

Introducción Editorial

POLITICA REGIONAL: LAS HUELLAS DE LA CRISIS

Al igual que ocurrió en el terreno de la política general, la gran depresión que siguió a la crisis bursátil de 1929 supuso un importante revulsivo en la valoración de los problemas de carácter regional.

Hasta entonces, las desigualdades en el crecimiento económico dentro de los países apenas habían constituido un motivo de preocupación entre los responsables de la política económica de los gobiernos centrales. Tampoco los estudiosos del crecimiento económico habían concedido particular atención al tema, si se exceptúan algunos casos aislados, en los que el principal punto de interés no eran las diferencias regionales en términos económicos y sus posibles causas, sino el estado de algunos temas concretos, casi siempre relacionados con la localización de las producciones agrarias o de las empresas industriales y de servicios.

Sin embargo, durante la depresión de los años treinta, y como consecuencia directa de ella, aparecieron amplias zonas de desocupación precisamente en algunas regiones que habían gozado de una gran prosperidad económica en épocas anteriores. La gravedad que fue adquiriendo el fenómeno del paro local dio lugar a que los gobiernos de un buen número de países sintiesen la necesidad apremiante de adoptar y poner en práctica una serie de medidas de política regional, con el fin de solucionar los problemas de carácter sectorial y el aumento del desempleo que se habían presentado a nivel regional.

El Reino Unido y Estados Unidos fueron los pioneros de esta nueva forma de intervención, inaugurando —casi podría decirse— las acciones de política regional, aunque en sus comienzos dicha fórmula se limitó a definir y poner en práctica proyectos de carácter sectorial, circunscritos a determinadas zonas dentro del territorio nacional. La creación en 1934 de las llamadas «regiones especiales» en el Reino Unido, y el desarrollo, en 1933, de la *Tennessee Valley Authority* en los Estados Unidos, como organismo de clara vocación regional estrechamente vinculado a la política del *New Deal*, constituyeron, de hecho, el verdadero punto de partida de la actual política regional.

**LA GRAN
DEPRESION DE LOS
AÑOS 30 Y LA
APARICION DE LA
POLITICA
REGIONAL**

Ambas iniciativas, y en particular la que tuvo su origen en el Reino Unido, además de sentar un precedente, han dejado una huella bastante profunda en las corrientes de pensamiento que justifican la necesidad de las intervenciones del Estado en la economía para corregir fallos o deficiencias del mercado. Las medidas en las que dichas iniciativas se materializaron han servido de precedente para todos aquellos países que, con posterioridad, se han visto ante la necesidad de hacer frente a una problemática regional planteada, básicamente, como resultado del proceso de rápida industrialización de la posguerra. Y, es, precisamente, a partir de la segunda guerra mundial cuando este tipo de medidas aisladas empieza a integrarse en los planes y programas de política económica de muchos gobiernos europeos —Francia, Italia, Gran Bretaña, Suecia, Irlanda, entre otros muchos países—, constituyendo una línea de acción orientada hacia la reducción o atenuación de las desigualdades regionales presentes ya en la mayor parte de los países más industrializados.

En consecuencia, si la gran depresión dio lugar a que los gobiernos de una serie de países tomaran conciencia de los problemas internos derivados de ella y adoptasen algunas medidas *ad hoc*, la etapa de recuperación que se inicia tras la segunda guerra mundial implicó, en el terreno económico, una creciente toma de conciencia sobre las desigualdades generadas por el crecimiento, que definió una postura mucho más clara en relación con las disparidades económicas regionales, tanto en el plano de la teoría como en el de la política económica —regional— aplicada.

Desde el punto de vista del análisis teórico, son sobradamente conocidos los enfoques y las posturas en torno a lo que se denominó *dualismo económico*, como expresión del desequilibrio tanto en el plano internacional como en el interregional, y lo son igualmente algunas concepciones que en la actualidad vienen siendo conocidas como explicaciones tradicionales del desarrollo y del subdesarrollo. Los nombres de Myrdal y de Hirschman son, quizá, los más representativos de esta corriente de pensamiento, aunque el elenco de autores se amplía con nombres tan conocidos como Kuznets, Kaldor y Perroux, entre otros.

Dentro de este contexto general, es evidente que cuando se examinan, con una visión retrospectiva, la problemática y las orientaciones de la política regional practicada en los años de la gran expansión de la economía mundial, que van de 1951 al comienzo de la crisis en 1973-74, se observan diferencias considerables entre los países occidentales. Sin embargo, en todos ellos fueron básicamente dos los problemas prioritarios que justificaron la necesidad de llevar a cabo una serie de medidas en favor de determinadas regiones:

- La presencia dentro del país de regiones o áreas económicamente atrasadas.
- Y la presencia de regiones afectadas por el declive de algunos sectores, como el de la minería tradicional y algunas actividades industriales en retroceso (textil, siderurgia tradicional).

Ambos problemas fueron los principales determinantes de la aparición de unos «desequilibrios» interregionales definidos por el dualismo *regiones*

ricas —dinámicas y en crecimiento— y *regiones pobres* —con un escaso dinamismo económico, representado por la generación de rentas bajas y una escasa capacidad para crear empleos.

Si se tiene en cuenta que estos desequilibrios se manifestaron precisamente en un período caracterizado por un intenso crecimiento de las distintas economías, resulta explicable que las llamadas de atención a esa problemática de atraso relativo aparecieran impulsadas casi siempre por un doble componente: *el ético* o moral, derivado de una situación de indeseable desigualdad, y *el económico*, como consecuencia de la evidente insuficiencia —o inadecuación— de recursos que presentaban las regiones más atrasadas para iniciar la senda del crecimiento económico.

Estos dos ingredientes fueron, a su vez, los determinantes básicos sobre los que se apoyaron los argumentos esgrimidos en favor de una política regional equilibradora: el relativo al objetivo o principio de *equidad* y el que tomaba como enfoque o punto de partida a la *eficiencia económica*. Sin embargo, las particulares circunstancias económicas del período de intenso desarrollo determinaron la prioridad del enfoque de la equidad, aunque no por ello se renunciase —al menos de manera expresa— al basado en la eficacia. Ello explica que la política regional aplicada en dicho período fuera entendida y orientada como una política básicamente *redistributiva* y *compensadora*.

Sólo si se aplicaban determinadas medidas compensadoras, en favor de las regiones peor situadas en el terreno económico, cabría pensar en una posible mejora en la distribución de la renta, a partir de la cual podría lograrse la reducción de las diferencias económicas existentes entre las distintas regiones.

Con estas premisas, el objetivo básico de la política regional debía consistir en reducir las disparidades interregionales a través de medidas que impulsasen el desarrollo de las áreas más atrasadas y, en su caso, la recuperación de las que estuvieran inmersas en una fase de retroceso como consecuencia de la crisis de algunas actividades localizadas en ellas.

Este objetivo, que se mantuvo vigente como núcleo central inspirador de la política económica regional durante bastantes años, se vio acompañado más tarde por otros que tenían su justificación en algunos problemas específicos, derivados del intenso y distorsionado crecimiento económico de algunos centros industriales y de servicios: congestión urbana, deterioro del medio ambiente y preocupación por la ordenación del territorio.

Los programas de política regional aplicados para enfrentarse con estos problemas ofrecen una considerable variedad. Pero si se examinan con detenimiento, se advierte fácilmente que, a pesar de que se utilizara un amplio número de instituciones y medidas —polos de crecimiento, zonas especiales, áreas de preferente localización, polígonos de descongestión—, las notas dominantes de las mismas son dos. La primera es que, a la hora de «desarrollar» las regiones más atrasadas o de impulsar la recuperación de las que estaban en declive, se piensa siempre en la industria; de ahí

LAS POLITICAS REGIONALES COMO RESPUESTA A LAS EXIGENCIAS DE MAYOR EQUIDAD

que haya podido afirmarse que las políticas regionales del período fueron, sobre todo, políticas de *industrialización*. La segunda es que, para lograrlo, se recurre sistemáticamente a la aprobación de una amplia gama de *incentivos*, básicamente de carácter crediticio y fiscal, aunque con una especial inclinación por las *subvenciones*, que debían actuar como atractivo para que las empresas prefirieran determinadas localidades o zonas del país para implantarse o para desplazar hacia ellas sus centrales y/o nuevas sucursales.

Junto a los incentivos, los programas de acción regional incluyeron siempre la realización de obras de infraestructura, destinadas, en unos casos, simplemente a «compensar» las diferencias de dotación que existían entre unas y otras regiones y, en otros, a tratar de «romper» con ellas la inercia de las áreas atrasadas, bien fuera facilitando unas comunicaciones más rápidas con las regiones más dinámicas —aeropuertos, autopistas, autovías— o bien potenciando y desarrollando algún punto destinado a constituirse en el elemento dinamizador de la zona.

La presencia directa del sector público empresarial en este tipo de programas se consideró también, casi siempre, como algo que estaba justificado por la falta de iniciativa privada en las regiones menos desarrolladas. Sus posibles pérdidas —o sus mayores costes— en los primeros años de funcionamiento eran, en todo caso, un precio que era necesario pagar para lograr el objetivo perseguido: el mayor equilibrio entre las regiones ricas y las atrasadas del país. Una meta a la que, de alguna forma, debían contribuir también los obstáculos que algunos gobiernos —Francia, Gran Bretaña— opusieron al continuo crecimiento de la capital del país y de su área metropolitana, por las distorsiones que ese crecimiento excesivo provocaba.

LA CRISIS Y EL REPLANTEAMIENTO DE LAS POLITICAS REGIONALES

Con el inicio de la crisis económica, en 1973, la atmósfera favorable en la que se habían venido desarrollando la economía y las políticas regionales se vio súbita y profundamente alterada. El crecimiento económico de la etapa anterior quedó interrumpido, llegándose incluso a situaciones de estancamiento; la inflación intensificó sus ritmos de crecimiento; los recursos disponibles —condicionados por el nivel de desarrollo de las distintas economías nacionales— se hicieron más escasos y costosos, y las ideas que habían orientado el propio proceso de crecimiento perdieron la fuerza y credibilidad con la que habían contado en la etapa 1951-73. Todo ello constituía un claro exponente de que las economías occidentales comenzaban a enfrentarse con nuevos problemas que, como los hechos pusieron de manifiesto, demandaban soluciones nuevas. Una innovación que iba a demandar experiencia, imaginación y compatibilidad con las nuevas condiciones que la crisis había de imponer inexorablemente a partir de 1973.

Como consecuencia de esa situación crítica, la política regional vigente en los años de fácil desarrollo de las décadas de los años 50 y 60 inicia una fase de revisión. Lo primero que se puso en evidencia es que las cosas habían cambiado de manera radical. Por una parte, porque la crisis económica había dado paso a una situación nueva y a unos problemas dife-

rentes en el terreno de la realidad económica y, por otra, porque la actitud frente a la política regional también se había modificado en gran manera.

La problemática relativa al *dualismo regional* y a la congestión urbana, propia de la etapa precedente, estaba dando entrada a otra en la que las *regiones-problema* —prácticamente todas— y el desempleo estructural, principalmente, se convirtieron en cuestiones más relevantes, junto con las relativas al propio cambio del sistema productivo en aspectos tales como la reestructuración y la nueva concepción de la empresa industrial.

A su vez, las nuevas condiciones económicas derivadas de la crisis —inflación, desempleo, reducida inversión y elevado gasto público, entre otras— exigían la puesta en práctica de unas políticas de ajuste muy duras y de alcance general que, por sí mismas, dejaban escaso margen de maniobra a una política regional como la aplicada en la etapa anterior. Los planteamientos de esta última, y muchas de sus acciones específicas, fueron además objeto de críticas crecientes, al comprobar los errores que la crisis puso claramente de manifiesto en relación con las políticas industrializadoras llevadas a cabo en los sesenta y con los compromisos del sector público en determinados proyectos que acabaron resultando tan poco viables como costosos.

La conclusión más obvia de todo lo anterior es que una nueva política regional, coherente con el actual contexto de las economías, debe poner un acento dramático en favorecer y potenciar el desarrollo de las *capacidades de crecimiento propias de cada región*. Un acento sobre el desarrollo regional que debe ser compatible con el logro de la máxima eficiencia en la administración de los recursos, medida en términos de productividad y competitividad. Este nuevo enfoque, aplicable a todas las regiones, cualquiera que sea su posición relativa en términos de renta, subraya, por consiguiente, la necesidad de explotar las posibilidades potenciales de crecimiento de cada región, además de utilizar todas aquellas medidas o instrumentos que puedan redundar en una mayor eficiencia del sistema productivo en su conjunto.

Ese nuevo planteamiento de la política regional, derivado del diferente contexto económico que la crisis ha definido de manera irreversible para todos los países, ha producido un cambio fundamental en las instituciones y medidas utilizadas por esa política.

Es este cambio registrado en las medidas de la política regional el que quizás ayude a comprender mejor las peculiaridades que definen la «vieja» y la «nueva» concepción del desarrollo regional. Como antes se ha indicado, la política de desarrollo regional formulada en la era del desarrollo, que va de 1951 a 1973, utilizó tres medidas básicas: los incentivos, las inversiones en infraestructura y las actuaciones regionales de la empresa pública. Pues bien, la crisis económica ha dejado huellas profundas en esas tres aproximaciones de la política de desarrollo regional.

Las medidas de política regional manifestaron en la etapa 1951-1973 una clara preferencia por los incentivos a la inversión, que se multiplicaron de

LOS ELEMENTOS DE LA «NUEVA» POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

mil formas diferentes, con una gravitación creciente hacia las subvenciones. Esa confianza en los incentivos como apoyo básico de la política regional se ha perdido en gran parte tras la llegada de la crisis económica. Hoy es justamente desconfianza en los incentivos y en su capacidad de atracción de inversiones lo que se registra en todos los países.

Esa desconfianza hacia los incentivos tiene tras de sí tres motivaciones:

1.^a La magnitud de sus efectos, valorada a partir de la experiencia de su vigencia anterior. La creencia en la efectividad de los incentivos que dominaba los escritos y las políticas de desarrollo regional en los años 50 y 60 se ha perdido, en buena parte, hoy. El abuso de los incentivos en esa etapa de intenso desarrollo general probó que, en muchos casos, aquéllos no fueron suficientes para beneficiar como se pretendía a las zonas previamente seleccionadas, mientras que, en otros casos, el coste, en términos de gasto público mayor o de ingresos menores por impuestos (en que concluían los gastos fiscales concedidos), no compensaba los beneficios derivados por la política regional.

2.^a La creencia en los incentivos llevó no sólo a la multiplicación de su nivel, sino a la concesión múltiple por la hacienda central y las haciendas subcentrales, con evidente falta de coordinación y pérdida de eficiencia económica.

3.^a Los incentivos se construyeron, en los años 50 y 60, vinculándolos a variables, como la inversión o el empleo, que no fueron la vía adecuada para variar el comportamiento empresarial en el ámbito regional. Quizá la construcción de esos incentivos regionales a semejanza de los puramente sectoriales justificó la atención a las mismas variables, que no resultaron las más eficientes para fomentar los comportamientos económicos deseados en el ámbito regional.

A partir de esa experiencia de los incentivos, y de los datos que definen la crisis actual, se ha configurado hoy una política que ofrece cambios importantes respecto al pasado. Tres son los criterios que parecen apuntarse a este respecto:

1.^o La revisión profunda del nivel y extensión de los incentivos, por sus efectos sobre la economía y la hacienda pública de los distintos países. Sus cortas consecuencias para la economía regional y sus gravosos efectos para la hacienda pública han llevado a una criba de los incentivos concedidos en el ámbito regional en todos los países. Pocos incentivos bien seleccionados, que supongan una clara discriminación para las actividades económicas que se desea fomentar, constituye el principio básico con el que debe cumplir la política regional.

2.^o Coordinar los incentivos en los distintos niveles de la hacienda pública, para evitar una competencia ruinosa e ineficiente entre las distintas instancias de las administraciones públicas, constituye un segundo criterio para ordenar la política de incentivos en la actualidad.

3.^o La reorientación de los incentivos hacia variables más sensibles y relacionadas con el desarrollo regional es el tercer cambio que se registra en la «nueva» política regional. En este sentido, se considera que aquéllos

relacionados con el apoyo a la formación empresarial, a la introducción de cambios tecnológicos o a las acciones de I + D que puedan aplicarse por las empresas tienen mayor justificación para un desarrollo regional más eficiente y competitivo.

La segunda de las medidas de desarrollo de la política regional del pasado —la dotación de unas infraestructuras suficientes— se ha visto sometida también a importantes revisiones. La experiencia ha mostrado claramente que, si bien la existencia de unas infraestructuras adecuadas en el terreno de los transportes y comunicaciones permite que pueda producirse el desarrollo de una región, no por ello éste acaba haciéndose realidad. Es más, en muchos casos lo que se ha producido es una subutilización del capital fijo disponible, tanto físico como social, lo que equivale a un despilfarro cierto de recursos. No es, pues, extraño que en los momentos actuales los gobiernos tiendan mucho más a evaluar la probable utilización de esas infraestructuras en distintos lugares que a orientar la costosa creación de éstas por el simple criterio de igualación entre regiones de la cuantía física total de las infraestructuras y/o en relación al número de sus habitantes.

Por último, es evidente que la utilización de las empresas de propiedad pública, o con una fuerte participación estatal, como instrumento de desarrollo regional está en total revisión en la mayoría de los países. Por una parte, porque las acciones emprendidas en la etapa anterior pueden ser ampliamente cuestionadas. Y, por otra, porque el tipo de empresa hacia el que camina la realidad económica, y las condiciones técnicas en las que éstas deberán actuar, parecen mucho más apropiados para empresas de tipo medio y pequeño, muy ágiles y flexibles, que para empresas de gran tamaño sujetas a un sistema organizativo complejo, como tradicionalmente han sido las empresas de carácter público utilizadas en los programas de desarrollo regional.

Además de revisar la orientación de los instrumentos convencionales del pasado, las políticas regionales están desarrollando y ensayando en la actualidad algunos nuevos frentes de acción, entre los que ocupan un lugar destacado los relacionados con el avance tecnológico en curso, el desarrollo de los servicios, las soluciones financieras sobre capital-riesgo y los apoyos para la conquista de nuevos mercados en el exterior.

Que las ideas estén evolucionando con claridad creciente en esas direcciones no significa que la instrumentación de las políticas regionales esté discutiendo totalmente ya por los cauces nuevos. De hecho, una revisión de las políticas que actualmente se están aplicando en Gran Bretaña, Francia, Italia, Irlanda, los países escandinavos y, por supuesto, España permite comprobar que, junto a una serie de iniciativas en el campo de la renovación tecnológica (tecnópolis y parques tecnológicos, centros de información y difusión, apoyos a I + D), en el diseño y en el desarrollo de determinados servicios, por ejemplo, siguen en vigor toda una serie de figuras e instrumentos que ya existían anteriormente, aunque en algunos casos se ha llevado a cabo su revisión y readaptación en el sentido apuntado anteriormente. De ahí que esa «nueva» política regional hoy aplicada suponga, más que un cambio completo, una *reorientación*, que está com-

portando variaciones en el uso de los instrumentos y un mayor énfasis en algunas líneas de acción (renovación tecnológica, formación empresarial y profesional, papel de los servicios) cuyo carácter estratégico les otorga especial prioridad.

AJUSTE POSITIVO Y COORDINACION

Todo indica que el posible éxito de las políticas regionales que se apliquen ahora y en los próximos años estará condicionado por la conjugación de una serie de factores de diversa naturaleza.

El primer factor es el relativo al *ajuste positivo* de las estructuras productivas a los datos de la crisis, hoy emprendido por los países de la OCDE. La necesidad de no cejar en este empeño, duro y difícil, de reestructuración de los sectores productivos parece, desde todos los puntos de vista, incuestionable. Así lo expresa la propia OCDE cuando afirma que «las políticas regionales y las políticas de ajuste positivo deben —y pueden— ser concebidas de forma que se refuercen mutuamente».

Ahora bien, dado que el ajuste positivo constituye, de hecho, una estrategia que implícitamente incluye el desarrollo tecnológico, un segundo factor que deberá ser tenido muy en cuenta por la política regional es, precisamente, el que representa la *innovación tecnológica*. Las ventajas de la incorporación de tecnologías punta en los procesos productivos parecen estar sobradamente probadas: mayor capacidad productiva con menores costes, lo que redundará en un incremento de la productividad y de la competitividad y, en último término, en un incremento del empleo. Las ventajas de la tecnología en el plano regional y local parecen igualmente claras, en el sentido de que su adopción ofrece posibilidades nuevas en lo que se refiere a la descentralización y a la difusión del crecimiento económico.

Dos son los factores básicos que pueden actuar de forma muy positiva, en este sentido, en favor de las regiones más atrasadas o periféricas. El primero es el relativo a las pequeñas empresas, cuya promoción y desarrollo constituye uno de los pilares básicos de la nueva política regional de desarrollo endógeno. La proliferación de este tipo de unidades productivas en aquellos sectores que hoy se consideran más dinámicos puede jugar un importante papel en el futuro desarrollo de este tipo de regiones, al tiempo que puede contribuir a paliar el grave problema del paro, con el que se enfrentan en la actualidad tanto las regiones más deprimidas como las más desarrolladas. El segundo factor lo constituyen los servicios, cuyo desarrollo y expansión viene produciendo unos resultados muy favorables en las economías avanzadas. Es importante destacar, en este sentido, la gran relevancia que van teniendo, en concreto, los «servicios a las empresas», verdadero vértice superior del triángulo formado por las pequeñas empresas, la innovación tecnológica —especialmente en el terreno de la información y la telecomunicación— y los propios servicios a las empresas. Ahora bien, la actuación conjunta de estos tres elementos verá muy mermada su eficacia si, al propio tiempo, no aparecen personas capaces de desarrollar este tipo de iniciativas empresariales, si no se lleva a cabo una formación y un reciclaje del personal laboral, y si no está presente una

gran dosis de imaginación en la definición de iniciativas nuevas, especialmente en el terreno de los servicios.

Si pasamos a un plano superior, como es el relativo a la Administración o a los poderes públicos, es evidente que conviene tener muy en cuenta la lección aprendida en la etapa anterior de la política regional. La nueva concepción de la política regional no descarta, ni puede hacerlo, la presencia de los poderes públicos en el diseño y en la puesta en práctica de las medidas en las que se fundamenta dicha política. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en la etapa precedente, en esta nueva —y más aún en un futuro próximo— los poderes públicos —locales, regionales y nacionales— deberán estar a la altura de las nuevas circunstancias en el terreno económico, para lo que deberán disponer de unos mayores conocimientos en materias tales como la tecnología, la inversión y la financiación, principalmente, tanto en lo relativo a la definición de estrategias como a la evaluación de proyectos, sean públicos o privados. La complejidad que ofrecen los nuevos proyectos de inversión y financiación, entre otros, hace necesaria la actuación de verdaderos expertos en todas las esferas de la economía.

De lo anteriormente expuesto se deduce claramente que el cambio profundo que se ha operado, en los últimos años, en el conjunto de las economías más desarrolladas ha venido acompañado de una mayor complejidad en el terreno concreto de las políticas económicas. La actuación en el doble plano macro y microeconómico, que cada vez será más necesaria, exigirá una creciente *integración* de las políticas regionales y nacionales, en línea con el realismo que debe caracterizar a las intervenciones que se lleven a cabo en el futuro en todos los ámbitos económicos. Esta integración en el plano de las actuaciones requerirá la presencia de una elevada *coordinación* entre los responsables de la política económica en los planos nacional y regional, con el fin de no duplicar intervenciones que, al tiempo que incrementan el gasto, pueden redundar en una menor eficacia de las medidas adoptadas.

La «nueva» política regional ha contado con un factor adicional, de importancia decisiva en algunos países y, desde luego, en el nuestro: el proceso de integración en la CEE. La creación de un verdadero Mercado Común, propósito básico del proceso de integración europea, tropezaba desde el momento inicial —y en mayor medida cuando su campo de acción se abrió a los doce países que hoy forman la CEE— con el obstáculo de las importantes disparidades regionales existentes en el espacio europeo. Reducir esas diferencias regionales ha constituido una parte importante de la política de integración europea. Al servicio de esa política se han puesto dos instrumentos poderosos: las ayudas financieras de los llamados fondos estructurales, capaces de movilizar importantes proyectos de desarrollo (básicamente canalizadas a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional: FEDER), y las condiciones técnicas para acceder a esos recursos financieros comunitarios, que pasaban por la exigencia de una planificación regional que avalase la racionalidad del uso de esos fondos.

Ese enfoque de la política regional en la CEE ha modificado, de forma

LA NUEVA POLITICA REGIONAL Y LA INTEGRACION EUROPEA

decisiva, la concepción y la aplicación de la política regional en los países integrantes de la Comunidad Europea. Hace muchos años, un político español, que intervino de forma fundamental en el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, afirmaba que «la estabilización había que hacerla en España desde el extranjero», destacando así que la dosis de racionalidad económica que el Plan de Estabilización incorporaba difícilmente podría haberse aceptado en nuestro país sin la disciplina que nos venía impuesta por los organismos internacionales, cuyas ayudas financieras estaban condicionadas a la aceptación de medidas de ajuste y reforma económicas. Pues bien, hoy podría afirmarse que «la política de desarrollo regional hay que hacerla en España desde la CEE». Afirmación con dos dimensiones. Las ayudas financieras a la política de desarrollo regional pueden obtenerse, obviamente, de la CEE, lo cual ha de contribuir al éxito de esa política. Ahora bien, para conseguir esas ayudas resulta imprescindible realizar una programación plurianual de las inversiones internas y otros ajustes en las medidas nacionales. No hay ayuda financiera sin presentar a la Comisión Europea el plan de desarrollo regional, lo que, a su vez, obliga a adecuar toda la política regional interna a la normativa comunitaria. Esa adaptación de la política interna a la lógica de la planificación regional europea comporta una ganancia en la racionalidad y coherencia de las diferentes medidas cuya importancia supera a la de los propios fondos financieros que pueden conseguirse con ella.

Ciertamente, la «nueva» política de desarrollo regional española, en lo que tiene de más esperanzadora, «se está realizando desde la CEE». Una fuerza sin la cual nuestra política de desarrollo regional difícilmente pudiera haberse llevado a cabo, pese a su conveniencia por motivos nacionales, y, desde luego, lo hubiese hecho con menor ganancia en el funcionamiento eficiente del sistema productivo.

Es esperanzador que la CEE contemple, en los momentos actuales, un aumento sustancial de los fondos disponibles para el desarrollo regional, porque la disciplina establecida para el acceso a ellos constituye el único mecanismo capaz de garantizar la consecución de una Europa menos desigual en la distribución de su renta regional y más eficiente en el uso de los fondos ajenos y propios para lograrlo.

**EL CONTENIDO DE
ESTE NUMERO DE
PAPELES**

El amplio conjunto de temas a los que se acaba de aludir en las páginas anteriores deja clara constancia de que la política regional está viviendo una etapa muy interesante, en la que se están revisando sus propios objetivos y, por supuesto, los instrumentos que debe utilizar.

El propósito de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha sido complementar el análisis de los *hechos y tendencias*, que se ha realizado en el número 34 de la Revista, con una serie de aportaciones en torno a las *ideas y políticas* que hoy están en circulación en este terreno. Evidentemente, no podíamos aspirar a cubrir todos los aspectos del tema, pero lo que se ha intentado es seleccionar aquéllos que estimamos más relevantes, y solicitar de una serie de expertos nacionales y extranjeros la redacción del conjunto de artículos que ahora ofrecemos.

Sería una tarea desproporcionada intentar ofrecer aquí un resumen del contenido de cada uno de los trabajos seleccionados. Sin embargo, quizá sea útil agruparlos en función del tipo de ideas que aportan y del objetivo que orientó la confección del sumario de este número.

España, al integrarse en la CEE, ha pasado a ser beneficiaria de los fondos estructurales habilitados desde la Comunidad para hacer frente a los problemas de tipo regional. Sin embargo, los objetivos, la cuantía y la utilización de estos fondos están siendo objeto de una profunda discusión, con diversas propuestas de modificación cara al futuro.

Cuatro artículos aportan ideas y datos sobre este tema. **Eneko Landáburu**, Director General de Política Regional en la Comisión de la CEE y, por tanto, máximo responsable del tema a escala comunitaria, aporta a este número un trabajo muy completo en el que se presenta, de forma sintética y sistematizada, la problemática con la que se enfrenta la CEE en relación con las ayudas a las regiones con problemas, especialmente a la hora de enfrentarse con los efectos del Acta Unica Europea. Además de establecer un nuevo balance del pasado, su artículo subraya el aumento que han sufrido las disparidades a nivel regional dentro de la CEE, los elementos determinantes para identificar las regiones en dificultad y las exigencias de cohesión económica y social que es necesario tener en cuenta si se desea llevar a buen término el Acta Unica.

Riccardo Cappellin ha preparado para este número un artículo extenso y lleno de sugerencias sobre las interrelaciones entre las políticas regionales y las no-regionales en el contexto de la CEE. Su tesis es muy clara: de poco o de nada servirá que la CEE y los respectivos países intenten realizar unas políticas de desarrollo regional si al mismo tiempo no se tienen en cuenta los efectos regionales que siempre producen las restantes políticas económicas —industrial, agraria, fiscal, de comercio exterior, tecnológica...— practicadas por los gobiernos, que pueden ser incluso contradictorias con los objetivos y las estrategias regionales propugnadas. El profesor **Cappellin**, que también analiza las posibles opciones de política regional disponibles, realiza algunas sugerencias en torno a la posible coordinación y armonización de las distintas políticas. Sus propuestas quizá no sean realizables de inmediato, pero constituyen un auténtico reto cara al futuro que no puede quedar sin algún tipo de respuesta.

Los artículos de **Laureano Lázaro**, de **Teodoro Cordón** y de **Jesús Leal** completan esta primera sección del número. Los dos primeros aportan datos e información sobre la canalización de recursos hacia España desde la CEE, a través del FEDER y del FEOGA, respectivamente. El lector encontrará en ellos no sólo las cifras más recientes disponibles, sino algunas orientaciones sobre los criterios y normas por las que se rigen ambos fondos. Por su parte, el trabajo de **Jesús Leal** constituye una reflexión más amplia en torno a la consideración del territorio dentro de las políticas de ordenación que en estos momentos se practican en Europa y, sobre todo, en torno a los criterios que se considera que deberían tenerse en cuenta al actuar. El artículo aporta también unas reflexiones en torno al caso de España, donde actualmente existen problemas muy serios de coordinación

entre los distintos niveles de gobierno —central, autonómico y municipal—, en un momento en el que los cambios demográficos y económicos están comportando nuevos problemas en relación con la ordenación del territorio.

El segundo bloque de artículos que se han incluido en el número es el más amplio. Figuran bajo el título: «Nuevas orientaciones de la política regional», que responde, efectivamente, a la idea que presidió su selección, porque, sin afanes de exhaustividad, lo que se pretendía era ofrecer un conjunto de *ideas* y de *propuestas* que sintonizaran claramente con las preocupaciones que, en este momento, están orientando las políticas regionales que se practican en otros países europeos, y con los posibles objetivos de la política regional en nuestro país.

Un artículo de **Juan Ramón Cuadrado** sirve de pórtico a este amplio conjunto de trabajos. Se trata de un análisis global de las políticas regionales anteriores a la crisis y de los cambios que se están produciendo en este campo en los últimos años. El artículo estudia, de forma ordenada, los problemas, los modelos teóricos y los instrumentos de las políticas regionales que se pusieron en práctica hasta algo más allá de mediados de la década de los setenta, así como los nuevos planteamientos que ahora dominan en dichos ámbitos. Sus conclusiones son claras, aunque difíciles de sintetizar en pocas palabras. El primer hecho que debe destacarse es que los problemas regionales de hoy tienen mucha más amplitud que los del pasado. Pocas son, en efecto, las regiones que no pueden esgrimir en estos momentos más de un motivo para verse incluidas entre las que aspiran a recibir los beneficios de las ayudas estatales o comunitarias. La crisis ha *generalizado* los problemas regionales, incidiendo incluso con más fuerza en algunas regiones que anteriormente figuraban entre las más dinámicas y avanzadas en casi todos los países. Sin embargo, las posibilidades *reales* de acción a nivel regional son ahora inferiores a las de épocas pasadas. Por una parte, porque los recursos disponibles son escasos, al tiempo que las necesidades han aumentado. Y, por otra, porque una buena parte de los instrumentos «heredados» del pasado necesitan ser calibrados de nuevo en función de los objetivos actuales —lograr que las regiones se desarrollen con criterios de máxima eficiencia y competitividad— y de su posible eficacia operativa. El artículo realiza un amplio recorrido sobre los instrumentos disponibles y se plantea, asimismo, las ideas dominantes en estos momentos y las nuevas líneas de actuación que se están ensayando en varios países occidentales.

Muchas de las ideas expuestas en el trabajo anterior se desarrollan con amplitud en los siguientes artículos, firmados por conocidos expertos extranjeros y nacionales.

David Wadley coordinó, dentro de la OCDE, un equipo de trabajo al que se le encomendó una revisión de los posibles objetivos y principios de acción de la política regional en una fase tan compleja y difícil como la que estamos viviendo. El texto que figura en este número aborda, concretamente, el marco de elaboración de la política regional en un contexto

de políticas sectoriales de ajuste, y la necesidad de analizar las posibilidades de crecimiento endógeno que ofrece cada región, donde es posible asignar un relevante papel a las pequeñas y medianas empresas. **Gerald Sweeney**, experto irlandés que coordinó el *Programa de los Seis Países*, dedicado a estudiar los potenciales de innovación y las políticas que favorecen la innovación, coincide en algunos puntos con **Wadley**, y profundiza en el tema del papel de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo regional. Su punto de partida es un análisis de los factores que considera decisivos para el desarrollo de cualquier región, donde concede especial relevancia al empresario y a su capacidad innovadora. A lo largo del trabajo, estudia los factores que influyen en el desarrollo de la innovación, los tipos de región y sus condicionantes, y las estrategias y programas para favorecer el desarrollo de las innovaciones.

Los trabajos del profesor austriaco **Walter Stöhr**, del director del IMPIVA valenciano, **Antonio Rico**, y de los economistas **Carmela Martín** y **Luis Rodríguez**, de la Fundación Empresa Pública, enlazan directamente con la preocupación anterior por la innovación, en su vertiente tecnológica. El primero ofrece una excelente síntesis sobre el papel de la política tecnológica dentro de las actuales políticas regionales. El profesor **Stöhr**, que desde hace varios años viene dedicándose a estudiar las distintas experiencias de desarrollo tecnológico realizadas en muchos países —desde las tecnópolis hasta las innovaciones apoyadas en las condiciones propias de cada región—, realiza en su trabajo un inventario de todas ellas y de las condiciones que acompañan o no su éxito. **Antonio Rico** expone en su artículo la sugestiva experiencia que una región concreta —la Comunidad Valenciana— está realizando en apoyo del desarrollo tecnológico y, en general, de la innovación empresarial en su sentido más amplio. Por último, **C. Martín** y **L. Rodríguez** analizan la distribución por regiones de los recursos que España dedica a la innovación tecnológica, y se plantean las dificultades y los límites que tiene una política tecnológica de dimensión regional. Aunque el tema admite diversas tomas de posición, los autores señalan los riesgos que puede tener una división del esfuerzo investigador en un país que, como España, gasta todavía unas cifras muy limitadas en I + D. Lo cual no significa que no exista un margen importante para fomentar la investigación y las aplicaciones tecnológicas que puedan ajustarse mejor a las condiciones propias de cada región y a sus posibilidades de desarrollo potencial.

El problema del desempleo es, en estos momentos, una de las cuestiones clave de cualquier política nacional y regional. **Manfred M. Fischer** y **Peter Nijkamp** han aportado a este número de PAPELES un artículo en el que se sintetizan las conclusiones y propuestas que se derivan de un amplio análisis sobre los mercados de trabajo regionales en catorce países, principalmente europeos. Uno de los temas que aparece con más claridad en todos los ejemplos es la segmentación que se ha producido en los mercados de trabajo desde que se inició la crisis. Si algo queda claro, además, es que las experiencias de las políticas de lucha contra el paro son bastante variadas, y que su posible éxito no suele ser trasladable de un país a otro. Tampoco cabe esperar resultados espectaculares; ningún país los ha conseguido.

Pero lo que sí parece evidente es que las políticas en favor del empleo que han obtenido mejores resultados habían adoptado un enfoque regional, y se adecuaban a las condiciones específicas de cada zona.

Cinco artículos tratan de diversos aspectos relacionados con la política industrial, con especial referencia al caso español. **Joaquín Auriol** y **Alfonso Pajuelo** aportan los resultados de una excelente investigación sobre los factores de localización de las industrias en España y sus implicaciones para la política regional. **Roberto Velasco** y **Jaime del Castillo** proponen las líneas básicas para la recuperación de las áreas industriales en declive. **Alberto Lafuente** y **Ramón Pérez Simarro** han realizado en su artículo un análisis de los resultados hasta ahora obtenidos por las ZUR y de las propuestas de reorientación hacia el futuro. **Fernando Panizo** y **Raquel Ramírez** revisan una experiencia que en España ha obtenido unos resultados efectivos bastante irregulares, como son las sociedades de desarrollo industrial. Y, por último, **María Teresa Costa** ofrece un excelente trabajo en torno al proceso de descentralización industrial que se inició hace algunos años, y que la crisis ha impulsado de forma muy clara. Todos estos trabajos contienen ideas, sugerencias y propuestas que pueden enriquecer el necesario debate que hay que desarrollar en nuestro país en torno a la orientación que conviene dar a las políticas de fomento y de reindustrialización regional.

Dos temas son también objeto de sendas aportaciones en esta misma sección central de este número de PAPELES: la reorganización de los incentivos regionales que se ha llevado a cabo en nuestro país, cuya justificación, objetivos y problemas de puesta en práctica analiza **Emilio Mata**, y el papel de las infraestructuras en el desarrollo regional, un tema que ha sido objeto de numerosas controversias en toda Europa, pero que los trabajos del profesor **D. Biehl**, autor del artículo que publicamos, han clarificado enormemente, al enfrentarse con él a partir de unos presupuestos de racionalidad donde se combinan la cuantificación de las dotaciones de infraestructuras y el análisis de su utilización.

La tercera sección de colaboraciones incluye cinco artículos cuyo punto de referencia son los problemas que plantean el desarrollo del Estado de las Autonomías y el logro de un mayor grado de equidad interregional. El artículo de **Antoni Castells** y colaboradores aporta una valoración de la financiación autonómica en relación con la distribución de la renta a nivel regional. **Carlos Monasterio** evalúa el nuevo sistema de financiación autonómica desde la óptica de la equidad, y **Angel Melguizo** hace lo propio con el Fondo de Compensación Interterritorial en su actual estructuración. Por último, **Luciano Parejo**, en un lúcido y profundo artículo, estudia las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado —quizá mejor, en este caso, el gobierno central—, en un terreno donde todavía faltan muchas dosis de claridad y armonización en las decisiones de política económica. La sección se completa con un trabajo de **Francisco Alvira** y **José García López** sobre la conciencia regional en España. Los datos utilizados proceden de una encuesta reciente, y los resultados se comparan —con las debidas reservas— con los que se obtuvieron en otros trabajos anteriores sobre el mismo tema.

La sección de colaboraciones especiales da cabida, en este caso, a tres trabajos que tienen un carácter bastante distinto de todos los anteriores, puesto que —sobre todo— se orientan a facilitar información y no a ofrecer criterios e ideas de política regional. **Juan Hernández Armenteros** ha redactado un artículo en el que se sintetizan los resultados de una investigación exhaustiva de la bibliografía española sobre temas regionales, editada entre 1975 y 1985. **Pilar Ortiz** y **José Antonio Roldán** aportan los datos homogeneizados de la distribución de recursos entre el Estado y las comunidades autónomas desde que éstas iniciaron su desarrollo, en régimen de pre-autonomía, hasta 1985, último ejercicio para el que se dispone de datos definitivos.

Por último, **Cándido Muñoz** efectúa una valoración de los abundantes esfuerzos que se han realizado en España en cuanto a la elaboración de tablas *input-output* regionales, y estudia y compara las técnicas utilizadas para su explotación. Una de sus más atinadas observaciones consiste en señalar la desconexión que, en bastantes casos, se ha producido entre los equipos elaboradores de las tablas regionales y los aparatos estadísticos regionales que posteriormente se han establecido en las respectivas comunidades autónomas.

PAPELES ha querido traer a estos números sobre el desarrollo regional las opiniones de quienes viven, desde la realidad autonómica y desde la Administración central, los problemas. Estas opiniones —que cierran el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA— permitirán que nuestros lectores cuenten con esa valoración directa e insustituible de los problemas económicos que testimonian quienes diariamente afrontan su presencia y sus efectos. Una valoración que complementa la realizada por el análisis, más objetivo y distante, de los economistas que se contiene en el resto de las colaboraciones.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA agradece las facilidades que ha encontrado para que esa voz de la política económica vivida les llegara a nuestros lectores. Es en su nombre en el que agradecemos al Ministro para las Administraciones Públicas, al Secretario de Estado de Hacienda y a los presidentes de las distintas comunidades autónomas sus interesantes respuestas, con cuya ayuda estamos seguros de que los lectores de PAPELES podrán conocer mejor un tema tan complejo y apasionante como es el de nuestro desarrollo regional.

**LA VOZ DE LOS
INTERPRETES DE LA
POLÍTICA
REGIONAL**