

ENRIQUE TORRES BERNIER

Relaciones entre política económica estatal y regional

LOS CONFLICTOS DE OBJETIVOS EN LAS POLÍTICAS REGIONALES: EL CASO ANDALUZ

Vamos a intentar en este trabajo plantear un problema que tanto por su complejidad como por su importancia exigiría un tratamiento más extenso y profundo que el que podemos proporcionar en estas breves consideraciones. No obstante, la necesidad y oportunidad de plantearlo en estas Jornadas de Estudios Andaluces y en estos momentos críticos de la historia del regionalismo español, justifican de sobra, en nuestra opinión, la pobreza de aportaciones concretas y trabajos empíricos con que, por desgracia, hemos de abordar el tema.

No constituye ningún secreto que en Ciencias Sociales los hechos van siempre por delante de las elaboraciones teóricas que aclaran, justifican y explican los mismos sistematizándolos con el suficiente rigor y generalidad como para poder efectuar predicciones e intervenir sobre la realidad con garantías de no equivocarse demasiado. En la actualidad las autonomías se están imponiendo en España como un hecho consumado de nuevo modo de convivencia. Nos guste o no, esto se ha de traducir en una serie de cambios en lo político, en lo social y en lo económico cuyo análisis teórico ha de hacerse, aunque sea de una manera un tanto precipitada e incompleta, utilizando junto con el propio utillaje la experiencia de otros países, si no queremos, al menos una buena parte de los españoles, llevarnos sorpresas poco agradables, o lo que es aún peor, aumentar nuestra dosis de desencanto.

En esta ponencia lo que pretendemos es apuntar los principales problemas que pueden darse en el desarrollo de la política económica regional desde su perspectiva autonómica tratando siempre de hacer referencia al caso andaluz. Hay que dejar claro que esta «revisión de conflictos» no pretende ser exhaustiva ni desde el punto de vista teórico, ni en sus aplicaciones a Andalucía. Constituye una primera aproximación al tema en la que se incluyen algunas hipótesis que pueden ser base de futuros trabajos.

1. LA POLÍTICA ECONOMICA REGIONAL COMO POSIBLE FUENTE DE CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS

El reconocimiento de los entes autonómicos lleva parejo el de los posibles conflictos de éstos con otros de distinto rango territorial (1) o entre ellos mismos. No debemos suponer, desde luego, que con anterioridad no existiesen esos conflictos, lo que ocurría es que no tenían un cauce institucional que los representara, de manera que se resolvían de un modo diferente, bien mediante decisiones unilaterales que sólo atendían a sus propios criterios e intereses, bien mediante el juego de los grupos de presión que en muchas ocasiones se transformaban en «individualidades de presión» (2).

Según los protagonistas y las esferas de decisión y competencia se pueden dar diversos enfoques de la política regional. Hay clasificaciones como las de Kulinski y Tinbergen (3), de indudable interés. Aquí, intentando sólo ofrecer una visión general del problema, vamos a distinguir tres tipos de enfoques diferentes.

El primero de ellos es el que tiene como origen las políticas económicas y sociales nacionales de las cuales se derivan unas inmediatas consecuencias regionales. Dentro de este enfoque se pueden distinguir, a su vez, varios tipos de políticas regionales según la forma y criterios de aplicación de la política regional (4). Así, puede aplicarse dándosele una «orientación regional» (5) o por el contrario sin cuidar dicho aspecto. En el primer caso, se trataría de una política nacional «regionalizada», en el segundo, la regionalización de la política nacional sería una simple consecuencia de la necesidad de situarse en el espacio las actividades económicas, dependiendo pues, su resultado de las decisiones de localización de las unidades de producción y de consumo. También se puede distinguir en este apartado las políticas globales de las políticas sectoriales del Estado, que tendrán consecuencias diversas en la perspectiva regional.

El segundo enfoque a distinguir en la política regional es aquel que parte de instancias inferiores a la región (la provincia y el municipio en el caso español) y que por una serie de circunstancias concretas cobran o asumen las dimensiones de la misma. También aquí habría que distinguir cuando este hecho se produce de un modo circunstancial (para resolver un problema concreto, por ejemplo), o

(1) En el desarrollo de la ponencia se han considerado, fundamentalmente, la existencia de tres niveles territoriales; la nación, la región y los entes inferiores. Se podía, por supuesto, haber hecho una división más detallada de entidades territoriales.

(2) Es clásico del anterior régimen este tipo de «presiones» hechas por gobernadores civiles o «personalidades» provinciales de reconocido prestigio político.

(3) BOISIER, S.: Ed. Colegio de Ing. Canales y Puertos. Madrid, 1976, págs. 30 y 31.

(4) Fundamentalmente se realiza con carácter instrumental, sectorial o regional cuando se distribuyen por regiones los objetivos macroeconómicos.

(5) Es lo que en terminología económica se suele llamar política de acción regional.

permanente, y cuando afecta a toda la sociedad regional o sólo a una parte de la misma (como podrían ser las acciones sectoriales).

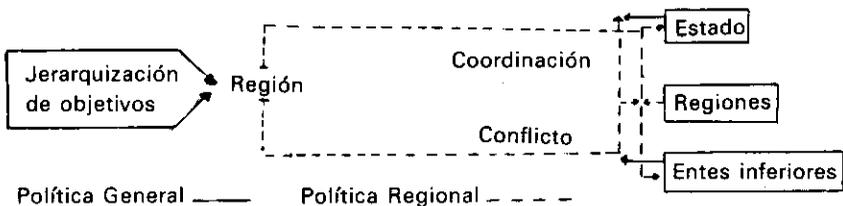
Por último, el tercer enfoque es aquel que parte de la propia región, teniendo su origen y aplicación en la misma, siendo a la que con mayor precisión puede llamársele política regional.

Tanto las acciones que tienen su origen en el Estado con resultados, deseados o aleatorios, sobre las regiones, como las que parten de instancias inferiores a las mismas y las que nacen y son llevadas a efecto por voluntad regional, se simultanean (6) y pueden ser coincidentes o entrar en conflicto. Nuestra intención es, precisamente, tratar de sistematizar y estudiar este conjunto de posibles conflictos, situándonos desde el tercero de los enfoques, es decir, desde la perspectiva de la región con capacidad para perseguir por sí misma sus propios objetivos, y trasladando estos esquemas teóricos, siempre que esto fuese posible, al caso andaluz.

La política elaborada desde la propia región puede entrar en conflicto con las demás políticas, regionales o no, elaboradas por los distintos entes territoriales, incluyendo el resto de las regiones. Ahora bien, al examinar dicha conflictividad hay que tener en cuenta que la política regional, venga de donde venga, tiene, sobre todo, un carácter estructural (7) y, por tanto, sus actuaciones han de encuadrarse en el marco del medio y largo plazo.

Vamos a intentar sistematizar los principales tipos de conflictos que se pueden dar en la persecución de los objetivos regionales desde la misma región, de cara a realizar después una serie de reflexiones sobre el caso de Andalucía dentro del contexto español. Para ello vamos a fijarnos en el esquema que insertamos a continuación.

RELACIONES DE POLITICA ECONOMICA ENTRE LOS DISTINTOS ENTES TERRITORIALES



(6) Es evidente que estas políticas regionales pueden perseguir objetivos distintos o incluso contrapuestos al ser representativas de intereses y entes territoriales diferentes.

(7) Este hecho a pesar de ser comunmente admitido, no suele tener demasiado reflejo en la práctica a causa fundamentalmente de los sistemas electorales democráticos con los intereses y limitaciones que esto lleva consigo. Hay que tener en cuenta que para ciertos aspectos de política estructural los plazos temporales no pueden ser inferiores a 15 ó 20 años.

El primer conflicto al que hay que hacer referencia es el que puede darse dentro de los objetivos propios de la política regional. Su resolución es condición previa para que planteemos la posibilidad de cualquier otro conflicto, ya que se trataría de «definir» la política regional a seguir.

Al igual que a nivel de Estado hay una jerarquización de objetivos de política económica que se unen por relaciones de conflictividad y coincidencia, a nivel regional, salvando las debidas distancias, también se plantea el mismo problema, que exige para la elaboración de un programa de política regional una mínima definición de objetivos a alcanzar y de prioridades entre los mismos. Las relaciones entre objetivos serán cualitativamente semejantes a las que se dan en el ámbito nacional, aunque con sus peculiaridades. Así, la estabilidad de precios como objetivo de política regional se centrará fundamentalmente en los aspectos estructurales de la misma (no en balde la política regional es fundamentalmente estructural), aunque también puede desempeñar cierto papel a corto plazo en la estabilidad de costes (concretamente en el mercado laboral regional) y en la regulación de la demanda (presupuesto regional). Este objetivo es contrario a los de crecimiento y pleno empleo que a su vez, aún siendo coincidentes pueden presentar a largo plazo ciertas incompatibilidades entre los mismos, como veremos más adelante. Otros objetivos de política económica como la distribución personal de la renta se incluirán dentro de la esfera regional según el ámbito de competencias de la misma, aunque generalmente entran en la esfera del Estado central.

Para muchos autores parece que el equilibrio externo no puede considerarse como problema a nivel regional. Nada más lejos de la realidad, las relaciones exteriores de la región han de ser vigiladas periódicamente si se quiere evitar el peligro de una descapitalización de la misma.

La política regional tiene que formular una jerarquía de objetivos propia que luego ha de reflejarse en la práctica. Ahora bien, generalmente estos objetivos se centran en aspectos estructurales y en particular en temas como la asignación de recursos y las reconversiones sectoriales, aspectos íntimamente ligados al crecimiento, aunque también intervenga en cuestiones como la creación de empleo y obtención de servicios y, sobre todo, en los campos no económicos como pueden ser en general los culturales (lengua, costumbres, etc.).

Una vez resueltos los conflictos internos de la política regional, la primera posibilidad que debemos considerar es la de que exista desacuerdo entre los objetivos de la política nacional y los que persiga una región determinada. En principio puede parecer improbable la conflictividad de objetivos entre estos niveles puesto que, como ya apuntamos, mientras que la región basa su política en aspectos estructurales, el gobierno central es el protagonista de la política coyuntural. No obstante, hay que tener en cuenta que el gobierno posee también una política estructural (al menos a medio plazo) que se manifiesta, sobre todo,

en los aspectos sectoriales y que la política coyuntural tiene unas consecuencias más o menos mediatas sobre los aspectos más permanentes de la economía. De otro lado, hay que contar con que el gobierno central suele, en los países desarrollados, tener su propio programa de acción regional que debería estar coordinado con los de las distintas regiones pero que, por razones de equilibrio interno e incluso externo, podría estar en contradicción con ellos en cuestiones tan importantes como la promoción industrial y la emigración.

Un tercer núcleo de posibles conflictos lo constituyen los objetivos perseguidos por las distintas regiones. En general se puede decir que los principales problemas se encontrarían en las posiciones que ante temas como paro, crecimiento y financiación, tomarían las regiones más prósperas frente a las subdesarrolladas.

Por último, habría también que tener en consideración las políticas de los entes inferiores a los regionales, tanto en sus aspectos locales como en las eventuales dimensiones regionales que puedan adoptar para sectores o problemas determinados. Mientras que en este último caso los conflictos podrían resolverse mediante una adecuada coordinación, tal como apuntamos al hablar de la política regional del gobierno central, en el de las medidas tendentes a la consecución de objetivos locales puede darse con frecuencia posturas encontradas con las de ámbito regional. Aquí las discordancias hay que buscarlas más en proyectos concretos (la «etapa de proyectos» en terminología de Tinbergen) que en objetivos genéricos de política económica.

2. LOS CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS INTERNOS EN LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

La jerarquización entre objetivos constituye, tal como hemos apuntado, un paso previo a la puesta en marcha de cualquier política regional. Esta jerarquización está íntimamente relacionada con la estructura económica que la región en concreto presente y con los principales problemas con que se encuentre el funcionamiento de su economía. En esta fase las orientaciones ideológicas y la estrategia política juegan un importante papel a la hora de ordenar los objetivos según su categoría.

La conflictividad de objetivos de política coyuntural (a corto plazo) no se ve agudizada por ser éste un terreno en el que la política regional deja sentir debilmente su influencia. No obstante, existe un cierto grado de contraposición que aumenta de importancia si tenemos en cuenta las consecuencias estructurales que la consecución de esos objetivos suele tener.

En primer lugar, está la contraposición estabilidad de precios-crecimiento regional (y pleno empleo). El papel de la política regional en este conflicto es

escaso, ya que la estabilidad es un objetivo fundamentalmente a corto plazo (8) encomendado a la política global del Estado. A pesar de ello, puede darse el caso en mercados intrarregionales que una política de crecimiento en la región produzca tensiones inflacionistas. En una visión a largo plazo, no tiene por qué contradecirse las reformas estructurales tendentes a la estabilidad (transparencia e integración de mercados, por ejemplo), con el crecimiento y el pleno empleo (9), ya que inducirían a una mejor asignación de recursos.

Más importancia tiene el hipotético conflicto que pudiera darse dentro de una política regional entre los objetivos de pleno empleo y crecimiento a medio y largo plazo respectivamente. El acudir a una política de creación masiva de puestos de trabajo puede afectar la estructura productiva regional hasta el punto que hipoteque toda futura posibilidad de crecimiento. Este dilema lleva emparejado a nivel regional dos problemas subyacentes, el de admitir la emigración como instrumento para conseguir el pleno empleo y el de la selección de los sectores a promocionar dentro de la región.

El equilibrio externo ha de ser considerado en su posible contradicción con el resto de los objetivos regionales examinándolo bajo la perspectiva del largo plazo. Una economía regional por ser abierta e integrada con el resto del país será sectorialmente desequilibrada en cuanto a sus relaciones con las demás regiones, pero el problema se presenta cuando existe un persistente desequilibrio global en lo que podríamos llamar la balanza de pagos regional, que conduciría, en caso de que este desequilibrio fuese deficitario, a una progresiva descapitalización de la región.

Otros objetivos regionales de carácter más estructural como la asignación de recursos, la dotación de servicios públicos, reestructuración industrial, etc. (10), podrían entrar en conflicto en alguna ocasión, pero estos casos no son generalizables dependiendo mucho de la situación concreta de que se trate.

Si centramos nuestra atención en el caso andaluz el primer hecho de importancia que nos encontramos es la inexistencia de un plan que defina, al menos de una manera genérica, los objetivos regionales. La existencia de algunos proyectos o iniciativas unilaterales no pueden ser consideradas como vinculantes para la actuación del ente preautonómico ni para el futuro órgano rector de la política económica andaluza. Aunque la carencia de transferencias en una gran

(8) En este objetivo cada vez toman mayor importancia sus aspectos más estructurales y con ello, la necesidad de políticas a largo plazo.

(9) Puede ocurrir, sin embargo, que estas reformas estructurales pueden, a veces, entrar en conflicto con el pleno empleo al suprimir los mercados imperfectos y locales. No obstante, los efectos globales deben ser positivos.

(10) En la enumeración de objetivos seguimos la conocida clasificación de Kirshen: *Política Económica Contemporánea*. Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1969.

mayoría de materias sea una poderosa razón para no aventurarse a fijar un futuro plan de actuación para la economía andaluza, la necesidad de un acuerdo marco que recoja los principales objetivos a lograr es cada día más evidente.

A pesar de esta falta absoluta de puntos de apoyo para tratar de diagnosticar los posibles conflictos internos de una futura política económica andaluza, vamos a tratar de aislar los problemas u objetivos sobre los que las principales fuerzas políticas regionales parecen estar más de acuerdo. En una encuesta que se hizo desde el Departamento de Política Económica (11) para las últimas elecciones generales a todos los partidos que se presentaron en Andalucía, hubo una coincidencia absoluta en señalar como objetivo prioritario de la región el pleno empleo, siguiéndole en importancia, la protección y mejora de la agricultura, atención a los grupos marginados, educación, sanidad, vivienda y mejora de la infraestructura y el transporte, etc. Los partidos de carácter más andalucista señalaron la emigración como un problema a considerar junto al paro. De esto es fácil deducir que cualquier programa que se elabore para la economía andaluza tendrá en la cúspide de su jerarquía de objetivos el pleno empleo, acompañándose de una serie de reformas estructurales y de nuevos planteamientos en los servicios sociales y colectivos. El problema de la inflación y, por ende, el objetivo de la estabilidad de precios no es considerado a nivel de región (cosa lógica dado su carácter eminentemente coyuntural), aunque se vea afectado a largo plazo por las reformas estructurales que se apuntan, en especial, la que concierne a la agricultura.

El más grave conflicto interno que puede darse en un hipotético plan económico andaluz que siga las líneas que defienden las fuerzas políticas regionales, estaría, en la persecución del pleno empleo (medio plazo) y el crecimiento o expansión económica (medio y largo plazo), y su grado de virulencia estaría en consonancia con la admisión o no de la emigración como medio para lograr el primero de los objetivos citados. La estructura de la economía andaluza con un considerable peso del sector primario, los niveles de paro alcanzados, la tasa de crecimiento de la población y la falta de posibilidades de empleo en el exterior, en caso de que se considere esta posibilidad, a causa de la coyuntura actual, inducen a pensar en la necesidad de un gran y continuado esfuerzo inversor para intentar alcanzar el principal objetivo regional. Así, pues, lo lógico sería que dicho esfuerzo se encaminara hacia sectores con gran intensidad de mano de obra. Como estos sectores están en su gran mayoría en estancamiento cuando no en recesión, el resultado sería un pleno empleo (?) con una estructura económica inadecuada, anquilosada, carente de industrias punta

(11) Los autores de la encuesta, no publicada aún, fueron los profesores García Lizana, Hernández Armenteros, Mancha Navarro y el autor de la ponencia.

(12), incapaz de generar una expansión económica en la región y avocada a crear, en un plazo más o menos largo, nuevos problemas de paro. Otra solución, la de renunciar al objetivo crecimiento, sería en nuestra opinión un error, aún mayor si tenemos en cuenta la inadecuada asignación de recursos de la región, la existencia, todavía, en la actualidad de auténticas bolsas de pobreza y la necesidad de integración de la estructura económica andaluza (13). La necesidad de buscar planteamientos realistas a este problema es evidente.

Poco podemos decir del objetivo de equilibrio externo de la economía de Andalucía y de sus posibles conflictos con otros objetivos. Tan sólo apuntar la generalizada impresión, aunque no siempre confirmada (14), de una balanza de pagos deficitaria cuya cuantificación en su vertiente comercial para 1975, según la T.I.O. consolidada fue de 44.000 millones de pesetas.

3. *LOS POSIBLES CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS NACIONALES Y REGIONALES*

En las últimas décadas y como consecuencia de los procesos de crecimiento acelerado a que se han visto sometidas las economías occidentales el problema de los desequilibrios regionales ha sido uno de los temas que los países desarrollados han incluido en sus programas de gobierno. Esta «ilustración económica» que significa el «desarrollo de las regiones pero sin las regiones», distinta de los meros planteamientos de localización anteriores (15), convive en la actualidad con las posiciones más netamente regionalistas que parten de instancias no centralizadas y con la política general y sectorial del gobierno. Todo esto plantea, como vimos en el esquema precedente, unas posibilidades de conflicto y unas necesidades de coordinación entre objetivos.

La interpretación de las necesidades regionales por parte del gobierno central con su consecuente formulación de objetivos puede ser contradictoria, en mayor o menor medida, con la que sobre el mismo tema puedan tener los entes regionales. La necesidad de evitar un enfrentamiento en esta cuestión es tan

(12) Esta misma problemática con especial referencia a las industrias puntas la traté en I.C.E. número 530, en un artículo sobre «La participación andaluza en los sectores punta de la economía española».

(13) Este hecho se ha puesto de manifiesto suficientemente en las tablas input-output integradas de Andalucía (Departamento de Política Económica. Ed. Banco de Bilbao, 1979) y en las ponencias de las II Jornadas de Estudios Andaluces.

(14) Según un reciente trabajo de los profesores Hernández Armenteros y Mancha Navarro existen indicios suficientes de la existencia en términos de largo plazo de un saldo positivo en las transferencias privadas de capital.

(15) Se puede dar también un planteamiento intermedio que se suele llamar de «regionalización de los objetivos nacionales» y que suele estar relacionado con la mayor eficacia del sistema.

evidente (sería absurdo la aplicación de dos políticas regionales antitéticas) y los términos en que suele operar el Estado suficientemente generales (en sus declaraciones de objetivos al menos) que nos ha llevado a plantear este problema en términos de necesidad de coordinación más que de posibilidad de conflicto. Tanto los programas regionales (si es que existen) de los gobiernos centrales, como sus principales objetivos claramente regionalizables, imponen una coordinación entre éstos y los entes autónomos para evitar acciones contrarias o duplicadas en las políticas regionales.

El conflicto que con más insistencia se ha tratado es el que protagonizan los objetivos de equidad y eficacia. Este objetivo, que también se puede dar en términos exclusivos de política nacional, enfrenta la consecución de una mayor eficiencia nacional, normalmente cuantificada en términos de crecimiento, con la equidad interregional, medida muchas veces en diferencias de rentas por habitante. Regiones (teóricamente todas, en la práctica sólo las subdesarrolladas) y gobierno central se enfrentan así mediante objetivos contrapuestos. No vamos a entrar en el análisis teórico de este tema (16), tan sólo apuntar que «la ponderación del objetivo equidad dependerá de las circunstancias económicas y del sistema de valores» (17), o dicho de otro modo, de si estamos en una coyuntura expansiva o de recesión y de la estructura política de los gobiernos regionales y centrales. De otro lado, desde el punto de vista analítico-formal se han expuesto diversas soluciones al problema (18), especialmente aquellas que han tomado como base las teorías de la programación lineal, los multiplicadores sectoriales y las curvas de compatibilización.

El segundo conflicto genérico que podemos plantear es el que enfrentaría el objetivo nacional de estabilidad de precios con el pleno empleo (y también en cierto modo con el crecimiento) regional. En una visión más global y a la vez precisa, este conflicto cobraría su máxima dimensión al enfrentar los intereses defendidos por una política deflacionaria general (recesión) y una política de desarrollo regional determinada, especialmente la que puedan llevar a cabo las regiones deprimidas.

Por último, en este sucinto repaso teórico tenemos que señalar la posibilidad de discordancia entre las políticas de promoción sectorial nacional y

(16) A tal fin consultar el libro de Richardson: *Política y Planificación del desarrollo regional en España*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1976. Cap. 2 y el artículo del mismo autor, «Consideraciones generales en torno a la política de desarrollo», en *Revista Española de Economía*. Mayo-agosto, 1971.

(17) RICHARDSON, H. W.: *Economía Regional*. Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1973, pág. 395.

(18) Para un examen más detallado de las mismas ver: RICHARDSON, H. W.: *Política y Planificación...*, págs. 55 y ss.

MERA, K.: *Income Distribution and Regional Development*, Ed. University of Tokyo Press, 1975.
WILLIANSO, J. G.: «Regional Inequities and the Process of National Development. *Economic Development and Cultural Change*, 1965.

de las regiones. «Cuando las industrias clave de una región no son las industrias clave de la economía nacional, es inevitable que se produzcan una incompatibilidad entre objetivos regionales y nacionales» (19). El papel que un sector industrial pueda desempeñar en una región es fundamental a la hora de decidir su política industrial, de ahí que en muchas ocasiones las políticas de promoción industrial de algunas regiones resulten cualitativamente distintas a la nacional

Al no existir aún en Andalucía un programa de objetivos regionales, difícilmente podemos hablar de coordinación y conflictividad de las políticas regional y nacional. A pesar de ello, un análisis de ambas realidades nos dará resultados bastante elocuentes.

La necesidad de coordinación entre las acciones de desarrollo regional del gobierno central y la «non nata» política regional de la Comunidad autónoma, no admite comentario alguno en contra. La existencia de instrumentos específicos como SODIAN o la G.A.E.I.A., deberán ser coordinados con la política que la Junta lleve a cabo si no queremos que se produzcan despilfarros o contradicciones.

En lo que a la conflictividad de objetivos se refiere, convendría acudir de nuevo, para establecer un marco de referencia genérico, a la encuesta preelectoral a que antes hemos hecho referencia y en la que los dos partidos mayoritarios ponían de manifiesto la primacía del ámbito nacional (español) a la hora de resolver los problemas del país. De los otros dos partidos que lograron representación parlamentaria en Andalucía, uno de ellos (el P.C.E.), acudía ante este problema a una fórmula de compromiso (20) y el otro, de matiz claramente regionalista, consideró como más importante los problemas de ámbito regional. Estos resultados nos pueden servir de indicadores sobre la preeminencia de las políticas globales y sectoriales sobre las nacionales, para la deducción de las posibles salidas de los conflictos entre objetivos y para, si no justificar, al menos explicar el por qué no existe un plan económico regional.

Otra fuente de estudio inevitable si queremos esclarecer los posibles conflictos entre objetivos nacionales y regionales es el Programa a Medio Plazo para la Economía Española, vulgarizado bajo las siglas de P.E.G. De su examen se podría deducir, al menos, las líneas generales que con respecto a la política regional el Gobierno va a seguir en los próximos años y los conflictos que pueden provocarse entre sus objetivos y aquellos que, al menos hipotéticamente, parecen como los más aceptados y válidos para la economía andaluza.

(19) RICHARDSON, H. W.: *Economía Regional*, pág. 397.

(20) Concretamente el programa electoral decía: «no es posible optar por un ámbito determinado, ya que la problemática de la crisis es global y al examinarla han de tomarse en consideración todos los niveles desde el internacional hasta el local».

Renunciando a la descripción de las principales líneas del P.E.G. y a repetir las diversas críticas generales que sobre él se han vertido, podemos comenzar diciendo que, con la más benévola de las interpretaciones, el plan ignora la posibilidad de la puesta en marcha de una política regional como tal, tanto suya como de los distintos entes autonómicos. Podía pensarse que esta omisión se debe a que el Gobierno considera que dicha política compete formularla a los distintos órganos representativos de los poderes regionales. Esto, sin embargo, entraría en contradicción, al menos para el caso andaluz, con la absoluta preeminencia que se daba a la política central ya que sería inexplicable entonces que en la misma no estuviera presente un problema tan importante como las desigualdades regionales. Además, si dicha presunción fuera cierta, lo lógico sería que figurase explícitamente en dicho plan.

Las únicas referencias que existen a aspectos territoriales lo son con motivo de explicitaciones de objetivos e instrumentos generales. El resto ha de deducirse como consecuencia de las líneas políticas preconizadas por el P.E.G. La primera de estas referencias se hace al proponer acciones específicas para luchar contra el desempleo y procurar «un equilibrio sectorial y espacial adecuado» (21) para lo cual proyecta medidas de eficacia limitada tendentes a proteger y a crear empleo en zonas rurales y en el sector agrícola (22).

La segunda alusión directa se lleva a cabo en la enumeración de deficiencias que la empresa pública española tiene en la actualidad, al considerar que ha dedicado una «insuficiente atención a las exigencias del desarrollo regional» (23).

Ambas referencias no pueden ser consideradas ni siquiera como el reconocimiento de la posible existencia de una política de desarrollo regional. Las medidas que se proponen par la atención del paro en las zonas subdesarrolladas no son más que el reflejo de una necesaria política de ayuda o sostenimiento social, resultando además escasas si tenemos en cuenta que van encaminadas a varias regiones, todas ellas con un alto grado de desempleo. En estas propuestas es, desde luego, irreconocible una política de acción regional. En lo que a la empresa pública se refiere, resulta curioso como tras considerar el P.E.G. como una deficiencia de la misma su falta de atención a las exigencias del desarrollo regional; luego, ignora la dimensión territorial a la hora de enunciar sus criterios de actuación.

(21) Ministerio de Economía «Programa a medio plazo para la economía española». Ed. M. de Economía, Madrid, 1979, pág. 59.

(22) Estas medidas no tienen nada que ver con un programa para la agricultura, que, como más adelante se comenta no existe en el P.E.G. Se trata de simples medidas de asistencia social a grupos marginados.

(23) Ministerio de Economía. *Op. cit.*, pág. 87.

No se desprenden conclusiones más óptimas del examen de los efectos indirectos que sobre la región andaluza puede producir la aplicación del P.E.G. En primer lugar, del objetivo que propugna una mayor liberalización de la economía se deduce un probable aumento de los efectos de absorción y difusión, en terminología de Myrdal, que para nuestra región parece mantener hasta ahora un saldo desfavorable (24). De ocurrir así, las zonas de economía más dinámica e industrializada crecerán en detrimento de las regiones agrícolas subdesarrolladas. Se facilitará la circulación de factores productivos con lo que continuará la secular sangría humana de la región andaluza y muy probablemente también la real y financiera (materias primas, productos alimenticios y transferencias de capital).

No sale Andalucía mejor parada de la programación sectorial. El P.E.G. prevé la reestructuración y saneamiento de un cierto número de sectores industriales (fundamentalmente los afectados por la crisis). En primer lugar, hay que poner de manifiesto que se olvida del sector agrícola a todos los efectos, error imperdonable si tenemos en cuenta que es un sector que lleva veinte años por «reestructurar y sanear», y, además, los dos únicos sectores que explícitamente considera necesario reconvertir, siderúrgico y naval, afectan sólo parcialmente a la región andaluza (los astilleros de Cádiz).

Los resultados del P.E.G., si no se ponen en marcha unos planes simultáneos de desarrollo regional, tendrá como consecuencia inmediata un aumento del subdesarrollo en las regiones más atrasadas con lo que esto puede suponer para el prestigio de las autonomías.

4. *LOS POSIBLES CONFLICTOS ENTRE LOS OBJETIVOS DE LAS DISTINTAS REGIONES*

Se puede dar el caso de que los objetivos de dos regiones diferentes ofrezcan un cierto grado de incompatibilidad. También aquí existen sofisticados modelos analítico-formales (25) cuya validez práctica resulta más que dudosa.

El principal caso de conflicto interregional a tener en cuenta es el que enfrenta a las regiones desarrolladas y subdesarrolladas ante el objetivo del crecimiento. A la región desarrollada le interesará el acceso al capital y a la mano de obra del resto de las regiones que a su vez intentarán conservar los recursos productivos para sus programas de crecimiento. Así, una medida que favorezca

(24) Los resultados de la T.I.O. consolidada al ser válidos sólo para 1975 no demuestran suficientemente este hecho.

(25) Richardson expone uno muy sencillo y elocuente para dos regiones en su obra: *Economía Regional*, págs. 408 a 411.

la fijación de la población en su lugar de residencia perjudicará a las regiones desarrolladas que demanden mano de obra y podría facilitar el proceso de crecimiento de las subdesarrolladas.

En otro plano diferente puede haber conflictividad entre los objetivos de las distintas regiones en tanto en cuanto cada una intente atraer hacia sí los «favores del gobierno», sobre todo, en lo que a inversiones directas se refiere (grandes obras de infraestructura) y a ciertas promociones industriales (localización de grandes fábricas).

La solución de los conflictos de objetivos entre regiones impone la necesidad de una tercera fuerza decisoria. Como bien dice Richardson «la aceptación de responsabilidades por parte del gobierno central y su intervención como árbitro puede reducir el peligro de que se produzcan políticas regionales antagónicas» (26). Se puede llegar aún más lejos; la única forma de garantizar cierta equidad interregional en los conflictos de objetivos y evitar que las regiones ricas acaben imponiendo su voluntad, es el arbitraje del estado central. A pesar de ello no debemos de olvidar que esta intervención es una condición necesaria pero no suficiente para la equidad. El estado central no es un ente neutro, libre de toda influencia.

Andalucía, como región subdesarrollada que es, entra a formar parte del esquema teórico descrito. Sus intereses con respecto al crecimiento, a la eliminación de la emigración y a la retención de su propio capital entran en conflicto con los de las regiones más desarrolladas que pretenderán, mediante el efecto absorción, tener acceso a los mismos, aunque, en caso necesario, no dudarán en buscar mercados sustitutivos (27). En el caso español se corre el peligro de que estos «privilegios» se institucionalicen mediante la aprobación de estatutos de autonomía que discriminen contra las regiones subdesarrolladas. El grado de conflictividad y de servidumbre si llega el caso, que pueda provocar estas diferencias en los estatutos, dependerá de la amplitud de las competencias que en los mismos se reconozcan.

El gobierno central deberá ser en el caso español un celoso vigilante de que los conflictos entre regiones no se resuelvan con el abuso de las más fuertes, haciendo uso de sus atribuciones en política regional y regulando adecuadamente la utilización del Fondo de Compensación Interregional. Difícil será todo esto si en el programa que el gobierno propone la libre circulación de factores se yergue como objetivo prioritario dejando indefensas a las regiones subdesarrolladas como Andalucía, ante unos mecanismos de mercado tan automáticos como peligrosos.

(26) *Ibidem*, pág. 399.

(26) De hecho esto ya está ocurriendo; baste recordar la contratación de marroquies y argelinos en la construcción de autopistas catalanas.

(27) La razón principal de esto puede encontrarse en la gran dimensión de la región que dificulta la toma de decisiones comunes a los entes territoriales inferiores.

5. *LOS POSIBLES CONFLICTOS DE OBJETIVOS ENTRE LAS REGIONES Y LOS ENTES TERRITORIALES INFERIORES*

Tal como se dijo en su momento habría que distinguir aquí dos casos completamente diferentes. El primero, sería la posible contraposición de intereses entre la región y las acciones emprendidas por los entes territoriales inferiores (municipio, provincia, etc.), en el terreno regional. Estaríamos aquí en un caso semejante al de la política regional del gobierno. Se impone más la coordinación entre la región (y mediante la misma) y las entidades que la componen, en lo que se refiere a las actuaciones regionales de estas últimas, que al llegar a plantearse un posible conflicto.

El segundo caso, éste por desgracia mucho más frecuente y real, sería el posible desacuerdo entre los objetivos regionales y los particulares de las entidades inferiores. De nuevo aquí, como en el epígrafe anterior, habría que acudir al sistema de arbitraje que en este caso debería de corresponder a la región.

Hay que reconocer que en el caso de Andalucía las acciones regionales de los municipios y provincias suelen ser escasos y no presentan normalmente ningún problema (28). No ocurre así, sin embargo, con los objetivos particulares de estas entidades menores, ensalzados en la clásica rivalidad localista andaluza y muchas veces empecinados en mantenerlos por encima de los intereses regionales. Este tema necesita en la práctica un profundo tratamiento político y económico. En él deben contemplarse los intereses de las provincias, las comarcas (28) y los municipios de una forma justa y equilibrada. El reverso de la solidad interregional lo constituye esta conflictividad de objetivos que sólo podrá resolverse mediante la perspectiva de la solidad intrarregional y el arbitraje de la propia región.

6. *A MODO DE RESUMEN*

Por todo lo visto hasta aquí podemos llegar a la conclusión de que *lo normal es que los objetivos económicos regionales se vean muy condicionados por los conflictos que puedan tener con otros de ámbito territoriales superiores, iguales o inferiores*. No obstante, cada caso de conflictividad exige un *detenido estudio teórico* a causa de la existencia en la práctica de una abundantísima casuística.

En el caso de Andalucía, como en otros muchos de la Península *estas conflictividades se han mantenido y mantienen ocultas a causa principalmente de la carencia de un plan y de unos objetivos mínimos regionales*. La elaboración de dicho plan constituye una *necesidad prioritaria* para la región, así como de los estudios necesarios para evitar en lo posible la falta de coordinación y la existencia de altos grados de conflictividad.

(28) La comarcalización es en nuestra opinión una de las grandes necesidades de la región.

Por otro lado, *la política económica que actualmente pretende desarrollar el gobierno (el P.E.G.) agudizará presumiblemente los problemas de desequilibrio regional aumentando los grados de conflictividad antes referidos.*

La elaboración teórica de las autonomías está siendo superada por la clase política española. Ahora viene quizá lo más difícil: llevarlas a la práctica diaria en la que aparecerán, con más frecuencia de la que todos quisiéramos, los conflictos que se han venido comentando a lo largo del texto.

Es posible que las páginas de esta ponencia hayan despertado cierta incómoda incertidumbre entre los estudiosos del regionalismo andaluz y sus «policy-makers» ante el nada claro panorama que se le plantea a la región. Si es así creo que ya es dar un paso hacia la solución del mismo. Como decía Emmanuel Kant «tan sólo la incertidumbre es tan útil como la verdad».

