

ANTONIO MORILLAS RAYA

*ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA  
REGIONAL Y SUS RESULTADOS*

---

La preocupación por los problemas regionales tiene su origen, como se sabe, en los países más desarrollados. Lógicamente, había de ser así, puesto que este tipo de cuestiones no se plantean —o al menos no se perciben con igual fuerza— antes de que haya tenido lugar un cierto proceso de industrialización. Es, precisamente, en este momento histórico-económico cuando tiene lugar la concentración espacial de recursos (hombres y capitales), es decir, la conformación de los desequilibrios regionales, y cuando surge, como terapéutica necesaria a la insatisfactoria situación engendrada por la mítica «mano invisible», la política regional.

Son bien conocidos los intentos de relacionar el nivel de desarrollo alcanzado por un país y la magnitud de sus problemas regionales. Por otro lado, estos planteamientos teóricos han sido ya suficientemente cuestionados en lo referente a su pretendida validez universal y fuertemente criticados, en definitiva, por el mecanicismo historicista de que hacen gala.

Todo ello es tanto más lamentable por cuanto es bastante posible que la singularidad de cada circunstancia específica —espacio y tiempo determinados— sea un factor esencial para discernir con mayor claridad y hacernos comprender mejor por qué existen ciertas diferencias entre los problemas espaciales de países distintos y por qué no surten el efecto deseado, en muchos casos, las políticas económicas regionales aplicadas.

Por esta razón, a pesar de que «todos los intentos de utilizar categorías y conceptos únicos y comunes para describir situaciones muy diferentes son fuente de gran confusión» (1), pienso que para ser útil intentar, aún a costa de simplificar la

---

(1) Organisation de Coopération et Développement Économiques: «Revaluación de las políticas regionales en los países de la O.C.D.E.». Ed. O.C.D.E. y Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1975. Pág. 19.

realidad, unas reflexiones sobre el origen y transcendencia de los problemas regionales en algunos de los países capitalistas más desarrollados, intentando ver algo más allá de lo que pueda ser su manifestación concreta.

A partir de la lectura de las experiencias habidas en diversos países pertenecientes a la O.C.D.E. (2) y sin pretensión alguna de uniformar algo más bien caracterizado por su heterogeneidad, podríamos hacer una distinción primera entre dos grupos de países:

1.º.—Los que poseen una economía de *alta madurez*, en los cuales los problemas regionales han tendido a desaparecer o a transformarse en problemas *puntuales* vinculados a situaciones locales muy particulares o a cuestiones ambientales. Señalemos, por ejemplo, los casos de Alemania, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Países Bajos e Inglaterra.

2.º.—Aquellos otros países, de industrialización reciente, en los que estos problemas regionales se hacen evidentes por generar contradicciones con el desarrollo global de su economía y por afectar a grandes espacios. Pudieran ser los casos de Italia, España, Irlanda y Japón.

Conviene subrayar, no obstante, insistiendo una vez más en el carácter globalizador de esta división, que tanto en un grupo como en el otro los matices pueden ser algo diferentes. Los casos de Francia y Japón bien podrían estar a caballo entre ambos grupos existiendo dentro de cada uno de éstos, lógicamente, diferencias y graduaciones. El hecho de considerar el caso inglés dentro del primer grupo, por ejemplo, no nos oculta los problemas de Escocia y País de Gales. Nuestro pensamiento, como se podrá observar más adelante, va más allá de esta clasificación instrumentada con fines expositivos, de iniciación a la problemática que se pretende plantear con estas notas.

En los primeros, la cualidad e intensidad de los problemas es menos importante, en el sentido de que «la situación difícil de unos podría constituir una situación envidiable para los otros» (3). Se trata, generalmente, de zonas deprimidas con problemas de reconversión industrial. El caso más típico es el de las regiones mineras (Gran Bretaña, Francia, Bélgica) y, en menor medida, los centros de cons-

---

(2) Organisation de Coopération et Développement Économiques: «Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'O.C.D.E.». Paris, 1976. 2 volúmenes.

(3) ROMUS, P.: «Economía Regional y Comunidad Europea». Ed. Taurus. Madrid, 1961. Pág. 402.

trucción naval (Gran Bretaña) y las industrias textiles (Gran Bretaña, Irlanda del Norte y Bélgica).

También cabría mencionar las dificultades derivadas de aquellas zonas de actividad principalmente agrícola (las Highlands de Escocia, Centro y Suroeste de Francia), así como algunos casos concretos afectados por la geografía, ya sea natural (grandes altitudes en Suiza) o de creación humana (regiones fronterizas con los países del Este en Alemania y Austria).

Junto a todo lo anterior, hay que señalar también las cuestiones referentes a las externalidades negativas derivadas de la concentración de la actividad económica y de la población: congestión y medio ambiente.

En segundo caso, la rápida industrialización ha producido un crecimiento fuertemente desequilibrado y polarizado en el espacio. Necesariamente, los recursos del país se orientan hacia aquellas actividades y regiones en que el potencial de crecimiento es más alto y, por tanto, el atajo al desarrollo a través de una cadena de desequilibrios, según la tesis de Hirschman (4), resultará más corto. Los efectos que se originan podemos resumirlos en los consabidos desequilibrios población-empleo y población-equipamiento. Intensos movimientos migratorios y diferencias crecientes de renta y empleo entre las regiones son sus consecuencias lógicas.

Se podría argumentar que este proceso se repite incesantemente, en cada nuevo país en vías de desarrollo, de forma similar a la protagonizada por los países ya industrializados. Pero, si bien es cierto, o al menos no existe hasta ahora ningún caso que demuestre lo contrario (5), que el crecimiento tiene lugar de forma desequilibrada y que existen estudios, como el bien conocido de Williamson (6), empeñados en demostrar empíricamente como se anulan con el tiempo y el crecimiento económico las diferencias interregionales de renta, no podemos dejar de hacer algunas reflexiones sobre el tema.

En primer lugar, el referido estudio de Williamson, a mi entender, tiene los siguientes puntos oscuros:

---

(4) HIRSCHMAN, A. O.: «La estrategia del desarrollo económico». Fondo de Cultura Económica, 1961.

(5) En el caso chino hay, al menos, una filosofía subyacente de crecimiento equilibrado. Ver, por ej., BETTELHEIM, Ch.: «Via China versus modelo soviético» y MAO TSE-TUNG: «Sobre las diez grandes relaciones». Ed. Anagrama. Barcelona, 1975.

(6) WILLIAMSON, J. G.: «Desigualdad regional y el proceso de desarrollo nacional: descripción de los modelos». En NEEDLEMAN, L. y otros: «Análisis regional». Ed. Tecnos. Madrid, 1972.

a) La consideración de la renta por cabeza como indicador de las diferencias regionales no tiene, por razones obvias, ninguna consistencia. Los movimientos migratorios son frecuentemente la causa de que dichas rentas por cabeza converjan en las distintas regiones. Por otra parte, este cociente nada nos dice sobre el grado de desigualdad de su distribución *dentro* de cada una de las regiones. Así, pues, se hace imprescindible otro tipo de indicadores más fiables, preferentemente expuestos en términos de bienestar como concepto mucho más amplio y ajustado a la realidad que la tecnocrática «renta per cápita»

b) Los diferentes tamaños de las unidades regionales que se dividen los distintos países estudiados por Williamson hacen que los resultados obtenidos sean difícilmente comparables. Mientras en Australia el tipo de región media tiene unas 495.000 millas cuadradas, en Puerto Rico solo alcanza unas 44 millas cuadradas. Lógicamente, cuanto menor sea la superficie de las regiones consideradas, mayor será la desigualdad existente entre ellas, llegándose, en el límite, al concepto de distribución personal de la renta si identificamos al individuo con la unidad mínima de espacio económico. Es conveniente subrayar que la meta de la *igualdad* tiene, a consecuencia del razonamiento expuesto anteriormente, un componente fundamentalmente *fiscal* (igualdad entre *personas*), de tal forma que la política regional debe encarar, fundamentalmente el *desarrollo de las regiones* (7). La «igualdad» entre distintos *espacios* no deja de ser, en definitiva, una pura entelequia, por mucho que se le cacaree de forma un tanto demagógica. Mucho más aún si se le quiere sustentar en la inefable renta «per cápita».

c) Como señala el propio Williamson, hay absoluta contradicción entre otros estudios efectuados sobre el particular y el suyo propio. Tal es el caso concreto de los trabajos realizados respecto a España por el profesor J. R. Lasuen (8).

d) Por último, pero no menos importante, parece muy opinable la consideración de que el proceso de desarrollo ha de ser el mismo para todos los países, fuera de tiempo y lugar concretos. Es, esta, una concepción unilineal y mecánica del desarrollo económico que Celso Furtado ha calificado de *mito* (9).

En definitiva, el estudio de Williamson puede ser válido para ciertos países,

(7) Ver: SAENZ DE BURUAGA, G.: «Desarrollo regional: desarrollo de las regiones». Ciudad y Territorio, n.º 2, 1970. También, del mismo autor, «Política Regional y Urbana» en GAMIR, L. y otros: «Política Económica de España». Ed. Guadiana. Madrid, 1972.

(8) LASUEN, J. R.: «Ensayos sobre economía regional y urbana». Ed. Ariel, Barcelona, 1976. Cap. II: «Las desigualdades de la renta regional y los problemas de crecimiento en España».

(9) FURTADO, C.: «El desarrollo económico: un mito». Ed. S. XXI, 1976.

en los términos y con las limitaciones apuntadas anteriormente, pero existen dudas razonables sobre su generalización, tanto en situaciones de hecho como en construcciones teóricas bien conocidas (10).

En segundo lugar, recogiendo la idea del último apartado, son precisamente el tiempo y contexto presentes, una economía absolutamente internacionalizada, los que han configurado a mi entender el tipo de desarrollo del segundo grupo de países anteriormente mencionado y sus consecuencias. Notemos como casi todos ellos presentan problemas, más o menos agudos, de «dualismo» económico. El crecimiento se ha localizado en determinadas zonas, absorbiendo recursos del resto del país y en función de su vinculación o localización respecto a la economía mundial. Incluso en la industrialmente anciana Inglaterra se hacen notar los efectos gravitatorios de la Comunidad Económica Europea (11).

Podrían servir como ejemplo los casos del Norte de Italia, noreste de España, este de Irlanda y zona centro (litoral Pacífico) del Japón. Los problemas regionales se presentan por tanto, de forma distinta, tanto en su origen como en su trascendencia.

No se pretende negar con ello que, en sus principios, los países pioneros del capitalismo no sufrieran desequilibrios espaciales que después se han ido reduciendo. Tampoco tratamos de discutir la tesis según la cual el crecimiento económico está estrechamente ligado a la concentración. Precisamente, partimos de esta consideración. Pero queremos insistir, una vez más, en la *diferencia del medio* en que se dan los procesos de crecimiento. Hoy la atracción *funcional y locativa* de los grandes polos de desarrollo mundiales es tan distorsionadora y el mercado mundial está tan integrado que ciertos espacios de un país pueden estar inmersos en él mientras el resto permanece largo tiempo postrado y con escasas (por no decir nulas) posibilidades de articular su economía.

En Europa tenemos un posible ejemplo de esta polarización y sus efectos, de tal forma que «la primerísima analogía entre las regiones que son objeto de una política regional en Europa reside en su localización... Cualesquiera que sean los motivos inherentes a la estructura económica de esas regiones, hay una comproba-

---

(10) MYRDAL, G.: «Teoría económica y regiones subdesarrolladas». Ed. Fondo de Cultura Económica, 1959. Como se sabe, el modelo teórico de Myrdal ha sido formulado matemáticamente por N. KALDOR, basándose en el concepto de «salario de eficiencia».

(11) Ver: Organisation de Coopération et Développement Économiques: «Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE». París 1976, Vol. II; pág. 19. También EMANUEL, A.: «Questions de Politique Régionale». OCDE. París, 1973 cap. XI.

ción absolutamente capital y que no admite discusión: las regiones problema de Europa son las que están alejadas de su centro» (12). A una conclusión similar llega J. R. Boudeville, aunque por diferente camino (13), y es sumamente revelador comprobar como coinciden los mapas que, en relación con ello, recogen ambos estudios. El «centro» europeo resulta ser, como es bien sabido, el cuadrilátero imaginario Hamburgo-Manchester-Marsella-Milán.

Si damos por válidos los conceptos y supuestos vertidos en líneas anteriores, es lógico pensar que las políticas regionales debieran ser distintas para cada grupo de países.

Pues bien, algo de esto parece haber ocurrido, de forma más o menos consciente en la praxis de las diversas políticas económicas regionales, llevadas a cabo en los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (O.C.D.E.) (14). Mientras que en los países de capitalismo maduro la política regional surge, en gran parte, como *política social*, en el segundo grupo, que hemos distinguido como de industrialización más reciente, dicha política nace aparentemente con *pretensiones más estructurales*, con una mayor transcendencia económica y, nos atreveríamos a adelantar, abortada de antemano por las situaciones tan complejas a que se enfrenta.

Observamos, por ejemplo, como en ALEMANIA no cabe hablar de «problema» regional (15) y en DINAMARCA, la ley de desarrollo regional no es una ley de planificación, sino un conjunto de ayudas para ciertas zonas. Los instrumentos utilizados que han tenido mayor éxito han sido los préstamos del Estado a los municipios para construcción de locales industriales y las subvenciones de equipo. En SUECIA, es la perspectiva a *largo plazo* y bajo criterios de igualación del *bienestar social* entre las diversas zonas del país, junto con el Plan de Ordenación Urbana, lo más destacable y ciertamente interesante. Sobre todo porque «en Suecia se frena el crecimiento de las áreas metropolitanas y se impulsa el desarrollo de las regiones más atrasadas basándose en su mayor rentabilidad a largo plazo» (16). Se realiza así una aseveración de B. Secchi según la cual el proceso de concentración espacial conduce a situaciones de ineficacia y justifica, por tanto, las políticas territoriales

(12) ROMUS, P.: Op. cit. pág. 400.

(13) BOUDEVILLE, J. R.: «European integration, Urban Regions and Medium Sized Towns». Citado por Muñoz V. en «La política regional Europea». Información Comercial Española n.º 526-527, 1977.

(14) OCDE: «Les problèmes et les politiques...». Op. cit.— 2 volúmenes.

(15) Ver, por ej., OCDE: «Les problèmes et les politiques...». Op. cit. pág. 153. Vol. II.

(16) HERRERO, A.: «La política nacional del transporte y la ordenación del territorio». Información Comercial Española, n.º 531. Noviembre 1977.

encaminadas a obtener situaciones más equilibradas (17). Sería, ésta, una argumentación puramente «Económica» a favor de la planificación regional que debatiría el dilema eficacia-equidad planteado en términos de «costo» del desarrollo regional por algunos grupos económicos beneficiarios del crecimiento global que debe ser sacrificado a cambio. Pero, a pesar de todo, lamentablemente, el largo plazo sigue siendo el mejor sepulturero de muchos proyectos macroeconómicos.

Los instrumentos de política regional más dignos de destacar son el traslado de servicios de la Administración fuera de Estocolmo, creación de infraestructura por los municipios con subvenciones de perecuación fiscal y las subvenciones al transporte, tanto de mercancías como de viajeros, en las zonas de ayuda especial.

En FRANCIA, los problemas básicos se pueden resumir en el declive del empleo agrícola en ciertas regiones, sobre todo en el Oeste (Bretaña); los problemas planteados a las industrias base, minas y carbón, en Alsacia, Lorena y Rhur; la desproporcionada expansión de la región parisina, de la cual el sector servicios es causa primordial y, finalmente, las acciones emprendidas para la ordenación rural en el centro del país, con el establecimiento de zonas de caza, parques naturales y medidas de concentración parcelaria. No obstante, en este país también existe un cierto desequilibrio norte-sur. Por ello, comentamos anteriormente la ambigüedad de su «clasificación».

En los casos de Irlanda, Japón, España e Italia, los problemas son bastante similares entre sí y más apremiantes que los anteriores, a la vez que más globales.

En IRLANDA, concentración en las regiones Este y Sudoeste y subdesarrollo (fuerte emigración y paro) del resto del país. Un problema particular es el de la región frontera con Irlanda del Norte.

Las políticas utilizadas se basan en estímulos más que en restricciones, junto con la creación de infraestructura. Entre algunos de sus instrumentos destacamos, por su posible interés, las subvenciones a empresas con objeto de primar la utilización de materiales locales y su vinculación con empresas ya existentes o de nueva creación. También mencionaremos el alquiler de fábricas prefabricadas (pequeña empresa), cuyo antecedente exitoso probablemente sea la creación de la «Slough Estates Ltd» en Gran Bretaña, después de la primera contienda mundial (18). Este tipo de instrumento no ha sido utilizado en nuestro país, aunque sí han habido recomendaciones para que se tomaran medidas similares en el contexto de lo que

(17) SECCHI, B.: «Las bases teóricas del análisis territorial» «Análisis de las estructuras territoriales». Ed. Ariel. Barcelona, 1974. Pág. 77.

(18) ROMUS. P.: Op. cit. pág. 99.

debiera haber sido una política seriamente elaborada de retorno y reinserción de los emigrantes y sus ahorros en la vida económica nacional, potenciando su dedicación a tareas productivas en contra de lo que ha venido sucediendo normalmente (19).

En el caso del JAPON, la dependencia de su economía del comercio exterior ha hecho que se concentre la actividad económica en el litoral del Pacífico de la zona centro (Tokyo, Osaka y Nagoya), creando graves problemas de congestión y contaminación. Por otro lado, las zonas norte (Hokkaido) y sur (Shikoku y Kyushu) sufren problemas de recorversión industrial y subdesarrollo.

La mayor parte de los fondos para la política regional se dedican a la creación de infraestructuras y no a estímulos directos a las empresas.

En ESPAÑA, a pesar de las graves diferencias regionales existentes, la política regional no ha sido sino una simple comparsa de la política global de crecimiento. Por cierto, no nos es muy comprensible el sorprendente optimismo con que el Grupo de Trabajo de la OCDE juzga su puesta a punto y los logros obtenidos (20). No es preciso recurrir a trabajos algo más profundos (21) para saber lo inadecuado de estas apreciaciones: basta con echar una mirada más allá de los documentos oficiales. Los desequilibrios regionales están ahí y la política de localización industrial, en que descansó básicamente la actuación de la Administración, no pudo lograr reducirlos ni, por supuesto, sentar las bases para un posible desarrollo regional en el futuro. Es más, hoy por hoy, ni siquiera existen inicios de algún tipo de política regional seriamente elaborada. Más bien, por el contrario, parece ser que los políticos están empeñados en establecer diferentes categorías para las futuras comunidades regionales favoreciendo precisamente, a las más desarrolladas. Todo lo contrario, por ejemplo, que la regionalización de la Constitución italiana. Si esto se confirma plenamente, hablar en el futuro de política regional puede resultar pura y simplemente un acto de demagogia o voluntarismo inconsciente.

El caso de ITALIA, es probablemente, uno de los que ha arrojado más bibliografía sobre problemas regionales por su agudizado «dualismo». Por ello, se configura como «un ejemplo clásico de política regional destinada a modificar la estructura de un país, más que a modificar o paliar los efectos regionales de la evolución económica», como señala el informe de la OCDE anteriormente citado.

---

(19) OCDE: «L'OCDE. et les migrations internationales». París, 1975.

(20) OCDE.: «Les problèmes et les politiques...» Op. cit. Cap. VI. Vol. II.

(21) Ver, por ej.,: RICHARDSON, H. W.: «Política y planificación del desarrollo regional en España». Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1976.

Los demás problemas regionales (ciertas zonas del Noroeste y Centro en depresión, migraciones y éxodo rural con sus secuelas de problemas urbanos) pierden relevancia ante la problemática global del «Mezzogiorno» y los numerosos estudios desplegados sobre ello. Como se sabe, el hito fundamental de la política regional para el sur de Italia es la creación de la «Cassa per el Mezzogiorno», dándose la curiosa circunstancia de que la planificación en este país se inicia, de esta forma, a nivel regional (22).

La acción del Estado se ha volcado sobre esta zona, habiendo tenido tres papeles fundamentales: creador de infraestructura, redistribuidor (en el caso de la reforma agraria) e instigador, en lo que se refiere a la transformación de estructuras, tanto agrarias como industriales. En definitiva, la Administración «prepara el terreno, teórico y prácticamente, pero dejando al cuidado de la iniciativa privada que saque el partido que desee» (23).

Las autoridades italianas han puesto en juego casi todos los medios imaginables. Ni la variedad de instrumentos ni las grandes inversiones realizadas han surtido efecto. Estas últimas, en particular, no han sido empleadas adecuadamente, poniéndose de manifiesto que tanto o más importante es su localización *funcional* que su monto global.

Ante todo este conjunto de realidades, es preciso volver a reflexionar sobre todo lo que ya adelantábamos: *las fuerzas centrífugas a que están sometidas estas regiones subdesarrolladas hacen abortar de antemano cualquier intento de solución real de sus problemas, aunque lógicamente logren algunos efectos positivos.*

Es un hecho comprobado que las políticas regionales seguidas hasta la fecha no han evitado el aumento de las desigualdades regionales. Este problema se agudizará aún más en cuanto el proceso de integración económica y monetaria se intensifique en el seno de la Comunidad Económica Europea. La necesidad de una política regional comunitaria que alivie los desequilibrios regionales presumibles derivados de esta integración ha puesto en marcha al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.) y al Comité de Política Regional, destinados a ser, respectivamente, los instrumentos financiero y administrativo de la política regional europea en el futuro (24).

---

(22) FERNANDEZ DIAZ, A.: «La Cassa per el Mezzogiorno»: una reveladora experiencia de desarrollo regional». *Expansión Regional*, n.º 8. Abril, 1970; pág. 39.

(23) ROMUS, P.: *Op. cit.* pág. 182. A este respecto, se puede ver también: CHENERY, H. B.: «Políticas de desarrollo para el sur de Italia», en NEEDLEMAN, L. y otros *op. cit.*

(24) Boletín de las Comunidades Europeas: «Política Regional: una etapa decisiva». Marzo de 1975; n.º 3 pág. 10.

El reto de la planificación y política regional estará, desde ahora, no solo en solventar la problemática *técnica y política* que plantea dentro del propio país el hecho de ser realizadas después de la etapa de industrialización, cuando «un esfuerzo de desarrollo y planificación regional a escala nacional probablemente represente un esfuerzo inútil y un desperdicio de recursos» (25), sino fundamentalmente, en *resolver la contradicción entre el proceso de internacionalización de la economía y la articulación económica de las regiones afectadas*. La lucha entre estos dos contrarios tiene su expresión socio-política en los nuevos intentos de *neocolonialismo*, que se vislumbran en las propuestas contenidas en un informe de la OCDE sobre la modificación del modelo económico anterior a la crisis energética (26) y los movimientos regionalistas de base popular que surgen por momento.

No conviene olvidar, para finalizar, que «el desarrollo de las regiones atrasadas y pioneras ha cobrado una importancia tan grande en la política económica y presupuestaria de los estados imperialistas más avanzados, porque la eficaz resolución de este grupo de problemas ha de influir notoriamente sobre la estabilidad de su desarrollo y porque tales regiones están llamadas a desempeñar el papel de fuentes de empréstitos para el desarrollo del mundo occidental» (27).

La política regional, en definitiva, puede ser instrumentada en uno u otro sentido y es algo que siempre hay que tener en cuenta a la hora de juzgar su eficacia como tal, no como servidora de políticas encubridoras de intereses particulares más o menos explicitados.

---

(25) BOISIER, S.: «Diseño de planes regionales». Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puerto. Madrid 1976; pág. 27.

(26) OCDE: «L'OCDE. et les migrations...». Op. cit. Un comentario en este sentido hice en el diario «Sol de España» de Málaga, con fecha 23-Abril-1977, bajo el título de «Emigración y crisis económica».

(27) KARPOV, L. N.: «Un ensayo de clasificación de las regiones pioneras y deprimidas de los países capitalistas industrializados» en «Regionalización y desarrollo». Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.