

Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional (*)

I. EQUIDAD ESPACIAL Y POLITICA REGIONAL

La equidad espacial o la reducción de las disparidades espaciales del nivel de vida es un objetivo básico de la mayoría de las políticas de desarrollo regional y urbano. En algunos países, dicho objetivo se ha formulado en términos generales como: «desarrollo equilibrado entre regiones», «reducción de las disparidades Este-Oeste (Francia, Rapport (1975))» o «la prevención del desequilibrio regional» (Gran Bretaña, Cameron en Sant. 1974, pág. 15). Se han utilizado formulaciones más explícitas en Suecia (Swedish Ministry 1973) y en la República Federal Alemana (Raumordnungsprogramm 1975, Bunderminister 1968, 1970, 1972 y 1974) donde una definición de la «obtención de una mayor igualdad en las condiciones de vida» por agregación estaba basada en los componentes específicos de las condiciones básicas de vida (facilidades de empleo, acceso a los servicios sociales comerciales y culturales, al medio ambiente «ideal», etc.), sus estándares mínimos y el logro de un máximo de facilidades de acceso a ellos por los ciudadanos(1).

(*) Trabajo presentado al 13.º Congreso Europeo de Ciencia Regional. Copenhage, Agosto 1976.

(**) Traducción realizada por:

TOMAS MANCHA NAVARRO
Profesor del Departamento de Política Económica de la Facultad de
Ciencias Económicas de la Universidad de Málaga.

(1) Otros objetivos explícitamente formulados son: eficiencia en la asignación de recursos (Australia, Brasil, Bolivia, R. Federal Alemana, Suecia, etc.), protección del medio ambiente (Australia, Austria, Francia, R. Federal Alemana, Holanda, etc.), seguridad nacional o fines de orden nacional (Austria, R. Federal Alemana, Israel, etc.). El presente trabajo, tanto en su parte teórica como empírica está primariamente dirigido para economías de mercado y mixtas.

En general, los resultados de estas políticas han sido pobres; incluso contra producentes en relación con: (a) los indicadores objetivos del nivel de vida material; al mismo tiempo que son más bien imprecisos (como demostraremos posteriormente) en relación con (b) la percepción más subjetiva —frecuentemente inmaterial— de las condiciones de vida por parte de ciertas comunidades regionales específicas.

Los pobres resultados de la política regional en: (a) términos objetivos de nivel de vida material aparecen expresados por el hecho de que las disparidades espaciales no han disminuído en la mayoría de los países, o si lo han hecho a un nivel (ej.: el interregional) se han incrementado en otros (ej.: regional o urbano, ver pág.). (b) la percepción subjetiva de las condiciones de vida para comunidades específicas parece mostrar un creciente descontento por parte de grupos sociales subnacionales (incluyendo los locales y regionales) en base al creciente impacto sobre ellos de determinantes exógenos, tanto políticos como económicos y en función de su escasa capacidad para resistirlos y determinar su propio destino dentro del amplio y dilatado sistema económico y político. La creciente insatisfacción de minorías étnicas en Europa y otros países es un síntoma de lo anterior, así como la resistencia local a la construcción de autopistas urbanas, mayores aeropuertos, plantas nucleares, etc.

Los dos aspectos señalados hay que verlos contrapuestos con una creciente especialización e integración funcional (entre sectores, así como entre regiones y naciones) y con el incremento de la mutua interdependencia resultante de todo ello. Los cambios funcionales de gran escala en la demanda, tecnología, materias primas y precios energéticos, etc., que se han transmitido dentro o entre sectores y organizaciones transregionales o transnacionales son la causa de la mayoría de los cambios producidos en el espacio territorial (Pred, 1976). Junto con el incremento a escala de las unidades elementales de decisión funcional, privada y públicas, cada cambio vertical iniciado, causa perturbaciones locales y regionales y da lugar a resultados de creciente complejidad en forma de polución del medio ambiente, desempleo, congestión, recursos regionales ociosos, etc., lo cual ha dejado a un gran número de comunidades territorialmente organizadas en una situación problemática y de difícil salida (Friedman, 1976).

Las políticas regionales, en nuestra opinión presentan una alta interrelación y los complejos sistemas sociales se han ocupado consiguientemente cada vez más por mitigar los resultados de los cambios funcionales (verticales) sobre las comunidades territoriales. Así, las políticas de desarrollo espacial pueden ser consideradas como un «poder contrapuesto» al sectorial y a otras actuaciones y políticas orientadas funcionalmente. Con el incremento a escala de las interrelaciones y dependencias formales (sectoriales, organizativas, etc.), el énfasis de las políticas de desarrollo espacial ha cambiado del nivel local y regional (antes dominante) al interregional, nacional y, a menudo, al multinacional (co-

mo la política regional de la C.E.E.). No obstante, cuanto mayor sea la escala territorial, más se aproximarían los intereses territoriales a los del agregado funcional (a escala mundial se hacen idénticos), en tanto que con ello se tiende a perder de vista la visión de las necesidades de los grupos sociales pequeños e intermedios organizados territorialmente. Una mínima política regional podría, por consiguiente, cumplir la función de «poder contrapuesto» antes mencionada.

Este trabajo trata sobre las relaciones entre el bienestar de los pequeños grupos y la planificación regional a nivel multiregional, nacional y multinacional. La equidad espacial podría, pues, considerarse en términos más amplios, como es normal en el análisis y en la práctica de la planificación. O sea, no sólo como equidad espacial en los niveles de vida, sino también como equidad en las opciones de desarrollo de un grupo y de autorrealización humana en todas las áreas pobladas de un país. Además de los criterios del producto regional, renta regional, oportunidades de acceso al empleo, servicios básicos o un mínimo de calidad ambiental, usualmente utilizados, estarían también incluidos el derecho de los individuos y de los pequeños grupos a determinar su medio ambiente natural y humano más inmediato, y el derecho a ejercer un ordenado control sobre la influencia de economías externas tecnológicas, culturales y otras que incidan en su bienestar. Por consiguiente, la equidad es considerada, aquí, no sólo en términos de niveles de igualdad socioeconómica, sino también en términos de igualdad de posibilidades de los individuos y de los grupos sociales; de acuerdo con su diversidad y por el hecho de ser diferentes (Matzner 1976). Dada la diversidad de condiciones y aspiraciones de los individuos y grupos, éste es el único camino para facilitar oportunidades en orden a conseguir un máximo grado de autorrealización humana.

Dichas oportunidades han sido reducidas considerablemente durante las pasadas décadas, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, como consecuencia de la creciente integración funcional y espacial de los sistemas de interacción de creciente tamaño, por su complejidad y por falta de posibilidades de control. Todos estos factores han conducido a los llamados efectos absorción («*Back-Wash effects*») no sólo en términos económicos –Myrdal y Hirschman–, sino también en términos sociales, culturales y políticos. Los determinantes del cambio han sido tomados en consideración en un escaso número de centros funcionales y geográficos, de cuyos impulsos se ha hecho enormemente dependiente el resto del sistema.

Se mantiene que existen soluciones satisfactorias al problema, a nivel de pequeñas e intermedias escalas sociales, únicamente si fuera posible, junto con las presentes estrategias dominantes para los sistemas amplios de integración espacial, aplicar instrumentos explícitos para el aislamiento espacial selectivo a

diversos niveles. Esencialmente, esto implicaría delegar algunos de los poderes de decisión de que han sido conferidas las unidades organizadas funcionalmente (verticales) a las territorialmente organizadas (horizontales) en diferentes escalas espaciales.

Considerando el impacto que los cambios en las relaciones funcionales a largo plazo ejercerían sobre las estructuras territoriales, hay teóricamente tres posibles estrategias para resolver los conflictos que surjan:

a) *Por sistemas complejos de dirección.* Esto requiere un completo conocimiento de las interrelaciones sistemáticas entre cambios funcionales y territoriales, y viceversa. A la vista de la complejidad de esta interrelaciones vendría una investigación a largo plazo; pero es dudoso –excepto para la selección de áreas problema– que la realización de estas investigaciones puede llevarse a cabo en un futuro próximo. Además, los resultados de tales investigaciones pueden resultar tecnocráticos en lugar de aportar soluciones socialmente factibles.

b) *Prioridad para cambios funcionales.* Esta estrategia ha sido implícitamente aplicada durante los últimos cincuenta años o más. Los criterios orientados en base a los grandes sistemas (cambio tecnológico, eficiencia, etc.) prevalecieron y los cambios territoriales resultantes eran olvidados o dejados en manos de la familia individual, de la empresa o del consumidor local y regional (2); en el mejor de los casos, de la extrema desorganización de las relaciones territoriales se ocupaban organizaciones funcionales a gran escala (públicas o privadas).

c) *Prioridad para la integración territorial.* Esto significaría que los cambios funcionales únicamente son permitidos hasta el punto de que no causen mayores perturbaciones en las condiciones de vida territoriales. O bien que se concedieran ayudas sustanciales a las comunidades territoriales para adaptar sus estructuras a los cambios funcionales que consideren deseables.

La elección entre estas tres alternativas teóricas depende de la importancia que se atribuya al bienestar social y humano en las relaciones funcionales a gran escala (principalmente basadas en el mercado e instituciones), frente a las relaciones ambientales y sociales a pequeña escala. También dependen de si los procesos funcionales así como la introducción de nuevas tecnologías y economías de escala son considerados mejores objetivos para gobernar sobre la pequeña escala humana y el entorno físico, o de si esto último se fija como objetivo y lo primero se considera como instrumento. En resumen, es preciso reconsiderar qué son objetivos e instrumentos en nuestra sociedad.

(2) La motorización individual en gran escala, las autopistas, la renovación urbana en gran escala, las industrias polucionantes o las plantas de energía son ejemplos al respecto.

II. BASES CONCEPTUALES DE LA PRACTICA ACTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL

Muchos de los defectos de la práctica actual del desarrollo regional, parecen provenir de sus bases conceptuales, siempre considerablemente influenciadas por las limitaciones de la teoría. A este respecto, los principales factores son: fuerte dependencia de la economía neoclásica, fuerte concentración de las instituciones organizadas verticalmente en gran escala (privadas y públicas); intensa dependencia de los procesos vía mercado –e instituciones– abandonando los procesos del no-mercado y otros procesos informales; y, por último, el fuerte énfasis en lo económico y el abandono de los procesos sociales y políticos.

–La intensa dependencia de la economía neoclásica

Una de las estrategias más utilizadas por la mayoría de las políticas de desarrollo regional es la integración del sistema de transporte y de las comunicaciones. La idea subyacente –como en los modelos neoclásicos– es que una reducción de los costes de fricción espacial posibilitaría una suficiente movilidad de los factores y mercancías para trasladarse de un punto a otro; los precios de los factores y de las mercancías se igualarían sobre el espacio y todo ello conduciría a una convergencia de las rentas per-cápita regionales (Richardson, 1973, página 24). Al promover la especialización de actividades por áreas se incrementaría también la eficiencia económica nacional.

Aunque esto último ocurre con frecuencia, la convergencia de las disparidades regionales en los niveles de vida rara vez se materializa (ver sección III). Para conseguirlo se utilizan políticas instrumentales adicionales a modo de muletas con objeto de hacer funcionar aún el modelo neoclásico: manipulación del factor precios (ej.: incentivos al capital y al empleo regional), redistribución de las economías externas (mediante inversiones públicas en infraestructura), etc. Pero, la persistencia de algunas rigideces (de poder, de población, de recursos naturales, etc.) continúa produciendo efectos contrarios: absorción-difusión (*Back-wash* y *spread effects*) y, como ha sido recientemente destacado, algunas de estas rigideces no son sólo inevitables, sino incluso perseguidas como un importante objetivo social y político. tales objetivos están relacionado con lo que Allardt había llamado condiciones de «convivencia» y «existencia», lo cual discutiremos posteriormente.

–La teoría del sector-líder, es otro de los ingredientes importantes tanto de la teoría como de la práctica del desarrollo regional actual. De acuerdo con esta teoría, las políticas de desarrollo regional intentan atraer sectores con altas tasas

de productividad y alta elasticidad de la demanda hacia las áreas menos desarrolladas. Estos son los llamados «sectores líderes». No se toma en consideración, sin embargo, hasta que punto la actuación de estos sectores proporcionan mayores satisfacciones individuales o de grupo en las áreas menos desarrolladas o en los países afectados; el frecuente olvido de la satisfacción de las necesidades básicas regionales (como alimentación y servicios básicos) es una muestra, ya que no siempre tales sectores son los más apropiados para una utilización óptima de los recursos regionales (pues al tener una intensa dependencia entre capital y tecnología, de hecho dejan a menudo trabajo y recursos regionales sin utilizar).

–*La teoría de la base de exportación*, es una importante componente adicional de la teoría actual del desarrollo regional. Está basada en el supuesto de que la renta regional está esencialmente ligada a la capacidad exportadora regional. Aparte de sus limitaciones teóricas (Hilhorst, 1971 y Richardson, 1973) ha contribuido al abandono de los factores y decisiones del desarrollo regional fuera de la región y de la interrelaciones funcionales a gran escala.

La teoría de los centros de crecimiento, es otro importante componente adicional de la teoría y práctica actual del desarrollo regional. Esencialmente, es una combinación de las dos teorías anteriores, aplicada desde una perspectiva económica. Desde la movilidad conjunta de factores y mercancías ha resultado imposible (y en algunos aspectos indeseable) la tentativa implícita de hacer compatible la equidad regional y el desarrollo regional, ya que fracasaba realmente, al dar la espalda a la realidad dentro del conjunto de puntos económicos desagregados –uno de los supuestos iniciales de la economía neoclásica–. La teoría de los centros de crecimiento ha puesto un gran énfasis en el desarrollo urbano-industrial, basado esencialmente en determinantes extrarregionales. Pero sus resultados han sido la falta de un desarrollo regional amplio en la mayoría de los países –lo cual veremos después en la sección III–. Una mejor evaluación crítica de esta estrategia ha sido realizada para Asia, inspirada en la empíricamente comprobada deficiencia del concepto de centro de crecimiento (Nagoya Centre, 1975) (3).

Este movimiento paralelo de la teoría y práctica actual del desarrollo regional puede haber sido mutuamente influenciador: la práctica desafiaba la formulación de las teorías del crecimiento regional, lo cual confirmaba sus políticas afirmativas iniciales, mientras que por otro lado, el cuerpo teórico que

(3) Kamal Salih en sus principales conclusiones del seminario celebrado dice: «que no estaba seguro de si había venido a ensalzar la idea del polo de desarrollo o a la celebración de un nuevo acercamiento campo-ciudad... y de si este simposium marcaría el paso de la planificación central del desarrollo y aceleración industrial como principal motor de éste, al comienzo de una planificación autodependiente con los objetivos de distribución y aceleración del desarrollo rural».

surgía en este proceso afirmaba a la práctica del desarrollo regional de las correcciones de sus pasos iniciales. En esta dirección se reforzaban cada una por causación circular.

Las aproximaciones teóricas antes mencionadas fueron desarrolladas esencialmente, para explicar anteriores estructuras espaciales, que habían aparecido bajo condiciones de creciente integración funcional y espacial, de especialización, de industrialización, de empleo de las economías de escala y de aglomeración, y de aceleración de las innovaciones. Puesto que bajo la consideración de estos factores, que ocasionan desigualdades espaciales, las teorías pueden llegar a contribuir más a la erradicación de este problema.

—Fuerte concentración de las instituciones organizadas verticalmente en gran escala (privadas o públicas)

La práctica del desarrollo regional ha utilizado intensamente estas instituciones para aplicar sus políticas. De este modo, las estructuras territoriales organizadas horizontalmente han sido desintegradas, o bien no han podido surgir. Estas se refieren a los sectores directamente productivos y de infraestructuras, así como a las relaciones humanas y hombre-medio ambiente. En los sectores directamente productivos se refugian multiplantas a gran escala (a menudo multinacionales) de iniciativa privada o estatal, no sólo porque operan industrias «líderes», sino porque pueden ser fácilmente identificadas por agencias de desarrollo regional y negociar más fácilmente que un gran número de pequeñas empresas (Hansen 1974, pág. 55 y ss. sobre el caso de Francia; y Stew Holland 1976 sobre Gran Bretaña y Francia). El papel de estas grandes empresas está a menudo estimulado por fuertes lazos informales entre las personalidades centrales de éstas y el gobierno (Sundquist, 1975, para Francia).

En países en vías de desarrollo las compañías multinacionales están ayudando tanto al desarrollo nacional como al regional, con programas como el del Nordeste de Brasil. En los sectores de dotación de infraestructura, a través de agencias centralizadas en gran escala se dotaba de inversiones y capacidad organizativa para la implantación de proyectos en áreas menos desarrolladas (4). Similarmente la relocalización de grandes oficinas de instituciones gubernamentales era considerado como un instrumento fácilmente manejable de política regional (Suecia, Inglaterra y Francia).

Lasuén (1973) ha insistido en la capacidad espacial de las empresas multiplantas y multiproductivas en la transferencia de impulsos de desarrollo a pequeñas áreas, particularmente al facilitar la transferencia de impulsos de desa-

(4) Esto hace que estas áreas sean incluso más dependientes en cuanto a estructuras formales e inputs exteriores.

rollo a través de sus canales intraorganizacionales, sin contar con canales públicos de transferencia que normalmente son raros en estas áreas. Las organizaciones a gran escala, sin embargo, tienden también a aplicar sus criterios de decisión central y su elevada tecnología en las áreas menos desarrolladas, con lo que a menudo los efectos sobre el empleo son desajustados de forma desfavorable para sus propios intereses. Similarmente, los efectos en el empleo como consecuencia de la relocalización de oficinas públicas en las áreas menos desarrolladas, han sido, por regla general, desajustados puesto que a través de dichas oficinas una parte sustancial de los empleados fueron trasladados de las áreas altamente desarrolladas.

El segundo problema de la capacidad espacial de estas organizaciones estriba en que los impulsos de desarrollo antes mencionados pueden ser transmitidos con facilidad a las áreas menos desarrolladas, pero también pueden ser retirados fácilmente (luego puede funcionar por dos vías). Con las empresas multinacionales esta problemática adquiere una dimensión adicional: los cambios no sólo son posibles entre áreas desarrolladas y subdesarrolladas de países industrializados, sino también en los países tercermundistas con niveles salariales mucho más bajos. (Holland 1976, pág. 43 para Inglaterra, Francia e Italia).

En suma puede decirse que, dado que la mayoría de los problemas hacia los que se dirigen las políticas de desarrollo espacial fueron causados por influencias a gran escala transmitidas a través de canales funcionales verticales, el uso de las instituciones integradas verticalmente a gran escala resulta que ha sido un instrumento evasivo para controlar dichos problemas, y a largo plazo hay que confiar en poder actuar en los intereses de estas organizaciones, mejor que en los de las regiones, para que de este modo las políticas sean significativas al actuar.

-Intensa dependencia del mercado y procesos institucionales formales.

Ambos aspectos, teoría y práctica del desarrollo regional, se han interesado primariamente por los procesos orientados por el mercado y por los aspectos formales e institucionales del desarrollo. Los indicadores usados para medir el nivel de desarrollo económico o formular objetivos de desarrollo (como: producto regional, renta regional o empleo regional) estaban, en la práctica, exclusivamente ligados a los componentes de estas variables que actuaban a través del mercado (producción del mercado, renta derivada del mercado y empleo con actividades regidas por el mercado). Las actividades (informales) del «no-mercado» rara vez eran medidas y muy escasamente fueron incorporadas a los objetivos de la planificación. Sin embargo, estas actividades son de gran importancia económica y social. En U.S.A., un país con una participación relativamente pequeña de las actividades económicas orientadas al «no-mercado», el

valor de éstas ha sido estimado en un 65% de la renta nacional, tradicionalmente medida sólo por las transacciones del mercado (Scitovsky, 1975, pág. 102). Este último autor, demuestra que con el énfasis dado por las políticas de desarrollo económico a la creciente especialización, movilidad y actividades funcionales a gran escala basadas en el mecanismo del mercado, está teniendo lugar una firme reducción de la producción de bienes y servicios del «no-mercado» (ej.: los producidos dentro de grupos sociales como la familia, vecindario o clanes, incluyendo ayudas mutuas y estimulación, consejos y trabajo como un medio de autorrealización). Dado que estos bienes y servicios del «no-mercado», de acuerdo con Scitovsky, facilitan «bienes» esenciales para la satisfacción humana tales como la comodidad material, la de sentirse útil y la de «permanencia cultural» o de nuestros hábitos (pág. 114 y ss.), son similares a lo que Allardt denominaba anteriormente condiciones de «convivencia» y «existencia».

Los indicadores de desarrollo social mayormente usados, como el acceso a hospitales, escuelas, oficinas administrativas, etc., también miden el acceso a los servicios sociales institucionalizados, los cuales, particularmente en las áreas menos desarrolladas, suelen estar complementados en gran medida por actividades informales que cumplen funciones similares.

En el presente proceso de creciente especialización, institucionalización, industrialización y urbanización, estas funciones informales están siendo sustituidas por otras formales. Sin embargo existe una opinión bastante extendida de que este proceso de sustitución no continuará de forma ilimitada y en parte se invertirá (Illisch, 1973 y Matzner, 1976). El argumento justificativo es que, por razones de eficiencia y de compromiso de grupo a la vez, algunos de estos servicios públicos institucionalizados devolverían a los grupos informales su autoorganización, puesto que el mayor énfasis de las relaciones sociales a pequeña escala es considerado como una condición esencial para la felicidad humana. Estas interacciones humanas a pequeña escala «no discurren a través del mercado... son (normalmente) consideradas libres, su reciprocidad y distribución equitativa está asegurada por la costumbre, las tradiciones, las presiones sociales, la disciplina familiar o las leyes», (Scitovsky 1976, pág. 86). Son específicamente culturales, «un determinante cultural y, al mismo tiempo, una expresión de ella...; contiene la subestructura que puede contribuir a proteger la cultura en toda su diversidad, a pesar de su inevitable cambio» (Greenbie 1976, pág. 80-81). Estas relaciones en el espacio territorial a pequeña escala, según Greenbie: «a la larga causan satisfacción en la vida humana», al mismo tiempo que son específicas de la cultura, personalidad, tiempo y circunstancias» (pág. 93).

Greenbie (1976) usa el concepto de Hall de «espacio particular» o espacio a pequeña escala (S), en contraste con el de «espacio general» o espacio a gran escala (N. del T.). La comunicación dentro del primero de ellos, según Greenbie, da una sensación de identificación (diferenciándola de otros individuos y grupos), «el comportamiento en contextos “particulares...” requiere una amplia experiencia para desarrollarse...» con «un claro conocimiento de lo convencional de su uso» (Greenbie 1976, pág. 84), por lo que, consecuentemente, ocasiona un relativamente alto grado de inmovilidad.

El comportamiento en un «espacio general», por otro lado, «puede ser comprendido abstractamente, conscientemente y mucho más rápidamente que en un «espacio particular» y, por consiguiente, facilita una mayor movilidad. Las relaciones en un «espacio general» pueden ser mantenidas por un número mayor de personas que las sensoriales en el «particular». Así, más que culturalmente definido, «el espacio general» puede ser «transcultural» o «super-cultural» (Greenbie 1976, pág. 83).

Por tanto, de la forma que hemos usado antes este término («espacio particular»), puede ser entendido por estar predominantemente organizado territorial u horizontalmente, vinculándose a un alto grado de inmovilidad y especificidad cultural. De otro lado, el «espacio general» está organizado funcional o verticalmente, es transcultural y está vinculado a un grado relativamente alto de movilidad.

Además, el «sistema general», a gran escala, requiere un grado de organización de las actividades comparativamente alto; su sistema legal y administrativo puede ser llevado por autoridades superiores (que pueden corresponder o no a las necesidades de la pequeña escala), mientras que los «sistemas particulares» a pequeña escala, normalmente operan bastante bien a través de una autoorganización y autopolíticas informales (Greenbie, 1976, pág. 92).

Este mismo autor sostiene que un equilibrio de la interacción humana en ambas esferas es esencial, no sólo para el bienestar individual y de los grupos, sino también para la autoprotección de los grupos organizados territorialmente a pequeña escala frente a las influencias de los de gran escala (funcional).

(5) Hall llama «espacio particular» a aquella parte del entorno de una persona o grupo, dentro del cual domina una comunicación sensorial (no racional y no verbal), y que abarca un espacio continuo y normalmente limitado por el radio de contactos personales regulares y directos.

(N. del T.) La traducción al castellano de los términos «*proxemic space*» y «*distemic space*» es dificultosa, por tanto pudiera carecer de sentido el buscarle unos equivalentes en nuestra lengua tales como «particular» y «general», pero ello obedece a una intención ya antigua e imbuida por pasadas enseñanzas de evitar el uso de términos extranjeros (y a veces abuso).

Todos estos argumentos parecen reforzar la importancia de mantener y apoyar el desarrollo de la pequeña escala, de las actividades informales no-institucionalizadas y de «no-mercado», y la importancia de las relaciones organizadas territorialmente (horizontales) frente a las organizadas funcionalmente (verticales). También, subrayan la conveniencia de conservar las especificidades culturales y de mantener un cierto grado de inmovilidad geográfica. Sin embargo, la mayoría de estos factores o están ausentes o, en el mejor de los casos, dentro del campo no-operacional de la teoría y práctica actual del desarrollo regional.

–Fuerte énfasis en las necesidades humanas económicas y materiales.

Las dos vertientes del desarrollo regional, teoría y práctica, se han concentrado en las necesidades económicas y materiales (lo que Eric Allardt llama «*condiciones materiales*») olvidando –aparte de las referencias verbales– las necesidades humanas inmateriales o «*condiciones de convivencia y de existencia*» en terminología de Allardt. Esto es un reflejo de lo que ha sucedido en la teoría y práctica actual del desarrollo regional en las tres últimas décadas. Como principal reacción a esta estrecha orientación económica, desde mediados los años sesenta, el movimiento en favor de los indicadores sociales intentó introducir el más amplio concepto de «calidad de vida» a nivel nacional. Si bien debe admitirse que, a pesar de que muchos de los importantes problemas teóricos y operacionales que plantea todavía no han sido resueltos por políticas nacionales, dicho concepto ha comenzado a manejarse en la teoría y práctica de la planificación del desarrollo espacial.

Allardt (1973) distingue entre tres grupos de necesidades humanas:

1. La dimensión «*material*» (renta, densidad de viviendas, condiciones de empleo, salud, educación) que recoge la mayoría de los indicadores de desarrollo regional usados actualmente.
2. La dimensión de «*convivencia*» (conexiones entre aspectos individuales con componentes como solidaridad, solidaridad familiar y amistad).
3. La dimensión de «*existencia*» (referida al grado de autorrealización *versus* alineación de los individuos en la sociedad, expresada por componentes como el grado de insustituibilidad, conjunto de resortes políticos o accesibilidad de los individuos a la toma de decisiones).

Galtung (1973) añade dos componentes más de interés en la planificación del desarrollo regional:

1. La posibilidad de escoger entre diversos estilos de vida por parte de los individuos.
2. El grado de autonomía (versus control externo) de los grupos de individuos para fijar sus propias metas culturales.

Los objetivos de estos últimos grupos muy raramente son recogidos por las teorías o las políticas de desarrollo regional; sin embargo, la conservación de una cultura específica y de determinados valores históricos, ha sido definida, como un objetivo de política regional en la Rep. Federal Alemana (Bundesraumordnungsgesetz, 1952); al igual que facilitar las condiciones para lograr unos estilos de vida y para la participación y descentralización de la toma de decisiones, está definida como tal objetivo en Australia (Logan 1974, pág. 137). Pero, salvo estos dos casos, la toma en consideración y la operatividad de este tipo de objetivos es muy escasa.

Las razones de la virtual ausencia de estos objetivos y de su operatividad pueden ser que:

1. Algunos de estos objetivos (particularmente los referidos a las condiciones de «existencia») requerirían cambios en la dirección del poder, ya que así como es comparativamente fácil redistribuir recursos materiales, un cambio en las relaciones de poder es mucho más difícil de realizar; en especial, si requiere la existencia de centros a los que devolver su papel.
2. Los escasos conocimientos sobre las interdependencias funcionales de estas variables, tanto entre ellas como en relación con las condiciones materiales. Igualmente en cuanto a la influencia que ejercen los instrumentos sobre ellas.
3. Estas variables son más difíciles de medir que las económicas o materiales utilizadas normalmente en los programas de desarrollo regional y, por consiguiente, son más difícilmente incorporables a los indicadores políticos actuales.
4. Puede existir la impresión de que estas «condiciones» o «bienes» dependen de las relaciones comunitarias a pequeña escala, y que no pueden –ni podrían– ser planeadas para altos niveles. Por otro lado, si tales aspectos están intensamente influenciados y a menudo desorganizados por procesos funcionales a gran escala (ver lo anterior, al respecto), entonces las políticas nacionales e interregionales dotarían a los grupos en pequeña escala de los mecanismos de defensa oportunos para desviar las consecuencias negativas anteriores, por considerarse indeseables para sus propias condiciones de vida.

Existe, además, un peligro adicional al operar sólo con objetivos pertenecientes a las «condiciones materiales» y es que, si cada uno de los indicadores se utiliza básicamente para medir el nivel existente de desarrollo y el progreso de los programas de desarrollo regional, se tendería: (a) a menospreciar los niveles y avances del desarrollo, en especial en las áreas menos desarrolladas, donde las esferas del «no-mercado» y las no-instituciones juegan aún un papel relativamente importante; además, (b) de acelerar el desplazamiento de funciones informales por otras formales, si bien se presentarían serias dudas en lo concerniente a como un proceso conseguiría ganar terreno a otro; y (c) la prioridad que se les asigna (a menudo inconscientemente) en un período, tendería a perpetuarse también para los períodos siguientes y conduciría a una mayor prioridad de los valores materiales.

En cualquier política que se adopte a este respecto, la medición de los niveles de desarrollo y de los efectos de los programas de desarrollo regional, en ningún caso llegaría a incluir, con excepción de las variables corrientemente utilizadas, las estimaciones de cambios de los efectos externos materiales (población, etc.) y de los no materiales (tales como el creciente distanciamiento a nivel individual de los poderes de decisión, la creciente frustración, la poca capacidad de autorrealización, etc.).

III. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPIRICAS DE LAS RECIENTES TENDENCIAS DEL DESARROLLO ESPACIAL: LOS EFECTOS MATERIALES DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

El presente apartado se dirige a sintetizar y evaluar, en base a varios autores, las tendencias del desarrollo espacial y los efectos de sus políticas. Los países escogidos lo están en función de la disponibilidad de los casos de estudio importantes. Además, la limitación en cuanto al tema del presente trabajo, radica en que la mayor parte de autores encuentran dificultades en distinguir claramente entre políticas autónomas e inducidas de desarrollo espacial. En la mayoría de los casos estudiados se evalúan los resultados acumulados de ambas políticas. Sólo en muy pocos casos se han calculado en términos cuantitativos los efectos de las políticas (ej.: para la correlación espacial o temporal); en el resto se han estimado por criterios más subjetivos. Una tercera limitación estriba en que la mayoría de los indicadores usados en los casos estudiados se refieren a los indicadores materiales del nivel de vida, es decir, a lo que Allardt llamaría «condiciones materiales» (cambios en las tendencias de la renta, en las de empleo y migración; en relaciones espaciales de tipo input-output y, en un pequeño número de casos, variables socioeconómicas agregadas por análisis factorial). La evalua-

ción de los indicadores de condiciones no-materiales (de «convivencia» y «existencia», en términos de Allardt) es difícil de obtener en formas espaciales desagregadas y no se pueden utilizar en una plataforma amplia de comparación internacional.

A continuación dentro de este apartado, distinguiremos los dos puntos siguientes:

- (A) Tendencias globales de las disparidades inter e intrarregionales.
- (B) Tendencias específicas de desarrollo intrarregional en relación con las políticas de centros de crecimiento en regiones específicas.

(A) *Tendencias globales de disparidades inter e intrarregionales.*

En lo que se refiere a *Brasil* investigaciones de este tipo referidas a la renta han sido efectuadas por A. Gilbert y Goodman (1976), con especial atención a la región Nordeste del país. Examinando la hipótesis de Willianson de convergencia de las disparidades de renta interregional en el curso del desarrollo nacional para el período 1939 - 1968, los autores concluyen que la evidencia estadística era poca convincente y sugerían que «las diferencias de renta interregional habían permanecido bastante estables» (pág. 129). Los resultados finales son pues evidentes, aparte de que en el caso de las desigualdades de renta existentes en el Nordeste de Brasil, los autores concluyen, agudamente, que se incrementaron las desigualdades interpersonales de renta durante la década de los sesenta, especialmente dentro de las áreas urbanas.

En *España*, también parece existir un incremento en las disparidades intrarregionales de renta. Lasuén, en su evaluación de la política regional española, señala que las consecuencias de la políticas aplicadas en los últimos veinte años han sido: (a) una reducción de las diferencias interurbanas de renta; (b) un incremento de las diferencias urbano-rurales de renta (6). El efecto neto ha sido una reducción de las diferencias de renta entre regiones. A similares conclusiones ha llegado también Richardson (1975).

(6) A este respecto, Lasuén manifiesta que: «hasta cerca de los años sesenta, las diferencias interregionales y urbano-rurales de renta eran considerables. Parece que sólo en los últimos años sesenta se han aminorado las diferencias interurbanas e interregionales de renta, a pesar del continuo empeoramiento de las diferencias urbano-rurales, debidas al mayor peso de las rentas urbanas en las áreas subdesarrolladas».

En el caso de *Italia*, la persistencia de considerables disparidades en indicadores como la renta per-cápita dentro del Mezzogiorno es subrayada por Allen y McLennan (1970, pág. 119), aunque hace más de 20 años se puso en marcha un programa para su desarrollo.

Sundquist también indica que estas diparidades intrarregionales se han incrementado más que reducido y manifiesta que las «crecientes» disparidades han conducido a una modificación de la estrategia de desarrollo regional, lejos de la política de «centros de crecimiento» de 1971. (1975, pág. 171 y ss.).

En cuanto a las disparidades interregionales, las tendencias seguidas, similares a las encontradas por Sundquist, son fundadas (O.C.D.E. 1976), aunque se ha producido alguna mejoría en favor del Sur gracias a las importantes inversiones industriales. A pesar de la intensa y continua emigración de la población de esta zona desde los años sesenta –con las cifras absolutas más altas durante el periodo 1968-1970–, su participación en el empleo nacional disminuye desde un 33% en 1951 a un 30,6% en 1970. Con respecto a la renta per-cápita, el Sur mantiene el mismo ritmo que la tasa de crecimiento nacional, pero el desfase con el resto de Italia no ha disminuído notablemente (O.C.D.E. 1976, pág. 30 y siguientes, ideas similares pueden encontrarse en Rodgers 1970 y Cao-Pinna, 1974).

En *Francia*, en principio, la política económica regional parece haber tenido bastante éxito (Remy Prud'homme, en Hansen, 1974). La distribución regional de la población y de las actividades económicas (en especial el empleo industrial) se ha modificado en la dirección deseada; el tradicional flujo de personas desde las provincias hacia París se había detenido e incluso estaba en retroceso (pág. 56 y ss.). Sin embargo, una visión más detallada, muestra que el incremento del empleo se ha producido en las regiones del Oeste, principalmente alrededor de París, aunque a no excesiva distancia. Un tratamiento similar de la distribución del empleo industrial se encuentra en Sundquist (1975, pág. 119 y ss.) (7).

En lo referente a las disparidades de renta entre regiones, tanto Remy Prud'homme (1974, pág. 59 y ss.) como la O.C.D.E. (1976, pág. 26) indican que éstas no se han reducido significativamente.

Esta falta de éxito de las medidas de política regional ha sido también señalado en el caso de Bélgica.

A pesar de lo anterior, parece existir algunos ejemplos de cumplimiento, al menos parcial, de los objetivos de las políticas regionales:

(7) Sundquist manifiesta también una leve mejoría de la mayor distancia provincial con respecto al empleo industrial en los años sesenta.

Para *U.S.A.*, Cumberland (1973) y Thoman (1976) evalúan el programa de los Montes Apalaches como positivo en algunos aspectos, ya que la gran brecha existente entre esta zona y el resto de la nación, en términos de tasas de empleo, saldos migratorios y renta per-cápita, se ha reducido levemente en el período 1965-1973 (Thoman, R.S., 1976, pág. 20 y ss. y Cumberland, J. H., 1973, pág. 101 y siguientes) (8).

Cameron (1974, pág. 24) señala para *Inglaterra* que la política regional ha contribuido a un mejoramiento en el nivel de empleo y en el crecimiento de la renta per-cápita (9).

En la *Rep. Federal Alemana*, alrededor de 550.000 empleos han sido subvencionados a través de medidas de política regional entre 1969-1974 (Hötger, 1974, página 187 y ss.). Otras investigaciones indican que las conexiones causales entre subvenciones y creación de empleos son más bien flojas, y que la diversidad y la calidad de los empleos creados es pequeña (Wolf, F., 1975, pág. 431 y ss.). Böventer (1969) indica que las tendencias regionales en Alemania Oeste se deben más a las fuerzas de mercado que a las medidas de política regional.

En *Austria*, las disparidades materiales inter e intra regionales parecen haber ido decreciendo durante los años 50 y 60. En una tesis doctoral no publicada, Berentsen (1976) encuentra que las desigualdades regionales del producto per-cápita han decrecido considerablemente durante el período 1961-1971/2 tanto a nivel provincial (*Bundesländer*) como a nivel de condados (*Bezirk*). Similarmente, un análisis más amplio –de tipo factorial– en base a nueve indicadores del nivel de vida regional muestra que se ha producido un declive a propósito del factor desigualdades (pág. 97 y ss.). Este mismo autor, establece la hipótesis de que la política regional (bastante poco coordinada) en Austria ha influido positivamente en el cumplimiento de los objetivos parciales de reducción de las desigualdades inter e intrarregionales. Pero, es difícil saber hasta que punto la poca coordinación de la política regional referida a las específicas condiciones austriacas ha contribuido a este fenómeno (10).

(8) No existe una respuesta clara de cuánto de estas tendencias se deben a la política regional y cuánto al desarrollo de las disparidades intrarregionales.

(9) Moore y Rhodes (1974), manifiestan en este terreno, que si bien las disparidades habían sido peores sin política regional, éstas han permanecido en altos niveles inaceptables.

(10) Estas condiciones específicas podrían ser las siguientes (algunas recogidas por Berentsen y otras por los autores del presente trabajo):

La pequeña extensión (geográfica) de Austria.

La expansión del radio conmutativo de los principales centros de empleo para la mayoría de las áreas pobladas (Berentsen, pág. 11).

Las tradicionales actividades turísticas de algunas zonas rurales.

El estancamiento y localización periférica al Este, de las más ricas provincias (Viena) y el hecho de que la 2.ª provincia más rica ocupa el otro extremo periférico (Vorarlberg).

Algunos factores escasos (tierra, trabajo) dentro de las mayores ciudades, particularmente Viena, refor-

Para *Japón*, Koichi Mera (Nagoya Centre, 1976) también demuestra la evidencia de la disminución de las disparidades de renta para 46 prefecturas durante el período 1961-1972. Dicho autor analiza hasta que punto la política regional, especialmente la puesta en práctica de la estrategia de los polos de desarrollo a partir de 1962, podía haber contribuido a dicha reducción, concluyendo que el análisis de la política gubernamental de descentralización industrial en la selección de polos de desarrollo no ha contribuido ni a la reducción de las tendencias a la concentración de la población, ni a la reducción de las disparidades de renta entre las prefecturas (pág. 260 y ss.).

–*Conclusiones generales*

1. En la mayoría de los países analizados no hay indicaciones claras de una mayor convergencia de las disparidades regionales de renta u otros indicadores de los niveles de vida. Este parece ser el caso de los países con considerables problemas regionales (Italia, Francia y Brasil). Para el resto de países, es difícil afirmar hasta que punto las tendencias existentes son debidas a la actuación «autónoma» de los mecanismos de mercado o a las políticas explícitas de desarrollo espacial.

2. A partir de un análisis más detallado sobre algunos países, parece que las políticas de desarrollo espacial, en general, no han podido alterar las desigualdades espaciales en los niveles materiales de vida. En los casos en que ha sido posible reducir disparidades en una escala (ej.: la interregional), ello se ha visto acompañado por un incremento en las disparidades de otras (ej.: la intraregional o interpersonal). Semejantes contrastes en la disparidad de una escala a otra puede observarse, particularmente, en aquellos países en los que se han aplicado políticas de «desarrollo regional concentrado», normalmente combinadas con un desarrollo sectorial desequilibrado (principalmente industrial) y un fuerte énfasis sobre la eficiencia global (España, Brasil y, en menor medida, Francia).

3. En la mayoría de los países en los que ha tenido lugar una reducción de las disparidades regionales, al menos en algunos aspectos, (Austria, Japón, R. Federal Alemana y U.S.A.), o bien las desigualdades regionales iniciales eran relativamente pequeñas (Austria y U.S.A.) o se ha considerado como que tenían pequeños efectos sobre la reducción de las disparidades espaciales (Japón). La reducción en las disparidades espaciales se ha atribuido entonces a los mecanismos del mercado (Böventer para la R.F.A.), a ciertas características geográficas nacionales o a las condiciones históricas (Austria).

zado aún por las rígidas regulaciones en materia de tierras y por un mercado de la tierra fragmentado.

–El firme establecimiento del carácter federalista del país.

–Un rigidísimo y extensísimo sistema legal y administrativo que actúa como un poderoso freno para la adopción rápida de decisiones.

4. No existen análisis amplios comparativos que avalen el impacto de las políticas de desarrollo espacial sobre los indicadores no-materiales de las condiciones de vida.

(B) *Centros de desarrollo: efectos sobre su área de influencia.*

Lo que sigue es un resumen de una revisión emprendida sobre cierto número de casos referidos a este tema. Algunos relatan, en parte, lo que Alonso y Medrich (1972) llamaron centros de desarrollo «inducidos» (Richardson, 1975 y Buttler, 1973, sobre España; Penouil, 1969; Moseley, 1974 y Sundquist, 1975, sobre Francia; Hansen, 1975, sobre U.S.A.; Allen y McLennan, 1970 y Sundquist, 1975, sobre Italia; Appalraju y Safier, 1975, sobre países del Tercer Mundo) y centros de desarrollo «espontáneos» (Moseley, 1973, sobre Rennes/Francia/y East Anglia/Inglaterra/; Gilbert, 1975, sobre Medellín/Colombia/ y Waller, 1974, sobre Perú).

Las conclusiones más importantes de los casos antes señalados y de otros estudios e investigaciones, pueden resumirse como sigue:

1. Normalmente los efectos difusores (*spreads*) de los centros de desarrollo han sido más pequeños de los esperados, o menores de los efectos de absorción (*back-washes*), por lo que el resultado neto ha sido negativo sobre su área de influencia. En general, los efectos han estado estrechamente limitados en cuanto a su extensión geográfica; normalmente limitada al área metropolitana y casi siempre en función del tamaño del centro (Morris, 1974).

2. Los incrementos en la renta de los centros de orden menor o áreas rurales crean fuertes efectos multiplicadores de renta en los centros de orden mayor, pero no en sentido inverso (Nichols, 1969; Moseley, 1973 y 1974) y dichos incrementos parecen moverse de forma ascendente más que de manera descendente en la jerarquía urbana.

3. En el contexto de políticas para un desarrollo espacial amplio es difícil justificar la estrategia de los centros de desarrollo para áreas atrasadas debido a la falta de efectos difusores en la jerarquía urbana descendente o de los propios centros de desarrollo sobre un área de influencia amplia (Hansen, 1975; Nichols, 1969 y Moseley 1973 y 1974).

IV. *EL AISLAMIENTO ESPACIAL SELECTIVO COMO UNA ESTRATEGIA PARA INCREMENTAR LA RESISTENCIA DE LOS SISTEMAS ESPACIALES*

A partir de las anteriores consideraciones conceptuales y evidencias empíricas –si bien ambas no tienen un significado definitivo–, nos gustaría discutir una estrategia alternativa de desarrollo regional para un aislamiento espacial selectivo. Las siguientes ideas no significan sugerir una política de autarquía regional, dado que desde la perspectiva actual de eficiencia y equidad sería impensable. Indican simplemente que son políticas que permiten la canalización de la economía, actualmente incontrolada en su totalidad, y de los efectos absorción (*backwash*) sociales y políticos, para facilitar una mayor equidad espacial de las condiciones de vida, en el sentido antes definido. Pero, ello requiere una serie de prerequisites, entre los cuales se encuentran:

(1) Que las políticas explícitas de desarrollo vayan más allá de lo estrictamente económico, considerando explícitamente los procesos sociales y políticos.

(2) Que se reformulen los costes de fricción espacial, pasando de un concepto negativo a otro positivo, para que dejen de ser considerados como un obstáculo para la integración a gran escala y el equilibrio espacial, y estructuren un sistema de interacción y decisión espacial desagregada (Isard).

(3) Que se preste mayor atención a las actividades basadas en los procesos del «no-mercado» y de las no-instituciones; así como a las necesidades humanas a pequeña escala y a las relaciones hombre-medio ambiente.

(4) Que se modifiquen los poderes de decisión actuales desde unidades principalmente funcionales o verticales (sectoriales) a las horizontales (territoriales) a varios niveles. La escala de la toma de decisiones a nivel territorial ideal sería aquella en la que un máximo de las repercusiones o de los efectos externos de la decisión tomada pueden ser internalizados en el propio territorio. Esto significa relacionar fuertemente las escalas de toma de decisiones, con las escalas de impacto social, hasta un máximo posible. En caso de duda se daría preferencia al nivel inferior.

No nos proponemos especificar aquí los instrumentos a emplear en cada política, principalmente porque estos deben adaptarse cuidadosamente a las condiciones históricas, institucionales y políticas específicas de cada país o región. Daremos solamente ejemplos de políticas instrumentales que están siendo utilizadas y que operan (a menudo intuitivamente) en diversas direcciones.

Las estrategias de aislamiento selectivo espacial, de acuerdo con la terminología económica corriente, pueden ser aplicadas:

- (A) Desde el punto de vista de la oferta (recursos regionales).
- (B) Desde el punto de vista de la demanda (modelos de conducta de preferencia regional).
- (C) Mediante políticas instrumentales que modifiquen los costes de fricción espacial y redistribuyan los efectos externos y economías de escala, de las diferentes posibilidades de acceso y condiciones de decisión que crean el desequilibrio espacial.

Veamos estos distintos puntos:

- (A) *El aislamiento regional selectivo desde el punto de vista de la oferta.*

Las influencias verticales externas (cambios en la demanda externa, tecnología, relaciones intraorganizaciones, etc.), conducen frecuentemente, al subempleo y sobreempleo de recursos regionales –relativamente inmóviles–, particularmente en lo referente a los recursos laborales y naturales. En orden a evitar cambios bruscos en el factor empleo, un alto grado de autodeterminación en la transferencia de tales cambios puede ser necesaria para incidir en las comunidades regionales. Esta autodeterminación regional puede ser relevante:

a) En la aplicación de nueva tecnología, que provocaría el subempleo de recursos regionales naturales o humanos. En esencia esto significa que la tecnología podría jugar un papel de instrumento –en lugar de ser un determinante– de la sociedad (territorialmente organizada). Un ejemplo en este sentido es el de China, donde los distintos niveles de tecnología se determinan normativamente, «ex ante», por asignación de participaciones específicas en cada sector productivo de las industrias locales, regionales y, nacionales (Weiss, 1976). Políticas más flexibles podrían incluir la introducción escalonada de nueva tecnología o la compensación de los efectos negativos que causa.

b) En el uso de recursos naturales, que ordenaría todo el proceso, desde la posesión de éstos hasta el control comunal del grado y facilidad de su explotación, procesamiento, inútil disposición y diversas formas de polución ocasionadas por su utilización. La acción podría dirigirse tanto a la sobreexplotación como a la sub-explotación inducida de recursos naturales. A nivel

internacional cabe encontrar ejemplos en la mayoría de los países desarrollados; a nivel subnacional un número creciente de comunidades están solicitando un mayor poder de decisión sobre sus propios recursos naturales (ej.: Gales en cuanto a sus recursos hidrológicos; Escocia en relación con su petróleo, y el Norte de Chile en cuanto a su cobre, etc.).

c) En el empleo de recursos humanos, que variaría, globalmente, de acuerdo con el propio sistema sociopolítico: desde las decisiones comunales sobre la emigración (en China), a las políticas más liberales de cambios en los sistemas de trabajo regionalmente diferenciados, escuelas diferenciadas y facilidades en la preparación; coordinados con un desarrollo regional específico de las potencialidades y necesidades, así como a un sistema uniforme nacional de educación.

(B) *El aislamiento regional selectivo desde el punto de vista de la demanda.*

Un importante elemento de este tipo son los modelos de preferencia regionalmente diferenciados. En las pasadas décadas, la difusión de la innovación ha sido equiparada, de forma simplista, con el desarrollo (ej.: la adopción de una nueva producción uniforme o de modelos de demanda). La extensión en el espacio de las comunicaciones y el transporte ha promovido la tendencia a incrementar la uniformidad de los modelos de preferencia. Esta tendencia ha beneficiado a aquellas regiones u organizaciones que podían obtener economías de escala o economías externas, y ha relegado a las que acumulaban deseconomías. La diversidad en los modelos de preferencia regional –en especial si se han orientado al uso de recursos naturales– no sólo ha incrementado la posición competitiva de la periferia –menos desarrollada– o de las pequeñas regiones, sino que ha contribuido también favorablemente en otros aspectos como: necesidades humanas no-materiales (identidad regional y local, y otras de las que Allardt denomina «condiciones de convivencia y existencia»). Las ventajas económicas de la diferenciación pueden explicarse por el hecho del decrecimiento marginal que se origina por la innovación una vez que ésta se ha difundido con una cierta amplitud. Más allá de este punto, el no innovar puede convertirse en una ventaja económica (mantenimiento de costumbres y métodos de producción tradicionales, procesos heredados históricamente y medio ambiente regional intocable, etc.). Por este camino las ventajas para la economía regional pueden venir tanto del lado de la demanda como del de la oferta.

Esta diferenciación de los modelos de preferencia puede expresarse también por el distinto peso de los objetivos no-materiales frente a los materiales.

Los primeros parecen estar promovidos por un alto grado de aislamiento regional, donde el estatus está medido, corrientemente, en términos no materiales, por la posición mantenida en el «espacio particular» dentro de un sistema social específico y culturalmente definido en una clasificación relativa de jerarquías (Greenbie 1976, pág. 94). Por otro lado, los objetivos materiales parecen estar promovidos por una apertura regional, en la que con competitividad y una clasificación absoluta de jerarquías, el estatus es medido en términos cuantitativos: de renta o de consumo. Los sistemas específicos de valores, a veces parecen estar relacionados con los distintos grados de aislamiento o apertura regional. Dicho aislamiento parece influenciar los sistemas de valores.

El mantenimiento de los modelos de preferencia regionalmente diferenciados dependen enormemente de la desagregación regional del sistema administrativo y de decisiones. Los sistemas federales parecen promover esto más que los unitarios. La mayoría de las decisiones se desarrollan en comunidades locales y regionales, y pueden articular modelos de preferencia diferenciados.

Además, un prerrequisito para los modelos de preferencia regionalmente diferenciados es un grado de interacción intrarregional relativamente elevado (frente a la interregional), así como la integración de las comunicaciones y los transportes. Los instrumentos para lograr este propósito son: cadenas de T.V. regionalizadas, periódicos regionales, redes de transporte desagregadas regionalmente, etc.

Otro instrumento usado con frecuencia para desagregar la demanda regional son las primas a contratos regionales, por las que los oferentes regionales han concedidos los márgenes de precio más altos para las ofertas públicas sobre parcelas (terrenos), lo cual ayuda a que la demanda local y regional creada por gastos públicos quede *dentro* de la propia región.

(C) *Otras medidas para el aislamiento espacial selectivo.*

a) *Aumento «discriminado» de las facilidades de acceso para las áreas menos desarrolladas.*

Mientras el aumento de las facilidades de acceso entre áreas de diferentes niveles de desarrollo normalmente conduce a aumentar en vez de a disminuir las disparidades (ver lo afirmado anteriormente), un perfeccionamiento unilateral del acceso de las áreas menos desarrolladas a los mercados centrales de la región (sin el proceso inverso, o sea un perfeccionamiento del acceso de los centros regionales a las áreas menos desarrolladas) puede ayudar a vencer tales

efectos desequilibradores. En Suecia por ej. se están concediendo subsidios de transporte unilateralmente para envíos a gran distancia, a las empresas manufactureras del Norte –menos desarrollado– (Bourne, 1975). En esta misma zona se conceden subsidios similares para los costes telefónicos.

Mientras que lo anterior estaba referido a las facilidades de acceso interregional, una política «discriminada» puede aplicarse también a las facilidades internas de acceso de –o entre– las áreas menos desarrolladas, tales como un transporte regionalmente desagregado y una política prioritaria de comunicaciones que facilitaría las conexiones *dentro y entre* las áreas menos desarrolladas (así como entre éstas y las regiones centro altamente desarrolladas). Esta política incrementaría también unilateralmente las posibilidades de las áreas menos desarrolladas al hacer uso de economías de escala, al mismo tiempo que mejoraría su posición competitiva; en Suecia se han hecho propuestas para una red de transporte interperiférico (Törnquist 1973); en Inglaterra las propuestas se han centrado en abonar subsidios intrarregionales a las áreas menos desarrolladas y dispersamente pobladas, con objeto de incrementar el acceso al trabajo en localizaciones concretas (Moseley 1974, pág. 146); en Francia se ha dado prioridad explícita al fortalecimiento de las conexiones del transporte entre las metrópolis de equilibrio regional (Rapport, 1971, pág. 46 y ss.; Friendly, 1974, pág. 158 y siguientes).

b) *Compensación para economías externas y de escala potenciales espacialmente diferenciadas.*

Dentro de sectores específicos las economías de escala son, en gran parte, una función de la facilidad de acceso al mercado. Aparte de la localización geográfica, dicha facilidad de acceso está considerablemente determinada por las inversiones en transportes públicos, una economía externa a la empresa. En las áreas periféricas, donde no es factible o posible una perfección adecuada del transporte (no todas las comunicaciones pueden ser realizadas por autopistas, etcétera), la compensación para esta falta de economías de escala puede ser necesaria para mantener servicios y necesidades básicas. En áreas con muy baja población y/o densidad de renta, para facilitar las necesarias economías de escala de los servicios básicos públicos o privados, puede justificarse la adopción de medidas como: compensaciones a través de subsidios, impuesto negativo sobre la renta, etc., para hacer esto más viable. Dependería del sistema económico y político que tales compensaciones procedan del sistema impositivo general o que se obtengan de las empresas que se aprovechan de elevadas economías externas. (Ej.: debido a una localización a la salida de una autopista se podrían conseguir grandes economías de escala). Es, pues, la típica cuestión de cómo

compensar las distintas ventajas locativas entre un supermercado (orientado a una autopista) y una tienda de ultramarinos de barrio, si ésta es necesaria para el aprovisionamiento del estrato menos móvil de población (niños, ancianos, pobres, etc.) en un contexto local o regional.

Lo anterior eran ejemplos de política instrumentales desarrolladas, a veces, intuitivamente para el control de los efectos de absorción (*backwash*). Si las estrategias de aislamiento espacial selectivo se adoptan como componentes explícitos de la política de desarrollo regional, habría que elaborar bloques coherentes de cada política instrumental, adaptados a las condiciones específicas del respectivo país o región y sometidos a comprobación empírica, ya que sólo ésta demostraría si tal estrategia puede ser tan buena como la práctica actual del desarrollo regional para contribuir a lograr objetivos de equidad espacial.

REFERENCIAS

- (1) Allardt, E.: «About Dimensions of Welfare». Research Report n.º 1. Helsinki, 1973.
- (2) Allen, K. y McLennan, M. C.: «Regional Problems and Policies in Italy and France». Londres 1970.
- (3) Alonso, W. y Medrich, E.: «Spontaneous growth centres in twentieth-century American urbanization» en Hansen, N. M. (ed): «Growth Centres in Regional Economic». 1972.
- (4) Appalraju, J. y Safier, M.: «Growth Centre Strategies in Less Developed Countries» en Gilbert, A. 1976.
- (5) Berentsen, B.: «Regional Policy and Regional Inequalities in Austria: The Import of Policy upon the Achievement of Planning Goals». Tesis doctoral no publicada. Universidad de Ohio, 1976.
- (6) Bourne, L. S.: «Urban Systems: Strategies for Regulation. A Comparison of Policies in Britain, Sweden, Australia and Canada». Oxford, 1975.
- (7) Böventer, G. V.: «Regional Economic Problems in West Germany» en Robinson, 1969.
- (8) Bundesraumordnungsgesetz, 1965 (R.F.A.), Bad Godesberg.
- (9) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Raumordnungsberichte 1968, 1970, 1972 y 1974 (R.F.A.) Bonn-Bad Godesberg.
- (10) Buttler, F.: «Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum». J.C.B. Mohr Tübingen 1973.
- (11) Cao-Pinna, V.: «Regional Policy in Italy» en Hansen 1974.
- (12) Cameron, G. S.: «Regional Economic Policy in the United Kingdom» en Sant, 1974.
- (13) Cumberland, J. H.: «Regional Development Experiences and Prospects in the United States of America». Paris/La Haya. Mouton, 1973.
- (14) Davin, L. E.: «The Structural Crisis of a Regional Economy. A Case Study: The Walloon Area» en Robinson, 1969.
- (15) Friendly, Ph.: «National Policy Responses to Urban Growth» Westmead/Lexington, 1974.
- (16) Friedmann, J.: «The Evolution of Doctrine in Regional Development and Planning. An American View». Serie de los Seminarios en el Instituto Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Regionales (I.I.R.). Wirtschaftsuniversität, Viena, 1976.
- (17) Galtung, J.: «From Value Dimensions for Social Analysis to Social Indicators. Some Ideas about World Accounting». Manuscrito sin publicar. Oslo, 1973.
- (18) Gilbert, A.: «A note on the incidence of development in the vicinity of a growth centre» en Regional Studies. Vol. 9, pág. 325-333, 1975.
- (19) Gilbert, A. G. y Goodman, D. E.: «Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique» en «Development Planning and Spacial Structure». Gilbert, A. (ed). Londres, 1976.
- (20) Greenbie, B. B.: «Desing for Diversity» Elsevier, Scientific Publishing Company. Amsterdam, 1976.
- (21) Hall, E. T.: «The hidden Dimension», Doubleday. Nueva York, 1966.
- (22) Hansen, N. M. (Ed.): «Public Policy and Regional Economic Development» Cambridge (Mass). 1974.
- (23) Hansen, N. M.: «The Challenge of Urban Growth: the Basic Economics of City Size and Structure» Lexington/Toronto, Londres, 1975.
- (24) Hansen, N. M.: «An Evaluation of Growth Centre Theory and Practice» en «Environement and Planning», Vol. 7, n.º 7, pág. 821-832, 1975.
- (25) Helleiner, F. M. y Störhr, W.: «Spatial Aspects of the Development Process», Proceedings of the Compprision on Regional Aspects of Development of the International Geographical Union. Vol. II. Toronto, Allister Typesetting and Graphics, 1974.
- (26) Hilhorst, S.: «Regional Planning: A Systems Approach» Rotterdam University Press, 1971.
- (27) Holland, S.: «The Regional Problem», McMillan Press, 1976.
- (28) Hötger, H. E.: «Die Erfolge de regionalen Wirtschaftspolitik» en Informationen zur Raumentwicklung 5/1974, pág. 187-192. Bonn Bad-Godesberg.
- (29) Illich, I.: «Tools for Conviviality», Nueva York, 1973, Harper y Row.
- (30) Lasuén, J. R.: «Urbanization and Development: the Temporal Interaction between Geographical Cluster». Urban Studies 10, pág. 163-188, 1973.
- (31) Lasuén, J. R.: «Spain's Regional Growth» en Hansen, 1974.

- (32) Logan, M. J. y Wilmoth, D.: «Australia Initiatives in Urban and Regional Development» en Swain, H. (Ed): «National Settlement Strategies East and West» Selected Papers from a II ASA Conference on National Settlement Systems and Strategies, Laxenburg, 1974.
- (33) Matzner, E.: «Notizen zur Gesellschaftsreform». Europaverlag, Viena, 1976.
- (34) Moore, B. y Rodes, J.: «The Effects of Regional Economic Policy in the United Kingdom» en Sant, 1974.
- (35) Morrill, R. L.: «Growth Centre-Hinterland Relations» en Helleiner y Stöhr, 1974.
- (36) Moseley, M. J.: «The Impact of growth centres in rural regions» I and II. *Regional Studies* 7, pág. 57-75 y 77-94, respectivamente.
- (37) Moseley, M. J.: «Growth Centres in Spatial Planning» Pergamon Press, 1974.
- (38) Nagoya Centre: «Growth Strategy and Regional Development Planning in Asia». Proceedings of the Seminar on Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Development: The Asian Experience. Nagoya, Japón, 1975.
- (39) Nichols, V.: «Growth Poles: an evaluation of their propulsive effect» en «Environment and Planning, 1 (2)», pág. 193-208, 1969.
- (40) Penouil, M.: «An Appraisal of Regional Development Policy in the Aquitaine Region» en Robinson, 1969.
- (41) Pred, A.: «The Interurban Transmission of Growth in Advanced Economies. Empirical Findings versus Regional Planning Assumption». II ASA RR-76-4, Laxenburg, Austria, 1976.
- (42) Prud'homme, R.: «Regional Economic Policy in France, 1962-1972», en Hansen, 1974.
- (43) O.C.D.E.: «Regional Problems and Policies in OECD Countries», París, 1976.
- (44) Rapport de la comission «Aménagement du Territoire». Commissariat General du Plan. Préparation del VI Plan. Paris. La Documentation Francaise, 1975.
- (45) Rapport sur l'orientation preliminaire du VIII Plan». Anexo a la Ley n.º 75.616 de 10-7-75. Imprimerie des Journaux Officiels, París, 1975.
- (46) Raumordnungsprogramm für die agrobraumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm)» Schrifttenreihe «Raumordnung» des Bundesminister Für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1975.
- (47) Richardson, H. W.: «Regional Growth Theory». McMillan press, Londres, 1973. Existe versión castellana bajo el título «Teoría del crecimiento regional». Colección Quantum Ed. Pirámide, Madrid, 1977.
- (48) Richardson, H. W.: «Regional Development Policy and Planning in Spain». Westmead, Lexington, 1975. Existe versión castellana bajo el título: «Política y planificación del desarrollo regional en España», Alianza Universidad, Madrid, 1976.
- (49) Robinson, E. A. G. (Ed): «Backward Areas in Advanced Countries» Proceedings of a Conference held by the International Economic Association. Londres, 1969.
- (50) Rodgers, A.: «Migration and Industrial Development. The Southern Italian Experience» en «Economic Geography» 46 pág. 111-135, 1970.
- (51) Ruchmann, P.: «Die regionale Wirtschaftspolitik Belgiens», Kieler Studien n.º 93, Tübingen: Mohr, 1968.
- (52) Sant, M.: «Regional Policy and Planning for Europe», Westmead/Lexington, 1974.
- (53) Scitovsky, T.: «The joyless economy, an inquiry into human satisfaction and consumer's dissatisfaction». Oxford University Press, Nueva York, 1976.
- (54) Sundquist, J. L.: «Dispersing Population: What America Can Learn from Europe?». Washington, 1975.
- (55) Swedish Ministry of Labour and Housing and Ministry of Physical Planning and Local Government «Planning Sweden». Estocolmo, 1973.
- (56) Thoman, R. S.: «Appalachia after Ten Years». Trabajo presentado al III Simposium de la «Commission on Regional Aspects of Development» International Geographical Union Dushanbe, 1976.
- (57) Törnquist, G. E.: «Systems of Cities and Information Flows» Lund Studies in Geography Series, B, n.º 28, Lund, 1973.
- (58) Waller, P.: «The Spread of a Growth Pole - A Case Study of Arequipa (Perú)» en Helleiner and Stöhr, 1974.
- (59) Weiss, U.: «Industrielle Depentralisierungspolitik in China - ein Entwicklungsmodell für die Dritte Welt?». Trabajo presentado en la Facultad de Económicas de Viena.
- (60) Wolf, F.: «Wie Effizient ist die regionale Wirtschaftsförderung» en Informationen zur Raumentwicklung, 9/1975, pág. 431-438. Bonn Bad Godesberg, 1975.