

LAS AUTONOMIAS REGIONALES Y LA POLITICA ECONOMICA

Por JOAQUIN GARCIA JAVALOYS

Sumario: CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.—CAPÍTULO II: TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS REGIONALES: 1) Las diferencias en el desarrollo de las regiones y el problema regional. 2) Teorías explicativas de las desigualdades regionales. 3) La asignación de recursos en la concurrencia imperfecta. 4) Los desequilibrios regionales y el poder mesoeconómico.—CAPÍTULO III: LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL: 1) Fines y medios de la Política Económica. 2) La Política Económica Regional. 3) La insuficiencia de la Política Económica regional.—CAPÍTULO IV: LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONALISTA: 1) La necesidad de una política económica regionalista. 2) La descentralización fiscal. 3) La empresa pública ante el problema regional.—CAPÍTULO V: EL PROBLEMA REGIONAL ESPAÑOL: 1) El desarrollo español y el problema regional. 2) La participación regional en la producción española. 3) La financiación del desarrollo regional.—CAPÍTULO VI: EL PROTAGONISMO DE LAS AUTONOMÍAS REGIONALES EN ESPAÑA: 1) El marco constitucional. 2) El alcance de las autonomías regionales. 3) La solidaridad interregional y su insuficiencia.—CAPÍTULO VII: LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONALISTA EN ESPAÑA: 1) Sus fines y medios. 2) Las Haciendas regionales. 3) Los Bancos de Desarrollo Regional. 4) El INI y el desarrollo regionalista.—CAPÍTULO VIII: LA INTEGRACIÓN EN EUROPA Y EL PROBLEMA REGIONAL: 1) El Estado-Región autónomo y su integración internacional. 2) Efectos en el desarrollo regional de la integración española en la Comunidad Económica Europea.—CAPÍTULO IX: CONCLUSIONES: 1) Aspectos generales. 2) Aplicación al caso español.

CAPITULO PRIMERO

Introducción

La cuestión regional plantea un reto. Suscita interés y preocupación, pues se trata de algo importante que afecta decisivamente a los asuntos políticos y socioeconómicos, que tanto influyen en la vida de las personas, de los grupos sociales y de las comunidades territoriales. Por todo ello, demanda soluciones justas y aceptables.

En la búsqueda de esas soluciones trataremos en nuestra ponencia de profundizar en las causas del problema regional y

procuraremos instrumentar caminos que ayuden a resolverlo. Intentaremos analizar hasta dónde se puede avanzar por la senda de las autonomías regionales. Y comprobaremos la influencia fecunda de las autonomías, que nos permitirán establecer una política regional eficiente, una política económica regionalista. Comenzaremos por delimitar el contenido de la cuestión regional, deteniéndonos especialmente en los aspectos económicos-financieros.

Las diferencias en el grado de desarrollo de las regiones, o sea, la existencia dentro del mismo Estado, de regiones muy desarrolladas y de regiones subdesarrolladas o de otras intensamente deprimidas, supone, generalmente, una pérdida de producción y de renta para el conjunto de la economía nacional que soporta desequilibrios y discontinuidades. El empleo de los recursos regionales, cuando hay demasiado desequilibrio en la dotación regional de tales recursos, implica superiores costes, a nivel nacional. Por lo tanto, el mantenimiento de excesivas desigualdades regionales dentro del mismo Estado constituye un problema, al que se denomina *el problema regional* en la doctrina económica (1).

La Política Económica, en su enfoque moderno, incluye también, entre sus fines, a «la política regional» (como hace, por ejemplo, G. K. Shaw (2)), con el mismo carácter principal que tienen sus objetivos tradicionales: pleno empleo, estabilidad de precios, crecimiento económico y equilibrio de la balanza de pagos.

El capitalismo liberal puro, en cuanto propugna la libertad, sin límite alguno, de la empresa privada para escoger su propia localización, es el principal culpable del problema regional. Y la política económica regional ha fracasado en su intento de darle soluciones, debido a la escasa eficacia de los instrumentos que suele emplear.

En realidad, el antiguo capitalismo liberal ya no es viable, dado el creciente poder que van adquiriendo las regiones y dada la existencia de un sector mesoeconómico de empresas nacio-

(1) JOAQUÍN G. JAVALOYS: *La Autonomía Regional, ¿solución o problema?* Ediciones ICE, Madrid, 1978, p. 41.

(2) G. K. SHAW: *Introducción a la Teoría de la Política Macroeconómica*, Ediciones ICE, Madrid, 1974.

nales y multinacionales, por lo que el nuevo capitalismo monopolista de Estado tiene que actuar de forma rápida y enérgica para restablecer el equilibrio en el desarrollo regional. La insuficiencia y la incapacidad de la política económica regional que se ha instrumentado en las economías capitalistas occidentales se debe no solamente a las medidas adoptadas y a la forma en que se han llevado a la práctica, sino a que no son bastante útiles y eficaces los medios con que cuenta la política económica regional para corregir en profundidad los desequilibrios regionales. Tales medidas deberían complementarse sustancialmente con el reconocimiento pleno de autonomía política, administrativa y económica a todas las regiones de una nación, lo que supone una auténtica descentralización política-administrativa, económico-fiscal, cultural, etc.

La autonomía regional es un concepto subjetivamente polivalente, pues se interpreta de muchas maneras. Resulta necesario precisar lo que entendemos por autonomía. Seguiremos en tal precisión el razonamiento que hace Julián Marías (3):

«... una sociedad es autónoma cuando sus leyes proceden de ella misma y no de otra...»

«... ahora bien, para que el concepto de autonomía sea verdaderamente claro y políticamente interesante hay que introducir otro sentido más preciso: la autonomía que afecta a cada nivel...»

«... la autonomía es aconsejable, porque no conviene que intervenga en cada decisión más que quien es necesario. Por dos razones: por economía y por evitar la manipulación...»

«Esta es la justificación de la autonomía: la decisión autónoma dentro de cada nivel, el recurso a la unidad superior y envolvente cuando están implicados e interesados otros elementos. Por eso, cuando se pregunta cuánta autonomía debe tenerse, hay que contestar: toda la necesaria en cada nivel...» «La autonomía tiene que asumir—y no duplicar—funciones. Consiste en que las unidades autónomas hagan las cosas que el Estado nacional ya no tendría que hacer...»

(3) JULIÁN MARIÁS: «Autonomía», artículo publicado en *El País*, 6 de marzo de 1977.

A continuación, parece conveniente que se concreten también *a priori* algunos aspectos de las autonomías, desde un punto de vista político-administrativo. Así, pues, diremos, con Larumbe Biurrun (4), que:

«... La autonomía facilita a la región la posibilidad de que se otorgue una normativa particular (sometida al control de legalidad y de oportunidad del Estado, previamente reglado), y que disfrute de unas amplias facultades de dirección, similares a las de un sistema de autogobierno. Si la autonomía es, además, de carácter político, la región ya no sólo se configura como este local, sino como ente político, al que se reconocen amplios derechos y prerrogativas políticas, aunque el Estado siga siendo unitario en su forma y en sus estructuras de poder. La descentralización, segundo requisito para la existencia regional, le otorga una organización dinámica gracias a la cual la región queda configurada como un ente territorial, con personalidad diferente al Estado y con garantías de autoadministración y autorresponsabilidad.»

También es indispensable la consideración de los aspectos económicos y financieros de las autonomías, pues son inseparables de los políticos y administrativos y condicionan los culturales, que pueden quedar restringidos por escasez de medios materiales. Sin recursos financieros la autonomía regional sería inviable.

Para resolver eficazmente el problema regional, es necesario que—como demostraremos a lo largo de nuestra Ponencia—se aplique una Política Regionalista. En lo económico, es indispensable instrumentar una política económica regionalista, es decir, la política económica que reconoce y considera a la autoridad regional autónoma como fuente de decisiones y de medidas en los aspectos económico-financieros y en el desarrollo de su ámbito territorial, siempre en coordinación y de acuerdo con la política económica de la Nación o del Estado.

Además, es conveniente subrayar ahora la importancia de la aplicación de la Política Económica Regionalista, especialmente en los continentes o zonas en proceso de integración internacio-

(4) PEDRO MARÍA LARUMBE BIURRUN: *La Región: aspectos administrativos*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1975.

nal, como Europa o Latinoamérica, pues ha de tenerse en cuenta que las confusiones de la teoría regional clásica las soportarán en su propio ámbito nacional todos los gobiernos del continente o zona integrados, y ello por un motivo que, actualmente, comprenden con dificultad: la nación-Estado (como España o Francia) se convertirán en una Región-problema dentro de un área monetaria común (como Europa, por ejemplo).

Entre los aspectos económicos de la Política Regionalista presenta un singular y relevante interés el tema de la descentralización fiscal. En todo caso, dicha descentralización fiscal, que resulta indispensable en cualquier Política Económica Regionalista, ha de tener en cuenta, como pone de manifiesto Francisco Domínguez del Brío (5), «... *la inexistencia de una teoría general completamente elaborada, que incorpore como parte de un único organismo, y no como algo adicional superpuesto, el fenómeno de la intergovernmental relationship, dentro de una estructura múltiple del ente sector público. Todavía se encuentra a faltar una teoría estructurada que, en sus mismos cimientos, implique formalmente la relación entre distintos niveles pertenecientes al sector público...*».

La Política Regionalista, en su vertiente económico-fiscal, ha de fundamentarse rigurosamente, para lo que se ha de partir de las conclusiones a que llega F. Domínguez del Brío en su citada Ponencia, y muy especialmente las conclusiones cuarta y quinta, que son las siguientes:

«IV) En presencia de efectos externos inducidos intercomunitarios la única alternativa a un proceso de "internalización" vía centralismo es la aceptación de esquemas cooperativos intercomunitarios, que según una descentralización cooperativa se guíen por el principio de optimalidad paretiana.

V) Las políticas centralizadoras han de superarse siempre frente a las ventajas del mantenimiento de una diferenciación intercomunitaria. En todo caso, el Gobierno y la Hacienda central asumirán la importante función de un árbitro equitativo y eficiente en el control de estrategias cooperativas.»

(5) F. DOMÍNGUEZ DEL BRÍO: «Algunos aspectos generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal», Ponencia elaborada para el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

En efecto, según afirma el citado autor en la página 23 de su indicada Ponencia, «... *Las soluciones cooperativas se caracterizan porque la función objetivo no es una función objetivo comunitaria, sino una función objetivo "intercomunitaria", la cual deberá maximizarse. En una dialéctica de contrastes, la razón por la que se deben analizar soluciones no-cooperativas (que frecuentemente observamos) es para comparar y concretar su desviación, de la resultante con respecto al óptimo paretiano, a la que se adscribe una "cooperación eficiente". La solución no-cooperativa engendra la aparición de subproducciones o sobreproducciones, intercomunitarias, ante los bienes y servicios que, intercomunitariamente, son públicos. En última instancia, suponen un derroche de recursos económicos escasos.*»

Por lo tanto, en nuestra opinión, la solución no-cooperativa, o insolidaria, que ha caracterizado a la tradicional política económica regional, no ha bastado para impedir ese derroche de recursos económicos escasos ni ha contribuido a solucionar decisivamente el problema regional. Todo ello justifica la afirmación que expresábamos en la segunda página de esta Introducción a nuestra Ponencia, cuando decíamos que el mantenimiento de excesivas desigualdades regionales dentro del mismo Estado constituye un problema, al que se denomina *el problema regional* en la doctrina económica.

En definitiva, no bastan las autonomías para resolver eficazmente el problema regional, si no se complementan con soluciones cooperativas o solidarias, pues se trata de maximizar una función objetivo «intercomunitaria» dentro de un ámbito estatal.

En consecuencia, hemos de subrayar *el carácter esencial de la solidaridad interregional*, que resulta ser condición *sine qua non* para que sea óptima la generalización de las autonomías regionales en el marco de una Política Regionalista.

De acuerdo con lo expuesto por José Luis de Juan son tres los elementos fundamentales del concepto de solidaridad (6):

(6) JOSÉ LUIS DE JUAN Y PEÑALOSA: «El principio de solidaridad *interregional*. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos». Ponencia elaborada por el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.

«... la necesidad de un proyecto compartido, que la solidaridad no sea una noción inerte sino que tenga virtualidad en la vida social y que tenga el respaldo jurídico de toda norma».

Y continúa J. L. de Juan afirmando que: *«La idea de solidaridad se vincula, en cierto modo, a la de igualdad y, mejor aún, a la de equiparación o equilibrio. No trata de conseguir una igualdad o uniformidad completa lo que, en principio, podría ser despersonalizador, sino lograr una equiparación entre grupos y regiones, evitando desniveles económicos—renta, servicios públicos básicos—entre aquéllos. Lo que no quiere decir que hayan de dotar de idéntica estructura económica o social, ni que todos los servicios hayan de poseer la misma fisonomía pero sí que sean equiparables con arreglo a unas unidades de medida—siempre inexactas—aceptadas generalmente.»*

La aplicación al caso español de las ideas que se esbozan en esta Introducción y que son desarrolladas en el capítulo quinto y siguientes de nuestra Ponencia, tiene muy en cuenta el marco establecido por la vigente Constitución de España, tal como se recoge en el capítulo sexto, que trata del protagonismo de las autonomías regionales en España y del alcance de las mismas y de la solidaridad interregional prevista constitucionalmente.

Sin embargo, la generalización autonómica del poder a las entidades territoriales y la solidaridad interregional pueden ser, de hecho, insuficientes si, como se expone detalladamente en el fundamental capítulo séptimo de nuestra Ponencia, no se instrumenta una eficiente Política Económica Regionalista en España que parta de la operativa conclusión teórica de F. Domínguez del Brío, que ya hemos recogido anteriormente, y que dice así: *«Las políticas centralizadoras han de superarse siempre frente a las ventajas del mantenimiento de una diferenciación intercomunitaria. En todo caso, el Gobierno y la Hacienda central asumirán la importante función de un árbitro equitativo y eficiente en el control de estrategias cooperativas.»*

En fin, solamente por el camino de una Política Regionalista integral, que se base en la generalización del poder autonómico y en la cooperación solidaria, podrá irse solucionando el pro-

blema regional español, que, por otra parte, debe contemplarse desde la perspectiva y las exigencias de nuestro proceso de integración en Europa.

CAPITULO II

Teorías sobre el origen de las desigualdades económicas regionales

1) *Las diferencias en el desarrollo de las regiones y el problema regional*

De acuerdo con los modelos neo-clásicos, no debería existir *el problema regional*, pues habría de producirse un armónico autoequilibrio dentro de un sistema capitalista ideal. En efecto, según tales modelos si las empresas se estableciesen donde el trabajo fuese abundante y la mano de obra tuviese movilidad para emigrar a las zonas en que hubiese puestos de trabajo vacantes, el sistema económico estaría equilibrado, porque las diferencias en salarios, beneficios y empleos entre las regiones serían friccionales y temporales, nunca sustanciales y permanentes.

En la realidad observamos que en las modernas economías capitalistas no se dan las premisas, ni las consecuencias de tales modelos regionales autoequilibradores. La evidencia empírica nos muestra las diferencias de riqueza y de renta entre las regiones de una misma nación que se dan, normalmente, en las economías de mercado. Evidentemente, hay algo que falla, la teoría, el sistema, o ambos.

Pero los autores no se ponen de acuerdo sobre si ello constituye o no un problema regional. Algunos afirman que el desequilibrio regional es esencial en la dinámica del crecimiento capitalista y que los intentos de reducir los desequilibrios regionales mediante la intervención pública darán lugar a menores niveles de riqueza y de renta nacional. Otros dicen que las empresas son económicamente racionales en sus decisiones de localización espacial de las mismas y que los problemas se deben a la resistencia de los trabajadores a emigrar de sus lugares de origen a las zonas en que hay puestos de trabajo.

No obstante, parece difícil la compatibilidad entre estas afirmaciones y las sustanciales y persistentes desigualdades de productividad y de renta interregionales; entre las diferencias regionales en la tasa de actividad y en subempleo laboral; entre la congestión —y sus costes— en las áreas intensivamente industrializadas y el creciente paro en las zonas de las que emigra su población; así como en las diferencias regionales en la dotación de servicios comunitarios. En fin, creemos que existe suficiente evidencia para concluir, con Stuart Holland (7), que las desigualdades en la riqueza y en la renta de las regiones pueden deberse a los desequilibrios que el funcionamiento de la economía de mercado ocasiona, en ausencia de los debidos factores correctores, puesto que las empresas privadas no están obligadas a satisfacer los costes sociales que ocasionan sus decisiones de localización, que la Administración Pública no puede o no quiere interferir.

Lo que suelen aceptar todos los autores es que las disparidades regionales se originaron con el proceso de industrialización, que dio lugar a una profunda transformación de la estructura económica espacial, con una nueva estructura regional, resultado de los asentamientos poblacionales. La nueva estructura, a diferencia de la anterior, es heterogénea, ya que por el poder concentrador de la industrialización se han ido formando zonas muy industrializadas o espacios de aglomeración, en contraposición con otras, rurales, de emigración, denominadas espacios de dispersión. Además, existen otras estructuras típicas intermedias. Tanto las zonas muy industrializadas, como las rurales de emigración, o como las intermedias, pueden determinarse fácilmente mediante la observación y registro de sus corrientes demográficas.

Por otra parte, existen diferencias en la estructura interna de los tipos regionales, o sea en su estructura de la producción, pues mientras las zonas industriales se han desarrollado intensamente, las áreas rurales han permanecido relativamente estancadas, en productividad y en renta. En consecuencia, las zonas industrializadas se convirtieron en regiones ricas progresivas, y las predominantemente rurales en regiones pobres o depri-

(7) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, The Macmillan Press Ltd., Londres, 1976, p. 2.

midas, con lo que las diferencias salariales se acentuaron y las corrientes migratorias se intensificaron.

En relación con «el problema regional», debe tenerse en cuenta que la búsqueda de soluciones al mismo se plantea en todo el mundo más como consecuencia de presiones políticas para amortiguar las disparidades regionales que como necesidad derivada del estudio del tema por los economistas. Pero en todo caso es preciso que los expertos realicen un análisis económico de las relaciones interregionales que sirva de guía a la actuación política.

2) *Teorías explicativas de las desigualdades regionales*

Para explicar las disparidades regionales de riqueza y de renta, los estudiosos han tratado de encontrar argumentos razonables. Existen diversas teorías, en cuya enunciación seguiremos parcialmente a Erich Egner (8), que las resume con claridad y rigor.

La vieja teoría de las aglomeraciones, de Alfred Weber, consideraba que la escala descendente del bienestar existente entre las zonas industriales de aglomeración y las zonas de emigración rural, era algo ineludible y que constituía una expresión de racionalismo económico, pues tales aglomeraciones son un instrumento del progreso económico. Subyace aquí la idea proveniente de Alfred Marshall, de las economías externas e internas que se presentan en los espacios de aglomeración.

La gran fuerza de atracción ejercida por los centros de aglomeración parece ser claramente comprensible. No obstante, como indica la propia teoría de las aglomeraciones, también esta atracción tiene sus límites. De todos modos, las fuerzas desaglomeradoras se han manifestado como un obstáculo relativo, mas no absoluto, al crecimiento de las aglomeraciones.

A. Weber subrayó que su teoría ofrecía diversas limitaciones, por lo que limitó su análisis teórico al marco del equilibrio parcial, si bien posteriormente August Lösch pretendió reelaborar dicho análisis en un marco de equilibrio general. La hipóte-

(8) ERICH EGNER: *Política Regional y Desarrollo Económico*, Eds. Deusto, Bilbao, 1967.

sis de Lösch de una expansión inicialmente circular del mercado exige que el modelo escogido por los productores sea el que más se aproxime a un círculo, o sea, un exágono. El modelo de Lösch puede calificarse de «anémico», y la principal crítica al mismo reside en su uniformidad ideal de las hipótesis en que se basa.

Posteriormente, Walter Isard intenta profundizar en las hipótesis de Lösch; como aclara Stuart Holland (9). Sin la aportación de W. Isard no habría una escuela de «ciencia regional» en la posguerra mundial. Sus contribuciones al análisis y a la teoría regional aparecen en muchos estudios y artículos publicados en el *Journal of Regional Sciences*, del que ha sido fundador e inspirador.

Pero la mayoría de su vasta producción se basa en las hipótesis de la teoría neo-clásica, lo que casi la inutiliza como contribución válida para la solución de los problemas regionales actuales. Más bien, según S. Holland, «*su influencia ha sido perversa, obstruyendo cualquier teoría, técnica o política relevante*».

Lo que realmente ha hecho W. Isard ha sido la extensión de aquellas técnicas de análisis que el mismo Weber consideraba basadas en hipótesis limitadas. Tanto W. Isard como sus seguidores han fracasado en su intento, pues su razonamiento es casi enteramente circular, es decir que científicamente han llegado a un callejón sin salida. Para conseguir algún progreso deben olvidar su método, adoptar un enfoque más divergente y abandonar sus más acariciadas hipótesis sobre el autoequilibrio económico regional.

La teoría de las aglomeraciones, que durante mucho tiempo quedó aceptada casi sin discusión, recibió la crítica de la *teoría de los costes sociales*, enunciada por K. William Kapp. Esta teoría demuestra que la vieja teoría de las aglomeraciones considera solamente a los costes del sector privado de la economía, ignorando las cargas adicionales que recaen sobre la colectividad, los costes sociales. Las zonas industriales de aglomera-

(9) STUART HOLLAND: *Capital versus the Regions*, The Macmillan Press, Ltd., Londres, 1976, pp. 18 y 19.

ción, si bien resultan económicas a las empresas, son costosas para las administraciones públicas. Además, existen otras cargas que, si bien son ocasionadas por las Empresas, éstas no las soportan directamente. Por lo general, recaen sobre un grupo anónimo de personas afectadas indirectamente. Son las molestias derivadas del deterioro del medio ambiente: ruidos, humos, suciedad, malos olores, etc. que soportan los vecinos de las factorías y que son muy difícilmente cuantificables.

Por tanto, continúa diciendo Erich Egner, en su citado libro, «... la teoría de los costes sociales no anula a la vieja teoría de las aglomeraciones, sino que sólo restringe su validez. Los costes sociales, después de haber pasado un óptimo, aumentan rápida y más que proporcionalmente con la creciente concentración de establecimientos y personas. En esto radica seguramente el problema político-económico de las aglomeraciones, ya que conviene a la economía nacional no superar, en lo posible, tal óptimo, cuya determinación es la dificultad mayor de esta teoría».

Además de las dos teorías acerca de las desigualdades regionales que hemos enunciado, existen otras que subrayan la importancia de la estructura espacial industrial, con la consideración dinámica de la realidad regional.

Tanto François Perroux como Gunnar Myrdal son los máximos defensores del argumento de que el libre funcionamiento de la economía de mercado da lugar a desigualdades en el empleo regional de los recursos nacionales. En sus modelos, estos autores, cuyo trabajos parecen ser independientes, confirmaron el carácter desequilibrado de la distribución regional de recursos y renta. Myrdal afirmó que «... el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a incrementar más bien que a disminuir las desigualdades entre las regiones».

A esta misma conclusión llegó F. Perroux mediante su *teoría de la dominación*, que se basa en el llamado «efecto dominación» (10), y que E. Egner explica así: «En el mercado siempre existen partes que dominan y otras que son dominadas, es decir, unas que ocupan una posición privilegiada en el mercado, y otras,

(10) FRANÇOIS PERROUX: *La Economía del siglo XX*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.

que dependen de éstas. Tal hecho lo atribuyó Perroux por un lado, a las discrepancias en la distribución del poder adquisitivo y, por otro, a las diferencias en la participación relativa de las partes interesadas en el mercado. Diferencia, además, entre zonas activas y pasivas dentro de la economía nacional, siendo así que las zonas activas pueden ejercer una influencia unilateral sobre las zonas pasivas. Aquellas influyen sobre la estructura de las zonas pasivas y, con ello, sobre la producción, la inversión, la ocupación, el ingreso y el consumo de éstas. De tal modo que la pertenencia a la zona activa o pasiva constituye un factor importante, el cual, aparte de las diferencias en el poder de compra y la participación en el mercado, decide sobre la situación dominante o dependiente de una parte participante en el mercado.»

Existe una lógica correlación entre las zonas de progreso y las de estancamiento con las weberianas zonas de aglomeración y de dispersión. Ambos tipos regionales son resultado de un proceso de desarrollo común. G. Myrdal (11) describió ese proceso de desarrollo mediante su *teoría de las causalidades cumulativas* en la que explica que «... si se dejara operar a las fuerzas del mercado sin las correcciones de una política intervencionista, sucedería que la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, la navegación y casi todas las demás actividades económicas, que en una economía tienden a percibir un producto superior al producto medio— así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y en general, la cultura superior— se aglomerarían en determinados lugares y en algunas regiones, mientras que el resto de la nación permanecería, en mayor o menor grado, en el estancamiento». Myrdal afirma que tal proceso se realiza en función del *backwash effect* (efecto de erosión), es decir el hecho de que los factores móviles de la producción emigran de las zonas de dispersión, contribuyendo a estimular el desarrollo en las zonas de aglomeración; mientras tanto, las primeras se empobrecen, convirtiéndose, en consecuencia, en zonas de estancamiento. Esta fuga de los facto-

(11) GUNNAR MYRDAL: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, 1957, página 28.

res móviles de la producción se refiere a la mano de obra y a los capitales.

Erich Egner continúa la exposición de la teoría de Myrdal en los siguientes términos: Las zonas de dispersión se caracterizan, generalmente, por una cuota de natalidad superior a la de las zonas de aglomeración. Esto ejerce una presión sobre los salarios y estimula la emigración. De este modo, las zonas de dispersión proveen continuamente mano de obra joven y eficiente a las zonas de aglomeración, o sea, de personas que en los primeros años improductivos de vida fueron sustentadas y educadas en las primeras. Así, pues, emigran normalmente las personas más capaces y emprendedoras, dispuestas a enfrentarse a los riesgos ligados a la creación de una existencia nueva en un ambiente desconocido. Esta fuerza laboral, la que acertadamente se ha calificado como la materialización de las inversiones en recursos humanos, desaparece de las zonas de dispersión sin retribución alguna a las mismas, mientras que enriquecen el potencial productivo de las zonas de aglomeración.

En cuanto al factor de producción capital, y a su circulación, existe una tendencia similar, pues se trasvasan los ahorros recogidos en las zonas de dispersión y se los encauza a los mercados de capitales en las zonas de aglomeración. Esta tendencia es tanto más pronunciada cuanto más centralizado está el sistema bancario. A esta primera tendencia se suma una segunda, en cuanto que las mercancías, las materias primas, los productos energéticos y los servicios se distribuyen en los centros de decisión de las zonas de aglomeración, donde se realizan las principales transacciones comerciales, en condiciones más ventajosas que los destinados a las zonas de dispersión, para las que solo queda lo restante que se negocia en condiciones relativamente desfavorables.

Según G. Myrdal puede también darse el caso inverso en la realidad, pues las regiones más desarrolladas pueden no empobrecer a las regiones atrasadas, sino que por el contrario, estimulan su desarrollo mediante los *spread effects* (efectos de irradiación) que se deben a la gran demanda de las zonas

de aglomeración, ya sea de productos agrarios, ya sea de las materias primas que requieren las industrias en los centros desarrollados.

En el marco de toda economía nacional se produce una particular división del trabajo, con una especialización en la obtención de productos primarios en las zonas de estancamiento, y con una dedicación predominante a las actividades industriales y de servicios en las regiones más desarrolladas. Pero, generalmente, los *backwash effects* superan a los *spread effects* de tal forma que la influencia de éstos no llega a producirse masivamente. No obstante, a veces, adquieren gran intensidad y logran reprimir a los efectos de «erosión», especialmente en las economías más desarrolladas.

Otra teoría que pretende explicar las discrepancias regionales es la *teoría de las instituciones sociales*, entre cuyos partidarios destacan W. A. Lewis (12) y K. W. Kapp (13). Esta teoría complementa la de la dominación, pues trata de razonar por qué en la mayoría de los casos los *backwash effects* predominan sobre los *spread effects*.

La principal causa de los *backwash effects* radica en las instituciones sociales de las zonas de estancamiento. Estas instituciones sociales, como elementos regresivos de todo desarrollo económico, pertenecen al orden social de una época preindustrial. Tales instituciones están anquilosadas debido a su aislamiento del desarrollo en el mundo exterior y han motivado una escisión entre el orden social económico tradicional propio de la era preindustrial, por un lado, y el orden social económico moderno de la era industrial, por otro.

Este dualismo en la economía y en la sociedad, constituye, según W. A. Lewis, el principal elemento que impide la conexión de las regiones de estancamiento con el desarrollo de las regiones desarrolladas. Pero el dualismo se difunde también por las regiones de estancamiento mismas, ya que éstas no pueden aislarse totalmente del mundo exterior. Es así como las «irradia-

(12) W. ARTHUR LEWIS: *The Theory of Economic Growth*, Londres, 1955.

(13) W. K. KAPP: *Hindu Culture, Economic Development and Economic Planning in India*, Nueva York, 1963.

ciones» de la civilización industrial se hacen perceptibles especialmente en las ciudades de las regiones rurales, pero también en éstas se presentan estas «irradiaciones» junto a las notas características del antiguo orden social. La tenaz supervivencia de este orden social está estrechamente relacionada con los *vested interests* (intereses creados); los cuales se ven amenazados para muchas personas; pero también, en lo que se refiere a la gran mayoría, con la presión ejercida sobre ella por las dependencias tradicionales.

En conclusión, y por lo tanto, puede afirmarse que las cuatro teorías sobre las causas de las desigualdades de riqueza y de renta entre las regiones tienen una buena parte de razón, pero la compleja realidad exige que no se deseche ninguna de ellas si se quieren explicar debidamente tales desigualdades. Ciertamente, las cuatro teorías son complementarias, pero no suficientes en conjunto para esclarecer toda la realidad de los desequilibrios regionales. Y no son suficientes por que dichas teorías muestran solamente algunos aspectos de las causas del problema regional, pero no tienen en cuenta que las modalidades en que se presenta la competencia en el capitalismo que predomina en nuestros días agrava el problema regional.

3) *La asignación de recursos en la concurrencia imperfecta*

La ortodoxia del autoequilibrio en la teoría regional había analizado la concurrencia entre empresas en términos de competencia por zonas o por mercados en los que las empresas adoptaban los precios existentes. Por ello, según S. Holland (14), el análisis del autoequilibrio regional ha llevado al callejón sin salida de la competencia en la localización o se ha detenido en la competencia perfecta ideal en que los mercados están integrados por infinidad de empresas demasiado pequeñas para influir en los precios e imponerlos a los consumidores. Pero, de hecho, las economías capitalistas desarrolladas están actualmente dominadas por unas pocas empresas gigantes que ejercen un poder monopolístico compartido en los mercados, o sea, un poder oligopolístico. Además, en los sectores-clave industriales

(14) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, Londres, 1976.

las empresas gigantes operan en ámbitos multinacionales, son sus propios concurrentes en los mercados extranjeros y actúan monopolísticamente en colusión con otras empresas multinacionales, lo que impide crecientemente la existencia de un precio independiente de ellas en el mercado internacional a medida que incrementan su participación tanto en el mercado nacional como en el internacional. En definitiva, las teorías del autoequilibrio regional estaban basadas en hipótesis que no se correspondían con la realidad regional, sino más bien en hipótesis ideales e irreales.

Además, las teorías de las desigualdades regionales presentan algunas limitaciones derivadas del hecho de que no cuentan suficientemente con la realidad que impera efectivamente en las economías capitalistas. En primer lugar, citaremos la del papel del Gobierno, que en las modernas economías capitalistas de Estado procura compensar las tendencias a los desequilibrios en la distribución espacial de recursos o al monopolio en la concurrencia empresarial. Myrdal preveía la intervención del «Estado de Bienestar» mediante políticas de desarrollo regional tendentes a compensar el proceso desequilibrador que cabía esperar en teoría. Perroux centró la atención en el tema de que el Estado debía actuar compensadoramente a través de una política de desarrollo polarizado.

Por otra parte, se está produciendo una convergencia del abanico de salarios y de la renta por habitante en las diferentes regiones de los países capitalistas más desarrollados, como ha señalado Williamson (15). Sin embargo, esta tendencia puede ser coyuntural, y estar en peligro por la poderosa actuación de las empresas mesoeconómicas y, en particular, por la extensión de las operaciones multinacionales por las empresas gigantes. Los cambios en la localización de las empresas, por su comportamiento multinacional, resultan perjudiciales al equilibrio regional.

A su vez, la disminución del empleo en la agricultura está siendo compensada por una mayor disponibilidad de puestos de

(15) J. G. WILLIAMSON: «Regional Inequality and the Process of National Development», en *Economic Development and Culture Change*, vol. 13, 1963.

trabajo en los servicios. Pero desde un punto de vista regional, esto sólo compensa en parte a las otras fuerzas que ahora están actuando perjudicialmente para el equilibrio regional. No todos los servicios tienen movilidad interregional, y algunos no tienen el mismo grado de movilidad.

Todos estos cambios afectan a la capacidad del capitalismo monopolista de Estado para compensar las desigualdades regionales mediante transferencias fiscales o gasto público e infraestructuras. Tales medidas fueron eficaces en la posguerra mundial.

En resumen, concluye S. Holland (16): *«El desequilibrio en la estructura de renta y de puestos de trabajo entre las regiones está aumentando en lugar de disminuir en las economías capitalistas maduras. Si los gobiernos capitalistas modernos han de continuar aceptando responsabilidades en el logro del empleo y del bienestar regional; más bien que solucionar la desintegración regional tendrán que adoptar una de las dos soluciones siguientes: o bien subvencionan a más personas en paro en las regiones que pierden puestos de trabajo, o bien se crean más puestos en tales regiones».*

4) Los desequilibrios regionales y el poder mesoeconómico

La economía de mercado tradicional se basaba en una síntesis entre una multitud de pequeñas empresas que competían en los precios y una macroeconomía caracterizada por unos agregados y una política de ámbito nacional.

Pero, como pone de relieve S. Holland (17), la tendencia a existir empresas gigantescas ha establecido ahora un *sector mesoeconómico* entre las categorías convencionales macro y microeconómicas. La distinción cuantitativa entre empresas micro y mesoeconómicas es, naturalmente, relativa. Pero la importancia cuantitativa de las empresas mesoeconómicas debe ser complementada con una distinción cualitativa entre su papel y el de las empresas microeconómicas en las economías capitalis-

(16) STUART HOLLAND: *Capital versus the Regions*, The Macmillan Press, Londres, 1976.

(17) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, Londres, 1976.

tas. En general, el capitalismo moderno incluye tanto empresas «líderes» como empresas «dependientes». Pues bien, las empresas «líderes» o dominantes en inversión y en innovación de productos se encuentran en el sector mesoeconómico. Sus gastos generales inferiores, al operar en gran escala y multinacionalmente, les aseguran mayores beneficios y mayor autofinanciación para cualquier precio que los que obtengan otras empresas menores con mayores costos.

En la práctica, «el dominio de los mercados particulares por sociedades mesoeconómicas tiene grandes implicaciones regionales que han sido ignoradas por los defensores de la teoría regional de autoequilibrio». La experiencia histórica sobre la localización de tales empresas gigantes en los mercados nacionales es que tienden a situarse en las áreas y regiones más desarrolladas. Pero además, estas regiones se han convertido en más desarrolladas todavía a causa de la expansión habida en la demandada y en la producción por el impacto de la actuación de dichas empresas, a causa del mayor empleo en industrias auxiliares, complementarias y de distribución, que su presencia ha originado. Por el contrario, muchas regiones subdesarrolladas, por la misma causa han continuado estando menos desarrolladas (mucho menos, relativamente) debido a su menor participación en la producción nacional.

La tendencia al poder mesoeconómico tanto en los mercados nacionales como en los internacionales ha aumentado la capacidad de adaptación de las empresas dominantes a los cambios estructurales en el modelo de demandada. Sus beneficios supernormales en una industria les capacita para entrar favorablemente en otra rama industrial. En consecuencia, las empresas pequeñas de las regiones subdesarrolladas tropiezan con mayores obstáculos en su intento de penetrar en los mercados de la nación mediante salarios inferiores, capacidad empresarial o incentivos oficiales.

Las compañías mesoeconómicas son, principalmente, de carácter multinacional. Es la empresa multinacional la que posee potencia para afectar a los agregados macroeconómicos y para fijar las condiciones en que se van a desenvolver la economía nacional o regional.

Las cuestiones sobre el control y la dependencia extranjera de las empresas multinacionales conllevan problemas respecto a la descentralización regional. Además, como la experiencia confirma, tales compañías llegan a amenazar (claramente o no) con el traslado de su factoría al extranjero para presionar sobre los gobiernos a fin de que les permitan ampliar sus negocios localizándolos en las regiones desarrolladas en vez de hacerlo en otras, atrasadas, con problemas.

Las empresas mesoeconómicas dominantes dividen su propia producción multinacionalmente y en conjunto se quedan internamente con muchas de las economías que las empresas más pequeñas dejarían a las empresas locales. El hecho evidente es que las economías nacionales ya no son «Estados aislados, sino interdependientes», como afirmó F. Perroux (18).

El «efecto irradiación» de la actividad de tales empresas mesoeconómicas multinacionales es despreciable, precisamente porque se quedan internamente con la mayor parte de los valores añadidos en las diferentes etapas productivas en diversos países subdesarrollados, antes de importar el producto o completarlo en la etapa final de montaje y envío a los mercados de los países desarrollados. Ello supone que habrá poco o ningún «efecto irradiación» por las multinacionales en cuanto al establecimiento de centros de desarrollo local, que les abastezcan.

Además, desde un punto de vista regional, se tiende a agravar el dualismo ciudad-campo en cuanto que las empresas manufactureras multinacionales procuran localizarse en las ciudades principales y, frecuentemente en los suburbios de la capital nacional.

La tendencia a una localización multinacional en lugar de mutirregional tiene en cuenta factores políticos. En general, las económicas capitalistas maduras se consideran más seguras políticamente por los dirigentes de las multinacionales quienes temen los arrebatos nacionalizadores que, a veces, se producen en los países subdesarrollados. Por lo demás, desde hace años

(18) FRANÇOIS PERROUX: *Independencia de la economía nacional e interdependencia de las naciones*, Ediciones ICE, Madrid, 1972. Versión española de Joaquín G. JAVALOYS.



se observan crecientes instalaciones de empresas multinacionales en aquellas naciones que no ofrecen perspectivas de contar en un futuro próximo con gobiernos socialistas.

CAPITULO III

La política económica regional

1) *Fines y medios de la política económica*

Antes de delimitar conceptualmente la política económica regional y de concretar su alcance y, por tanto, su capacidad o no para resolver el problema regional, resulta indispensable profundizar previamente en la naturaleza o en la definición de la Política Económica, analizando diversos enfoques de la misma, desde el que puede calificarse de clásico hasta el más actual de ellos.

Tomemos como punto de partida la distinción entre «economía positiva» y «economía normativa», fundamental en el moderno análisis económico, y que parece haberse intensificado recientemente con la controversia entre M. Friedman y G. Myrdal. Según *Friedman* (19) «... la economía puede ser, y en parte lo es, una ciencia positiva... La economía positiva es, en principio, independiente de cualquier postura ética de tipo particular o de juicios normativos». En cambio, Myrdal sostiene que «... no existe una ciencia social desinteresada y, por razones lógicas, no puede existir; nuestros propios conceptos están cargados de valores... y no pueden ser definidos sino en términos de valoraciones políticas» (20).

Para analizar la importancia de los juicios de valor en la elaboración de la Política Económica parece conveniente partir de dos operativas afirmaciones:

- 1) su necesidad y/o inevitabilidad
- 2) la obligatoriedad de hacerlos explícitos.

(19) M. FRIEDMAN: *Essay in Positive Economics*. Existe versión española de Editorial Gredos, Madrid, 1967.

(20) GUNNAR MYRDAL: *Value in Social Theory*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1968, 3.ª edición.

En efecto, como afirma J. Irastorza (21), «... la conclusión es unánime: es imposible llegar a la formulación de proposiciones operativas desprovistas de juicios de valor. Estos condicionan de forma más o menos explícita la estructura de la Política Económica, es decir, la determinación de los fines que tratan de alcanzarse y de los medios adecuados, así como la circunstancia institucional en que ésta opera». A su vez, Jané Solá indica (22) que «... como no hay forma de evitar la intromisión de los propios juicios de valor... hay que superar el inconveniente mediante la explicitación de los juicios de valor de uno, pura aplicación del relativismo axiológico brechtiano y reverso de la medalla metodológica de la Política Económica, cuyo anverso es el método científico strictu sensu».

Si se aceptan las dos anteriores afirmaciones sobre la importancia de los juicios de valor en la Política Económica, el problema que se plantea es el de conocer exactamente el grado en que los juicios de valor influyen en el aspecto normativo de la economía o si condicionan asimismo el análisis positivo.

En relación con esta problemática, Jané Solá (23) distingue tres enfoques o corrientes doctrinales, que pueden resumirse así:

1.º El que puede calificarse de «ortodoxo», cuyos principales representantes son Weber, Robbins, Bresciani-Turroni y Friedman, que mantiene la neutralidad del economista y que trata de objetivizar tanto el conocimiento positivo como el normativo, mediante la dicotomía fines-medios, como adecuación de medios a fines, siendo estos últimos dados.

2.º La Economía del Bienestar, que pretende la síntesis de todas las valoraciones en un último juicio ético u objetivo supremo, formulado como un óptimo de bienestar aceptable por todos.

3.º El moderno enfoque, que considera a los fines y medios como categorías axiológicas, y que puede calificarse de «aproximi-

(21) JAVIER IRASTORZA: «Hacia una delimitación de la Política Económica», *Revista Española de Economía* número 1, 1971, p. 100.

(22) J. JANÉ SOLÁ: «Por una estructura operativa de la Política Económica», *Revista Española de Economía* número 1, 1971, pp. 12 y 13.

(23) J. JANÉ SOLÁ: «Por una estructura operativa de la Política Económica», op. cit., página 14.



mación pluralista». No existe una diferenciación clara entre fines y medios, pues realmente «... *aparecen enlazados, vinculados unos con otros y a juicios de valor no estrictamente económicos, como formando parte de un entramado o tejido común de imposible separación*». En cuanto a los juicios de valor, se reconoce la necesidad de acudir a ellos como puente que une el conocimiento positivo y el conocimiento práctico.

En el enfoque moderno de la Política Económica, como puso de manifiesto G. Myrdal, entre otros, los fines suelen referirse a una situación intermedia y no a la última o definitiva. Pero, además, Myrdal (24) añade a los fines y medios una tercera categoría de efectos, deseados o no, a los que llama *incidental effects* o *by-effects*.

El enfoque pluralista o moderno abarca en su totalidad a la Política Económica y ha sido defendido, principalmente, por Streeten, Myrdal, Watson y Seraphim.

En resumen, podemos concluir con A. Fernández Díaz (25) que: «*Superada la dicotomía fines y medios y rechazada la posición monista, la nueva dirección trata de operar a partir de un conjunto manejable de fines que según como se sistematicen y estructuren ofrecerán diferentes aspectos y planos de la Política Económica*».

Por último, se ha de subrayar que el conjunto y la jerarquía de los fines de la Política Económica sufren transformaciones y modificaciones por diferentes causas a lo largo del tiempo.

La corriente moderna de la Teoría de la Política Económica ha sido propugnada por algunos economistas alemanes e italianos, por otros pertenecientes a la escuela inglesa (L. Robbins, J. E. Meade, etc.) y, finalmente, por la escuela noruego-holandesa (R. Frisch, Jan Tinbergen y H. Theil).

Entre los italianos destacan C. Gini, que concibe a la Política como «... *La ciencia que estudia la acción de los entes públicos, en cuanto va dirigida a salvaguardar los intereses generales en el*

(24) G. MYRDAL: *Value in Social Theory*, op. cit., p. 206.

(25) A. FERNÁNDEZ DÍAZ: *Introducción y Metodología de la Política Económica*, Ediciones ICE, 1976, p. 87.

campo económico» (26), y Bresciani-Turroni, que la define como el «... análisis de los efectos de la intervención del Estado», pues «... las diferentes actuaciones del Estado constituyen el material de una rama de la ciencia económica, cuya importancia ha crecido en estos últimos años; se trata de la teoría de la política económica» (27).

Por su parte, L. Robbins concibe a la teoría de la Política Económica como «... el cuerpo general de principios de la acción o no actuación del gobierno —la agenda o nonagenda del Estado, como Bentham las denominaba— en lo referente a la actividad económica» (28). A su vez, J. E. Meade afirma que dicha teoría trata «... de los aspectos internos de las políticas económicas encaminadas a mantener el pleno empleo, a asegurar el uso económicamente más eficaz de los recursos, a conseguir una distribución de la renta conforme a los deseos o fines sociales y a obtener la oferta y asignación óptima de los diversos recursos económicos» (29). Por ello, el análisis económico puede aclarar los problemas que tiene en la realidad la política económica.

En fin, puede decirse, desde luego, que el núcleo básico de la moderna teoría de la política económica se encuentra, sin duda, en las conclusiones y trabajos de R. Frisch, de J. Tinbergen y, últimamente, de H. Theil. Jan Tinbergen define a la Política Económica como «... la variación intencionada de los medios para obtener ciertos fines» (30).

Además, y dentro de la escuela inglesa, debe subrayarse la aportación de G. K. Shaw, para quien la política macroeconómica puede considerarse como la contrapartida normativa de la teoría macroeconómica (31). Para este autor, los elementos fundamentales de la política económica son: a) los objetivos, b) los condicionamientos o limitaciones, y c) los instrumentos.

(26) C. GINI: *Lezione di politica e statistica economica*, Roma, 1926.

(27) BRESCIANI-TURRONI: *Introduzione alla politica economica*, Giornale degli Economisti, febrero 1934.

(28) L. ROBBINS: *The Theory of Economic Policy*, MacMillan, Londres, 1970.

(29) J. E. MEADE: «The Balance of Payments» en *The Theory of International Economic Policy*, Oxford University Press, 1951.

(30) JAN TINBERGEN: *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956. (Hay traducción española en el Fondo de Cultura Económica).

(31) G. K. SHAW: *Introducción a la Teoría de la Política Macroeconómica*. Ediciones ICE, Madrid, 1974.

Entre los objetivos destaca Shaw el pleno empleo de los trabajadores, la estabilidad de los precios, el crecimiento económico, el equilibrio de la balanza de pagos y *la política regional*. Los instrumentos de la Política Económica los clasifica en: política fiscal, política monetaria, política de la Deuda, política de rentas y de precios, y la política de «Announcement Effects».

Dada la finalidad de nuestra ponencia, resulta conveniente subrayar que G. K. Shaw incluye entre los objetivos fundamentales de la política económica a la «política regional», es decir, a la que trata de encontrar solución al denominado «problema regional». En consecuencia, dedicaremos el resto del presente capítulo a la mencionada política regional, haciendo un análisis crítico de sus posibilidades y limitaciones.

2) *La política económica regional*

La experiencia histórica ha demostrado que el automatismo de las fuerzas que actúan en el mercado conlleva una intensificación de las desigualdades económicas regionales, especialmente en las primeras etapas del desarrollo. Por lo tanto, la política económica regional trata de corregir las imperfecciones de la economía de mercado en sus efectos regionales o territoriales.

La política económica regional se refiere tanto a la política de redistribución espacial de la renta como al desarrollo de la infraestructura, al fomento de la producción y a la política territorial y urbana.

Las tareas y la conveniencia de la política económica regional son enunciadas por Erich Egner (32) en los términos siguientes:

«... se trata aquí del aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo a largo plazo existentes en las diferentes regiones del ámbito nacional, y que pueden ser aprovechadas gracias a la ayuda de sus habitantes. Para conseguir esto, hace falta que todas las regiones cooperen a base de una división del trabajo, siendo así que para el intercambio interregional cada una de ellas se especialice en aquellos productos para los cuales cuenta

(32) ERICH EGNER: *Política Regional y Desarrollo Económico*, Ediciones Deusto, Bilbao, 1967.

con las condiciones de producción relativamente más favorables...

...la política económica regional viene a ser, por lo tanto, una política de redistribución interregional de la renta y de subvención de las zonas de estancamiento, a costa de las demás regiones que tienen que proporcionar los recursos necesarios. Esto tendrá solamente sentido, si es que logra aumentar la capacidad productiva de las zonas de estancamiento de forma permanente».

La política económica regional habrá de contar con numerosos instrumentos para lograr sus objetivos. Sin embargo, el aprovechamiento óptimo de tales instrumentos hace recomendable la elaboración de planes de desarrollo económico regional, coordinados, compatibles y coherentes con el plan nacional de desarrollo, si lo hubiere.

Según el carácter de los instrumentos que se empleen por la política económica regional podrán distinguirse entre medios coercitivos y medios incentivos. A su vez, entre los incentivos hay que distinguir entre estímulos directos y estímulos indirectos.

Entre los tipos de política regional aplicable destacan:

1) La política regional imperativa que *«se caracteriza por una total planificación de la estructura económica regional y por la determinación autoritaria de los lugares de producción en el espacio».*

2) La política regional consultiva, opuesta a la anterior, se identifica con el concepto neoliberal de la teoría de la flexibilidad, y consta de medidas que favorecen la competencia y el funcionamiento del mercado.

3) La política regional incentiva, según Egner, en la obra antes citada *«... aplica sus medidas de acuerdo con el contenido de la teoría de los costes sociales, con el fin de lograr un equilibrio de las posibilidades entre las regiones. Se sirve a este fin de una redistribución interregional de los ingresos. Este intervencionismo de la política regional trata de seguir un camino medio entre los otros dos sistemas y representa hoy en día la política preferida en el mundo occidental».*

En todo caso, sigue diciendo Egner, «... es preciso también la creación o la extensión de un sistema crediticio en la región, al igual que la oferta de servicios de asesoramiento para las empresas inclinadas a establecerse en ella. Tales servicios requieren la investigación sistemática de las posibilidades que se ofrecen a la producción mediante los recursos de la región y con respecto a los canales existentes de comercialización. De esta forma se pueden calcular las ventajas comparativas a desarrollar en la producción regional. De conformidad con las mismas, se recomienda concentrar en la región con preferencia tales producciones para proporcionarle una industria con fundamentos sanos y duraderos».

3) *La insuficiencia de la política económica regional.*

La eficacia de los instrumentos usados por la política regional en las economías capitalistas no suele ser mucha, ya que esta política se encuentra con unos condicionamientos y límites difíciles de superar. El primer obstáculo se deriva de su escaso desarrollo y aplicación, que no permite sacar deducciones absolutas. Sin embargo, en los países que, como España, han contado con una pretendida planificación regional y una aplicación generalizada de instrumentos de la política económica regional, los resultados obtenidos pueden calificarse de mediocres, por no decir decepcionantes.

En las economías capitalistas occidentales en que se ha aplicado una política económica regional se ha partido del hecho (que en la realidad no se da) de la existencia de un mercado perfecto y competitivo. Pero la tendencia creciente a la extensión del capital multinacional y del poder mesoeconómico han socavado tal hipótesis de partida. La soberanía del consumidor se ha sustituido por la soberanía de las empresas gigantes y multinacionales. No es que tales empresas quieran despreciar los incentivos que se les ofrecen si su establecimiento o funcionamiento ayuda al desarrollo regional: es que esos incentivos no les compensan. En efecto, como dice Stuart Holland (33): «*En condi-*

(33) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, ob. cit.

ciones de competencia multinacional, incluso para una sociedad mercantil cuyo consejo de administración quisiera actuar de forma que favoreciese a las áreas y regiones con problemas, no puede conformarse con los beneficios inferiores que supone la aceptación de los incentivos regionales en lugar de una localización multinacional».

En cuanto a los decepcionantes resultados de la planificación indicativa regional, concluye lo siguiente:

«... De la experiencia en Inglaterra, Francia e Italia pueden sacarse cuatro conclusiones:

1. La existencia de un plan indicativo no persuadirá a las empresas capitalistas dominantes a hacer lo que no deseen.

2. La incorporación de ayudas e incentivos regionales en un documento de planificación indicativa no modifica el bajo atractivo de las políticas regionales para las empresas gigantes cuya participación decisiva en el mercado o las alternativas multinacionales ofrecen ganancias efectivas muy superiores a lo que cualquier Gobierno les pueda ofrecer.

3. La elaboración de tales políticas regionales en los correspondientes departamentos gubernamentales o agencias independientes, puede convertirse en un obstáculo para la puesta en marcha de más efectivos y directos instrumentos de política regional.

4. Aunque se han elaborado rápidamente planes indicativos para las regiones con problemas, no han sido capaces de situar el desarrollo regional en un lugar prioritario para la nación. Esto es debido, en parte, a una cuestión económica y, en otra parte, a un tema de contradicciones políticas. Una de las más importantes ha sido el conflicto entre política económica regional e internacional».

En definitiva, existen numerosas razones por las que las medidas que se aplican suelen ser insuficientes para resolver el problema regional. Los incentivos y las subvenciones no bastan para estimular a las empresas gigantes, nacionales o multinacionales, que son las más necesarias para desarrollar la economía de las áreas y regiones atrasadas. Por lo tanto, la provisión de infra-

estructura y de incentivos, tanto dispersos como concentrados en los polos de crecimiento, fracasan en su objetivo de estimular suficientemente las inversiones de las empresas predominantes del sector mesoeconómico fuera de las áreas metropolitanas, o para frenar su traslado al extranjero. La planificación indicativa o el uso de técnicas econométricas sólo sirve para disimular la desnudez en que se encuentra el capitalismo liberal para resolver el problema regional con políticas adecuadas.

En cualquier caso, el antiguo capitalismo liberal ya no es viable, dado el creciente poder que van adquiriendo las regiones y el sector mesoeconómico, por lo que el nuevo capitalismo monopolista de Estado debe actuar de forma enérgica y rápida para lograr restablecer el equilibrio en el desarrollo regional, pues en otro caso, solamente el socialismo económico, y más el de Estado que el autogestionario, podría poner coto al avance del poder mesoeconómico reforzado con la actuación multinacional, que tanto contribuye a intensificar los desequilibrios regionales.

En concreto, el principal énfasis de la política económica regional debe ponerse en el control de la localización de las empresas. Sin embargo, el Estado no necesita controlar la localización de todas las empresas ni imponer la misma regla general de localización en todas las etapas del ciclo de producción de una empresa. Pero la clave para detener la subyacente tendencia del capitalismo liberal a la desigual distribución del capital y del trabajo se encuentra en el control del capital. En efecto, la tendencia natural del capital, que busca la máxima rentabilidad, es la de invertirse en las zonas más desarrolladas, que están congestionadas y exigen altos costes sociales a la economía nacional.

Cualquier estrategia que siga la política de desarrollo regional ha de tener en cuenta que el problema regional es la dimensión espacial de las desigualdades y los desequilibrios de una economía en conjunto, motivada por divergencias entre los intereses sociales y privados, por lo que se asegurará de que la actuación territorial de la empresa dominante, pública o privada mesoeconómica, sea la adecuada, para lo que se instrumentará una programación que contenga una política tanto de ámbito regional como nacional y, en su caso, de integración internacional.

CAPITULO IV

La política económica regionalista

1) *La necesidad de una política económica regionalista*

La insuficiencia de la política económica regional que se ha instrumentado en las economías capitalistas occidentales se debe no solamente a las medidas adoptadas y a la forma en que se han llevado a la práctica, sino a que no son bastante útiles y eficaces los medios con que cuenta la política económica regional para corregir en profundidad los desequilibrios regionales. Tales medidas deberían complementarse sustancialmente con el reconocimiento pleno de autonomía política, administrativa y económica a todas las regiones de una nación.

En realidad, lo que ocurre es que, hasta el momento, no se ha tenido suficientemente en cuenta que, como afirma A. O. Hirschman (34): «... una nación que trata de desarrollar sus propias regiones atrasadas debe proporcionar ciertos equivalentes de soberanía para estas regiones». O, dicho de otra forma, en frase de J. K. Galbraith: «... el Estado debe potenciar sus elementos integrantes reales, a los que genéricamente se llama regiones, para que en base a un auténtico desarrollo regional se consiga un efectivo desarrollo nacional» (35).

La política económica regionalista ha de enfrentarse con el reto que le plantean los desequilibrios regionales que origina la economía de mercado. Para ello, tendrá como objetivo instrumental básico el que no existan regiones o provincias que concentren excesivamente la producción industrial en ellas, con lo que estas regiones «fabricantes» podrán enriquecerse permanentemente frente a otras regiones o (provincias) «mercado» que, si acaso, producen materias primas, y productos agrícolas y ganaderos, poseyendo solamente una incipiente y raquítica industria.

Como se sabe, la producción industrial puede concentrarse excesivamente en unas pocas regiones que aprovechan el mercado

(34) A. O. HIRSCHMAN: *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1957.

(35) J. K. GALBRAITH: *Economic Development in Perspective*, Cambridge, 1962.

—protegido del extranjero con altos aranceles de aduana— que les ofrecen, dentro de una economía nacional, las regiones pobres, en las que por ser escasos y mal remunerados los puestos de trabajo es abundante la emigración. Por lo tanto, la autonomía económica regional deberá facilitar el logro del objetivo de que las regiones pobres sean compensadas por las regiones industrializadas, proporcionalmente a las manufacturas vendidas en ellas por las regiones ricas. De esta forma, las regiones atrasadas podrán proteger sus «industrias nacientes» y llegar a un aceptable grado de industrialización y desarrollo, reduciendo los desequilibrios regionales en cuanto a nivel de riqueza y de renta disponible. Además, se ha de tener muy en cuenta que las regiones más industrializadas necesitan potenciar el desarrollo del resto de las regiones que integran una nación para disponer de un mercado más amplio que permita colocar sus crecientes producciones.

Por supuesto, el desarrollo de las regiones pobres se ha de basar en una industrialización suficiente y general. Para esta finalidad es un factor decisivo la política de precios que se aplique a las materias primas y productos energéticos, que son indispensables en los procesos productivos. El desarrollo de las regiones pobres requiere que éstas aprovechen sus fuentes de energía, en primer lugar, para su propia industrialización. Por tanto, la política económica regionalista habrá de atender, prioritariamente, la demanda que, sin duda, harán pronto los entes regionales autonómicos de las regiones subdesarrolladas, de que se implante una política de precios diferenciada para la energía eléctrica, petróleo, carbón, ciertas materias primas, etc., según se consuman en el lugar de origen o en zonas y regiones lejanas.

En definitiva, la política económica regionalista habrá de utilizar una serie de instrumentos, entre los que destacamos los siguientes:

- Una política nacional y territorial de empleo.
- Una política fiscal, basada en una justa y eficiente reforma del sistema actual, que incluya una descentralización fiscal generalizada.

— Una ordenación bancaria y financiera que haga posible la canalización del ahorro y de los capitales hacia las regiones menos desarrolladas, compensando la tendencia contraria que se da actualmente.

— Una ponderada y, en su caso, diferenciada política de precios que sea aplicable a ciertos artículos de primera necesidad, a determinadas materias primas y a los productos energéticos.

— Una política regional de inversiones, especialmente públicas, concertada entre el Estado, los entes regionales autónomos y las empresas públicas.

— Una política de desarrollo que tenga en cuenta suficientemente las autonomías regionales y su potestad respecto a la planificación, ejecución y control del desarrollo específico de las áreas regionales.

— Y una política redistributiva solidaria interregional.

Por último, debe subrayarse la importancia de la aplicación de la política económica regionalista, especialmente en áreas en proceso de integración internacional, como Europa, o Latinoamérica, pues ha de tenerse en cuenta que las confusiones de la teoría regional liberal capitalista la soportarán en su propia nación todos los gobiernos del continente integrado, por un motivo que actualmente, comprenden con dificultad: la nación-Estado se convertirá en una región-problema dentro de un área monetaria común.

2) *La descentralización fiscal*

El complemento indispensable de la autonomía política y económica regional lo constituye la autonomía fiscal, pues sin recursos financieros la autonomía regional sería inviable.

El alcance de la descentralización fiscal regional estará en función del contenido de la autonomía política que se permita constitucionalmente, pues será distinta si se aplica en un Estado federal que si tiene lugar en un Estado unitario regional. Por lo tanto, antes de proponer una descentralización fiscal concreta,

será necesario referirse al marco constitucional en que se hayan de implantar las autonomías.

Además, habrán de tenerse en cuenta los efectos económicos que conllevan las autonomías financieras regionales, dado que los Estados modernos son unidades políticas y económicas que poseen un mercado unitario. Sin embargo, en este tema, la teoría económica nos puede prestar poca ayuda, pues le ha prestado hasta ahora poca atención al tema de la descentralización fiscal, y la mayor parte de los estudios realizados hacen referencia al federalismo fiscal, tal vez porque sus autores son norteamericanos, es decir, que habitan en países federales.

La Teoría de la Descentralización fiscal se ocupa esencialmente de establecer los límites jurisdiccionales de las unidades fiscales territoriales teniendo en cuenta el alcance de la autoridad que posee, o que se asigne, a cada una de ellas.

Como se ha expresado anteriormente, la descentralización fiscal generalizada es un instrumento fundamental de la política económica regionalista. Sin embargo, no entraremos en su estudio, para evitar solapamientos innecesarios, dado que la Descentralización Fiscal ha sido analizada con el máximo rigor y profundidad científicos por varios de los ponentes que participan en el Seminario sobre «Aspectos económicos y financieros de las autonomías regionales», y especialmente por César Albiñana, F. Domínguez del Brío, Emilio Albi Ibáñez, Santiago Puig Roig y G. Sáenz de Buruaga, entre otros. Además, a los lectores interesados en el tema de la Descentralización Fiscal nos permitimos remitirlos también al interesante artículo de Emilio Albi Ibáñez, titulado «El Federalismo Fiscal» y publicado en el número 51 de la *Revista Hacienda Pública*, del Instituto de Estudios Fiscales, así como al magistral libro de Francisco Domínguez del Brío, denominado *La Descentralización Óptima*.

3) *La empresa pública ante el problema regional*

Se ha analizado anteriormente la insuficiencia del capitalismo liberal para resolver el problema regional con políticas económicas eficientes. En efecto, en la realidad se observa que tales políticas no son factibles ni operativas: el problema de fondo es

que existe una indudable desigualdad entre el poder público y el privado, favorable a este último, por lo que resulta indispensable que el mismo Estado se convierta, a veces, en empresario para asegurar que las inversiones en los sectores que proporcionan abundante empleo y elevada renta se realicen en las regiones subdesarrolladas. Pero debe hacerlo en una escala suficientemente grande para tener mayor poder negociador que las empresas predominantes en los sectores clave. Solamente de esta forma se puede compensar el poder de las multinacionales y obligar a las empresas mesoeconómicas a que se instalen donde convenga al desarrollo regional equilibrado. Si no se hace esto, existe poca esperanza de que las empresas dominantes contribuyan al desarrollo de las regiones atrasadas, o de que se consiga una economía regional viable en una zona mediante las empresas locales de nivel microeconómico. Por ello, es preciso que el Estado se convierta en empresario para conseguir tanto la inversión suficiente, como la creación de los necesarios puestos de trabajo en las regiones atrasadas, pues entonces se podrá lograr también indirectamente el establecimiento de las principales empresas privadas en estas regiones.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los países capitalistas liberales existe una clara oposición a la introducción en la economía de tantas empresas públicas como sean precisas para modificar la relación entre poder empresarial público y privado, con lo que se obstaculiza de hecho la solución del creciente problema de los desequilibrios regionales que en las mismas se registra. Pero ha de considerarse que la extensión de las empresas públicas en una economía capitalista puede ayudar a resolver no sólo el problema regional, sino contribuir también a una mayor racionalidad y eficacia económica del sistema a través de su presencia subsidiaria en aquellos sectores o industrias que tengan deficiencias o insuficiencias estructurales o de competencia en el mercado.

En la actualidad, en el capitalismo monopolista de Estado, según expone Stuart Holland (36), «... el Estado tiende a desempeñar un papel suplementario de la iniciativa privada. Su actividad

(36) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, ob. cit., p. 138.

se ha concentrado en las industrias básicas y en el sector de servicios de las economías de los países de Europa Occidental, donde ha sido necesaria una solución monopolista coordinada o de gran escala para asegurar el adecuado abastecimiento de servicios y de inputs para la industria manufacturera... El apoyo del Estado a la empresa privada, más la necesidad de enfrentarse con la creciente inflación, ha originado la intervención creciente de la empresa pública para poder suministrar bienes y servicios a un coste razonable. El resultado ha sido: 1) una acusada concentración de la empresa pública en la industria de base y en los servicios, con alta intensidad de capital y baja capacidad de desarrollo regional, y 2) beneficios pequeños o pérdidas en las empresas públicas que no han tenido libertad para fijar sus precios por encima del coste o sobre similares conductas lucrativas.

Esta situación conviene a la empresa privada, pues significa que sus propios costes de producción son subsidiados por el sector público mientras que, a la vez, la empresa pública aparece como ineficiente o incompetente para los no informados debido a la imposibilidad de hacer beneficios en la misma cuantía que el sector privado, dadas las restricciones o control, que se imponen o le son impuestas, sobre los precios de sus productos. Pero con el aumento del capital mesoeconómico y el creciente traslado de empresas al extranjero donde la repercusión en los costes, de los impuestos y del trabajo son menores, la naturaleza fundamental del problema regional se ha visto agravada en un período en que los estados capitalistas se han visto sometidos a presiones para aliviar los costes políticos y sociales del paro y del desequilibrio regional».

Por supuesto, la nueva empresa pública tiene que demostrar su eficacia en su funcionamiento y como instrumento de la política regionalista. Su actuación habrá de ajustarse a ciertos imperativos políticos y sociales, pero ha de compatibilizarlos con una irrenunciable eficiencia económica.

Però, para cumplir los objetivos que se suelen asignar a la empresa pública en cuanto al problema regional, su actuación, afirma el citado S. Hollan, «... debe ser concentrada en aquellos sectores productivos modernos que han sido ya identificados

como más idóneos para la promoción del empleo y de la producción en las regiones atrasadas, especialmente la fabricación de maquinaria y la de productos químicos y sus derivados. En el sector de servicios, el Estado sólo puede operar directamente para crear puestos de trabajo en empresas localizadas en regiones subdesarrolladas (distintas de las correspondientes a la administración gubernamental), si cuenta con participación en las principales instituciones financieras y si está informado por sus propias empresas de los costes y beneficios reales que se derivan de una localización dispersa. Para alcanzar la maximización local y regional de los efectos multiplicadores, el Estado necesitaría participar en la Banca y en los Seguros, en la construcción y en la moderna venta al por mayor y al detall. Tal base resulta ser esencial si su influencia ha de ser ejercida rápidamente sobre las empresas privadas dominantes de los mismos sectores para cooperar con los Acuerdos de Planificación Regional similares a los Convenios del Programa Italiano, especialmente donde estas compañías actúan a nivel nacional».

En definitiva, para compensar e influir decisivamente en el poder mesoeconómico y para conseguir un reequilibrio del desarrollo regional se hace indispensable que el Estado pueda contar con un *holding* de empresas públicas, de entidad mesoeconómica, cuya localización pueda controlar. Es el caso de Italia, con el IRI y el ENI, y podría ser el de España, si se decidiese aprovechar en favor del desarrollo regional equilibrado, el hecho de que se cuenta con el grupo de las empresas públicas o con participación pública importante, que se integran en el INI.

En cualquier caso, si se quiere resolver efectivamente el problema regional, coincidimos en la misma conclusión con S. Holland (37) al insistir que «... solamente en la forma expuesta puede llegarse a compensar y neutralizar el desafío de las multinacionales y a asegurar un control suficiente de la localización para hacer que las técnicas de análisis sirvan a políticas operativas. Es necesario que el Estado se convierta en empresario para ejercer una acción directa en la creación de puestos de trabajo en las regiones con problemas de subdesarrollo, y para

(37) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, ob. cit., p. 148.

poner en marcha un movimiento indirecto de empresas privadas líderes hacia tales regiones dentro de un contexto adecuadamente programado. Si no se hace todo esto, existe poca esperanza de que cese la conversión de las empresas privadas de las regiones atrasadas en satélites de las empresas líderes mesoeconómicas, y de que sea posible la creación de una economía regional suficientemente viable para hacer que sea floreciente el empresario local de nivel microeconómico...

En otras palabras, para resolver en toda su amplitud el actual problema regional, el capitalismo liberal debe —como mínimo— transformarse en grado suficiente en capitalismo de Estado. Se trata de un imperativo dictado tanto por la tendencia a la expansión del sector mesoeconómico, que intensifica las desigualdades en la competencia y en la concurrencia interregional, como por el desarrollo de las empresas líderes privadas multinacionales...».

CAPITULO V

El problema regional español

1) *El desarrollo español y el problema regional*

España constituye un Estado que se ha configurado históricamente por las diferentes aportaciones individuales de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. En principio, las nacionalidades pueden caracterizarse por ser unas comunidades no sólo económicas, sino históricas y culturales que, a veces, se diferencian también por un componente étnico o por un idioma propio. En cambio, en las regiones lo fundamental es la pertenencia a un área territorial que presenta analogías socioeconómicas y de formas de vida, lo que les hace poseer una conciencia colectiva comunitaria, si bien menos acusada que en el caso de las nacionalidades.

Los diversos pueblos que forman España se integraron en la Nación a lo largo de un proceso secular que respetó, generalmente, su identidad social, cultural e histórica hasta el día en que se implantó un Estado unitario y centralista, que trató de eliminar las peculiaridades regionales.

En efecto, sobre todo después de la Guerra Civil de 1936-39, se procuró ahogar el pluralismo regional y se fomentó la uniformidad de los pueblos que constituyen nuestro país. Sin embargo, el centralismo ha fracasado en esta tarea, pues han surgido con mayor fuerza—incluso en regiones que parecían relativamente indiferentes—las legítimas aspiraciones autonómicas.

Para enfocar bien la cuestión regional española, se ha de tener en cuenta que el concepto de regionalismo no se acepta, generalmente, con el mismo significado, alcance y características, tal vez porque los orígenes del sentimiento regional son diferentes en los diversos pueblos integrantes del Estado. Se suelen distinguir dos conceptos principales de regionalismo, lo que hace que el tema se complique cuando se aplica a una zona concreta.

En primer lugar, se cree que el regionalismo es una especie de tradicionalismo, por lo que se reivindica el reconocimiento de la identidad cultural e histórica propia. La personalidad regional se caracteriza por ciertos elementos diferenciadores: étnicos, lingüísticos, históricos, económicos, folklóricos, artísticos, culturales, jurídicos, etc. En este caso, las autonomías tienden a conservar los fueros, inmunidades y exenciones que tradicionalmente poseían las ciudades, señoríos, condados o reinos. Esta concepción del regionalismo tiene gran importancia en un viejo país como España, habida cuenta de la diversidad de comunidades territoriales que se han ido integrando sucesivamente en la Corona. De acuerdo con esta noción de regionalismo, todas las nacionalidades y regiones de España podrían reivindicar derechos seculares indiscutibles, de conformidad con los antecedentes históricos.

Por otro lado, en cuanto al segundo concepto del regionalismo, se observa en toda Europa, después de la II Guerra Mundial, el renacimiento del regionalismo, si bien con distintos fundamentos y con otro enfoque que lo distingue del concepto clásico de regionalismo. En realidad, se trata de un nuevo regionalismo, que pretende justificarse por su eficacia y su operatividad, pues intenta dar solución a una serie de problemas modernos. Este nuevo regionalismo podría ser aplicado a la totalidad del territorio nacional, es decir, a todas y a cada una de

las áreas regionales españolas, pues todas ellas presentan en mayor o menor medida los problemas que viene a resolver el nuevo regionalismo, que surge, en definitiva, de la necesidad de atender satisfactoriamente a tres cuestiones o problemas, que son los siguientes:

- 1) La ineficacia e insuficiencia de las técnicas burocrático-centralizadas de Gobierno.
- 2) La ordenación del territorio en el área regional.
- 3) El desarrollo económico regional equilibrado.

Vamos a analizar la problemática de estos temas en la cuestión regional:

- 1) Primeramente, examinaremos las consecuencias de la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de Gobierno.

La centralización en la Administración contemporánea se hizo no solamente por razones políticas, sino también por razones de eficiencia técnica. La división provincial de España en 1833 pretendía «...promover con un solo impulso uniforme e ilustrado una masa inmensa de prosperidad».

La creencia en la eficacia de la centralización burocrática perdura hasta mediados del siglo xx, pero la creciente complejidad de los fines y tareas del Estado ha exigido también crecientes y cuantiosos esfuerzos y medios para gestionar y controlar los asuntos políticos en forma burocrática centralizada. Así, pues, en la actualidad se registra una tendencia general a descentralizar la toma de decisiones, aunque en ciertos asuntos sólo se llegue a una sustancial desconcentración.

Para transformar el sistema burocrático centralista de Gobierno es preciso intercalar instancias populares representativas referidas a territorios autónomos.

- 2) En segundo término, se plantea el problema de la ordenación territorial. En efecto, el crecimiento de las ciudades modernas como consecuencia del desarrollo socioeconómico ha llevado al estudio de la interacción de las grandes urbes sobre su entorno espacial. Actualmente, los problemas urbanísticos des-

bordan el ámbito estricto de la ciudad, o del área metropolitana, requiriendo soluciones de alcance regional, por lo que se ha introducido el concepto de «región urbana».

3) El último de los problemas que demandan la implantación general de un nuevo regionalismo es la dificultad de obtener un eficiente y equilibrado desarrollo regional.

Como se sabe, en el marco de una economía de mercado se registra una libre circulación de personas, de factores de la producción, y de mercancías, con la consiguiente intensificación de inversiones en las regiones o zonas que ofrecen mayor rentabilidad y que suelen ser las más desarrolladas, por la dotación de factores productivos y de economías externas con que cuentan. Esta concentración de la producción y del empleo en algunas zonas industrializadas del país, podría llevar, en último término, a bloquear incluso el desarrollo de la economía nacional, por el creciente empobrecimiento de las regiones atrasadas y el consiguiente estrechamiento del mercado interior consumidor de la mayor parte de las manufacturas producidas en las regiones ricas.

Para lograr los objetivos del desarrollo regional, se ha de tener en cuenta que, en la actualidad, la programación económica requiere una división territorial funcional dentro del territorio nacional para aprovechar óptimamente los recursos disponibles, pues el ámbito territorial de una provincia en España resulta insuficiente y poco operativo. La región constituye hoy el espacio territorial más adecuado para la programación y ejecución de las medidas que adopta la planificación económica. Por ello, el regionalismo tradicional debe completarse considerando asimismo la «región económica», que está en la base del enfoque técnico de la cuestión regional.

Una vez analizados los conceptos y el alcance del regionalismo en España, hemos de subrayar que la magnitud del problema regional español requiere que se intente una profunda aproximación a las causas que lo motivan. No basta decir, aunque sea cierto, por ejemplo, que las diferencias de presión fiscal y de asignación de recursos públicos, que han tenido los territorios y los pueblos de España son la explicación de sus actua-

les desigualdades de renta y de riqueza (38). Estas razones pudieron ser válidas, posiblemente, hasta cierto punto, en el pasado, pero ahora son discutibles. A nuestro juicio, hay otras causas no naturales más importantes que originan, ayer como hoy, esas desigualdades entre las nacionalidades y regiones de España.

En la explicación de tales causas, se ha de destacar, en primer lugar, la decisiva aportación del profesor José Acosta Sánchez en su obra titulada *El desarrollo capitalista y la democracia en España*. El profesor Acosta parte de la siguiente tesis: la historia contemporánea española es, sin ningún asomo de ambigüedad... la historia del desarrollo del capitalismo en España; y se basa en un presupuesto teórico: la distinción entre Revolución Burguesa y desarrollo capitalista. Además, Acosta Sánchez aporta una metodología caracterizada por el concepto de totalidad como punto de partida básico para el estudio de la estructura y la historia de una formación social.

En cualquier caso, se acepte o no la tesis de Acosta Sánchez, cuando se profundiza en la naturaleza del desarrollo capitalista en España, se pueden comprender con mayor claridad las raíces del problema regional español. Este problema, que se arrastra desde hace infinidad de años, se ha agudizado durante la etapa franquista, en la que las nacionalidades y regiones que pretenden mayores reivindicaciones autonómicas han sido reprimidas con intensidad, en lo que afecta a su personalidad y peculiaridades históricas y culturales. En cambio, se les ha favorecido y compensado, relativamente, por el centralismo en lo económico, por lo que han logrado un sustancial desarrollo económico, superior al de las restantes regiones, y obtenido, en parte, a costa del subdesarrollo de éstas.

Indudablemente, se puede afirmar que en España se ha verificado desde la implantación de la Revolución Burguesa en el siglo pasado y, especialmente, en la época franquista, el proceso típico de crecimiento económico, que calificó G. Myrdal en su antecitada *Teoría de las causalidades cumulativas*, afirmando

(38) GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ: *Castilla, víctima del centralismo*, Alianza Regional de Castilla y León, 1977.

que, en el marco de toda economía capitalista, el libre juego de las fuerzas del mercado lleva no sólo a la acumulación de la industria, el comercio, la banca, etc., en algunas ciudades y regiones, sino que, además, en las mismas se acumula igualmente la ciencia, el arte, la literatura, los servicios educativos y, en general, la cultura, mientras que el resto del país permanece en un mayor o menor estancamiento.

Por lo tanto, y de acuerdo con este proceso, en España las nacionalidades y regiones más desarrolladas en lo económico, han acabado por serlo también en lo cultural y, al tener una mayor conciencia de sus derechos como pueblos soberanos los reivindican actualmente con superior énfasis e insistencia que las restantes áreas regionales.

La mayor parte de las afirmaciones contenidas en este capítulo pueden ser confirmadas con datos fehacientes que muestran cuantitativamente cómo el desarrollo capitalista experimentado en España, desde la implantación de la Revolución Burguesa, tras la muerte de Fernando VII, ha beneficiado a algunas ciudades y provincias, a expensas, generalmente, de sus propios entornos regionales y del resto del territorio español. Los lectores interesados en comprobar estas afirmaciones o en profundizar en el tema pueden consultar los capítulos 4.º y 5.º de mi reciente libro *La Autonomía Regional, ¿solución o problema?* (Ediciones ICE, Madrid, 1978).

2) *La participación regional en la producción española*

En el capítulo 5.º del citado libro sobre «La Autonomía Regional, ¿solución o problema?» se ha estudiado en profundidad, entre otras cuestiones, la evolución de la participación regional en la producción, llegándose a la conclusión de que tal evolución no ha sido continua y uniforme para todo el período 1800-1975. En efecto, si diferenciamos el período de desarrollo franquista (1949-1975) del tramo restante, 1800-1949, comprobaremos que para ciertas regiones la evolución ha sido de signo contrario en los citados subperíodos: son los casos de Asturias, Baleares, Galicia, Murcia y Navarra. Pero dado que el período 1949-1975 ha sido el más importante, tanto cronológicamente, por su pro-

ximidad, como por ser característico de la etapa «nacional», vamos a analizar con detalle las variaciones habidas durante el desarrollo franquista, lo que nos dará una primera idea de las regiones favorecidas y de las perjudicadas en el mismo. En fin, puede concluirse que ha habido seis nacionalidades o regiones que han incrementado su participación en la producción total española: Castilla la Nueva (por el crecimiento de Madrid), un 39,29 por 100; Cataluña (principalmente por el crecimiento de Barcelona), un 38,43 por 100; Baleares y Canarias (21,74 y 21,61 por 100, respectivamente), tal vez por los efectos directos e indirectos del turismo, y Valencia (18,91 por 100) y las Provincias Vascongadas (15,69 por 100), que han continuado en este período su anterior desarrollo.

Por el contrario, en el período 1949-1975 algunas regiones no han podido superar el subdesarrollo y otras han entrado en un proceso depresivo económico que continúa actualmente. Durante los años del desarrollo franquista han disminuido su participación relativa en la producción nacional las siguientes áreas regionales:

	Porcentajes
Extremadura	48,43
León	38,00
Castilla la Vieja	34,51
Asturias	30,04
Galicia	26,17
Andalucía	21,15
Murcia	19,17
Aragón	12,50

Sin embargo, antes de sacar conclusiones generales, se ha de tener en cuenta que tal período se caracterizó por unas cuantiosas migraciones interiores de población, además de por una considerable emigración exterior. Por ello, es necesario ponderar los resultados obtenidos hasta ahora teniendo en cuenta la «Evolución de la Producción Regional por habitante», referida a los años 1800, 1907, 1949 y 1975, tal como se recoge en el cuadro 1 y en el gráfico que figura a continuación.

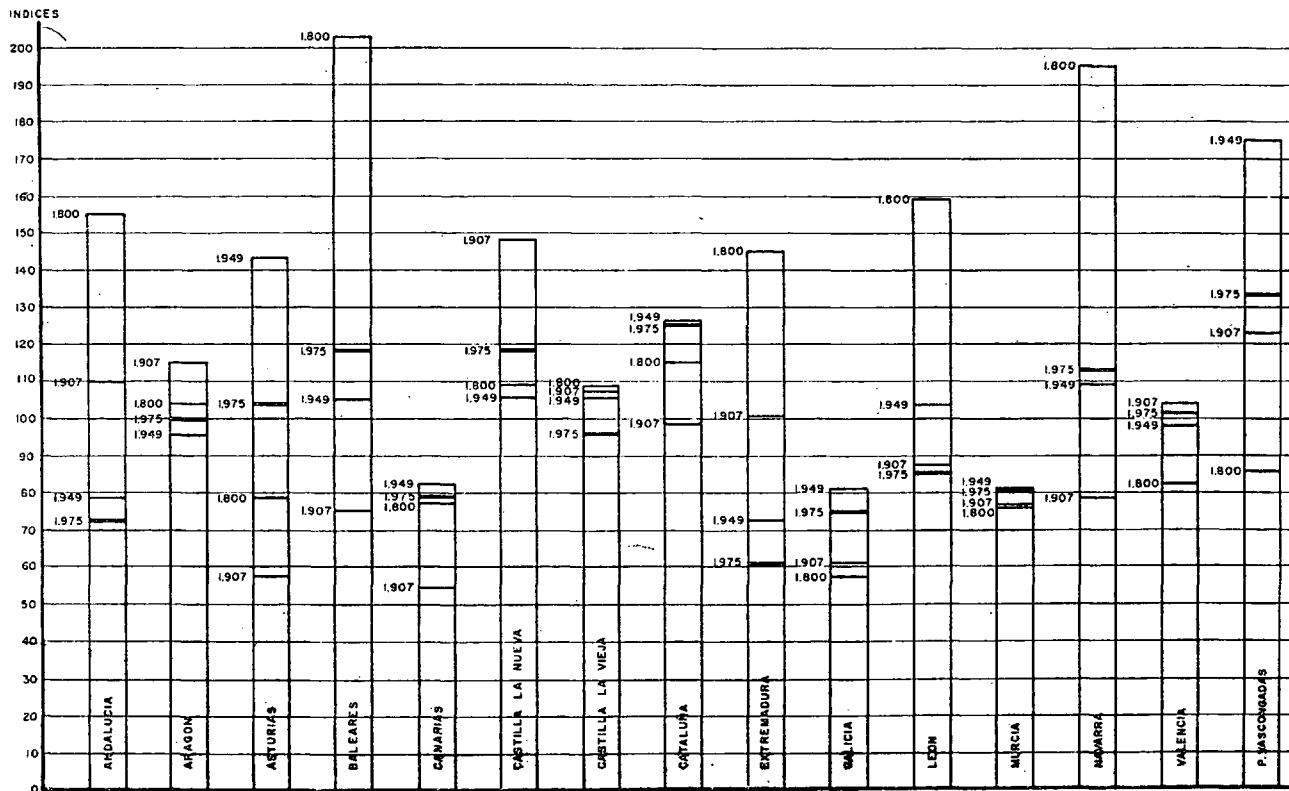
EVOLUCION DE LA PRODUCCION REGIONAL POR HABITANTE

REGIONES	HACIA 1800		EN 1907		EN 1949		EN 1975	
	Producto bruto — En reales de vellón	Índice — Porcentaje media nacional	Producto bruto — En pesetas	Índice — Porcentaje media nacional	Producto bruto — En pesetas	Índice — Porcentaje media nacional	Producto neto — En pesetas	Índice — Porcentaje media nacional
Andalucía	1.574	156,61	538,2	109,99	3.650,0	79,00	106.792	73,79
Aragón	1.050	104,47	567,6	116,00	4.446,2	96,24	145.298	100,39
Asturias	789	78,50	280,9	57,41	6.637,8	143,68	150.697	104,12
Baleares	2.045	203,48	371,7	75,97	4.889,0	105,82	171.200	118,29
Canarias	767	76,31	261,3	53,40	3.795,8	82,16	115.405	79,74
Castilla la Nueva	1.102	109,65	725,3	148,23	4.921,3	106,52	170.985	118,14
Castilla la Vieja	1.094	108,85	528,2	107,95	4.942,8	106,99	139.053	96,08
Cataluña	1.172	115,62	482,5	98,61	5.848,9	126,60	182.972	126,42
Extremadura	1.458	145,07	490,2	100,18	3.349,5	72,50	87.064	60,16
Galicia	575	57,21	298,3	60,96	3.766,2	81,52	109.411	75,60
León	1.601	159,30	429,9	87,86	4.784,7	103,56	124.394	85,95
Murcia	764	76,01	373,0	76,23	3.759,1	81,37	116.970	80,82
Navarra	1.956	194,62	383,3	78,34	5.068,8	109,71	163.421	112,91
Valencia	833	82,28	511,6	104,56	4.517,6	97,78	147.291	101,77
Provincias Vascongadas	863	85,47	603,7	123,38	8.124,1	175,85	192.985	133,34
ESPAÑA	1.005	100,00	489,3	100,00	4.620,0	100,00	144.731	100,00

FUENTES: Datos de 1800: Juan Plaza Prieto en «Historia de la Distribución Espacial de Magnitudes Macroeconómicas españolas desde el siglo xviii hasta la actualidad», obra incluida en el libro *La transformación socioeconómica del territorio español*. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1976.

Los resultados de 1907, 1949 y 1975 son elaboración propia a partir de los datos básicos expuestos por J. Plaza Prieto en la obra citada (sólo 1907 y 1949) y por el Banco de Bilbao para 1975 en *La renta nacional de España y su distribución provincial*, 1975.

EVOLUCION DE LA PRODUCCION REGIONAL POR HABITANTE (1800-1975)



En 1975, la ordenación de los índices regionales de producción por habitante (media nacional = 100) presenta los resultados siguientes:

1) Provincias Vascongadas	133,34
2) Cataluña	126,42
3) Baleares	118,29
4) Castilla la Nueva ...	118,14
5) Navarra	112,91
6) Asturias	104,12
7) Valencia	101,77
8) Aragón	100,39
9) Castilla la Vieja	96,08
10) León	85,95
11) Murcia	80,82
12) Canarias	79,74
13) Galicia	75,60
14) Andalucía	73,79
15) Extremadura	60,16

El peso específico que tienen las grandes capitales, Madrid y Barcelona, distorsiona los resultados regionales, sobre todo en el caso de Castilla la Nueva, en la que todas sus provincias registran una producción neta por habitante muy inferior a la correspondiente a la provincia de Madrid.

De la observación del cuadro 1 y del gráfico número 1, se deduce que Andalucía presenta un empeoramiento constante en cuanto a la producción regional por habitante desde 1800 hasta 1975. Aragón muestra empeoramiento desde 1800 a 1949, pero mejora desde entonces, sin duda influido por la emigración, que ha hecho posible ese mayor producto por habitante. Por su parte, Asturias, que mejoró considerablemente hasta 1949, ha experimentado un sensible retroceso en la producción por habitante que puede calificarse de alarmante, pues en 1975 ocupa niveles muy inferiores a los de aquella fecha.

En el caso de Baleares, observamos que mientras que en 1800 ocupaba el primer puesto regional en la producción por habitante, fue perdiendo importancia durante el siglo pasado, y a pesar de haber mejorado mucho a lo largo de este siglo,

especialmente en 1960-1975, todavía no ha alcanzado aquel puesto privilegiado, si bien actualmente tiene una producción por habitante muy superior a la media nacional.

El desarrollo de Canarias, que es espectacular en cifras totales, no ofrece un panorama optimista en cuanto a la producción por habitante, dada la altísima tasa de crecimiento vegetativo de su población. Actualmente, y dada también la disminución de la emigración canaria, no se consigue mejorar los niveles de producción regional per cápita.

En el caso de Castilla la Nueva se ha logrado mejorar el nivel de producción por habitante, habida cuenta de la influencia de Madrid, pero la inmigración a la capital hace que tal mejoría no se refleje y que incluso exista una situación peor que en 1907, especialmente en las provincias limítrofes de Madrid.

En cambio, en Castilla la Vieja se manifiesta con toda claridad, aunque no con tanta intensidad como en Andalucía, un permanente retroceso en la producción por habitante desde 1800 hasta 1975.

En cuanto a Cataluña, la cuestión es más compleja: existe, desde luego, una indudable mejora, y la producción por habitante en 1975 es levemente inferior a la de 1949, pero se encuentra en los niveles récord de entonces. Como se sabe, la inmigración ha sido de gran magnitud en Barcelona, tanto de las restantes provincias catalanas como de otras áreas regionales. Esta inmigración atrajo población de su región hasta principios de siglo y de toda España desde entonces. Cataluña ocupa el segundo puesto en 1975 en cuanto a producción por habitante, si bien es preciso distinguir entre Barcelona y las otras provincias catalanas, pues éstas aumentan su producción, pero bastante poco su población y, por supuesto, nunca en la medida en que lo ha hecho Barcelona.

Extremadura es el más claro ejemplo de región deprimida en España, pues su producción por habitante ha disminuido permanentemente desde 1800 y ahora, en 1975, ocupa el último lugar, a pesar de la terrible sangría que le supone sus cuantiosas cifras de emigrantes.

Galicia, también por la emigración, se encuentra en una situación menos desfavorable que Extremadura, pero su producción por habitante ha empeorado solamente desde 1949.

La región de León, pese a la mejoría que manifestaba relativamente en 1949, ha vuelto a empeorar en los últimos años y su situación actual es aceptable, pero bastante peor que la de principios del siglo pasado, en que se encontraba en el cuarto puesto a nivel nacional.

La región murciana, debido a su voluminosa emigración, especialmente la registrada en 1950-1970, ha logrado mantener una producción por habitante casi análoga a la de 1949 y levemente superior a la existente a principios de siglo. En todo caso, esa producción por habitante siempre fue inferior a la media nacional española.

Navarra ocupaba el segundo lugar en producción por habitante al comenzar el siglo pasado. Las guerras carlistas y otros conflictos, así como la emigración a Vizcaya y Guipúzcoa, hicieron que la economía navarra quedase deprimida. Desde principios de este siglo, y gracias a los conciertos económico-fiscales, su situación no ha dejado de mejorar.

La región valenciana tiene en 1975 un nivel de producción por habitante algo superior al promedio nacional, y ha mejorado sensiblemente desde 1800 y también lo ha hecho desde 1949 si bien con un ligero retroceso en comparación con 1907, lo que no es significativo si se tiene en cuenta la afluencia de inmigrantes que Valencia registra en los últimos años.

El caso de las Provincias Vascongadas es el más representativo de una mejora sustancial desde 1800 hasta 1975, pero ha de subrayarse que ha tenido una desaceleración en su progreso desde 1949, que se debe en parte a la influencia numérica de la inmigración, aunque también, y sobre todo, al desarrollo de otras áreas regionales que se industrializaron con posterioridad al País Vasco.

A continuación analizaremos con mayor detalle la situación actual en cuanto a los productos regionales en 1975, último dato disponible, que hemos ido obteniendo en base a los datos provinciales para el mismo año que proporciona el Banco de Bil-

baos en su obra: *La Renta Nacional de España y su distribución provincial 1975*.

Para ello nos valdremos inicialmente del cuadro 2 en el que se observa la posición que ocupa cada área regional española en 1975 en cuanto a la producción.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LOS PRODUCTOS NETOS REGIONALES EN 1975

REGIONES	Millones de pesetas	Porcentajes
Cataluña	1.033.354	19,99
Provincia de Barcelona ...	813.219	15,73
Otras provincias	220.135	4,26
Castilla la Nueva	967.466	18,72
Provincia de Madrid	813.353	15,74
Otras provincias	154.113	2,98
Andalucía	653.184	12,64
Valencia	497.459	9,62
Provincias Vascongadas ...	396.199	7,67
Provincia de Vizcaya	220.689	4,27
Otras provincias	175.510	3,40
Galicia	293.067	5,67
León	217.491	4,21
Castilla la Vieja	212.126	4,10
Aragón	170.246	3,29
Asturias	164.863	3,19
Canarias	148.076	2,87
Murcia	141.616	2,74
Baleares	101.111	1,96
Extremadura	93.542	1,81
Navarra	78.769	1,52
<i>Total</i>	5.168.569	100,00

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de *La renta nacional de España y su distribución provincial 1975*. Banco de Bilbao.

Las tres primeras siguen siendo Cataluña, Castilla la Nueva y Andalucía, si bien con respecto a 1949 Cataluña ha ganado un puesto y es la primera actualmente, lo mismo que Castilla la Nueva, que es la segunda. En cambio, Andalucía ha pasado al tercer lugar desde el primero.

La producción de estas tres regiones, que en 1975 representa más de la mitad de la producción de toda España (51,35 por

100), era solamente de un 43,91 por 100 en 1949, lo que confirma la concentración de la producción, si bien únicamente en este caso en Cataluña y en Castilla la Nueva (o sea, en Madrid), pues Andalucía que obtuvo en 1949 el 16,03 por 100 ha conseguido sólo el 12,64 por 100 de la producción nacional en 1975.

La región valenciana ocupa el cuarto lugar en 1975, con una participación del 9,62 por 100 en la producción total, es decir superior a la de 1949, que fue tan sólo el 8,02 por 100.

Por su parte, las Provincias Vascongadas han pasado a ocupar el quinto puesto, con el 7,67 por 100 en 1975 mientras que en 1949 tenían el séptimo, con un 6,63 por 100.

Galicia y León se encuentran a continuación de las Provincias Vascongadas con fuertes tensiones económicas, por la disminución de sus participaciones en la producción nacional, con el consiguiente estancamiento. En los puestos octavo y noveno se colocan Aragón y Asturias, que también han disminuido sus participaciones en la producción nacional respecto a 1949, si bien al bajar en casi la tercera parte la participación en la producción asturiana en el período 1949-1975, Asturias ha cedido el puesto noveno a Aragón.

Por el contrario, tanto las Canarias como las Baleares han aumentado en más de una quinta parte su participación en la producción nacional, en gran parte debido a su desarrollo turístico. Las Canarias han pasado a ocupar el puesto once desde el trece que tenían en 1949, y las Baleares se colocan en 1975 en el lugar trece, con avance de un puesto, y una participación del 1,96 de la producción española.

La región murciana, que ha visto decrecer en una quinta parte su participación en la producción total, pues cuenta con un 2,74 por 100 en 1975, sigue ocupando, sin embargo, el puesto doce entre las regiones españolas.

Por su parte, Extremadura, que ha pasado en 1975 al lugar 14, desde el 11 que tenía en 1949, ha visto reducida su participación en la producción española a casi la mitad de dicho período, pues es ahora de 1,81 por 100 en vez del 3,51 por 100 con que contaba en 1949.

Finalmente, Navarra sigue invariable en el puesto 15 con

una participación análoga a la que tenía en 1949, es decir que el aumento de la producción de esta región ha sido semejante a la media nacional para el período 1949-1975.

Por último, es necesario subrayar de nuevo el desequilibrio regional que existe en España y que se manifiesta claramente al considerar que una sola región, como Cataluña, o como Castilla la Nueva, por el peso que aporta Madrid, tienen en 1975 una participación superior a la producción neta que obtienen conjuntamente las siguientes regiones: Aragón, Asturias, Canarias, Murcia, Baleares, Extremadura y Navarra. Este hecho resulta posible por las intensas migraciones que ha habido en el interior de España desde principios de este siglo, y especialmente en el período 1950-1975, y que ha llevado a que la población se concentre en algunas ciudades y provincias con la consiguiente despoblación o desertización poblacional de amplias zonas de España.

Por otra parte, estimamos conveniente analizar también los *productos netos regionales por habitante* en 1975, y que se exponen en el cuadro 3, tanto en valores monetarios como en porcentajes del promedio nacional.

La primera área regional, según dicho cuadro, es la de las Provincias Vascongadas, con un producto de 192.985 pesetas por habitante, lo que supone un índice de 133,34 (media nacional = 100). En este caso, la distinción entre la provincia de Vizcaya y las otras provincias vascas nos indica que la producción por habitante es prácticamente análoga en cualquiera de las provincias de la región.

En segundo puesto figura Cataluña, con una renta de 182.972 pesetas por habitante, con un índice equivalente de 126,42. La distinción entre la provincia de Barcelona y las restantes catalanas nos manifiesta que la producción no se reparte uniformemente por todo el territorio catalán, pues se intensifica en la provincia de Barcelona, ya que Gerona y Tarragona presentan índices bastante inferiores a los de aquella provincia. Por su parte, Lérida con sólo un índice de 103,55 respecto al 100 de la media nacional, presenta unos resultados productivos por habitante que difieren sensiblemente de la media de Cataluña.

CUADRO 3

PRODUCTOS NETOS REGIONALES POR HABITANTE EN 1975

REGIONES	Pesetas	Porcentaje del promedio nacional
Provincias Vascongadas	192.985	133,34
Provincia de Vizcaya	193.451	133,66
Otras provincias	192.403	132,94
Cataluña	182.972	126,42
Provincia de Barcelona	185.666	128,28
Otras provincias	173.676	120,00
Baleares	171.200	118,29
Castilla la Nueva	170.985	118,14
Provincia de Madrid	187.214	129,35
Otras provincias	117.312	81,05
Navarra	163.421	112,91
Asturias	150.697	104,12
Valencia	147.291	101,77
Aragón	145.298	100,39
Castilla la Vieja	139.053	96,08
León	124.394	85,95
Murcia	116.970	80,82
Canarias	115.405	79,74
Galicia	109.411	75,60
Andalucía	106.792	73,79
Extremadura	87.064	60,16
<i>Promedio nacional</i>	144.731	100,00

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de *La renta nacional de España y su distribución provincial 1975*. Banco de Bilbao.

La tercera región en cuanto al producto neto por habitante en 1975 es Baleares, con un índice de 118,29, muy parecido al de la siguiente región, Castilla la Nueva. La distinción entre la provincia de Madrid y las restantes de esa región muestra que la provincia de Madrid constituye un islote de riqueza, por su elevada producción, en medio del subdesarrollo de las provincias limítrofes. En efecto, el índice de producción de Castilla la Nueva, excepto Madrid, es solamente un 81,05 por 100 de la media nacional.

Navarra ocupa la quinta posición por su producto por habitante, con un índice de 112,91 por 100 en 1975, levemente superior al de 1949.

El sexto lugar lo ocupa Asturias, con un índice de producción de 104,12 por 100, lo que representa un gravísimo retroceso respecto a la segunda posición, que ocupaba en 1949, con un índice de 143,68.

La región valenciana, que se halla en el séptimo puesto, ha mejorado bastante en relación con 1949 pues entonces era la novena. Valencia tiene en 1975 un índice de 101,77 y se halla inmersa en un claro proceso de industrialización, que está transformando su estructura productiva y que influye positivamente en su desarrollo regional.

Aragón, que ocupa el octavo lugar, con una renta equivalente a la media nacional ha mejorado su posición respecto a 1949, tal vez debido a una intensa emigración en el periodo considerado.

Castilla la Vieja y León, que se encuentran en los puestos noveno y décimo, han perdido posiciones respecto a 1949, y sufren un proceso de empobrecimiento relativo, con una intensa emigración.

La región histórica murciana se halla en el undécimo lugar, con un índice de 80,82 por 100, a pesar de la emigración que ha tenido que soportar, especialmente intensa en el período 1950-1970.

Canarias y Galicia, que ocupan los puestos siguientes se caracterizan por su gran crecimiento vegetativo poblacional, lo que ha compensado con mucho el crecimiento económico que han registrado entre 1949 y 1975. En el último año, presentan unos índices de producción neta por habitante de 79,74 y 75,60 por 100, respectivamente.

Finalmente, en los lugares postreros, se encuentran las regiones de Andalucía y de Extremadura que, a pesar de una cuantiosa sangría en recursos humanos a través de la emigración, han empeorado sensiblemente su situación en 1975 respecto a 1949 en cuanto a la producción neta por habitante. Andalucía tiene un índice de 73,79 por 100 en relación con la media nacional. Extremadura ocupa destacadamente el farolillo rojo, con una producción por habitante que es solamente el 60,16 por 100 de la media nacional, mientras que en 1949 era del 72,50 por 100.

En definitiva, que puede aplicarse a todo el período 1949-1975 la conclusión que, para el bienio 1974-1975, obtiene el Banco de Bilbao en su Estudio sobre la *Renta Nacional y su distribución provincial 1975*, pues en su página 19 afirma: «... Aunque el proceso de pérdida de población de las regiones pobres se mantuvo, no ha sido suficiente para aminorar las diferencias relativas de renta. En otras palabras, la caída del divisor (población) no ha sido suficiente para compensar la caída del dividendo (renta), por lo que el cociente renta (per cápita) crece menos en las provincias deprimidas que en las provincias más desarrolladas. Un fenómeno inequívocamente distorsionante que pone en evidencia la falta de una política de desarrollo regional eficaz y equilibradora».

3) *La financiación del desarrollo regional*

Para el desarrollo de una zona o de una región es un factor estratégico la existencia de una oferta empresarial local abundante y capacitada. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que el factor limitativo principal de la oferta empresarial es el estrangulamiento por carencia de medios financieros, o sea, las dificultades insalvables que hallan los empresarios que pretenden poner en marcha nuevas empresas o ampliar las que ya funcionan, para disponer de recursos financieros en la cuantía y modalidades requeridas por las empresas. No es cierto que en las regiones subdesarrolladas españolas no exista capacidad empresarial, lo que ocurre es que se encuentra estrangulada por la imposibilidad de disponer de los medios financieros precisos, ya que las decisiones importantes de invertir y de conceder créditos se toman no en esas regiones, sino en las sedes sociales de las entidades intermediarias financieras, que se localizan en su mayoría en Madrid, Bilbao y Barcelona, por lo que prefieren prestar financiación a los empresarios que residan cerca de esas grandes ciudades, para poder controlar o seguir directamente la marcha del préstamo o de la inversión, y porque en las zonas desarrolladas está relativamente garantizada la rentabilidad mientras que en las provincias subdesarrolladas no

suele tenerse tanta garantía de obtener una rentabilidad ampliamente remuneradora.

Este comportamiento intensifica los desequilibrios económicos regionales. En efecto, si las inversiones financiadas con el crédito bancario no se realizan en las mismas zonas en que se recoge el ahorro, sino en las altamente industrializadas y desarrolladas, entonces la lógica del comportamiento capitalista de los intermediarios financieros tiende a agravar las disparidades regionales en cuanto a niveles y tasas de desarrollo socioeconómico.

Desde luego, es indudable que, según la doctrina, el factor capital tiene una importancia estratégica en el crecimiento económico. Es más, puede afirmarse que una región económicamente atrasada necesita, sobre todo, una cuantiosa inversión para poder iniciar su proceso de desarrollo y comenzar a salir de su atraso.

La financiación de las inversiones se realiza no solamente a través de los citados intermediarios financieros, sino también a través de las Administraciones públicas y del mercado de capitales, sin olvidar la autofinanciación de las empresas que en los países más desarrollados llega incluso a superar el 50 por 100 de los recursos financieros empleados. En España, la financiación de las inversiones se realiza en su gran mayoría mediante fuentes externas a la empresa, principalmente en la Banca Privada y Cajas de Ahorro, mediante el crédito oficial o acudiendo a la Bolsa de Valores (emisiones de acciones y obligaciones).

Los intermediarios financieros desempeñan una tarea decisiva en el desarrollo regional, pues de ellos depende, en gran parte, la asignación de todos los recursos productivos, dado que en ellos reside la posibilidad de canalizar los medios financieros hacia los sectores o zonas en que obtengan mayor rentabilidad. Sin embargo, su actuación tiene como guía irrenunciable la indicada de la «obtención de la mayor rentabilidad». Por tanto, su actuación en el marco de una economía de mercado está determinada por dicho principio.

En este sentido, José Luis Peña, en un artículo aparecido en

el número 301 de *Cambio 16*, página 33, del 18 de septiembre de 1977, titulado «Desequilibrios regionales: millones que escapan» afirmaba que:

«La Banca y las Cajas de Ahorro, que actualmente manejan 6.000.000 millones de pesetas del ahorro de los españoles, han contribuido decisivamente a lo largo de las últimas décadas, con su peculiar manera de captar e invertir el ahorro, a los grandes desequilibrios regionales tanto económicos como sociales. Madrid, Barcelona y Bilbao controlan el 87,6 por 100 de los recursos financieros del país y solamente aportan el 49,8 por 100 de los mismos. Las restantes provincias controlan el 12,4 por 100 mientras aportan el 50,2 por 100 y reciben el 37,2 por 100 del total.» Estos datos se recogen del siguiente:

CUADRO 4

	Dinero que aporta — Porcentaje	Dinero que recibe — Porcentaje	Dinero que controla — Porcentaje
Madrid	27,9	35,1	59,6
Bilbao	4,1	6,8	19,2
Barcelona	17,8	20,9	8,8
Galicia	5,1	3,2	1,4
Andalucía y Extremadura	9,9	8,2	0,3
Otras regiones	35,2	25,8	10,7

FUENTE: Federación de Banca de USO, elaborado a partir de los datos del Consejo Superior Bancario de 1978.

«La superación de este planteamiento exige la adopción de medidas drásticas en lo que se refiere a la distribución del crédito para aliviar la situación de la pequeña y mediana empresa y para suavizar los desequilibrios regionales y sectoriales.

Precisamente de estos desequilibrios se deduce que las regiones con menor control son cada vez más pobres, porque aportando más recursos financieros al país, reciben menos crédito e inversión, con lo que su déficit aumenta día a día.

Esta realidad configura la idea de que en nuestra sociedad las regiones pobres están financiando a las ricas.»

La gravedad de las afirmaciones anteriores de J. L. Peña, hace indispensable que se profundice en el tema de la financiación del desarrollo español, con especial atención a la distribución regional de los capitales disponibles, pero este objetivo resulta difícil pues, como dice Luis Rodríguez Sáiz (39): «*El Banco de España, gracias a la información recogida por la Central de Riesgos, puede disponer de cifras con todo detalle, tanto desde el punto de vista sectorial como espacial, pero no las publica ni permite el acceso a las mismas por considerarlo materia reservada*».

Si se quiere profundizar en la problemática de la financiación del desarrollo en España, centrada en los aspectos regionales, resulta necesario recurrir a la excelente aportación que se ha hecho al análisis del tema, con la publicación del Estudio sobre *Problemas Financieros del Desarrollo Regional Español*, del citado L. Rodríguez Sáiz.

Reproduciremos aquí literalmente las conclusiones de dicho estudio. Dicen así:

«A lo largo de esta breve exposición, hemos podido contrastar, siquiera sea a través de indicadores, ya que no siempre de forma directa por falta de información estadística homogénea, las disparidades regionales de desarrollo en España y la incidencia que sobre ellas han tenido tanto la inversión pública como la acción de las distintas instituciones financieras. Las consecuencias que de forma inmediata se deducen del análisis precedente son:

1) *La prioridad de los objetivos de crecimiento global en la planificación de nuestro desarrollo, descuidando el logro de metas de tipo regional, ha acrecentado las disparidades provinciales de renta y renta per cápita, alejando cada vez más a las ricas de las pobres.*

2) *La influencia del factor capital en este proceso ha tenido la importancia fundamental que al mismo se atribuye en todo modelo de desarrollo económico.*

(39) LUIS RODRÍGUEZ SÁIZ: *Problemas financieros del desarrollo regional español*, obra incluida en el libro titulado *La transformación socioeconómica del territorio español*, editada por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1976, p. 231.

3) *Las fuentes de financiación para la formación de capital y el grado de desarrollo de nuestro sistema financiero han tenido una influencia decisiva en la configuración de la situación descrita.*

4) *La acumulación de capital por parte del sector público, realizada directamente por el Estado y sus organismos autónomos, o por las Corporaciones Locales, no ha cubierto, si se exceptúan las acciones en los Polos de Desarrollo, objetivos de carácter regional, habiendo sido las necesidades de acondicionamiento de la infraestructura, de acuerdo con los objetivos generales de crecimiento global, las que han impuesto la realización sectorial o espacial de las inversiones públicas.*

5) *La formación de capital por parte del sector privado ha tenido lugar de manera fundamental a través del Mercado de Valores y de los créditos y préstamos de las Entidades Oficiales de Crédito, Cajas de Ahorro y Banca Privada, habiendo tenido otros intermediarios financieros una importancia muy inferior.*

6) *Los recursos financieros canalizados a través del Mercado de Valores son incontrolables en cuanto a su procedencia regional, aunque no en cuanto a su destino, que es la financiación de las grandes empresas del país y de aquellas otras menores, aunque con importancia suficiente para poder acudir a estos mercados de emisiones. La ubicación de estas empresas en las regiones más desarrolladas permite intuir el destino espacial de los recursos. Su origen se encuentra en los ahorradores últimos distribuidos por todo el territorio nacional.*

7) *Las Entidades Oficiales de Crédito han distribuido sus créditos-financiación de acuerdo con objetivos de carácter sectorial y no regional, con lo que han contribuido a una canalización de los recursos hacia las provincias más desarrolladas, que ocupan los primeros lugares en las cuentas de créditos de estas instituciones, en tanto que las provincias más subdesarrolladas ocupan los últimos puestos de la tabla.*

8) *Las Cajas de Ahorro son las instituciones cuyo comportamiento parece más racional desde el punto de vista social, pues, si bien no han redistribuido los recursos financieros por*

ellas captados con el objeto de financiar y potenciar el desarrollo de las regiones más deprimidas, al menos han mantenido un equilibrio regional por Federaciones en cuanto al volumen global de depósitos recibidos y créditos concedidos.

9) *La Banca Privada, orientando sus operaciones financieras con estrictos criterios de rentabilidad privada, ha contribuido al reparto, desequilibrado espacialmente, de los recursos, en el sentido de redistribuirlos desde las zonas pobres del país hacia las más ricas, y por tanto, con mayores posibilidades de obtención de beneficios con el menor riesgo.*

10) *En resumen, la ausencia de una política financiera regional se ha traducido en la producción de transferencias no deseables de capitales por vía de los intermediarios financieros privados de las regiones pobres hacia las ricas.»*

En fin, L. Rodríguez Sáiz, en la página 240 de su citado Estudio termina afirmando que para conseguir una política de desarrollo regional reequilibradora, una «...medida financiera de indudable efectividad puede consistir en el fomento y apoyo a la creación y desarrollo de intermediarios financieros con vocación regional en estas regiones subdesarrolladas, con obligación de realizar en la propia zona sus operaciones activas e inversiones».

Sin embargo, con un criterio equivocado y radicalmente opuesto al que señala Rodríguez Sáiz, la Administración ha rechazado las iniciativas de creación de Bancos que tendiesen a fomentar específicamente el desarrollo regional de sus previstas zonas de actuación. Es el caso de la no admisión en 1978 del proyecto de Banco Agro-Industrial de La Mancha, o en 1975 del Banco Industrial de Badajoz y del Banco Industrial del Segura, que contaban con un accionariado numeroso y con un planteamiento empresarial eficaz centrado en la colaboración en el desarrollo regional de sus áreas de actuación (Extremadura y sudeste español). Especialmente significativa resultó la denegación del proyecto del Banco Industrial del Segura, a pesar del informe relativamente positivo del Consejo Superior Bancario (que sólo tenía los reparos y reticencias de costumbre) y de la recomenda-

ción favorable del Banco de España al Ministerio de Hacienda, pues se trataba de un proyecto de Banco que hubiera contribuido decisivamente al éxito de la operación hidráulica Trasvase Tajo-Segura y al desarrollo regional de las provincias del sudeste. La denegación del citado proyecto era técnica y económicamente injustificable, dada la ausencia de entidades bancarias autóctonas en la Región murciana, pues tanto el Banco de Murcia como el Banco de Albacete pertenecen a Rumasa. Tal vez la no aprobación del proyecto del Banco Industrial del Segura se debió, fundamentalmente, a su carácter regional, popular, profesional e independiente de vinculaciones con la oligarquía financiera y centralista dominante en aquella época.

La no aprobación del proyecto del Banco Industrial del Segura fue un ejemplo más del desacertado centralismo franquista, que tanto perjudicó a algunas regiones. La aprobación del mismo era una imperiosa necesidad para la actual Región murciana, y para la viabilidad del desarrollo de esa Comunidad Autónoma, pues carece de financiación bancaria propia, lo que se agrava al considerar que de los 17.520 millones de pesetas en depósitos recogidos en la provincia de Murcia en 1975, únicamente 10.450 millones de pesetas, es decir, casi un 60 por 100 de los recursos bancarios revierten a la misma en forma de créditos-financiación, con el consiguiente freno a la posibilidad regional de financiación de su expansión económica, que se ve restringida por el trasvase del ahorro murciano a otras regiones.

En conclusión, puede afirmarse, sin ninguna duda, una vez analizados todos los datos que se han ido exponiendo y desarrollando a lo largo de este apartado, que muchas provincias y regiones españolas son actualmente zonas colonizadas, desde el punto de vista financiero, lo que constituye un gravísimo estrangulamiento para el desarrollo regional equilibrado, que es uno de los objetivos prioritarios que ha de lograr la política económica regionalista.

CAPITULO VI

El protagonismo de las autonomías regionales en España

1) *El marco constitucional*

Según la Constitución española, las autonomías territoriales habrán de ajustarse, entre otras, a las siguientes disposiciones:

Art. 2.º La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 137. El Estado se organiza territorialmente en municipio, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Art. 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Art. 139. 1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Art. 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.

El artículo 148 enumera las competencias que en las diversas materias podrán asumir las Comunidades Autónomas.

El artículo 149 relaciona las materias de exclusiva competencia del Estado, destacando desde nuestro punto de vista, que el Estado es competente en cuanto a la política económica general y, en su caso, a la planificación general de la actividad económica, para lo que se reserva las correspondientes facultades.

Art. 150. 1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley-marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Art. 156. 1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Art. 157. 1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

Art. 158. 1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Del repaso de todos estos artículos constitucionales en los que se establece el marco en que han de desarrollarse los procesos autonómicos y el alcance de las autonomías, se deduce que el Estado español será unitario y autonomista, por lo que nos encaminamos seriamente a una política regional capaz de hacer frente a la problemática derivada de las desigualdades económicas y sociales existentes entre las áreas regionales de España. Por tanto, en breve será jurídicamente posible la promulgación de una auténtica y eficaz política económica regionalista.

Como se ha visto, la Constitución reconoce en su artículo 158.2 la existencia de desequilibrios económicos interterritoriales en España y dispone que se establezca un Fondo de Compensación interterritorial con destino a gastos de inversión, teniendo en cuenta el principio de solidaridad.

La política económica regionalista potenciará en las comunidades autónomas los factores e instrumentos que contribuyan al mejor aprovechamiento de los recursos económicos en sus territorios.

Por último, ha de subrayarse el hecho de que las autonomías pueden y deben contribuir a un mayor y mejor desarrollo económico y social de cada área regional autónoma. Para lograr ese

desarrollo es indispensable que las Comunidades Autónomas dispongan efectivamente de los recursos naturales existentes en su demarcación territorial. Sobre todo, que tengan posibilidad de manejar sus propios medios financieros y, concretamente, sus ahorros para poderlos invertir, si lo demandan en su territorio, en el desarrollo de su correspondiente área regional.

2) *El alcance de las autonomías regionales*

Por supuesto, el alcance de las autonomías regionales está contenido y se deduce del anteriormente analizado marco constitucional. Nos vamos a referir, en consecuencia, en este punto al alcance que las autonomías regionales *deben tener* para que sea eficaz la política económica regionalista y para que se reduzcan los «desequilibrios económicos interterritoriales» de que habla la Constitución.

En primer lugar, las autonomías regionales deberán garantizar que las Comunidades Autónomas dispongan de los recursos financieros indispensables para poder ejercer efectivamente sus funciones y responsabilidades.

Es ineludible la realización de una Reforma Fiscal y de una auténtica descentralización del Gasto Público que permitan la existencia de potentes Haciendas regionales que garanticen la eficacia de las autonomías regionales. Las consignaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas (y no sólo del Estado), así como las inversiones públicas regionales y locales para el desarrollo, deben ser suficientes para lograr los objetivos de la política económica en cuanto al desarrollo regional y a la redistribución de las rentas en el ámbito de cada región, como correctores de los desequilibrios y desigualdades que la economía de mercado origina a nivel regional mediante la libertad de circulación de personas, capitales, materias primas y fuentes de energía, así como de mercancías, que dentro de cualquier Estado unitario tiene lugar.

Las autonomías regionales deben servir al pueblo en su totalidad, tanto a los habitantes autóctonos de una región como a los inmigrantes que residan en ella. Además, la autonomía no debería ser un instrumento para sustituir el centralismo de

Madrid por un centralismo que favorezca a la capital regional en perjuicio de las provincias periféricas de tal región. A veces, el subdesarrollo de ciertas zonas debe imputarse más que a la actuación capitalista de las regiones o provincias ricas, a la estructura caciquil y explotadora de las oligarquías locales. Por lo tanto, las autonomías regionales no pueden ser nunca instrumentos de consolidación del poder caciquil provincial o regional, más bien al contrario: en estos casos, el Estado debe supervisar y controlar el nacimiento, organización y funcionamiento de tales «autonomías», tutelándolas adecuadamente.

En todo caso, la institucionalización regional de España se debe instrumentar mediante el reconocimiento constitucional de una verdadera autonomía política, administrativa, cultural, económica, financiera y de la ordenación territorial para todas las nacionalidades y regiones de España; si bien, en su caso, algunas nacionalidades podrán contar con Estatutos que conlleven una autonomía especial, siempre que lo soliciten y se les reconozca democráticamente, de acuerdo con lo establecido en la Constitución española.

Si las autonomías regionales se implantasen plenamente y con generalidad en todas las áreas regionales de España, se lograría un desarrollo más equilibrado y más justo, pues las regiones subdesarrolladas crecerían más que las ya desarrolladas, haciéndose así óptimo el aumento del bienestar socioeconómico nacional. La estrategia del desarrollo económico regionalista debe ser tal que, principalmente, tienda a contrarrestar los efectos polarizadores que obstaculizan el desarrollo, creando en las regiones atrasadas una corriente opuesta a la emigración de personas y de capitales, y procurando instaurar en tales áreas regionales unas ventajas de localización análogas a las ya existentes en las zonas más desarrolladas.

El complemento indispensable de la institucionalización jurídico-pública del hecho regional, con el reconocimiento consiguiente de las Comunidades Autónomas, es el fomento de una verdadera y profunda solidaridad entre los pueblos y comunidades que integran España.

3) *La solidaridad interregional y su insuficiencia*

La solidaridad interregional es fundamental, pues las autonomías regionales, sin el acompañamiento de una paralela solidaridad, serían un instrumento de la consolidación de las desigualdades y de los desequilibrios socioeconómicos que existen entre las distintas áreas regionales de España. Por ello, en el Seminario sobre «Aspectos económico-financieros de las autonomías regionales» se han dedicado algunas Ponencias monográficas al tratamiento del tema de la solidaridad interregional, lo que me exime de llevar a cabo un tratamiento del mismo tema aquí, pero sí que creo necesario subrayar la insuficiencia de la solidaridad interregional para resolver, al menos en una parte sustancial, el problema regional español, por lo que se analizará detalladamente la necesidad de una Política Económica Regionalista, lo que se hará en el próximo capítulo. Por tanto, nos limitaremos ahora a anunciar los aspectos generales de la solidaridad interregional haciendo hincapié en la señalada insuficiencia de la misma.

La solidaridad interregional se fundamenta en el hecho de que todos los españoles pertenecemos a una misma comunidad política, con idénticos derechos y deberes, por lo que es necesario para una mejor convivencia nacional que se ayude a las personas y a las corporaciones locales y comunidades regionales menos favorecidas en el reparto de la renta, o que cuentan con menos posibilidades económicas, desde el punto de vista estructural. Esta solidaridad se fundamenta en razones de estricta justicia, dado que, conforme al artículo 139.1 de la Constitución *«todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional»*. En consecuencia, todos tienen derecho a un nivel de vida, y a una calidad de vida semejantes. Por tanto, mediante la solidaridad interregional se trata de reducir las enormes diferencias de desarrollo, y por ello de dotación de servicios comunitarios y de empleo adecuadamente remunerado, que existen actualmente entre las diversas áreas regionales de España.

La verdadera solidaridad exige que todos los españoles y todas las comunidades regionales autónomas tengan los mismos de-

rechos y las mismas oportunidades y medios para desarrollarse y perfeccionarse. Además, la solidaridad debe ser no solo interregional sino también, y en primer lugar, intrarregional, es decir, que son inadmisibles las desigualdades dentro de una misma región, entre las personas, las comarcas o las provincias.

Con carácter general, se ha de tener en cuenta que la justicia es previa a la solidaridad, y que la mejor de las solidaridades es la que tiende a restablecer, pura y simplemente, la justicia, es decir, ese «dar a cada uno lo suyo», que ha de aplicarse también a las comarcas, a las provincias y a las regiones, sin olvidar a las personas, individualmente o agrupadas.

En todo caso, la solidaridad interregional, que es el complemento indispensable de las autonomías, debe orientar plenamente la política económica general, y tanto el Estado como los entes regionales autónomos han de seguir las directrices emanadas de la política regionalista, mostrando permanentemente en su actuación la voluntad solidaria de que todos los españoles disfruten de un nivel de renta y de una calidad de vida análogos, independientemente de la nacionalidad o región española en que habiten. Así pues, la solidaridad regional no sólo tratará de reducir tales diferencias sino que intentará colaborar en la finalidad principal de la política económica regionalista, que es la solución del problema regional.

La solidaridad interregional deberá tener en cuenta, simultáneamente, tanto lo social como lo económico-financiero, y todo ello en el marco establecido por la Constitución y demás leyes orgánicas. En efecto, la unidad del Estado español es no sólo política, sino también económico-fiscal, sobre todo desde que desaparecieron las aduanas interiores que existían entre las regiones, y desde que se implantó un sistema fiscal común.

Dada la unidad económico-fiscal española, y la vigencia de un elevado Arancel de Aduanas que protege a las zonas, provincias y regiones más desarrolladas, especialmente en el aspecto industrial, frente a las manufacturas y demás bienes procedentes del extranjero, ocurre que, de hecho, tales regiones cuentan con un mercado reservado preferente que abarca a todo el territorio español, incluidas las regiones subdesarrolladas. Y esa reserva

de mercado exige, en justicia, primeramente, y por solidaridad, después, que se compense a las regiones menos avanzadas en proporción a las mercancías que se venden en ellas y que proceden de las regiones más industrializadas. Por otra parte, las regiones españolas más desarrolladas, o regiones «fabricantes» necesitan encontrar un mercado seguro, amplio y en expansión, dentro de las regiones subdesarrolladas, o regiones «mercado». Por lo tanto, si las regiones más desarrolladas no quieren estrangular a largo plazo sus propias posibilidades de crecimiento han de ayudar «generosamente» a las regiones atrasadas, aunque sea sólo por mantener su capacidad de compra, con lo que tendrán un mercado progresivo para dar salida a sus propias producciones.

En consecuencia, puede afirmarse que en una economía unitario y relativamente cerrada (o «protegida», para emplear un término más sofisticado) como la española, las regiones ricas pueden y deben ayudar solidariamente a las regiones pobres, incluso porque deseen perpetuar su predominio en el mercado y aumentar su grado de desarrollo, pues en otro caso, podría llegarse a una situación explosiva en la que las regiones subdesarrolladas tomasen conciencia de que la unidad nacional servía solamente para su explotación insolidaria por parte de las regiones más industrializadas. Por ello, son las regiones pobres las que podrían llegar a plantearse la hipótesis de si les conveniría declararse independientes del resto de España, pero nunca las más desarrolladas, que tantas ventajas obtienen de la unidad (y por tanto del mercado) nacional, pues en ese mercado español encuentran salida a sus manufacturas, a pesar de que, a veces, no son suficientemente competitivas en comparación con las mercancías extranjeras, en precio, en calidades, o en ambas cosas. Por tanto, las nacionalidades y regiones más desarrolladas necesitan todo el mercado español para mantener y fomentar su nivel de vida y su expansión económica, por lo que resultaría una quimera irrazonable e irrealizable cualquier pretensión de que estas comunidades regionales pudiesen llegar a declararse independientes del resto de España, es decir, de un mercado para sus productos industriales y servicios que,

además, le proporciona energía eléctrica barata, abundantes materias primas y mano de obra, y los ahorros necesarios para financiar una gran parte de sus empresas, a través del actual sistema bancario y crediticio.

Por ello, resulta singular la situación española en comparación con la europea, pues en nuestro país las nacionalidades y regiones más desarrolladas son, precisamente, las más reivindicativas, y no solamente en los aspectos culturales y político-administrativos, a cuya autonomía tienen pleno derecho, sino en lo económico y fiscal, en donde los privilegios económicos y fiscales de que actualmente son beneficiarias habrán de ir desapareciendo, precisamente en la medida en que todas las áreas regionales de España alcancen verdadera autonomía.

En definitiva, no cabe hablar de autonomía sin solidaridad. Para que la solidaridad regional sea eficaz, ha de contarse con la posibilidad de realizar acciones políticas para conseguir una solidaridad justa y suficiente, que contribuya al desarrollo regional equilibrado en España. Paradójicamente, la solidaridad regional no va a ser concedida, sino que tiene que ser conquistada por las regiones pobres, con la colaboración decidida del Estado.

En conclusión, sin una solidaridad interregional justa y razonable, además de cuantiosa, ni son viables las autonomías regionales ni resulta factible mantener la unidad de España, como país con un marco unitario de economía social de mercado, que aspira a integrarse en Europa. Pero no se ha de olvidar que la solidaridad será siempre insuficiente para resolver en su totalidad el problema regional de España y que, por lo tanto, es indispensable instrumentar y realizar efectivamente una política económica regionalista de amplio alcance.

CAPITULO VII

La política económica regionalista en España

1) *Sus fines y medios*

En España, como en todo Estado unitario con economía de mercado, existe libertad de circulación de personas, de factores de la producción, de productos energéticos y de mercancías.

Naturalmente, la producción de bienes y de servicios en España tiende a organizarse de acuerdo con el clásico principio de la división del trabajo, en función de la dotación de recursos naturales con que cuenta cada zona, provincia o área regional de la Nación. Pero el funcionamiento de nuestra economía presenta ciertas distorsiones debidas a una estructura causante o favorecedora del desequilibrio económico regional. La solución de tal desequilibrio no es, precisamente, fácil. Y en cualquier caso, no reside en limitar ni en prohibir la libre circulación de mercancías. La irracionalidad de tal medida resulta obvia. Más bien al contrario, España está intentando integrarse en la Comunidad Económica Europea por lo que, lógicamente, se prevé la intensificación, primero, y la libertad, después de los movimientos de mercancías en el ámbito europeo. Así lo imponen la necesidad de mantener el nivel y la calidad de vida, y el desarrollo tecnológico y comunitario europeo. El territorio de una antigua nación, como España, es demasiado pequeño para ofrecer un «mercado» suficiente para elevar nuestro grado de desarrollo hasta niveles europeos (40).

Las desigualdades regionales que se observan en España demandan una solución racional que está en los antípodas de la prohibición de la libre circulación de mercancías por todo el Estado español. No se puede dar marcha atrás al reloj del tiempo histórico. Además, los españoles tenemos todavía demasiado cerca la experiencia de la etapa franquista autárquica, 1939-1959, y recordamos bien los costes humanos y sociales que exigió y los menguados frutos que proporcionó a nuestro desarrollo, a nuestro nivel de vida y, también, a nuestro entonces olvidado equilibrio económico regional.

Por supuesto, tanto la Administración pública como las fuerzas sociales y políticas son conscientes de las desigualdades regionales existentes en España, y de la conveniencia de reducir esas diferencias. Para ello, es necesario implantar una política económica regionalista, en la que las Comunidades Autónomas ejerzan un protagonismo eficaz e insustituible.

(40) JOAQUÍN G. JAVALOYS: *El Desarrollo Económico Murciano en el marco del Trasvase Tajo-Segura*. Tesis Doctoral en Ciencias Económicas. Universidad Complutense de Madrid, septiembre de 1976.

La política económica regionalista ha de enfrentarse con el reto que le plantean los desequilibrios regionales existentes. En particular, la unidad económica española conlleva que en unas provincias sobren productos manufacturados y que en otras productos agrícolas y ganaderos. Ello parece lógico y conveniente, y podría ser la mejor razón para un voluminoso comercio interregional, si la estructura de la producción fuese la que se deriva de una sana y equilibrada, y justa, división natural del trabajo. Pero no es tal el caso, más bien la estructura de la producción en España responde a esquemas de explotación de unas zonas por otras que de racionalidad y eficiencia económica, en el marco de una sana economía de mercado. Puede decirse sin rodeos: Madrid y el País Vasco no disponen de las condiciones naturales precisas que justifiquen la concentración industrial que en dichas áreas se observa y que se debe, en parte, a razones artificiales. En cambio, Cataluña, Valencia, Andalucía y otras regiones sí que presentan condiciones naturales para alcanzar un grado de desarrollo igual o superior al que actualmente poseen.

Como la Constitución española afirma que el Estado tendrá la competencia exclusiva en cuanto al régimen aduanero y arancelario que se aplique en el comercio exterior español, no es previsible que las autonomías, o la política económica regionalista, puedan influir en un retroceso o disminución de los volúmenes de intercambio de mercancías internacional e interregional. Cualquier política económica regional equilibrada ha de fundamentarse en el dato de que actualmente resulta inviable e inconveniente la supresión de los aranceles exteriores o el restablecimiento de las superadas aduanas interiores. Por lo tanto, sólo queda la solución de establecer adecuadas «compensaciones económicas» interprovinciales o interregionales que contrarresten los efectos no deseables que para cada área regional origine la existencia de un determinado régimen aduanero y arancelario en el contexto del Estado unitario español.

El volumen e importancia de los intercambios interprovinciales e interregionales de mercancías en España, que han alcanzado gran magnitud plantean un problema adicional a los que tendrán las Haciendas regionales que se instrumenten en la previ-

sible organización autonómica de las nacionalidades y regiones de España. Se trata de la traslación de impuestos, vía libre circulación de bienes y servicios, de unas provincias y regiones a otras.

En resumen, la política económica regionalista tiene como primera meta la resolución del problema regional español, y además contrarrestar los efectos perniciosos que puedan derivarse de la libre circulación de personas, capitales, mercancías, materias primas y productos energéticos que se originan en toda economía de mercado, así como estimular los efectos benéficos de dicha circulación que contribuyan al desarrollo y al equilibrio económico de las regiones españolas.

Para tales fines, la política económica regionalista habrá de utilizar, entre otros, los siguientes *instrumentos*:

- Una política regionalizada de pleno empleo;
- Una política fiscal, basada en una justa y eficiente reforma del sistema actual, que incluya una descentralización fiscal generalizada;
- Una ordenación bancaria y financiera que haga posible la canalización del ahorro y de los capitales hacia las regiones menos desarrolladas, compensando la tendencia contraria que se da actualmente;
- Una ponderada y, en su caso, diferenciada, política de precios que sea de aplicación a ciertos artículos de primera necesidad, a determinadas materias primas y a los productos energéticos;
- Una política regional de inversiones, especialmente públicas, concertada entre el Estado y las restantes Administraciones públicas, el Instituto Nacional de Industria y los entes regionales autónomos;
- Una política de desarrollo que tenga en cuenta decisivamente las autonomías regionales y su potestad respecto a la planificación, ejecución y control del desarrollo específico de las áreas regionales en que se divide España, y
- Una política de redistribución solidaria interregional.

La exposición de las políticas instrumentales en que ha de basarse la política económica regionalista resulta ser, lógicamente, no exhaustiva pero suficientemente comprensiva y explícita, por lo que creemos que no necesita ulterior análisis global. Sin embargo, por ser peculiares de la política regionalista, es conveniente examinar con más detalle algunos aspectos destacados de tal política, en lo que se refiere a la situación española. Se trata de los siguientes:

1) En cuanto a la descentralización fiscal, se ha de tener en cuenta como cuestión previa que la existencia de un mercado unitario en España supone la posibilidad de trasladar la carga fiscal de una región a otras, y viceversa, vía precios de las mercancías que se compran y venden unas regiones a otras. Por lo tanto, como pone de manifiesto V. Theotonio Cáceres (41), sería erróneo que se tomasen como «...*válidas regionalmente las recaudaciones provinciales de los impuestos estatales. Dichas cifras... son punto de referencia para la afectación territorial, o módulo indicativo para el reparto del Gasto Público. Consideramos que dichas cifras corresponden a una gestión y organización totalmente centralista y centralizada de la Hacienda Pública. A priori no pueden ser consideradas válidamente regionales sin una previa depuración...*» Esas cifras de recaudación «...*necesitan una previa revisión descentralizante*», en base a un balance recaudatorio y a una balanza impositiva. Ese intento revisionista descubrirá que la imposición sobre el capital anónimo y el tráfico mercantil esencialmente se resiste a una regionalización, dado que sus hechos impositivos rebasan ordinariamente el marco de las economías regionales. Una regionalización de los mismos supondría para las regiones más prósperas del país la consolidación de las ventajas fiscales concomitantes a su predominio en el mercado y a su ventajosa situación económico-financiera. Por el contrario, para las regiones más deprimidas supondría una institucionalización de la regresividad

(41) V. THEOTONIO CÁCERES: «Balanza impositiva de Andalucía Occidental-75: su contraste con Cataluña-67», art. incluido en *Hacienda Pública Española* número 47. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 97 y 108.

impositiva que soportan y una consolidación de su dependencia económica regional. Las regiones subdesarrolladas, que suelen padecer una insuficiencia endémica recaudatoria, soportan además una «... máxima carga fiscal adicional a través del comercio interregional».

2) Una aportación fundamental al desarrollo de las regiones atrasadas sería la inversión de la tendencia actual a que las provincias subdesarrolladas financien con sus ahorros gran parte de las inversiones de capital que tiene lugar en las ciudades y regiones más desarrolladas. Para ello, habría de modificarse sustancialmente la vigente ordenación bancaria y crediticia, pues los Bancos Regionales de Desarrollo son un instrumento indispensable en la tarea del desarrollo autónomo regional.

Como es natural, la autonomía requiere que cada región cuente con suficientes entidades financieras autóctonas. Las Cajas de Ahorro habrán de adaptar su estructura y operaciones a las necesidades del desarrollo regional mediante una administración democrática y una nueva regulación de sus operaciones e inversiones, liberándolas, al menos parcialmente, de la obligación de suscribir fondos públicos. Además, las Cajas de Ahorro deberían poder incluir, dentro de los coeficientes de inversión obligatoria, las inversiones que realicen —tanto en valores como en préstamos— en empresas que se hayan establecido efectiva e indudablemente en la Región.

La falta de solidaridad interregional que muestran actualmente ciertas regiones, así como la ausencia de una política económica regionalista, está motivando ya que se manifieste activamente un movimiento de reacción no solidario en algunas Cajas de Ahorro, que procuran negarse a invertir fuera de su región. La generalización de esta tendencia en todos los sectores y niveles regionales podría afectar gravemente a la unidad económica española y a una asignación racional de recursos y de factores de producción en el ámbito nacional.

3) La existencia de una política injusta de precios para las materias primas y productos energéticos repercute desfavora-

blemente en los desequilibrios regionales, pues perjudica a las regiones subdesarrolladas que son los principales productores de materias primas y de energía.

Es el caso, por ejemplo, de la vigencia de un precio único en todo el territorio nacional para cada tipo de consumo de energía eléctrica, pues representa de hecho una discriminación contra las zonas productoras y a favor de los centros consumidores, altamente industrializados, que se concentran en torno a las grandes ciudades.

La continuación de una política de precio unificado para la electricidad en todo el territorio español podría dar lugar a que, en un futuro próximo, los entes regionales autónomos que gobiernan las provincias que tienen excedentes de producción, lleguen a establecer, como ya se ha hecho en el Trentino-Alto Adigio (Italia), un impuesto sobre la electricidad, que podría ser objeto de desgravación fiscal y devolución íntegra a los consumidores residentes en el área de la provincia o de la comunidad autónoma productora, lo que favorecería su industrialización.

4) La solidaridad interregional y la división del trabajo dentro de una economía de mercado unitaria como España, conlleva que existan trasvases de agua, de productos energéticos, de ahorros, etc., pero las regiones receptoras de tales bienes deben compensar adecuadamente a las provincias de origen, especialmente cuando éstas se encuentran subdesarrolladas y necesitan y demandan sus recursos naturales.

El desarrollo de las zonas subdesarrolladas exige que aprovechen prioritariamente sus recursos humanos y materiales en su propia industrialización y desarrollo.

Por otra parte, la extensión y el alcance de la política económica regionalista dependerá también de la capacidad y de la efectividad de las regiones menos desarrolladas para unirse adoptando actitudes comunes frente a las regiones ricas. Las regiones pobres no deben olvidar que la mejor de las solidaridades es la que se presten a sí mismas.

Como instrumento fundamental para el logro de la redistribución solidaria interregional en España proponemos la creación

de una Caja de Compensación, o Fondo de Compensación, como dice al artículo 158.2 de nuestra Constitución. La financiación de este Fondo de Compensación y Desarrollo solidario de las regiones, se debe basar en subvenciones del Estado y en aportaciones de todas y cada una de las nacionalidades y regiones españolas. La cuantía de las mismas depende de la política económica regionalista que se adopte, y de la capacidad financiera de los entes autónomos regionales. En todo caso, debe fijarse un volumen ideal de financiación, que no alcanzará hasta el final de un período de varios años, pero que debe ser creciente en cada uno de los años que integren dicho período. En principio, y sujeto a revisiones cuando se profundice en los estudios sobre las necesidades de las diversas regiones, estimamos que el Fondo debería ser financiado por el Estado al final del indicado período con una cifra no inferior al 3 por 100 del Producto Interior Bruto anual, y por todas las nacionalidades y regiones, con un 2 por 100 de su Producto Regional Bruto anual, al finalizar el período que se considere necesario.

El Fondo de Compensación habrá de fomentar con sus inversiones y subvenciones el desarrollo y la solidaridad interregional, procurando que las mismas tengan lugar en cada área regional o provincial en proporción inversa a su renta por habitante.

El Estado ha de colaborar a la política de solidaridad y compensación interregional no sólo mediante su aportación de un porcentaje del P. I. B. al Fondo de Compensación, sino a través de su distribución del Gasto Público, que debe intensificarse en las regiones subdesarrolladas. En cuanto a las inversiones públicas estatales, sería necesario que se destinasen y empleasen en cada provincia *en relación inversa a su renta por habitante*. Por otra parte, las inversiones de las empresas públicas pueden ejercer un papel decisivo en el desarrollo regional, por lo que estimamos que al menos un 75 por 100 de tales inversiones deben realizarse en las regiones menos desarrolladas, que son aquellas cuya renta por habitante es inferior a la media nacional. En concreto, las nuevas empresas públicas y las ampliaciones de las existentes deberían localizarse, siempre que fuese posible, en las regiones subdesarrolladas.

2) *Las Haciendas regionales* (42)

Como se sabe, el complemento indispensable de la autonomía política y económica lo constituye la autonomía financiera, pues sin recursos en cuantía suficiente la autonomía regional resultaría inviable.

La importancia fundamental del tema ha hecho que en el Seminario sobre «Aspectos económico-financieros de las autonomías regionales» se dediquen varias Ponencias al análisis pormenorizado de las Haciendas regionales en España, habida cuenta del marco constitucional que prevé la autonomía de las Comunidades, de las provincias y de los municipios. Por lo tanto, parece ocioso que se trate el tema también en esta Ponencia. Por ello, para evitar solapamientos, no entraremos a fondo en la materia, pero dado que las Haciendas regionales son el pilar básico en que ha de apoyarse la autonomía, creemos necesario señalar los que, a nuestro juicio, deberían ser los principios en que ha de cimentarse la descentralización fiscal española y, por lo tanto, los fundamentos de las Haciendas regionales, sin las cuales podría ser efectivamente ineficaz cualquier política económica regionalista que tratase de aplicarse en España.

Por supuesto, la descentralización fiscal en España debe instrumentarse en base a criterios técnicos, pero ha de considerar también otros factores económicos y sociales que inciden decisivamente en la posibilidad y en el alcance de la autonomía financiera de las áreas regionales de España. En realidad, la fiscalidad es solamente un aspecto de lo económico, por lo que si se quiere establecer eficientemente la autonomía financiera será necesario tener en cuenta, igualmente, otros aspectos socioeconómicos que incidirán en la cuestión regional, condicionándola y dificultando su solución. Nos referimos, principalmente, a los aspectos estructurales e institucionales predominantes en una economía de mercado que carezca de los factores correctores de los desequilibrios regionales en el desarrollo, desequilibrios que las libres fuerzas del mercado tienden naturalmente a producir. Por

(42) Véase el capítulo VIII, titulado «Las Autonomías y las Haciendas regionales», del libro de Joaquín G. Javalors: *La Autonomía Regional, ¿solución o problema?* Ediciones ICE, Madrid, 1978, pp. 195 y ss.

tanto, la autonomía fiscal ha de contemplarse en el contexto socioeconómico característico de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, nos vamos a limitar a establecer una serie de principios, tanto de carácter general como políticos y económicos, en los que ha de basarse la descentralización fiscal española en el marco constitucional de un Estado unitario, que puede ser calificado como regional por su aceptación del protagonismo de las autonomías regionales. Naturalmente, como es obvio, los principios políticos y económicos habrán de subordinarse a unos principios generales, de orden constitucional unos y simplemente técnicos otros, para lograr una mayor eficiencia del sistema tributario y para garantizar la viabilidad de las autonomías regionales. En cualquier caso, es preciso que se respete la unidad económico-fiscal española, que se coordine la política fiscal de las regiones, especialmente con la del Estado, y que se fomente financieramente la solidaridad interregional. Todo ello habrá de permitir mejorar el equilibrio económico regional en el marco de una auténtica y eficaz política económica regionalista. Enumeramos seguidamente los restantes principios en que ha de basarse la descentralización fiscal en España:

1) Principios políticos:

a) Reconocimiento de las distintas soberanías fiscales, es decir, la del Estado y la de las comunidades autónomas, si bien solamente la del Estado es «originaria».

b) Diversificación: Posibilidad de adaptación, dentro de los principios generales que correspondan, de los impuestos regionales a las peculiaridades de cada región.

c) Subsidiariedad del Estado respecto de las regiones para la financiación y prestación de servicios, de tal manera que se garantice un nivel mínimo de prestación para todas y cada una de las áreas regionales autónomas.

d) Control general a nivel regional: Un órgano supremo (tal vez, el Senado), integrado por los representantes democráticos de las diversas provincias y comunidades autónomas, ha de controlar el estricto cumplimiento de estos principios políticos y económicos.

e) Consenso del contribuyente en los diferentes niveles de gobierno: Para una mayor eficacia de las medidas fiscales, éstas habrán de ser aceptadas y votadas por los residentes (o sus representantes) del ámbito regional a los que beneficie el servicio a cuya financiación tendrán que atender.

2) Principios económicos:

a) La utilización del sistema fiscal a efectos de la política económica general (estabilización, crecimiento, redistribución) ha de abarcar a la totalidad del territorio nacional.

b) La corrección de los efectos externos interregionales ha de realizarse también a nivel nacional.

c) A efectos fiscales, ha de tenerse en cuenta la capacidad económica de la región o comunidad autónoma.

d) Debe existir proporcionalidad entre los servicios atribuidos a cada entidad regional autónoma y sus recursos propios.

e) La autonomía regional, en cuanto a los objetivos económicos que la región ha de alcanzar con su sistema fiscal, habrán de ser compatibles y estar coordinados con los que se derivan de la política económica nacional.

En resumen, la descentralización fiscal habrá de concretarse mediante la diferenciación de los siguientes tributos:

1) Impuestos establecidos y recaudados por los entes locales que componen la comunidad autónoma.

2) Impuestos establecidos y recaudados por las comunidades autónomas.

3) Impuestos establecidos y recaudados por el Estado.

4) Impuestos establecidos por el Estado y recaudados por las regiones o comunidades autónomas, o por las entidades locales.

Por supuesto, los niveles superiores de gobierno podrán establecer una participación de los niveles inferiores de gobierno (local y, en su caso, regional) en forma de cuotas-parte en los impuestos que corresponden a aquéllos, para contribuir a financiar a los entes autónomos regionales o locales.

3) *Los Bancos de Desarrollo Regional*

En el apartado 3 del capítulo quinto se ha examinado la situación en España de la financiación del desarrollo regional, subrayando especialmente el papel estratégico y decisivo que, en dicha tarea, desempeñan los intermediarios financieros.

Dentro de la política económica regionalista ocupa un lugar destacado la financiación, en cuantía suficiente y en condiciones asequibles a las posibilidades de los empresarios y entidades de las regiones subdesarrolladas. Para ello, se ha de instrumentar una ordenación bancaria y financiera, en general, que haga posible la canalización del ahorro, para su transformación en capital, hacia las zonas menos desarrolladas, compensando la tendencia contraria que se da actualmente.

Se ha de tener en cuenta que la actuación de los intermediarios financieros tradicionales es insuficiente y poco operativa para el desarrollo de las regiones atrasadas, por lo que tal actuación debe ser complementada con la creación y puesta en marcha, lo antes posible, de los denominados Bancos de Desarrollo Regional en todas las nacionalidades y regiones de España, o al menos en las subdesarrolladas.

J. M. Carcelén Conesa define (43) a los Bancos de Desarrollo Regional *«...como sociedades que, con participación de la autoridad regional, el Estado y otras entidades locales, públicas y privadas, tienen como objetivo primordial contribuir a la promoción y aceleración del desarrollo económico de la región donde se ubican, mediante todos los instrumentos a su alcance.» «... Su función es también mucho más amplia que la de estos intermediarios que se limitan, en el mejor de los casos, a la concesión de créditos, pero que no efectúan las tareas mucho más importantes de promoción, coordinación y asesoramiento.» «... la principal función que debe desarrollar un banco regional, la más trascendente, consiste en tratar de promover y apoyar las iniciativas empresariales por todos los medios a su alcance (información, asistencia permanente técnica, administrativa y contable) y en caso de que*

(43) JOSÉ MIGUEL CARCELÉN CONESA: Estudio sobre «Los Bancos de Desarrollo Regional en la nueva perspectiva española» incluido en el número 161, de mayo de 1977, de la *Revista de Economía Industrial*, editada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Industria.

sea imposible, suscitarlas adoptando el papel de promotor directo de los proyectos, cuya realización se demuestre factible y especialmente necesaria para el conjunto regional.

Esta función que el Banco regional desempeña de modo permanente, y a la que otorga una estabilidad y planeación coordinadas, es la que, esencialmente, justifica la aparición de un nuevo organismo financiero, puesto que no es cumplida por ninguno de los existentes».

Además, se han de tener en cuenta «... las amplias posibilidades de control directo de los representantes de la región, que garantizan una concreta asignación de los recursos financieros y que permiten la realización de los planes regionales, muy problemática en el caso de dependencia total de los actuales intermediarios financieros».

Las modalidades de inversión que en su actuación, según el citado Carcelén Conesa, practican los Bancos de Desarrollo Regional «... adoptan dos formas fundamentales: la participación en el capital de las empresas y el crédito a medio y largo plazo». «En nuestro país... falta a los Bancos industriales una clara vocación regional y coordinación y unificación de iniciativas en un solo organismo que las dirija hacia el desarrollo consciente del espacio regional». «... Los Bancos de desarrollo deberán sopesar los planes de inversión utilizando criterios distintos, sobre todo en cuanto a la flexibilidad de la exigencia de garantías y en la articulación de los planes de reembolso, tratando de adaptarse de manera total a las características de la empresa y a los plazos de su ciclo productivo.

La más importante invocación (del Banco de Desarrollo Regional) no consiste en las actuaciones de tipo financiero sino también en las de carácter empresarial y, sobre todo, en la estrecha coordinación de ambas. La mejora en las posibilidades de financiación, con ser importante, no sería suficiente en muchos casos sin la labor de promoción y de sustitución de la inexistente iniciativa empresarial. A la vez que se propugna desde el Banco la introducción de toda clase de mejoras en las técnicas administrativas, contables, organizativas y distributivas, la adaptación de criterios de gestión modernos y, en suma, la aparición de una mentalidad empresarial distinta.

Finalmente, debemos apuntar que el riesgo adquiere una dimensión distinta en esta institución, considerando que si lo valorase empleando los mismos criterios que el resto de las entidades financieras, su papel promotor quedaría muy disminuido».

Por supuesto, la actuación de los Bancos de Desarrollo Regional es compatible con el funcionamiento de todos los instrumentos que puede emplear la Política Económica Regionalista. En la actualidad, la Administración Pública es consciente de la necesidad de un mayor y más equilibrado desarrollo regional. Por ello, en los últimos años se han venido implantando dos iniciativas financieras de gran interés: nos referimos a los Consejos Territoriales del Crédito Oficial y a las Sociedades Regionales de Desarrollo Industrial. Sin embargo, no parece que tales entidades sean suficientes para contribuir, en profundidad y decisivamente, a resolver el problema regional de España, ni siquiera en sus dimensiones estrictamente económicas.

4) *El INI y el desarrollo regionalista*

Dada la intensidad de los desequilibrios regionales que sufre España, la solución del problema regional no podrá alcanzarse solamente mediante una actuación enérgica de los entes regionales autónomos, aunque estén apoyados por los Bancos de Desarrollo Regional, por las Sociedades de desarrollo regional y por el Crédito Oficial, sino que será precisa la intervención estatal, especialmente en cuanto a la localización de las nuevas empresas, a través de la actuación planificada y generalizada de la empresa pública, cuyas inversiones habrán de concentrarse, durante muchos años y en tanto perdure el problema del desequilibrio económico regional, en las zonas y en las regiones cuya renta por habitante sea inferior a la media nacional. En efecto, debe tenerse en cuenta que, actualmente, la localización preferente de las inversiones en las capitales y regiones ricas en que abundan las economías externas y las facilidades financieras hace que los nuevos puestos de trabajo se creen, en su mayoría, en los entornos de las grandes áreas metropolitanas.

En consecuencia, y dado que todo español tiene derecho a encontrar un puesto de trabajo dignamente remunerado en su región de origen, sin necesidad de emigrar para poder sobrevivir,

la política de inversiones públicas, especialmente a través de la localización de empresas públicas en las zonas atrasadas económicamente, debe corregir la actual tendencia de las inversiones privadas a realizarse en las regiones más desarrolladas. Las inversiones públicas estatales deben materializarse en obras de infraestructura que generen economías externas, así como en aumentar y mejorar los recursos humanos disponibles mediante inversiones en educación y en formación profesional.

En definitiva, el Instituto Nacional de Industria, y todas las empresas en las que participen los fondos y capitales públicos, deben colaborar, e incluso ejercer un protagonismo decisivo, en la industrialización de las regiones cuya renta sea inferior al promedio nacional por habitante. En último término, los desequilibrios regionales de España solamente podrán corregirse mediante dos políticas complementarias: 1) la generalización a todas las nacionalidades y regiones de la autonomía política y económica, y 2) una eficaz intervención del Estado, a través del Ingreso y del Gasto Público y, sobre todo, una generalización de la actuación de la empresa pública a todos los sectores y a todas las regiones o zonas en que su presencia sea necesaria. Esta actuación debe ser más amplia de lo que permite «el principio de subsidiariedad» de la iniciativa privada, y debe estar acorde con la necesidad que tiene todo Estado moderno de controlar y encauzar la actividad de las empresas del sector mesoeconómico. Es decir, debe ponerse totalmente al servicio de la política económica regionalista, sin olvidar las exigencias del mercado europeo, en el que estamos en vías de integración, y las actividades que en España tienen las empresas multinacionales, con los consiguientes efectos territoriales, es decir, respecto al desarrollo regional.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Industria, en la actualidad, se ve incapacitado legalmente para atender a las exigencias de la Política Económica Regionalista. La publicación en 1978 de un Estudio elaborado por el propio INI, titulado «Datos, Dilemas y Opciones para una Política Empresarial Pública de Ambiente Regional» nos ofrece una valiosa información sobre las posibilidades legales, técnicas y materiales del INI para colaborar en la solución del problema regional español.

El Director de Desarrollo del INI, V. López-Pinto Ruiz, afirma en el Prólogo del citado Estudio que *«el desarrollo corporativo de una organización empresarial de la dimensión del grupo INI plantea problemas de gran complejidad técnica dentro de un marco legislativo muy elaborado. Lo característico de la temática regional para el INI es que a la complejidad técnica de los problemas se une la ausencia de un marco doctrinal adecuado para el enfoque empresarial de la política industrial de ámbito regional»*.

En el Resumen y Conclusiones de dicho Estudio, se exponen las posibilidades, limitaciones y aportaciones del INI al desarrollo regional. Vamos a reproducir a continuación una selección de los párrafos más significativos:

«... Uno de los datos más llamativos del INI es el de su poder multiplicador de la inversión basado en su capacidad de captación de recursos ajenos. Con una aportación patrimonial del Estado de 54.640 millones de pesetas, el Grupo INI controla un volumen de inmovilizado superior a los 900.000 millones a 31-XII-1976. En ese mismo año las aportaciones patrimoniales del Estado subieron a 4.900 millones de pesetas, mientras la inversión superó los 120.000 millones.

La captación de recursos ajenos por el INI determina una estructura financiera en la que sólo el 23 por 100 de los recursos son propios, mientras el 77 por 100 son recursos ajenos. Destacan entre éstos los obtenidos por emisiones de obligaciones convertibles aptas para los coeficientes de inversión obligatoria en fondos públicos de las Cajas de Ahorro. Tales obligaciones suponen un 59 por 100 del total de recursos financieros del INI.»

«... Aun reconociendo que el 90 por 100 de sus inversiones están inmovilizadas en sectores de ámbito y trascendencia estatal tales como la minería, energía, industria de cabecera, y navegación aérea y marítima—el INI tiene dos importantes vías de política industrial regional:

— *La vía convencional que presentan las Empresas estatales en sus proyectos de interés regional, y*

— *la vía de Sociedades de Desarrollo Industrial...»*

«... Resulta confuso, cuando no erróneo, asociar la mayor o menor presencia del INI en una región a una política específica de desarrollo regional. La filosofía en que se fundó y desarrolló el INI era la de constituir un instrumento del Estado para hacer frente a los "estrangulamientos" propios de una economía industrial subdesarrollada.

La idea inicial de que el INI debía ser un instrumento para hacer frente a los problemas industriales a escala estatal y con trascendencia a largo plazo sigue siendo válida, aunque las circunstancias de hoy —pérdida de competitividad exterior de la industria española junto a tensiones interregionales— sean muy distintas a las circunstancias de la autarquía económica en que nació el INI».

«... El INI es consciente de la necesidad de combinar los criterios de eficacia que predominan en su enfoque empresarial con criterios de equidad interregional. No se trata de desarrollar funciones de redistribución de la Renta Nacional que competen a un sistema fiscal progresivo, sino de crear instrumentos de política industrial regional adecuados al enfoque empresarial del INI.

Con esta idea se han creado cuatro Sociedades de Desarrollo Industrial en regiones que adolecen de iniciativa empresarial y sufren un atraso relativo secular: Andalucía, Canarias, Extremadura y Galicia.

... Conviene destacar que el INI interpreta su política industrial de ámbito regional en el marco de una economía de mercado competitiva...».

«... En síntesis, la postura del INI es la de reconocer que las SODI no son sino un instrumento parcial de política industrial dentro de un enfoque mucho más amplio de política regional que está por definir.

La postura de las SODI puede a su vez resumirse en tres puntos:

— Las SODI han de cubrir una importante parcela en el sistema financiero de las regiones atrasadas, como promotores industriales con apoyo en las Cajas de Ahorro de la región y en el INI.

— *La superación del paro estructural que afecta a las regiones más atrasadas del país requiere profundas transformaciones estructurales que desbordan, a corto plazo, las posibilidades de la política industrial regional en que operan las SODI.*

— *Las posibilidades de esta política industrial regional dependen principalmente de la dotación de recursos financieros a las SODI. Hay que tener presente que el volumen global de recursos de las cuatro SODI a comienzos de 1978 representa sólo un 2 por 100 de los recursos destinados al seguro de desempleo para 1978».*

El Estudio del INI que estamos citando literalmente en algunos párrafos, se pregunta: ¿Existe alguna variable clave en la política regional industrial? A tal efecto, contesta lo siguiente:

«... El criterio del INI se resume en dos puntos:

— *No hay ninguna variable aislada que permita evaluar el impacto regional de su política industrial.*

— *Es más fácil detectar los costes sociales y financieros directamente originados en cada región por el Grupo INI que sus beneficios para la economía industrial española e, indirectamente, para cada una de las regiones.*

Ello ha conducido al INI a la conveniencia de adoptar el balance social cuya finalidad es la consideración de los aspectos sociales del INI y sus empresas en su triple vertiente de contribución a los objetivos macroeconómicos, del impacto sobre las comunidades geográficas locales y regionales, y de efecto sobre los trabajadores de la propia empresa».

Finalmente, el mencionado Estudio concluye aclarando que:

«... El INI puede desarrollar una política industrial regional conforme con los mecanismos de mercado. Esta es la filosofía del INI y de las SODI que pretenden cubrir un hueco existente en el sistema financiero de las regiones atrasadas.

La defensa del principio de equilibrio financiero en el INI y en las SODI responde a este tipo de consideraciones. Las SODI pueden ser un promotor industrial muy adecuado para los intermediarios financieros de las regiones atrasadas y en particular de

las Cajas de Ahorro. Pero para mantener un orden económico de mercado competitivo en el mundo de la pequeña y mediana empresa es imprescindible que las SODI seleccionen sus proyectos de modo que su tasa interna de rendimiento cubra, al menos, el coste medio de obtención de los recursos ajenos incorporados a los mismos».

Hasta aquí se ha expuesto lo que el propio Instituto Nacional de Industria manifiesta sobre sus posibilidades legales, técnicas y materiales para colaborar en la resolución del problema regional español. Si comparamos dichas posibilidades con las exigencias de la política económica regionalista, que es la única capaz de enfrentarse con éxito al reto que plantean las desigualdades y desequilibrios regionales en España, deduciremos que resulta indispensable replantearse a fondo el papel que debe desempeñar el INI en la actual situación española, encuadrando sus facultades y funcionamiento en el marco de un nuevo Estatuto de la Empresa Pública, de tal manera que pueda contar con capacidad y con los medios precisos para contribuir decisivamente al desarrollo nacional y a la efectiva resolución del problema regional, al menos en los aspectos industriales y, en general, económicos.

CAPITULO VIII

La integración en Europa y el problema regional

1) *El Estado-Región autónomo y su integración internacional*

Uno de los principales temas que deben considerarse al tratar de la integración europea es el de si al alcanzar las naciones miembros un mayor grado de integración en un mercado común se avanza en la solución del problema regional. De hecho, se presentan dos aspectos capitales en dicho tema: 1) el problema de las regiones nacionales y las políticas regionales de cada nación en un marco comunitario europeo, y 2) los problemas y perspectivas de las actuales naciones, que se convertirán en grandes regiones, dentro de un territorio que tendrá una sola moneda, de acuerdo con las propuestas de unión monetaria europea.

Para el análisis de dicho tema, comenzaremos, siguiendo a S. Holland (44), por decir que: Parece razonable subrayar que la economía de la integración internacional es una ampliación de la economía regional: El paralelismo entre teoría regional y teoría de la integración internacional es evidente. En efecto, ambas tratan de las áreas geográficas contiguas; ambas se ocupan no solamente del comercio sino de los movimientos de personas y capitales; ambas señalan la discrepancia entre las teorías del autoequilibrio y del desequilibrio regional. De una parte, la teoría regional aplicable a Estados trata, principalmente, de explicar el mecanismo de la distribución espacial de recursos en una economía de moneda única con un sólo gobierno central, unas instituciones y un mercado de capitales homogéneos, un sistema fiscal único en todo el territorio del país, una legislación común sobre sociedades, y una fuerza laboral teóricamente única.

A su vez, la teoría de la integración económica se ocupa del proceso de interpenetración de economías que cuentan inicialmente con diferentes gobiernos, monedas, mercados de capital e instituciones monetarias, legislación sobre sociedades, impuestos, etc. La economía regional puede plantear la cuestión de si es preferible integrarse completamente (como Italia en 1861) más bien que mantener diversas economías con separados gobiernos, monedas, etc. Pero se preocupa, sobre todo, de los sistemas ya integrados, al menos en un sentido nominal o formal (pues los Estados pueden llegar a desintegrarse, en la práctica, por la acción de los efectos *backwash* que proceden de las regiones más desarrolladas). Por el contrario, la economía de la integración plantea el tema de si se debe hacer integración desde el principio, y hasta dónde ha de alcanzar el proceso integrador.

La distinción puede aclararse diferenciando cinco principales fases de la integración, que van desde el extremo de una economía nacional independiente hasta el de una economía nacional tan intensamente integrada con otra u otras economías como para constituir una región de ellas (es el caso de Escocia o Gales en el Reino Unido de Gran Bretaña). Las cinco etapas de la integración son, en resumen, las siguientes:

(44) STUART HOLLAND: *The Regional Problem*, op. cit., pp. 56 y ss.

- 1) Un área de libre comercio;
- 2) una unión aduanera;
- 3) un mercado común;
- 4) una unión económica, y
- 5) un federalismo económico, en el que ciertas políticas son administradas por una autoridad central federal en lugar de por los Estados miembros, y en el que, previamente, las monedas nacionales independientes se han fusionado en una sola moneda común.

Desde el punto de vista de la economía regional, es decir, en la búsqueda de soluciones al problema regional, interesa subrayar que, en el interior del Mercado Común Europeo, persisten todavía las diferencias en las rentas por habitante en los países miembros. Estas diferencias son considerables, por lo que cabe preguntarse si la abolición de barreras al libre movimiento de mercancías y factores de la producción llevará a una similitud de rentas por habitante en los países miembros.

Para contestar a tal pregunta, vamos a examinar, como hace Erling Olsen (45), las respuestas de los teóricos del comercio internacional, así como las de la «ciencia regional», y compararemos el resultado de todas ellas: la teoría neoclásica del comercio internacional ofrece poca duda en cuanto a que el establecimiento de un Mercado Común disminuye las diferencias de renta por habitante en los Estados miembros, aunque no consiga la plena igualación de los precios de los factores de la producción.

La teoría neoclásica del comercio internacional ha sido atacada intensamente. Por ejemplo, G. Myrdal (46) no cree que el análisis estático del equilibrio general pueda explicar lo que ocurre cuando se eliminan las barreras a la interacción entre naciones (o regiones) que poseen diferentes rentas por habitante. En primer lugar, tal eliminación originará un proceso de desarrollo que no puede ser descrito en un análisis estático; además, los efectos de este proceso de desarrollo serán, probablemente, según

(45) ERLING OLSEN: «Regional Income Differences Within a Common Market», estudio incluido en *Regional Economics: a Reader*, por Harry W. Richardson. Macmillan Student Editions, Londres, 1970.

(46) GUNNAR MYRDAL: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, 1957.

Myrdal, que las naciones (o regiones) ricas se enriquecerán más aún mientras que las pobres se harán más pobres.

Por otra parte, los teóricos de la ciencia regional aceptan la conclusión de que, en la integración internacional, las fuerzas del mercado llevan a disminuir las diferencias de renta por habitante entre las naciones miembros, e incluso pueden aceptar la igualación de los precios de los factores. No obstante, en circunstancias especiales, la renta *per capita*, entre las naciones (o regiones) integradas puede diferir.

La conclusión de la ciencia regional parece ser la de que el establecimiento de un Mercado Común no da lugar por sí mismo a una disminución de las diferencias en la renta por habitante entre Estados miembros. Las fuerzas que actúan en el sentido de ampliar las diferencias de renta parecen más fuertes que las que procuran igualar los precios de los factores. Resulta, pues, necesario adoptar medidas que aseguren un desarrollo mayor de las naciones (o regiones) menos desarrolladas.

2) *Efectos en el desarrollo regional de la integración española en la Comunidad Económica Europea.*

En el caso de nuestro país, se ha de tener en cuenta que la integración supone para España un «desafío», pues debe ir adaptando sus estructuras políticas, económicas y sociales a las europeas. Todo ello implica unos costes humanos y socioeconómicos para nuestra nación. También la CEE habrá de hacer frente a la competencia española, que será especialmente fuerte en algunas producciones agrícolas y en ciertas manufacturas industriales (construcción naval, acero, textil, calzado, etc.).

Además, se ha de tener en cuenta que la CEE es no solamente una comunidad económica, sino también una tarea política de unidad europea, y España debe asumir su responsabilidad como país europeo en la construcción de la Europa del futuro. En fin, «*para todos los países medianos y pequeños la integración es una posibilidad de participar en las decisiones de ámbito mundial, de las que España ha estado apartada durante muchos años, con costes difíciles de estimar, pero sin duda altos.*» «*En lo*

económico y en lo técnico la CEE es, entre otras cosas, un sistema de cooperación que facilita la puesta en común de recursos (capital, técnica), acelerando en consecuencia la solución de problemas. Para España esto sería especialmente cierto con vistas a su necesario desarrollo regional».

Sin embargo, actualmente, la CEE tiende a favorecer el capitalismo multinacional por lo que «la libertad de circulación de personas, capitales y mercancías» que el Tratado de Roma establece en el interior de la CEE intensificará los desequilibrios y las diferencias de renta y de calidad de vida que existen entre los países europeos, al menos en las primeras etapas de la integración. En toda economía de mercado, abandonada al libre juego de las fuerzas del mercado, se puede observar la explotación de algunas zonas o regiones de un país por otras, lo que, generalizando, supone el colonialismo de algunas naciones sobre otras dentro de una comunidad económica supranacional, en ausencia de las medidas y de los factores correctores que sean precisos, especialmente la adopción de reformas estructurales.

Desde luego, la conveniencia o no para España de su incorporación a Europa dependerá de la existencia, presente y futura, de dichos elementos compensadores. En otro caso, las naciones europeas más desarrolladas se enriquecerán a costa de nuestro país, en el contexto capitalista comunitario europeo. No obstante, las ventajas de la unión europea son tan cuantiosas en lo político y en lo económico que la integración podría ser beneficiosa para España incluso en el caso de que sean insuficientes tales medidas correctoras de los efectos negativos de la economía de mercado. Todo ello depende de los términos de la negociación y de los plazos y condiciones acordados para ingresar en el «club» europeo.

En las negociaciones entre la Comunidad y las naciones que solicitan su ingreso en ella existe la tendencia a dar prioridad a la unidad comercial y aduanera, facilitando los intercambios de mercancías. Sin embargo, España debe conceder la máxima prioridad al libre movimiento de personas entre nuestro país y los Estados miembros de la Comunidad, que se debería obtener plenamente con anterioridad a la total libertad de circulación

de bienes y servicios. Tal prioridad se justifica por el déficit actual de puestos de trabajo en España, que no es sólo coyuntural, sino crónico, en gran parte.

En resumen, las indudables ventajas de la unidad europea deben materializarse para España a través de una acertada negociación. La integración española en la CEE será un largo proceso que durará varios años y que no podrá comenzar hasta dentro de dos o tres años. Por lo tanto, la urgencia de la solución del problema regional español impone que tal objetivo se procure alcanzar desde ahora, y con nuestros propios medios —sin ayuda europea—, mediante la aplicación estricta de la Política Económica Regionalista en la que han de ejercer un papel protagonista decisivo los entes autonómicos regionales.

En conclusión, la concesión de facultades y el traspaso de funciones a las autonomías regionales habrán de tener en cuenta los datos y exigencias que se derivan de nuestra futura integración en Europa. Sería utópico pretender la quiebra o la ruptura de la unidad económico-fiscal de España a través de una desmesurada descentralización económica y fiscal, que pudiera llegar a ser incompatible con los planteamientos unitarios que conlleva la integración en la Comunidad Económica Europea, a la que hemos de adaptarnos desde hoy mismo, incluso antes de que comience el período de transición previo a la plena integración.

En cualquier caso, es urgente el estudio de las repercusiones que en el desequilibrio regional español habrá de tener la integración en Europa, lo que ha de realizarse sobre la base de hipótesis alternativas, pues, en último lugar, dependerá de las condiciones, términos y plazos de la integración, lo que no se conocerá hasta que termine la correspondiente negociación. Por supuesto, nuestros negociadores han de procurar inexcusablemente que los resultados de su tarea sean tales que la integración española en la CEE ofrezca una positiva y sustancial contribución a la resolución del problema regional en España.

CAPITULO IX

Conclusiones

1) Aspectos generales

— Las diferencias en el grado de desarrollo de las regiones, o sea, la existencia dentro del mismo Estado, de regiones muy desarrolladas y de regiones subdesarrolladas supone, generalmente, una pérdida de producción y de renta para el conjunto de la economía nacional que soporta desequilibrios y discontinuidades. El empleo de los recursos regionales, cuando hay excesivo desequilibrio en la dotación regional de tales recursos, implica superiores costes, a nivel nacional. Por lo tanto, el mantenimiento de enormes desigualdades regionales dentro del mismo Estado constituye un problema, al que se denomina *el problema regional* en la doctrina económica.

— Las desigualdades en la riqueza y en la renta entre las regiones, cuando son excesivas, se deben al funcionamiento libre de las fuerzas del mercado, sin factores correctores que las encaucen, puesto que las empresas privadas no están obligadas a satisfacer los costes sociales que ocasionan sus decisiones de localización, que la Administración pública no puede o no quiere interferir.

— La tendencia a aumentar la dimensión de las empresas, y el creciente éxito de las gigantescas, lleva al establecimiento de un sector mesoeconómico, entre las categorías convencionales micro y macroeconómicas. En la práctica, «el dominio de los mercados particulares por sociedades mesoeconómicas tiene graves implicaciones regionales que han sido ignoradas por los defensores de la teoría regional del autoequilibrio».

— A los objetivos tradicionales de la Política Económica, algunos autores modernos añaden el de la política regional, que trata de corregir los efectos regionales o territoriales de las imperfectas economías de mercado occidentales. La política económica regional se refiere tanto a la política de redistribución espacial de la renta como al desarrollo de la infraestructura, el fomento de la producción y a la política territorial y urbana.

— Resulta necesario que el mismo Estado se convierta, a veces, en empresario para asegurar que las inversiones en los sectores que proporcionan abundante empleo y elevada renta se realicen en las regiones subdesarrolladas. Pero debe hacerlo en una escala suficientemente grande para tener mayor poder negociador que las empresas predominantes en los sectores clave. Solamente de esta forma se puede compensar el poder de las multinacionales y obligar a las empresas mesoeconómicas a que se instalen donde convenga al desarrollo regional equilibrado.

— Los intermediarios financieros desempeñan una tarea decisiva en el desarrollo regional, pues de ellos depende, en gran parte, la asignación de todos los recursos productivos, dado que en ellos reside la posibilidad de canalizar los medios financieros hacia los sectores o zonas en que obtengan mayor rentabilidad. Sin embargo, su actuación tiene como guía irrenunciable la «obtención de la mayor rentabilidad».

2) *Aplicación al caso español*

— De acuerdo con la Constitución, el Estado español será unitario y autonomista, por lo que se podrá establecer una política regional capaz de hacer frente a la problemática derivada de las desigualdades económicas y sociales existentes entre las áreas regionales de España. Por tanto, en breve será jurídicamente posible la promulgación de una auténtica y eficaz política económica regionalista.

— La solidaridad interregional es fundamental, pues las autonomías regionales, sin el acompañamiento de una paralela solidaridad, serían un instrumento de la consolidación de las desigualdades y de los desequilibrios socioeconómicos que existen entre las regiones españolas.

— La Política Económica Regionalista tiene como finalidad principal la resolución del problema regional, así como la compensación de los efectos perniciosos que puedan derivarse de la libre circulación de personas, capitales, mercancías, materias primas y productos energéticos que se originan en toda economía de mercado, así como estimular los efectos benéficos de dicha

circulación que contribuyan al desarrollo y al equilibrio económico de las regiones españolas.

— Para tales fines, la Política Económica Regionalista habrá de utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- 1) Una política regionalizada de pleno empleo;
- 2) una política fiscal, basada en una justa y eficiente reforma del sistema actual, que incluya una descentralización fiscal generalizada;
- 3) una ordenación bancaria y financiera que haga posible la canalización del ahorro y de los capitales hacia las regiones menos desarrolladas, compensando la tendencia contraria que predomina actualmente;
- 4) una ponderada y, en su caso, diferenciada política de precios que sea de aplicación a ciertos artículos de primera necesidad, a determinadas materias primas y a los productos energéticos;
- 5) una política regional de inversiones, especialmente públicas, concertada entre el Estado y las restantes Administraciones públicas, el Instituto Nacional de Industria y los entes que autogobiernen las comunidades autónomas;
- 6) una política de desarrollo que tenga en cuenta decisivamente las autonomías regionales y su potestad respecto a la planificación, ejecución y control del desarrollo específico de las áreas regionales de España, y
- 7) una política de redistribución solidaria interregional.

— La descentralización fiscal española debe enmarcarse dentro de la unidad económico-fiscal de la Nación, pues la potestad originaria de establecer tributos sólo compete al Estado, y la utilización del sistema fiscal a efectos de la política económica general debe abarcar a toda España.

— La actuación de los intermediarios financieros tradicionales es insuficiente y poco operativa para el desarrollo de las regiones subdesarrolladas, por lo que tal actuación debe ser complementada con la creación y puesta en marcha de los denominados Bancos de Desarrollo Regional en las nacionalidades y regiones españolas.

— Dada la intensidad de los desequilibrios regionales que sufre España, la solución del problema regional no podrá alcanzarse solamente mediante una actuación enérgica de los entes regionales autónomos, aunque estén apoyados por los Bancos de Desarrollo Regional, por las Sociedades de desarrollo industrial y por el Crédito Oficial; sino que será precisa la intervención estatal, especialmente en cuanto a la localización de las nuevas empresas, a través de la actuación planificada y generalizada de la empresa pública, cuyas inversiones habrán de concentrarse, durante muchos años y en tanto perdure el problema del desequilibrio económico regional, en las zonas y en las regiones cuya renta por habitante sea inferior a la media nacional.

— Es indispensable replantearse a fondo el papel que debe desempeñar el INI en la actual situación española, encuadrando sus facultades y funcionamiento en el marco de un nuevo Estatuto de la Empresa Pública, de tal manera que pueda contar con capacidad y con los medios precisos para contribuir decisivamente al desarrollo nacional y a la efectiva resolución del problema regional, al menos en los aspectos industriales y, en general, económicos.

— La conclusión de la ciencia regional respecto al establecimiento de un Mercado Común internacional es la de que no da lugar por sí mismo a una disminución de las diferencias en la renta por habitante entre Estados miembros. Las fuerzas que actúan en el sentido de ampliar las diferencias de renta parecen más fuertes que las que procuran igualar los precios de los factores. Resulta, pues, necesario adoptar medidas que aseguren un desarrollo mayor de las naciones (o regiones) menos desarrolladas.

— La concesión de facultades y el traspaso de funciones a las autonomías regionales habrán de tener en cuenta los datos y exigencias que se derivan de nuestra futura integración en Europa. Sería utópico pretender la quiebra o la ruptura de la unidad económico-fiscal de España a través de una desmesurada descentralización económica y financiera, que pudiera llegar a ser incompatible con los planteamientos unitarios que conlleva la integración en la Comunidad Económica Europea, a la que

hemos de adaptarnos desde hoy mismo, incluso antes de que comience el período de transición previo a la plena integración.

— En resumen, puede concluirse subrayando que la tradicional política económica regional, que era un intento de solución no-cooperativa o insolidaria, ni ha contribuido a solucionar decisivamente el problema regional ni ha impedido el derroche de recursos económicos escasos que suponen los desequilibrios regionales excesivos.

— Las autonomías no bastan para resolver eficazmente el problema regional, si no se complementan con soluciones cooperativas o solidarias, pues se trata de maximizar una función objetivo «intercomunitaria» dentro del ámbito de todo el Estado español. Esto es válido con carácter general, en cualquier nación con «problema regional». La solidaridad interregional es condición *sine qua non* para que sea óptima la generalización de las autonomías regionales en el marco de una Política Regionalista mediante la que el Gobierno y la Hacienda estatal desempeñarán la función en un «árbitro equitativo y eficiente» en el control de las actuaciones cooperativas intercomunitarias regionales.

— En fin, solamente mediante el fecundo camino de una Política Regionalista, que se base en la implantación general del poder autonómico en las áreas territoriales, así como en la cooperación solidaria, podrá irse solucionando el problema regional español, que, por otra parte, debe contemplarse desde la perspectiva y las exigencias de nuestro proceso de integración en Europa.

