

PONENCIA

Una aportación a los estudios de desarrollo regional

PONENTE: Ricardo Gómez Muñoz

Jefe Div. E. Económicos INTECSA

COLABORADORA: Diana Durán

La exposición que vamos a realizar aquí digamos que es una hipótesis de trabajo, un elemento de reflexión de estudios que hemos venido realizando dentro de nuestra consultora sobre planes de desarrollo tanto a nivel internacional como en España. Este tipo de planes como se vienen realizando usualmente a nuestro entender recae muchas veces en enfoques de tipos descriptivos y no explicativos a la hora de analizar las posibilidades de desarrollo de las zonas subdesarrolladas, deprimidas o como queramos llamarlas.

Por otro lado también es cierto que dentro de una planificación indicativa como es la nuestra y dentro de nuestra política regional que como incidiremos al final datan medios muy limitados a las Corporaciones Locales para llevar a cabo políticas autónomas también es cierto que en muchos casos este tipo de estudios si bien sirven para tomar una conciencia regional y puede servir como arma para algunas redivincaciones por parte de las regiones de cada Administración Central pero ciertamente en muchos casos estos estudios que técnicamente pretendidamente hacen análisis bastante sofisticados de la realidad económica pero muchas veces corren el riesgo de quedarse como papel mojado y no poder insertar dentro de unas estrategias nacionales.

Nuestra ponencia sobre las posibilidades de crecimiento de áreas subdesarrolladas va a constar de seis partes, una primera que es una definición de enfoque desde el punto de vista teórico del subdesarrollo, otra sobre caracterización de áreas subdesarrolladas, un análisis de la experiencia del desarrollo regional, un comentario crítico a la política del desarrollo regional en España y qué papel cual es la inserción de esta política de desarrollo regional dentro de la política económica del país, para finalmente hacer algún esbozo de posibilidades de crecimiento de áreas subdesarrolladas dentro de una economía de mercado.

A continuación mi compañera Diana Durán va a hacer una primera exposición sobre el enfoque del subdesarrollo.

Lo único que queremos hacer en este primer momento es como si dijéramos hacer una definición de los juicios de valor con los que nosotros vamos a actuar, en principio no creemos en una conciencia puramente aséptica sino que cualquier tipo de enfoque que se haga al estudiar una realidad tiene de entrada unos juicios de valor y la forma de ser objetivos es decir, cuales son ellos. Nos encontramos cuando empezamos a hablar sobre el tema del subdesarrollo de una cantidad de conceptos que son muy imprecisos y que en cierto modo son confusos, por ejemplo se habla de zonas en vías de desarrollo, de zonas pobres, zonas no industrializadas, zonas dependientes, zonas subdesarrolladas y prácticamente se utilizan como sinónimos. Lo que me interesa decir es que realmente este tipo de conceptos de una forma u otra lo que son, son ya diagnósticos, ya está implícito al llamar a una zona de una determinada forma no es lo mismo llamarla una zona no industrializada o una zona dependiente o en vías de desarrollo puesto que ya implica de alguna forma una selección de cual es el factor principal que está incidiendo en esa zona, por ejemplo en las zonas de vías de desarrollo lo que se trata de incidir es que el aprovechamiento del

potencial productivo no está hecho a sus máximas potencialidades en las zonas pobres lo que se incide es que la distribución del ingreso es inequitativa y por lo tanto hay zonas pobres y zonas ricas.

En las zonas no industrializadas frente a las industrializadas se hace incapié en la falta de industrialización como causa del no desarrollo. En las zonas dependientes se hace mención al tipo de relaciones que existen entre las zonas atrasadas y las zonas desarrolladas en cuanto a relaciones económicas, políticas, culturales y tecnológicas. Se hace incapié en el tipo de relación, una relación de dependencia y, cuando se habla de zonas subdesarrolladas realmente se hace énfasis en que se está hablando de una situación estructural e institucional. Hay muchos tipos de conceptos pero he puesto estos como ejemplo para ver que realmente utilizar un concepto u otro ya implica un cierto diagnóstico de cuáles son las causas que están detrás de esa situación.

Nosotros siguiendo un poco al Profesor Sunkel que dice que la admisión de cualquier concepto implica necesariamente adoptar una determinada posición y la única forma de que esta adquiriera verdadera seriedad y objetividad es admitirla de modo explícito para así poder escoger en forma perfectamente consciente la ideología y el método que corresponden a la posición adoptada por cada observador colocarse en una posición presuntamente neutra negándose a precisarla no lleva a una mayor objetividad sino, por el contrario, puede conducir a aceptar de manera crítica o inconsciente las posiciones implícitas en algunas de esas corrientes de pensamiento existente.

En aras de la objetividad nosotros no vamos a pretender ser neutrales ni asépticos sino vamos a pretender explicitar cual es el tipo de planteamiento del fenómeno del desarrollo y subdesarrollo que como hipótesis o teoría vamos a exponer.

Dentro de las visiones sobre el subdesarrollo creemos que el subdesarrollo es un conjunto complejo interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en otra serie de fenómenos pero que esas nada más son los síntomas de unas causas que están por debajo y que son las que hay que encontrar. Hay desigualdades de riquezas y de pobreza muy manifiestas, hay un estancamiento a la producción, hay un retraso respecto a otras zonas, hay unas potencialidades productivas desaprovechadas y hay una dependencia económica, cultural, política y tecnológica, es decir, toda esa serie de conceptos lo que cogen son algunos de esas síntomas y los llevan a causas, nosotros cogemos toda esa serie de conceptos, la falta de potencialidades como un síntoma que presentan estas zonas pero que eso no es la causa del atraso.

Ricardo Gómez. - A la hora de caracterizar una subdesarrollada normalmente se detectan una serie de síntomas que reflejan las condiciones estructurales del área de las que puede ser estancamiento, regresión de actividad económica de las que son consecuencia la emigración o paro en cubierto, la evasión de capitales hacia otras zonas, el escaso de la integración de la actividad productiva, el bajo nivel de vida, etc. Pero estos síntomas no nos explican las causas de

por qué esta área, esta región se encuentra en una situación presente si no hacemos referencia al pasado histórico.

La ponencia que se presentaba el primer día sobre "Política y economía en el subdesarrollo durante la Edad Media" el Profesor Martín Rodríguez hacía algunas consideraciones de Badajoz de cómo históricamente siempre había sido dependiente de los diversos reinos de Castilla, Aragón, etc., y ahondando por ahí aunque habría que hacer un análisis hasta el presente podríamos explicar algunas causas. Hay varias líneas o tendencias para explicar la concepción del desarrollo económico podríamos caracterizar alguno como es la teoría del desarrollo, otro el desarrollo como estado etapa, una hipótesis gradualista y otro como proceso de cambio estructural global que es por el cual explícitamente nos vamos a pronunciar dentro de nuestras consideraciones.

Bajo el primer enfoque, el enfoque de la teoría del crecimiento el desarrollo se mide en términos de una determinada tasa de crecimiento y el nivel de desarrollo emprende indicadores tales como la renta por habitantes, la distribución de la población activa por sectores o la participación de los principales sectores económicos dentro del producto interior bruto. Este enfoque que pudieramos llamar neokeiniano tiende a infetizar la incidencia de la inversión sobre el crecimiento de la renta y el empleo, es decir, siguiendo esta teoría el subdesarrollo y lentitud del subdesarrollo es debido fundamentalmente a la falta de capitales en esta teoría se asigna un papel importante el Estado como estimulante de la inversión privada o agentes de inversiones públicas a través de infraestructuras, implantación de actividades inductoras de otras actividades pero que requieren fuertes inversiones con una baja rentabilidad, sin embargo, bajo esta concepción el crecimiento se da muy poca o nula importancia al tipo a la calidad del desarrollo, es decir, a las condiciones de vida de la población, a los problemas de concentración de la actividad económica, a la distribución de la renta y a los condicionamientos institucionales o sociales. Podríamos decir que ha sido precisamente esta concepción del desarrollo como crecimiento la que ha caracterizado a nuestra política económica en los últimos años dentro del cuadro de la planificación indicativa. Se partía de la hipótesis de que España era subdesarrollada, o como se venía diciendo últimamente en vías de desarrollo habría que alcanzar media mediante su progresivo crecimiento, es decir, una formulación de tipo gradualista, las condiciones del sistema económico de países capitalistas más desarrollados, en consecuencia, nuestro plan de desarrollo de carácter indicativo perseguía como objetivo el alcanzar unas determinadas metas globales, haciendo incapié en el logro a medida del tipo sectorial a nivel nacional.

En este sentido a nuestro entender la política del desarrollo regional venía subordinada las necesidades y prioridades de la economía nacional en todo caso los intentos de planificación a nivel sectorial regional, política de Polo de Desarrollo, de zona de Preferente Localización Industrial, etc., han tenido bastante menos eficacia de la esperada y han adolecido una vigencia temporal corta faltando

en consecuencia una definición de objetivos y estrategia espaciales a largo plazo. Una variante de esta concepción de la teoría del crecimiento ha sido la de ver el desarrollo económico como una etapa de las zonas o áreas subdesarrolladas, como una etapa de crecimiento hacia la moderna sociedad industrial, es una variante este enfoque de tipo etapista que ha intentado analizar algunas de las causas en este sentido da un paso positivo respecto al enfoque anterior de las economías subdesarrolladas y en base de estas causas proponen una determinada estrategia de desarrollo pero lo hacen desde un punto de vista inductivo y no deductivo.

Finalmente existe un tercer enfoque de este tipo estructuralista y totalizador que ve el proceso de desarrollo como un proceso de cambio estructural global. Este enfoque incluye no sólo los elementos económicos institucionales sino los condicionamientos regionales, nacionales e internacionales que determina la estructura social y política de una región o una nación.

Entonces cómo explicar las causas del subdesarrollo. Bajo este último enfoque de tipo estructuralista analítico y no descriptivo el subdesarrollo se ve formando parte del proceso histórico global del desarrollo ambos procesos son históricamente simultáneos y constituyen las caras antagónicas de un mismo proceso actuando el uno sobre el otro de una forma interdependiente. El crecimiento de un sistema o una estructura desarrollada a nivel internacional o nacional condiciona la formación de estructuras subdesarrolladas dependientes de la primera, es decir, hay una reacción de dependencia de las zonas subdesarrolladas respecto a las áreas desarrolladas. Existen zonas desarrolladas porque existen zonas subdesarrolladas periféricas o marginales que son dependientes política o económicamente de las primeras. Los intereses, las estrategias de desarrollo de estas zonas subdesarrolladas están subordinadas a los intereses de las zonas desarrolladas.

Hay una interdependencia entre periferia que a nivel internacional se ha plasmado por ejemplo en la posibilidad de crecimiento de ciertos países colonizadores imperialistas. Crecimiento que ha sido posible gracias a la dependencia bien política o bien económica es un caso palpable Estados Unidos con respecto a los países latino americanos o el caso de ciertos países europeos con respecto a sus colonias.

A nivel nacional este esquema y es un poco la hipótesis de nuestro trabajo está también justificado y siguiendo el hilo conductor puede encontrarse una explicación del por qué ha sido posible el desarrollo histórico en ciertas zonas del país en beneficio o detrimento de ciertas otras.

En términos estrictos de economía de mercado se puede argumentar que las zonas que más desarrolladas han sido siempre han obtenido una determinada cota de desarrollo porque tenían ventajas comparativas favorables desde el punto de vista locacional de las actividades económicas, es decir, infraestructuras viales o portuarias mejores, mejor accesibilidad a los grandes centros económicos inter-

nacionales, amplitud de mercado, mano de obra más cualificada, empresario más dinámico, recursos financieros abundantes, etc. Esto a nuestro entender no sería más sino una consecuencia de la situación de privilegio de partida, es decir, que a partir de un determinado momento, de un cierto salto histórico hay zonas que indudablemente sin negar los presupuestos teóricos de las ventajas comparativas de localización económica pero arrancando de ahí hay ciertas zonas que crecen apoyándose en estas otras zonas subdesarrolladas que lo caracterizaremos el papel que juegan, que se les asigna dentro del proceso global.

Abundando en esta hipótesis podríamos ver que el proceso de concentración espacial de actividad económica en España, que como hipótesis del trabajo de esta argumentación podríamos decir que en siglos pasados el proceso de acumulación del capital del País Vasco y Cataluña, entre otros, ha sido posible realmente gracias a la política proteccionista que ha favorecido un proceso de industrialización de aquellas zonas en contra de la política libre cambista aplicada al conjunto del país y más recientemente es evidente que el proceso de concentración económica al triángulo por llamarlo así, caracterizarlo de alguna manera Vascongadas-Cataluña-Madrid, ha conducido o se ha hecho a espensas del subdesarrollo de amplias zonas del país.

La diferencia del nivel de crecimiento de las zonas desarrolladas y subdesarrolladas en España tiende a hacerse mayor o al menos a mantenerse a pesar de la política de difusión de desarrollo que se ha pretendido con los Polos de Desarrollo y las zonas de Preferente Localización Industrial o la descongestión de las grandes áreas metropolitanas en el momento actual el triángulo Madrid-Barcelona-País Vasco que sólo ocupa un 4'5% del área española alberga el 28% de la población nacional y acapara el 35% de la renta del país. Se observa que este fenómeno de concentración demográfica y económica se ha acentuado en los últimos 20 años y se hará más patente en el futuro si no se pone en práctica una política de equilibrio regional instrumentada a través de una estrategia espacial para todo el territorio nacional esa es un poco la propuesta que haremos de salida a esta situación.

Entonces el fenómeno de concentración y acumulación en las tres zonas antes señaladas ha producido una serie de consecuencias evidentes como son:

1) Un fuerte fenómeno emigratorio de grandes zonas del país en especial Andalucía, Extremadura, Galicia y parte de Castilla con el consiguiente vaciamiento de buena parte del territorio nacional

2) Una especialización de la economía nacional desde el punto de vista espacial, es decir, que hay zonas de desarrollo industrial y de servicios, han provocado una especialización de zonas agrarias que en muchos casos incluso han pasado a ser zonas de reserva por el abandono de cultivo y explotaciones a consecuencia del éxodo rural.

3) El fenómeno de concentración de capitales y acumulación de excedentes en el triángulo anteriormente señalado ha sido

favorecido por las transferencias y beneficios a nuestro entender desde las zonas subdesarrolladas a las desarrolladas.

Esto en la ponencia que se nos ha expuesto anteriormente ilustraba algunos ejemplos aunque estadísticamente tal vez todas las provincias no respondan a este esquema pero posiblemente si se hicieran series históricas, si se consiguieran no solamente las inversiones directas sino todas las transferencias de rentas todo lo que ha supuesto el asentamiento de sedes sociales en centros del triángulo, Madrid-Barcelona-País Vasco, no llegaría posiblemente a estas conclusiones. Incluso en aquellas zonas en donde ha habido un proceso de industrialización a nuestro entender se trataba de industrias en clave dependientes y con sede social en los grandes centros de desarrollo y se ha producido un fenómeno de acumulación espacial de infraestructuras y equipamientos colectivo con cargo al gasto público en las zonas más desarrolladas en detrimento del equipamiento y el nivel de vida de las zonas subdesarrolladas, es decir, el proceso de crecimiento regional en el marco de una economía de mercado se plantea como una distribución de un total de recursos a través de la competición interregional, competición de monopolios, de ligopolios y condiciones monopolistas. Este proceso de crecimiento puede caracterizarse como frase del economista Richardson como competitivo frente a otra competición que podría ser generativa dentro de la propia actividad económica.

Las áreas deprimidas se encuentran dentro de su posición de dependencia jugando los siguientes papeles:

- Posibilidades de desarrollo están subordinadas a los intereses de las zonas desarrolladas, sirven de reserva de mano de obra y van cubriendo los puestos de trabajos creados por el proceso de industrialización en las zonas desarrolladas así como aquellos otros puestos de servicios más desagradables y peores remunerados pero necesarios para la subsistencia de las áreas desarrolladas.

- Suponen zonas de extracción de excedente económico para las entidades allí asentadas que pasan a engrosar el proceso de acumulación de las áreas desarrolladas.

- Se les asigna una determinada especialización dentro del proceso global de producción hacia aquellas actividades menos remuneradoras, retardatarias o de rentabilidad a largo plazo, sectores primarios, etc., así como el lugar de asentamiento de actividades industriales de bajo valor añadido y altos costos sociales, industrias insolubles y molestas, papeleras, cementos, centrales nucleares, petroquímicas, siderometalúrgicas, etc., y finalmente

- Sirven como de espacio de reserva en espera de una revalorización a medio y largo plazo dentro de la reproducción de espacio bien como zonas de recreo para intereses oligárquicos, zonas de especulación urbanísticas y turísticas, etc. Esto en alguna de las conclusiones de estudios regionales que hemos hecho concretamente la restauración de un estudio de plan de desarrollo en Toledo, donde estos fenómenos son bastantes palpables y que se podrían canalizar a otras zonas. ¿Cuáles han sido los intentos de salida de esta situación?

Esto es lo que Diana Durán va a exponer a continuación.

Ya hemos visto un poco cuales en nuestra opinión el papel que estaban jugando las zonas subdesarrolladas. Entonces cuales han sido las medidas económicas que han tratado de paliar los efectos de este papel. Parece que hay una tentación muy grande de seguir los mismos caminos, o sea, si las zonas subdesarrolladas se han desarrollado a base de unos determinados procesos sigamos esos procesos y llegaremos al desarrollo de esas zonas industriales lo que pasa es que la teoría que está implícita en ese tipo de argumentación es precisamente la teoría de las etapas, o sea, como si el proceso de desarrollo económico fuera una escalera por la que hay que subir por unos peldaños, y hay países que están más arriba de los peldaños y otros están más abajo; entonces haciendo los mismos movimientos que los que están más arriba los de abajo subirán.

Hay otro tipo de teorías que no hay una escalera sino que hay dos.

Una apoya a la otra y unos países para subir más rápidamente por unos peldaños necesitan que otros estén en los peldaños más bajos de la otra escalera para que se apoyen en ella. Nosotros pensamos que más eso es la teoría que intentamos y más o menos vamos a ver cuáles son la política económica que ha tratado desde el punto de vista etapista, cuáles han sido las medidas que han tratado de paliar los efectos negativos que hablamos visto ayer de que se asienten las zonas subdesarrolladas actividades industriales; veíamos que la falta de recursos financieros, la falta de comunicaciones, toda una serie de cosas, en realidad la falta de economías externas dificultaban el asentamiento de actividades industriales en zonas subdesarrolladas entonces ¿qué pasa?, ¿cuál ha sido el papel del Estado para favorecer este asentamiento?; ha habido planes de inversiones directas del INI planes provinciales del tipo Plan Badajoz y Jaén, los trabajos de los Consejos Económicos, después del I Plan ha habido los polos de desarrollo y de promoción industrial, los polígonos industriales, etc.

Ha habido todo una serie de medidas; entonces vamos a ver un poco este tipo de medidas en Badajoz, como se ha argumentado, y qué repercusiones tienen. Es arriesgadísimo para nosotros hacerlo porque vds. lo conocen mucho mejor que nosotros sobre todo cuáles han sido las repercusiones, yo voy a hacer una cosa un poco esquemática y que luego en el coloquio se pueda discutir o quizás no tenga mucha importancia discutirlo.

En el año 1952 se instrumenta un plan de obras: colonización, industrialización y electrificación para Badajoz; los objetivos eran dos fundamentales, uno transformación agraria y otro transformación industrial.

Los medios que se instrumentan para estos objetivos es una intervención directa del Estado tanto en la organización como en la financiación para la transformación agraria o sea para el primer objetivo y se deja la iniciativa privada en llevar a cabo el segundo objetivo de transformación industrial. Lo que pasa en cuanto a la agricultura, bueno lo que ha pasado es que con el plan de regadío es

que la rentabilidad efectivamente ha argumentado en las actividades agrarias, ha habido un cambio en la estructura de los cultivos de secano a regadío, sin embargo falta conseguir una mayor generalidad de los productos hortofrutícolas, falta utilizar al máximo las potencialidades que ofrecen los regadíos y quizás se pueda achacar a los problemas que ha tenido la comercialización de esos productos, los canales comerciales usuales para productos de secano no se han adaptado o no se han creado nuevos canales eficaces para estos nuevos productos de las zonas de regadío, entonces ha habido muchos problemas de comercialización que han incidido otra vez en problemas de producción. En cuanto a los resultados industriales, antes de 1964 se instaló una fábrica de cemento en Los Santos de Maimona que se ha cerrado, una de desmotado e hilaturas de algodón y conservas, una fábrica metálica, etc. En 1964 después de haber creado la zona de Preferente Localización Industrial agraria se crean conservas vegetales, azucareras, centrales hortofrutícolas, etc. Pero resultan insuficientes y poco diversificadas, lo cual afecta otra vez a la producción y además se incrementan los problemas de comercialización por la poca diversificación de estas fábricas que serían las naturales receptoras de los productos agrarios.

En general, se puede decir que la situación por ejemplo, el paro no se resolvió absolutamente y quizás se pueda decir porque el excedente de mano de obra que se produce en las zonas agrarias precisamente por el aumento de la productividad fue absorbido por estas industrias que es lo que se pretendía, por eso se hacía un plan agrario y un plan de tipo industrial para que se transformaran esos productos y además absorbieran mano de obra excedentaria, esto es en cuanto al Plan de Badajoz; no ha habido cambios en cuanto a la producción y a la industrialización, no lo ha fomentado, ha habido una serie de mejoras en la productividad agraria.

En 1974 se declara zona de Preferente Localización industrial a la zona del Plan de Badajoz, esto está dentro de la trayectoria empezada en 1964 con el I Plan de Desarrollo y se pueden extrapolar en cuáles han sido los resultados de estas medidas de polos, polígonos de descongestión, polos de promoción, y la apariencia es que ha tenido éxito aquellos polos que estaban situados en una zona cerca de las zonas más desarrolladas, o sea, que han estado dentro del efecto de mancha de aceite, la congestión de las zonas ya industriales hacia que las empresas se retiran de esas zonas más concentradas pero no se fueran a muchos Kms. sino que se situaran cerca toda la zona norte, cerca de las zonas ya industrializadas, que los que han tenido éxito se puede decir que ha sido por el efecto de mancha de aceite, entonces por otro lado vemos que los incentivos que se han dado a, todos en unos lados han tenido éxito por este efecto de mancha de aceite, en otros ha sido por la localización de un gran complejo industrial como puede ser en Huelva, pero que hoy ha salido tan bien que no ha tenido una gran licencia sobre la provincia y de la impresión de que estos tipos de tomas de preferente localización industrial en algunas zonas son más bien un logro político de las autoridades que un verdadero triunfo

de las economías locales.

Ricardo Gómez. - Voy a hacer una explicación de cómo vemos nosotros el proceso de justificación, pero lo que iba a hacer como resumen de esta exposición anterior eran unos comentarios a la política del desarrollo regional en España tal como la vemos.

1) A nuestro entender no ha habido una política coherente de desarrollo regional en España; coherente y precisa, es decir, por las razones antes aducidas de falta de una estrategia espacial regional en el marco de la planificación indicativa que es muy difícil indudablemente dentro de este tipo de planificación el definir estrategias espaciales como consecuencia del tipo de desarrollo seguido, es decir, puesto que el asentamiento de la actividad económica no es vinculante para el sector privado es prácticamente imposible que haya un equilibrio o una distribución equilibrada de la actividad económica.

En consecuencia, se produce una concentración de actividad en otras áreas, también hay un factor que a nuestro entender -por lo menos en los primeros años de nuestro plan de desarrollo- ha retardado y todavía está en mente el proceso de regionalización, es el miedo digamos por parte de la organización a definir las regiones, que yo sepa existen o han existido del orden de veinte y tantas definiciones de regiones y cada vez que se ha intentado desbozar o dar al público algunas de ellas desde luego se han armado verdaderos pitotes, está el caso evidente cuando Lérida se quería pasar a la zona del Ebro las ampollas que arrebató aquello. Pero hay algo cierto dentro del punto de vista de nuestra administración, hay algo de que el proceso de desarrollo regional yo siento que tiene equilibrado el problema de descentralización administrativa y que esto supone definir regiones indudablemente y que hay un miedo en la administración a todo lo que suponga regionalización porque se asimila a un proceso de desintegración política y toda definición de entidades regionales se ven como factores de politización y de reivindicaciones autonomistas como recuerdo de un pasado histórico que está ahí permanente de tipo federalista o de o de tipo nacionalista dentro de nuestro país; no digo que esto sea condicionamiento de la falta de desarrollo regional pero indudablemente hay miedo y yo lo he vivido, digamos desde entidades regionales, dedicación profesional durante bastantes años, que esto es palpable, es palpable a nivel de Cataluña, a nivel del País Vasco a nivel de Galicia, es en menos medida palpable a nivel de Asturias que es la experiencia que yo mejor conozco.

2) Los intentos de superar desequilibrios regionales o han sido inoperantes o han respondido a la necesidad de superar las contradicciones que se venían dando en el proceso de concentración de la actividad económica en unas pocas zonas, es decir, las deseconomías de concentración y costes de aglomeración, polución, especulaciones de escasez del suelo, congestión de medios y bien de transportes, salarios altos, conflictos sociales, etc.

Estudios no ya en el marco del desarrollo regional sino más bien especializados de la localización económica que hemos realizado recientemente han puesto bien claro este hecho; empresarios

de zonas desarrolladas nos han pedido que les estudiáramos las posibilidades de localización en zonas no congestionadas y las razones que daban fundamentalmente eran: la de conflictos sociales, salarios altos, congestión de vías de transportes y escasez de suelo, es decir, sitios como el País Vasco esto es realmente evidente.

3) En todo caso los intentos de llevar a cabo una política regional caso de Polos, de zonas de Preferente Localización Industrial. Es cierto que estos intentos de llevar a cabo una política regional se han encaminado por la senda de una industrialización no selectiva en unos pocos núcleos a nivel municipal sin ninguna irradiación o efecto multiplicador sólo exentor, al contrario, se ha dado el caso, el de Zaragoza por ejemplo, que no solamente ha habido efecto de irradiación sino que ha habido efecto de subsión, es decir, que el Polo de Zaragoza ha supuesto respecto a Teruel y Huesca -según estudios que se han hecho- una despoblación del espacio polarizado.

A nuestro entender las políticas de industrialización indiscriminadas no han supuesto más que salpicaduras de desarrollo en unas cuantas zonas del país pero no posibilidades de crecimiento auto sostenido para las mismas.

4) La política de desarrollo tal como se ha llevado a cabo en España ha adolecido de una confusión y de una incoherencia entre medios y fines que se pretendían alcanzar ello proviene de que realmente no se atacaban causas de desequilibrios regional sino efectos. En consecuencia dentro de esta política existencial como la defino, los objetivos que se propugnaban eran a veces contradictorios o suponían meros buenos deseos, es decir, resulta imposible lograr al mismo tiempo una eficacia nacional con una homogenización de niveles de renta entre regiones, con una máxima acción de economías externas; estas son declaraciones de economías explícitas de nuestros planes de desarrollo regionales de las ponencias, deducción de diferencias regionales entre las oportunidades de empleo, esto está en contradicción entre la eficacia nacional y la homogenización de niveles de renta, fomentar la utilización de recursos potenciales de las zonas menos desarrolladas.

Estos objetivos dan la impresión de que son ambiguos y son irrelevantes dentro de una economía de mercado que tiene como objetivo último la máxima excepción del ejercicio privado entonces lógicamente es muy difícil llevar al empresario privado hacia cumplir estos objetivos.

Por otro lado, los fines de política regional se efectúan sólo en términos de objetivos económicos y menos en términos de objetivos que son lo que decimos nos marcan la calidad del desarrollo y que van en el sentido de una participación de la colectividad de las entidades regionales, en la toma de decisiones, en la distribución espacial y funcional de la renta, en el estudio y el dar el peso que requiere las condiciones de la vida de las poblaciones.

Finalmente, casi todos los objetivos de nuestra política regional se han formulado a corto plazo y faltan estrategias a largo plazo con lo cual indudablemente no faltan visiones de conjunto y faltan

el que se pueda estudiar cual es el papel, no que se asignan sino que tienen que asignarse en un proceso de participación de las regiones dentro de un enfoque de tipo nacional.

Diana Durán. - Bueno yo voy a dar un resumen de que si hemos estado analizando el papel que han jugado las áreas subdesarrolladas dentro del crecimiento del capitalismo español y hemos visto cuáles han sido las medidas y en cierta forma su ineficacia preguntamos un poco por qué esas medidas han sido ineficaces. Nosotros estamos planteando la hipótesis de que esas medidas de política económica han sido ineficaces porque han tratado de aliviar los síntomas del desarrollo o del atraso pero sin atacar las causas del mismo.

El hecho de que las medidas de política económica sean indiscriminadas para todas las zonas, me refiero a las subvenciones, a las desgravaciones fiscales, a otras series de medidas; indica que se están teniendo en cuenta los síntomas que son parecidos para todas. Se está tratando de solucionar aquellas cosas con medidas iguales para síntomas iguales; entonces nos preguntamos qué cómo se van a atacar las causas si realmente no se conocen bien y no se conocen bien yo creo, por el tipo de estudios que se hacen de las realidades regionales; los estudios en los que se busca cuál ha sido el antecedente histórico de la situación en que se encuentra esa zona, cuál es el papel que está jugando dentro del crecimiento capitalista español o estudios que traten en definitiva de explicar la realidad regional pero no sólo describirla sino explicarla creo que faltan, no se hacen en general; en general los estudios son de tipo descriptivo, explican cuál es la situación actual de un sector uno detrás de otro: los sectores agrarios, el industrial, los servicios, la educación, etc.; pero en general no presentan una interrelación entre todos estos sectores, en general no explican cuál es la situación de un sector en función del resto de los sectores y en función de las medidas de política económica que se han adoptado y que por lo tanto han incidido en un tipo determinado de asignación de recursos a uno u otro sector.

El hecho de que se haga este tipo de estudios creo que de alguna forma está detrás del hecho de que como no se conocen las causas se atacan los síntomas; el confundir los inconvenientes que encuentra la iniciativa privada para localizar una actividad industrial en una zona definida con los factores retardadores del desarrollo en esta zona, creo que de alguna forma explica por qué este tipo de medidas de política económica no han tenido todo el éxito que debían de haber tenido. Había que preguntarse a su vez por qué no se hacen este tipo de estudios en los que se estudian las causas verdaderas del subdesarrollo, en el que se analice de todos los factores que están incidiendo dentro del desarrollo, todos los síntomas que aparecen evidentemente, cuáles son aquellos que son más importantes, que son más vitales y que serían los que habría que eliminar para sacar a una zona del subdesarrollo. El hecho de evidenciar cuáles son las causas creo que crearía dos tipos de problemas: evidenciaría que el sistema capitalista por sí mismo genera unas desigualdades regionales, lo mismo que genera unas desigualdades en las clases de ingreso, genera desi-

gualdades regionales si se le deja en su movimiento autónomo, conociendo estas causas se denunciaría la filosofía del crecer por crecer, se denunciaría la teoría del pastel de que primero tiene que crecer para luego repartirlo.

Según las teorías que estamos nosotros defendiendo hemos visto que el pastel crece pero que se reparte mal aunque sea mucho más grande. En definitiva, se pondría en cuestión el tipo de crecimiento capitalista; de todas formas el tipo de crecimiento capitalista autónomo lleva a estas consecuencias pero existe un tipo de intervención del Estado que trataría de mitigar estas consecuencias.

El tipo de intervención que es posible dentro de este sistema, dentro de una economía de mercado es un tipo de planificación indicativa que hemos visto por los otros tipos de política que como no es coactiva para la iniciativa privada depende de los intereses de esta iniciativa privada; no la puede obligar a hacer una serie de cosas y por lo tanto no puede atacar las instituciones fundamentales que están detrás de esta iniciativa privada como puede ser: el derecho de la propiedad de la tierras o de localización, de libertad de localización, o de movilidad de los factores de la producción, etc. Vemos que incluso el instrumento que está orientado para evitar estas diferencias, la planificación indicativa tiene toda una serie de límites institucionales que están implícitos dentro del propio funcionamiento de un sistema. Entonces nosotros creemos que el hacer este tipo de estudios en los que se evidencie fundamentalmente cuáles son las causas del subdesarrollo de una zona crearía problemas de tipo políticos porque pondría en cuestión el tipo de crecimiento capitalista y además pondría en cuestión también el tipo de instrumento que el sistema capitalista está poniendo en marcha precisamente para suavizar este tipo de desequilibrios.

El tema de las áreas subdesarrolladas es un tema difícil no vamos a destacar algunos puntos, no pretendemos lo decíamos al principio que nuestra exposición, era una exposición de reflexión que no intentaba dar soluciones, este es un tema que no está suficientemente elaborado y que indudablemente aunque supone una alternativa a los enfoques usuales neocapitalistas no pretende dar una solución de la noche a la mañana; en nuestro propio trabajo de todos los días dar soluciones de este tipo no resulta fácil, pero en fin pensamos que por este camino se pueda llegar a consideraciones mucho más ricas y mucho más explicativas que las puramente mecanicistas y descriptivas como se viene haciendo en los estudios usuales.

En primer lugar la ruptura de la reacción de dependencia de las áreas subdesarrolladas respecto a las desarrolladas sólo puede a nuestro entender resolverse dando un contenido y una estrategia de desarrollo a las subdesarrolladas.

Esta alternativa es muy difícil que se dé bajo los supuestos clásicos de la economía de mercado y de la planificación indicativa, dentro de este marco sólo es posible una acción si se da una fuerte participación al Estado en la actividad económica vinculándola a la toma de iniciativas de localización de industrias en zonas subdesarrolladas. Esta acción directa tiene que estar complementada -y esto si

se apunta y se ha apuntado en nuestros planes de desarrollo bastantes veces- con una actuación de la distribución espacial de las infraestructuras técnicas y sociales que es preciso dotar a las zonas subdesarrolladas para hacer la implantación de las actividades económicas pero si se quiere resolver este problema indudablemente a no ser que nos pongamos en la hipótesis que algunos economistas han dado para el futuro desarrollo español, es decir, que la actividad económica se concentre en unos pocos núcleos y que el resto del país se quede vacío que es un poco los supuestos que estábamos explicitando anteriormente pero que indudablemente llegaría a zonas mal situadas digamos dentro de la carrera por el crecimiento como sería el caso concreto de Badajoz y otras muchas amplias zonas del país, es decir, menos básicamente: Cataluña, el País Vasco-Navarro, Asturias que tiene una estrategia de tipo sectorial nacional en la producción de materias básicas, las zonas intermedias como pueden ser: Zaragoza que está bien situada y parte de la zona Levantina, el resto del país tendría que subsumirse a una situación de vacío a largo plazo, es decir, la tendencia actual tal como va y no parece que haya frenos que la coharten va por ese lado eso es indudable; entonces no hay más remedio que definir una estrategia global de tipo espacial pero que vaya apoyada -desde el punto de vista dentro de la planificación indicativa- por un fuerte peso del sector público en la inversión directa no solamente de infraestructuras y de apoyo sino de sectores productivos.

Paralelamente es necesario poner en marcha una política planificadora espacial que contemple estrategias de desarrollo de toda la actividad económica en el conjunto del territorio nacional, ello debe incluir un plan nacional territorial definido a largo plazo y unos planes nacionales territoriales que hagan posible la compatibilidad de los planes sectoriales con los regionales. El problema es también como se definen no vamos a entrar aquí un plan nacional territorial, hay muchas maneras de definirlo, en estos momentos se está estudiando un Plan Nacional Territorial en España mucho nos tememos que el camino como se está enfocando este tipo de planificación fundamentalmente basado en ver cuáles son los impedimentos para el asentamiento de la actividad económica, es decir, digamos como un contra cliché de hacia donde debe ir la actividad económica. No resuelve indudablemente el tema si no se hace al mismo tiempo, si no se conjugan los enfoques de tipo sectorial, las políticas sectoriales con el tipo de planificación territorial.

Por otro lado el establecimiento y definición de estrategias espaciales de desarrollo debe hacerse y aquí volvemos a nuestro punto anterior desde la descentralización administrativa y el problema de la regionalización a través de interregionales de planificación convenientemente dotados y reforzados, es decir, las decisiones no pueden venir de estamentos centralistas y tecnocráticos sea esta una consultora por muy especializada que esté y que conste que trabajamos en consultoras. No es este el camino indudablemente porque las técnicas tienen que estar al servicio de la política y no al revés, entonces cualquier planteamiento de este tipo tiene una gran dosis de arbitrarie-

dad si no está basado en la discusión y la concentración democrática entre las regiones respecto a los objetivos que condicionan cuál es el futuro más conveniente para el conjunto de la nación y no para unas cuantas regiones preminentes porque si no los enfoques no serán siempre y la tendencia es al continuismo, la tendencia es a seguir la tendencia de desarrollo ya marcada porque es la que indudablemente supone menos esfuerzo, ruptura y menos imaginaciones.

Para que las regiones puedan participar de manera real en la toma de su futuro y aquí volvemos a algo que podría ser útil para el caso de la región extremeña y para el caso concreto de Badajoz que se nos plantea, es preciso dotarles de medios adecuados tanto en la etapa de análisis de los problemas como en la toma de decisiones. Ello supone en primer lugar:

a) que las regiones tengan órganos representativos de participación política que integren todos los intereses de la producción pero al mismo tiempo estos órganos tienen que estar asesorados por entidades de planificación y desarrollo económico regional que lleven a cabo funciones tales como: estudio y planificación, estudios sobre la estructura económica de la región y su interdependencia con otras regiones, estudios sobre la problemática de los sectores más relevantes, estudios de planificación de los recursos humanos y naturales y asignación de dichos recursos, estudios de planificación territorial, elaboración de proyectos a nivel sectorial espacial.

b) otra función sería la de gestión, órganos creados especialmente para la puesta en marcha del programa desarrollo económico, oficina regional del desarrollo que tengan presupuestos autónomos o presupuestos delegados de la Administración Central, aquí vendría lo que nuestro compañero Fernando Fernández ha expuesto anteriormente el papel que podían jugar indudablemente Sociedades de Financiación, Sociedades de Economía mixta que asocia la participación del Estado y las Corporaciones Locales, con órganos semi públicos y carácter privado y, finalmente

c) órganos de promoción, es decir, entidades creadas para atraer actividades a la región y ofrecer a las empresas privadas y públicas las ventajas comparativas de esta zona.

Esto serían algunos de los instrumentos con los que habría que dotar a las regiones para que realmente puedan participar de una manera concertada en esta elaboración de su futuro que no les venga impuesto desde fuera desde un punto de vista centralista o desde un punto de vista técnico.

CONCLUSIONES

- 1.- En el marco de una economía de mercado las áreas subdesarrolladas se encuentran en una posición de dependencia con respecto a las áreas desarrolladas, jugando el papel de reserva de mano de obra, extracción de excedente económico, y asignación de actividades complementarias para asegurar el crecimiento de las áreas desarrolladas (especialización en la producción de actividades primarias o de soporte de las actividades fundamentales que se localizan en las primeras).
En consecuencia, las posibilidades de desarrollo de las áreas subdesarrolladas están subordinadas a los intereses de las desarrolladas.
- 2.- Los intentos de política regional, tendentes a asegurar un equilibrio regional entre áreas desarrolladas y subdesarrolladas, o han seguido formulaciones meramente retóricas o han sido ineficaces en el marco de la planificación indicativa. Los intentos han ido siempre en el sentido de mitigar algunos efectos, pero no atacar las causas que los producían.
La integración entre planificación (indicativa) sectorial y la regional no se ha producido por las mismas características no vinculantes de asignación sectorial.
- 3.- La ruptura de la relación de dependencia de las áreas subdesarrolladas con respecto a las desarrolladas, solo puede dando un contenido y una estrategia de desarrollo de las primeras.
Esta alternativa no se puede dar bajo los supuestos clásicos de la economía de mercado y la planificación indicativa.
- 4.- En el marco de la economía de mercado solo son posibles reformas parciales que no atacan las causas de la contradicción desarrollo-subdesarrollo, centro-periferia.
Entre las medidas más recientes que se están desarrollando en algunos países están la elaboración de estrategias espaciales a largo plazo que definan el papel de las distintas regiones en el contexto económico nacional. La elaboración de Planes Nacionales Territoriales y Planes Regionales, en la medida que supongan una efectiva planificación espacial vinculante y contemplen las posibilidades de desarrollo de las áreas deprimidas, pueden ser un primer paso hacia la solución.
- 5.- La eficacia de este tipo de planes está en función de cómo hayan sido elaborados: de forma centralista y tecnocrática, o permitiendo la participación efectiva de las regiones y de sus órganos de representación política y económica.