

# POLITICAS REGIONALES: HACIA UN NUEVO ENFOQUE

**Juan R. Cuadrado Roura** ofrece en este artículo una visión de conjunto de los problemas, los objetivos, los modelos explicativos de base y los instrumentos tenidos en cuenta o utilizados por la política regional. El contexto que se toma como referencia son las economías occidentales y, en particular, las europeas. Se analizan, en primer lugar, las orientaciones dominantes en las políticas regionales de los sesenta y primeros setenta, para examinar más tarde los cambios que se han ido produciendo a partir de la crisis, bastantes de los cuales están todavía en una fase incipiente. El trabajo no entra en cuestiones de detalle y tiene la virtud de que ofrece una visión global, ordena las relaciones entre problemas, teorías y políticas, y permite orientarse mejor al contemplar la extensa fronda de experiencias que ofrecen las políticas regionales (\*).

pasado y qué tipo de variaciones y de cambios importantes se están produciendo en este terreno en los últimos años.

Para lograr este propósito, dedicaré el próximo apartado a revisar cuáles fueron los *problemas* y *objetivos* que orientaron la mayoría de las políticas regionales hasta mediados de la década de los setenta, qué tipo de *ideas* y de *teorías* estaban presentes, y cuáles fueron los *instrumentos* principalmente utilizados. Este mismo esquema lo repetiré en el apartado III, al analizar los rasgos más característicos de las políticas regionales practicadas en los últimos años, haciendo hincapié en el tipo de problemas que ahora preocupan y en los cambios de actitud que ello comporta. Un último apartado, con unas breves reflexiones finales, cerrará el artículo.

Antes de iniciar el desarrollo de este esquema desearía hacer tres advertencias.

La primera es que, dado que el principal objetivo de este artículo es ofrecer una visión de conjunto del tipo de problemas, ideas e instrumentos que caracterizaron las políticas regionales del pasado, y de las tendencias y preocupaciones que ahora dominan, evitaré descender en el texto a muchas cuestiones de detalle e incluso realizar ciertas matizaciones que consideraría absolutamente necesarias en otro tipo de trabajo. Cualquier intento de síntesis y de reflexión global comporta la necesidad de realizar simplificaciones, y su autor debe asumir, por consiguiente, los posibles riesgos que ello suponga.

La segunda es que el análisis se referirá esencialmente a las políticas regionales puestas en práctica en los países de Europa Occidental, si bien haré también

## I. INTRODUCCION

**A** pesar de que pueden citarse un buen número de antecedentes de enorme interés, no cabe duda de que el progresivo desarrollo de la política regional hasta lograr su mayoría de edad se produjo a partir de la segunda guerra mundial. Es entonces cuando muchos gobiernos occidentales toman una mayor conciencia de las desigualdades territoriales que existían dentro de sus países y deciden empezar a actuar para corregirlas, bien sea mediante acciones directas del Estado o a través de la utilización de incentivos que faciliten la atracción de nuevas empresas e inversiones privadas hacia las zonas más atrasadas o hacia aquéllas que sufren los problemas derivados de las dificultades de algún sector productivo muy localizado.

Las experiencias realizadas des-

de entonces en el terreno de la política regional ofrecen un espectro bastante variado y disperso, que se asemeja, de algún modo, a esa dubitativa «carrera del perro» de la que hablaba Maurice Dobb al referirse a las políticas de desarrollo económico en general. Hay entre ellas aciertos, pero también fracasos e intentos fallidos, cuando no ensayos bien orientados cuyo éxito final se vio condicionado por la falta de continuidad.

El objetivo de este artículo no es, por supuesto, analizar y comparar las distintas experiencias de política regional desarrolladas en Occidente o en el ámbito más reducido de los países de la CEE, tema sobre el que se han publicado ya excelentes obras y con la debida extensión (1). Lo que voy a intentar desarrollar es una reflexión de carácter más general que nos permita poner de relieve cuáles eran las orientaciones básicas de la política regional en el



referencia en algunos puntos a otros países del área de la OCDE, puesto que han existido y existen numerosas coincidencias entre ellos y los europeos.

La tercera y última advertencia es que el artículo no entrará prácticamente en un tema muy importante en política regional: el de los agentes que toman las decisiones de actuación y las ejecutan. Se trata, sin duda alguna, de una cuestión clave, puesto que la realidad muestra que, en este terreno, con más razón incluso que en otros, suelen coincidir tres niveles de acción bien diferenciados: el supranacional, el nacional y el regional, a los que en algunos temas y líneas de actuación se suma un cuarto: el local o municipal. Sin embargo, la organización política e institucional de las relaciones entre los distintos niveles de autoridad y los problemas de coordinación que casi siempre existen entre ellos han dado lugar a distintas fórmulas, cuyo análisis no puede desarrollarse en el contexto de un artículo como éste, a pesar de su singular importancia para la orientación y eficacia de las medidas y programas de carácter regional.

## II. PROBLEMAS, TEORIAS E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA REGIONAL HASTA FINALES DE LOS SETENTA

### 1. Los problemas dominantes

Las políticas regionales practicadas en los países occidentales, y más particularmente en Europa, desde los cincuenta has-

ta mediados de los setenta, ofrecen considerables diferencias. Sin embargo, un examen de las mismas permite apreciar claramente que, al menos durante una larga etapa, hubo dos problemas que todos los documentos y propuestas coincidían en resaltar como justificación de la necesidad de aplicar medidas en favor de algunas regiones:

- La existencia dentro del país de *regiones o áreas* —generalmente de carácter rural— que permanecían *económicamente atrasadas*.

- El caso —bastante más puntual— de las *regiones afectadas por la crisis de algunas actividades mineras o de viejas industrias* (principalmente en el sector textil y en el siderometalúrgico), donde la situación de desempleo y de retroceso era grave y creciente.

Ambos problemas podían traducirse incluso en uno sólo, más simple si se quiere: *la existencia de desequilibrios regionales*, con unas regiones más dinámicas y en crecimiento, capaces de generar empleo, frente a otras donde, por diversas causas, la creación de empleo era baja, las rentas progresaban a menor ritmo y el dinamismo económico era muy escaso.

Estos hechos planteaban a las autoridades, vía presiones políticas, la conveniencia de diseñar y poner en práctica programas de acción encaminados a lograr el «desarrollo» de las zonas más atrasadas del país, así como algún tipo de acciones compensadoras y de apoyo en favor de los centros o zonas en retroceso. La revisión de las políticas regionales desarrolladas en diversos países europeos durante el período al que nos estamos refiriendo permite apreciar que, en efecto, las regiones o áreas delimitadas co-

mo objetivo de tales políticas respondieron casi exclusivamente a una de estas dos categorías:

1) *regiones atrasadas*, que a su vez podían tener características bastante distintas (por ejemplo, regiones principalmente agrícolas con problemas, como en Gran Bretaña, en el Oeste de Francia, en el centro y Norte de Suecia, en el Mezzogiorno italiano o en la Meseta y en el Sur de España, y áreas de montaña, con una delimitación física generalmente mucho más limitada) y

2) *regiones en declive*, que casi siempre se identificaban con algunas zonas de producción minera tradicional —carbón— y con las regiones en las que su elevada especialización sectorial y la depresión de dicha actividad estaban determinando una evolución crítica —casos del Lancashire, del área de Lieja y de las regiones del Norte de Francia, por ejemplo.

A estos dos tipos de regiones-problema se unió más tarde un tercero, el de las *áreas o zonas congestionadas*, referidas generalmente a algunas capitales y centros metropolitanos muy concretos.

Los argumentos en favor de la *necesidad* de llevar a cabo una «política regional» fueron desde un principio de dos tipos: éticos o morales, y económicos. Desde el primero de ambos puntos de vista se argumentaba —apelando al objetivo (o principio de) *equidad*— que no era social ni políticamente aceptable la existencia de amplias diferencias económicas y de nivel de bienestar entre las distintas regiones del país, o que una parte de la población tuviera que abandonar sus lugares de origen para poder lograr un puesto de trabajo y un nivel de ingresos aceptable. Y desde



la otra perspectiva, es decir, la económica, más ligada a un enfoque en términos de *eficiencia*, se alegaba que, al no funcionar adecuadamente los mecanismos de adaptación de algunas regiones, determinados recursos no eran utilizados adecuadamente o estaban subutilizados, y ello redundaba en que el nivel de vida de toda la población estuviera bastante por debajo del que razonablemente podría alcanzarse (2).

La «política regional», entendida como parte de una política de redistribución de la renta (*enfoque redistribución*) o como una ayuda o compensación del sistema (*enfoque compensación*) a determinadas zonas deprimidas o en regresión, acababa justificándose pues, normalmente, por sus probables efectos positivos en términos de una mayor equidad interregional. Lo cual no implica, como señala Richardson (1978), que no se esgrimiera también el argumento de que la eficiencia económica tiende a maximizarse cuando la actividad económica se distribuye espacialmente de acuerdo con las fuerzas del mercado, aunque —se añadía— la posible pérdida de producción real que suponga dicha política quizás no sea un precio excesivo, o ni siquiera haya que pagarlo a largo plazo, si se consigue la convergencia de la distribución interregional del bienestar. Convergencia que se manifiesta en una reducción de las disparidades en términos de renta *per capita* entre las distintas regiones, una reducción de las diferencias de desempleo, el incremento de las tasas de actividad en las regiones atrasadas y unos salarios más elevados en las zonas hacia las que se dirigen las ayudas.

En otras palabras, la política

regional (que en bastantes casos se calificó ya como política de *desarrollo* regional) aparecía como algo *necesario* porque:

a) hay desequilibrios regionales;

b) se considera que éstos son perjudiciales e inaceptables; y

c) el funcionamiento del sistema falla a la hora de resolverlos (Molle y otros, 1980).

El *objetivo básico* de la política regional debía ser, en consecuencia, reducir las disparidades interregionales tratando de impulsar el desarrollo de las áreas atrasadas y, en su caso, la recuperación de las que estuvieran en retroceso.

Este planteamiento, que ocupó durante años el núcleo central de las políticas regionales, se amplió algo más tarde al incorporar a ellas otros motivos de preocupación importantes, aunque mucho más propios de los países industrializados. Destacan, entre ellos: los problemas vinculados a la *creciente congestión* de algunas grandes ciudades y áreas metropolitanas; el deterioro del *medio ambiente*, principalmente en las zonas fuertemente industrializadas; y, con carácter más general, las cuestiones relacionadas con lo que pasó a denominarse, de forma mucho más genérica, *la ordenación del territorio*.

Hay que reconocer, sin embargo, que, a pesar de que el elenco de objetivos de la política regional se enriqueció y amplió mediante las anteriores incorporaciones, su columna central siguió siendo, como se comprueba al revisar las experiencias europeas, *la reducción de los desequilibrios regionales* y la necesidad, en consecuencia, de aplicar medidas

favorables al *desarrollo* económico de las zonas más atrasadas o en claro retroceso. Idéntica preocupación fue la que se recogió en el Tratado de constitución de la Comunidad Económica Europea, desde una óptica supranacional.

Quizá sea conveniente añadir, en todo caso, que dicho «desarrollo» se vinculaba muy estrecha y directamente a una estrategia de *industrialización*, término que en bastantes casos fue sinónimo, a su vez, de la instalación de grandes industrias y/o del desarrollo en las regiones elegidas de industrias que operaban en los sectores entonces considerados como líderes dentro del el proceso de crecimiento económico.

Como más tarde veremos, la mayor parte de los incentivos y las acciones estatales más directas incluidos en los programas de política regional se dirigieron a lograr estos objetivos. De ahí que haya podido decirse que, con algunas excepciones, las políticas regionales de los sesenta fueron esencialmente *políticas de industrialización*.

## 2. Los modelos interpretativos

En bastantes aspectos, por no decir que en la mayoría, la economía regional ha sido y es subsidiaria de las teorías económicas de carácter general, tanto en el campo microeconómico como en el caso de las teorías del crecimiento y en todo el ámbito de la macroeconomía. Hay que empezar reconociendo, pues, la falta de autonomía científica del análisis regional, aunque desde este campo se hayan efectuado notables aportaciones sobre aspectos que la teoría económica con-



vencional había marginado, e incluso olvidado totalmente, tanto en el terreno de la localización como en el de los mercados o en el del crecimiento económico.

El problema de la génesis y el desarrollo de los desequilibrios interregionales ha sido siempre una de las cuestiones a las que los economistas regionales intentaron dar respuesta. En las décadas de los cincuenta y de los sesenta, las aportaciones teórico-doctrinales al tema fueron bastante numerosas, aunque sus respectivos puntos de partida creo que permiten agruparlas —de forma simplificada— en tres grandes bloques: los modelos de tipo neoclásico, las teorías de la causalidad acumulativa y centro-periferia, y las interpretaciones de carácter radical. A ellos hay que añadir necesariamente un cuarto grupo, donde integraremos aquellas aportaciones o planteamientos que se centraron, sobre todo, en los mecanismos del crecimiento regional, y poco, o nada, en las relaciones interregionales.

A) *Los modelos regionales de corte neoclásico* se han construido siempre, cualquiera que sea su complejidad, sobre unos principios bastante simples, en los que la variable espacio prácticamente no se toma en consideración. En ellos, las distintas regiones se consideran como unidades de producción agregadas y, supuesta la absoluta movilidad de los factores y el juego de las productividades y de los respectivos precios de aquéllos, se concluye que el sistema de regiones debe tender hacia un equilibrio en términos de renta y de empleo como consecuencia del juego del mercado. Las disparidades que puedan darse en los costes de los factores, el empleo, la renta, etcétera, solamente reflejan la

existencia de desfases transitorios en el proceso que conduce al equilibrio, o imperfecciones en la actuación del mercado. En último término, los flujos interregionales de capital y de trabajo deberán producirse, y todo el proceso de crecimiento regional aparece asociado a la idea de la progresiva convergencia de las rentas por habitante de las distintas regiones.

Un buen número de economistas dedicados a los estudios regionales —Borts, Stein, Romans y Siebert, entre otros (3)— construyeron modelos de carácter neoclásico en la década de los sesenta, los cuales, como señaló Richardson (1978), proporcionaron una justificación teórica a algunos estudios empíricos que habían mostrado ya la tendencia hacia una convergencia a largo plazo de las rentas *per capita* regionales en algunos países desarrollados.

Las críticas al modelo, basadas —entre otras cosas— en su débil carácter explicativo sobre los tipos de crecimiento regional, en el irrealismo de bastantes de los supuestos, el olvido del papel del progreso técnico y su difusión espacial, la no transparencia de los mercados y la escasa consideración de los factores políticos y sociales, no condujeron a marginar los modelos construidos a partir de los presupuestos neoclásicos. De hecho, muchas de tales objeciones se fueron introduciendo en dichos modelos utilizando formulaciones cada vez más refinadas, y aunque esa misma complejidad y su grado de abstracción no facilitaban su empleo como base para el diseño y justificación de las políticas regionales, no por ello deja de ser cierto que su influencia en apoyo de algunos instrumentos y líneas de actuación ha sido muy clara.

Así, las recomendaciones favorables a elevar la rentabilidad de las inversiones en las regiones más atrasadas, y a la realización de infraestructuras o a la concesión de incentivos que redujesen los márgenes entre costes privados y costes sociales, encontraron con mucha frecuencia su mejor apoyo en las argumentaciones provenientes de este tipo de enfoque teórico-doctrinal.

B) *Los modelos de causalidad acumulativa y tipo centro-periferia* tienen un trasfondo común, aunque sus planteamientos no son del todo coincidentes.

Las propuestas de Myrdal (1957) y Hirschman (1958) están en el origen de los primeros y se han desarrollado para explicar tanto las relaciones entre países como entre las regiones de un solo país (4). Lo que ambos autores sostenían, en último término, es que, a partir de una determinada desigualdad en las posiciones de partida de las regiones (que puede deberse a múltiples causas: naturales, locacionales, un hecho histórico excepcional...), el mercado libre tiende a favorecer a las regiones que consiguieron una primera ventaja y a perjudicar a las menos desarrolladas, que pierden, en favor de las primeras, su ahorro y una buena parte de su mejor mano de obra. Los efectos de atracción y los de difusión, además de las economías externas y de aglomeración, explican el desenvolvimiento posterior del proceso, que siempre es de carácter claramente desequilibrado. La conclusión —algo más optimista en Hirschman y más pesimista en Myrdal— conduce, en ambos casos, a la necesidad de que el Estado (que normalmente se ve requerido con intensidad por los problemas y peticiones de las regiones más ricas) intervenga di-



rectamente para corregir la situación, que por sí sola no tenderá nunca hacia un equilibrio. Esto último no significa, sin embargo, que las deseconomías externas y otros factores derivados de la excesiva concentración no puedan dar lugar a una cierta difusión del crecimiento alrededor de las áreas más industrializadas, e incluso al desarrollo de alguna zona aislada más alejada de estas últimas.

Las aportaciones de F. Perroux (1955), de J. R. Boudeville (1966) y de otros autores que siguieron sus ideas, coincidían en algunos puntos con las anteriores, aunque su análisis se centró, como es sabido, en la polarización ejercida por alguna industria o grupos de industrias, o en el papel de las ciudades como polos y/o centros de crecimiento, ideas ampliamente utilizadas en los sesenta y primeros setenta para el diseño de políticas regionales.

El modelo *centro-periferia* tiene también su origen en el análisis de las relaciones entre países o, mejor aún, entre bloques de países. Su aplicación al análisis regional se realizó en los sesenta de la mano de algunos geógrafos y economistas, entre los cuales posiblemente habría que destacar de forma especial a J. Friedmann (1966 y 1972-73), quien, además de enfocar el crecimiento nacional como una secuencia en cuatro etapas con distintas consecuencias a nivel territorial, subrayó la necesidad de analizar el origen de las desigualdades regionales teniendo en cuenta algunos factores distintos de los estrictamente económicos, como son los de carácter político y social, que juegan un papel decisivo en todo el proceso gestación y consolidación de las relaciones entre el «centro» y la «periferia»,

a veces también denominadas «Norte» y «Sur».

Este planteamiento enlaza, como se sabe, con otras aportaciones bien conocidas dentro de la teoría del subdesarrollo (desde W. A. Lewis y G. Ranis hasta C. Furtado, O. Sunkel, P. Paz y T. dos Santos), que están centradas en las relaciones de *colonialismo* —entre países o entre regiones dentro de un país— y de *dependencia*, tanto económica como política.

Uno de los corolarios básicos de todos estos enfoques es que el dualismo espacial no sólo existe, sino que tiende a reforzarse. El capital, las ideas, la tecnología, las actitudes positivas frente al desarrollo económico tienen su origen en el «centro» o se reciben allí, en primer lugar, desde el exterior. La consecuencia más clara que suele deducirse del modelo, en cuyos desarrollos previos y críticas no vamos a entrar, es que el mercado no puede en ningún caso resolver la situación creada, y que es precisa una política de *intervención activa* para alterar las relaciones centro-periferia, e incluso para romperlas o acelerar su recomposición. J. Friedmann proponía, para ello, el desarrollo de nuevos centros y polos de desarrollo social, cuya aplicación se inició en Venezuela y otros países hispanoamericanos, aunque más tarde quedase bastante malograda. Sus propuestas posteriores (J. Friedmann y C. Weaver, 1979) se aproximan a los planteamientos más radicales y presentan un sugestivo tratamiento del territorio.

C) En el bloque de las *interpretaciones de carácter radical* pueden incluirse un conjunto de tesis y aportaciones cuya nota común fue negar la posibilidad de que pudieran corregirse los

desequilibrios territoriales que se habían producido, de no ser a través de cambios radicales que incluyesen el propio sistema económico capitalista o, cuando menos, algunos de sus elementos esenciales.

Las tesis expuestas dentro de los modelos de causalidad acumulativa y del centro-periferia, o en las teorías de la dependencia, se aceptan como punto de partida. Pero su explicación última se vincula a algunos de los principios de la teoría marxista, afirmando (5) que la manifestación territorial del crecimiento no es más que el reflejo de los intereses de clase, de la apropiación de plusvalías a nivel espacial y del apoyo que los gobiernos proporcionan al capital privado. En definitiva, dado que la acumulación de capital es el elemento esencial del desarrollo económico, la lógica del sistema lleva al dominio de unas regiones o centros sobre otros dentro de un mismo país, lo que no es incompatible con que los primeros estén subordinados, a su vez, a otros situados en los países más desarrollados, que se constituyen en grandes centros financieros e industriales. Todo ello se relaciona, evidentemente, con el papel de los grupos dirigentes en el terreno político y social, tanto en el propio país como a nivel internacional.

Las ideas que sostienen los modelos del desarrollo regional desigual (6) coinciden, en alguna medida con las anteriores, aunque presentan algunas variantes interpretativas. De ellas se derivan, igualmente, las que han centrado su atención en el antagonismo entre la ciudad y las áreas rurales, así como en los mecanismos de explotación de las grandes unidades de producción industrial y en la desigual penetración espacial del capital. En



esta línea, el análisis de la movilidad del capital (Malizia, 1978, y Markusen, 1978) conduce a que puedan aprovecharse muchas oportunidades de explotación, cuyos mejores ejemplos están en el desplazamiento de las industrias a otras regiones y países en busca de las ventajas derivadas de unos menores costes laborales y de otro tipo.

Las ideas de S. Holland (1976), que participan de los principios del desarrollo desigual incorporando otros elementos de la teoría del desequilibrio y derivaciones del análisis marxista, deben incluirse asimismo en este bloque. En último término, lo que él afirma es que la tendencia hacia la desigualdad entre regiones es algo intrínseco al crecimiento económico capitalista, cosa que se razona a partir del crecimiento del poder meso-económico en las economías nacionales y de la expansión de las operaciones multinacionales a través de las grandes sociedades.

Bajo otro enfoque, pero en una línea asimismo radical, encontramos también las propuestas de J. Friedmann y M. Douglas (1978), o la defensa de unos planteamientos regionales autónomos —muy próximos a las ideas de la autosuficiencia— que se difundieron en diversas publicaciones durante la década de los sesenta y en la primera mitad de los setenta.

D) Por último, y como ya hemos señalado, es posible agrupar en un solo bloque varias propuestas teórico-políticas cuyo desarrollo también se produjo en la etapa previa a la crisis económica, y que, aun siendo heterogéneas entre sí, tienen en común el hecho de que se centran en el análisis de los posibles resortes o mecanismos del *crecimiento regional*,

sin apenas atender a los problemas de las relaciones y las desigualdades interregionales, que constituían el núcleo de los modelos a los que antes hemos hecho referencia.

En este grupo pueden incluirse, de acuerdo con el criterio indicado, los *modelos de corte keynesiano* (con numerosos ejemplos, como los de Brownrigg, Kennedy y Thirlwall, MacGuire y Henderson), la *teoría de la base de exportación* (desde Dunn hasta Weiss y Gooding y sus derivaciones más recientes) y los *modelos de multiplicador-acelerador regional* (aplicados generalmente al análisis de los efectos expansivos de un sector o actividad —Sinclair y Sutcliffe— o de una decisión relacionada con el gasto público —Ashcroft—).

Dentro de este amplio conjunto, los modelos de carácter *nekeynesiano* (7) fueron, sin duda, los que tuvieron mayor difusión durante la etapa que estamos considerando, derivándose de ellos —sobre todo— recomendaciones políticas. Los principios redistributivos en favor de las regiones más atrasadas podían justificarse así en términos de su contribución a mantener y/o impulsar la demanda agregada, vía consumo o vía inversión. El gasto en infraestructuras quedaba igualmente justificado dentro de un planteamiento macroeconómico. Y algo similar podía hacerse con las transferencias públicas y con la participación directa del Estado en la producción, como empresario.

La teoría keynesiana proporcionó, pues, en muchos casos, un soporte teórico y de respetabilidad a muchas de las políticas regionales aplicadas a lo largo de casi dos décadas, y lo hizo desde una óptica más pragmática

que la que ofrecían bastantes de los modelos a los que anteriormente nos hemos referido. Lo cual no significa, sin embargo, que el éxito coronase este tipo de actuaciones, puesto que los resultados efectivos quedaron bastantes veces muy lejos de los propósitos.

### 3. Los instrumentos

Hay dos notas que, en mi opinión, caracterizan al conjunto de propuestas concretas y de instrumentos de política regional utilizados hasta finales de los setenta.

La primera es que la *praxis* de las políticas regionales discurrió casi siempre por cauces propios (aunque, en muchos casos, siguiendo fórmulas bastante miméticas entre países), sin que pueda descubrirse una vinculación muy intensa entre las estrategias e instrumentos utilizados y las teorías o modelos interpretativos a los que nos hemos referido en el apartado anterior.

La segunda es la enorme *variedad de instrumentos*, figuras y modalidades con que nos encontramos al realizar un inventario-análisis de las experiencias desarrolladas en Europa y en los restantes países del área de la OCDE. Esto no impide, sin embargo, que pueda establecerse una *tipología* de instrumentos que simplifique la cuestión y que nos permita ver con más claridad cuáles han sido las líneas básicas de actuación. A ello me referiré más adelante.

La relativa desvinculación entre la *teoría* y la *praxis*, a la que acabo de hacer referencia, constituye un hecho innegable, pero requiere que hagamos varias matizaciones. La primera nos llevará



directamente a reconocer que algunos de los modelos teóricos antes citados constituyeron un elemento doctrinal muy importante para sustentar determinadas posiciones *políticas* de los sesenta y primeros setenta, particularmente en los casos de la izquierda radical y de los liberales. La segunda es para denotar que donde dichos modelos tuvieron siempre un lugar reservado fue —como es lógico— en el ámbito de la investigación regional y en los debates de carácter académico. Y, por último, habría que señalar también que la citada desvinculación teoría-praxis no significa que no existiesen entonces, o que no sigan existiendo ahora, unas afinidades muy claras entre los distintos modelos y algunos de los instrumentos utilizados en la realidad.

Los esquemas de tipo neoclásico conducen casi necesariamente a la conveniencia de eliminar cualquier tipo de barreras que impidan la movilidad tanto del capital como de la mano de obra, al tiempo que sus defensores suelen inclinarse (8) en favor de la utilización de subsidios e impuestos que modifiquen, en la forma más conveniente, los precios relativos de los factores cuando existan economías y deseconomías externas.

Asimismo, a partir de la teoría de la causalidad acumulativa y de las demás teorías que tienen algún tipo de afinidad con ella (las tesis de la polarización de Perroux-Boudeville, o las del centro-periferia), se han propuesto acciones encaminadas a desarrollar nuevos «centros de crecimiento», polos (9), o aquellas implantaciones industriales que mejor aprovechan los efectos de arrastre y los impulsos derivados de las relaciones intersectoriales que pone de manifiesto una tabla

*input-output*. También se justifican a partir de dichos modelos los subsidios al empleo en las áreas atrasadas y los incentivos a la inversión, que deberían permitir que ésta obtuviese una mayor rentabilidad y compensar la inexistencia de economías externas y de aglomeración.

El tipo de propuestas político-económicas que se derivan de los esquemas neo-keynesianos son asimismo bien conocidas. En el caso concreto de la política regional, se apoyan las acciones que son favorables a la dinamización de la demanda (incentivos a la inversión privada, subsidios, inversión estatal directa y en infraestructuras), así como las políticas redistributivas, en general, por sus efectos positivos vía consumo e inversión. La creación de sociedades de inversión regional que recojan y canalicen el ahorro propio se ha querido ver también como una medida coherente con este tipo de modelo, aunque este tipo de interrelación parece algo discutible. De algún modo, las derivaciones de la teoría de la base de exportación regional conectan, asimismo, con el enfoque keynesiano y con las propuestas favorables al desarrollo de las regiones, considerándolas como economías abiertas, donde su capacidad de exportación se convierte en un elemento clave.

Sin embargo, las proposiciones que generalmente suelen derivarse de las teorías del desarrollo regional desigual, del centro-periferia (en sus versiones más radicales) y de otros planteamientos de carácter neo-marxista prácticamente no han sido aplicadas hasta ahora en el contexto de las economías occidentales que aquí estamos considerando. En último término, dichas propuestas se han encaminado siempre directamente hacia la nece-

sidad del control estatal de los medios de producción, el establecimiento de una fuerte vigilancia y restricciones a los movimientos del capital internacional, la intervención directa del Estado en la localización de las inversiones y la desaparición de todo cuanto sostiene y permite actuar a lo que S. Holland califica como el «poder meso-económico». Asimismo, otra de las proposiciones que muchas veces se han derivado de las tesis más radicales ha sido la necesidad de impulsar el auto-desarrollo de la región, bajo esquemas que apoyan la necesidad de lograr la progresiva integración (interna) de su economía y la más amplia autonomía política y económica posible.

En el terreno de las *experiencias reales*, el análisis de los instrumentos de política regional utilizados obliga a reconocer de inmediato —como ya he señalado— su gran variedad. En consecuencia, las posibilidades que ofrece su clasificación son muy numerosas, y lo que parece innegable es que cualquier ordenación que intente evitar superposiciones y, al propio tiempo, señalar las variantes que en cada caso han existido o existen sería excesivamente detallada. Hay que inclinarse, pues, por una clasificación sencilla.

H. W. Richardson (1978) propuso una ordenación de los instrumentos regionales en los cinco bloques siguientes:

1) Subvenciones y ayudas a empresas (vía inversión, empleos creados, o cualquier criterio análogo).

2) Política de gasto público:

- Gastos a corto plazo espacialmente diferenciados (transferencias, gastos de estabilización, medidas de equiparación).



- Gastos en infraestructuras (largo plazo).

- Discriminación regional en los gastos autorizados a las oficinas gubernamentales y a las empresas públicas.

3) Controles directos (prohibiciones, permisos, etcétera).

4) Medidas que promuevan la movilidad de los factores.

5) Acciones ligadas a las políticas nacionales aplicadas (agraria, industrial, monetaria, fiscal...).

D. Yuill, K. Allen y C. Hull (10) utilizan, por su parte, una ordenación que es aún más simple, pero que resulta muy operativa para caracterizar los tipos básicos de instrumentos empleados en Europa Occidental. Los cuatro bloques que ellos establecen son:

A) Los incentivos en favor de las regiones que se desean desarrollar.

B) Las inversiones en infraestructuras.

C) La utilización de empresas propiedad o bajo control del Estado, y

D) Los desincentivos y controles aplicados en las regiones o núcleos muy congestionados.

A partir de este esquema, vamos a tratar de señalar algunos de los rasgos más relevantes de los instrumentos utilizados en los países europeos —incluyendo obviamente a España— hasta finales de la década de los setenta.

#### A) *Incentivos regionales*

De los cuatro grupos señalados, éste, es decir, el de los incentivos, ha sido —como subrayan los autores antes citados—

«el elemento clave de la política regional». Clave no sólo por su peso en el conjunto, sino porque, de una forma u otra, los incentivos han estado en la base de una gran parte de las figuras más conocidas de la política regional contemporánea, como los polígonos industriales, los polos, las áreas y centros de crecimiento, las zonas de preferente localización agraria o industrial, las políticas favorables al empleo en determinadas zonas, etc. Por supuesto que estas figuras incluían siempre algo más (mejoras en las infraestructuras; dotación de terrenos aptos para la localización de empresas; ampliación del sistema de comunicaciones disponibles; etc.), pero los incentivos específicos (crediticios, fiscales o de otro carácter, como las facilidades para la importación de bienes de equipo y materias primas, por ejemplo) eran en todos los casos un elemento esencial. El objetivo era que actuasen como mecanismo de atracción y de dinamización de la zona elegida, mediante la movilización de la iniciativa privada tanto propia como externa a la región.

Algunos análisis han puesto de relieve el *masivo crecimiento* de los incentivos regionales que se produjo en todos los países europeos a lo largo de la década de los sesenta, e incluso en la primera mitad de los setenta, como consecuencia de la puesta en práctica de distintas medidas y programas de desarrollo regional. Los ejemplos de Francia, de Italia y de Gran Bretaña (donde se calculó que entre 1960 y 1972 el número de incentivos se había multiplicado por veinte) son muy representativos de este hecho, y el caso español, con las políticas de polos, polígonos, zonas de preferente localización industrial y agraria, centros turísticos, etcé-

tera, constituye asimismo un excelente paradigma.

Este aumento en términos de número y de recursos empleados se corresponde, al mismo tiempo, con su creciente *diversidad*, de forma que un primer inventario comparativo efectuado a comienzos de los setenta (OCDE, 1974) permitió descubrir el extenso abanico de incentivos regionales aplicados en Occidente, que incluían desde los créditos con interés subvencionado y las ayudas a fondo perdido, en relación con la inversión efectuada por las empresas, hasta los sistemas de amortización acelerada, los recortes y exenciones en los impuestos directos, ayudas en función del empleo creado, subvenciones y ventajas en los alquileres y en el coste de la energía, subsidios al transporte, ayudas para la formación de la mano de obra y, sin agotar obviamente la relación, ayudas para los traslados de empresas y rebajas arancelarias en las importaciones, tanto de bienes de equipo como de algunas materias primas.

Todavía en 1978-79 un estudio comparativo realizado en la Comunidad Europea (CEE, 1979) daba cuenta de más de cincuenta tipos distintos de incentivos (nos estamos refiriendo a modalidades específicas y no a las posibles diferencias según la cuantía del descuento, subvención, etc.), sin incluir entre ellos las ayudas concedidas por las administraciones locales y otras instituciones de carácter paralelo o inferior.

El cuadro n.º 1 muestra, a título simplemente indicativo, algunos de los incentivos regionales más significativos utilizados en los países del área de la OCDE a la altura de 1976-78. Los sucesivos análisis del equipo coordinado por D. Yuill y K. Allen, desde



CUADRO N.º 1

TIPOS DE AYUDAS E INCENTIVOS REGIONALES EN EL AREA DE LA OCDE

TIPOS DE AYUDA	R. F. Alemana	Australia	Austria	Belgica	Canada	Dinamarca	Espana	Estados Unidos	Finlandia	Francia	Irlanda	Italia	Japón	Noruega	Holanda	Reino Unido	Suecia	Turquia	Si	No	Sin respuesta
a) Ayudas y subvenciones a la inversión:																					
— Material y maquinaria .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	5	—
— Edificaciones industriales .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	4	—
b) Fábricas (construcciones) .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	8	—
c) Terrenos industriales .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12	6	—
d) Préstamos:																					
—A los tipos del mercado .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	9	—
—A tipos preferenciales .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	14	4	—
—Con garantías .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	15	3	—
e) Desgravaciones fiscales:																					
— A las inversiones .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11	7	—
— A los beneficios .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6	12	—
— A las ayudas a la inversión estatales .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	11	—
— Sobre impuestos nacionales, tasas, etcétera .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12	6	—
f) Subvenciones al coste de la mano de obra .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5	13	—
g) Subvenciones al coste de la Seguridad Social .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	3	15	—
h) Ayudas en los gastos de explotación .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	3	15	—
i) Primas a traslados y subvenciones al primer establecimiento de la empresa .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	8	—
j) Ayuda a la movilidad y reciclaje de la mano de obra .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	5	—
k) Participación estatal en el capital .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	9	—
l) Subvenciones a los transportes y otros servicios públicos .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6	12	—
m) Tratamiento preferencial en la adjudicación de las adquisiciones públicas .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	8	9	1
n) Ayudas a la formación profesional .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	4	1
o) Otros incentivos .....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	6	6	6

x = Si existe.  
— = Sin respuesta.

Fuente: OCDE. A *Rapport sur le rôle des stimulants à l'industrie dans le développement régional*. Paris, 1979.

1979, han permitido conocer con detalle las ayudas, subvenciones y bonificaciones aplicadas en los países comunitarios, que pueden agruparse bajo cinco grandes categorías: *primas al capital*, que suelen constituir un elemento común y destacado en todos los paquetes que ofrecen los distintos países; *subvenciones o reba-*

*jas en los intereses*, que también han venido aplicando casi todos los países; *exenciones de impuestos*, normalmente limitadas a un determinado período y cuya cuantía llegó a alcanzar límites muy generosos, aunque algunos países (Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca) prácticamente las suprimieron; autorizaciones para

acortar los periodos de *amortización* de activos o su cuantía, y *exenciones* en materia de *seguridad social*, que normalmente han estado vinculadas a otras ayudas en favor de la creación de empleo (11).

Cualquier análisis sobre la efectividad *real* de los incentivos en



el desarrollo de los centros y regiones a los que se hayan asignados exige un análisis detenido y profundo que sólo suele ser absolutamente válido cuando se refiere a un país, e incluso a una región o experiencia concreta. Por esta simple razón, aparte de que —como se indicó al principio— mi objetivo no es «evaluar» las experiencias realizadas, no incuriré aquí en la torpeza de aportar algunas generalidades sobre el tema. Varios estudios, tanto nacionales como extranjeros (12), pueden ilustrar adecuadamente este punto con un mínimo de rigor, y a ellos me remito.

Lo que sí cabe hacer es destacar algunos puntos que caracterizan, en mi opinión, el uso de los incentivos regionales en los sesenta y hasta bien entrados los setenta. Dichos puntos podrían ser los siguientes:

- Durante todo este largo período los incentivos ocupan una posición clave en todas las políticas regionales; casi siempre en forma de «paquetes» que se ofrecen bajo algunas figuras específicas: polos, polígonos, áreas de crecimiento, etcétera.

- De los cinco tipos básicos de incentivos utilizados (subvenciones y ayudas al capital; subsidios sobre los tipos de interés; ventajas fiscales; mejoras en el ritmo de amortizaciones, y subsidios de carácter laboral o vinculados al empleo), el primero —subvenciones al capital— ocupó en la mayor parte de los países la posición más relevante.

- La comparación entre países muestra notables diferencias. En cuanto al automatismo o la discrecionalidad en la concesión, los países pequeños (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo) se inclinaron por esta última, mientras que

los mayores lo hicieron por las reglas de concesión automática, excepto en el caso de la R. F. Alemana, en razón de la flexibilidad que demandan los *Länder*. En cuanto a su cuantía, las variaciones son también muy amplias (entre el 15 y el 50 por 100 en las subvenciones a la inversión; del 10 al 40 por 100 en las exenciones fiscales, y de 2 a 4 1/2 puntos en los tipos de interés).

- Por último, los incentivos llegaron a cubrir un amplio espacio territorial, que representaba en torno al 30-35 por 100 de la población como media (un 45 por 100 en Gran Bretaña), incluso en aquellos países —R. F. Alemana, Holanda, Dinamarca— cuyos problemas regionales no eran particularmente graves.

#### B) *Inversiones en infraestructuras*

En este caso, el instrumento es —en realidad— el gasto público, aunque materializado en la realización de infraestructuras en las áreas más atrasadas, con objeto de igualar las diferencias existentes con respecto a la media nacional o para situarlas incluso por encima de ésta.

A lo largo de las décadas de los sesenta y los setenta, este tipo de inversiones se concentraron, sobre todo, en el desarrollo de la red de carreteras y autopistas, en las dotaciones de los puertos y en la creación de aeropuertos, pero también en el desarrollo de otros equipamientos colectivos, como centros educativos, sanitarios, vivienda, etc. Sin embargo, algunos análisis realizados (Biehl, Allen) proporcionan argumentos para pensar que, al menos en términos relativos, las inversiones en infraestructuras en las regiones más atrasadas no han sido el instrumento más importante de

las políticas regionales puestas en práctica en los sesenta y los setenta, ni por la cuantía de los recursos asignados ni por el contenido énfasis que muchos gobiernos pusieron en las acciones de este tipo. Al filo de 1980, un análisis efectuado diferenciando 168 regiones de la CEE (Biehl y otros, 1986) hace aparecer a las regiones más altamente desarrolladas, densamente pobladas y más céntricas en los primeros puestos de una escala establecida de acuerdo con los niveles de dotación en infraestructuras, a la vez que las menos desarrolladas (localizadas en Irlanda, Portugal, Grecia, España e Italia) figuran en las posiciones más bajas.

El carácter, en general público, de una parte de las infraestructuras físicas hace que su provisión quede confiada a las decisiones políticas y que, por tanto, las diferencias de dotación que puedan existir dentro de un país no puedan atribuirse, salvo contadas excepciones, al mal funcionamiento del mercado. Esta idea, unida a la difundida tesis que considera a las infraestructuras como el *elemento clave* para el desarrollo (Hirschman, Tinbergen, Stohler...), ha conducido a incluir la mejora de las infraestructuras —y muy especialmente las relacionadas con el transporte— entre los instrumentos que pueden favorecer el desarrollo de las regiones atrasadas. Entre otras razones, porque su existencia «permite» el crecimiento, aunque no suele ser condición *suficiente* para producirlo, como ha demostrado la experiencia.

El trabajo dirigido por Biehl, al que antes nos hemos referido, no cuestiona la relevancia de las infraestructuras para el desarrollo de las regiones, pero sí que subraya su carácter claramente complementario. El análisis efec-



tuado ha permitido poner de relieve que en Europa existen ya una serie de casos en los que lo que se está produciendo es una infrautilización de las infraestructuras disponibles a nivel regional, cuya explicación radica en otros factores que son tanto o más determinantes del crecimiento de una región que las propias infraestructuras, como son su situación, su estructura de asentamientos y el grado de aglomeración, y su estructura sectorial.

C) *Utilización de empresas de propiedad estatal o bajo su control*

Las tesis favorables a la utilización de este instrumento solían partir de la inexistencia o debilidad de la iniciativa privada para asumir riesgos de carácter empresarial, por una parte, y del posible poder de arrastre que ejercerían las empresas públicas sobre la economía de la región, por otra, debido a su dimensión y a los efectos de arrastre hacia atrás y de impulso hacia adelante ligados a sus relaciones de oferta y de demanda.

Las teorías sobre la polarización (efectos económicos, efectos psicológicos, efecto territorial) otorgaron el necesario apoyo doctrinal a los beneficios que podía proporcionar su implantación. El caso más relevante que cabe citar, como ejemplo de la utilización de empresas estatales para el desarrollo regional, es el del *Mezzogiorno* italiano, con diversas implantaciones en toda la zona, que en algún caso se plantearon siguiendo la fórmula de los *complejos industriales* (Bari-Taranto-Brindisi).

Varios países europeos más, entre los que destaca Francia (las experiencias de Lacq, Toulouse y Fos, por ejemplo) ofrecen tam-

bién ejemplos de inversiones públicas en regiones menos desarrolladas, a través de empresas totalmente estatales o en las que el sector público mantenía una participación suficiente para poder influir en las decisiones básicas. Y deben incluirse asimismo en este apartado las sociedades de desarrollo industrial de carácter público, o con una participación estatal dominante, orientadas —en Italia, en Francia, en España y, bajo fórmulas distintas, en Gran Bretaña, Bélgica y Holanda— a facilitar asistencia técnica y, sobre todo, recursos financieros (como socio o en forma de préstamos a largo plazo), tanto para efectuar ampliaciones en las empresas ya existentes como para las realización de nuevas instalaciones.

Por último, y aunque el tema es bastante distinto de los anteriores, hay que dejar también constancia de la política de descentralización y de dispersión de oficinas y organismos gubernamentales hacia algunas regiones cuyo desarrollo se deseaba impulsar, llevada a cabo desde mediados de los sesenta en Dinamarca, Gran Bretaña y Holanda; en varios casos con notable éxito, ya que dicha dispersión contribuyó a dinamizar la vida económica y política de las regiones beneficiarias.

D) *Desincentivos y controles*

Su aplicación se realizó siempre en áreas y centros urbanos muy congestionados, y el objetivo era desviar las nuevas inversiones hacia otras regiones más deprimidas o lograr, incluso, el desplazamiento hacia estas últimas de algunas empresas y actividades ya instaladas en las primeras.

Los dos países que primero aplicaron desincentivos (fiscales

y crediticios) y controles (administrativos) para favorecer la desconcentración de sus áreas más congestionadas fueron Francia (en la región de París) y Gran Bretaña (en el área de Londres y en el Sudeste). En ambos casos, las medidas se pusieron en práctica en los sesenta y han estado vigentes hasta mediados de los setenta. Holanda e Italia también ensayaron medidas de este tipo casi al inicio de la década de los setenta, aunque la crisis ha hecho que queden prácticamente abandonadas.

### III. LOS PROBLEMAS, TEORIAS E INSTRUMENTOS REGIONALES EN LOS OCHENTA

#### 1. Nuevos problemas. ¿Un nuevo enfoque?

Como subrayaron Yuill, Allen y Hull (1980), durante el período comprendido entre finales de los cincuenta y el inicio de la crisis económica, en 1973-74, la política regional se desarrolló en una atmósfera —económica, social, política— que, en último término, sólo puede calificarse como altamente favorable. Las economías crecían, los recursos disponibles eran mayores, las ideas sobre lo que convenía hacer para desarrollar las zonas atrasadas parecían incluso más claras, y un buen número de regiones —al menos en Centroeuropa— tenían planteados problemas cuyo origen último era su propio dinamismo económico. En este contexto, dominado además por los vientos favorables a las políticas redistributivas, «la justificación de la política regional se consideraba *obvia* en muchos países europeos, y cualquier esfuerzo politi-



co se contemplaba, casi por definición, como algo que *merece la pena y que tiene éxito*» (13).

Las cosas han cambiado bastante radicalmente en los últimos años. Por una parte, porque la crisis económica ha creado una situación nueva y problemas distintos en el mundo real. Y, por otra, porque la actitud frente a la política regional también se ha modificado.

Una de las primeras cosas que han ocurrido desde mediados de los setenta es que, como consecuencia de la crisis de algunos sectores industriales bien conocidos y de la propia depresión general, el número de *regiones-con-problemas* se ha ampliado considerablemente, de forma que han quedado incluidas en esta categoría un buen número de regiones que antes estaban entre las más prósperas y que apenas conocían el desempleo.

Al propio tiempo, el crecimiento de las grandes ciudades ha tendido a detenerse y las expectativas de congestión se han alejado, mientras que el desempleo estructural ha crecido de forma muy importante tanto en las áreas que antes aportaban flujos migratorios, como en bastantes regiones intermedias y avanzadas, cuyo ritmo de destrucción de empleos se ha acelerado.

En parte como consecuencia de la crisis, pero también como resultado de otras transformaciones más profundas y de largo alcance, el sistema productivo ha hecho aflorar *también* un conjunto de problemas y de cambios muy importantes. Se incluyen entre ellos no sólo los problemas de ajuste y de reestructuración con los que se han tenido que enfrentar algunos sectores industriales, sino los cambios tecnoló-

gicos en curso y sus profundas implicaciones (14), las variaciones en la composición de la demanda, la tendencia hacia una desconcentración de las empresas, lo que ha dado en llamarse el «fin» de la gran empresa industrial, el crecimiento de la economía sumergida, el creciente papel de los servicios en el sistema productivo y, sin agotar con ello la relación, las nuevas tendencias que se advierten en la localización de las empresas manufactureras (15).

Coincidiendo con esta serie de cambios en el mundo real, la *política regional* ha empezado a vivir también su propia crisis en todos los países. En primer lugar, porque las condiciones económicas —con tensiones inflacionistas, extenso y creciente desempleo, fuerte competencia en los mercados internacionales, bajas tasas de inversión y aumento del gasto público— han exigido unas políticas de ajuste muy duras y de carácter general, que por sí mismas dejaban ya *escaso margen de maniobra* a la política regional. En segundo lugar, porque los recursos disponibles para las acciones regionales han tendido a *estabilizarse*, en el mejor de los casos, o han sido objeto de *recortes* muy importantes, como sucedió ya en Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca. Y, en tercer lugar, porque desde diversos ángulos han surgido *críticas* hacia determinadas acciones y planteamientos desarrollados en la etapa anterior. En unos casos (Gran Bretaña, Italia, Francia, e incluso España), al comprobar que algunos de los centros industriales promovidos a través de los programas regionales de la década de los sesenta sufrían incluso con más intensidad el impacto de la crisis. En otros, al detectar la actual ineffectividad de los incentivos a la

inversión y al empleo, o al cuestionarse incluso su conveniencia, cuando el logro de la máxima eficiencia y competitividad de las industrias es esencial para garantizar su viabilidad y sus posibilidades reales de supervivencia.

La consecuencia de todo lo anterior es bastante clara: en general, *la política regional tiene ahora menor peso que en la etapa anterior* y, en todo caso, se está *reorientando* —debe reorientarse!— de acuerdo con los problemas planteados y en función del nuevo contexto económico.

¿Cuáles son los trazos esenciales de este cambio? Aunque en bastantes aspectos las políticas regionales de hoy son herederas —o hijas, como subraya K. Allen— de su propio pasado, intentaré destacar los cambios que me parecen más relevantes en cuanto al planteamiento general y los objetivos a lograr. Más tarde examinaré también las novedades —si las hay— en el mundo de las ideas y en el de los instrumentos.

Como hemos visto anteriormente, la política regional de los sesenta y de los primeros setenta tuvo como objetivo básico la lucha contra los desequilibrios regionales y, confundiendo con ello, el desarrollo de las regiones más atrasadas y la recuperación de algunas zonas industrial-mineras en regresión. Los demás objetivos que a veces acompañaron a éstos ocuparon casi siempre un segundo plano, o podían de alguna forma subsumirse en los primeros. En su nivel básico, las acciones de política regional del periodo se justificaban y orientaban, generalmente, bien de acuerdo con unos principios de carácter *redistributivo* (16) o bien como políticas de *compensación* en favor de unas zonas que se habían visto perjudicadas por el



ciego funcionamiento del mercado o por la evolución histórica del sistema productivo.

Uno de los cambios más importantes que se ha producido en la última década es que el número de *regiones-problema* ha aumentado sensiblemente. Aunque las diferencias —antes tan claras— entre regiones prósperas y regiones atrasadas no han desaparecido ni mucho menos, es evidente que unas y otras pueden ofrecer ahora argumentos para recibir ayudas y apoyos especiales. Entre otras cosas, porque el desempleo se ha generalizado, y las tesis favorables a una política de *work-to-the-workers*, que antes justificaban los incentivos que se concedían a las áreas menos desarrolladas, la utilización de la empresa pública con fines de desarrollo regional, etc., pueden ahora ser invocadas no sólo por las regiones históricamente más atrasadas, sino también por las principales zonas industriales, las grandes ciudades y las regiones y ciudades intermedias.

Si además de ello tenemos en cuenta que prácticamente todas las economías se están desarrollando a unas *tasas de crecimiento muy bajas* y en un contexto que exige el *ajuste del sistema productivo* bajo criterios de *eficiencia y competitividad*, la conclusión más obvia es que la política regional, sin renunciar a sus propósitos de redistribución (de las rentas y de la actividad), debe poner ahora mucho mayor énfasis que en el pasado en favorecer el desarrollo de las *capacidades de crecimiento propias de cada región*, siempre que esto sea compatible, al propio tiempo, con el *logro de la máxima eficiencia* en términos de productividad y de competitividad.

Este enfoque, que es válido pa-

ra *todas* las regiones, con independencia de su situación relativa en términos de renta, enfatiza la explotación de las *posibilidades potenciales de crecimiento de cada región* (enfoque potencial de crecimiento y/o desarrollo endógeno) y la utilización de aquellas medidas e instrumentos que pueden *hacer más eficiente* el sistema productivo (desarrollo tecnológico, oferta de servicios a las empresas, reciclaje profesional, etc.). Un planteamiento que puede aplicarse, pues, tanto a las regiones poco desarrolladas como a las que ahora se encuentran en declive.

Lo anterior no significa, lógicamente, que determinados recursos —procedentes de los fondos de la CEE o de los respectivos estados— no puedan y deban distribuirse de acuerdo con unas prioridades marcadas por la situación relativa de cada una de las distintas regiones; es decir, teniendo en cuenta unos criterios de *equidad*, y no de simple eficiencia. A pesar del carácter siempre limitado de dichos recursos, esto debería permitir que prosiguiese también, en alguna medida, el proceso redistributivo iniciado en etapas anteriores.

## 2. Aportaciones teóricas

Las novedades que se han producido en este ámbito en los últimos años son muy escasas. En realidad, seguimos disponiendo de los mismos modelos interpretativos que quedaron descritos en el apartado II.2. Las carencias que existen, en un plano teórico más general, con respecto a la situación derivada de la crisis, se dan también en el terreno del análisis regional, donde la mayor parte de las investigaciones de la última década se han centrado,

básicamente, en el estudio de los efectos regionales y urbanos de la crisis y en las tendencias que se observan *a posteriori*, en la utilización de nuevas técnicas y submodelos, o en perfeccionamientos teóricos que podríamos calificar como de carácter lateral (17).

Dentro de una tónica general como la descrita, hay que señalar, sin embargo, que, al igual que ha sucedido a otros niveles, los modelos y enfoques de tipo *neo-clásico* han recuperado un cierto protagonismo a la hora de interpretar lo ocurrido en estos años o de sugerir recomendaciones. Al propio tiempo, los postulados que se han difundido dentro de la llamada «economía de la oferta» han tenido también un considerable eco en el campo de la política regional; en bastantes casos, para criticar, precisamente, las acciones desarrolladas con anterioridad y para discutir incluso la necesidad, o cuando menos la conveniencia, de este tipo de política en los momentos actuales.

Aunque no podemos referirnos a ellos como modelos interpretativos propiamente dichos, lo que sí debe merecer cierta consideración son los planteamientos del *desarrollo endógeno* y del *potencial de desarrollo regional*, puesto que ambos son coherentes con algunas de las ideas de política regional que la actual situación exige y que se están tratando de implementar en bastantes países. Su principal valor radica en que intentan explicar las causas y mecanismos del crecimiento regional desde una óptica que tiene componentes positivos y novedosos.

El enfoque del *desarrollo endógeno* no cuenta con un cuerpo de doctrina bien definido y unificado. A él se han referido en los



últimos años un buen número de autores con puntos de vista y conceptos no del todo coincidentes (18). Así, refiriéndose a algunas nuevas formas y propuestas de crecimiento industrial, se han acuñado términos como: desarrollo espontáneo, crecimiento industrial difuso (Fuà, Garolfi, Stöhr, Cappellin), desconcentración o separación espacial de los procesos productivos (Hamilton), autodesarrollo (Segal, Stöhr) y desarrollo autocentrado, que se relacionan —en mayor o menor medida— con las tesis del desarrollo endógeno. Pero, al propio tiempo, como señala Wadley (1986), los términos *desarrollo endógeno* se aplican también en Finlandia para designar algunas fórmulas de prestación de servicios sociales en áreas rurales, y en Austria se relacionan con determinados programas de promoción social y de carácter cultural, muy alejados en principio del significado que los autores antes citados atribuían a dichos términos.

A pesar de esta observación previa, el núcleo central de la «teoría» del desarrollo endógeno, si así podemos calificarla, parece bastante claro. El *potencial de desarrollo endógeno* incluiría, en su sentido más amplio (Wadley, 1986), los factores que pueden contribuir al desarrollo regional desde la propia región, tales como los recursos materiales y aquellos que ofrece el entorno, las infraestructuras de transportes y comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano, determinado este último por el nivel de instrucción de la población, su cualificación profesional, la aptitud para dirigir empresas, y su capacidad innovadora.

Pero, la nota distintiva del planteamiento que estamos exami-

nando es que, a diferencia de otros modelos, lo que principalmente se subraya es el carácter «localizado» de algunos factores de desarrollo, lo cual vincula a éste muy estrechamente con el territorio y sus condiciones; en particular con aquellas que hacen referencia al factor humano y empresarial y a las condiciones institucionales del entorno.

Ciciotti y Wettman (1981) han destacado precisamente que al realizar un balance del potencial de desarrollo de cualquier región, es decir, lo que constituye sus ventajas y desventajas, se constata siempre que muchas condiciones de desarrollo están dadas, y que no son fáciles de improvisar o de atraer hacia esa región si no existen con anterioridad.

Evidentemente, no nos estamos refiriendo a la dotación de recursos naturales, sino a un conjunto de factores tan relevantes para el desarrollo como: la cualificación de mano de obra, la experiencia organizativa y empresarial, las estructuras sociales e institucionales, etc., factores todos ellos que son decisivos para que una región (o un núcleo de población determinado) pueda ser capaz de innovar —en el sentido schumpeteriano—, de transferir recursos de las viejas actividades a otras nuevas, de sustituir los mercados y productos anteriores por otros nuevos y, en definitiva, de realizar cambios estructurales.

Desde esta óptica, el análisis del potencial de crecimiento endógeno asigna especial importancia al *dinamismo* de las empresas, generalmente de tamaño medio y pequeño, marcado por empresarios con capacidad de iniciativa y con información; a la *oferta* del mercado de trabajo local/regional, donde la existencia

o no de mano de obra cualificada y la incitación social a la innovación suelen ser decisivas; a las *redes de comunicación* y de información de la zona; a los *servicios* disponibles *in situ* o con relativa proximidad; a los *cuadros* aptos para la gestión y dirección de empresas, y a la propia *estructura espacial*, es decir, lo que puede calificarse —desde un punto de vista más amplio que el físico— como el medio ambiente natural y urbano.

El análisis de la realidad (Fuà, Ciciotti y Wettman, Garolfi, Vázquez...) muestra que las capacidades de desarrollo endógeno pueden darse en distintos tipos de regiones (o localidades) y que no cabe establecer un patrón único. De este modo, algunos ejemplos se sitúan en áreas geográficamente alejadas (Escocia, Mezzogiorno, Galicia), mientras otros —que normalmente tienen ventajas desde un punto de vista comparativo— se localizan en áreas o regiones con una buena situación (Alta Franconia, Sur de Francia, NEC-italiano, algunas provincias españolas del Mediterráneo) donde las empresas podían encontrar cuadros capaces de asimilar nuevas tecnologías, de producir nuevos productos o de abrir nuevos mercados.

Sólo a partir de un balance de las ventajas y desventajas que ofrece una determinada región (o localidad) puede alcanzarse un diagnóstico sobre las posibilidades de desarrollo endógeno y las posibles políticas de apoyo o de corrección que cabría aplicar. En general, el acento de este tipo de políticas suele recaer en la revalorización del factor humano, en la creación de una infraestructura institucional moderna, y en la difusión de información tecnológica y sobre posibles innovaciones.



El planteamiento realizado por Biehl (1975, 1986) sobre el *potencial de desarrollo regional* y sus factores determinantes es más amplio y más técnico que el que acabamos de exponer, aunque coincide en destacar el carácter «localizado» de la mayoría de tales factores y la necesidad de contemplar el crecimiento de una región como el resultado de un conjunto de elementos que operan dentro de un marco caracterizado por múltiples condiciones. Se trata, pues, con mayor énfasis incluso que en el caso anterior, de una aproximación al crecimiento regional desde el «lado» de la oferta.

Los factores que en este caso se consideran determinantes para estimar el potencial de desarrollo de una región son: la situación, la aglomeración (densidad espacial) y estructura de los asentamientos, la estructura sectorial y las infraestructuras. Un análisis en profundidad de cada caso debe permitir valorar la posible aportación (o las limitaciones) de cada factor determinante del potencial de desarrollo regional, entendido éste como la cantidad posible de bienes y servicios que una región puede llegar a producir mediante la eficiente utilización de los recursos disponibles.

### 3. Los instrumentos

Si, como antes hemos visto, algunas de las características de los sesenta han desaparecido de escena y, al propio tiempo, están aflorando tendencias y problemas nuevos, es lógico que se produzcan cambios de actitud en cuanto a los instrumentos de política regional y que se hayan empezado a «explorar» nuevas iniciativas.

Preocupa, por supuesto, la evolución de las disparidades económicas entre regiones que, tanto a nivel de la CEE (*Tercer Informe sobre la situación regional*, 1987) como en algunos países en particular, han aumentado desde que se inició la crisis. Pero preocupa bastante más, a la vista de la situación económica general y de las experiencias erróneas del pasado, instrumentar un tipo de política regional que, en sus distintos niveles (supranacional, nacional, regional y local), favorezca el aprovechamiento del *potencial de desarrollo de cada región*, y que contribuya a crear (o a regenerar) una *estructura productiva que sea, ante todo, competitiva*. Es decir, capaz de sobrevivir con éxito en el futuro.

El que estas ideas estén relativamente claras no significa que la instrumentación de las políticas regionales esté discuriendo ya por cauces nuevos. De hecho, una revisión de las políticas concretas que últimamente 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, etcétera) o en cuanto al desarrollo de determinados servicios, por ejemplo, siguen en vigor toda una serie de figuras e instrumentos *que ya existían anteriormente*, aunque se haya producido una cierta readaptación de los mismos. De ahí que no pueda hablarse, en mi opinión, de una *nueva* política regional, sino de una *reorientación* de la misma que está comportando algunos cambios en el uso de los instrumentos que anteriormente habíamos diferenciado (apartado II.3) y un *mayor*

*énfasis* en algunas líneas de acción (renovación tecnológica, formación empresarial y profesional, papel de los servicios, etc.) cuyo carácter estratégico les otorga especial prioridad.

De forma breve, voy a tratar de señalar qué tipo de cambios se han producido en relación con los cuatro grandes grupos de instrumentos ya conocidos, a lo que más tarde añadiré unas notas sobre dos campos de acción que considero especialmente importantes: la renovación tecnológica y el desarrollo de los servicios.

#### 1) CAMBIOS EN LOS INSTRUMENTOS

##### A) *Incentivos regionales*

Cuatro notas caracterizan —en mi opinión— la actitud actual frente a los incentivos regionales.

La primera es que algunos países han revisado ya *el volumen de gasto* que éstos suponen; de forma que si en la fase anterior a la crisis podía hablarse del aumento casi continuo de los incentivos, ahora se tiende claramente a su restricción.

La segunda es que el *número* de incentivos también se ha visto recortado y simplificado (Yuill y Allen han señalado que a partir de 1973 ha existido también una menor innovación en este terreno) y que los *niveles* de las ayudas, exenciones, etc., suelen ser ahora más bajos que en el pasado.

En este punto hay que señalar, además, que las exigencias de la CEE a los países miembros para que se respeten las directrices de la política de defensa de la competencia han obligado a determinar claramente las zonas o regiones que son objeto de ayudas, a sujetarse a los tipos de incenti-



vos permitidos, y a respetar unos topes máximos y las normas de especificidad regional. Todo ello con la aplicación de unos métodos comunes de evaluación de las ayudas y de unos criterios en relación con los costes y el tipo de actividad de las empresas seleccionadas, siempre bajo la vigilancia de la Comisión de las Comunidades Europeas.

La tercera nota en relación con los incentivos es que *ha disminuido la confianza* en su capacidad de atracción de las inversiones. Varias razones apoyan, en mi opinión, esta actitud. En primer lugar están los hechos, al comprobarse la progresiva inmovilidad de las empresas y la concentración de las inversiones, tanto de renovación y ampliación como nuevas, en las zonas donde aquéllas estaban ya ubicadas o en un entorno geográfico poco distante. Los análisis más recientes sobre los factores determinantes de la localización de empresas no otorgan especial relevancia a los incentivos fiscales y financieros, mientras que los factores de carácter personal, o el hecho de que en la misma zona existan las empresas y servicios complementarios, aparecen siempre como muy importantes en la toma de decisiones. En segundo lugar, porque ha disminuido el posible atractivo que ofrecían bastantes regiones atrasadas, dado que los costes de producción —por ejemplo los laborales— no son mucho más bajos allí que en las áreas más industrializadas. En tercer lugar, porque, en el caso concreto de las regiones industriales en declive, varios estudios recientes llegan a la conclusión de que, con escasas excepciones, no resultan ya muy atractivas para atraer inversiones externas, a pesar de que se ofrezcan incentivos. Por

último, porque los retrasos administrativos que tradicionalmente se han producido en el proceso de concesión de los incentivos han hecho también que los empresarios los desvaloricen como atractivo.

La cuarta y última nota general es que, como se deduce de algunas investigaciones (Molle y Klaasen, 1985, y Keeble y Wever, 1986), los cambios que se están produciendo en cuanto al tamaño de las empresas (creciente predominio de las de tamaño medio y pequeño), a su *organización interna* (externalización de servicios, subcontratación, desconcentración) y a la *calidad* exigida al factor trabajo y a otros requerimientos de la producción (diseño, acabado, comercialización, por ejemplo) hacen que algunos «factores» sean hoy más atractivos para las empresas que deciden localizarse que la simple oferta de ventajas y ayudas crediticias o fiscales. Entre dichos factores se cuentan, por ejemplo, la disponibilidad de mano de obra cualificada para la actividad a desarrollar, el sistema de comunicaciones, la infraestructura de servicios allí disponible, y la existencia en el entorno de empresas complementarias. Por otra parte, también se detecta que algunas *ayudas e incentivos específicos* pueden ser más eficaces y apreciados como atractivo que los tradicionales, es decir, los incentivos al capital o al empleo creado. Entran dentro de dicha categoría, por ejemplo: los apoyos a la investigación y el desarrollo de innovaciones; las ayudas para la formación empresarial y técnica; las ventajas y ayudas para introducir avances tecnológicos en los procesos productivos, etcétera.

Esta serie de críticas o acotaciones al uso y efectos de los

incentivos no implica, evidentemente, que éstos no puedan seguir teniendo un lugar en las políticas de desarrollo regional. De hecho, ningún país ha prescindido hasta ahora de ellos. Pero lo que no se discute es que los incentivos que se otorguen en el conjunto de un Estado (a través de las autoridades nacionales, regionales y locales) deben tener carácter selectivo, y que los aspectos técnicos de su aplicación deben ser analizados con especial detenimiento. Por ejemplo: el tema de la discrecionalidad frente al automatismo; la menor vinculación de los incentivos a la creación de nuevos empleos y una mayor relación con la modernización de las empresas; las posibilidades de ajustar cada vez más las ayudas a los requerimientos de una cierta gama de casos concretos; cuidar de que se produzca la más amplia información sobre su existencia; y, por supuesto, la simplificación de los trámites de obtención.

#### B) *Infraestructuras*

La dotación de infraestructuras constituye un elemento clave para el desarrollo del potencial de crecimiento de una región y Biehl (1975, 1986) y Nijkamp (1986), entre otros, las incluyen entre sus factores determinantes. Pero, como antes ya he señalado, la experiencia muestra dos cosas:

a) que las infraestructuras «permiten» el desarrollo, pero no lo producen; y

b) que, como muestra un reciente estudio, algunas regiones atrasadas son las que tienen mayor grado de subutilización de las infraestructuras disponibles, al ir éstas aumentando en términos de dotación.

En el cuadro-resumen n.º 2 se



**CUADRO-RESUMEN N.º 2  
POLITICAS DE INNOVACION  
Y DE RENOVACION TECNOLÓGICA**

<p><b>PROBLEMAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiente reconocimiento de la región como unidad administrativa muy apropiada para la formulación e implementación de políticas de desarrollo tecnológico.</li> <li>• Escasa descentralización efectiva en materia de política tecnológica y de innovación.</li> <li>• Escasa adecuación de los instrumentos empleados a las peculiaridades de las distintas regiones.</li> <li>• Excesiva concentración de empresas industriales y de servicios ligadas a las nuevas tecnologías en un núcleo reducido de regiones con una mayor infraestructura tecnológica.</li> <li>• Problemas específicos de las regiones industriales en declive.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir los desequilibrios regionales.</li> <li>• Acelerar el desarrollo endógeno de las regiones.</li> <li>• Diversificar la estructura productiva regional.</li> <li>• Renovar y dinamizar las actividades tradicionales y mejorar su competitividad.</li> <li>• Mejorar la imagen de la región como zona atractiva para la inversión en tecnología e inversión.</li> <li>• Fomentar la aparición de empresarios innovadores.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de una estrategia sistemática en materia de innovación tecnológica a nivel regional:             <ul style="list-style-type: none"> <li>— Creación de una cultura técnica que actúe como caldo de cultivo del empresariado.</li> <li>— Especial interés por el empresario como elemento clave en el desarrollo endógeno.</li> <li>— Creación de una infraestructura que proporcione el apoyo y soporte necesarios al empresario.</li> </ul> </li> <li>• Especial atención a la difusión de la tecnología y de las innovaciones.</li> <li>• Conexión entre las empresas y los centros avanzados de investigación.</li> <li>• Coordinación entre los niveles administrativos y de innovación regionales, nacionales y supranacionales.</li> <li>• Desarrollo de un mercado de trabajo cualificado, diversificado y amplio.</li> <li>• Reconocimiento de la importancia estratégica de la promoción de los servicios conexos a la empresa y de una buena infraestructura de telecomunicaciones.</li> </ul>
<p><b>MEDIDAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de parques científicos y centros de nuevas tecnologías para empresas.</li> <li>• Creación de «Incubadoras o viveros de empresas» y «Centros de empresas y de innovación».</li> <li>• Elaboración y puesta en práctica de programas de investigación y diseño, aplicados a la producción regional.</li> <li>• Apoyos financieros y fiscales a la introducción de nuevas tecnologías.</li> <li>• Creación de institutos tecnológicos que presten servicios a las empresas, con su propia participación: asesoramiento técnico, investigación aplicada, diseño industrial, formación, control de calidad, difusión de tendencias y novedades, etcétera.</li> <li>• Otorgar mayor responsabilidad a las autoridades locales y regionales en la creación de nuevas actividades económicas.</li> <li>• Elaboración y puesta en marcha de programas regionales y locales de innovación.</li> <li>• Mayor atención a la transferencia de tecnología a las PYME.</li> <li>• Creación de un terciario avanzado y de centros de información empresarial.</li> </ul> <p><b>Algunas líneas básicas de actuación (Alemania, Francia, Reino Unido y Dinamarca):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de polos tecnológicos.</li> <li>• Descentralización de la infraestructura científica y tecnológica.</li> <li>• Establecimiento de centros de información regional en asociación con las cámaras de comercio regionales.</li> <li>• Establecimiento de centros regionales para la transferencia de innovación y tecnología.</li> <li>• Creación de oficinas de relaciones industriales en universidades y escuelas técnicas cara al objetivo de facilitar la oferta de sus capacidades y recursos a las industrias y promover el contexto de I + D.</li> <li>• Prestación de servicios de asesoramiento sobre innovación a través de las cámaras de comercio, asociaciones industriales y oficinas de desarrollo regional y local.</li> <li>• Creación de oficinas locales que trabajen estrechamente con la industria, creando fuertes vínculos con los institutos tecnológicos.</li> <li>• Desarrollo de programas integrales, en especial en el caso de las regiones menos desarrolladas.</li> </ul>



recogen, a la luz de la experiencia más reciente, los problemas, los objetivos y la orientación de las medidas en materia de infraestructuras, de acuerdo con el enfoque del potencial de desarrollo regional. Quizás haya que añadir a lo que en él se indica que la realización de las infraestructuras se está ligando cada vez más a las políticas redistributivas y de igualación regional. Este es el sentido que tiene, al menos, su preferente financiación vía FEDER, dentro de la CEE, y la vinculación a otros fondos de compensación regional que se lleva a cabo en algunos países.

Por último, hay que subrayar también que el tipo de infraestructuras que son necesarias o convenientes para el desarrollo no es algo que pueda considerarse estático. Al margen de las necesidades en cuanto a carreteras, ferrocarril o aeropuertos, las telecomunicaciones son, en estos momentos, un elemento vital para las industrias modernas y para el adecuado desarrollo de los servicios. La red de telecomunicaciones se ha convertido, pues, en una infraestructura clave para el desarrollo, y está mereciendo, en toda Europa, una especial atención en cuanto a su dimensión regional.

#### C) *Empresas públicas o bajo control estatal*

Las corrientes dominantes son, en general, contrarias a la *empresa pública* o, quizás mejor, contrarias al menos a las empresas públicas ineficientes, tema al que los errores del pasado y los efectos de la crisis se han encargado de suministrar abundantes apoyos (19).

La empresa pública no suele figurar, en estos momentos, entre los instrumentos que se utilizan

en los programas de desarrollo regional. Además de las razones doctrinales que se derivan de lo arriba apuntado, hay también otro argumento importante que apoya esta toma de posición: en lugar de la gran empresa, el tipo de empresas hacia las que mejor parecen adaptarse a la realidad económica y a las condiciones técnicas actuales son las de tamaño medio, e incluso pequeño, especializadas y funcionando en un contexto donde puedan intercambiar suministros y servicios con otras empresas, localizadas en una zona no excesivamente extensa. Todo indica que el sector privado está en mejores condiciones que la empresa pública para operar en estas condiciones.

Las sociedades de promoción y financiación de carácter regional también han evolucionado rápidamente en los últimos años o están sujetas a una seria revisión. Las líneas dominantes en este sentido son: 1) dependencia cada vez más directa de los niveles de autoridad de carácter regional y local; 2) participación en ellas, incluso mayoritaria, del sector privado; 3) orientación creciente hacia la política de promoción y el suministro de determinados servicios y asistencia técnica a las empresas, reduciendo cada vez más las participaciones directas en el capital.

#### D) *Desincentivos y controles*

Los desincentivos y los controles de carácter administrativo que se habían aplicado antes del inicio de la crisis para frenar el excesivo crecimiento de algunas áreas metropolitanas prácticamente han desaparecido o no están ya en uso.

La razón es obvia: todas las zonas anteriormente problemá-

ticas han sufrido el duro impacto de la crisis y tienen ahora importantes bolsas de desempleo, aparte de que, en algunos casos, su crecimiento demográfico se ha detenido o tiene incluso signo negativo. En consecuencia, el lugar de los controles y desincentivos (20) ha sido ahora ocupado por programas y acciones positivas de promoción de empleo a nivel local, o por acciones destinadas a favorecer la renovación tecnológica y la atracción de nuevas empresas hacia dichas zonas. Hay en este terreno importantes experiencias de desarrollo y dinamización local, con planteamientos bastantes innovadores y que están consiguiendo buenos resultados, como muestran ya algunos trabajos recientes. Quede anotado, pues, el interés del tema, aunque aquí no podamos entrar en su análisis.

#### 2) NUEVAS LINEAS DE ACTUACION

Los cambios que se han producido en la realidad económica, técnica y social en los últimos años han impulsado la toma de conciencia sobre la necesidad de actuar en algunos frentes que antes apenas habían sido tomados en consideración a nivel regional.

Se incluyen entre ellos: el aprovechamiento y adaptación de los cambios tecnológicos más recientes; la definición del papel de los servicios en el desarrollo regional; la creación de las condiciones más favorables para el nacimiento y la consolidación de nuevas empresas; los problemas relacionados con la formación empresarial y de cuadros; la incorporación de las empresas de una región a nuevos mercados, y, sin agotar evidentemente la relación, los problemas de financiación y



las posibles nuevas fórmulas de capital-riesgo.

En varios países europeos (Gran Bretaña, Irlanda, Francia, Italia, Alemania y España, por ejemplo) se están desarrollando ya diversas iniciativas y programas en relación con dichos temas, algunos de los cuales han dado lugar a la puesta en marcha de fórmulas que son ya bastante conocidas, aunque aquí no entraremos en su análisis, como los parques tecnológicos, las incubadoras de empresas o los centros de servicios empresariales. Una buena parte de estas experiencias se están llevando a cabo dentro de los programas de desarrollo industrial a nivel nacional, pero en la mayoría de los casos han nacido y se desenvuelven con el apoyo directo de las autoridades regionales y locales (21).

La instrumentación de estas iniciativas y programas está siguiendo vías y fórmulas todavía no bien consolidadas, aunque sus primeros resultados han sido, en general, positivos. Pero, independientemente de cualquier evaluación, los aspectos más novedosos de estas nuevas líneas de actuación creo que son dos: por una parte, que se presta atención a un tipo de problemas que son cruciales para el *desarrollo regional* en los momentos actuales y, por otra, que se atiende a la dimensión *microeconómica* y *territorial* de los mismos, que tantas veces han quedado absolutamente olvidadas en los programas de carácter sectorial a nivel nacional.

Dos ejemplos de estas nuevas líneas de actuación en el campo de la política regional pueden ilustrar lo que acabamos de exponer.

#### A) *Los servicios y el desarrollo regional*

Las políticas regionales practicadas hasta finales de los setenta otorgaron la máxima atención al sector industrial. Tanto en el caso de las regiones subdesarrolladas como en el de las que habían entrado en declive, las estrategias de desarrollo pasaban siempre por la industrialización o reindustrialización de la zona, y a este objetivo iban destinados los incentivos fiscales y financieros, la preparación de terrenos y nuevos polígonos industriales y las inversiones públicas, tanto en infraestructuras como en actividades empresariales propiamente dichas.

En este contexto, el sector terciario era considerado como el pariente pobre de la política regional (Bailly, Maillat y Rey, 1984; Cuadrado, 1986b; CEE, 1980), a excepción del caso de las actividades turísticas, que sí merecieron atención por su contribución a la transformación de algunas regiones concretas.

Esta actitud ha empezado a evolucionar en los últimos años como consecuencia no sólo de la crisis industrial, sino de los cambios internos que experimentan las actividades manufactureras (desconcentración, introducción de nuevas tecnologías, creciente peso de los servicios como *inputs* de la producción, menor tamaño de las empresas...) y de la expansión que siguen registrando los servicios, tanto a través de la demanda de las familias como en el ámbito del comercio internacional.

Los servicios a las empresas y a las familias representan hoy, en Europa, más del 55 por 100 del valor añadido y del empleo, y su tasa de crecimiento en volumen

supera el 3 por 100 anual en los diez últimos años (Comisión de las CE, 1987). Por otra parte, la crisis ha afectado bastante poco al sector terciario, y los intercambios internacionales de servicios aumentan constantemente y sirven, en muchos casos, para resolver o paliar los problemas de balanza de pagos.

Las causas que explican esta expansión de los servicios son diversas, y admiten, por supuesto, distintas explicaciones (22). Pero, aunque aceptemos que se trata de un fenómeno complejo y no podamos entrar en detalles, lo que parece indiscutible es que la expansión de los *servicios a las empresas* constituye el signo más importante del crecimiento del sector terciario; hecho vinculado al cambio profundo que están experimentando las actividades primarias e industriales, cada vez más necesitadas de servicios en la producción, expedición, venta y postventa de sus productos.

Las nuevas tecnologías, particularmente las relacionadas con la información y la comunicación, están jugando además un relevante papel en esta transformación, no sólo porque suministran equipos que la facilitan, sino porque favorecen el rápido desarrollo de nuevos servicios y agilizan y mejoran la calidad de algunos que incluiríamos entre los más tradicionales.

En este contexto, se comprende que los servicios a las empresas y a los particulares, y muy particularmente los servicios que suelen calificarse como de intermediación y de acceso, se consideren cada vez más como un elemento estratégico para el desarrollo regional (23). Disponer de tales servicios supone para una región: una garantía de competitividad y de calidad, fuente



de crecimiento; un elemento básico para la inserción en el sistema económico internacional, y una *condición* para que la región se convierta en un lugar atractivo para vivir y para emprender iniciativas, con posibles ventajas comparativas para la localización de empresas. Porque lo que resulta evidente es que el buen funcionamiento y las posibilidades de éxito de las empresas actuales requieren la disponibilidad y uso de una amplia gama de servicios especializados (Lafuente, 1986; Garolfi, 1983), como los diversos tipos de consultoría, diseño, análisis de mercado, publicidad, formación profesional, apoyos técnicos y científicos, proceso de datos, y asesoría y asistencia financiera especializada, por no citar más que algunos entre los importantes. Normalmente, todos estos servicios están disponibles en las grandes áreas metropolitanas, lo que les confiere singulares ventajas para la localización de empresas, allí o en su entorno inmediato, cosa que no suele ocurrir a medida que descendemos en la jerarquía urbana.

La dotación de servicios de una región puede mejorarse, y esto influirá en su propio desarrollo (Fundación FIES, 1986; CURDS, 1986; SUC, 1986). Una política de servicios puede plantearse, en este sentido, al menos tres objetivos:

- 1) utilizar el papel dinámico de los servicios en el desarrollo de las regiones periféricas y en las zonas urbanas de tamaño medio y pequeño;
- 2) activar la creación de empleos dentro del llamado «terciario avanzado»; y
- 3) desarrollar una cierta centralización y racionalización de servicios dentro de la propia región, para no dar lugar a pérdidas

de economías de escala y de aglomeración.

Las líneas de acción que sugieren diversas experiencias —Suiza, Gran Bretaña, Francia e Italia— deben abarcar simultáneamente cuatro frentes básicos:

- El desarrollo de las infraestructuras técnicas requeridas por los servicios; entre ellas: las infraestructuras de telecomunicaciones, las comunicaciones convencionales, las requeridas para los servicios personales y las infraestructuras inmobiliarias (*Advanced Business Service Centres*).
- El establecimiento de un cuadro de medidas que faciliten el funcionamiento de las actividades; por ejemplo de carácter organizativo, jurídico, transferencias de tecnología, dotación de centros de servicios y bancos de datos, entre otros.
- Acciones destinadas a estimular la oferta y la demanda de servicios, en función de las necesidades del sector primario e industrial; principalmente en cuanto a los servicios estratégicos (I+D; innovación), ayudas a las PME, agrupación de empresas de servicios y también de demandantes según necesidades.
- Acciones encaminadas a mejorar y ampliar los recursos humanos disponibles: institutos regionales especializados; cooperación investigación/industria; formación en campos nuevos; colaboración con centros universitarios...

Hasta la fecha (Comisión de las CE, 1987), las políticas regionales no han tenido todavía el esperado impacto en la localización de las actividades de servicios y en su papel dinamizador. Principalmente por insuficiencia de re-

ursos, pero en bastantes casos por la falta de coordinación entre las autoridades nacionales y regionales o locales en la toma de decisiones sobre algunos puntos esenciales (PSPW, 1986), como la dotación de infraestructuras, las redes de información, el desarrollo de I+D, centros de formación, etcétera.

Son muy pocos los países que cuentan con un plan de acción en este terreno; Irlanda es uno de ellos, y está desarrollando una experiencia interesante a través de un programa de estímulo a los servicios a empresas concentrado en determinadas zonas: el *International Services Programme*.

#### B) *Impulso y difusión de los cambios tecnológicos*

Uno de los elementos básicos que se encuentra en la raíz de la crisis industrial iniciada en los setenta son los cambios tecnológicos en curso. Pero, al propio tiempo, las nuevas tecnologías constituyen también un factor que permite contemplar con esperanza el futuro, puesto que no sólo están dando lugar a la expansión de un conjunto de actividades industriales de punta, sino que ofrecen la oportunidad de renovar los productos y procesos de producción de una amplia gama de sectores tradicionales (24).

La atención al tema desde su perspectiva regional ha sido creciente. Inicialmente, la preocupación se centró en el posible impacto de las nuevas tecnologías sobre las actividades ya existentes en las regiones, pero lo que casi simultáneamente pasó a un primer plano fue la discusión en torno a las posibles acciones a desarrollar dentro de una política



## CUADRO-RESUMEN N.º 3 POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS

<p><b>PROBLEMAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importantes <i>diferencias</i> en los índices de dotación, pero también de <i>utilización</i> de las infraestructuras.</li> <li>• Existencia de «fallos del mercado» y «fallos del gobierno» en materia de infraestructuras, lo que se refleja en diferencias adicionales de los índices de utilización.</li> <li>• Dificultades en la <i>cuantificación</i> de las capacidades necesarias y los índices de utilización de las infraestructuras.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Disminución</i> de los desequilibrios interregionales.</li> <li>• <i>Aumentar</i> el equipamiento infraestructural de las regiones con una infrautilización relativa de su capacidad productiva.</li> <li>• <i>Mejorar</i> el equipamiento infraestructural de las regiones con una sobreutilización relativa de su potencial de desarrollo.</li> <li>• <i>Facilitar</i> la movilidad de los recursos productivos.</li> <li>• Incrementar el <i>poder de atracción</i> de las regiones menos desarrolladas.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política en infraestructuras ha de partir de <i>tres premisas</i>.             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un mejor equipamiento infraestructural incrementa la productividad de la inversión privada, en la medida en que rebaja los costes privados.</li> <li>2. Una región bien equipada en infraestructuras tendrá, por consiguiente, una ventaja comparativa con respecto a otra peor equipada.</li> <li>3. La productividad, la renta y el empleo regionales son funciones crecientes del equipamiento infraestructural de una región.</li> </ol> </li> </ul> <p><b>Estrategia del enfoque del potencial de desarrollo regional:</b> Para poder evaluar la contribución de la infraestructura al desarrollo regional hay que considerar además otros posibles determinantes del desarrollo regional (situación geográfica, ventajas de aglomeración y estructura sectorial).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La <i>inversión pública</i> en infraestructura representa una estrategia importante del desarrollo regional y, a través de él, el desarrollo económico nacional.</li> <li>• Se ha de procurar la atracción de recursos privados más cuantiosos y mejor cualificados hacia las regiones con una infrautilización de su capacidad productiva.</li> </ul>
<p><b>MEDIDAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las <i>medidas a poner en practica</i> se enmarcan en una política basada en la estrategia del potencial de desarrollo regional:             <ol style="list-style-type: none"> <li>A. <i>Regiones con una infrautilización relativa de su capacidad productiva:</i>                  Problema: bajo equipamiento de recursos públicos y escaso poder de atracción de recursos privados.                  Política a corto y medio plazo: subvencionar las inversiones privadas y la contratación de mano de obra cualificada para conseguir que acudan a las regiones infrautilizadas.                  Política a largo plazo: mejorar los equipamientos públicos.                  Conclusión de la experiencia: una política de subvenciones a los factores de producción privados no es suficiente para la mejora a largo plazo de estas regiones.</li> <li>B. <i>Regiones con una sobreutilización relativa de su potencial de desarrollo:</i>                  Problema: aglomeración excesiva.                  Política: mejorar los equipamientos existentes y subvenciones tendentes a reducir los costes de la aglomeración.</li> <li>C. <b>CONCLUSION FINAL:</b> La política en infraestructuras representa un instrumento directo de la política gubernamental. Una política a largo plazo exige siempre modificar el equipamiento de recursos públicos, y esto significa, esencialmente, aplicar una política de inversiones en infraestructura. Por tanto, en la decisión, la financiación y la planificación de las inversiones en infraestructura se hallan los instrumentos más importantes.</li> </ol> </li> </ul>



regional centrada en dos objetivos muy distintos:

1) captar industrias de alta tecnología y/o impulsar a las de este tipo que pudieran existir ya en la zona; y

2) desarrollar una política de difusión de las nuevas tecnologías, buscando, ante todo, la renovación de las empresas existentes y la creación de otras nuevas con planteamientos tecnológicos avanzados.

Algunas experiencias de carácter espacialmente concentrado —Tsukuba, en Japón (1970), o Sophia Antipolis, en Francia (1974)— surgieron con unos objetivos muy ambiciosos planteados desde una óptica nacional. Otras posteriores, donde podrían incluirse la mayoría de los llamados parques tecnológicos (OCDE, 1984 y 1987) y algunos proyectos tecnológicos inducidos por las administraciones regionales y locales, se han dirigido a crear áreas o zonas concretas en las que la convivencia entre institutos de investigación, centros académicos y empresas permitiera una potenciación mutua.

Pero, aparte de estas acciones y experiencias singulares, cuyo éxito final plantea bastantes problemas (OCDE, 1987), el centro de atención de numerosos programas de innovación y renovación tecnológica de dimensión regional suele ser, en estos momentos, fomentar la introducción de las nuevas tecnologías en *todo el tejido industrial* para acelerar su modernización y mejorar la competitividad. Esto incluye difundir las nuevas técnicas, estimular su adaptación y, en definitiva, promocionar el cambio técnico en todos aquellos sectores en los que sea posible y necesario.

El cuadro-resumen n.º 3 recoge los principales problemas, objetivos y estrategias que coinciden en destacar una serie de programas regionales que hemos analizado. En varios puntos, los objetivos de las regiones más atrasadas y los de las regiones industriales en declive acaban concordando ampliamente. La accesibilidad y la receptividad aparecen como dos condiciones clave para que una región tenga más (o menos) «probabilidades de acceso» a las innovaciones tecnológicas a través de sus principales agentes; en particular, de los empresarios. De ahí que muchas de las medidas que se están aplicando se dirijan a mejorar la información, a dar una dimensión regional a la política de I+D, y a favorecer el desarrollo de institutos o centros que presten servicios de asesoramiento técnico, ensayo de nuevas aplicaciones, controles de calidad, etc. a grupos de empresas pequeñas y medianas vinculadas a un mismo sector.

Una de las conclusiones más claras de las experiencias realizadas hasta ahora en este terreno es la necesidad de que las acciones de carácter regional encajen dentro de un marco más amplio, y no contradictorio, a nivel nacional, e incluso supranacional (particularmente en el caso de los países miembros de la CEE).

La coordinación de las políticas de estos distintos niveles, siempre necesaria, es absolutamente imprescindible en el campo de los desarrollos tecnológicos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Al finalizar el apretado recorrido que acabamos de realizar,

parece lógico preguntarse cuáles son, en definitiva, los principales cambios que se advierten al examinar las políticas regionales que se venían practicando hasta bien avanzados los setenta y las que se están desarrollando en los últimos años, en plena década de los ochenta.

La respuesta a esta pregunta no debería ser, en realidad, ni simple, ni breve. Por una parte, porque, como se ha podido deducir a lo largo de nuestra exposición, el tema tiene cierta complejidad y su amplia casuística por países debería llevarnos, casi sin apelación, a hacer numerosas matizaciones. Y, por otra, porque si hay algo que pueda afirmarse a partir del extenso trabajo de revisión efectuado para elaborar este artículo, es que, salvadas las apariencias, lo que hoy por hoy existe en los países de nuestro entorno, y en la propia España, es una combinación de problemas, enfoques e instrumentos regionales «heredados» y «nuevos», en dosis, eso sí, bastante distintas según los países, y que además se «instrumentan» también de modo diferente en función del carácter más o menos descentralizado de cada estado.

Hechas estas advertencias, parece sin embargo posible señalar las principales variaciones o cambios que se han producido en los últimos años, tanto desde el punto de vista de los problemas que las políticas regionales toman en consideración como en cuanto a su enfoque y al tipo de instrumentos que se consideran adecuados para afrontarlos.

A modo de resumen final, el cuadro n.º 4 recoge, en su parte izquierda, los puntos que posiblemente podríamos considerar como más característicos de las políticas regionales practicadas



CUADRO-RESUMEN N.º 4  
RASGOS BASICOS DE LAS POLITICAS REGIONALES

	ANTES	AHORA
<b>PROBLEMAS DOMINANTES Y ORIENTACION GENERAL DE LAS POLITICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Las disparidades interregionales como problema central.</i> Concentración de las actuaciones en: Regiones atrasadas. Regiones en declive. Áreas muy congestionadas.</li> <li>• La política regional como <i>política de redistribución</i> y de compensación.</li> <li>• La «industrialización» como objetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Generalización del carácter de «regiones-con-problemas»</i> (incluyendo regiones ricas, atrasadas e intermedias)</li> <li>• <i>Escaso margen</i> para las políticas regionales. Predominio de las políticas de ajuste y de carácter sectorial/nacional.</li> <li>• Recortes en los recursos disponibles.</li> <li>• <i>Reorientación de las políticas regionales:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Reforzamiento de los criterios <i>eficiencia y competitividad</i>.</li> <li>— Análisis de las posibilidades de <i>crecimiento potencial de las regiones</i>.</li> <li>— Coordinación entre gobiernos centrales, CEE y administraciones regionales.</li> </ul> </li> </ul>
<b>TEORIAS Y MODELOS INTERPRETATIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos de corte neoclásico.</li> <li>• Modelos de causalidad acumulativa y centro-periferia.</li> <li>• Modelos de carácter radical y/o institucional.</li> <li>• Modelos de crecimiento regional: nekeynesianos, de base de exportación y multiplicador-acelerador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de auténticos nuevos modelos interpretativos.</li> <li>• Prioridad a los análisis desde el <i>lado de la oferta</i>.</li> <li>• Profundización en los factores explicativos y limitativos del <i>desarrollo endógeno</i> y del <i>potencial de crecimiento regional</i>.</li> </ul>
<b>INSTRUMENTOS UTILIZADOS</b>	<p><b>Características generales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvinculación praxis/teoría.</li> <li>• Amplia variedad de instrumentos.</li> </ul> <p><b>Tipología y rasgos de los instrumentos:</b></p> <p>a) <i>Incentivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Aumento continuo de su número y de la diversidad de fórmulas.</li> <li>— Oferta conjunta en paquetes y con otras acciones regionales (infraestructuras).</li> <li>— Amplia cobertura territorial.</li> </ul> <p>b) <i>Inversiones en infraestructuras</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Concentración en infraestructuras de transportes y comunicaciones.</li> <li>— Objetivo: corregir los desequilibrios de dotación.</li> </ul> <p>c) <i>Empresas Públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Amplia gama: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantaciones industriales.</li> <li>- Sociedades de desarrollo regional.</li> </ul> </li> <li>— Acciones puntuales de descentralización AA.PP.</li> </ul> <p>d) <i>Desincentivos y controles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— En áreas muy congestionadas.</li> </ul>	<p><b>Características generales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los instrumentos tradicionales.</li> <li>• Críticas a los errores del pasado.</li> <li>• Ampliación de las acciones a nuevos campos: tecnología, servicios, problemas de capital-riesgo, etc.</li> </ul> <p><b>Reorientación:</b></p> <p>a) <i>Incentivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Recortes en el gasto por este concepto.</li> <li>— Reducción de su número y coordinación supranacional.</li> <li>— Desconfianza en su papel como atractivo para la localización.</li> <li>— Selectividad.</li> </ul> <p>b) <i>Infraestructuras</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Prioridad a la <i>utilización</i> con respecto a las disparidades en términos de dotación.</li> <li>— Enfoque vía potencial de crecimiento regional.</li> <li>— Demanda de nuevas infraestructuras: telecomunicación e información.</li> </ul> <p>c) <i>Empresas Públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Críticas a su papel en el pasado. Orientaciones privatizadoras.</li> <li>— Revisión fines S.D.R.</li> </ul> <p>d) <i>Desincentivos y controles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— En desuso.</li> </ul> <p><b>Nuevas líneas de acción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Vinculadas a los cambios impuestos por la crisis y los nuevos problemas. Ejemplos: Políticas tecnológicas, política de dotación de servicios.</li> </ul>



desde principios de los sesenta hasta casi finales de los setenta. Su presentación sigue el esquema que nos ha servido de pauta para desarrollar el artículo y, como es lógico, han quedado fuera mucho detalles y matices tratados en el texto.

En la parte derecha del cuadro aparecen anotados, siguiendo idéntica pauta, los puntos que reflejan los cambios de orientación que se están produciendo en los últimos años, tanto en lo referente al tipo de problemas a resolver y los modelos interpretativos como en cuanto a la revisión a que se han sometido los instrumentos convencionales y las nuevas orientaciones.

Los comentarios adicionales que todo ello sugiere podrían sintetizarse en los tres puntos siguientes:

1.º) Han cambiado los problemas dominantes y la definición de prioridades en cuanto a los objetivos.

En la etapa anterior, los problemas a resolver estaban bastante más claros y, sobre todo, mucho más localizados: regiones atrasadas, regiones en declive, regiones o áreas congestionadas. El objetivo prioritario de cualquier política regional era intentar cambiar dichas situaciones porque, en último término, estaban en la raíz misma de los *desequilibrios regionales* y éstos debían tratar de reducirse. Obviamente, las políticas regionales puestas en práctica se plantearon también otros objetivos, pero casi nunca fueron tan prioritarios como el anterior o, en todo caso, tuvieron un carácter colateral o complementario.

La crisis ha dislocado la dicotomía regiones ricas/regiones pobres, o regiones económica-

mente dinámicas y no-dinámicas, si se prefiere. El número de *regiones-con-problemas* se ha ampliado a la casi totalidad, aunque sigan existiendo entre ellas importantes diferencias de origen y de grado. Tampoco constituyen ya un problema las migraciones ni la fuerte dinámica de los procesos de aglomeración y de congestión de ciertas áreas. Ahora no hay prácticamente ninguna región que no tenga «problemas» —desempleo, necesidad de ajustar y recomponer el tejido industrial, modificaciones en los mercados de sus productos, retroceso de la inversión, creciente competitividad exterior...—, aunque la combinación e intensidad de los mismos sean distintas en unas regiones y otras. Todo ello coincide con unas tasas de crecimiento bajas y en un contexto que exige el ajuste de todo el sistema productivo con criterios de eficiencia y competitividad.

Las consecuencias de todo lo anterior son (están siendo) importantes y afectan tanto al «mapa» económico-regional de los países como a la definición de prioridades en cuanto a las acciones de carácter regional. En este sentido, considero que dos de los cambios más claros que se han producido son:

a) una mayor conciencia y responsabilidad de las autoridades regionales y locales en la definición y solución de «sus» problemas específicos; y

b) un mayor énfasis a todos los niveles —supranacional, nacional y regional— en la necesidad de aprovechar el desarrollo de las capacidades de crecimiento propias de cada región, bajo criterios de eficiencia.

2.º) Desde el punto de vista teórico-doctrinal, las novedades registradas en los últimos años

son bastantes escasas. Al igual que ha ocurrido a un nivel más general, todos los desarrollos explicativos en torno a la crisis, sus efectos y sus posibles salidas han acabado recurriendo a los modelos ya disponibles anteriormente.

«La normalidad es sólo una ficción de los libros de texto de Economía», decía Joan Robinson en 1972 (25) refiriéndose a la serie de supuestos y condiciones que permiten a los economistas construir modelos. Sin embargo, la realidad está llena de «anormalidades» que muchas veces la Economía tarda en explicar e interpretar, algo que si siempre fue cierto, mucho más lo ha sido a partir del inicio de una crisis que ha trastocado tan ampliamente las condiciones de funcionamiento de las economías.

Como he señalado en el correspondiente apartado, la literatura sobre economía regional publicada en los últimos años se ha centrado en el análisis de los efectos regionales y urbanos de la crisis, en la utilización de técnicas más sofisticadas y en algunos perfeccionamientos teóricos de carácter lateral, pero no podemos hablar realmente de que hayan surgido modelos interpretativos nuevos, a pesar de que son muchas las cosas que han cambiado.

Sin embargo, en línea con lo indicado algo más arriba y con las tendencias dominantes a nivel más general, los análisis regionales están poniendo cada vez más énfasis en los problemas planteados desde el lado de la oferta. Se comprende así la atención que merecen el estudio de las capacidades de desarrollo endógeno, el análisis de las ventajas y limitaciones de cada región desde el punto de vista del po-



tencial de crecimiento y la reconsideración de algunos planteamientos en torno a la eficiencia regional desde la óptica de los modelos neoclásicos.

3.º) En el ámbito de los instrumentos es, quizás, donde más perceptibles son los cambios que se están produciendo, aunque algunos de ellos todavía no se han definido ni consolidado plenamente.

Los incentivos de carácter regional siguen siendo una pieza clave en cualquier política regional de desarrollo. Pero, frente al fuerte crecimiento de su número, variedad y coste en términos de gasto que se produjo en las décadas de los sesenta y los setenta, en casi todos los países puede apreciarse ahora una clara tendencia a su reducción y revisión, procurando, sobre todo, que no se produzcan solapes, ni inútiles «guerras» entre regiones, y que no se pongan en cuestión las exigencias de la libre competencia, tema especialmente postulado en el ámbito de los países de la CEE.

Por otra parte, además de una cierta pérdida de confianza en los incentivos convencionales como instrumento para movilizar y atraer a las empresas y a nuevos inversores, la experiencia está mostrando que el campo de los incentivos puede y debe extenderse a otros terrenos distintos de los que están representados por las subvenciones, las ayudas, los tipos de interés bonificados y las exenciones fiscales. Bastantes de los nuevos ensayos de promoción regional están recurriendo no sólo a la oferta de tales incentivos, sino a otras modalidades muy distintas, como las ayudas y colaboración en I + D, la promoción de exportaciones, inversiones en equipamiento ge-

neral, desarrollo de las telecomunicaciones, apoyos específicos a la pequeña empresa, sistemas de información y centros de gestión que prestan servicios con carácter general, etcétera.

En el terreno de las inversiones en infraestructuras, los cambios no son sustanciales, pero lo que sí se ha producido, sobre todo en algunos países centro-europeos y en Gran Bretaña, es un giro bastante claro que está llevando a que se valore mucho más la «utilización» que se hace de las infraestructuras que el hecho de que existan desigualdades en cuanto a los niveles de dotación. Esto no implica que se cuestione totalmente la idea de que las infraestructuras físicas y sociales constituyen un elemento básico de *igualación regional* y que forman parte del *potencial de desarrollo* de cualquier región, pero la experiencia viene demostrando que lo que las infraestructuras hacen es «permitir» que se produzca ese desarrollo, aunque no producirlo en solitario o cuando faltan otros requisitos esenciales.

Las dudas y críticas en torno al papel de las empresas públicas en el desarrollo regional, la revisión a fondo de los objetivos de muchas sociedades de financiación y de promoción regional de carácter público y semipúblico, y la supresión de los desincentivos y controles al crecimiento de las grandes áreas metropolitanas son otros tantos cambios que se observan en cuanto al uso de los instrumentos convencionales de política regional, si bien un análisis por países obligaría a señalar algunas diferencias.

Por último, y desde una óptica más positiva, hay que referirse a dos tipos de innovaciones importantes. La primera está represen-

tada por la puesta en práctica de algunas nuevas ideas y fórmulas que intentan constituir una respuesta a los nuevos retos que se vienen planteando en las regiones en declive y en todas aquellas que aspiran a impulsar sus economías. En esta línea se encuentran, entre otras, las políticas de difusión tecnológica, las soluciones a las necesidades de capital riesgo, o la orientación de la política de compras del sector público. Y la segunda, de mayor trascendencia, es el giro que se advierte en las políticas de desarrollo regional. A partir de ideas esencialmente «industrializadoras» del pasado se está discutiendo cada vez más hacia una concepción que abarca también al sector primario, a los servicios y a todo un «entorno» —social, cultural y de participación política— que es, sin duda, absolutamente imprescindible para poder lograr unos resultados económicos y sociales no sólo positivos, sino duraderos.



## NOTAS

(\*) El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos sobre una primera versión de este artículo de los profesores C. del Río, T. Mancha, F. Martínez Sierra, M. L. Peinado y E. Fuentes Quintana.

(1) Pueden consultarse, por ejemplo: Berentsen, W. H., (1978); Brown, A. J., y Burrows, E. M., (1977); CECA (1961); Dixon, R., y Thirlwall, A. P., (1976); Demko, G., (1984); EFTA (1965); C. Gore (1984); Hansen, N. M., (1981); MacLennan, D., y Parr, J., (1979); MacCrone, G. (1979); OCDE (1970, 1974, 1976, 1977 y 1982 a); Sant, M. E., (1984); Stöhr, W., (1975); Sidjanski, D., y Ricq, C., (1985).

(2) Ver: W. Molle y otros (1980) y N. Kaldor (1970).

(3) Borts (1960); Borts y Stein (1964), Romans (1965) y Siebert (1969). Richardson (1978) y Saenz de Buruaga (1977) ofrecen una buena síntesis de ésta y otras teorías del crecimiento regional.

(4) Varios autores hicieron, muy poco después, algunas aportaciones que completan, desarrollan o coinciden con, según los casos, las ideas de Myrdal y Hirschman. Cabe citar entre ellos a: E. L. Ullman (1958) y J. R. Hicks (1959).

(5) Véase: Stuckey (1975) y Santos (1979).

(6) Ver, por ejemplo, el número 10 de *Review of Radical Political Economics*, 1978, o algunos de los trabajos incluidos en el libro de D. B. Massey y P. W. J. Batey (ed.): *Alternative Frameworks Analysis*, Pion, L. P. R. S., número 7, Londres 1977.

(7) Los posibles ejemplos de modelos post-keynesianos a citar son muy numerosos. Richardson (1984) describe un modelo tipo y subraya algunas aportaciones destacables.

(8) Seguimos a Richardson (1984), que cita el caso de los impuestos sobre la población, que igualan las pérdidas marginales y que podrían acelerar la convergencia al deprimir los beneficios y los salarios en las regiones de alta densidad frente a las de escasa densidad industrial (ver: Siebert, H.: «Environment and Regional Growth», *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 33, 1973, págs. 79-85).

(9) La teoría de los polos de crecimiento ha sido una de las que más relación han tenido con ciertas estrategias y figuras de desarrollo regional practicadas en los sesenta y los setenta. Hay, sin embargo, importantes diferencias entre la teoría y la práctica, y, por supuesto, dentro de esta última. Ver: Cuadrado (1977) y Kuklinski (1972).

(10) En el libro: *Regional Policy in the European Community* (Croom Helm, Londres, 1980), pero, asimismo, en los dedicados a estudiar los incentivos en Europa, que vienen publicando a partir de 1981.

(11) El texto editado por G. Saenz de Buruaga (1983) proporciona la versión en español del trabajo de Yuill, Allen y Hull de 1981, a la que se añade el estudio del caso español y una acertada introducción.

(12) Puede verse al respecto: Ashcroft (1981); Bartels (1982); Birla Institute (1978); Buck y Atkins (1976); CEE (1979); De Bruyme

y Van Rompuy (1982); D. E. A. (1969); Keeble (1976); Luger (1984); Lind y Serk-Hausen (1972); Moore y Rhodes (1976); Sant (1975 y 1984); OCDE (1976 y 1984); Wadley (1976); Whiting (1976). En el caso de España: L. Rodríguez y otros (1986); Saenz de Buruaga (1976 y 1983), Lorca y otros (1981), Cuadrado (1981 y 1987); F. Fernández (1973).

(13) Ver: Yuill, Allen y Hull, 1980, pág. 220. Entrecuilladas en el original las palabras subrayadas.

(14) Véase: D. Wadley (1986), Rothwell (1983), Freeman (1987); Cuadrado (1984 y 1986a y b).

(15) Pueden verse, por ejemplo: Keeble y Wever (1986), Molle y Klaasen (1985). En el caso español: Auriol, J. otros (1987).

(16) Richardson (1978), citando a Winnick (1966), plantea la contraposición entre la «prosperidad o el bienestar de los individuos» y la «prosperidad de los lugares». La decisión en favor de una mayor equidad interregional se relaciona con su posible contribución a solucionar los problemas derivados de una injusta distribución de la renta y del bienestar a nivel individual.

(17) Como se comprueba al revisar el contenido de los últimos años de las revistas especializadas como: *Journal of Regional Science*, *Regional Science and Urban Economics*, *International Regional Science Review*, *Regional Development Dialogue* y *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*.

(18) Puede consultarse, por ejemplo, Hamilton (1978); Richardson (1978); Segal (1979); Stöhr (1981 y 1985); Ciciotti y Wettman (1981); Fuà, G., y Zaccchia, C., (1983); G. Garolfi (1983); A. Vázquez (1984 a y b); D. Wadley (1986); Cappellin (1983 y 1988).

(19) Las experiencias concretas y las tomas de posición son, por supuesto, bastante variadas y admiten la controversia. Los ejemplos de Italia, Francia, Gran Bretaña, Irlanda y España son bastante significativos. En cuanto a la toma de posiciones, pueden verse, además de los respectivos documentos e informes por países: OCDE (1981), Demko (1984) MacLennan y Parr (1979) Sidjanski y Ricq (1985).

(20) Esta anulación o reducción de los controles y desincentivos en las grandes áreas metropolitanas no ha afectado a aquéllos que se dirigen más directamente a la protección del medio ambiente, la lucha contra la polución y las reglamentaciones relacionadas con la seguridad civil.

(21) Varios programas de investigación desarrollados dentro del Programa FAST, de la CEE, incidieron, tanto en su fase I como en la II, en este tipo de problemas e iniciativas. Las publicaciones derivadas de las distintas investigaciones y seminarios aportan mucha información e ideas sobre experiencias y necesidades. Algo semejante puede decirse, aunque los planteamientos hicieron menos hincapié en la vertiente regional, con respecto a otros programas de la CEE, como el RACE, el BRITE y el COST.

También la OCDE viene prestando particular atención a algunos de estos problemas y, en particular, a los derivados de los cambios tec-

nológicos y las distintas iniciativas en curso. Vid. OCDE, 1982a, 1982b, 1984, 1987.

Algunos aspectos y consecuencias específicas de la innovación tecnológica a nivel regional son tratados por Rothwell (1983), Wadley (1986), Stöhr (1985, y en el artículo que figura en este mismo número de PÁPELES), Freeman (1987) y otros autores de reconocido prestigio.

(22) Entrarían en un primer inventario de causas: las de la desindustrialización, la expansión del trabajo a tiempo parcial y de los empleos en precario, los efectos estadísticos que se derivan de la externalización de servicios, etc. Profundizando más en el tema, tendríamos que recurrir ya a las diferencias de productividad entre industria y servicios, a los cambios en la organización industrial y al impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

(23) En particular, los llevados a cabo dentro del programa FAST, en su fase segunda, cuya emuneración aquí sería excesiva. Vid.: Publications du FAST II (FAST, FOP). Bruselas, 1986 y 1987.

(24) Vid. Rothwell (1983); Freeman (1987); Cuadrado (1984 y 1986a).

(25) J. Robinson (1972): «The Second Crisis of Economic Theory»; *American Economic Review*, mayo, pág. 2.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ASHCROFT, B. (1981), «The measurement of the impact of regional policies in Europe», en *Regional Studies*, vol. 16, n.º 4, agosto.
- AURIOLES, J., y otros (1987), *Estrategias de localización en España en la década de los ochenta*, polic., Fundación FIES, Madrid.
- BAILLY, A. S.; MAILLAT, D., y REY, M. (1984), «Tertiaire moteur et développement régional: le cas des petites et moyennes villes», *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, número 5.
- BARTELS, C. P. A. (1982), «Measuring effects of Regional Policy», en *Regional Science and U. Economics*, 12.
- BERENTSEN, W. H. (1978), «Austrian Regional Development Policy: The impact of Policy on the achievement of planning goals», *Economic Geography*, vol. 54, págs. 115-134.
- BIRLA INSTITUTE OF S. R. (1978), *The role of fiscal incentives in reducing regional imbalances: Some comparisons*, Nueva Delhi.
- BIEHL, D. (1975), «Determinants of Regional development Potential», *The German Economic Review*, vol. 3, págs. 117-135.
- y otros (1986), *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*, Final Report, CEE, Luxemburgo (parts. 1 y 2).
- BORTS, G. H. (1960), «The equalization of returns and regional economic growth», en *American Economic Review*, 50, págs. 319-347.
- y STEIN, J. L. (1964), *Economic Growth in a Free Market*, Columbia Univ. Press, Nueva York.



- BOUDEVILLE, J. R. (1966), *Problems of Regional Economic Planning*, Edimburgo.
- BROWN, A. J., y BURROWS, E. M. (1977), *Regional Economic Problems; Comparative Experiences of Some Market Economies*, George Allen and Unwin, Londres.
- BUCK, T. W., y ATKINS, M. H. (1976), «The impact of British Regional Policies on Employment Growth», *Oxford Ec. Papers*, vol. 28, páginas 118-136.
- CAPPELLIN, R. (1983), «Observazioni sulla distribuzione inter ed intraregionale delle attività produttive», en G. Fuà y C. Zaccchia (ed.), 1981.
- (1988), «Opciones de Política Regional e interrelación entre las políticas regionales y no regionales en la CEE», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 35.
- CECA (1961), *Les Politiques Nationales de Développement Regional et Conversion*, Estrasburgo.
- CICIOTTI, E., y WETTMAN, R. W. (1981), *The mobilisation of indigenous potential*, CEE, Bruselas, Internal Doc. on Regional Policy, número 10.
- CEE (1979), *Les regimes d'aide régionales dans la CE: Étude comparative*, Bruselas.
- (1980), *The rôle of the Tertiary Sector in Regional Policy: A comparative study*, Regional Policy Series, 19, Bruselas.
- COMMISSION DES CE (1987), *Services, Technologies avancées et regions*, Dossier 4, Programa FAST, Bruselas.
- CUADRADO ROURA, J. R. (1977), «El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en la concepción original», en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 1, páginas 129-166.
- (1981), «La política regional en los Planes de Desarrollo», en varios autores, *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid.
- (1984), «Crisis económica y desequilibrios regionales: el desafío de los cambios tecnológicos», en ICE, n.º 609, mayo.
- (1986a), «El reto de los cambios tecnológicos», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 28, págs. 122-153.
- (1986b), «Los servicios y el desarrollo regional», *XII Reunión de E. Regionales*, AECR, Cáceres.
- (1987), *Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías*, Orbis, Barcelona.
- CURDS (1986), *Location, technological innovations and structural change in U.K. services: National and Regional Economic Development Prospects*, FAST, FOP, n.º 19, Bruselas.
- D.E.A. (1969), *The Intermediate Areas: Report of a Committee of Inquiry under the Chairmanship of Sir J. Hunt*, HMSO, Cmnd 3998, Londres.
- DE BRUYME, G., y VAN ROMPLY, P. (1982), «The impact of interest subsidies on the interregional location of capital», *Regional Science and U.E.*, vol. 12, págs. 121-133.
- DEMKO, G. (1984) (ed.), *Regional Development: Problems and Policies in Eastern and Western Europe*, Croom Helm, Londres.
- DIXON, R., y THIRLWALL, A. P. (1976), *Regional Growth in the U.K.*, Macmillan, Londres.
- EFTA (1965), *Regional Development Policies in EFTA*, Ginebra.
- FERNÁNDEZ, F. (1973), *Evaluación económica de los Polos de Desarrollo. Burgos, Valladolid, Zaragoza*, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid.
- FREEMAN, C. (1987), «Technical innovation, long cycles and regional policy», en K. Chapman y G. Humphrys, *Technical Change and Industrial Policy*.
- FRIEDMANN, J. (1966), *Regional development policy: a case study of Venezuela*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- (1972-73), «The spatial organization of power in the development of urban systems», *Development and Change*, vol. 4, págs. 12-50.
- y ALONSO, W. (ed.) (1964), *Regional Development and Planning: A Reader*, Cambridge, Mass.
- y DOUGLAS, M. (1978), «Agropolitan Development: Towards a new strategy for regional planning in Asia», en F. Lo y K. Salih (ed.), *Growth pole Strategy and Regional development Policy: Asian Experiences and alternative strategies*, Pergamon Press, Oxford, págs. 163-192.
- y WEAVER, C. (1979), *Territory and function: the evolution of regional planning*, Arnold, Londres.
- FUÀ, G., y ZACCCHIA, C. (ed.) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna.
- FUNDACIÓN FIES (1986), *Supply and Demand of Services and Regional Development: the case of C. Valenciana*, CEE, FAST FOP, número 93, Bruselas (hay versión castellana editada por Fundación FIES y C. de A. de Valencia, 1986).
- GAROLFI, G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, F. Angeli, Milán.
- GORE, C. (1984), *Regions in Question*, Methuen, Londres y Nueva York.
- HAMILTON, F. E. I. (ed.) (1978), *Contemporary Industrialization*, Longman, Londres.
- HANSEN, N. M. (1981), *Public Policy and Regional Development*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- HICKS, J. R. (1959), *Essays in World Economics*. Versión castellana: *Ensayos sobre economía Mundial*, Tecnos, Madrid, 1966.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958), *The Strategyc of Economic Development*, Yale University New Haven (hay versión castellana del FCE, México, 1961).
- HOLLAND, S. (1976), *Capital and the Regions*, MacMillan, Londres.
- (1976), *The Regional Problem*, MacMillan, Londres.
- KALDOR, N. (1970), «The case for regional policies», *Scottish Journal of Political Economy*, 17, págs. 337-347.
- KEEBLE, D. E. (1976), *Industrial location and Planning in Britain*, Methuen, Londres.
- y WEAVER, E. (1986), *New firms and Regional Development in Europe*, Croom Helm, Londres.
- KUKLINSKI, A. (ed.) (1972), *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*, Mouton, The Hague. (Hay versión castellana del Fondo de Cultura Económica, de México.)
- LA FUENTE, A. (1986), «Creación de empresas y desarrollo regional», en *Economía Industrial*, septiembre-octubre, págs. 27-36.
- LIND JR., T., y SERK-HANSEN, J. (1972), «Regional Subsidies on Labour and Capital», *Swedish Journal of Economics*, vol. 74.
- LORCA, A.; MARTÍNEZ, A., y GARCÍA, L. (1981), «Una evaluación económica de la política de polos de desarrollo», en *La España de las Autonomías*, Espasa - Calpe, Madrid, o. c.
- LUGER, M. (1984), «Investment incentives and the demand of labor in U.S. regions», en *Regional Science and U.E.*, vol. 14, páginas 481-503.
- MCCRONE, G. (1979), *Regional Policy in Britain*, Allen & Unwin, Londres.
- MACLENNON, D., y PARR, J. (ed.) (1979), *Regional Policy: past experiences and news directions*, Glasgow Social and Economic R. Studies, M. Robertson, Oxford.
- MALIZIA, E. (1978), «Organizing to Overcome Uneven Development; The case of the U.S. South», en *Rev. of Radical Political Economics*, 10, 3, págs. 87-94.
- MARKUSEN, A. R. (1978), «Class, Rent and Sectorial Conflict: Uneven Development in Western U.S. Boomtowns», en *R. of Radical Political Economics*, 10, 3, págs. 117-129.
- MARTÍN MATEO, R. (1986), *El espacio de las nuevas tecnologías*, Ed. Generalidad Valenciana, Valencia.
- MELLA, X. M. (1986), «Incentivos regionales y política industrial: La CEE y España», en *Economía Industrial*, sept.-oct., págs. 37 a 46.
- MOLLE, W.; VAN HOLST, B., y SMIT, B. (1980), *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Saxon House, Farnborough, Hampshire.
- y KLAASEN, J. A. (1985), *Industrial Mobility and Migration in the European Community*, Ed. Gower Aldershot.
- MOORE, B., y RHODES, J. (1976), «Regional Economic Policy and the movement of Manufacturing Firms to Development Areas», en *Economica*, págs. 17-31.
- MYRDAL, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres. (Hay versión castellana del F.C.E. de México, 1959.)
- NIJKAMP, P. (1986), «Infraestructure and Regional Development: A Multidimensional Policy Analysis», *Empirical Economics*, vol. 11, páginas 1-21.
- OCDE (1970), *Le facteur régional dans le développement économique*, Paris.
- (1974), *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- (1976), *Les problèmes et les politiques de*



- développement régional dans les pays de l'OCDE, Paris.
- (1977). *Les perspectives regionales: perspectives actuelles*, Paris.
- (1979). *Rapport sur le rôle des stimulants a l'industrie dans le développement régional*. Paris.
- (1981). *L'Etat protecteur en crise*, Paris.
- (1982a). *Evolution récente des problèmes et des politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- (1982b). *L'innovation dans les petites et moyennes entreprises*, Paris.
- (1983). *Efficacité des stimulants financiers régionaux a l'industrie* (polic.), Paris.
- (1984). *Report of the results of the workshop on Research Technology and Regional Policy* (polic.), Rest. public. Inc. (84), 3, Paris.
- (1987). *Science Parks and Technology complexes in relation to Regional Development*, Paris.
- PERROUX, F. (1955). «Note sur la notion de pôle de croissance», en *Economie Appliquée*, 7, páginas 307-320.
- PSWP (1986). *Uneven Development in the Service Economy, Understanding in the Location and Role of Producer Services*, sintesis, FAST, Bruselas.
- RICHARDSON, H. W. (1978). *Regional and Urban Economics*. Penguin Books, Harmondsworth. (Versión castellana en Alianza Edit., Madrid, 1986.)
- (1984). «Approaches to Regional Development Theory in Western-Market Economies», en G. Demko (ed.), 1984.
- RODRIGUEZ, L., MARTIN, J., PAREJO, J. A., y ALMOGUERA, A. (1986). *Política Económica Regional*. Alianza, Madrid.
- ROMANS, J. T. (1965). *Capital exports and growth among U.S. Regions*. Middletown, W. Univ. Press.
- ROTHWELL, R. (1983). «The role of Technology in Industrial Change: Implications for Regional Policy», en *Regional Studies*, vol. 16, 5, págs. 361-369.
- SAENZ DE BURJAGA, G. (1976). «Política Regional y Urbanística», en L. Gámir, *Política Económica de España*, Ed. Guadiana, Madrid. Una versión actualizada del mismo tema («Política Económica Regional») se incluye en la 5.ª edición de dicha obra. Ed. Alianza, Madrid, 1980.
- (1977). «Teorías del crecimiento regional», *ICE*, n.º 526-527, págs. 45-75.
- (1983). *Los incentivos regionales en Europa y en España*. Ministerio de Economía, Madrid.
- SANT, M. E. (1975). *Industrial Movement and Regional Development. The British Case*, Pergamon, Oxford.
- (1984). *Regional Policy and Planning in Europe*. Saxon House, Farnborough.
- SANTOS, M. (1979). *The shared Space: The two circuits of the urban economy in Underdeveloped Countries*, Menhuen, Londres.
- SEGAL, N. S. (1979). «The limit and Means of Self-Reliant Regional Economic Growth», en McLennon y Parr (ed.), 1979, o. c., capt. 10, páginas 211-224.
- SIDJANSKI, D., y RICO, C. (1985). *Les politiques regionales en Europe*. Ed. Regionales Européennes, S. A., Lausanne.
- SIEBERT, H. (1969). *Regional Economic Growth: Theory and policy*. Internat. Textbook C.º, Scranton.
- STILWELL, F. I. B. (1973). *Política Económica regional*. Ed. V. Vives, Barcelona.
- STOHR, W. (1975). *Regional Development in Latin America: experience and prospects*, Mouton, The Hague.
- (1981). «Development from below and bottom-up and Periphery inward development paradigm», en Stöhr y Taylor (ed.), *Development from above or below?*, J. Wiley, Chichester.
- (1985). «Selective selfreliance and endogenous regional development», en Nohleny Schulze (ed.), *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Studienverlag Dr. N. Brockmeyer, Bochum.
- SUC (1986). *Business Services Strategies. The case of the Provincial Centre of Esbjerg*. FAST, FOP, n.º 19, Bruselas.
- STUCKEY, B. (1975). «Spatial Analysis and Economic Development», en *Development and Change*, n.º 6, págs. 98-101.
- ULLMAN, E. L. (1958). «Regional Development and the Geography of Concentration», *Papers and Proceedings of the R.S.A.*, n.º 4, páginas 179-198.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1984a). «La política regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español», en *Estudios Territoriales*, n.º 15-16, págs. 21-38.
- (1984b). «Desarrollo con iniciativas locales en España», en *ICE*, mayo, págs. 57-69.
- (1987). «El desarrollo endógeno y la política regional en España», en *Industrialización en áreas rurales*. MOPU, Madrid.
- VELASCO, R. (1986). «Reindustrialización y cambio tecnológico: una perspectiva espacial», *Situación*, n.º 14, págs. 43-61.
- WADLEY, D. (ed.) (1986). *Restructuration Régionale: Analyse, Principe d'Action et Prospective*. OCDE, Paris.
- WHITING, A. (ed.) (1976). *The Economics of industrial subsidies*. Dept. of Industry, HMSO, Londres.
- WINNICK, L. (1966). «Place prosperity vs. people prosperity: welfare considerations in the geographical redistribution of economic activity», en *Essays in Urban Land Economics*, R. E. Research Program, U.C.L.A., Los Angeles, págs. 273-283.
- YUILL, D.; ALLEN, K., y HULL, C. (1980). *Regional Policy in E.C. The role of Regional Incentives*. Croom Helm Ltd., Londres.
- y ALLEN, K. (ed.) (1985). *European Regional Incentives*. Univ. of Glasgow, CSPP, Glasgow.