

JOSE A. GARCIA LOPEZ

## «Consideraciones en torno a la política económica regional»

---

### 1.—INTRODUCCION.

Los distintos y complejos problemas que el desequilibrio regional ha ido suscitando, constituyen buena parte de los temas que centran hoy día la atención y el interés de los economistas en orden a la importancia que vienen ostentando en las sociedades actuales. No es propósito del presente trabajo polemizar en torno a una u otra política de desarrollo regional ni tampoco sobre la conveniencia de uno u otro de actuación, aspecto que corresponde más bien a los políticos o a aquéllos que tienen poder decisorio y representan unos intereses. Más bien se pretende arrojar luz sobre las bases en que se apoya una política económica regional así como las distintas hipótesis que explican el por qué del problema regional así como la dinámica que ha posibilitado tal situación. Si bien éste será el contenido del presente trabajo, será completado por una segunda parte en la que se expondrán las principales actuaciones que cabe establecer para la consecución de los objetivos previstos y en definitiva para la desaparición de los desequilibrios y desigualdades existentes. En cualquier caso, esta exposición será abordada desde una perspectiva estrictamente económica con lo que las soluciones alcanzadas se referirán exclusivamente a ello.

Cuando ahondamos en los problemas regionales que todo proceso de desarrollo trae consigo, lo primero con que nos encontramos es con las profundas desigualdades que se producen entre las distintas regiones o entornos de un mismo país. Estas desigualdades existen bajo múltiples formas todas ellas bien conocidas en la región andaluza: desigualdades sociales, desigualdes políticas y sobre todo desigualdades económicas. Sin embargo, no todas constituyen por si mismas un caso objeto de atención de la política económica regional, sino que es necesario saber qué tipo de desigualdades constituyen problemas que pueda abordar la ciencia

económica y cuáles escapan al ámbito de su consideración. Lo que ocurre es que suele darse una conjunción de todas ellas de forma que la existencia de unas viene acompañada de las demás y así el enfrentamiento del problema requiere no sólo un planteamiento económico sino también de otro orden. Delimitar tales supuestos constituye una primera fase de elaboración de toda política económica regional en la que se especifiquen los problemas básicos que son necesarios abordar y en definitiva los objetivos perseguibles.

Así pues, un primer paso que es preciso establecer es el de delimitar claramente los problemas que requieren un tratamiento económico de aquellos otros que escapan a esta consideración. En cualquier caso estos problemas, que constituyen los desequilibrios regionales coinciden sustancialmente con los generales que se plantea la economía en un ámbito superior como es la sociedad en su conjunto. Problemas tales como el bajo nivel de renta, la escasa inversión, el débil nivel de ahorro y consumo, falta de infraestructuras físicas y sociales, escaso nivel de educación, bajos niveles de producción y en definitiva un gran malestar social junto a otras más, son las principales causas que vienen a catalogar el pequeño grado de desarrollo que atraviesan algunas regiones en relación a otras. En definitiva, no se trata sino de los mismos problemas que tiene planteados toda economía nacional en su etapa inicial o de subdesarrollo, de ahí que la resolución de los obstáculos básicos que origina el desequilibrio regional no tenga *más planteamiento que* el que se lleva *a cabo a escala nacional*. En este sentido, si son las autoridades centrales las que poseen el poder económico y financiero para emprender una política económica que pueda hacer frente a los objetivos perseguidos a escala nacional, resulta necesario comprender como una cierta descentralización es precisa para elaborar y abordar una política económica regional que haga frente a los problemas en que se encuentra la región. No obstante, existe un aspecto del que pueden beneficiarse estas entidades menores en lo que a la elaboración de la política económica regional se refiere. Se trata de las posibles ventajas que puede entrañar la conexión con las autoridades centrales y las distintas regiones del mismo país para una mayor conformación y una mejor programación.

En realidad, puede decirse que el tratamiento de los problemas económicos es el mismo tanto si se trata de entidades supranacionales, naciones o entidades menores como pueden ser las regiones. En todos los casos, se vienen planteando las mismas cuestiones que se abordan con los instrumentos que ofrece la economía, con la salvedad de algunas particularidades según los supuestos en que nos encontramos. Sin embargo, no podemos llamarnos a engaño y pretender que con una suficiente descentralización administrativa y económica pueden resolverse favorablemente las graves tareas que el desarrollo nacional ha ocasionado en unas regiones con respecto a otras. Es preciso en este sentido, disponer de las pertinen-

tes facultades políticas como para renovar y transformar instituciones que suponen una importante rémora para dicho cambio. En definitiva, puede decirse que la consecución de un cierto grado de autonomía en todos los sentidos es requisito indispensable para abordar el problema del subdesarrollo regional. No consideramos aquí las razones de tipo étnico, cultural o lingüístico que pueden justificar dicha actuación, simplemente razones estrictamente económicas pregonan la necesidad de una delegación de funciones si queremos abordar con eficacia el problema que tienen planteados hoy día las regiones subdesarrolladas de determinados países.

## II. *LOS DESEQUILIBRIOS BÁSICOS DEL DESARROLLO.*

Siguiendo con la tesis expuesta de que los problemas regionales que el desarrollo engendra requieren de un tratamiento análogo que los generales que tiene planteados la economía, vamos a hacer una breve exposición de la relación existente entre los desequilibrios que se van originando en las distintas áreas geográficas y el grado de desarrollo del país en cuestión. La conexión ha sido expuesta por J. Friedmann (1) que sostiene que la organización espacial de la economía cambia con el estado de desarrollo nacional.

En este sentido podemos distinguir cuatro fases de desarrollo de la política regional:

a) La emprendida en un tipo de sociedad preindustrial, caracterizada por la poca atención que se le dedica a los problemas regionales ocupando el centro de atención el objetivo del crecimiento económico aún a costa de crear graves desigualdades y desequilibrios básicos. Puede decirse que en este primer estadio de desarrollo la política económica regional no existe por cuanto los problemas económicos son comunes a todo un país y no exclusivos de unas regiones determinadas. La atención de la política económica debería ponerse normalmente en el mejoramiento de la educación, la salud, la organización agrícola o el transporte, necesario para iniciar un proceso de desarrollo industrial.

b) En una segunda fase de transición de una economía rural a una economía industrial, la política económica regional alcanza un interés considerable puesto que se producen cambios fundamentales en la organización espacial y con frecuencia las áreas de desarrollo se concentran en centros de crecimiento que apro-

---

(1) J. Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, publicado en Cambridge, Mass, M. I. T. Press 1966.

vechan las economías externas que su localización o entorno le producen. Esto es, surge lo que se llama «economías dualistas» de las economías en desarrollo en las que, junto a áreas o regiones de crecimiento rápido e intenso, nacen áreas periféricas deprimidas cuya economía queda estancada (2).

c) El estadio industrial está caracterizado por los problemas propios que surgen en la fase anterior en torno a los desequilibrios regionales más el de las áreas deprimidas.

d) Por último nos encontramos con un tipo de sociedad post-industrial en la que la política económica regional cambia de contenido en la medida en que el objeto de su atención no la constituyen principalmente el subdesarrollo de algunas regiones o la existencia de algunas áreas deprimidas, sino problemas de congestión y de medio ambiente, haciendo su aparición la planificación urbana y el conflicto entre los dictámenes de la eficiencia económica privada y la calidad del medio ambiente.

De esta exposición se deduce fácilmente que existen tres tipos importantes de problemas de áreas o regiones que son precisamente los tres problemas más representativos de la política económica regional en cada fase de desarrollo nacional: problemas de áreas subdesarrolladas, problemas de áreas deprimidas y problemas de áreas congestionadas.

#### 1. *Áreas subdesarrolladas.*

Las regiones subdesarrolladas se encuentran en la casi totalidad de las naciones, incluso industrializadas (3). Por lo tanto, no podemos decir que se trate de un fenómeno exclusivo de los países con escaso nivel de desarrollo, sino consustancial al mal planteamiento con que ha sido abordado el proceso de crecimiento. De ello, no se sigue que la política económica regional debería ser dirigida a canalizar la industria hacia estas regiones, máxime cuando la falta de recursos reales ha sido la causa fundamental de su escasa industrialización, sino que más bien habrá que incentivar el desarrollo de aquellos sectores en los que ostenta alguna ventaja la región; a saber, agricultura, minería, turismo, etc. También podría plantearse como alternativa una emigración para que la región subsista relativamente subdesarrollada.

(2) Una primera exposición de estas economías dualistas fue realizada por G. Myrdal en *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Methuen 1957.

(3) Países con una considerable densidad de población y con un alto grado de desarrollo industrial como el Reino Unido existen áreas como en Escocia, Gales y el Sureste que han alcanzado un crecimiento industrial muy pequeño.

Tal vez esta última alternativa resulte inaceptable para aquellos que quieren ver en los problemas económicos un tipo de solución política, pero como ya al principio del presente trabajo, las cuestiones económicas requieren de soluciones del mismo carácter si es que queremos abordar con un cierto realismo el problema. y este planteamiento excluye radicalmente aquél tipo de proposiciones que atienden más a intereses animosos que a verdaderos criterios de eficacia y racionalidad.

En efecto, una vez que han surgido las desigualdades regionales y por lo tanto nacen los problemas económicos en torno a ella, resulta necesario preguntarse si el propio mecanismo de mercado resuelve por sí mismo el problema o por el contrario lo agrava. No existe duda en afirmar que el mercado no sólo impide un crecimiento paralelo de las distintas áreas, sino que actúa desfavorablemente para algunas por cuanto los criterios de eficiencia y de asignación óptima son los subyacentes en el funcionamiento del mismo. Desde esta perspectiva, las leyes de mercado resultan improcedentes para configurar una actuación regional ya que son criterios de asignación y no de equidad los que regulan su desenvolvimiento. Es preciso pues, la configuración de una política económica que atienda los criterios de igualdad para poder hacer frente a los desequilibrios existentes entre áreas distintas. Sin embargo, una política económica que se precie de tal no puede desconocer totalmente los criterios de eficacia y racionalidad que deben conformar su actuación puesto que en caso contrario nos encontraríamos con una política a secas pero en ningún modo con una política económica. Por lo tanto, no sólo la idea de igualdad, sino de asignación óptima o en definitiva, de racionalidad, han de presidir toda la política regional si es que queremos resolver satisfactoriamente los problemas planteados, de forma que, desde un punto de vista estrictamente económico, la elección de medidas políticas debería estar basada en una evaluación de la viabilidad a largo plazo de los distintos sectores de la economía regional. No se trata de programar una misma estrategia de desarrollo para las distintas regiones por cuanto los recursos se mueven libremente hacia los lugares en donde su productividad y en definitiva, su eficiencia, son mayores, sino que, partiendo de las limitaciones que cada configuración regional impone, saber adoptar las medidas pertinentes para potenciar y aprovechar al máximo los recursos disponibles. Por eso, partiendo de una política nacional de programación o planificación económica, resulta a veces erróneo pretender desviar los recursos hacia las regiones menos desarrolladas a pesar de que la dinámica y el juego del mercado aconseja lo contrario, porque entonces, se corre el riesgo de que dicha política sea un fracaso como de hecho ha venido ocurriendo en todos aquellos países que han utilizado la planificación indicativa como el camino más idóneo para acelerar el crecimiento en un contexto de economía de mercado (4). Una política económica regional ha de

---

(4) Los ejemplos han sido significativos en los casos de Francia, Italia y España.

partir de los condicionamientos que el ámbito espacial en el que va a desarrollarse le impone. Limitaciones climáticas, geográficas, físicas, sociales, culturales y de todo tipo han de estar presentes a la hora de diseñar el camino a seguir para abordar con ciertas garantías los problemas existentes, y en este sentido, las vías hacia la industrialización no pueden ser las mismas para una región que para otra. Basta recordar que este mismo camino ha sido emprendido de muy diversa forma por los distintos países que en siglo pasado iniciaron la vía del desarrollo y que hoy día son países industrializados. Se trata de comprender que el problema ha sido el mismo; partir de una realidad sobre la que se va a operar y buscar los medios pertinentes para aprovechar de la forma más racional los recursos existentes, sólo que en un caso se trata de una nación y en otro entorno más reducido como es la región, pero con suficientes peculiaridades propias como para erigirse en una unidad indiferenciada.

## 2. *Áreas deprimidas.*

Un segundo concepto que resulta preciso diferenciar claramente en la terminología utilizada es el de áreas deprimidas por cuanto, no sólo reúne características propias que las vienen a delimitar y diferenciar de las áreas subdesarrolladas, sino que presupone otro tipo de solución en los problemas existentes. Se trata de otro grupo de problemas regionales que pueden encontrarse igualmente con harta frecuencia en muchas naciones desarrolladas. Las características que la configuran son el haber experimentado un proceso de industrialización pero que revelan una débil realización en términos de indicadores económicos como pueden ser; alto nivel de paro, baja tasa de actividad, pequeños niveles de renta per cápita, escaso nivel de inversión, pequeño volumen de ahorro y consumo, etc. Se suele encontrar la causa fundamental de todos estos males en el lento crecimiento de la demanda de mano de obra por lo que son distintas las premisas de partida con respecto a lo que se conoce como áreas subdesarrolladas (5). En este segundo caso, se trata de regiones que no han salido aún de la economía tradicional que han venido desarrollando desde antaño sin que haya experimentado proceso de industrialización alguno, o en caso de haberse practicado alguna política dirigida a ello haya carecido de toda efectividad, mientras que en el caso de áreas deprimidas se trata de regiones que en algún momento han experimentado un cierto grado de industrialización, pero que debido a la falta de mercados para las producciones existen-

---

(5) Ejemplos claros de regiones que han experimentado un primer proceso de industrialización pero que posteriormente se ha estancado e incluso disminuído lo tenemos en el caso de Inglaterra, en el sur de Gales, Merseyside, Yorkshire y Hamberside, en partes de Escocia y en la región Norte. En el resto de los países de Europa, los ejemplos más significativos son los del Ruhr y la parte valona de Belgica.

res desembocan en una atonía productiva con todos los problemas que ello desencadena como son, falta de demanda de mano de obra, caída del nivel de renta, consumo y ahorro, etc.

Para explicar el relativo estancamiento de tales regiones, se han venido formulando dos teorías: la estructural y la locacional.

La primera mantiene que el lento crecimiento resulta de la desfavorable estructura económica de estas áreas y, particularmente, de su dependencia de sectores industriales que tienen una demanda rígida o en regresión a nivel nacional. En este sentido, cabe aducir que la política económica aplicable debería concentrarse en la neutralización de esta situación de partida de modo que lograse localizar industrias más prósperas y con mercados crecientes. Fijémonos que el problema fundamental de las áreas deprimidas no es de falta de medios y recursos, sino de industrias que por sus características han perdido toda entidad y valor actual. Por eso, la estrategia a seguir no puede ser otra que la implantación de otras industrias que vengan a sustituir a las existentes y que puedan aprovechar los recursos de la región.

Un enfoque alternativo que se ha hecho de estas áreas deprimidas es que su pobre realización es el resultado de algunas desventajas endémicas, tales como su localización periférica con respecto a los mayores mercados centrales. Como resultado, los sectores inherentes al crecimiento moderno no estarán atraídos por esas regiones, salvo que esas limitaciones desaparezcan, o se equilibre mejorando la infraestructura regional, particularmente las conexiones de transporte con otras regiones y ofreciendo otros incentivos más directos para la industria. En cualquier caso, tanto el enfoque tradicional como el locacional vienen a explicar conjuntamente las causas originarias de las áreas deprimidas en la medida en que la pobre actuación económica de una región proviene a menudo de la unión que resulta de ambos efectos.

### 3. Areas congestionadas.

Por último, un tercer grupo de problemas regionales íntimamente relacionados con el grado de desarrollo experimentado por el país en cuestión, son los que plantean las regiones congestionadas o saturadas. El concepto de congestión no debe entenderse como sinónimo de concentración de actividades en el espacio puesto que en determinados casos y para ciertos niveles de actividad resulta ventajoso, sino que al hablar de regiones congestionadas debemos referirnos a aquéllas en las que sucesivos incrementos marginales en la concentración industrial origi-

nan unos costes privados y sociales mayores que los posibles beneficiarios, traducidos éstos en ingresos o en términos de bienestar social. Se trata pues, de un fenómeno en el que el proceso de concentración origina a partir de un determinado nivel, mayores deseconomías externas que economías externas.

El tema, que ha sido especialmente estudiado por economistas como Isard (6), ha indicado cómo el coste medio de los diferentes servicios urbanos tiende a alcanzar un valor mínimo según las diferentes dimensiones y concentraciones urbanas y cómo, además, el coste medio per cápita en la provisión de servicios para el grupo tiende primero a caer y luego a elevarse con el tamaño del área. Esto naturalmente implica la existencia de una dimensión óptima en el fenómeno de concentración industrial y urbana desde el punto de vista de minimizar los costes, que es preciso buscar y hacia la cual debe ir dirigida el contenido de toda actuación económica en lo que a la política regional que ha de abordarse en este período se refiere.

Como fácilmente puede comprobarse, el contenido de una política económica regional no puede ser el mismo para todas las regiones ni puede diseñarse a través de un alto grado de centralización en tanto que cada región requiere soluciones específicas y a veces dispares. Esto explica en cierta medida el fracaso de las políticas regionales que se ha querido emprender a través de los planes de desarrollo en nuestro país y en general, de la planificación indicativa. Fácilmente se comprende la necesidad de una cierta autonomía en la confección de dicha política al objeto de no verse condicionada por los criterios generales que a veces impone una planificación sectorial. Fijémonos que en el diseño de una política de tales características se plantean problemas de conflicto de objetivos como en toda política económica, conflicto que a veces enfrenta intereses regionales a intereses nacionales. Piénsese el caso en el que en la planificación compulsiva se atiende como criterio dominante el desarrollo sectorial en lo que a determinadas industrias se refiere. En tales circunstancias la política económica era dirigida a fomentar dichos sectores con criterios racionales, de forma que son intereses sectoriales y no regionales los que se persiguen. Resultando de esta actuación puede ser el crecimiento de aquellas industrias que han sido objeto de atención y por añadidura de los entornos o áreas en que estaban localizadas, en detrimento de aquellas otras en las que no se daban los recursos necesarios para haberse beneficiado de tal actuación. Así pues, y con demasiada frecuencia, los objetivos que están insertos en una política económica de ámbito nacional son contrarios a los que deberían perseguir una política económica regional, de ahí la necesidad de desligar ambos supuestos

---

(6) Vid. W. Isard: *Location and the Space Economy*. Cambridge, Mass, M. I. T. Press 1956.



de forma que puedan ser elaborados con la autonomía y la independencia que el caso requiere al objeto de no aglutinar falsamente objetivos distintos dentro de una misma estrategia.

### III. *LA DELIMITACION DE LOS OBJETIVOS.*

La importancia de estos errores en que con demasiada frecuencia han venido incurriendo las políticas de desarrollo regional, nos lleva a considerar el problema de los objetivos y a la clarificación de los mismos por cuanto, toda política económica no es sino la aplicación a un marco espacial (7) de la realización de los objetivos establecidos.

En este sentido, el primer punto con que se enfrenta el diseño de cualquier actuación económica es el de la fijación de los objetivos a alcanzar. Objetivos que necesariamente deberán tener un contenido específicamente económico si es que queremos abordar correctamente la solución de los problemas planteados.

No puede decirse que el comportamiento haya sido el acertado cuando estos objetivos se han venido definiendo en términos tan vagos y confusos que, no sólo resultaba difícil saber en qué medida se alcanzaba, sino de qué forma podía cuantificarse. Hablar de promover un crecimiento paralelo de las distintas regiones, o de conseguir un equilibrio regional, o de reducir las desigualdades existentes entre las diversas áreas, son los términos en que generalmente se han venido expresando las finalidades que perseguían toda política económica regional. La mayor parte de las veces no ha sido más que un aspecto subsidiario de la planificación nacional que ha sido relegado a un segundo plano en tanto que los objetivos planteados lo estaban en un marco mayor. Sin embargo, y como hemos mantenido, la política económica regional tiene significado por sí misma con independencia de otras actuaciones de ámbito mayor de aplicación, por lo que es necesario delimitar los objetivos, no sólo proporcionándole un significado estrictamente económico, sino un contenido preciso y claro de forma que queden suficientemente especificados al objeto de poder proceder a su cuantificación. Se trata de poder determinar el grado de su consecución, o en definitiva, el éxito de las medidas utilizadas para lo cual, insisto, es necesario a la hora de aplicar un análisis económico, una afirmación más específica de los objetivos y una cuantificación de los mismos.

Estos objetivos no son otros que los generales que tiene planteados la economía en su conjunto pero particularizados para el caso regional o de áreas meno-

---

(7) Supranacional, nacional o regional.

res. Desarrollo económico, estabilidad económica, eficiencia en la asignación de los recursos, distribución justa de la renta y riquezas, etc., son las finalidades básicas que persigue toda política económica y por lo tanto, se trata de premisas que igualmente han de estar presentes en toda estrategia de política económica regional. Así pues, lo que realmente importa es delimitar cuál de ellas se erige en protagonista de la estrategia a seguir de forma que no incurramos en el error de identificar desarrollo regional con cualquiera de ellas o con una realización parcial de cada uno.

Personalmente, pienso que se ha venido cometiendo un error de apreciación sobre el contenido y significado de la política económica regional que con harta frecuencia se ha venido identificando con una política de desarrollo regional implícita en los procesos de planificación. En la medida en que las desigualdades regionales han surgido con mayor fuerza como fruto de las actuaciones planificadoras que se han emprendido en distintos países con vista a acelerar el crecimiento económico, los problemas y desequilibrios regionales se han identificado exclusivamente como derivados del desarrollo, de ahí que toda actitud en este sentido no haya sido otra que la de forzar dicho proceso a través de todas aquellas medidas que de una u otra forma podían posibilitar su industrialización. Sin embargo, y la realidad así lo demuestra, buena parte de los problemas requieren un tratamiento diferenciado como puede ser, asignar eficientemente los recursos, redistribuir los niveles de renta, etc. Lo que ocurre es que existe una interrelación entre todos ellos que difícilmente puede perseguirse uno sin que implícitamente se esté tocando otro en sentido positivo o negativo. En cualquier caso, criterios tales como los de equidad o justicia, eficiencia, estabilidad u optimización, deben estar presentes en toda política económica regional ya que como tal no puede ser identificada siempre como una política de desarrollo regional.

Precisamente, este nuevo enfoque nos lleva al planteamiento de otro de los problemas básicos que se originan en todo diseño de la política económica, como es el de conflicto de objetivos.

En este sentido se han planteado una serie de cuestiones polémicas en torno a los tipos de incompatibilidades que pueden darse. A pesar de que los objetivos nacionales y regionales están a menudo fuertemente interrelacionados, de forma que, una política regional puede dedicarse a obtener objetivos nacionales del tipo de los enumerados anteriormente, tales como elevar el crecimiento económico nacional, reducir la inflación nacional o el desempleo existente, etc., y por otro lado, los objetivos de política económica nacional siempre tienen una dimensión regional explícita o implícita como es el caso de una política en la que la dimensión espacial es explícita cuando ofrece incentivos financieros a los empresarios para co-

locar sus empresas en áreas geográficas determinadas, de hecho el problema del conflicto de objetivos se encuentra potencialmente presente en toda estrategia de política regional y si cabe, en mayor medida que para el caso nacional por cuanto el conflicto se puede plantear a tres niveles o en tres campos distintos:

a) En primer lugar, el problema se origina en los mismos términos que para el caso de cualquier política económica, a nivel de objetivos incompatibles en su consecución cuando disponemos de medios e instrumentos que resultan insuficientes. Relaciones tales como, estabilidad y empleo, crecimiento y equilibrio, estabilidad y crecimiento, etc., y otros muchos resultan incompatibles en su consecución y provocan la necesidad de su jerarquización. Este mismo problema se plantea en toda política económica regional en tanto los medios e instrumentos de que dispone, así como las finalidades perseguidas, coinciden con los de la política económica nacional. En consecuencia, un primer paso en este sentido debe ir dirigido a clarificar los objetivos planteados y a evitar estas incompatibilidades en la medida en que resultan inalcanzables al mismo tiempo.

b) Una segunda fuente de problemas surge cuando el conflicto se origina entre objetivos nacionales y objetivos regionales como es el caso de localización de inversiones, o bien sectorialmente o bien según regiones.

En una primera aproximación, los mayores obstáculos se presentan en la elección del criterio aplicable y en la justificación del mismo. Dos son los caminos que pueden seguirse:

1. Seleccionar la distribución regional de las inversiones según los objetivos explicitados en la política económica regional y una vez hecho ésto decidir dentro de la región elegida en qué sector debería llevarse a cabo.

2. O bien, seleccionar la distribución de las inversiones según sectores con arreglo a algún motivo o criterio nacional y una vez que se ha decidido qué sectores son los prioritarios, elegir entre las regiones.

Como puede comprobarse, los criterios pueden llevar a situaciones y resultados totalmente distintos en la medida en que objetivos nacionales y regionales responden a motivaciones distintas y la elección entre uno u otro tipo de solución implica subordinar unos objetivos a otros y viceversa.

Queda claro que en el primer supuesto son criterios de eficiencia los que deciden hacia qué sectores debe canalizarse la inversión disponible de forma que sea rentable tanto social como privadamente, mientras que en la segunda alternativa

el problema regional ocupa el mayor interés y el de asignación eficaz de los recursos queda relegado a un segundo plano.

De hecho, el problema del conflicto de objetivos a escala nacional y a escala regional ha sido abordado en la práctica a través de modelos simultáneos de decisión y mediante la programación lineal (8). Así, podemos considerar el objetivo nacional como una restricción para la realización del objetivo regional, o viceversa.

c) Un tercer punto conflictivo con el que se ha enfrentado la política económica regional es el de la elección entre los objetivos de bienestar y el de eficacia, o más concretamente, entre desarrollo y eficiencia. En principio, resulta factible admitir la relación existente entre ambos en cuanto todo proceso de desarrollo implica un cierto grado de racionalidad y eficacia. Sin embargo, se trata de dos objetivos que pueden resultar antagónicos en su consecución en la medida en que todo proceso de crecimiento con vista a reducir los desequilibrios existentes puede abordarse mediante un despilfarro de recursos o planteamientos que no son los apropiados desde un punto de vista económico. Lo que ocurre es que el conflicto de objetivos no se origina aquí con la misma fuerza que en otros supuestos ya que difícilmente puede conseguirse uno sin una participación al menos parcial del otro.

Por otro lado, y como han argumentado algunos autores como Richardson West (9) los criterios de eficacia no siempre entrañan una única solución ya que los criterios de valoración pueden ser distintos y en todo caso de difícil medición, por lo cual, a veces resulta menos clara esta incompatibilidad entre objetivos en la medida en que tanto el desarrollo y la eficiencia pueden contener diversas interpretaciones. Piénsese en los distintos índices que pueden utilizarse para definir uno y otro objetivo; a saber, volumen de producción, renta per cápita, niveles de consumo, o criterios de maximización de ingresos o beneficios o de minimización de costes, respectivamente. Un ejemplo ilustrativo de la cuestión que nos ocupa puede ser el problema que se plantea en la política regional, concerniente a si, debe el factor trabajo dirigirse hacia los lugares en que existe demanda del mismo (criterio de eficiencia), o por el contrario, debe de ser el trabajo el que se dirija a los lugares y regiones en que existe oferta de mano de obra (criterio de bienestar).

---

(8) Ver. W. Issard y T. Reiner: «Regional and National Economic Planning» publicado en *Regional Economic Planning*. París O. E. E. C. 1961 y C. L. Leven: «Establishing Goals for Regional Economic Development» publicado en *Journal of the American Institute of Planners*, 1964. Cambridge M. A. S. S., M. I. T. Press.

(9) Ver H. W. Richardson y E. G. West: «Must We Always Take Work to the Workers?» en *Lloyds Bank Review*. 1964.

Las respuestas han sido controvertidas pero válidas cualquiera que haya sido su interpretación puesto que tanto unas como otras se han apoyado en criterios y supuestos difícilmente medibles y por lo tanto, comparable. Los argumentos utilizados han sido los siguientes:

En apoyo de la postura que mantiene la necesidad de que sean los trabajadores los que se dirijan a los centros en que se demanda mano de obra, se ha dicho que el argumento principal se refiere a las pérdidas de crecimiento económico que ocasiona la interferencia en la localización industrial. Se argüye que, sólo cuando las unidades productivas son libres de elegir sus ubicaciones y de seleccionar la localización óptima para sus plantas industriales pueden ser productivas y eficaces de forma que la producción descansa sobre criterios racionales y asimismo el crecimiento nacional. Cualquier restricción en esta libertad de elección conduciría, o bien a que la iniciativa privada invierta, o que haciéndolo, se localicen las industrias en lugares inapropiados, resultando de todo ello una pérdida de eficacia. El resultado final no sería otro que una pérdida de productividad y una tasa de crecimiento económico por debajo de las posibilidades reales por cuanto, como hemos dicho, toda limitación a la libre localización empresarial entraña unos mayores costes y en consecuencia una pérdida de productividad que impide alcanzar niveles de crecimientos mayores.

Por el contrario, los partidarios de esta postura mantienen que, si son los trabajadores los que tienen que emigrar a los lugares y regiones en que existen industrias y por lo tanto, ofertas de puestos de trabajo, y se deja a los empresarios libertad de elección para que localicen sus actividades en aquellas regiones que mejores condiciones ofrecen desde un punto de vista económico, no se incurrirá en el enorme coste económico y social que supone sacrificar los ritmos potenciales de crecimiento que una asignación más eficaz alcanzaría. Incluso algunos autores como Richardson y West han llevado este argumento a su connotación más extrema al decir que la movilidad laboral es por sí misma una condición necesaria para un crecimiento económico nacional rápido.

Por otro lado, se ha venido aduciendo en favor de la movilidad laboral el hecho de que las dificultades prácticas de diseñar una política para influir en la movilidad de las empresas o en definitiva del factor capital, son mayores que para el caso del factor trabajo (10).

Los argumentos utilizados por aquéllos que sostienen la política de dirigir el

---

(10) En este sentido se ha podido comprobar que muchos de los subsidios pagados a las empresas en áreas subdesarrolladas lo único que han provocado es un estancamiento industrial, porque no se hace distintivo entre actividad eficiente e ineficiente.

trabajo a los trabajadores niegan los planteamientos anteriores y sugieren que las interferencias en la libre elección en la localización de las empresas no tienen por qué afectar el crecimiento económico regional. Para ellos se basan en los siguientes razonamientos:

1. En primer lugar, es evidente que para muchas empresas sus costes varían poco de un lugar a otro, de forma que no puede decirse que una actuación que las obligue a ubicarse en una región distinta de la que habría elegido libremente entrañe unos costes muy diferentes. En todo caso, las diferencias podrían ser neutralizadas a través de subsidios o cualquier otro tipo de medida que compensase a la empresa. El punto débil de este argumento reside en que olvida que las empresas no sólo deciden su localización óptima buscando una minimización de costes sino también una maximización de ingresos, y en este caso no puede afirmarse que las diferencias de ingresos sean también mínimas si la localización se hace en un lugar o en otro puesto que existe condicionamientos propios en la región como pueden ser, ausencia de mercados, debilidad en la demanda, malas vías de acceso y transportes, etc. que condicionan en gran medida los ingresos futuros.

2. Un segundo argumento que se ha venido utilizando es que, con frecuencia, las empresas no deciden el lugar en que van a localizarse según criterios de optimización, sino que a veces existen otras causas que son las que realmente influyen en la decisión de los empresarios. Así pues, las empresas no seleccionan el lugar óptimo cuando son libres de tomar sus propias decisiones de localización, sino que la elección viene a menudo determinada por criterios de satisfacción y no de maximización, de ahí que un cambio en la ubicación de la empresa no implique que los costes privados sean mayores ni que los ritmos de productividad y eficiencia sean menores.

3. Por último, se ha venido esgrimiendo en favor de la postura que defiende la movilidad del trabajo hacia los trabajadores, o lo que es lo mismo, la localización de las industrias y por lo tanto la creación de puestos de trabajo en las regiones en que existe mano de obra disponible, la teoría de que, la pérdida de eficacia que se argumenta por los partidarios de la primera postura se viene expresando exclusivamente en términos de costes privados en lugar de costes sociales.

Una consideración a éstos últimos requeriría, no sólo tener en cuenta los costes de congestión, que pueden producirse en aquellas regiones receptoras de mano de obra, sino además los costes de capital social (escuelas, hospitales, carreteras, etc.) que surgen como consecuencia de que aquellas regiones oferentes de mano de obra no utilizan plenamente los servicios sociales que ostentan ante la salida de gran parte de su población, y los costes culturales basados fundamentalmente en

que la migración laboral reduce la variación de la cultura interregional (11).

Por otro lado, los defensores de esta postura mantienen que la solución del problema regional por la vía de la emigración no sólo es socialmente indeseable sino económicamente ineficiente puesto que tiene un efecto depresivo en la economía de la región donante y expansivo en la receptora tales como, efectos multiplicadores, efectos inversores, efectos en la calidad del trabajo, etc.) lo que en definitiva haría aún mayores las diferencias existentes entre una región y otra.

Como fácilmente puede comprenderse, los criterios de bienestar y eficacia resultan difíciles de delimitar y en todo caso, no puede decirse, como en un principio afirmábamos, que la primera postura responde a un objetivo de eficacia y la segunda a un objetivo de crecimiento. Tanto una como otra atienden ambas finalidades y se apoyan en criterios racionales que justifican su actuación. Por eso, no conviene confundir los conflictos de objetivos que pueden plantearse a nivel de política económica regional entre crecimiento y eficiencia, y el conflicto de objetivos que puede plantearse entre los programados por la política económica nacional y los perseguidos por la política regional.

El ejemplo que hemos expuesto resulta ilustrativo ya que lo que aparentemente puede parecer un conflicto de objetivos planteado en términos de eficacia (primera alternativa) o crecimiento (segunda alternativa), en realidad se trata de un enfrentamiento entre objetivos de política económica nacional y política económica regional. Es decir, un enfrentamiento entre intereses a nivel nacional e intereses a escala regional.

La delimitación se hace necesaria ya que es preciso resaltar que toda política regional ha de ir acompañada de un alto grado de racionalidad en su confección, y no sólo centrarse en el objetivo del crecimiento o desarrollo como con harta frecuencia se ha pretendido.

Resumiendo pues, toda política económica regional requiere una clarificación de los objetivos que se definen y en segundo lugar una jerarquización al objeto de elegir en caso de conflicto los prioritarios. También hemos dicho que no puede identificarse la política económica regional exclusivamente con una política de desarrollo regional puesto que todas las finalidades que la economía persigue en su conjunto están implícitas en el ámbito regional de forma que su conse-

---

(11) Los emigrantes tienden a olvidar los dialectos locales y abandonan sus costumbres, con el resultado de que cuanto mayores son los movimientos laborales interregionales, menos diverso llega a ser el país desde el punto de vista cultural.

cución constituye igualmente una tarea de las políticas regionales. Por último, hemos pretendido clarificar los falsos antagonismos que se han planteado en el seno de la política económica regional entre los objetivos de eficacia y crecimiento, des-haciendo aquellas posturas que mantenían que la eficacia sólo formaba parte de la política económica de ámbito nacional pero no de la de ámbito regional que sólo atendía al objetivo de crecimiento.



*RESUMEN:*

El autor plantea la problemática de los desequilibrios regionales, pero tal y como señala expresamente, analiza los aspectos puramente económicos, dejando a un lado los aspectos sociales, culturales, etc.

A lo largo del artículo, se hace referencia, siempre que ello es posible, a la problemática española, y así se pone de manifiesto como la actuación de la Administración en el ámbito regional, difiere de las políticas que para él, se encuentran recogidas en los distintos Planes de Desarrollo, principalmente en el II y III.

Más adelante, señala las diferencias existentes entre las políticas sectoriales y regionales, así como los efectos que de ellas se derivan.

Cree el autor que la primera medida que se debe tomar para corregir los desequilibrios regionales, es la de clarificar y jerarquizar los objetivos que se pretendan conseguir en cada una de las regiones españolas, ya que la utilización de una determinada política económica regional puede afectar de forma distinta a las diversas regiones a las que se aplica.

Por último, García López, considera que no existe ningún tipo de contradicción para la consecución de los objetivos eficacia y crecimiento como resultado de aplicar políticas económicas regionales.

*RESUME*

L'auteur pose la problématique des déséquilibres régionaux, mais tel qu'il le souligne expressément, il analyse les aspects purement économiques, laissant de côté les aspects sociaux, culturels, etc.

Au long de l'article, ou fait référence, chaque fois qu'il est possible, à la problématique espagnole, et ainsi on met en évidence comment l'actuation de l'administration dans le cadre régional diffère des politiques que, pour lui, se trouvent saisies dans les différents Plans de Développement, notamment dans les IIème et IIIème.

Plus tard, il souligne les différences entre les politiques sectoriales et régionales, ainsi que les effets que se dérivent de celles-ci.

L'auteur croit que la première mesure qu'on doit prendre pour corriger les déséquilibres régionaux, est ce de clarifier et hiérarchiser les objectifs dont on se prétend y atteindre à chacune des régions espagnoles, car l'utilisation d'une concrète politique économique régional peut affecter d'une façon différente aux diverses régions auxquelles elle s'applique.

Finalement, García López considère qu'il n'existe aucun type de contradiction pour l'atteinte des objectifs efficacité et croissance comme le résultat d'appliquer des politiques économiques régionales.

#### *SUMMARY:*

The author proposes the problem of regional inequalities, analyzing, as he specifically indicates, only the purely economic facets, leaving aside the social, cultural aspects, etc.

In the article, whenever possible the "Spanish Problem" is referred to in order to stress how the actions of the Administration in regional questions differ from the actual regional policies to be found in the various "Development Plans", principally the II and III.

He further points out the existing differences between sectoral and regional policies, and the effects which these produce.

The author believes that the first measure which should be taken to correct these regional inequalities is that of clarifying and arranging in order of precedence, the objectives to be attained in each of the Spanish regions, since the use of a determined regional economic policy can affect very differently the diverse regions to which it is applied.

In conclusion, García López considers that the application of regional economic policies produces no contradiction for the attainment of the objectives of efficiency and growth.