

Política Económica Regional: Algunas consideraciones

CEFERINO RODRIGUEZ ESCUDERO

Doctor en Ciencias Económicas

1. *Justificación de la Política Económica Regional*

Evidentemente, las posibles razones que podrían justificar la necesidad de la política regional son de muy diversa índole, pues todo planteamiento de planificación regional puede ser contemplado desde muy diferentes puntos de vista, como, por ejemplo: el geográfico, urbano, económico, social, político y administrativo, principalmente.

Pero, si bien los enfoques que pueden orientar la política regional, como decimos, revisten una amplia gama, también es verdad que la nota distintiva que podríamos asignar como general a todos ellos, viene determinada por la necesidad de corregir o superar algún desequilibrio social, económico, etc., que se encuentra localizado en un espacio determinado.

Lógicamente, la superación de dichos desequilibrios, precisa la realización o, mejor dicho, la intervención de algún género, en el sistema económico, ya que existe una consciente y deliberada motivación, ampliamente compartida, de que es preciso que, determinadas actuaciones que se consideran básicas para la colectividad, se adopten o, al menos, se encuentren influidas por cierto grado de autoridad, no dejando, por tanto, al libre juego de las fuerzas del mercado la corrección de los desequilibrios localizados en el espacio (1). Es decir, como primera justificación de la política regional, puede ser basada en la necesidad de intervenir en el sistema económico con el fin de corregir los desequilibrios espaciales, favore-

(1) *Come e perchè la Pianificazione Regionale. Atti del convegno internazionale di Sorrento. Settembre, 1968. Marsilio Editori, Padova, Italia, pág. 7-32.*

ciendo, consecuentemente la consecución de un mayor grado de bienestar colectivo.

Ahora bien, la función interventora que se asigna a los diferentes órganos gubernamentales ha supuesto en la práctica una gran ampliación de su esfera de competencia, motivando, en muchas *ocasiones*, el desbordamiento del cometido y ámbito específico que, con carácter tradicional, se venía asignando al Estado. Han surgido, como decimos, una serie de nuevos problemas, como, por ejemplo, los que se encuentran relacionados con la posible insuficiencia del control público sobre su propio aparato institucional, así como, el no menos importante, de la puesta a punto de sus instrumentos tradicionales.

Por ello, es preciso plantearse, muy seriamente, el problema de la posible incapacidad de todo el aparato gubernamental, al plantearse el problema de definirse como único intérprete y mediador de los objetivos que son posibles alcanzar para lograr el mayor bienestar de la colectividad social.

Es decir, el intentar definir una función de bienestar social, supone tener muy en cuenta aspectos que, como son los económicos, sociales y políticos, son representativos de la opinión general, y que, por lo tanto, adquieren una gran relevancia.

Por lo tanto, las diferentes fuerzas de presión, representativas de dichos grupos sociales, no aceptarán, al menos sin crítica, la definición unilateral del objetivo u objetivos de dicha función de bienestar social, sin tomar parte activa en su proceso de decisión. Es decir, se precisa mantener un diálogo constante, en el que tomen parte muy activa todos los agentes representativos de la Administración y de los diferentes grupos de presión, ya que, de esta forma, será posible llegar a soluciones que podrán ser juzgadas por todo el conjunto colectivo, como de una más racional asignación de recursos.

El proceso a que nos estamos refiriendo, normalmente se viene realizando siguiendo dos principales orientaciones, pero que sustancialmente tienden a identificarse en su misma finalidad. Nos referimos al planteamiento que suele denominarse planificación desde lo alto o planificación desde abajo; empleando otra terminología: planificación desde el centro o planificación desde la periferia.

No obstante, en ambos planteamientos, es preciso asignar funciones de gestión, decisión y control, principalmente, a ciertos ór-

ganos periféricos; es decir, cierto grado de descentralización, en su más amplio sentido.

Pues bien, una posible justificación de la política regional viene motivada por la necesidad de realizar la descentralización como medio posible que permita perfeccionar el proceso de toma de decisiones.

Pero ésto no es todo. Todo proceso de decisión no solamente requiere facilitar y mantener el diálogo constructivo, sino que, también, precisa sustentarse sobre un marco analítico que facilite obtener el mayor grado de información sobre los diferentes aspectos y variables que pueden facilitar las decisiones a realizar. La información a que nos estamos refiriendo, se puede obtener mediante los denominados modelos desagregados, ya que como se sabe, aportan un mayor carácter informativo, que aquellos modelos puramente macroeconómicos.

Es decir, otra justificación de la política regional, puede ser fundamentada en la necesidad de utilizar modelos desagregados, ya que, por su propia naturaleza, nos ofrecerán una mayor información sobre las peculiaridades propias de cada región.

Abundando sobre el mismo tema, el profesor Erich Egner (2), justifica la política regional, en base a lo que denomina estabilidad política, argumentando que la necesidad de corregir el dualismo del orden social que, es el fruto de la «coexistencia de los restos anquilosados de un orden social preindustrial y tradicional, juntamente con los principios de un orden moderno y dinámico, que es el industrialismo, originando tensiones en la convivencia de los grupos sociales, que son contraproducentes para el desarrollo económico». Por lo tanto, considera que el abandonar a las regiones subdesarrolladas, conduce a condenar al aislamiento a su población, la cual, al sentirse marginada de los acontecimientos nacionales, no se identifica con la solidaridad nacional: es decir, el Estado, aunque sólo sea por el deseo de mantener la estabilidad política, deberá estar interesado en limitar y disminuir las diferenciales regionales.

Stiwell (3) considera que todo planteamiento de política regio-

(2) EGNER, Erich: *Política Regional y Desarrollo Económico*. Tomo III, ediciones Deusto, Bilbao, 1967, págs. 45-47.

(3) STIWELL, J. B. Frank: *Regional Economic Policy*, Mc. Millan, «Studies in Economics», 1972, págs. 7-9.

nal, precisa de dos etapas que es necesario distinguir muy concretamente:

- La caracterizada por la constatación de la existencia de ciertos desequilibrios y su localización en el espacio;
- la necesidad de intervención para solucionarlos.

Ambos problemas será preciso abordarlos desde los puntos de vista de la justicia, equidad y eficacia, así como, de las posibilidades y compatibilidades de su puesta en ejecución. Por lo tanto, es preciso recurrir a «una síntesis de ambos enfoques», pues la problemática de los aspectos económicos, sociales y políticos, constituyen en todo momento, la constante del proceso de la política regional.

Boudeville afirma (4): «La economía regional es una ciencia de decisión. Presupone la determinación de metas, la utilización de medios y la elección de los instrumentos más efectivos para alcanzar aquellas metas... El problema de descubrir las interrelaciones de las tendencias y la coherencia de los medios a los fines, requiere la presencia de una dirección regional familiarizada con las nuevas técnicas».

Como puede apreciarse, ambos autores justifican la necesidad de la política regional, en base a fundamentar su punto de vista, en que toda política regional pretende alcanzar ciertas decisiones que gozan de un carácter político, de forma que se consiga una consciente y deliberada asignación de recursos de la forma más racional posible; es decir, de adecuación de medios a fines.

Francesco Parrillo (5) cree que la necesidad de la política regional se encuentra en la base de los siguientes principios:

- agilización del proceso de formación de capital, permitiendo que las inversiones se orienten mediante un sistema de incentivos hacia aquellos sectores que generen mayores efectos multiplicadores;
- promover el empleo de los factores de la producción, maximizando su eficacia y de forma que asegure la distribución;

(4) MEYER, R. John: «Un análisis sobre Economía Regional», *Revista de Economía*, núm. 97, Madrid, 1967, pág. 31.

(5) PARRILLO, Francesco: *Teoria della Politica Economica e Pianificazione Regionale*. Dottore A. Giufre, editore, Milano, 1963, págs. 30-34.

- garantizar la estabilidad monetaria y atenuar los efectos de las fluctuaciones cíclicas;
- conciliar el juicio de conveniencia técnica, tanto de las empresas, como de las instituciones de crédito, con el fin general del desarrollo.

Como decíamos al principio, son muchas las posibles justificaciones que podríamos atribuir a la política regional; no obstante, creemos que en todo planteamiento regional, existe una característica que es común: un mayor desarrollo o, sencillamente, un mayor equilibrio, fundamentado, precisamente, en decisiones políticas elaboradas en un proceso que pueda considerarse lo más perfecto posible.

2. *Modalidades de planificación regional*

Veamos a continuación, cómo si bien la ciencia regional, goza de una historia muy corta, sin embargo en tan breve espacio de tiempo cuenta con numerosos estudios y aplicaciones prácticas que, si también es cierto, que hasta el momento, no nos permiten elaborar una teoría suficientemente perfeccionada, ni tampoco disponer de una metodología que pueda juzgarse con suficiente validez universal, sí que por lo menos, creemos que el estado actual de dicha ciencia, nos permite abordar su variada problemática, con los suficientes elementos de juicio, como para enfrentarnos a sus soluciones de una forma más racional, a la que, como decimos, estábamos acostumbrados.

Para ello, vamos a seguir dos caminos: el representado por cuáles pueden ser las diferentes formas de actuación de una política regional y, cuáles han sido realmente las experiencias realizadas por algunos países. Con ello, creemos que ofreceremos una panorámica bastante completa de la variada gama de actuaciones que toda política regional puede revestir.

El primer enfoque lo realizaremos siguiendo la exposición mantenida por el profesor Albert Waterston (6) en su libro *Planificación del Desarrollo*.

Considera dicho autor que una región puede ser considerada como una zona con problemas económicos y sociales comunes, in-

(6) WATERSTON, Albert: «Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 30-34.

ducida por condiciones naturales o de otra clase, como puede ser la cuenca de un río o, una zona sin adecuado abastecimiento de agua para la agricultura.

Cree que la planificación regional puede revestir dos gamas muy amplias: la que podría considerarse como planificación subnacional y la multinacional. Veamos su razonamiento.

La primera puede referirse a una de estas tres cosas:

a) Planificación de una ciudad, de un estado, de una zona metropolitana o de una parte deprimida de una nación. Puede ser creada una autoridad especial con poderes reguladores o fiscales, para formular el plan, realizarlo y operar los proyectos terminados. Por ejemplo: la Autoridad del Valle del Tennesy, en los Estados Unidos de Norteamérica, o la Cassa per il Mezzo Giorno, en el sur de Italia.

b) Puede referirse a la preparación de una serie de planes regionales que abarquen un país completo como parte del proceso de la preparación de un plan nacional. La planificación en las naciones socializadas, abarca la elaboración de una serie de planes regionales para las repúblicas y territorios subsidiarios, así como la prueba de su consistencia entre sí y el plan nacional.

c) Finalmente, puede referirse al ajuste de los proyectos bajo un plan nacional para asegurar la mejor localización posible de la industria, reduciendo las disparidades económicas interregionales de una determinada nación. Por ejemplo, en Yugoslavia, el Banco de Inversiones concede los créditos de inversión a los patrocinadores de proyectos, sobre la base de su rentabilidad y de acuerdo con los criterios de inversión que detalladamente ha establecido dicho Banco.

En cuanto a la planificación regional multinacional, dicho autor, considera que puede adoptar las siguientes modalidades:

a) Puede referirse a planificar para una región económica que se extiende más allá de las fronteras de una nación: por ejemplo, la planificación para el desarrollo de la cuenca del río Indo, abarcó porciones que pertenecen a la India y al Paquistán.

b) Puede referirse a planificar para uno o más sectores económicos de dos o más naciones: por ejemplo, los planes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

c) Por último, la planificación regional multinacional. puede referirse a la coordinación de los planes nacionales o al estableci-

miento de metas integradas para las economías completas de varias naciones que son miembros de una organización regional internacional: por ejemplo, la Comunidad Económica Europea.

En cuanto al segundo enfoque, veamos cuáles han sido las orientaciones que se han seguido en algunos países al plantearse la problemática de la planificación regional.

En Italia (7) se considera que la planificación inicial se sustentó en base a considerar a las regiones desde el punto de vista puramente administrativo, pero, en la actualidad, el concepto mantenido de región recoge los criterios no solamente administrativos, sino también los aspectos económicos y sociales.

El Comité de Ordenación Territorial de la Academia de Ciencias de Varsovia (8), ha efectuado la planificación regional sobre el criterio de considerar la delimitación regional como la síntesis de las interrelaciones de los diferentes agentes que toman parte en el proceso de producción, en su más amplio sentido.

El Instituto de Economía Regional del Sur-Oeste de la Universidad de Burdeos (9), ha concebido la delimitación regional como el fruto de las acciones que es preciso realizar, tanto desde los puntos de vista geográficos, como económico y social, en un espacio determinado, con el fin de armonizar su crecimiento con el conjunto espacial nacional.

En el Reino Unido (10) parece que se ha mantenido un punto de vista más restrictivo, ya que las acciones regionales se justifican en base a realizar determinadas actuaciones sobre un conjunto geográfico-administrativo que faciliten corregir los desequilibrios coyunturales existentes en el nivel de empleo.

La Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas y el Instituto de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Friburgo (11), consideran que son precisamente los desequilibrios económicos los que fundamentan la división espacial en regiones y distritos comarcales, por su organización político-administrativa.

(7) Les Déséquilibres Régionaux en Europe. Project de Recherche Comparative International. Editions de L'Institut de Sociologie de L'Université Libre de Bruxelles, 1968, pág. 275.

(8) *Op. cit. ant.*, pág. 353.

(9) *Op. cit. ant.*, pág. 231.

(10) *Op. cit. en (1)*, pág. 248.

(11) *Op. cit. en (7)*, pág. 491.

El Instituto Económico de la Academia Eslovaca de Ciencias de Bratislava (12) considera que la delimitación de los espacios debe de atenerse a la siguiente jerarquía:

- región etno-política;
- región económica-administrativa;
- región específica de planificación.

En España (13) se mantiene el siguiente punto de vista:

«El puente o atadura entre los planes de desarrollo nacional y los planes generales de desarrollo urbano o metropolitano, lo constituye la planificación del desarrollo regional. De aquí, que la organización espacial tenga en cuenta también el papel de las regiones dentro del proceso de desarrollo.

En las etapas iniciales del desarrollo regional, la región histórica, parece ser el punto de partida más conveniente para su planificación. Sin embargo, en las etapas sucesivas, las regiones se deben tipificar y delimitar esencialmente, por su contenido social, político y económico. Dentro de esta perspectiva, las regiones urbanas, definidas a partir de la estructura urbana y metropolitana de sus asentamientos de población, constituyen las entidades superiores sobre las que se pueden formular y planear de forma conveniente, las distintas opciones del desarrollo regional.

No obstante, la definición y delimitación de las regiones urbanas, precisan de un conocimiento previo, en profundidad, de las interacciones y gravitaciones que se producen, entre y dentro, de las distintas áreas que la componen: también se deben tener en cuenta las condiciones jurídicas y administrativas que las nuevas entidades espaciales pueden comportar.» Posteriormente añade (14):

«El concepto de región urbana ha surgido al socaire de la evolución creciente del proceso de urbanización. Cada día es más difícil determinar dónde empieza y dónde termina la vida urbana de un país. Las innovaciones tecnológicas, en materia de comunicación y transportes, tiende a convertir todo el territorio, en un conjunto de accesibilidad a la información e interacción, haciendo irrelevante, en muchos casos, la dicotomía entre lo urbano y lo rural. Cada

(12) *Op. cit.*, pág. 516.

(13) «Desarrollo Regional. III Plan de Desarrollo Económico y Social». Presidencia del Gobierno, Madrid, 1972, págs. 224-225.

(14) *Op. cit.*, págs. 227-228.

Dado el carácter de avance de las cifras del Censo de 1972, las torno a unos grandes nodos interrelacionados. Dentro de esta perspectiva, la región urbana se define por la fuerte interacción que se produce dentro de su área en las actividades de producción, compra y distribución.

La región urbana constituye la unidad espacial superior, dentro del ordenamiento jerárquico de los asentamientos de población de un país. Espacialmente, se define como el territorio contiguo que forma un centro principal y un conjunto de subcentros, de suerte que éstos constituyen la expansión orgánica en el orden cultural y económico del centro principal. El concepto de región urbana, propuesto por esta ponencia, corresponde al conjunto jerárquico de asentamientos de la población, espacialmente contiguos, que comprende: un área metropolitana, en la que se generan actividades de rango nacional; un determinado número de áreas urbanas y áreas rurales que, juntamente con el área metropolitana, prestan una serie de servicios o funciones a sus habitantes, según su rango.»

Consecuentes con los puntos de vista anteriormente expuestos, consideramos que la política regional entraña una gran problemática, por lo que toda aproximación a su puesta en práctica y elaboración, ha de ser fruto del más profundo examen, ponderación y coordinación, única forma que permitirá solucionar los problemas planteados.

Quiere ello decir que es preciso entablar una «negociación», pues desde el punto de vista puramente científico, muy difícilmente podríamos acercarnos a solucionar sus problemas. No obstante, no se puede prescindir ni de los puntos de vista científicos, operativos y políticos, sino que es preciso, repito una vez más, saber disponer de los suficientes elementos de juicio y ponderación para llegar a soluciones que puedan juzgarse satisfactorias, pues como indican los autores Mennes, Tinbergen y Waardenburg (15), la división de un país en regiones es más bien «un verdadero arte», en el que es preciso conjugar una serie de principios, y que como orientaciones, puedan ser válidos los siguientes:

— Las regiones deberán ser lo más homogéneas posibles, ho-

(15) MENNES, TIMBERGEN, WAANDERBURG: *The Element of Space in Development Planning*. Nort-Tolland Publishing Company, Amsterdam-London, 1969, pág. 50.

mogeneidad que responderá a la evidencia de las características más notables y a las condiciones socio-económicas, aun cuando sean las diferencias de lengua y cultura, las que influirán en determinadas ocasiones, de forma decisiva, al efectuar dicha delimitación.

- Las fronteras regionales deberán coincidir con los obstáculos naturales y, también, con las correspondientes fronteras administrativas.
- Las regiones definidas deberían permitir efectuar su comparación: es decir, sus dimensiones espaciales no deberían diferenciarse sustancialmente.
- En muchas ocasiones, serán precisamente los costes de transporte los que facilitarán delimitar de forma aproximada el posible entorno regional.

En resumen, y para finalizar el trabajo que presentamos sobre un tema tan complicado y debatido a la vez, creemos que no se pueden mantener posturas a ultranza, ya que, es preciso disponer de una gran dosis de conocimientos, información espacial y verdaderos deseos de llegar a soluciones de bienestar para la región en particular y el sistema colectivo en general, pues, como muy bien ha dicho John Friedman (16), «la experiencia ha demostrado que, cuando se trata de definir una región, es útil atribuir más importancia a la eficiencia que a consideraciones de tipo teórico».

(16) *Objetivos y Métodos de la Acción Regional de Desarrollo*. III Congreso Internacional de Economías Regionales. Roma, 1965. Publicado por el Gabinete Técnico del Consejo Sindical Nacional. Madrid, 1966, página 214.