa, por lo menos en un sentido de política de desarrollo con perspectivas no solamente inmediatas, sino con fines sociales, son las modificaciones que aparecen en la curva de la distribución de la renta personal.

«Y del examen de las curvas de distribución de las rentas personales, antes y después de la intervención propulsora, se podrá juzgar de la eficacia de un Plan de Desarrollo que quiera perseguir también la realización de fines sociales y económicos».

La renta que realmente es significativa no es la renta media, la renta **per cápita**, sino la renta **mediana**. Aquella renta que es tal que supone que son iguales el número de individuos que tienen rentas superiores a ella y el número de individuos que las tienen inferiores. Pero eso supone conocer la curva de distribución de rentas. De la que, en general, no se dispone.

Pero hay otras razones para emplear como criterio la población. Una de ellas, la cercanía del censo de 1970. Lo que permite manejar cifras muy sólidas.

Y una aún más importante: la de que, en definitiva, el hombre es la medida de todas las cosas. Hace cinco años, comentando el I Plan de Desarrollo, escribía yo en unos «Exigencias sociales ante el II Plan de Desarrollo Económico y Social», y lo reitero ahora, que:

«Para mí, el desarrollo es realizado por los hombres y para los hombres, por todos los hombres y para todos los hombres, o no es desarrollo. Podrá ser cualquier otra cosa: caricatura de desarrollo, opresión disfrazada, explotación pseudojustificada, lo que se quiera. Pero si el desarrollo

no lo hacen todos, la mayoría de los miembros de la comunidad de que se trate, y para todos (para la mayoría de los miembros de la comunidad), entonces, por muy grande que cuantitativamente sea, yo no creo que se trate de un desarrollo, sino de una malformación, del crecimiento de un tumor que no por aumentar el tamaño deja de aumentar la monstruosidad, la distorsión, el desequilibrio, la desigualdad, la injusticia, el desorden, en fin».

Discrepo, pues, rotundamente del título del libro del profesor **Meilan** (secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno): «El territorio, protagonista del desarrollo» (Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971). Y discrepo con igual rotundidad de la frase del III Plan, página 171: «El territorio se configura, pues, como un auténtico protagonista del desarrollo».

**No. No. No.** El protagonista del desarrollo no es el territorio. Es el hombre. Pero el hombre **en el territorio**. El hombre **haciendo** el territorio y a la vez **siendo hecho** por el territorio. El protagonista del desarrollo es la interacción de los hombres entre ellos y entre ellos y el territorio, que les condiciona y que les transforma, y al que ellos condicionan y transforman.

Sucede que eso tiene un nombre: **región**. El auténtico protagonista del desarrollo es, desde luego, un protagonista colectivo: la región, resultante precisamente de la interacción de hombres y territorio durante largo tiempo. ¿Es que tenemos miedo de las palabras? ¿O es que creemos que cambiando los nombres se cambian las realidades?

**Auger** ha dicho, robándole a **Lasuen** una metáfora, que «para los planificadores hay ante sus ojos un caracol y hay una concha: el caracol son los habitantes, y la concha es el aparato físico». Añado que el caracol siempre está en una concha condicionando y siendo condicionado por ella. El hombre está siempre en un territorio. Y es ininteligible sin él.

### EN EL NUMERO PROXIMO:

**Los municipios «urbanos» también pueden perder población cuando están situados en regiones deprimidas. El fracaso de las acciones regionales del poder central. Los Polos de Burgos, de Huelva, de La Coruña, de Sevilla, de Vigo, de Valladolid, de Zaragoza. Los polos de descongestión. El Campo de Gibraltar. Tierra de Campos. El cambio de planificaciones.**