

LA LOCALIZACION DE EMPRESAS Y EL DESARROLLO REGIONAL

Por RAFAEL ESTEVE SECALL

La acción de la Administración y su influencia para el logro de unos determinados objetivos de localización de empresas y de desarrollo regional plantea una amplia y variada temática, que trataremos de analizar en las líneas que siguen.

Evidentemente, el análisis científico del problema derivado de la fijación de unos fines, de los medios puestos a disposición de las acciones tendentes al logro de aquéllos y del modelo de gestión ideal elaborados por los poderes públicos, en lo que concierne a la localización empresarial y el desarrollo regional, plantea dificultades casi insalvables, puesto que la intervención de la Administración en la vida económica y social de las comunidades, a las que sirven, es muy compleja.

Los objetivos no están a veces claramente explicitados, suelen ser múltiples y, en consecuencia, frecuentemente contradictorios. Incluso sucede que es necesario acudir al arbitrio de otras auto-

ridades para dilucidar el uso de un único medio entre fines alternativos.

La complejidad y las posibles contradicciones de los objetivos son crecientes en cualquiera de los ámbitos espaciales—tanto nacional como regional y local—en los que se actúe. Además, también ocurre que otras políticas, cuyos objetivos no tienen ninguna relación con la localización y el desarrollo, dejan sentir sus efectos, tanto sobre estos aspectos como en la efectividad de las políticas específicas referidas.

La dificultad de apreciar de modo preciso la eficacia de una intervención administrativa constituye un nuevo elemento discordante, un nuevo escollo, puesto que es imposible conocer realmente lo que habría sucedido si tal intervención no hubiese tenido lugar. Sólo es factible hacer algunas estimaciones sujetas a un alto grado de aleatoriedad.

El desarrollo económico de las regiones es el resultado, no de la suma de una serie de decisiones aisladas de algunas empresas para implantarse en una determinada región o ampliar sus actividades, sino de la interacción entre esas empresas. Efectos que dan origen a la aparición de movimientos acumulativos fomentados por las relaciones de interdependencia entre las actividades económicas que amplían los impulsos iniciales. De ahí que, gracias a este efecto multiplicador, surjan inversiones inducidas en las industrias productoras de los insumos de la industria motriz o impulsora del desarrollo y, por otro lado, que su efecto de polarización actúe sobre las industrias-clientes, influyendo en su ritmo de desarrollo.

Como el espacio regional es un espacio abierto, a diferencia del nacional, que se encuentra fuertemente protegido de otros espacios nacionales por las aduanas, esos efectos acumulativos e impulsores corren el peligro de amortiguarse rápidamente por «exportación» de los mismos a otras regiones. En este sentido son la estructura económica regional y la naturaleza de las industrias de la zona los elementos de los que dependen la profundidad o debilidad de los efectos impulsores de las industrias motrices en el desarrollo regional.

Obviamente es la estructura económica la que nos revela el grado de dependencia o de autosostenimiento del desarrollo eco-

nómico de las regiones, cuyos costes son tan difusos como los flujos económicos que lo generan. Además, a los costes directos que son contabilizados por el empresario y que condicionan y mediatizan sus decisiones, se añade una masa de costes indirectos privados o públicos que corren a cargo de la colectividad.

La multiplicación de los efectos impulsores, derivados de las decisiones empresariales, relativas a la localización y la difusión de sus costes, repercuten en los flujos monetarios y reales sobre múltiples espacios económicos y no sólo sobre uno sólo.

De hecho, toda política de crecimiento económico regional debe estar concebida y basarse en las relaciones entre esos espacios regionales, definidos cada uno de ellos por sus particulares estructuras económicas, sus fuerzas económico-político-sociales y por sus planes concretos a este respecto, y no en función de cálculos microeconómicos.

Y ya que hablamos de políticas regionales, conviene señalar que la esencia misma de la política económica regional reside en la organización de un sistema de intervenciones públicas, tendentes a modificar la distribución geográfica de las actividades productivas con relación a la situación de partida y a la evolución que resultaría del libre juego de las decisiones microeconómicas de implantación o expansión. Es decir, que se trata de una voluntad pública de intervenir directa o indirectamente en el marco de la soberanía del empresario para intentar superar la existencia de una contradicción entre la localización económicamente óptima para la empresa y la socialmente deseable en función del interés colectivo.

Cualesquiera que sean las causas de los desequilibrios regionales, éstos se traducen en apreciables diferencias en las tasas de crecimiento, en subempleo más intenso en las regiones económicamente más débiles, con niveles de remuneración inferiores, pérdidas demográficas, mediocridad y manifiesta inferioridad de equipamientos colectivos, etc. Precisamente una de las mayores preocupaciones de los estados en estas últimas décadas ha sido el evitar tales disparidades regionales, interviniendo y tratando de impedir que los desequilibrios excesivos degenerasen en tensiones económicas o sociales, de imprevisibles consecuencias en este último caso.

Por otro lado, la necesidad de atenuar las diferencias económicas regionales ha coincidido con una nueva problemática que empieza a demandar soluciones urgentes. Nos referimos a los crecientes costes de las zonas superurbanizadas y superindustrializadas. La reducción de los mismos y de las tensiones originadas por la «anemia» de las regiones subdesarrolladas parece tener solución en un reparto equilibrado de la población y de las actividades en el territorio, en función de sus recursos.

Llegados a esta tesitura, podemos sintetizar las tres actitudes que un país puede adoptar—de forma esquemática—frente a la situación descrita, además de la consistente en no hacer nada:

1. Intentar resolver las tensiones entre regiones económicamente débiles y fuertes favoreciendo y fomentando, por los distintos medios a su alcance, los desplazamientos de población que deben considerarse como un proceso inevitable de adaptación que trata de llevarse a cabo con las menores incomodidades posibles.

2. Procurar una igualación de las rentas per cápita entre las diferentes regiones por medio de una política de transferencias que favorezca a las regiones más débiles en perjuicio de las fuertes.

3. Valorizar *in situ* las potencialidades, recursos y posibilidades de desarrollo, facilitando a las regiones los medios para explotarlos al máximo.

Esta tercera actitud abandona la vía de la relocalización de los recursos humanos o de la solidaridad distributiva para llegar a una solidaridad activa—y no meramente pasiva—que tienda a que las regiones vuelvan a ser las actoras y gestoras de su propio crecimiento.

En cierto sentido, estas tres posibilidades se reducen a dos, en función de una planificación económica y de ordenación del territorio. Si consideramos que los elementos intervinientes son sólo individuos y actividades y ambos plenamente móviles, las dos posibilidades son:

- A) Promover un desarrollo armonioso que consiga la utilización óptima de los recursos, limitando las transferencias de población.

B) Maximizar la renta nacional, admitiendo que es necesaria una cierta movilidad de la mano de obra (1).

Precisamente esta segunda opción fue la que adoptó el Gobierno español en su política de desarrollo de los años sesenta. Política que felizmente ha sido abandonada, aunque todavía no se haya encontrado un nuevo modelo de desarrollo, ni tampoco de actuación e intervención estatal; lo cual implica que se deja actuar más o menos libremente a las fuerzas del mercado. Por consiguiente, y hasta tanto no intervenga el Estado activamente en el desarrollo regional, proseguirá el proceso de concentración de actividades en unas pocas regiones en detrimento de las demás y siguiendo la más pura lógica del sistema en el que nos movemos.

Finalmente, añadiremos que los resultados de una investigación realizada por la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas acerca de problemas de desarrollo regional y localización industrial en Europa, en base a datos de la década de los cincuenta, demostraban, entre otras conclusiones, que:

1. Las disparidades regionales de renta son mayores en los países más pobres de Europa que en los países más ricos.
2. La tendencia hacia las rentas bajas está asociada con un alto grado de dependencia de la agricultura.
3. Una tendencia general del desarrollo económico es la de concentrarse donde ha alcanzado ya los niveles más elevados.
4. Las consecuencias económicas y sociales del rápido incremento de la población en algunas ciudades-clave o regiones fuertemente industrializadas, está recibiendo creciente atención en casi todos los países de Europa (2).

Aunque la investigación está indudablemente anticuada, las conclusiones siguen siendo plenamente válidas en la actualidad. Prueba de ello es la reciente creación, en el seno de la Comunidad Económica Europea, de un Fondo de Desarrollo Regional y las conclusiones a que han llegado distintos investigadores en

(1) LEFEVRE, JACQUES: *L'évolution des localisations industrielles. L'exemple des Alpes françaises*, Librairie Dalloz, Paris, 1960, p. 294.

(2) Citadas por SAENZ DE BURUAGA, GONZALO: *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969, pp. 208 a 211.

nuestro país, como Perpiñá Grau (*De economía hispánica*); Banco de Bilbao (*La renta nacional de España y su distribución*); Banesto (*Anuario del mercado español*), etc. Todos ellos pusieron de manifiesto el desequilibrio en la distribución espacial de la renta española y su tendencia a una mayor concentración.

Los resultados efectivamente obtenidos, en cuanto a la localización de empresas y su incidencia en el desarrollo regional, demuestran que son insuficientes y, por lo tanto, podemos declarar, sin ambages, que han fracasado rotundamente.

¿Cuáles han sido las causas del mismo? En primer lugar, hay que evidenciar una falta de claridad en los objetivos de política regional. Por ejemplo, no se ha mencionado nunca por parte de las autoridades económicas si para conseguir el éxito en una operación de desarrollo regional era preciso o no frenar el desarrollo de regiones altamente concentradas. Objetivos que en gran medida son contradictorios.

En segundo lugar, la política de localización de empresas seguida a través de los polos de promoción y desarrollo ha sido manifiestamente puntual y muy limitada, sobre todo en lo que concierne a los medios y amplitud de las acciones puestas en marcha. Los polos de desarrollo fueron configurados como islotes de crecimiento en el lugar donde se ubicaron, dado su escaso alcance territorial (prácticamente coincidían con los límites del municipio en el que se instalaban) y la escasa dimensión comparativa con las grandes zonas industriales del país.

Una efectiva política, global e integrada, de desarrollo regional brilla por su ausencia; política que debería incluir no sólo a la población cuya importancia, como factor esencial de desarrollo, tanto por su cantidad como por su formación, es primordial, sino también a la vivienda, los factores socioculturales, los equipamientos colectivos, etc.

Como tercera causa hay que reflejar la constatación de que el sector terciario, en su sentido más amplio, ha sido considerado como una consecuencia del sector secundario, en el que se ha volcado la política de localización, despreciando u olvidando que aquél se convierte cada vez más en un factor de desarrollo autónomo e incluso determinante del desarrollo industrial. En cual-

quier caso, los servicios son un sector proveedor de gran número de puestos de trabajo.

Uno de los autores que ha puesto de manifiesto más claramente la importancia del sector servicios y, concretamente, del rol que ocupa el conocimiento como instrumento del proceso de producción fue Machlup (3), quien mostró la asociación existente entre el incremento de productividad de la industria americana y la proporción de trabajadores dedicados a la producción de «conocimiento» en relación con los ocupados en la transformación de los materiales.

Este conocimiento puede presentarse de formas diversas en el proceso económico. Lo mismo se presenta como un bien de consumo final —periódicos, revistas, radio, televisión— que aparece como bien de inversión a largo plazo —caso de la enseñanza y la investigación que aumentan la capacidad innovadora del sistema—, difuminándose la barrera entre lo cultural y lo económico, o se manifiesta como un simple factor de producción, por ejemplo, al formar parte del proceso de toma de decisiones empresariales.

El cuarto elemento a considerar se refiere a la política de localización en sentido estricto. Es decir, la falta de selectividad, tanto a nivel regional como sectorial. Respecto a la primera de ellas, la Administración no se planteó unos criterios mínimamente operativos en la selección de los puntos a declarar polos de desarrollo, elección que se basó más en presiones políticas de las autoridades locales, con la consiguiente dispersión de los beneficios, como si de una lotería se tratase, que en una metodología lógica y racional.

En cuanto a la selectividad sectorial, tampoco la Administración tuvo unos criterios rigurosos de selección, ni de inversiones, ni de industrias a instalar. De igual modo, los mínimos requeridos en volumen de inversiones por proyecto y la creación de puestos de trabajo se fijaron a un nivel muy bajo, lo que ha provocado la creación de empresas de pequeñas dimensiones escasamente interrelacionadas entre sí, sin que hayan aparecido las industrias motrices desencadenadoras del desarrollo industrial, salvo algunas excepciones.

(3) MACHLUP, FRITZ: *The production and distribution of Knowledge in the United States*, Princeton, 1962, p. 41.

En quinto lugar aparece una contradicción, tanto más peligrosa cuanto que a veces es inconsciente, entre algunas políticas con consecuencias regionales reconocidas y otras políticas tradicionalmente consideradas como neutras a estos efectos, que sin embargo no lo son y que incluso tienen o pueden tener una incidencia de signo contrario o negativo. En este sentido podríamos citar algunas políticas de transporte, como por ejemplo el plan de autopistas que puede ser considerado como favorecedor de los desequilibrios regionales, de medio ambiente, etc.

Finalmente, como sexta y última causa del fracaso de la política de localización de empresas en relación con el desarrollo regional, se puede hablar de una falta de integración y de racionalidad de los diferentes esfuerzos que los Poderes públicos han desplegado en orden a los dos objetivos señalados. Y esto ha sido así porque, como ya hemos constatado anteriormente, los objetivos son imprecisos, los medios están mal definidos y no han sido utilizados de forma coherente con respecto a los fines. Consiguientemente, los resultados han sido decepcionantes.

Del análisis de los fallos en la política de localización y desarrollo regional promovida por la Administración pueden deducirse una serie de recomendaciones que se concretan en la necesidad de establecer un plan económico global a nivel de la región, cuya gerencia debe ser confiada a instituciones regionales en el marco de un modelo de organización y gestión de política regional que evite al nivel de región los mismos inconvenientes apreciados a nivel nacional.

La necesidad de una planificación regional

Antes de entrar de lleno en el enunciado del epígrafe, nos parece conveniente dar unas ideas generales sobre lo que entendemos por planificación y planificación regional.

Como dice Chadwick, «la planificación es un proceso de pensamiento humano y de acción basada en ese pensamiento» (4). Este es un tipo de definición aplicable a todas las actividades humanas en las que se prevé una serie de actividades, funciona-

(4) CHADWICK, GEORGE: *A systems view of planning*, Pergamon Press, Oxford, 1971, p. 24.

mientos, elecciones, etc., a lo largo de un tiempo limitado para llegar a un resultado previsto de antemano.

La creciente aplicación del principio general de la planificación en todos los campos de la actividad humana es en nuestra opinión una de las principales consecuencias de la progresiva interdependencia y complejidad de la vida humana.

En el terreno al que nos estamos refiriendo en este artículo, la planificación fue adoptada hace ya algún tiempo como resultado de las situaciones contradictorias y, a menudo, opuestas en las que incurrieron las administraciones, a consecuencia de la aplicación del principio del *laissez faire*, o dicho de otra forma, de la interrelación normal de la acción privada y las fuerzas del mercado. Situaciones que han desembocado en verdaderas injusticias que los pueblos no quieren admitir y que pueden ser corregidas por la actuación planificadora de la administración de la que forma parte como elemento indispensable y frecuentemente olvidado, el control; aunque, como hemos podido apreciar con anterioridad, la aplicación de la planificación en la política de reducción de los desequilibrios regionales no ha mejorado la situación previa existente.

Hay numerosas clasificaciones y tipos de planificación. Se puede distinguir la planificación física de la económica, de uno o varios objetivos, indicativa o imperativa, monocéntrica o policéntrica, global o sectorial, interespacial o intraespacial, y sobre todo en lo que a nosotros más nos interesa de momento, en función del ámbito espacial sobre el que se va a actuar, podemos hablar de planificación a escala de proyecto, local o municipal, provincial o subregional, regional, interregional, nacional, supranacional, e incluso ya se trata de planificar a escala mundial.

No vamos a examinar estas clasificaciones, porque se salen del marco que nos hemos fijado, y por otra parte son suficientemente explícitas. Sin embargo es conveniente subrayar que no son excluyentes y a menudo están interrelacionadas.

En lo que concierne a la planificación regional, el adjetivo define el cuadro territorial en el que se inscribe el sustantivo; planificación que no afecta sólo a lo económico, sino que enmarca también a la ordenación del territorio. Es decir, que tanto la planificación económica como la física están profundamente imbricadas en la regional.

El problema se plantea cuando se intenta definir la región. Se podría escribir un verdadero tratado sobre las polémicas y las posiciones contradictorias que han defendido diferentes autores, en base a los múltiples criterios bajo los que puede ser abordado el fenómeno regional.

No vamos a entrar nosotros en la misma, aunque tampoco está de más hacer algunas reflexiones sobre el auge que la región está teniendo en Europa.

Prescindiendo de consideraciones de carácter histórico siempre subyacentes, cuando la unidad de convivencia espacial de una comunidad ha sido rota por la arbitrariedad de un estado, el fenómeno regional es diferente en cada país y obedece en líneas generales a una insatisfacción en la gestión y funcionamiento de los órganos burocráticos del Estado o de las Corporaciones locales, ligada a lo limitado de sus competencias y a su adecuación o inadecuación al área espacial y demográfica que sirven. Esto no tiene nada de particular si pensamos que la delimitación provincial española tiene ya casi ciento cincuenta años de vida y por lo tanto las razones técnicas que influyeron su trazado no tienen ninguna relación con las imperantes en la actualidad. Si a ésto unimos los excesos del centralismo en muchos estados nacionales y el creciente deseo de los pueblos de intervenir en la gestión y control de la cosa pública, podemos explicarnos perfectamente el fenómeno.

Conviene también subrayar que uno de los objetivos básicos de esa planificación regional debe ser la consecución, dentro de la región, de entidades geográficas económicamente viables, que deberían estar dotadas de la flexibilidad suficiente como para resultar adaptables y útiles incluso si cambian las circunstancias. Ahora bien, en la situación actual española creemos, al margen de lo expuesto, que la delimitación provincial debe subsistir, por cuanto tiene ya carta de naturaleza y es admitida por la comunidad del estado español sin graves inconvenientes.

Parece evidente, en razón de nuestras anteriores consideraciones, que desde el punto de vista estricto de la planificación regional, la delimitación geográfica y administrativa de las entidades regionales es bastante menos importante que la creación de

entidades económicamente viables. Pero también es evidente que todo planificador precisa de unos límites para actuar, aun cuando sean formales y circunstanciales y puedan ser modificados a voluntad de las comunidades interesadas en las zonas fronterizas conflictivas.

Una vez examinados los conceptos de planificación y planificación regional nos enfrentamos con la justificación de esta última. Como ya hemos señalado anteriormente, tiene una dimensión económica y otra física.

La importancia atribuida al plan económico global a escala de región, y especialmente a la naturaleza del proceso puesto en marcha para determinar la distribución regional del monto y naturaleza de las inversiones públicas, se justifica en España un triple punto de vista:

1.º A pesar del elevado ritmo de crecimiento de la economía española desde 1959 hasta 1974, la distancia entre regiones ricas y pobres se mantiene e incluso aumenta. La disminución de la diferencia existente dependerá en gran medida de que la región adquiera la capacidad suficiente para poder hacerse cargo de su propio desarrollo.

2.º La amplitud de los medios puestos a disposición de la política de acción regional en España no ha impedido el deterioro relativo de la situación económica de las regiones más pobres que se han visto obligadas a ver emigrar importantes contingentes de mano de obra.

3.º La escasa eficacia de las distintas políticas de acción regional emprendida se explica por el carácter puntual y limitado de los medios utilizados; aspectos que ya habíamos puesto de manifiesto anteriormente. El uso de los medios «clásicos» de incentivos a la implantación de empresas, tales como las facilidades crediticias, las subvenciones, los beneficios fiscales, la creación de zonas y polígonos industriales..., no agota el contenido de una política regional activa. Esta incluye, ciertamente, la política de fomento industrial, pero igualmente presta tanta o más atención a la ordenación del territorio, a la política de transportes, a los equipamientos culturales, deportivos, etc.

Una política regional plena, integrada, que trate de abarcar todos los factores determinantes del desarrollo, se expresará en

el plan regional, cuyo carácter global condiciona su capacidad para responder a las situaciones específicas de la región. Esta visión global se traducirá consiguientemente en un acoplamiento entre los planes regionales de desarrollo económico y de ordenación del territorio.

Por lo que respecta a la planificación física, el espacio urbano ha sido su ámbito clásico de trabajo; pero debido a la dinamización que ha experimentado el crecimiento de las ciudades, el planeamiento físico ha desbordado el estricto marco de la urbe.

Antaño, cuando existía una sociedad relativamente estática, bastaban planes físicos limitados para responder a las necesidades comunes de la sociedad. Hoy día, la situación ha cambiado radicalmente con la automoción, el transporte aéreo, la transformación de las estructuras de la vida económica y el aumento del ocio; rasgos esenciales de una evolución que ha generado nuevas relaciones funcionales en la vida social que superan con mucho la aglomeración individualizada.

Los hombres se han aproximado unos a otros, han aumentado los intereses comunes entre la ciudad y el mundo rural, cuya complementariedad es cada día más necesaria, y ha crecido el interés por los sucesos más o menos significativos e importantes que alcanzan una dimensión espacial como nunca la han tenido, gracias al enorme desarrollo y perfeccionamiento de los medios de comunicación de masas.

En estos últimos tiempos, y coincidiendo con la creciente movilidad del hombre que gracias a los progresos del transporte ha ensanchado considerablemente su área de relaciones cotidianas, se ha acentuado la competencia por los recursos físicos. Numerosas y variadas actividades reclaman espacios crecientes y pretenden a menudo condiciones similares en lo que respecta a la situación del terreno y calidades del medio. Aspiraciones y condiciones que sólo se encuentran en un número limitado de enclaves. De ahí que surjan conflictos entre diferentes usos del suelo, cuya ordenación debe ser tenida en cuenta como objetivo relevante y prioritario de la política regional.

Estos conflictos responden básicamente a exigencias de la vida económica y del disfrute del ocio.

Respecto a la primera indicaremos que la concentración de las actividades económicas, en relación con la tecnología actual, los nuevos productos y los modernos procesos de fabricación, ha obligado frecuentemente a las industrias a plantear exigencias especiales en torno al problema de su ubicación y el medio ambiente en que desarrollarán sus actividades.

La expansión industrial se localiza preferentemente en las proximidades de la aglomeración industrial y urbana preexistente. Pero también, y cada vez en mayor medida, por puras necesidades vegetativas de las ciudades, se asienta en emplazamientos «exteriores» a la urbe, allá donde se encuentran recursos naturales interesantes para la producción y el transporte—agua para el consumo o enfriamiento de los procesos productivos, receptáculos para residuos sólidos, líquidos y/o gaseosos, minerales, posibilidades de ordenación portuaria, etc.—, así como donde no aparezca una fuerte oposición de los habitantes de la zona.

En lo que se refiere a las exigencias del ocio, nueva conquista social de las sociedades industriales, la creciente urbanización y la elevación del nivel de vida han coincidido con un aumento del tiempo dedicado al ocio.

Simultáneamente, la penetración del automóvil en todos los aspectos de la vida representa, como ya hemos dicho antes, una movilidad acrecentada que genera un mayor consumo de espacio—aparición de la segunda residencia como complemento del automóvil los fines de semana—y un gran aumento de las cifras de los que viajan por propio placer tanto como de su radio de acción. El resultado es que cada fin de semana una gran parte de la población urbana abandona las ciudades y las aglomeraciones en busca de un medio gratificador que le reconforte y reponga de la opresión física y psíquica del medio urbano.

La vida en una naturaleza biológicamente más rica, aunque sólo sea por espacio de unas horas, lejos de todo lo que significa velocidad, eficacia, imperatividad, parece constituir una ocupación del ocio deseable y necesaria.

Con esta transformación de los hábitos y modos de vida ciudadanos, grandes espacios de la región son demandados en la actualidad como objetivos de consumo, en lugar de serlo como

bases productivas, o ¿quizá deberán cumplir la doble función simultáneamente?

De este modo nos enfrentamos entonces con un conflicto que surge entre las pretensiones planteadas sobre terrenos poco habitados, por parte de la producción y del ocio, entre los intereses de la política de empleo y los de la política del medio ambiente; conflictos que afectan sobre todo a las zonas costeras. La implantación de fábricas de papel, plantas de energía nuclear, refinerías de petróleo entra en colisión con la demanda de suelo y agua para la vida al aire libre, los pueblos de vacaciones, la protección científica del medio natural, así como el deseo y la necesidad de conservar intactas vastas regiones naturales, testigos de nuestros modos de vida tradicionales para las futuras generaciones. Incluso estas últimas aspiraciones podrían ser excluyentes unas de otras, lo que daría origen a nuevos enfrentamientos por el uso del suelo.

Indudablemente, si alguna característica común presentan estas distintas posturas, es que es preciso tenerlas a todas en cuenta bajo la perspectiva conjunta de las necesidades y recursos de la región.

Hasta hoy la responsabilidad de los planes físicos ha recaído esencialmente sobre los municipios, lo cual era perfectamente lógico y coherente con el ámbito espacial en el que se actuaba. Pero la «apertura» actual de los núcleos urbanos a su entorno hace precisa una planificación regional de conjunto que satisfaga las necesidades cada vez más variadas y heterogéneas de las colectividades, en un marco infinitamente más amplio que el estrictamente local, y que incluye tanto al «urbanita» como al campesino, cuya complementariedad, a la que ya hemos hecho alusión, aparece más como una necesidad que como una situación pasajera.

Sin embargo, eso no basta. La cuestión de la utilización de los recursos naturales comunes de la región exige a largo plazo una planificación a escala nacional, una verdadera ordenación del territorio del Estado a quien le corresponde asumir la iniciativa.

De la política económica regional a la política regional

Entre las diversas funciones que incumben a las Administraciones públicas a nivel nacional e incluso internacional se incluye desde los años cincuenta, coincidiendo con la aparición de la preocupación por el tema de las regiones, la responsabilidad de equilibrar su desarrollo.

Cualquiera que sea su origen, la desigualdad regional se traduce, dentro de un territorio políticamente homogéneo, en tensiones entre las regiones en progreso y en declive, que se resolvían antaño y lo siguen haciendo hoy día en gran parte por desplazamientos de poblaciones, de carácter pendular o definitivo, estrechamente ligados a las decisiones empresariales de implantación, expansión o desmantelamiento de sus actividades.

Las regiones débiles o deprimidas pesan poco en los Estados centralizados, los cuales son dominados por los intereses de las regiones fuertes y ricas, generalmente regiones centrales; tales son los casos de París y Madrid. Aquéllas tienen tendencia a esperar del Estado central un arbitraje objetivo en su favor. Sin embargo, el Estado español en la actualidad demora la materialización de esas esperanzas y aparece como cómplice de las regiones ricas. De ahí el renacimiento del sentimiento regionalista en regiones deprimidas que en el pasado no han planteado problemas a su integración en el Estado español, con lo cual aparece una connivencia de intereses entre las regiones ricas, como Cataluña y País Vasco, y las pobres, aunque por motivos totalmente distintos.

Ante la pasividad tradicional de la Administración por los desequilibrios regionales y la toma de conciencia por la comunidad de su injusticia, la opinión pública ha evolucionado forzando a que aquélla abandonase su actitud y pasase a una situación más activa y beligerante.

Las razones inmediatas que impulsan, tanto en la actualidad como en el pasado, esta presión son las siguientes:

- 1.^a Los movimientos migratorios (diarios, semanales, estacionales y definitivos) son considerados como perjudiciales para los trabajadores y sus familias, que sufren en su carne todo tipo de problemas materiales y humanos, y para las regiones suministra-

doras de la mano de obra, por cuanto tal potencial humano ha sido formado por ellas, a sus expensas en gran medida, con lo que su marcha provoca un empobrecimiento del capital trabajo, que afecta a los estratos de población más jóvenes y dinámicos, dando lugar a una verdadera descapitalización humana de las regiones afectadas.

La gratuidad total o casi total que tales movimientos de población suponen para las empresas ha estimulado la libertad de implantación de las mismas y creado, de alguna manera, una renta de situación en beneficio de las regiones espontáneamente privilegiadas por el flujo de las inversiones. Los costes que de estas migraciones se derivan recaen sobre los propios trabajadores y sobre la comunidad que las financia. De ahí la importancia que una auténtica política de reequilibrio regional tendría si de alguna forma se imputasen a las empresas estos costes que generan y que paga la colectividad. Costes que no sólo son transferidos a la comunidad, sino que además van acompañados de ahorro en costos de transporte, que la empresa obtiene al localizarse en aquellos puntos óptimos de minimización de los mismos respecto a las fuentes de abastecimiento de sus insumos y respecto al mercado de sus productos.

El factor trabajo es una variable totalmente dependiente y prácticamente carece de peso a la hora de decidir una localización.

2.^a Para las regiones suministradoras de mano de obra este sistema desemboca en una evidente esterilización de una parte de su potencial de trabajo: aquella que por diversas razones no puede desplazarse cotidianamente o emigrar. Es el problema del subempleo femenino y del paro encubierto en las regiones rurales o semirurales.

3.^a Por otro lado, en las regiones que sufren una emigración definitiva habitual se origina una infrautilización de los equipamientos colectivos y una degradación continua de los mismos, lo que implica una motivación suplementaria para la salida de sus habitantes y de las actividades que subsisten. Además, la estructura económica regional tiende a esclerotizarse por la ausencia de la competencia que podrían aportar las nuevas actividades o negocios. Es decir, que las regiones se anquilosan por la falta de

la savia vivificadora de la juventud en su población, de las nuevas actividades en su economía y de las inversiones en su infraestructura.

4.^a En el extremo opuesto se aprecian cada vez con mayor nitidez los inconvenientes y la elevación del coste social, inherente a una concentración excesiva de las poblaciones y de las actividades productivas. De hecho, las economías externas de que disfrutaban las empresas en las zonas fuertemente densificadas lo son a expensas de la colectividad, que tiene que hacer frente a los crecientes efectos de rebosamiento (*spillover effects*) negativos de las mismas.

Esto plantea el tema de una fiscalidad diferencial que haga recaer sobre las empresas que se ubiquen en zonas de alta concentración, una parte de los costes adicionales que repercuten sobre la comunidad.

5.^a Finalmente, el hecho cultural y político del regionalismo que se encuentra en la base de la transformación de las mentalidades y de las actitudes de los habitantes de las regiones.

Las regiones y subregiones rehúyen cada vez más el ser consideradas dependientes, de alguna forma, de otras comunidades regionales y reivindican los medios para lograr un desarrollo económico más autónomo, basado en una valorización de sus recursos propios, especialmente los humanos.

Una vez reconocida la problemática por el poder, surge la cuestión de su solución. ¿Cuál es la estrategia adecuada? De forma estricta, se puede decir que la utilidad de la intervención pública directa en lo referente a la localización se centra en actuar de forma que se equilibren las tendencias «naturales» a que conducirían los factores privados de localización.

Plantado de esta forma, el problema parece fácil de resolver, puesto que, en teoría, la diferencia entre el óptimo técnico de localización y el óptimo político parece bastante reducida en la medida en que las proposiciones siguientes pudiesen considerarse aceptadas:

- El equilibrio regional se satisface por la consecución del pleno y mejor empleo de la mano de obra de la región.
- Al margen del factor trabajo, frente al que parecen bastante sensibles actualmente las industrias, gran número

de ellas ven aligerarse los condicionantes de localización derivados de otros factores no públicos—singularmente, materias primas, energía, mercado, relaciones interindustriales—, gracias a los progresos en la tecnología y en los transportes.

- Existe, por el contrario, una dependencia cada vez más marcada de las empresas respecto de los factores públicos, entendidos en su más amplia acepción.

Suponiendo que se fijase como único objetivo el equilibrio del desarrollo cuantitativo y cualitativo del empleo a nivel regional, la racionalidad de la decisión política exigiría que la totalidad de los medios de acción disponibles por la Administración pública fuesen desplegados con vistas a este fin.

De hecho, en eso, como en otras cosas, los poderes públicos están constreñidos a practicar una *racionalidad amplia*, que implica un compromiso más o menos satisfactorio entre objetivos más o menos contradictorios y que obstaculiza, en todo caso, el agotamiento de la lógica de un objetivo parcial. Sintetizando la idea, esta racionalidad amplia se adopta frente a un objetivo en el marco de una política estrecha. Por el contrario, una racionalidad estricta tendría necesidad de una política ancha.

Es la racionalidad amplia la que explica que los poderes públicos hayan estimulado o frenado el desarrollo regional de forma consciente e inconsciente. Este estímulo se ha centrado en una serie de medidas que se resumen en algunas ventajas financieras que, se supone, pueden compensar los hándicaps de las regiones atrasadas frente a las desarrolladas. Y en lo que respecta a los frenos, aparecen, por el contrario, cuando se esparcen por aquí y por allá los mismos o diferentes estímulos financieros, cuando hay una absoluta falta de selectividad y modelización en la concesión de las ayudas en el interés de las zonas de desarrollo, cuando se aplica una política de infraestructuras que a menudo ha aumentado las ventajas de las regiones ya privilegiadas, etc.

Se puede invocar, sin duda, la gravedad de los problemas de industrialización a resolver, y cuya amplitud requiere una po-

lítica de larga duración; sin embargo, también se puede afirmar que es posible ir más de prisa y llegar más lejos.

¿En qué condiciones el factor público podrá jugar más plenamente el papel correctivo que se espera de él, en relación con el conjunto de factores no públicos?

En un terreno sembrado de muchas incertidumbres conceptuales, estadísticas y de otro tipo, no se puede más que esbozar una respuesta a la cuestión planteada.

El sentido general de la respuesta se encuentra en la búsqueda de una política global más coherente, menos mecánica y recortada que la que ha prevalecido hasta hoy.

La relación existente entre la localización de las empresas y el desarrollo regional es una relación directa e inversa, en el sentido de que causa y efecto se alternan y se estimulan mutuamente. Sin embargo, hasta el presente parece que se ha hecho más hincapié en el efecto de la localización de las empresas sobre el desarrollo regional que al revés, mientras que la influencia del desarrollo regional en las empresas existe igualmente, y puede constituir una realidad estratégica mayor.

En conclusión, se podría considerar que la eficacia de la política de localización depende del carácter global que se imprima a la política regional. Por otro lado, esta eficacia está unida a una valoración correcta de las características y necesidades de las subregiones en las que se pretende promover el desarrollo.

Enfocando el problema bajo este ángulo, se podrían plantear un cierto número de propuestas, que sintetizamos, sin entrar en un análisis pormenorizado de las mismas:

1.^a La planificación económica debe estar centrada prioritariamente en un objetivo de reequilibrio regional, derivándose del mismo consecuencias en cuanto al arbitraje a ejercer entre los planes regionales, así como entre éstos y el plan global y sectorial, que también debería ser concebido de antemano en un marco regional e incluso subregional.

2.^a El mismo objetivo debe presidir los planes de ordenación del territorio, y debe ser instrumentada una relación funcional entre la planificación espacial y la planificación del desarrollo económico y social.

3.^a Los estímulos específicamente regionales distribuidos por los poderes públicos deberían ser reforzados y singularizados en relación a los estímulos generales o puramente sectoriales.

4.^a La aplicación de los planes de expansión económica regional debería obedecer a una selectividad simultánea por sub-región y por rama.

5.^a De una forma general, la gerencia de la concepción y la evolución del desarrollo regional debe ser confiada, mediante los arbitrajes y las solidaridades—financieras o de otro tipo—necesarias, a *la región*.

La región «económico-política» que al parecer se pretende institucionalizar en España detenta una triple ventaja frente a la excesiva centralización: mayor influencia en el poder central, estar en mejor situación para elaborar y aplicar soluciones más adaptadas y más sólidas, y la coordinación de las acciones propias de las subregiones en el interior de una política regional global.

La autoridad del ente regional aumentará, evidentemente, en la medida en que pueda disponer de un presupuesto regional propio comprensivo de las variables estratégicas del desarrollo.

6.^a Una política sistemática de desarrollo y de promoción de las regiones debería ser emprendida por los poderes públicos en la totalidad de los dominios de su exclusiva o mayoritaria incumbencia.

Modernizar las infraestructuras del transporte, mejorar las condiciones de los desplazamientos intra o interurbanos, dotar a los centros—según su nivel—de los equipamientos sociocolectivos indispensables, perseguir enérgicamente la renovación urbana con el debido respeto a la tradición y el patrimonio artístico, llevar una política adecuada del hábitat, poner en marcha una infraestructura turística, constituyen otros tantos instrumentos que, indudablemente, son tanto más decisivos para la localización y la ampliación de las empresas, como el facilitar ventajas financieras de forma más o menos automática.

7.^a Igualmente habría que compensar sistemáticamente los efectos regionales negativos de medidas generales; por ejemplo,

en materia de depuración de aguas usadas, de protección del medio ambiente, de tarificación de servicios públicos, etc.

8.^a Por otro lado, sería oportuno entablar una política de freno en las regiones o zonas hiperconcentradas; por ejemplo, haciendo pagar a las empresas beneficiarias una parte de las economías externas aportadas por la colectividad nacional.

9.^a Finalmente, los poderes públicos pueden y deben, en lo que afecta a su incumbencia exclusiva, asumir directamente la solución del problema de la localización de las empresas, en relación con el desarrollo regional, por una política apropiada de descentralización y desconcentración de las administraciones y servicios públicos, así como por la utilización de la iniciativa industrial pública en la misma perspectiva.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- CASTELL, Manuel: *La cuestión urbana*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1974.
- CHADWICK, George: *A systems view of planning*, Pergamon Press, Oxford, 1971.
- CHARDONNET, J.: *Geographie industrielle*, Editions Sirey, París, 1965.
- DELMAS, Claude: *L'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, París, 1962.
- DERYCKE, Pierre Henri: *La economía urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.
- GLASSON, John: *An introduction to regional planning*, Hutchinson Educational, Londres, 1974.
- HAGGET, Peter: *L'analyse spatiale en géographie humaine*, Armand Colin, París, 1973.
- HILHORST, Jos: *Regional Planning*, Rotterdam University Press, 1971.
- IBERPLAN: *Dictamen de acción regional*, informe mimeografiado, elaborado para la Comisaría del Plan de Desarrollo, Madrid, 1970.
- KLAASEN, L. H.: *Aménagement économique et social du territoire*, OCDE, París, 1965.
- KLAASEN, L. H.: *Méthodes de sélection d'industries pour les régions en stagnation*, OCDE, París, 1967.
- KLAASEN, L. H.: *L'équipement social dans la croissance économique régionale*, OCDE, París, 1968.

- LAFONT, Robert: *La revolución regionalista*, Ariel, Esplugues de Llobregat, 1971.
- LEFÉVRE, Jacques: *L'évolution des localisations industrielles. L'exemple des Alpes françaises*, Librairie Dalloz, París, 1960.
- MACHLUP, Fritz: *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, 1962.
- McLOUGHLIN, J. Brian: *Planificación urbana y regional, un enfoque de sistemas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.
- MORELL OCAÑA, Luis: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.
- PERLOFF, Harvey S.: *La calidad del medio ambiente urbano*, Oikos-Tau, Vilassar del Mar, 1973.
- RÉMY, Jean: *La ville, phénomène économique*, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, 1966.
- SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo: *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969.
- SHÄRLING, Alain: *Où construire l'usine*, Dunod, París, 1973.
- TAMAMES, Ramón, y colaboradores: *La política de acción regional en España (1953-1973)*, informe mimeografiado en dos tomos para la Fundación Juan March; Madrid, 1975.
- TINBERGEN, Jan: *La planification*, Hachette, París, 1967.