

69/73

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL

Discurso leído por el Académico Numerario, Electo,

EXCMO. SR. DON ANDRÉS RIBERA ROVIRA

en el acto de su recepción, 21 de febrero de 1973

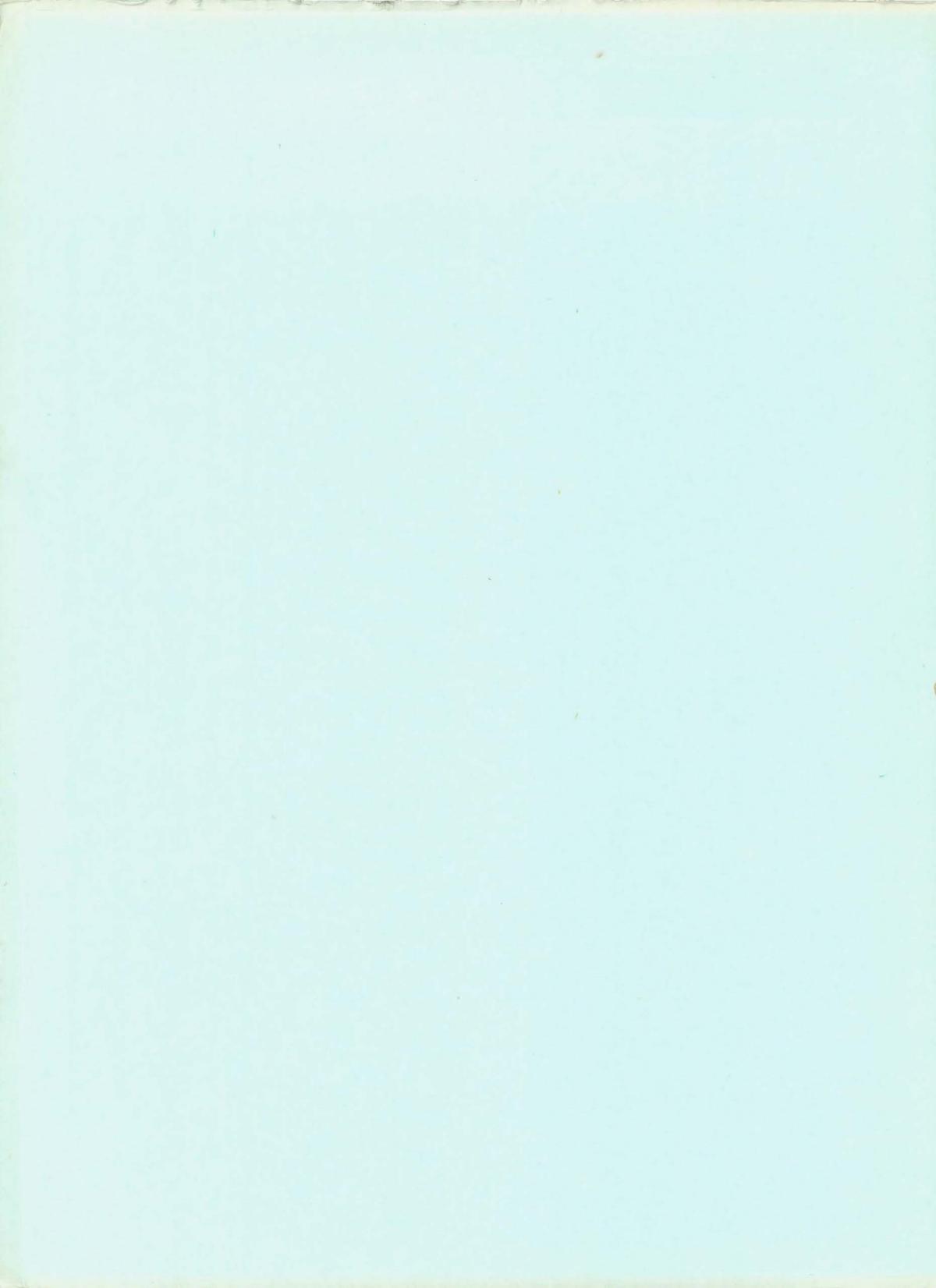
y Discurso de contestación por el Académico de Número

ILMO. SR. DR. DON JOSÉ M.^a BERINI GIMÉNEZ



BARCELONA

1973



LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL

Discurso leído por el Académico Numerario, Electo,

EXCMO. SR. DON ANDRÉS RIBERA ROVIRA

en el acto de su recepción, 21 de febrero de 1973

y Discurso de contestación por el Académico de Número

ILMO. SR. DR. DON JOSÉ M.^a BERINI GIMÉNEZ

BARCELONA

1973

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 39 del Reglamento)

Depósito Legal: B. 4577-1973

ISBN 84-500-5584-9

Impreso en OFFSET COCIN - Gral. Primo Rivera, 11-13

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. e Ilmos. Sres.,
Ilmos. Sres. Académicos,
Señoras y Señores:

El problema de la región, considerada ésta como unidad espacio-geográfica de lengua y de cultura, tiene hondas tradiciones y raíces en nuestro país, especialmente en la región catalana. Este tema en determinados momentos ha sido excesivamente politizado, pero hoy trataremos de abordarlo parcialmente ceñiéndonos únicamente a la temática puramente económica. El análisis de los medios de información pone de manifiesto el interés que la sociedad española ha sentido por los problemas económicos regionales, pero quizás en ningún momento ha habido tanta preocupación por el tema como en la actualidad; la confirmación de esta afirmación puede hallarse en la lectura de la prensa diaria especializada. Pero, además, en el momento actual se da la circunstancia de que la temática de la región, desde un punto de vista práctico, es ya abordado por la Administración. La Organización Sindical ha creado los Consejos Económicos Sociales Regionales y el tema es objeto de particular atención en el III Plan de Desarrollo Económico y Social.

La actualidad de este fenómeno no se registra únicamente en nuestro país, sino que se trata de un fenómeno universal plenamente

demostrado por la propia actuación de las Administraciones de la mayoría de países y por el progresivo tratamiento científico de la problemática regional. Estas razones y el particular convencimiento de que el progreso económico y social de nuestro país debe ser acelerado con una adecuada política regional y de que varios de los problemas que nuestra economía tiene planteados pueden ser más eficazmente resueltos si se tratan desde un enfoque regional, han sido las razones que me han movido a traer a su consideración el tema de la Política de Desarrollo Económico Regional.

A diferencia de otras épocas, la actual preocupación por la temática regional de la sociedad española se halla esencialmente orientada a su vertiente económica y urbana y coincide, por otra parte, con un movimiento más o menos universal que en el mismo sentido experimentan la mayor parte de los países. El interés científico por la economía regional cobra importante impulso a finales de la década de los años cincuenta. No es ajeno a este despertar el que la O.N.U. declarase la década de los sesenta como la década del desarrollo económico, porque la preocupación por lo regional y lo urbano constituye el paso subsiguiente de la preocupación por el desarrollo desde un punto de vista nacional. De hecho la mayor parte de los planes de desarrollo inicialmente fueron abordados únicamente desde una perspectiva nacional; el fracaso, con este enfoque, en la resolución de muchos problemas que plantea el desarrollo económico fuerza a la consideración explícita de las regiones y los asentamientos urbanos en particular, que permite introducir una nueva dimensión en el planteamiento de los planes de desarrollo: esto es, la consideración concreta del espacio físico sobre el que el desarrollo económico tiene lugar. En el transcurso de la década el tratamiento científico de la economía regional se ha visto plenamente confirmado con la crea-

ción de cátedras en la mayoría de universidades al mismo rango que las disciplinas clásicas.

El interés público y político por el tema surge por la presencia concreta de problemas. Las diferencias de nivel de bienestar entre unas áreas y otras dentro de una misma comunidad nacional, los estrangulamientos de las grandes aglomeraciones urbanas, la necesidad de superar las fronteras de la planificación nacional en los grandes bloques económicos supranacionales -C.E.E., COMECON, etc.- que en estos mismos años se han constituido, y otros muchos problemas que no hallan solución desde un enfoque solamente nacional despiertan un interés inusitado de gobernantes y gobernados. Esta constatación ha permitido afirmar frecuentemente que la problemática regional será el gran tema de la década de los setenta, tanto para técnicos como para políticos.

Como ejemplo del progresivo interés científico que en los últimos años ha registrado nuestro país por el tratamiento de los problemas regionales, basta meramente señalar el hecho significativo que ofrece la Universidad Española al incorporar recientemente, en varias de sus Facultades, los estudios de Economía Regional y Urbana como una de sus especialidades preeminentes. En este sentido y sin necesidad de aportar datos concretos cabe también recordar el creciente número de publicaciones especializadas y conferencias que actualmente se producen sobre la problemática regional. Dentro de esta perspectiva, una de las muestras del tratamiento científico de los problemas regionales españoles se recoge en los estudios que realiza y publica la Comisaría del Plan de Desarrollo a través de sus Ponencias de Desarrollo Regional del II y del III Plan, muestra también de la creciente sensibilización del poder público por el tema.

Descritas, pues, las razones generales que me han movido a tratar el tema de la Política Regional, he de manifestar que mi objetivo final es llegar a formular las grandes líneas de la que, a mi entender, debe ser la política regional española en esta fase de nuestro desarrollo económico, dados los problemas concretos que nuestras regiones registran y la particularidad de nuestra opción por la integración a la Comunidad Económica Europea. Para ello creo que debo basarme en los conocimientos que los científicos de la Economía Regional nos han aportado y que se derivan de las experiencias de los demás países, especialmente los de la C.E.E., y de nuestros propios esfuerzos.

1.- LAS APORTACIONES DE LA ECONOMÍA REGIONAL

Lejos de mi intención está el entrar en el análisis científico de las aportaciones de la Economía Regional, pero sí debo, como empresario preocupado por la política regional, recoger las investigaciones que los estudiosos han llevado a término sobre el funcionamiento de las interrelaciones entre las regiones y sobre la dinámica del sistema de regiones dentro del desarrollo económico.

En la mayoría de los campos de estudio acotados por las Ciencias Sociales la realidad acostumbra a ser siempre mucho más amplia que la teoría y ésta se mueve casi siempre con un sentido de urgencia para recuperar o disminuir la extensión del campo desconocido. El campo de estudio de la problemática regional se halla plenamente dentro de estas características generales observadas en las Ciencias Sociales, pero quizás esto resulte agravado por el hecho de que mientras éstas se empezaron a estudiar de forma genérica en el siglo pasado, la problemática económica regional ha sido un tema que, como acabo de indicar, sólo ha sido motivo de investigación profunda y continuada desde hace unos pocos años. Un dato significativo en este aspecto es que la primera revista sobre economía regional no apareció hasta finales de la década de los años cincuenta.

Las distintas causas que han influido de forma decisiva en esta tardía o reciente aparición del tratamiento científico de la problemática regional, se pueden agrupar en las tres siguientes:

- 1.— Carencia de consideración de los aspectos espaciales por parte de la Teoría Económica tradicional.
- 2.— Enfoque general de las Ciencias Sociales en los problemas a corto plazo.
- 3.— Infravaloración futura de los condicionamientos espaciales de las actividades económicas que se realizan en el presente.

En relación con el primer grupo de causas cabe recordar que los economistas clásicos trataron casi siempre los problemas económicos desde una perspectiva bastante abstracta sin tener en cuenta explícitamente las dimensiones de tiempo y espacio. Un importante economista ha indicado que era como si estos autores estuvieran tratando la economía en un país de las maravillas, esto es, sin dimensiones de espacio y tiempo. Sus hallazgos científicos se traducían casi siempre en leyes económicas de validez universal. Sin embargo, esta posición abstracta hizo que pronto surgieran aportaciones abiertamente contrarias y que enfatizarán la importancia específica de la realidad sobre la que se pretendía actuar. Así, se introdujo la consideración explícita del concepto tiempo dentro del análisis económico y el reconocimiento de los factores espaciales se hallaba ya más o menos implícito en el mismo. No obstante, salvo algunas excepciones, las consideraciones dinámicas y el papel del tiempo en la economía ofrecieron una tal amplia gama de temas de investigación para los

economistas que el análisis espacial de los fenómenos económicos quedó marginado hasta estas últimas décadas. De hecho, los economistas de la época suponían que otros factores distintos de los puramente económicos eran los que poseían una influencia dominante en la configuración espacial de las actividades económicas y que, en cualquier caso, algunos de los problemas económicos espaciales se podían considerar totalmente dentro de la estructura del análisis tradicional introduciendo la consideración espacial a través de los costes de transporte en la teoría clásica de la formación de los precios. De ahí que las principales aportaciones sobre la localización de las actividades económicas, aparte de las clásicas a finales del siglo pasado e inicios del presente, han tenido lugar mayormente en estas dos últimas décadas.

La tradicional falta de consideración de los fenómenos espaciales por parte del análisis económico ha motivado también, por otro lado, que otras disciplinas académicas tales como la Demografía, la Geografía y la Sociología se ocuparan del tema previamente a la Economía. Independiente de las primicias, la calidad y la cantidad de las aportaciones de cada una de ellas, el conjunto de las mismas constituyen lo que se ha venido en llamar: Ciencia Regional. Este enfoque multi-disciplinar de los problemas regionales posee las ventajas del tratamiento de los mismos desde distintas perspectivas o puntos de vista. Además, como veremos más adelante, muchos de los problemas regionales no se pueden considerar solamente desde la perspectiva económica. Sin embargo, como han señalado algunos economistas, no existe razón para considerar los fenómenos espaciales fuera del campo de estudio de los economistas hasta que la Teoría Económica no demuestre que se han hecho intentos serios y suficientes para explicar la estructura espacial de las actividades económicas

y estos intentos puedan demostrar que esto es imposible.

En cuanto al énfasis de las Ciencias Sociales por los problemas a corto plazo, como causa del retraso en el desarrollo de la Ciencia Regional, cabe señalar el hecho ya mencionado de que la realidad que pretenden abarcar las mismas, al ser excesivamente compleja, ha implicado que el tratamiento inicial de la Ciencia Económica se haya centrado especialmente no en los problemas más importantes sino en los más evidentes y de solución a corto plazo. Unos cuantos ejemplos pueden ilustrar la anterior aseveración. Así, los problemas que han debatido normalmente los economistas, dentro del nivel que ellos denominan macroeconomía, han sido esencialmente los de Inflación, Coyuntura, Consumo, Balanza de Pagos, Desempleo, Tasa de crecimiento del P.N.B., etc., descuidando o dedicando una menor atención a los problemas de localización de las inversiones públicas y privadas que condicionan sin duda el funcionamiento de una economía en el corto y especialmente en el largo plazo. Si de la macroeconomía pasamos al nivel de las unidades económicas de producción -empresas- se observa que han preocupado mayormente los problemas a corto plazo como: precios, ventas, financiación, costes, etc. Todo ello ayuda a comprender que la Ciencia Regional, que inicialmente se ha ocupado de los problemas de distribución y movilidad de los recursos y actividades económicas en el espacio, fenómenos que por su propia naturaleza requieren una perspectiva a largo plazo, lógicamente haya tardado a ser tenida en cuenta en los enfoques iniciales de la Ciencia Económica en particular y de las Ciencias Sociales en general.

Finalmente, respecto a la infravaloración de los condicionamientos espaciales de las actividades económicas que se realizan en

un momento determinado, puede decirse que ello constituye un caso particular del más general que describe la ley psicológica de subestimación de las necesidades futuras, por la que se observa que los individuos tienden a infravalorar los posibles acontecimientos futuros, tanto en el aspecto positivo -beneficios- como en el negativo -costes-.

Aparte del hecho ya enunciado de que el planteamiento regional y urbano constituye el paso subsiguiente de la planificación del desarrollo económico nacional, el factor que en mayor medida ha contribuído al desarrollo de los estudios de los temas regionales en estos últimos años, ha sido, sin duda, el gran proceso de concentración urbana que ha experimentado el mundo en estos mismos años y la paralela despoblación de áreas importantes de los países. Unas cuantas cifras permitirán dar una idea vasta, clara y aproximada de esta revolución urbana a la que hemos asistido y que actualmente estamos viviendo. Según cifras estimadas por el Departamento de Demografía y Sociología de la Universidad de California, entre 1950 y 1970 la población urbana mundial ha aumentado casi el doble, pasando de unos 706 millones a 1.400 millones aproximadamente, mientras que la población rural ha aumentado sólo de 1.796 millones a 2.229; o sea que las tasas de crecimiento en estos veinte años han sido, respectivamente, de un 98 y un 24%. Continuando con estas cifras, dicho Departamento ha establecido que si las tendencias actuales se mantienen, el actual porcentaje, 39%, de población urbana sobre la total mundial se convertirá en el 50% alrededor de 1987. En el caso de España el porcentaje del 50% de la población urbana se alcanzará antes de 1980, ya que según estimaciones de la Comisaría del Plan en ese año, el 53% de la población vivirá en áreas metropolitanas.

Este proceso acelerado de urbanización, observado a escala mundial y también a escala nacional con los problemas inherentes que el mismo crea en materia de provisión de infraestructuras físicas y sociales en las distintas ciudades para conseguir unos niveles mínimos de bienestar por habitante, y la despoblación y los niveles de vida todavía más bajos en las áreas rurales, han sido y continuarán siendo el principal estimulante para la investigación de estos fenómenos y de los instrumentos que pueden ayudar a corregirlos.

Lo tardío de la aparición de estas investigaciones y la propia proliferación de las mismas en los últimos años, han llevado consigo una cierta confusión acerca del campo de estudio que debería acotar la Ciencia Regional. Incluso algunos autores importantes en la materia han señalado la imposibilidad de delimitar el campo de estudio de la Ciencia Regional habida cuenta de que la misma abarca distintas disciplinas. Por ejemplo, se ha dicho que no existe una forma satisfactoria de clasificar los estudios regionales debido a que los mismos tratan diferentes aspectos de la vida real y que, a menudo, los mismos implican la utilización de distintas disciplinas académicas y que, por tanto, no se puede esperar encontrar un sólo sistema general de clasificación de los diversos problemas sin que se produzcan excesos o interferencias.

Pero, por otra parte, se ha señalado también que si bien esta perspectiva puede ser correcta, no se puede aceptar como operativa e indican que teniendo en cuenta la vertiente económica de los planteamientos regionales actuales se puede empezar definiendo la Ciencia Regional a partir de lo que se entiende por Economía Regional. En este sentido se ha definido la Economía Regional como aquella disciplina que estudia todos los problemas regionales desde el punto de

vista económico, entendiendo por problemas regionales a aquellos que se derivan de la diferenciación e interrelación de distintas áreas en un universo cuya movilidad de los recursos económicos es desigual e imperfecta.

Las condiciones necesarias y suficientes para la existencia de tales problemas se hacen explícitas en la definición; esto es: la existencia de unos recursos escasos, su distribución desigual en el espacio y la movilidad imperfecta dan lugar a los problemas económicos regionales. La extensión de la consideración de estos problemas desde el punto de vista geográfico, social, demográfico y urbano podría servir para delimitar el campo de estudio de la Ciencia Regional.

Sin embargo, el problema pendiente de este tipo de definición es el de concepto de región. En este sentido el enfoque adoptado por la mayor parte de tratadistas acostumbra a ser bastante pragmático y está orientado principalmente a fines operativos de resolver problemas comunes de determinadas áreas. En cualquier caso se debe aceptar que la definición de región constituye un instrumento útil que permite al técnico y al político reducir la complejidad del mundo que consideran a una dimensión relativamente pequeña y comprensible. Por otra parte, los problemas de definición de regiones parecen ser más relevantes en los países relativamente nuevos, mientras que en los países con larga tradición histórica normalmente se ha respetado la homogeneidad de cultura y lengua, en razón de su mayor operatividad política, como principal criterio de definición y delimitación de región.

No voy a entrar en el análisis de las bases teóricas de la Ciencia Regional, el análisis espacial y urbano, ni tampoco en el de

sus abundantes instrumentos de estudio y programación. Me centraré exclusivamente en el ámbito de los criterios de política regional como resultado de las aportaciones teóricas.

Hasta fechas muy recientes dos han sido las características fundamentales de las diferentes bases teóricas que han elaborado los estudiosos y sobre ellas se han fundamentado las actuaciones políticas. En primer lugar, la economía regional se ha dedicado al estudio de la región o de un área geográfica determinada y la ha tratado como tradicionalmente la macroeconomía trataba a la nación. En segundo lugar y como consecuencia en parte del mismo sistema de análisis, las distintas teorías -de la localización, de la base económica o de la base de exportación de los recursos naturales, de la movilidad del trabajo, la teoría urbana del crecimiento, de la interrelación de agricultura-industria, etc.- han dado pie al dilema, a efectos políticos, de si el desarrollo de un país se debe producir espacialmente de forma equilibrada o creando desequilibrios espaciales.

Más recientemente ciertas aportaciones de la Ciencia Regional han pasado al estudio del funcionamiento del conjunto de regiones, dentro de un ámbito nacional o supranacional, y al análisis de las relaciones que hay entre la dinámica del sistema de regiones y la dinámica general del desarrollo de un país. Este nuevo enfoque ha intentado ver como afecta el crecimiento de las diferentes regiones a la nación y, por tanto, analizar la regionalización del desarrollo nacional.

El dilema citado, entre crecimiento equilibrado o desequilibrado, dió pie a la famosa polémica Hirschman-Myrdal, aunque evidentemente no fueron los únicos que estuvieran en favor de un tipo u

otro de política. Para Hirschman el máximo crecimiento de un país exige, a corto plazo y para países no industrializados, que las inversiones se concentren en las regiones más avanzadas y que a largo plazo la propia fuerza expansiva de estas áreas ayudará a reducir las diferencias respecto a las demás regiones. Myrdal, en cambio, sostiene que debe buscarse el crecimiento equilibrado de las regiones porque no cree que la fuerza expansiva de las regiones avanzadas borre las diferencias.

Los argumentos en favor del crecimiento equilibrado se han descrito metafóricamente señalando que una economía atrasada para desarrollarse debe hacer lo mismo que un aeroplano al despegar, es decir, llevar a cabo un impulso de fuerte inversión en todas las zonas y especialmente las más atrasadas del país a efectos de romper los círculos viciosos que crea la pobreza. Esta posición comporta que el objetivo principal de la política económica ha de ser el principio de equidad, el reducir las disparidades regionales en nivel de bienestar.

Los argumentos en favor del crecimiento desequilibrado enfatizan que la estrategia de las inversiones se debe concentrar en un número reducido de sectores y áreas. Los sectores y áreas clave en una política de desarrollo son aquellos que poseen una alta elasticidad-renta en los productos que producen y se hallan fuertemente relacionados con un gran número de industrias tanto desde el punto de vista de suministro de recursos como en el de ventas de sus productos, con lo cual su expansión implicará también la expansión de estas otras. Este enfoque sitúa en primer plano la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y, consiguientemente, la maximización del crecimiento del Producto Nacional Bruto.

Desde el enfoque del estudio del funcionamiento del conjunto de regiones, ha habido aportaciones que apuntan a la superación del dilema desarrollo regional equilibrado-desarrollo desequilibrado. Investigaciones importantes han puesto de manifiesto que las diferencias en los niveles de renta entre regiones o naciones sólo con el transcurso de largos períodos de tiempo han tendido a acortarse ligeramente e incluso que frecuentemente han permanecido estables. Por otra parte, se ha comprobado la estabilidad de la difusión de información, o, lo que es lo mismo, la estabilidad funcional y espacial de las innovaciones tecnológicas. Sabido es que las innovaciones tecnológicas y organizativas se generan espacialmente en las áreas más desarrolladas y dentro de éstas en las grandes concentraciones urbanas y que funcionalmente surgen de los propios sectores a que la innovación se refiere. Modernamente el proceso de generación de innovaciones todavía se ha concentrado más, pero, en cambio, su difusión se ha hecho mucho más rápida en el tiempo y en el espacio. Ello se ha debido a la modificación experimentada por el sistema de comunicaciones y de transportes y al cambio registrado por la organización interna de las empresas. Si se recuerda el principio clásico de la ciencia económica, de que el desarrollo económico es consecuencia principalmente de la adopción por un país o por un área geográfica de innovaciones tecnológicas y de organización, se comprende rápidamente la importancia de esa constatación sobre la difusión y creación de la innovación, por la incidencia que puede tener sobre el planteamiento de la política regional.

Estas nuevas aportaciones, en primer lugar, explican, intentando expresarlo de forma resumida, que el equilibrio dinámico del sistema de regiones en el proceso de desarrollo de un país implica necesidad de diferenciación en el crecimiento; la homogeneidad es

sólo la manifestación de unos deseos, pero exenta de todo realismo. Y, por otra parte, ponen de manifiesto que la política regional debe ayudar a que los grandes núcleos urbanos cumplan su función de introductores de la innovación en el país.

Esta política debe tender también a que las interrelaciones espaciales del resto de núcleos urbanos se integren lo más posible a los primeros a fin de que la difusión de la innovación sea más rápida y menos costosa. Estos nuevos conocimientos evidencian la necesidad de que las políticas de reorganización industrial y de mejora de las comunicaciones se deben basar en la estructura jerárquica de la difusión espacial de las innovaciones y deben ser instrumentos que ha de utilizar la política regional además de los ya tradicionales.

Los grandes núcleos urbanos, al ser los centros esenciales para la generación, introducción y difusión del progreso tecnológico dentro de un país, dadas las circunstancias en que esos procesos se realizan, es lógico que ocupen un lugar privilegiado en la política de desarrollo regional. La idea subyacente a esta argumentación está en que a cada nivel de desarrollo le corresponde una determinada estructura urbana y que ésta, a efectos de favorecer el desarrollo, debe ser tal que facilite la difusión de la innovación o sea la movilidad de recursos y conocimientos para poder obtener el mayor crecimiento y desarrollo económicos posibles de cada país y de cada región. Bajo esta perspectiva las grandes ciudades constituyen los núcleos esenciales para generar y difundir innovaciones, -que a su vez aceleran el proceso de desarrollo- y las otras ciudades del sistema urbano de un país deberán adoptar y facilitar la difusión de las mismas al resto del país y esto será tanto más factible cuanto más integradas se hallen las interrelaciones espaciales de unas ciudades con otras.

Al tratar de las razones que justifican el moderno interés por la Ciencia Regional y la Política Regional he apuntado ya, de hecho, los objetivos que generalmente se ha propuesto la política regional. No creo que sea necesario volver sobre aquellas actuaciones regionales que han obedecido sólo a la intención de poner en explotación unos recursos determinados dentro de un área concreta. La preocupación regional en muchos países ha surgido principalmente por las fuertes diferencias de renta existentes entre los habitantes de sus distintas regiones. Esto ha llevado muchas veces a la actuación de los distintos gobiernos para paliar y reducir estas diferencias. El dilema que se plantea al perseguir este último objetivo ha sido evidenciado por los economistas al señalar que la aplicación de los recursos de un país a las zonas que han quedado atrasadas, bajo el funcionamiento de una economía de mercado, puede dar lugar a una disminución de la tasa de crecimiento de la economía considerada globalmente. No sucedería así si se da el caso de que las zonas atrasadas son las que ofrecen mayores rendimientos, pero esto parece imposible si se considera que la economía de mercado ha funcionado más o menos correctamente. Pero también ha surgido el interés por el planeamiento regional del desarrollo económico de un país como medio más adecuado de alcanzar la máxima eficiencia a nivel nacional a través de una adecuada distribución espacial de los recursos. La alternativa ofrecida a este dilema, y que parece ser han seguido la mayor parte de países de economía de mercado, ha sido la de fijarse como objetivos: 1) alcanzar unos mínimos de bienestar social en las zonas más deprimidas de un país; y 2) favorecer, por otra parte, las zonas más dinámicas en orden a obtener una aceptable tasa de crecimiento de la economía del país considerado globalmente. Estos, puede decirse, son los dos grandes objetivos que a la vez o por separado se han propuesto las políticas de desarrollo regional.

De una forma ecléctica se pueden distinguir dos tipos de objetivos fundamentales de la política regional. Objetivos a largo plazo: 1) la integración espacial de la economía de un país a través de la especialización regional, 2) el comercio interregional y la mayor movilidad de los factores, y 3) la eficiencia en la localización a través de los proyectos de inversión. Objetivos a corto plazo: 1) el mantenimiento de un cierto equilibrio entre los niveles de bienestar regionales y 2) la consecución de un ritmo de crecimiento económico nacional que sea congruente con el objetivo anterior. Es evidente que algunos de estos objetivos están directamente interrelacionados.

Conviene señalar que el objetivo, también apuntado, de integración espacial de las ciudades de un mismo país, puede considerarse como un corolario de los objetivos actualmente propuestos a nivel supranacional de una mayor integración de las economías nacionales. En este sentido la integración de las grandes ciudades debería realizarse sin tener en cuenta las tradicionales fronteras administrativas y sí, en cambio, las facilidades físicas de comunicación entre ellas. Este último objetivo, aunque puede obtener resultados a corto plazo, es por su propia naturaleza un objetivo a largo plazo, pero no por ello menos estimable que los anteriores.

Otros objetivos concretos de política regional que se pueden enumerar son los de reducir el desempleo en las zonas atrasadas, facilitar el funcionamiento administrativo, etc., pero los mismos, si bien han sido explicitados de esta forma específica en determinados países, de hecho no son más que objetivos secundarios de los más generales enumerados previamente.

Al tratar de las aportaciones de la Ciencia Regional en mate-

ria de criterios de actuación, objetivos a perseguir e instrumentos a utilizar, no puede dejarse de lado uno de los criterios instrumentales que en gran medida puede convertir en eficaz o no una actuación política planteada correctamente a nivel teórico. Me estoy refiriendo a los órganos de la autoridad administrativa que han de llevarla a término. Posiciones distintas son mantenidas tanto por técnicos como por políticos; son las tesis opuestas de la autoridad única o de la autoridad descentralizada.

Hay convergencia de pareceres en dos extremos importantes. Todos están de acuerdo en que la regionalización del desarrollo económico requiere una mayor grado de intervención que el considerado suficiente en el planeamiento, a nivel nacional, del desarrollo en los países de economía de mercado. Asimismo también hay unanimidad en considerar, como condición necesaria para la eficacia del planeamiento espacial, la coordinación estrecha de los distintos órganos de la autoridad a la hora de tomar decisiones y en su ejecución; no se pueden separar de una política regional, por ser componentes de la misma, las actuaciones en educación, comunicaciones y transportes, urbanismo y vivienda, en política industrial, etc.

La disparidad surge en el momento de determinar quién y cómo ha de planear y llevar a término. En los propios países de economía dirigida, donde la polémica precisamente ha sido mayor, hallamos ejemplos de posiciones extremas -desde la importante descentralización yugoslava a la autoridad central y única de otros países- y países que han pasado de un criterio a otro -Rusia, por ejemplo-. En el mundo occidental, hasta fechas recientes, era la propia tradición política de los países en esta materia el factor determinante a la hora del diseño de los órganos de planificación y ejecución de la

política regional. En líneas generales puede decirse que los países con una gran tradición de autoridad descentralizada, (es el caso de los países anglosajones), se han pronunciado por órganos administrativos descentralizados, mientras que los países latinos han intentado llevar a término sus políticas de desarrollo regional a través de la administración central. Ultimamente, en cambio, esta tendencia se ha ido rompiendo en favor de la autoridad descentralizada; los ejemplos de Italia y, en menor medida, de Francia, son claros en este sentido.

2.— EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN POLITICA REGIONAL

Vistas ya las aportaciones de la Economía Regional en materia de objetivos a alcanzar por la política regional, alternativas e incompatibilidades de los mismos, instrumentos utilizables y órganos de planeamiento y gestión, no puedo dejar de referirme, aunque sea de forma muy sucinta, a las actuaciones concretas de los distintos países sobre desarrollo regional. Analizaré de forma especial las experiencias individuales de los países de la C.E.E. y los esfuerzos de la Comunidad en orden a diseñar una política regional comunitaria, porque la opción de nuestro país por la integración a Europa obliga a tener muy en cuenta los instrumentos que estos países utilizan para resolver problemas semejantes.

Anteriormente se ha puesto de relieve la tardía aparición del tratamiento científico de los problemas espaciales en el desarrollo económico y la modernidad de las políticas dirigidas a resolver los problemas de las disparidades regionales en la distribución de la renta, a asignar correctamente la utilización territorial de los recursos, a integrar las distintas áreas de una economía nacional, etc. La ausencia de actuaciones directas en materia de política regional, si se excep-

túan las encaminadas a poner en explotación unos recursos abundantes de un área concreta, no ha impedido que los países optasen de hecho, consciente o inconscientemente, por una forma de desarrollo regional, porque no hay política económica general que sea neutra en orden a la distribución y movilidad de los recursos. La política económica de la mayoría de países de economía de mercado ha favorecido e impulsado las grandes concentraciones urbanas, en torno a los denominados actualmente ejes de desarrollo, y que, con el transcurso del tiempo, se han ido extendiendo hasta abarcar, en los países más favorecidos, la mayor parte de su territorio; en los países más alejados de esos ejes de desarrollo han permanecido, en el mejor de los casos, amplias zonas deprimidas o bien el desarrollo económico se ha limitado a unos pocos núcleos urbanos. Esta dispar evolución ha comportado, cuando en la última década se ha pretendido intervenir directamente en el desarrollo espacial, que la gravedad de los problemas fuese muy distinta de un país a otro, que los objetivos de una política regional fuesen compatibles en un país e incompatibles en otro e, incluso, que la eficacia de una política variase totalmente de una nación a otra. Las experiencias ajenas han de sernos útiles en la medida en que sepamos valorar las circunstancias y condiciones en que tuvieron lugar.

Las distintas acciones de desarrollo regional han sido dirigidas o bien a impulsar la expansión de regiones atrasadas o bien a reconvertir la economía de regiones de antigua industrialización en las que la regresión de unos sectores no ha sido compensada por el desarrollo de las industrias en expansión. En el primer grupo de regiones cabe distinguir tres tipos: regiones que disponen ya de centros industrializados pero que cuenta, también, con zonas menos desarrolladas, regiones con actividad agrícola dominante y población densa y regiones

con actividad agrícola dominante y población dispersa. A esta tipología de actuaciones espaciales todavía han de añadirse las encaminadas a evitar la excesiva concentración de las actividades productivas en áreas fuertemente desarrolladas. En países ampliamente industrializados, como Alemania, Bélgica, Holanda, Inglaterra, etc. la política regional ha pretendido preferentemente la extensión de la industrialización a núcleos de población secundarios a fin de cubrir el vacío existente entre las grandes concentraciones urbanas y, a la vez, frenar, en cierta medida, la excesiva aglomeración. En Italia y Francia, en cambio, la existencia de grandes regiones de economía esencialmente rural ha forzado a un tipo de actuaciones distintas; en estas regiones debían crearse aún los centros primarios de industrialización. Se trata de países y áreas en distinta fase de desarrollo y ello comporta diferencias en la utilización de los instrumentos de política regional y, sobre todo, en la eficacia de esa política. La experiencia de estos países ha puesto de relieve que es mucho más fácil crear un centro industrial, que muchas veces es un fenómeno espontáneo, en regiones en que ya existe una red de núcleos bastante desarrollados, que tener que partir de cero y crear todos los elementos.

Aunque existe una gran diversidad de instrumentos de política regional utilizada por estos países, a efectos de síntesis creo que pueden agruparse en tres grandes categorías. En primer lugar, las medidas dirigidas a crear las condiciones de base para que la instalación de industrias pueda tener lugar; son las actuaciones encaminadas a modificar las infraestructuras. En segundo lugar, aquellas medidas encaminadas a compensar las ventajas infraestructurales y de economías externas que las regiones desarrolladas tienen en relación a las deprimidas; son las ayudas financieras y las exenciones fiscales. Finalmente, la ordenación de la acción administrativa a nivel local, regio-

nal y nacional a fin de potenciar la efectividad de los anteriores instrumentos.

Las medidas adoptadas en orden a modificar las infraestructuras de una región van desde la creación de una adecuada red de comunicaciones interiores a aquellas que unen los grandes centros industriales del país; desde la preparación de zonas industriales dotadas de los servicios e infraestructuras necesarias al equipamiento social y cultural -vivienda, servicios de asistencia sanitaria, centros docentes, etc.- pasando por la formación y readaptación profesional y por la asistencia técnica a las empresas.

La creación de una red de comunicaciones suficiente ha sido la condición necesaria para que la industrialización pudiese iniciarse y prosperarse al mismo tiempo; en algunos países esta actuación no ha tenido relevancia porque la red ya existía, pero en otros, como Italia y últimamente Francia, ha sido la acción decisiva y a la que se le ha destinado más recursos. La propia cuantía de las inversiones que estas obras comporta ha obligado en estos últimos países a fijar prioridades que han jugado en favor de los centros industriales que mejores perspectivas de desarrollo ofrecían.

El poner a disposición de las empresas polígonos ordenados y equipados para la instalación de industrias ha sido una actuación común a todos los países, aunque su aplicación concreta haya presentado múltiples formas; alquiler de suelo ordenado por un largo período de años, venta de este suelo o cesión gratuita del terreno, construcción, venta o alquiler de instalaciones industriales completas, etc. Las ventajas que esta política comporta son realmente importantes; permite la reducción del coste de los trabajos tanto para las empresas

como para las autoridades públicas, facilita el desarrollo de los servicios, las distintas empresas se crean economías externas entre sí, mejora la cualificación de la mano de obra, impide que la mano de obra dependa de una sola actividad o de una sola empresa, etc. Pero su eficacia ha sido dispar. En general puede afirmarse que ha dado resultados positivos en aquellos países desarrollados en que se trataba de promover centros secundarios siempre que se han concentrado esfuerzos en un reducido número de núcleos; en las grandes regiones deprimidas su eficacia ha sido más problemática y sobre todo mucho más lenta, al depender de una actuación paralela en materia de comunicaciones y servicios básicos, que no siempre se ha llevado a término, y de la existencia o no del planeamiento de las grandes líneas de la futura estructura industrial de la región. En la aplicación de este instrumento de desarrollo regional se ha puesto frecuentemente en evidencia la necesidad de una coordinación estrecha entre los distintos niveles de las autoridades administrativas; cuantiosas inversiones han resultado improductivas o han tardado en dar frutos tanto por deficientes localizaciones debidas a decisiones desafortunadas de autoridades locales, por falta de una visión global o de un planeamiento a largo plazo, o de autoridades centrales por desconocimiento de las realidades locales, como por no asumir cada nivel de administración las responsabilidades que le correspondían.

Al iniciarse las políticas directas de desarrollo regional las actuaciones se centraron en la creación de polígonos industriales, pero pronto las autoridades responsables se percataron que esa política era insuficiente para promover el desarrollo de una región atrasada y que, además de dotarla de las infraestructuras de comunicaciones y de unirla a los grandes centros de desarrollo, era necesario asegurar su equipamiento social y cultural y la formación de la mano de obra de

que la industria tuviese necesidad. En este sentido, Bélgica, Holanda, Alemania, Inglaterra, Italia, etc., consideran, por ejemplo, la construcción de viviendas para obreros y técnicos como un elemento indispensable y es objeto de un programa regional ordinario o se reservan contingentes especiales de viviendas para los núcleos de desarrollo o bien se subvenciona directamente la construcción de viviendas realizadas por las empresas situadas en las áreas de desarrollo. Lo mismo cabe decir respecto al equipamiento sanitario y cultural. En las regiones más deprimidas y tradicionalmente rurales la actuación de las autoridades no ha intervenido tanto en la realización de este equipamiento básico como en intentar modificar actitudes y comportamientos ligados a tipos de actividades tradicionales.

La existencia de mano de obra no cualificada es sólo una ventaja para un pequeño número de empresas: éstas deben encontrar personal ya formado o los organismos capaces de permitir una rápida adaptación. Países como Bélgica, Alemania, Francia, Inglaterra, Holanda y U.S.A., disponen de una red de escuelas y centros de formación profesional considerada generalmente como suficiente; en estos países se concede ayuda financiera para la formación. El caso de Italia es muy distinto; el Mediodía de Italia dispone de abundante mano de obra de débil cualificación; al propio tiempo los centros de formación no pueden asegurar el nivel necesario para las empresas. Para paliar este desfase se inició la experiencia de los “centros interempresas” en las zonas que tienen ya una mayor concentración industrial.

La descentralización de la enseñanza superior y de las instituciones científicas ha dado también resultados positivos tanto porque ayuda a vencer la negativa de directivos y cuadros técnicos a despla-

zarse como porque permite colaboraciones importantes entre industria e investigación aplicada; se afirma, por ejemplo, que la Facultad de Ciencias de Grenoble ha jugado un papel importante en el desarrollo de la industria electrónica en aquella región.

Todos los países, en mayor o menor medida, han utilizado y utilizan las ventajas financieras y fiscales como instrumento de política de desarrollo regional: subvenciones en capital, bonificaciones de interés, créditos a interés reducido, garantías del Estado, participaciones del Estado, exenciones y bonificaciones fiscales, subsidios por obrero empleado, etc. Pero la comparación de los sistemas aplicados revela grandes diferencias. Bélgica, por ejemplo, ha centrado las ayudas ofrecidas en las bonificaciones de interés y la garantía del Estado; Suecia e Italia en la subvención de capital y el crédito a interés reducido; Inglaterra, Canadá, Francia y Holanda casi únicamente en la subvención; Alemania y Estados Unidos en el crédito a interés reducido. También en el método de cálculo de las subvenciones y de los créditos las diferencias son notables. En unos países la ayuda financiera se concede por metro cuadrado edificado; en otros en función del número de puestos de trabajo creados o de la inversión efectuada. Las razones de estas diferencias radican en la propia diversidad de los problemas regionales y en la propia estructura económica; sobre todo la estructura del sistema bancario está en la raíz de estas diferencias, pues muchas de las ayudas pretenden paliar la debilidad del sistema de crédito a largo plazo, el escaso desarrollo de la red de bancos regionales y la centralización excesiva del sistema bancario y de las Cajas de Ahorro que no permiten en muchos casos a las delegaciones e incluso a los organismos locales o regionales disponer libremente de los depósitos que reciben, etc. La adopción y, al propio tiempo, la eficacia de estos distintos tipos de ayuda financiera

está ligada asimismo al tamaño de las empresas. De hecho, a las ayudas financieras y también a las fiscales se les ha atribuído distintas funciones: compensar la insuficiencia de las infraestructuras, proveer medios de financiación a ciertas empresas, orientar la localización de industrias y seleccionar las ramas de actividad a promover. Pero estas funciones las han cumplido de muy distinta forma. La experiencia de estos países muestra que este tipo de ayudas sólo ha compensado la insuficiencia de la infraestructura de forma inadecuada y provisional; lo mismo cabe decir respecto a la falta de las economías externas derivadas de la presencia de otras empresas. La ayuda financiera sí ha jugado un papel importante en las otras tres funciones, siempre que haya ido acompañada de una actuación suficiente en infraestructuras. Pero la experiencia de estos mismos países también muestra que las ayudas financieras permanentes falsean las estructuras industriales sin que se llegue al objetivo perseguido de crear un centro de desarrollo que se autoimpulse. Asimismo, estas ayudas han creado problemas graves de competencia entre empresas y áreas que han llevado a la destrucción de empresas sanas y a veces a la posterior desaparición de las subvencionadas cuando ha desaparecido el estímulo externo.

En este análisis de las experiencias internacionales en política regional falta todavía tratar de la adaptación de la organización administrativa a los problemas de desarrollo regional. En los países europeos las diferencias en su estructura administrativa son importantes, como resultado de un largo proceso histórico de reformas, pero la política activa de desarrollo regional ha obligado en todos ellos, con mayor o menor intensidad, a introducir modificaciones en su sistema administrativo.

Las competencias a nivel municipal, regional y nacional, están

bastante descentralizadas en los países anglosajones, mientras que en los países latinos la centralización ha sido mucho más acusada. En el primer grupo de países, los municipios pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo, especialmente en la implantación industrial y en la creación de la infraestructura local. La dificultad más frecuente con que se enfrentan es la insuficiencia de medios económicos y de recursos humanos. Para intentar superarla, en muchos países se ha acudido a las dotaciones especiales para los municipios de las áreas a desarrollar y a las asociaciones de municipios; los escalones administrativos superiores sólo intervienen, subsidiariamente, en aquellas tareas que los municipios no pueden realizar. En los países de estructura administrativa centralizada y en que, a la vez, los problemas regionales son muy acusados, como Italia y Francia, ha sido necesario crear instituciones especiales con funciones exclusivas en favor del desarrollo de regiones atrasadas; es el caso de la Casa para el Mezzogiorno en Italia y de las Sociedades de Desarrollo Regional en Francia. De hecho en todas partes subsisten problemas en orden a asociar e interesar a los habitantes de las regiones a los problemas del desarrollo, a asegurar una eficaz coordinación horizontal y vertical de los distintos niveles y servicios administrativos y a proporcionar a los diferentes organismos el personal y medios financieros necesarios para poder afrontar los problemas del desarrollo regional. En los últimos años se observa una mayor preocupación, en los países de Administración Central fuerte, en favor de la descentralización administrativa dotando a las autoridades regionales y locales de más amplias competencias y recursos.

Para terminar este repaso de las actuaciones de otros países querría poner de manifiesto que una política teóricamente correcta aplicada en países distintos o en períodos diferentes en idéntico país

ha dado resultados dispares. Por ejemplo, en Inglaterra, la política de favorecer la localización industrial en el Norte del país tuvo éxito desde un principio; en Italia, en cambio, las industrias no se han instalado en el Sur hasta muy recientemente a pesar de que la política de desarrollo del Mezzogiorno lleva muchos años aplicándose. Creo que la razón fundamental radica en la existencia o no en un país de una estructura industrial dotada de empresas suficientemente fuertes que puedan aprovechar de forma positiva los incentivos de una localización en áreas subdesarrolladas. Esta explicación se basa en las aportaciones de los científicos sobre el papel que juega la información y la innovación tecnológica en el desarrollo, la forma de su difusión, etc. Inglaterra tenía ya grandes empresas industriales para las cuales les era indiferente, dados ciertos incentivos, instalarse en un lugar u otro, porque su centro aseguraba la información y la innovación. No eran empresas regionales las que imprimían a un nuevo centro industrial la capacidad para autosostener su expansión, sino las grandes empresas nacionales e internacionales. En Italia, en cambio, este tipo de empresas no se han desarrollado hasta la última década, pero han sido éstas las que posteriormente se han instalado en el Sur.

Finalmente debo hacer referencia a los esfuerzos que la C.E.E. está haciendo para definir y poner en práctica una política común de desarrollo regional. A raíz de la conferencia sobre economías regionales celebrada en Bruselas en 1961, la Comunidad encargó a unos grupos de trabajo que estudiaran la política regional de los países miembros y que formularan recomendaciones sobre la materia. Es del máximo interés, por su valor y vigencia, recordar algunas de las conclusiones de estos grupos de trabajo. Así, al fijar los objetivos que la política regional debe seguir se decía: "La política regional no

debe tender a contrarrestar sistemáticamente las tendencias a la concentración en la medida en que ellas están económicamente justificadas, ni a frenar el crecimiento de las regiones más desarrolladas. La búsqueda de una nivelación general tendría indudablemente como efecto dificultar el progreso económico y técnico. Se trata, más bien, de evitar las evoluciones extremas"... "En algunos casos excepcionales aparece una cierta incompatibilidad entre el objetivo social y la distribución óptima de los factores de producción que reclama un compromiso realista. Debe darse prioridad a las acciones regionales que contribuyen más eficazmente a la expansión de la economía nacional y comunitaria, pero deben tomarse las medidas necesarias en el plano social para remediar las dificultades que una acción, justificada únicamente por razones económicas, no podría resolver".

Al tratar de la selección de la política regional a aplicar se recomendaba: "En las regiones donde existen centros industriales la política económica debe tender, a la vez, a mantener el dinamismo de tales centros motrices, evitando excesos de concentración". "En las grandes regiones con actividad agrícola predominante el primer objetivo debe ser la constitución de una especie de polo de desarrollo; conviene, mientras no exista un centro de este tipo, evitar la dispersión de esfuerzos de los poderes públicos. La implantación de industrias en centros secundarios puede aportar una solución a los problemas sociales locales; pero, a falta de un centro de desarrollo dinámico en la región, estas industrias tienen el peligro de desaparecer".

A la hora de recomendar instrumentos concretos de desarrollo regional los informes de los distintos grupos resaltan el carácter de requisito necesario e imprescindible de la dotación de las infraestructuras adecuadas y la necesidad de la concentración de esfuerzos y

recursos. Al propio tiempo en relación a las ayudas financieras y fiscales señalan que “éstas no pueden asegurar por si solas el desarrollo de las regiones subdesarrolladas, que difícilmente pueden compensar las insuficiencias de infraestructura”, pero que “pueden desempeñar un papel muy eficaz como estímulo a la inversión” y que “sólo deben favorecer a las empresas económicamente sanas y competitivas”.

El tema de una política comunitaria de desarrollo regional, en la que se supere el problema de las fronteras administrativas nacionales y se vaya al tratamiento de regiones homogéneas por razones económicas, culturales o lingüísticas, ha ido cobrando progresivo peso en las preocupaciones de los órganos de la C.E.E. El año 1971 fue en este sentido un período especialmente activo y en 1972 se ha ido avanzando; especialmente la conferencia en la cumbre de París ha representado para la política regional comunitaria un gran paso. Ciertamente no se ha llegado todavía a instrumentar esa política comunitaria, porque los intereses son muy diversos y los problemas importantes. Pero el desarrollo de la Comunidad muestra que, por grandes que hayan sido los obstáculos, siempre se ha llegado a una solución aceptable y el proceso integrador ha continuado progresando. Es de prever, por tanto, que igualmente sucedería en la política regional, lo cual obliga a nuestro país a seguir atentamente los pasos que en este campo dé la Comunidad a fin de tenerlos presentes a la hora de establecer y orientar nuestra política regional actual.

3.— LA POLITICA REGIONAL EN ESPAÑA

Vistas ya las aportaciones de la Economía Regional y las actuaciones y orientaciones de diversos países en materia de desarrollo regional, debo pasar al análisis de las experiencias españolas y, finalmente, al diseño de las grandes líneas de la que, a mi entender, debe ser la política regional en esta fase de nuestro desarrollo económico y habida cuenta de los problemas concretos que el país y las regiones registran.

Como he indicado al principio, nuestro país no ha permanecido ajeno a la problemática regional e, incluso, puede afirmarse que ha sido una preocupación viva que de forma recurrente se ha ido manifestando en el transcurso de los años. De creador del primer polo de desarrollo de España ha sido calificado Pablo de Olavide con la colonización de Sierra Morena que, según el más prestigioso historiador de la economía española, Vicens Vives, es uno de los capítulos preferentes de la historia de España en el siglo XVIII; esta experiencia hoy la denominaríamos ordenación regional de Sierra Morena. La organización de las Confederaciones Hidrográficas en el año 1926 constituyeron un intento de planificación regional al ordenar unas regiones en función de las cuencas de los principales ríos. En 1944 se

creó el Consejo Económico Sindical Nacional con facultades para redactar planes económicos referentes a todas las regiones españolas, tanto en el ámbito provincial como en el interprovincial y nacional. En 1946 nacieron los Planes de Ordenación Económica y Social de las provincias españolas, que dieron lugar más tarde a una serie de actuaciones entre las que destacan el Plan Badajoz (1952) y el Plan Jaén (1953), verdaderos programas de inversión dirigidos a transformar la economía de dos áreas deprimidas del país. En 1958 aparece otro tipo de planificación regional, a través de los Planes de Grandes Zonas Regables dentro de la política general agrícola y de los Planes Provinciales o Regionales de Servicios Técnicos. La creación en 1961 de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos representa la dotación a las provincias de un órgano para promover y coordinar su desarrollo.

Esta enumeración es sólo un ejemplo de la progresiva preocupación de la Administración por el desarrollo regional, dejando aparte el que en algunos casos afrontara éste de manera parcial y que la multiplicidad y heterogeneidad de los organismos creados hayan podido representar un obstáculo para la eficacia global. Posiblemente el principal inconveniente haya provenido de la falta de un planteamiento a nivel nacional que integrase y coordinase las actuaciones parciales a nivel provincial y regional de los distintos organismos. Esta dificultad va a ser superada con la adopción de la planificación indicativa a través de los planes de Desarrollo Económico y Social.

El establecimiento de la planificación indicativa en el país es coincidente con una fuerte sensibilización por la problemática regional, que se ve favorecida por la aparición de estudios que ponen de manifiesto la importancia y dirección de los movimientos migratorios

internos y las diferencias regionales en el nivel de vida. El I Plan de Desarrollo (1964-1967) es muestra evidente de esta preocupación; en él se formula por primera vez una política de desarrollo regional global y congruente. Esta línea será intensificada y mejorada en el II Plan (1968-1971) y, sobre todo, en el tercero.

El I Plan dice textualmente: “La situación especial de las zonas insuficientemente desarrolladas del país se afronta gracias a una política de desarrollo regional que asegure la participación equilibrada de todas las regiones en el bienestar económico y social” y establece como objetivo de esta política regional la reducción de la “desigualdad de las rentas per cápita entre las diferentes regiones y que, en ciertos casos, no se justifican por las diferencias geofísicas o de dotación en recursos humanos y materiales”. Este objetivo se pretende alcanzar a través del fomento de la industrialización de estas regiones, de la mejora agrícola y de la modernización de los servicios. Para el fomento de la industrialización, en algunos casos selectiva, se crean los polos de promoción y desarrollo y los polígonos industriales, estableciéndose estímulos e incentivos de carácter fiscal y financiero a fin de que el sector privado ubique en ellos sus centros productivos. Para la mejora del sector agrícola, aparte de los planes de concentración y colonización, se acuerdan una serie de acciones en orden a la industrialización de los productos agrarios, la mejor dotación de centros de enseñanza, la formación profesional, etc. Se concede prioridad en la elaboración de proyectos y en la utilización de recursos crediticios a fin de conseguir la modernización de los servicios.

En el II Plan se sigue fundamentalmente la misma estrategia de desarrollo regional adoptada en el primero, aunque se amplían los ins-

trumentos y las acciones especiales. En este sentido, destaca el establecimiento de polígonos de descongestión de alguna de las grandes áreas urbanas. La mayor novedad, en relación a la anterior, radica en que por primera vez se afirma la conveniencia de utilizar la ordenación y organización del territorio como instrumento eficaz de la política de desarrollo regional. Así, se trata ya de planificación urbana, de actuaciones sobre las infraestructuras y servicios de las áreas metropolitanas, de equipamiento de servicios en las zonas en que la población está dispersa en pequeños municipios, etc. De todas formas las modificaciones no son sustanciales, pues el núcleo principal de la política regional continúa siendo la industrialización de algunas regiones atrasadas por medio de la política de polos de desarrollo y el sistema de incentivos y ayudas de carácter financiero y fiscal.

, No creo que sea necesario entrar en mayores detalles descriptivos de la política regional española, pues son ampliamente conocidos. En cambio, sí me parece conveniente intentar hacer un ligero balance de esta política, a pesar de las limitaciones que impone la corta perspectiva histórica de que se dispone, porque habrá de proporcionarnos enseñanzas provechosas para el diseño de la política regional en el próximo futuro.

Ocho años, desde el inicio de una política regional integral, es un corto período para poder juzgar sobre sus resultados. La industrialización y el desarrollo son procesos que requieren tiempo. El riesgo de emitir un juicio precipitado resulta mayor todavía en el presente caso si se tiene en cuenta que algunas de las actuaciones en favor de la industrialización y el desarrollo de regiones deprimidas se han iniciado de hecho hace seis, cuatro y hasta dos años. Por otra parte, el mantenimiento de la política de incentivos puede distorsionar tam-

bién la validez de unas apreciaciones, por cuanto el éxito o el fracaso en estas actuaciones debe medirse por la constatación de si se ha llegado a crear un desarrollo capaz de autosostenerse, después de un cierto período, sin necesidad de ayudas externas y artificiales. De todas formas, ello no obsta a que puedan hacerse unas primeras apreciaciones sobre los resultados de la política regional de estos últimos ocho años, sujetas a revisión a la luz que suministre una mayor perspectiva histórica.

Las primeras evaluaciones sobre la política de polos arrojan, en general, resultados positivos. El número de puestos de trabajo creados ha sido en la mayoría de los casos bastante elevado y, lo que es más importante, parece ser que ha resultado barato en relación a lo que ha costado su creación en acciones semejantes de países como Italia e Inglaterra. Por otra parte, la comparación entre objetivo final-reducción de las disparidades regionales en el nivel de vida- y resultados obtenidos también ofrece un saldo positivo; la relación existente entre la renta per cápita provincial máxima y la mínima ha pasado, desde 1955 a 1970, de 4,41 a 2,77, y si la comparación se limita al período 1964-1970 esta relación ha descendido de 3,23 a 2,77. Puede afirmarse que ha habido una suave tendencia hacia una mayor igualdad provincial en la renta por habitante y que la política regional ha cubierto, por tanto, su objetivo básico en mayor o menor medida.

La constatación de un balance positivo no impide que pueda pensarse que podrían haber habido estrategias alternativas que hubiesen dado resultados mejores; por ejemplo, que se hubiesen creado mayor número de puestos de trabajo con el mismo gasto, que se hubiesen reducido en mayor cuantía las desigualdades regionales o

que se hubiese conseguido un mayor ritmo de crecimiento con una disminución semejante de las diferencias. En este sentido deben interpretarse las observaciones que a continuación hago a la política regional aplicada en los últimos ocho años.

El corto período de un Plan y la preocupación por las disparidades regionales posiblemente son las causas que hicieron olvidar que la ordenación territorial, sólo ligeramente apuntada en el II Plan, y la planificación física, como se ha puesto en evidencia previamente, deben marchar al unísono con una política económica de desarrollo regional. La falta de este planteamiento conjunto hizo que se cargase el acento en la promoción de actividades productivas en las áreas seleccionadas y que surgiesen luego problemas en materia de infraestructura y servicios en esas mismas áreas y en las grandes concentraciones urbanas e industriales. Este mismo enfoque llevó a que los polos de desarrollo se planeasen como centros hacia los cuales debía orientarse la instalación de industrias, con el riesgo de beneficiar a empresas que posteriormente no podrán subsistir, mientras que cabía otra estrategia, la de planearlos como centros que atraen población, porque se han equipado adecuadamente, y en los que se llevan a término una serie de actividades económicas relacionadas entre ellas que tienen suficiente dinamismo para generar su propio desarrollo futuro. Este tipo de estrategia requiere un mayor plazo de ejecución, pero asegura por sí misma la expansión futura de los polos.

La abundancia de polos, áreas de promoción industrial, acciones especiales, etc. ha representado, por otra parte, una gran dispersión de los esfuerzos, con el peligro de no modificar la jerarquización de los centros urbanos de que se parte. En cambio, la experiencia exterior ha demostrado que la concentración es requisito indispensa-

ble para alcanzar un tipo de aglomeración urbana que maximice las economías externas de la urbanización.

Por otra parte, dado el nivel de retraso comparativo de la industria española en relación a la de los países competidores y el bajo índice de integración nacional de la economía española, un sistema de industrialización del país a través de la localización de las industrias en mercados regionales favorece este retraso, por cuanto hace más difícil que la innovación tecnológica llegue a esas industrias con la rapidez requerida.

También la experiencia de los demás países, como he señalado anteriormente, ha demostrado que el sistema de ayudas financieras y fiscales no llega a compensar la insuficiencia de la infraestructura y que da pie al establecimiento de industrias mal planeadas. En cambio, resulta más eficaz dar las ayudas en forma de vías de comunicación, servicios básicos, terrenos industriales equipados, viviendas, centros de enseñanza, etcétera.

En el II Plan se introdujeron algunas acciones de descongestión. Las actuaciones concretas parecen haber sido costosas y en algunos casos, por haberlas planeado demasiado lejos de las grandes concentraciones, han atraído población procedente más de otras áreas que de las concentraciones a descongestionar. Por otra parte no se dispone de información suficiente que demuestre que el coste social de las grandes aglomeraciones sea más importante que las economías externas -beneficios- que crean las mismas. Uno de los instrumentos utilizados para frenar la congestión ha sido normalmente la política de construcción de viviendas de calidad y asequible a la mayoría de la población activa, acompañada de un planeamiento y

una actuación urbanística adecuados.

Finalmente, no puede dejar de reconocerse que todos estos problemas y nuevos planteamientos han creado dificultades a causa de la organización administrativa del territorio y por insuficiencia de coordinación entre los distintos organismos que han de intervenir en la ejecución de la política regional. Resultan evidentes, por la frecuencia con que se ha insistido en el tema, la escasez de recursos financieros de las entidades locales, la conveniencia de organismos que superen los límites de competencia de las actuales administraciones locales y provinciales, la necesidad de acentuar la coordinación entre los distintos organismos de la Administración Central, la necesidad de mejorar la información a niveles espaciales inferiores al nacional, etcétera.

En el momento de emitir juicio sobre la aplicación de la política regional o de intentar diseñarla para un país como el nuestro, no puede olvidarse que las características de un país en vías de desarrollo hacen más difícil hallar la estrategia adecuada y más costoso obtener resultados positivos que en los países ya industrializados. El problema de las disparidades regionales en el nivel de vida y de la escasa integración de la economía nacional son mucho más graves y dan pie a problemas sociales tales que obligan, en casos concretos, a adoptar líneas de actuación que escapan a la pura racionalidad económica. Al propio tiempo se agudizan los problemas de incompatibilidad entre los objetivos clásicos de la política regional.

Anteriormente se han indicado cuales debían ser los objetivos finales de una política de desarrollo regional: eficiencia en la utilización de los recursos o máximo crecimiento de la economía nacional,

reducción de las diferencias regionales en el nivel de bienestar e integración de la economía nacional. Para el caso concreto de nuestro país y como objetivos básicos de la economía española creo que a los citados debe añadirse uno más, la integración económica internacional, especialmente a Europa. Es evidente que algunos de estos objetivos están en conflicto entre sí. Pretender alcanzar una rápida integración espacial de la economía española requiere cuantiosas inversiones, parte de las cuales tendrán una rentabilidad a muy largo plazo, lo cual no es compatible con la eficiencia a corto plazo en la utilización de los recursos; conflicto semejante surge entre una acelerada elevación de los ingresos per cápita en las regiones menos desarrolladas y la maximización del crecimiento del producto nacional bruto. Por ello un planteamiento realista de la política a seguir exige una jerarquización de objetivos y el establecimiento de unos límites a cada uno de ellos hasta los niveles a que resulten compatibles. Al propio tiempo, el clasificar qué objetivos son alcanzables a corto plazo y cuáles a largo es imprescindible para la fijación de una correcta estrategia y para evitar frustraciones y desalientos futuros.

El estadio de desarrollo que ha alcanzado nuestro país y la opción tomada hacia la integración a la C.E.E. fuerzan a que el país cuide extremadamente la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles a fin de conseguir el mayor ritmo de crecimiento posible. Este objetivo sólo puede quedar limitado por su compatibilidad con el de dotar a todas las áreas geográficas de unos servicios básicos que aseguren niveles mínimos de bienestar a toda la población. El máximo crecimiento, con la anterior limitación, creo que debe ocupar el primer lugar en la jerarquización a establecer. En segundo lugar ha de situarse la reducción de las diferencias en los niveles de bienestar regionales, pero no puede olvidarse que este objetivo sólo puede ser

resultado de un largo proceso de diferencias continuas en las tasas de crecimiento regional y que de ninguna forma puede confiarse en su consecución mediante la realización de unas inversiones en un corto período de tiempo. Siguen a continuación los otros dos objetivos, integración nacional e internacional. El orden jerárquico de objetivos que la política económica nacional debería establecer es la siguiente:

- 1º.— Máximo crecimiento por medio de la eficiencia en la utilización de los recursos.
- 2º.— Mantenimiento de un cierto equilibrio en el nivel de vida de las distintas regiones, a corto plazo, y reducción continuada de las diferencias, a largo.
- 3º.— Integración de la economía nacional, a través del comercio interregional, la especialización regional y la movilidad de los factores.
- 4º.— Integración económica internacional, a través de la integración a la C.E.E.

Estos dos últimos objetivos son también fruto de un proceso que requiere tiempo, aunque el cuarto puede en alguna forma acelerarse.

La jerarquización propuesta es más una exigencia para establecer la estrategia a seguir y para elegir los instrumentos a utilizar que una cuestión de fondo, ya que las interrelaciones existentes entre los distintos objetivos son muy importantes. El crecimiento económi-

co amortigua el problema de las disparidades regionales de renta; la integración económica nacional también ayuda a reducir las diferencias; la integración económica a Europa, dada la organización de las relaciones económicas internacionales, se ha convertido en un requisito necesario para que pueda mantenerse un ritmo de expansión interna aceptable; etc.

Antes de tratar de la instrumentación de la política regional he de señalar que el planeamiento regional debería tener un horizonte mucho más amplio que la planificación nacional y, sin duda, que el limitado período de cuatro años de los Planes de Desarrollo. Aparte de que permitiría una mayor racionalidad en las inversiones futuras el afrontamiento de los problemas regionales con una perspectiva mucho más amplia los convierte en más tratables y evita las frustraciones y la dispersión que una política a corto plazo lleva consigo. Es cierto que la ampliación del horizonte de las proyecciones comporta siempre un cierto grado de especulación y obliga a su revisión periódica, pero sus ventajas son notables.

Las aportaciones de la ciencia regional y las experiencias externas muestran que uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo regional es la política territorial. Entre los problemas regionales es necesario diferenciar dos tipos, el de las diferencias regionales de nivel de vida y el más genérico, de la organización espacial del país. Ambos son diferentes aunque se presenten superpuestos. La organización del territorio tiene un carácter más genérico y su planeamiento y ejecución es un paso imprescindible a fin de que los cuatro objetivos señalados para nuestro país puedan ser alcanzados. Por ello creo que la instrumentación de la política regional española debe partir de un programa, a largo plazo, de organización

espacial en el que se definan las áreas metropolitanas, los grandes ejes de desarrollo, los centros secundarios de expansión, las áreas rurales y sus centros de convergencia, etc. De ahí surgirán, en función de la jerarquía y niveles de compatibilidad de los objetivos finales, las actuaciones concretas en materia de vías de comunicación, de equipamiento social y cultural, de preparación de suelo industrial y de polígonos industriales, de zonas de descongestión, etc. y las políticas pertinentes para orientar y estimular las actividades productivas del sector privado hacia los asentamientos que el programa haya establecido. En este sentido creo que el tercer Plan ha dado un importante paso hacia un más eficaz planeamiento de la política regional al haber optado por una determinada organización del espacio nacional.

Congruentemente con el orden jerárquico que deben guardar los objetivos finales, entiendo que en una primera fase deben concentrarse los esfuerzos en subsanar el grave déficit de las áreas metropolitanas en materia de infraestructuras y servicios básicos. En ellas está concentrado un elevado porcentaje de las fuerzas productivas del país y el mantenimiento del actual déficit de equipamiento básico conduce a la progresiva pérdida de competitividad y de capacidad de elevación de la productividad de estas fuerzas. Otra opción no sólo representaría la renuncia al objetivo del crecimiento máximo sino también a conseguir la continuada reducción de las diferencias regionales. No debe perderse de vista que, al igual que ha sucedido en otros países, las principales empresas que se han ubicado en los polos de desarrollo proceden o bien de las grandes concentraciones urbanas, o al menos están ligadas de una forma u otra a empresas en ellas existentes, o bien del exterior. La pretendida integración a Europa difícilmente puede resultar beneficiosa si sorprende a la industria del país en una situación desventajosa.

La localización industrial debe orientarse, primero, hacia los grandes ejes de desarrollo que la dinámica natural del país ya ha definido claramente, a fin de aprovechar las economías externas que ello reporta y, en segundo lugar, hacia los centros secundarios de expansión. Esta es una labor que requiere un largo período de tiempo; por ello son necesarios unos criterios de prioridad como los señalados. Las medidas de estímulo y orientación de la localización industrial deben ser de carácter infraestructural y de equipamiento; las ventajas financieras y fiscales sólo deberían tener, en general, un carácter subsidiario y en tal caso debería estudiarse, para cada tipo de asentamiento, si es conveniente primar la creación de puestos de trabajo o la intensidad de capital.

La política de industrialización territorial y los objetivos segundo y tercero hacen necesario que progresivamente se vaya perfeccionando el sistema de comunicaciones que una los centros de las áreas rurales a los núcleos urbanos secundarios y éstos a los grandes ejes de desarrollo que ligan las áreas metropolitanas.

La integración de España a la C.E.E. tendrá efectos sobre la jerarquía que mantienen nuestras regiones y parece que, en general, estos efectos, en ausencia de una política correctora, pueden ser negativos. Las áreas más avanzadas europeas ejercerán una fuerza de atracción de recursos de nuestras actuales regiones más desarrolladas, que en el contexto supranacional sólo serán regiones intermedias. Además, los efectos depresivos que esta atracción europea tenga sobre las regiones avanzadas españolas se transformarán en un fenómeno semejante para todo el país. Pero, por otra parte, también las zonas desarrolladas tienen efectos positivos de dispersión sobre las deprimidas. Ante esta perspectiva cabe una doble acción orientada a

contrarrestar las consecuencias negativas y a estimular las positivas: crear las condiciones para que los efectos positivos de dispersión se vean acrecentados, de forma que al industrial europeo le sea atractivo instalarse en nuestro territorio, y acentuar la fuerza atractiva de nuestras regiones polares, favoreciendo su inserción en los grandes ejes de desarrollo de Europa. Asimismo, la integración a la C.E.E. reforzará la polaridad de la zona Nordeste del país, lo que apoya la prioridad, indicada anteriormente, en favor de las inversiones en las grandes áreas metropolitanas, localizadas precisamente en esta zona. La polaridad de esta área tenderá a extenderse al resto de regiones en la medida en que se avance en la integración nacional a través de la adecuada política de comunicaciones.

La política regional española tampoco puede olvidar que la orientación de la futura actuación comunitaria en materia de desarrollo regional parte de la definición y tratamiento de regiones homogéneas independientemente de las antiguas fronteras administrativas nacionales. Por ello la integración futura de nuestro país a la C.E.E. obliga a que la política regional adoptada permita la programación regional conjunta de España con los países vecinos, directriz que establece, por cierto, el III Plan de Desarrollo Económico y Social.

En esta instrumentación de la política regional que acabo de formular falta todavía un componente básico. Anteriormente se ha visto la intervención fundamental que la innovación tecnológica tiene en el proceso de desarrollo, la concentración de la creación de innovaciones y la estabilidad de su difusión funcional y espacial. De ahí se deducía el papel decisivo que desempeña la política de organización industrial para convertir en positiva o no toda una política de desarrollo regional. La eficacia de la política regional diseñada depende

de la medida en que el país sea capaz de llevar a término una política económica que favorezca la organización y localización industrial en el sentido que los países avanzados muestran: grandes empresas que producen distintos artículos en varias plantas y en diferentes localizaciones y especialización de la pequeña y mediana empresa.

He hecho también referencia a los órganos de la autoridad administrativa que han de planear y aplicar esta política. Entiendo que es importante interesar a los habitantes de un área o región por el desarrollo de su territorio; para ello es imprescindible que puedan participar, a través de sus órganos representativos, en la elección de objetivos, en la selección de alternativas, en la propuesta de acciones concretas, etc. Asimismo es necesario que se introduzcan reformas en la actual organización administrativa en orden a crear órganos que permitan superar las actuales estrecheces de las jurisdicciones municipales y provinciales y a dotar a todos ellos de los recursos financieros adecuados para que puedan ser ejecutores reales de los programas de actuación local, comarcal o regional. El III Plan abre posibilidades para avanzar en esta dirección y es de esperar que la nueva Ley de Bases de la Administración Local aporte soluciones concretas.

Como cierre de mi visión de la política regional quiero tratar de un tema que generalmente es olvidado, pero que reviste una importancia trascendente porque está en la base de toda planificación. Me refiero a la información sobre la realidad económica y social de nuestras regiones y de sus sistemas productivos. El país tiene un gran déficit en este sentido. Mucho se ha avanzado en los últimos años, de forma que la información existente sobre algunos aspectos, como población, movimientos migratorios, rentas, etc., es suficiente cuantitativamente, aunque no cualitativamente. Pero para algunas cuestio-

nes es totalmente inexistente. Muy poco se sabe sobre el comercio interregional, sobre el comercio exterior de cada región, sobre las interrelaciones sectoriales en cada región; muy poco se ha hecho en materia de contabilidades regionales; nada se conoce sobre los costes sociales de la congestión, sobre las diferencias en los costes de las infraestructuras entre las distintas regiones, sobre la productividad de cada sector en las diferentes localizaciones; no hay información sobre los mercados laborales de cada región, etc. La información más completa sobre las realidades regionales es imprescindible para la formulación correcta de cualquiera actuación en favor del desarrollo regional. El convencimiento de esta necesidad me ha llevado, desde la presidencia de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación y del Consejo Económico Sindical de Cataluña, a promover la información estadística, el estudio del comercio exterior de la región, la realidad de los sectores productivos, las necesidades de ampliación y mejora del puerto y de la red básica de comunicaciones, la preparación de la tabla input-output, etc. La laguna informativa que el país tiene en información regional obliga a hacer un esfuerzo especial a fin de proporcionar los elementos de juicio necesarios para la introducción de una mayor racionalidad económica en la planificación regional.

No puedo terminar mi análisis de la política económica regional sin hacer una pequeña referencia a nuestra región, a la región catalana, que unánimemente es calificada de industrializada y desarrollada y cuya unidad cultural e idiomática nadie discute. En relación a esta calificación unánime, creo que la política regional española debe tener presente que existen en Cataluña diferencias intercomarcales tan relevantes como las existentes entre las distintas regiones del país, y que respecto a esa visión unitaria debería extenderla a

todo el contexto socioeconómico.

Al tratar de los condicionantes que nuestra futura integración a la C.E.E. impone a la política regional española, he indicado que ésta ha de permitir, como expresa el III Plan, la programación regional conjunta de España con los países vecinos; una actuación concreta en este sentido deberá preverse en la región catalana y sus áreas limítrofes.

Cuando me he referido anteriormente a las desigualdades entre regiones, tenía presente también otra realidad tan evidente como aquélla: la de las desigualdades entre comarcas de una misma región. Este fenómeno se dá con especial intensidad en la región catalana, en donde, por una serie de circunstancias y de déficits, se ha llegado a diferencias notables en los niveles comarcales de renta. Si bien es cierta la afirmación de que Cataluña disfruta de un nivel de renta de los más elevados de España, no es menos cierto que existen en ella comarcas con unos niveles de subdesarrollo importantes que resultan todavía más evidentes por la mayor proximidad del agravio y que deben, por tanto, intentar corregirse con urgencia.

Es indudable que en nuestra región se da la circunstancia de una orografía difícil que ha ayudado a crear esas diferencias, pero lo que en mayor medida las ha acentuado ha sido la acumulación de déficits extraordinarios en actuación sobre las infraestructuras. Al propio tiempo existe una gran congestión, preocupante no sólo desde el punto de vista socioeconómico, sino incluso político, en su capital Barcelona. Es preciso fomentar su descongestión y, juntamente con ello, el desarrollo de las comarcas más deprimidas.

El camino para avanzar en la solución de estos problemas lo establecía ya al diseñar la política regional española y la conveniente ordenación territorial del país. No creo que sea necesario repetir, por tanto, para un caso concreto, lo dicho de forma genérica. Pero sí debo resaltar el papel decisivo que desempeña el que se dote o no a la región catalana de la infraestructura y equipamiento social y cultural adecuados. Sólo a título de ejemplo citaré temas que son problema vivo y requieren solución urgente: Los accesos a Barcelona, sus cinturones de ronda, la autopista central que, prolongando la que llegue hasta Tarrasa, se una con Manresa y atraviése la región central hasta llegar a Lérida, una red ferroviaria rápida, el aprovechamiento integral de sus puertos comerciales y de las zonas industriales portuarias, la corrección y el encauzamiento de sus ríos y rieras para la eliminación de las inundaciones endémicas, la necesidad de unas intercomunicaciones telefónicas y telegráficas automáticas y suficientes, el pleno aprovechamiento de sus condiciones turísticas invernales y estivales, la realidad viva y operativa del área metropolitana, la descentralización por toda la región de sus centros universitarios, la construcción de viviendas de calidad y asequibles para la mayoría de la población, el equipamiento sanitario, la industrialización de las comarcas deprimidas, etcétera.

El Consejo Económico y Social de Cataluña, que me honro en presidir, tiene que detectar estas necesidades y exponer y razonar sus posibles soluciones y tratar de conseguir que un día exista un órgano ejecutivo que pueda afrontar y resolver toda esta problemática para un mejor servicio de nuestra región y de nuestro país.

No quisiera terminar sin resaltar esta necesidad de servicio a la región catalana, no sólo desde un punto de vista sentimental y

humano, sino desde un punto de vista nacional y económico. Nuestra región es puerta de España hacia Europa, que claramente ha visto la necesidad de nuestra integración a la C.E.E. y que está alcanzando unos niveles de productividad y coste que pueden ser competitivos. Es por ello una base importante en cualquier negociación nacional y de su potencia y expansión depende, en gran parte, el futuro económico de nuestro país.

DISCURSO DE CONTESTACION

por el Académico de Número

ILMO.SR.DR.D. JOSE M^a. BERINI GIMENEZ

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. e Ilmos. Sres.,
Ilmos. Sres. Académicos,
Señoras y Señores:

Pocas veces me ha proporcionado la honrosa pertenencia a nuestra Real Academia satisfacción más grande que la de recomendarle la representación corporativa para contestar al discurso de ingreso en la misma que acaba de pronunciar el Excmo.Sr.D.Andrés Ribera Rovira.

Por tres razones distintas y congruentes, he de señalar esta ocasión como muy grata: primeramente, por el enriquecimiento que la incorporación del señor Ribera supone para nuestra Corporación, en la cual entra una personalidad que ha ganado justo prestigio no sólo mérced a sus iniciativas y a sus éxitos empresariales, sino también merced a los desvelos que ha dedicado al estudio y a la promoción de las investigaciones en materia económica. Efectivamente, el nuevo académico no sólo continúa y amplía los afanes de su padre, el inolvidable patricio don Joaquín Ribera Barnola, en punto a crear desde la nada toda una potente rama de la metalurgia catalana, sino, que se proyecta hacia multitud de quehaceres financieros e industriales, propulsadores de la prosperidad de millares de familias catalanas. Pero además, don Andrés Ribera, licenciado en Derecho en el seno de

promociones brillantísimas de nuestra Facultad que han dado ya docenas de figuras gloriosas al foro y a la política españoles, se prodiga en convertir cualquier entidad o empresa en la que se encuentre en foco de estudios y publicaciones del mayor boato científico. Así lo ha practicado en el propio campo metalúrgico, en la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación y en el Consejo Económico y Social de Cataluña, que preside, en el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, como Vicepresidente, como Vocal del Consejo de Economía Nacional, como Consejero del Consejo Local en Barcelona del Banco de España, y en tantos otros escenarios de su laboriosidad. El paso del señor Ribera por las mismas habrá dejado mil huellas de eficacia y provecho; pero lo que quiero destacar desde esta Academia es que habrá engendrado también cientos de estudios y trabajos teóricos, documentales e informativos que hemos de agradecerle todos los cultivadores de la ciencia económica.

En segundo lugar, he de resaltar que la entrada en nuestro senado de una figura de tan eminente representación ciudadana, en cuya biografía destacan los fecundos años de pertenencia al Consistorio municipal, acredita la creciente vinculación entre nuestra Real Academia y la ciudad toda, cuyas esencias más valiosas vienen a sumarse a las nuestras propias. En último término, pero no el menos relevante para mí, he de expresar mi alegría personal por el presente encargo académico, que me permite evocar nuestros años de común pertenencia al Ayuntamiento de Barcelona y a entidades cívicas tan características como la Feria de Muestras, donde he sido testigo próximo de las virtudes y méritos que adornan a nuestro nuevo compañero galardonado, entre otras muchas condecoraciones con la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica, la Cruz del Mérito Militar y

Comendador de la Orden al Mérito de la República Italiana.

En los mismos tres niveles -es decir, el de la calidad intelectual y técnica, el del amor a Barcelona y a nuestra tierra, y desde mi propio ángulo personal, como catedrático de la disciplina correspondiente-, he de adelantar mi aplauso al magnífico trabajo que nos ha presentado el señor Ribera al ingresar en esta Corporación.

Creo que ha de ser motivo de profunda satisfacción que el Excmo.Sr.D.Andrés Ribera Rovira haya elegido como tema de su discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona, el de la política de desarrollo económico regional, por la juventud y modernidad de la ciencia regional y por la actualidad que tiene, en el orden social y político, esta temática a nivel mundial.

La economía regional es una rama joven de la ciencia económica y la aparición de la política de desarrollo económico regional, como formulación científica separada de la política de desarrollo económico, es todavía más reciente. Me atrevería a decir, incluso, que la elaboración de la estructura conceptual de la política de desarrollo económico regional está todavía en pleno proceso de maduración; está todavía formulando nuevas hipótesis que incrementen su eficacia explicativa y está tratando de incorporar nuevos campos de estudio. La ciencia regional es, además, un claro ejemplo del moderno camino que van tomando las distintas ramas de la ciencia para acelerar su progreso, la vía de la colaboración interdisciplinar. La ciencia regional es resultado de las aportaciones de la Geografía, de la Economía, de la Demografía, de la Sociología, del Urbanismo, etc.

Si la preocupación de los hombres de ciencia por esta rama es reciente y viva, no menos actual y tangible es el interés público que despierta en la mayor parte del mundo. Es un tema que arrastra a los pueblos e inclina los votos; y, así, vemos como figura en los programas de casi todos los gobiernos y/o de los partidos de oposición. El propio desarrollo económico ha acentuado los sentimientos de frustración y de solidaridad de las sociedades ante ella, posiblemente porque se han puesto más de manifiesto las grandes desigualdades y diferencias en los niveles de bienestar entre las naciones y en el interior de las mismas y porque la propia concentración económica y urbana en áreas reducidas ha dado origen a problemas y estrangulamientos cuya superación sólo puede venir de la consideración del espacio físico sobre el que ha de tener lugar el desarrollo económico.

La constatación de estos hechos puede resumirse en una frase del nuevo Académico: “La problemática regional será el gran tema de la década de los setenta, tanto para técnicos como políticos”. Y en mayor grado todavía si a ello se añade que del plano teórico y general ha pasado al nivel real y concreto de la política de desarrollo económico regional en nuestro país. Considero que este discurso es una muestra más del elevado grado de inserción de esta Real Academia en el proceso evolutivo, histórico y científico de nuestra sociedad actual y un claro índice de su preocupación por los problemas que en el campo económico tiene planteados nuestro país.

En su discurso el Sr. Ribera Rovira ha establecido los principios básicos en que debe sustentarse, a su entender, la política de desarrollo regional en nuestro país y ha formulado las grandes líneas de actuación, habida cuenta del desarrollo económico que el país ha alcanzado, los problemas específicos de la estructura económico-

social de España y la inserción de la economía española en el marco de las relaciones económicas internacionales. Para llegar a esta formulación, ha seguido la metodología rigurosa y estricta del hombre de formación universitaria habituado al pragmatismo que confiere la vivencia diaria de los problemas de la economía real y a la visión genérica y de conjunto propia de la dedicación a los asuntos públicos.

Ha repasado primero los conocimientos que, en materia de explicaciones de funcionamiento, de criterios de actuación, objetivos a perseguir e instrumentos a utilizar, ha ido aportando la ciencia regional; desde las primeras teorías de la localización a las más recientes explicaciones de la creación, difusión y adopción en el espacio de los avances tecnológicos y organizativos; desde los estudios de las regiones como áreas independientes y cerradas a la consideración del funcionamiento del conjunto de regiones dentro de un marco nacional y supranacional. Ha analizado las aportaciones al tema de la definición y delimitación de la región y las enseñanzas que contiene la ampliación del campo de estudio de la ciencia regional a los temas de la urbanización y la congestión, a los que, por cierto, también está intentándose actualmente añadir, quizás de forma precipitada y algo forzada, la temática del medio ambiente y de la calidad de la vida. Ha descrito los objetivos que a nivel teórico se fija la política de desarrollo regional y los instrumentos que utiliza y ha puesto de relieve la controversia, teórica y política, acerca de los órganos de planeamiento y ejecución de esta política.

En este primer paso delimita y perfila los criterios de política regional como resultado de las aportaciones teóricas: El planteamiento del desarrollo regional como regionalización del desarrollo nacional, la estabilidad funcional y espacial de las innovaciones tecnológicas.

cas y el papel que desempeñan las estructuras urbanas en su difusión, la falsa ilusión de la homogeneidad del desarrollo espacial y la diferenciación en el crecimiento que comporta el equilibrio dinámico del sistema de regiones, la necesidad de utilizar instrumentos no estrictamente de política de desarrollo regional, como las políticas de reorganización industrial y de comunicaciones, la incompatibilidad entre objetivos y la necesidad de fijar un orden jerárquico y unos límites de compatibilidad y, finalmente, el mayor grado de intervención que requiere la regionalización del desarrollo.

Seguidamente el Sr. Ribera Rovira pasa a observar las experiencias concretas registradas en la política de desarrollo regional, especialmente en los países de la C.E.E., y los esfuerzos de la misma para diseñar una política regional común. Las experiencias ajenas son analizadas y, sobre todo, valora las circunstancias y condiciones en que tienen lugar. En orden al objetivo final son importantes las conclusiones acerca de la no neutralidad en la distribución y movilidad espaciales de los recursos de cualquier política económica que se aplique, la dependencia de la eficacia de la política regional de las condiciones institucionales y estructurales de un país, el papel decisivo que desempeña la política de infraestructuras en la eficacia o no de una política regional, la limitada validez de la política de ayudas financieras y fiscales, la necesidad de concentrar esfuerzos y recursos, la tendencia a la descentralización administrativa dotando a las autoridades regionales y locales de competencias en el planeamiento y en la ejecución, etcétera.

La experiencia española en la política de desarrollo regional es analizada con todo detalle y valorada con justeza. Si bien hay antecedentes muy importantes, desde la colonización de Sierra More-

na al Plan Badajoz, la política de desarrollo regional en nuestro país se formula de una forma global y congruente a partir de los Planes de Desarrollo, y yo me atrevería a decir que especialmente el III Plan es el que constituye un paso más importante en este sentido. El balance provisional, porque, como muy bien dice el nuevo Académico, la industrialización y el desarrollo son procesos que requieren tiempo, es positivo, pero el análisis crítico de quien está habituado al juego de las estrategias alternativas no deja de señalar problemas surgidos y la posibilidad de resultados mejores.

Llegado a este punto y después de señalar que las características de un país en vías de desarrollo, como España, hacen más difíciles hallar la estrategia adecuada y muy costoso, para sus posibilidades, obtener resultados positivos, pasa a formular las líneas generales de la política de desarrollo regional en nuestro país. Los objetivos que la ciencia fija para este tipo de política son ordenados según un orden de preferencia: 1º. Máximo crecimiento a nivel nacional. 2º. Mantenimiento de un cierto equilibrio en el nivel regional, a corto plazo, y progresiva reducción de las diferencias, a largo. 3º. Integración de la economía nacional. 4º. Integración económica internacional, a través de la integración a la C.E.E. Esta jerarquización es el resultado de un planteamiento realista de la consideración del estadio de desarrollo que ha alcanzado el país y de los problemas que tiene planteados; como principal instrumento para alcanzar estos fines el Sr. Ribera Rovira se pronuncia por la política territorial, por la necesidad de un programa, a largo plazo, de organización espacial del país; áreas metropolitanas, grandes ejes de desarrollo, los centros secundarios de expansión, las áreas rurales y sus centros de convergencias, etcétera.

Congruentemente con la jerarquización de objetivos, en una primera fase la concentración de esfuerzos debe ir dirigida a remover los obstáculos que dificultan la productividad en las áreas en que están concentrados los principales recursos del país, en favorecer la localización industrial en la prolongación de los grandes ejes de desarrollo del país, por medio de estímulos de carácter infraestructural y de equipamiento, en perfeccionar el sistema de comunicaciones que unan las áreas rurales a los centros secundarios y éstos a los grandes ejes que unan las áreas metropolitanas. La segunda política de carácter instrumental es la política de organización industrial que ayude a la eficacia de la política territorial a través de la creación de las condiciones que favorezcan la difusión a las distintas regiones de las innovaciones tecnológicas y organizativas. Finalmente una tercera línea instrumental ha de entrar también en juego, la de la participación de las regiones en la definición de objetivos concretos y de la creación de las condiciones para que órganos administrativos locales, provinciales y regionales, puedan ser ejecutores reales de los programas de actuación.

Si el rigor metodológico y la racionalidad económica han guiado todo el proceso discursivo de este planteamiento, no es menos cierto que todo él está matizado por el calor humano del hombre público que reconoce que las importantes disparidades regionales en el nivel de vida dan pie a problemas sociales tales que, en algunos casos concretos, pueden forzar líneas de actuación que escapen a la estricta racionalidad económica.

Tratar de economía regional en nuestra región obliga siempre a hacer referencia a los problemas económicos de Cataluña y a las posibilidades de su solución a través de instrumentos de política

regional. En el caso de D.Andrés Ribera Rovira creo que, además, no podía ser de otra forma si se tiene en cuenta la orientación y la labor concreta que ha llevado a término en las numerosas funciones públicas que ha desempeñado y desempeña, en favor del desarrollo económico de esta región.

Por todo ello, nos atrevemos a afirmar que el docto trabajo de nuestro beneficiario Excmo.Sr.D.Andrés Ribera Rovira, constituye una magnífica lección magistral, por lo que al darle la más cordial bienvenida, quiero felicitarle efusivamente, al mismo tiempo que felicitarnos todos sus nuevos compañeros por la incorporación a esta Real Academia de una figura cuya ejecutoria la constituye su proyección a la ciencia, a la empresa y el servicio a Barcelona y a España.

