

TOMAS MANCHA NAVARRO (*)

**LA CIENCIA REGIONAL EN ESPAÑA:
PLANTEAMIENTOS ACTUALES**

La Ciencia Regional (1) es, sin duda alguna, la más joven de las Ciencias Sociales ya que surge a fines de la década de los 40 básicamente por el tratamiento insatisfactorio e insuficiente dado al factor *espacio* en los estudios económicos, tanto teóricos como aplicados, siendo su impulsor más decidido el Profesor Walter Isard, a nivel particular, y la Regional Science Association (R.S.A.) a nivel institucional.

Precisamente, a partir de 1954 con la creación de la R.S.A. en los Estados Unidos es cuando comienzan a aparecer en otros países las secciones nacionales: Francia, Reino Unido, Suecia, Japón, etc. Y dentro de esta dinámica, en 1976, se constituye legalmente la Asociación Española de Ciencia Regional (A.E.C.R.) con unos claros objetivos definidos en el artículo III de sus Estatutos:

- a) promover el intercambio de estudios sobre cuestiones regionales.
- b) favorecer la investigación y la difusión de métodos, técnicas e instrumentos que afecten a la Ciencia Regional.
- c) fomentar la colaboración entre los asociados en temas regionales.

(*) Profesor del Departamento de Política Económica. Universidad de Málaga.

(1) El concepto de Ciencia Regional es una cuestión sobre la que no existe un acuerdo generalizado. A título de ejemplo baste con señalar que Walter Isard en el libro: *Introduction to Regional Science*, Prentice-Hall New-Jersey 1975, pág. 5, da trece definiciones distintas, llegando a la conclusión de que "cada investigador o estudioso necesitará desarrollar o sintetizar su propia definición después de haber leído este libro o cualquier otro estudio".

- d) impulsar el estudio de la Ciencia Regional en los centros docentes y de investigación.
- e) asesorar a los asociados en planteamientos y estudios regionales.
- f) promover publicaciones, conferencias y cualquier otra actividad que revierta en una mejora del análisis y las acciones regionales.

En esta línea, la A.E.C.R. ha celebrado hasta la fecha seis reuniones (2) las dos primeras previas incluso a su constitución oficial. De una forma sintética las fechas, lugares y temas que se trataron fueron los siguientes:

- **I Reunión** (Madrid, diciembre 1973): Economía Regional en España.
- **II Reunión** (Canarias, mayo 1975): Región y desarrollo: el caso español.
- **III Reunión** (Oviedo, octubre 1976): Empresa pública, Hacienda Pública, Servicios Colectivos y Marco institucional en relación con el desarrollo regional.
- **IV Reunión** (Sevilla, mayo 1978): Transporte y Desarrollo Regional.
- **V Reunión** (Zaragoza, noviembre 1979): Población y mercados de trabajos regionales; Sistemas de información regional; Fondo de Compensación Interterritorial; Comunidades Autónomas y desarrollo regional; y Aspectos relevantes de la región aragonesa.
- **VI Reunión** (Valencia, noviembre 1979): Crisis sectorial y marco regional; Areas de montaña, Instrumentos del análisis regional; F.E.D.E.R. y programas de desarrollo; y Servicios públicos y la L.O.F.C.A.

(2) Las ponencias y trabajos expuestos en estas reuniones se encuentran publicados, salvo las de la III Reunión y la VI. De una forma concreta y siguiendo un orden cronológico son: — *Economía Regional en España*. Servicio de Estudios del Banco Urquijo. Barcelona 1975. — *Estudios Regionales*. Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico. Madrid 1975. — *Transporte y desarrollo regional*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla 1980. — *Actas de la V Reunión de Estudios Regionales*. Editado por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza y Rioja, a punto de publicarse.

Después de este breve preámbulo, pasamos a exponer el objeto esencial de esta nota: destacar las líneas generales de los trabajos presentados a la VI Reunión de Estudios Regionales celebrada en Valencia entre el 26 y el 29 de noviembre de 1980, así como reseñar algunas ideas allí expuestas y que por su interés conviene divulgar.

Con ocasión de este acontecimiento se reunieron especialistas de diversos campos: economistas, geógrafos, arquitectos, ingenieros, etc. que ofrecieron una visión multidisciplinar de los siguientes puntos —que constituían, por otra parte, las cinco áreas de trabajo fundamentales— (3):

- 1) Las repercusiones de las crisis sectoriales en el marco regional.
- 2) El condicionante geográfico en las áreas de montaña.
- 3) Aspectos teóricos y técnicos aplicados en el análisis regional.
- 4) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.) y los programas de desarrollo en España.
- 5) La prestación de servicios públicos garantizada por la Constitución y la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.).

Es preciso insistir en que escapa de nuestras posibilidades el hacer un apretado resumen de las ponencias y comunicaciones presentadas en cada uno de estos grupos, por ello simplemente nos vamos a limitar a poner de relieve algunas ideas que expuestas abiertamente, o no, han *flotado* en el ambiente de la Reunión y que, unas por lo *novedosas* en su contenido y otras por lo conveniente de su aplicación conviene divulgar, para que los *policymakers* tomen buena nota de ellas e intenten, en la medida de lo posible, introducirlas dentro del esquema general de nuestra política económica.

Una primera cuestión de importancia estriba en el hecho de que la *crisis económica*, en su vertiente espacial, está incidiendo duramente en unas regiones, que hasta el momento no se veían afectadas de una forma clara por la misma: Euskadí, Cataluña y Madrid, muy especial-

(3) Cada grupo de trabajo tenía dos o tres ponencias y se dividía posteriormente en distintos subgrupos que aglutinaban de una forma homogénea las diversas comunicaciones presentadas.

mente la primera (4), como se manifiesta por el hecho de que las tasas de paro, que mantienen actualmente una tendencia alcista, se sitúan por encima de las tasas medias españolas, además de la atonía inversora. Todo ello, viene a corroborar que la crisis actual es algo más amplia y profunda que una simple crisis energética, incidiendo y afectando con más intensidad a ramas concretas del sector industrial: siderurgia, bienes de equipo, construcción de automóviles, etc., en las que se ha venido fundamentando el desarrollo industrial español desde los años sesenta y en las que de una forma manifiesta se ha ido concentrando la actividad inversora, tanto a nivel privado, como a nivel estatal con acciones concertadas en algunas de las mismas, y facilidades de acceso al Crédito Oficial y otro tipo de ayudas, en otras.

Con esto, no queremos significar, sin embargo, que las regiones menos desarrolladas hayan mejorado sus posiciones, sino que la crisis ha extendido su "campo de acción" a la totalidad del Estado español, dado que ni Andalucía, Extremadura, ni ninguna otra de las áreas deprimidas españolas han visto que sus indicadores a este respecto (tasa de paro, inversión, etc.) señalen el levantamiento de su actividad económica, ni la solución a los graves problemas de fondo que, con carácter endémico, vienen afectando a las mismas.

Por otra parte, las repercusiones intrarregionales son desiguales, en el sentido de que algunos trabajos presentados en esta línea (5) han puesto de manifiesto como dentro de una misma región existen marcadas diferencias entre unas zonas y otras, viéndose fundamentalmente afectadas aquellas comarcas con un nivel de desarrollo más alto, en particular las áreas urbano-industriales.

En suma, desde este punto de vista se hace urgente una *reconversión industrial* que tenga en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. Los efectos de la nueva división internacional del trabajo sobre la economía española.
2. La redefinición de los sectores estratégicos y claves, poniendo un especial énfasis en los denominados sectores punta.

(4) Quizás las actuales condiciones socio-políticas por las que atraviesa el País Vasco, incidan poderosamente sobre esta caída de la actividad económica y sea un factor adicional que agrave la situación.

(5) Dentro del primer área de trabajo un buen número de comunicaciones estaban referidas a las repercusiones de la crisis en áreas concretas: Andalucía, Castilla la Vieja, Euzkadi, Valencia, etc.

3. Los problemas que plantean los cambios tecnológicos y estructurales.

4. La situación particularmente delicada de las zonas subdesarrolladas del país.

La anterior idea conecta de una forma clara con una de las líneas de trabajo allí mantenida: *los instrumentos de análisis regional*. De manera que las distintas técnicas de análisis pueden permitir conocer con mucho mayor detalle, de una forma más pormenorizada, el impacto de la crisis tanto a nivel regional como sectorial y, por ende, poder orientarse de una manera más correcta las posibles medidas a tomar (6). En esta vía, las técnicas de análisis input-output ocupaban buena parte de la atención de los allí presentes, demostrándose además la necesidad de que las estadísticas se encuentren lo más desagregadas y detalladas posibles, cosa que no siempre sucede, particularmente en España donde lejos de avanzarse por parte del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) en el suministro a los usuarios de datos desagregados, ya sea a nivel regional o sectorial, estamos asistiendo a pérdidas de información en algunos campos, que hace unos años se encontraban cubiertos, si no de una forma perfecta, sí al menos satisfactoriamente (7).

La mayor parte de los trabajos presentados sobre técnicas de análisis regional eran investigaciones aplicadas al caso español, aunque no faltaron tampoco tratamientos y consideraciones de carácter teórico sobre las mismas. En concreto, se abordaron cuestiones relativas a la determinación de sectores clave, tanto a través de los eslabonamientos (*linkages*) intersectoriales como mediante técnicas de triangulación, aspecto éste de gran interés, máxime si consideramos que la determinación *ex ante* de los sectores polarizadores de una economía puede facilitar enormemente una planificación de la misma acorde con la realidad. Otro punto de interés, lo constituyeron los estudios sobre los flujos financieros interregionales, con interesantes aportaciones metodológicas en cuanto a la manera de estimarlos, ya que el conoci-

(6) Un auxiliar indispensable de este tipo de análisis lo constituyen los estudios monográficos efectuados sobre áreas concretas, ya que el uso de las técnicas arriba mencionadas conducen, a veces, a resultados de difícil explicación para quienes no conocen adecuadamente los mecanismos de desenvolvimiento de la economía en cuestión.

(7) Un claro ejemplo puede ser los datos relativos al sector industrial, en el que gracias a las Encuestas de Producción Industrial (E.P.I.) se disponían de un cúmulo de información si no suficiente, al menos importante para emprender diversos trabajos. Al desaparecer el Servicio Sindical de Estadística, órgano encargado de elaborarlas, esta información no se logra suministrar por parte del I.N.E. en las mismas condiciones a pesar del esfuerzo en la realización por el mismo del Censo Industrial.

miento de los mismos puede despejar dudas acerca de los movimientos de capital entre las regiones españolas, una de las muchas lagunas estadísticas existentes en nuestro país, y que ha originado no pocas controversias entre los estudiosos del tema. Por último, se presentaron también interesantes trabajos en el campo de modelos de planificación desde la vertiente espacial.

Al hilo de la cuestión, es preciso destacar la enorme sorpresa originada en numerosos participantes extranjeros por el alto nivel alcanzado por los expertos españoles en este campo concreto de la economía regional. Por otro lado, ello viene a demostrar, una vez más, que la única manera de significarse en el terreno de los estudios económicos es a través de la lengua inglesa, vehículo común y difusor más adecuado de los trabajos, especialmente dentro de la Ciencia Regional, aunque a través de reuniones como ésta de la A.E.C.R. se logre vía invitaciones a profesores extranjeros que los trabajos de los especialistas españoles se conozcan fuera de nuestro país sin necesidad de ello.

Otro aspecto de gran interés tratado en esta VI Reunión de Estudios Regionales, fue la cuestión relativa a la escasa atención que han venido recibiendo los problemas de las *áreas de montaña* dentro de los programas de desarrollo regional, particularmente en el caso español, que por disponer de una orografía enormemente accidentada debería cuidar especialmente este frente de actuación que, por otra parte, en un plano teórico se encuentra íntimamente ligado con la política agrícola y ganadera, además de constituir un punto esencial de la planificación y organización territorial. En concreto, los trabajos presentados apuntaron en un triple frente (8):

- a) La montaña como área deprimida
- b) Medio físico y organización del espacio
- c) Problemas socioeconómicos de la montaña.

Por lo que se refiere a los programas de desarrollo regional, es un hecho comprobado que, en general, las políticas regionales seguidas hasta la fecha no han evitado el incremento de las desigualdades regionales, pudiendo este problema agudizarse aún más dentro del proceso de integración económica de la Comunidad Económica Europea

(8) A pesar de que el carácter interdisciplinar de las jornadas propicia la participación de distintos especialistas, este fue un campo en el que abundaron los trabajos de geógrafos, que tradicionalmente han sido los que en España han centrado su interés en el mismo.

(C.E.E.) incluso a pesar de la puesta en práctica de algunos instrumentos, como el F.E.D.E.R., que intentan paliar dichos efectos negativos (9). En este sentido, es importante destacar una idea que se barajó en algunos de los trabajos presentados, cual es que en la actual situación de crisis el objetivo *eficiencia* debe primar sobre el de *equidad*, de manera que caso de emprenderse programas de desarrollo regional, en el marco de una planificación regional global, debe buscarse antes la máxima productividad de los recursos a utilizar que el pleno empleo de los mismos. En otras palabras: *hay que elegir la localización más eficiente de los recursos disponibles*, olvidando la consecución del *trade-off* entre dos objetivos que están *per se* en permanente conflicto.

Ahora bien, esta propuesta de claro corte neoliberal, que tiene su fundamento básico en que la actual situación de crisis económica impide pensar en términos de equidad a mi juicio descansa en un supuesto erróneo: considerar que las decisiones de política económica se toman siempre con criterios de racionalidad, olvidando que en este proceso de toma de decisiones tienen gran importancia las diversas etapas por las que se pasa antes de adoptarlas, así como los posibles problemas de los retardos que los efectos de la aplicación de dichas medidas conlleva (10). En otras palabras, que en este proceso entran con frecuencia factores de tipo político que distorsionan la "racionalidad económica" de la medida a adoptar.

Referida toda esta cuestión al caso español la interrogante que se abre tiene sin duda una respuesta difícil de encontrar: ¿Pueden hacerse compatibles las prioridades sectoriales y las necesidades regionales?. La cuestión se agrava más si consideramos que en la actualidad España está en puertas de una remodelación administrativo-territorial que dará lugar a lo que algunos llaman: *La España de las autonomías*, introduciéndose pues un factor adicional que hace más complicada aún la búsqueda de una solución que lógicamente, desde mi particular punto de vista, sólo puede venir por una planificación de "abajo hacia arriba" (*bottom up*), condicionado todo por la necesaria existencia de un órga-

(9) Entre otras razones porque los fondos que se canalizan por esta vía no son lo suficientemente importantes como para lograr resultados espectaculares.

(10) Vid Kirschen et alia: *Política Económica Contemporánea* Oikos-Tau. Barcelona 1968 pág. 289 y ss., a propósito de las etapas de elaboración de la política económica y los retardos de la misma.

no coordinador de las políticas económicas de los Entes Autonómicos y Preautonómicos (11).

En este sentido, los llamados "planes de urgencia" implementados en algunas de las regiones subdesarrolladas, Andalucía (P.U.A.), Extremadura (P.U.EX.) y Canarias (P.U.CAN.) carecen de la necesaria coordinación y por tanto conducen a veces a la consecución de objetivos que están en discordancia con las directrices generales de política económica fijadas a nivel central, por lo cual se plantean graves problemas a la hora de ser asumidos por el poder ejecutivo (12).

De todas formas, la idea expresada con anterioridad acerca de la búsqueda de la eficiencia como objetivo prioritario de la política económica no significa que la dicotomía política sectorial — política regional se incline decididamente a favor de la primera, sino que ésta, en los momentos actuales, debe tener en cuenta dos elementos que han constituido, por un lado, sus principales limitaciones y, por otro, la han conducido a agravar la problemática de las diferencias interregionales:

- 1) La no consideración de una dimensión espacial explícita.
- 2) La no consideración de su interdependencia tanto en una estructura nacional como dentro de las diversas economías regionales.

Otro campo de estudio, al que ya hicimos referencia en páginas anteriores, fue el relativo a las implicaciones que en materia regional puede tener la ampliación a doce miembros de la C.E.E. y sus repercusiones a nivel regional, especialmente referidas a España.

Sin duda alguna, unos de los puntos más interesantes tratados estribó en las condiciones que se exigirían por parte de la Comunidad a España para acceder a las ayudas previstas, en los distintos instrumentos de acción regional: F.E.D.E.R., B.E.I. (Banco Europeo de Inversiones) y F.E.O.G.A. (Fondo Europeo de Orientación y Garantías Agrícolas), dentro de unos determinados programas de desarrollo re-

(11) La Constitución aprobada en diciembre de 1978 alude en su artículo 131.2 a un *Consejo* como órgano encargado de dicha labor de coordinación. Pero en la práctica, tal Consejo ha tenido tres versiones distintas:

- Consejo de Planificación
- Consejo Económico-Social
- Consejo de Política Fiscal y Financiera,

sin que ninguno de ellos tenga claramente definidas sus funciones.

(12) La reciente polémica planteada hace unos meses con la discusión en el Parlamento del Presupuesto de 1981 a cerca de la inclusión en el mismo del P.U.A. es un claro ejemplo de lo afirmado.

gional. En este sentido, quedó claro que la entrada no iba a suponer que los fondos se canalizaran automáticamente hacia las áreas deprimidas españolas, sino que sería necesario la elaboración de unos planes de acción en los que se evaluaran de una forma clara las necesidades financieras que los mismos conlleven, aparte de que la propia Administración española tendría que colaborar financiando un determinado porcentaje de dicho programa de desarrollo (13).

La resultante de todo este proceso lleva aparejada una situación problemática desde el momento en que cabe pensar que las comunidades autónomas tienen que tomar parte en la elaboración de estos planes, que por otra parte deben estar coordinados al objeto de que no se planteen conflictos de objetivos entre unas áreas y otras, y ya vimos como este aspecto de coordinación es una cuestión que de momento no está clara como va a afrontarse, ya que en el fondo depende de factores políticos cuya evolución es difícil de preveer (14).

De una forma concreta, los trabajos que estudiaron las implicaciones de la adhesión a nivel regional se circunscribieron a tres áreas concretas: Andalucía, Canarias y País Valenciano, aunque a través de otros canales de difusión están en la actualidad proliferando este tipo de estudios para otras zonas del Estado español, así como enfoques del problema desde una perspectiva sectorial, terreno en el que quizás se está haciendo un mayor hincapié, sin duda por el propio sentido con el que la Administración Central española está llevando las negociaciones con los órganos comunitarios, a pesar de afirmaciones —de marcado carácter político— efectuadas por los encargados de las mismas, en el sentido de que quieren incluir, y que de hecho así lo hacen, planteamientos regionales en este delicado tema de la adhesión a la C.E.E.

No quisieramos terminar estas líneas, sin hacer una referencia a una cuestión que si bien en la actualidad no ha adquirido una dimensión importante, sin duda en el futuro la adquirirá: *la L.O.F.C.A. y la descentralización de la actividad financiera* fundamentada en tres mecanismos básicos, regidos todos ellos bajo el principio de solidaridad:

- 1) Las dotaciones al Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.).
- 2) Las subvenciones de compensación.

(13) Para una visión más pormenorizada de toda esta cuestión se recomienda ver Roberto Velasco: *La financiación del desarrollo*. Zugaza. Bilbao 1977.

(14) Recordar en este aspecto todo lo dicho en páginas anteriores acerca de la configuración del futuro *Estado de las Autonomías*.

3) La determinación del coste efectivo de los servicios públicos.

Este aspecto crucial de la futura evolución político-administrativa de España requiere un tratamiento interdisciplinar, de manera que, al menos, tanto los hacendistas, los administrativistas y los especialistas en economía regional tendrán que dirigir su centro de atención hacia el mismo. En primer lugar porque la L.O.F.C.A. posee una insuficiente regulación en materia presupuestaria lo cual puede dificultar enormemente la actuación de los tres mecanismos antes mencionados; en segunda instancia porque debe producirse una articulación de competencias entre los cinco entes administrativos que van a gozar de personalidad jurídica: Estado Central, regiones, provincias, comarcas y municipios; y en tercer lugar porque los estudios económicos acerca de las necesidades que en materia de servicios públicos demandan cada una de las regiones españolas van a tener un carácter fundamental.

Bajo las consideraciones anteriores en la VI Reunión de Estudios Regionales se abordó esta problemática en un triple frente:

- 1) *Estructuración de los ámbitos de decisión* (15).
- 2) *Oferta de servicios públicos.*
- 3) *Financiación de Comunidades Autónomas y LOFCA.*

En suma, desde la perspectiva específica de la economía española las ideas básicas que se derivan de este congreso son:

1) La necesidad de implementar una política de reconversión industrial que tenga en cuenta de una forma explícita el factor espacial, a la hora de afrontar la crisis económica.

2) El importante papel que las técnicas de análisis regional pueden jugar a la hora de planificar, y la necesidad de que ésta planificación se efectúe de "abajo hacia arriba", debiendo existir un órgano que articule y coordine todas estas políticas regionales.

3) El hecho de que la adhesión a la CEE no va a suponer, desde el punto de vista regional, la "panacea" que resuelva todos los problemas planteados, sino que será también necesaria la decidida actuación de la Administración, considerada en su doble vertiente: central y re-

(15) Conviene aclarar que bajo este título se abordaron cuestiones relativas a la armonización entre Hacienda Central y Haciendas Locales, así como de articulación de competencias entre los distintos entes territoriales.

gional, para paliar las agudas diferencias entre unas áreas y otras. Aparte de que todo ello habría que considerarlo y dentro de una CEE ampliada a 12 miembros y donde las regiones deprimidas españolas no estarían precisamente en la cola del *ranking*.

4) La importancia que jugarán los distintos mecanismos de descentralización financiera, en particular el F.C.I., dentro de la futura configuración regional del Estado Español y que enmarcados dentro de la L.O.F.C.A. plantearán ciertos problemas, tanto de carácter político como económico, que tendrán difícil solución.

Por todo ello, a modo de resumen final, podíamos decir que la VI Reunión de Estudios Regionales celebrada en Valencia ha supuesto un conocimiento del estado de la Ciencia Regional en España y una corroboración de que el nivel de los estudios regionales en nuestro país ha adquirido una dimensión comparable a la de cualquier país occidental, faltándoles quizás, como mencionamos en páginas anteriores, una mejor canalización hacia el exterior que consiga su difusión. En este sentido, la A.E.C.R. está cumpliendo un papel clave al invitar a estas reuniones a prestigiosos expertos internacionales, como medio de integrarnos en el contexto mundial de la Ciencia Regional.

