

Política regional en tiempos de crisis. Una introducción

Gonzalo Sáenz de Buruaga.

Director adjunto del Servicio de Estudios del Banco Exterior

Nunca la política regional ha estado en horas más bajas. Conceptual y operativamente. En España y en Europa en su conjunto.

En tiempos de la expansión, la política regional no sólo era la más política de todas las parcelas del quehacer colectivo sino, al menos, la cenicienta de los presupuestos públicos. Ahora, después de más de diez años de crisis económica, la política regional sabe escasamente qué es y para qué sirve y, presuntamente, al menos en España, solo se invoca para recabar los recursos comunitarios que nos correspondan de los fondos estructurales de la CEE.

Tiempos de crisis, pues, tiempos de reflexión. La que sigue no es sino una introducción breve que acaso permita, con otras muchas reflexiones, llegar a un nuevo diseño de política regional.

Comienza con un esquema conceptual formado con los parámetros del desarrollo socioeconómico y la tecnología con ejemplos generales aplicados al caso español. Continúa con algunos de los condicionantes principales que asedian a la política regional del futuro. Dos de estos condicionantes son comunes a todo el contexto occidental; los otros dos son más específicos de la España actual.

Insisto: no es más que una introducción. Para estimular ulteriores reflexiones, propias o ajenas.

I. DIAGRAMA DESARROLLO/TECNOLOGÍA E IMPACTOS PRINCIPALES

El intento de diseñar la política regional más adaptada al contexto de crisis persistente de empleo y de cambios rápidos en la nueva división internacional del trabajo, desde una potencia de tecnología y desarrollo medios como España, puede partir del diagnóstico, siquiera sea muy agregado, de cuáles han sido las características de esos dos parámetros —desarrollo y tecnología— en las últimas décadas de España. Eso es lo que sintetiza el Diagrama

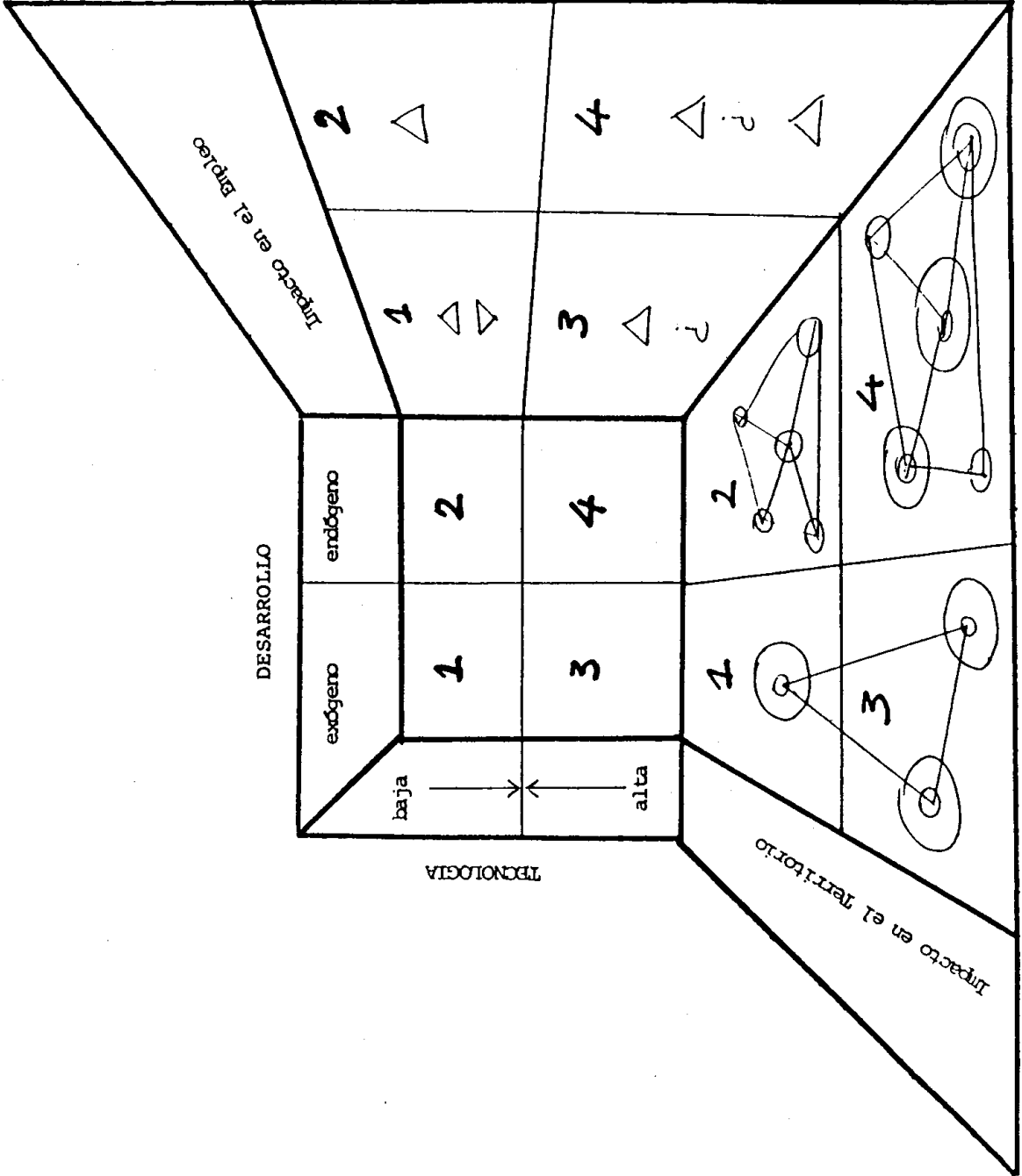
1, en él se especifican meramente dos categorías polares tanto de desarrollo, según su origen fundamentalmente exógeno o endógeno, como de tecnología, baja o alta. Por supuesto, el diagrama es una simplificación de las graduaciones y matices que comporta cualquier situación nacional e incluso regional. Las dos categorías de ambos parámetros provocan cuatro situaciones-tipo o ventanas numeradas de 1 a 4. Este diagrama básico se prolonga gráficamente, a la derecha, con los impactos que en el empleo ocasionan cada una de las celdas, y abajo, con el impacto en el territorio.

Pues bien, a través de este esquema vamos a visualizar, de manera impresionista, los principales rasgos que la evolución del desarrollo económico y su componente tecnológico ha tenido en la España de las tres últimas décadas en lo que respecta a su incidencia, 1.º) en la creación y mantenimiento del empleo y 2.º) en la concentración o dispersión de la actividad productiva y demográfica en el territorio.

1.º) Impacto en el Empleo

En primer lugar, la ventana 1 (Desarrollo exógeno con Tecnología baja) provoca incrementos de empleo altos en el sector industrial gracias a la implantación de nuevos procesos productivos, por sustitución de importaciones, lo que exige un alto grado de protección arancelaria y fuerte intervencionismo administrativo. Este es el tipo básico de desarrollo español desde el Plan de Estabilización de 1959 y a lo largo de la década de los 60 con los Planes de Desarrollo. Ahora bien, la subida de los costes salariales y la insuficiente productividad por el componente tecnológico bajo, limitan el crecimiento de esos procesos industriales así como su capacidad de generar empleo. La consecuencia —notoria desde la segunda parte de los 70 y sin resolver en la primera parte de los 80— es que hay que reconvertir esos procesos y buscar, *infructuosamente*,

Diagrama 1: CLASES POLARES DE DESARROLLO Y TECNOLOGIA Y PRINCIPALES IMPACTOS



Fuente: G.S. Burruaga

amplias alternativas a costuras sobredimensionados y no competitivos (construcción naval, siderurgia, textiles, línea blanca, etc.)

La ventana 2 (Desarrollo endógeno con Tecnología baja) tiene menos ejemplos en la España reciente. Seguramente, el más antiguo y peculiar —y sujeto a un interés creciente en el extranjero— sea el movimiento cooperativo que desde Mondragón se ha difundido por varias comarcas vascas y limítrofes, avalado no sólo por la entidad financiera propia sino también por instituciones de formación profesional asimismo propias. Más recientes son los casos de desarrollo endógeno localizados en la Comunidad Valenciana y, con menor intensidad, en otras áreas de España. Todos estos ejemplos no sólo han creado empleos sino, lo que es más importante, han suscitado vocaciones empresariales múltiples que permiten mayor elasticidad al cambio de procesos y productos que en la ventana 1. (Puede discutirse el carácter endógeno de algunas de estas iniciativas, muchas de ellas también basadas en la sustitución de importaciones y el intervencionismo administrativo, pero en todo caso están claramente mucho más vinculadas a la habilidad autónoma de los grupos sociales autóctonos que a las incentivas desde el Estado.)

La ventana 3 (Desarrollo exógeno con Tecnología relativamente alta) está típicamente representada por las inversiones de las empresas multinacionales, por ejemplo en los sectores químico y automovilístico en la década pasada y el electrónico en la actualidad, que buscan en España no sólo un mercado relativamente amplio sino también una plataforma exportadora dentro de su estrategia mundial. Su incidencia en los volúmenes de empleo ha sido importante pero decreciente, y, en todo caso, menos importante que los efectos demostración cualitativos, es decir de productividad, competitividad y controles de calidad a nivel internacional. El problema de este tipo de desarrollo «filtrado» desde las grandes potencias económicas es que es muy vulnerable a la estrategia mundial de las multinacionales así como a su dinámica de nuevas localizaciones en mercados nuevos con costes más bajos. Por ello sus perspectivas de empleo son muy problemáticas, como prueban las reducciones y conflictos laborales entre las empresas multiplantas del sector automovilístico.

Finalmente, la ventana 4 (Desarrollo endógeno con alta Tecnología) no tiene de momento ejemplos en España. Existe un difuso interés, tanto a nivel central como regional, por las experiencias de los parques científicos europeos, el Silicon Valley ca-

liforniano o las tecnópolis japonesas (1) pero, hoy por hoy, éstas son iniciativas no solo inexportables sino inalcanzables hasta que no se creen en España universidades e institutos de investigación no burocratizados, con una mínima elasticidad a las demandas del mundo que viene. Este tipo de desarrollo de alta tecnología provocaría empleos muy cualificados y, sobretudo, un entorno social de adaptación permanente a la complejidad de la nueva división internacional del trabajo.

2.º) Impacto en el Territorio

El corolario territorial de los tipos de desarrollo es bastante evidente en la falta de ordenación territorial que sufrimos los españoles desde hace cuatro décadas y puede sintetizarse también a través del diagrama.

El reflejo territorial de las ventanas 1 y 3 ha provocado los conocidos efectos de concentración en algunas áreas metropolitanas de influencia nacional (Madrid, Barcelona y Bilbao) o regional (Zaragoza, Valladolid, Sevilla), con congestiones urbanas consolidadas o prematuras y degradación de zonas periurbanas de gran valor agrícola y/o ecológico.

Por el contrario, la ventana 2, al vincularse a iniciativas locales engendra un habitat urbano-industrial disperso, patente todavía en Guipuzcoa y Navarra-Rioja, así como en muchas comarcas de la región valenciana.

En cuanto a las expectativas territoriales del desideratum endógeno con alta tecnología, los casos extranjeros parecen auspiciar la dispersión, unido a una preocupación explícita por la calidad medioambiental. Ello es especialmente resaltado en el plan japonés de las tecnópolis frente a la gigantesca conurbación actual del continuum Tokio-Osaka-Nagoya.

II. CONDICIONANTES DE UNA FUTURA POLITICA REGIONAL

Bajo la posibilidad de que la integración de España en la CEE va a incrementar, al menos a corto y medio plazo, los desequilibrios regionales internos y comunitarios y bajo la evidencia de que los instrumentos financieros de acción regional, tanto

(1) Sobre estas últimas, véase el libro que he dirigido en el Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España, *Japón: desarrollo económico y tecnológico*, Cap. 9. También mi artículo en *Arbor*, Revista del CSIC, n.º 375, julio-agosto 1985.

internos como comunitarios, van a ser insuficientes, las perspectivas de una futura política regional española con resultados sensibles no son alentadores.

En la línea de suscitar procesos de reflexión y debate que juzgo imprescindibles antes de cualquier intento de actuación operativa o administrativa, señalaría cuatro líneas de reflexión: primero, la dependencia de la política regional de la economía internacional, más allá del sistema comunitario europeo; segundo, el abandono de la creación de empleo como criterio verificador de la política económica y, por consiguiente, de su cristalización territorial; tercero, la búsqueda de los agentes más eficientes para provocar la dinámica tecnológica y la creación y satisfacción de necesidades nuevas; finalmente, pero no en último lugar, las oportunidades y dificultades que el contexto institucional autonómico comporta para el maridaje tecnológico regional en la nueva división internacional del trabajo.

Planteemos sucintamente cada una de esas cuatro líneas de reflexión.

1) La política regional española, función de la situación de la economía internacional

Incluso fuera de las Comunidades Europeas, la situación de las regiones españolas ya dependía más de factores internacionales y nacionales que de la puesta en marcha —vacilante y contradictoria— de la política regional misma. Esa dependencia funcional va a aumentar con la integración en las Comunidades Europeas y, en definitiva, con la mayor interdependencia internacional.

Ahora bien, las tendencias previsibles en el marco de la OCDE apuntan hacia la persistencia de niveles de paro incluso mayores que los actuales, la contracción de las actividades manufactureras (de la que no cabe deducir automáticamente la expansión de los servicios) y tasas moderadas aunque variables de inflación. Las influencias monetarias macroeconómicas, según muchos analistas, van a seguir siendo importantes. Una mayor estabilidad de los tipos de interés y de los tipos de cambio tiende a estimular la convergencia internacional pero obstaculiza el crecimiento del empleo en las regiones más desfavorecidas. Por el contrario, una divergencia creciente en los tipos de cambio —como en los últimos años— provoca, en los países débiles, ventajas de empleo encubierto aunque también puede ensanchar las diferencias en las tasas de inflación y aumentar la inestabilidad internacional. Esto no juega dentro de los límites de la CEE ni siquiera dentro de la OCDE sino a escala mundial: de esta forma un factor de importancia considerable en el

futuro desarrollo regional «occidental» está constituido por las diferenciales de cambio entre los países de la OCDE, por un lado, y los nuevos países industriales o los países en desarrollo, por otro. Esto condicionará decisivamente las decisiones de las empresas para invertir en las regiones centrales respecto a las periféricas o en localizarse en los nuevos países industriales.

La maraña internacional se complica más si se tienen en cuenta los proteccionismos, rampantes o declarados, en los grandes países como EE.UU. y Japón y la necesidad, en toda la OCDE, de políticas de ajuste positivo cuyo horizonte temporal no está en la actualidad claro (quizás sea continuo, dada la aceleración del cambio tecnológico) ni tampoco sabemos qué consecuencias o transformaciones territoriales comporta (el dilema sigue siendo la reconversión de las áreas de industrialización antigua versus la creación de áreas nuevas).

2) Abandono del objetivo del empleo

La persistencia de la crisis y la persistencia del desempleo están llevando a una doble sospecha: por un lado, a creer que las dificultades de la segunda mitad de los 70, se van a perpetuar más allá de los 80, con lo que cabe concluir que lo anormal fue el período de fuerte crecimiento antes de 1973; por otro, que el pleno empleo ya no va a existir (se habla de un paro residual del 6% como normal, pero este porcentaje parece muy optimista para algunos países de la OCDE, como es el caso de España). Consecuentemente, el objetivo de orientar la política regional, al igual que la política económica nacional, en la creación de empleo parece ilusorio. Como hipótesis, podría orientarse la política regional hacia la maximización de otros insumos como el territorio, el capital o la capacidad empresarial; también se la podría orientar hacia medidas de output como las tasas de producción o los ratios de productividad o medidas derivadas de insumos y productos, como la renta global o la renta relativa.

Si maximizar la renta es el objetivo de política económica orientador más consistente y se considera, como es correcto, que la política regional no es más que una rama de la función de redistribución que el Estado debe garantizar a las sociedades modernas, no parece ilógico que la política regional penetre en métodos directos de redistribuir espacialmente las rentas personales, lo cual nos lleva a la obviedad de que las actividades productivas deben localizarse donde sean más eficientes internacional y nacionalmente. De esta forma, parte de los excedentes provocados por la mayor eficiencia

pueden trasladarse, vías transferencias interpersonales de renta, a aquellas zonas donde por no estar garantizada la eficiencia, el Estado debe garantizar la equidad interregional.

Frente a la anterior impostación redistributiva de la política regional —propia de sociedades avanzadas como gran parte de la Europa Occidental—, hay por supuesto alternativas más audaces. Por ejemplo, modular la oferta de mano de obra de acuerdo con una demanda estimulada o creada con iniciativas de desarrollo empresarial endógeno. Un país como España, grande territorialmente y medio económica y demográficamente, debiera aspirar a tal creación endógena y no meramente a una redistribución fiscal de la renta, siempre comprometida por la rigidez de los ingresos tributarios. La aspiración no es fácil ni tampoco cercana. Exige desde medidas educativas (reciclajes en las zonas problemáticas para alentar la movilidad funcional y espacial de la mano de obra así como programas de formación continua), hasta laborales (edades de jubilación y tiempos medios de trabajo diferenciados regionalmente o esquemas de trabajo compartido de media jornada entre dos personas), pasando por incentivos específicos que exciten la movilidad espacial de la mano de obra no sólo interregionalmente sino a América Latina, por ejemplo.

Seguramente, si es improbable que haya soluciones globales para el problema del desempleo, es imposible que tales soluciones se consigan con la fijación ingenua en muchas autoridades regionales de que el desempleo se puede aliviar obstaculizando la necesaria movilidad de uno de los factores básicos de la producción.

3) *Agentes más eficientes de la dinámica tecnológica*

Las medidas de reciclaje y continuidad educativa que acabamos de mencionar no son sino un aspecto de las atribuciones de provisión de infraestructuras, físicas y sociales, que responsabilizan a los distintos niveles jurisdiccionales de un Estado moderno, organización que pagamos con impuestos para crear y mantener el capital y los servicios de utilidad pública.

No creo sea impertinente delatar, una vez más, el insuficiente papel que el Estado español sigue teniendo en el suministro de tales infraestructuras públicas, tanto en su creación como sobretodo en su funcionamiento: en los años de la transición democrática, los impuestos que gravan a los estamentos sociales transparentes en sueldos y salarios han subido de forma desproporcionada al magro benefi-

cio generado por los servicios públicos básicos (sanidad, transportes, educación, urbanismo, seguridad, etc.).

Por ello no deja de ser sorprendente que un Estado ineficiente (tanto en sus jurisdicciones centrales como en las regionales y locales, aunque estas dos últimas merezcan todavía el beneficio de la duda) pretenda ser el agente más eficiente de la tremenda transformación tecnológica que necesita España. La tarea de deslindar cuáles son los sectores «ganadores» y «perdedores» de cara al futuro no puede hacerla la pesada maquinaria estatal, entre otras cosas porque la retícula sectorial es muy burda: hay subsectores, o incluso tipos de empresas que serán ganadores en un sector perdedor y viceversa. Más vale que las distintas administraciones públicas se orienten a campos que son de su exclusiva competencia como, por ejemplo, modernizar las universidades y politécnicos, alentando la investigación básica; incentivar la innovación en inversores y empresarios; aumentar la capacidad educativa general; fomentar la expansión comercial. Se trata en suma de crear y consolidar un clima en el que, desde la propia sociedad española, pueda desarrollarse la innovación y la alta tecnología, contribuyendo a superar la «desustanciación tecnológica» y la ausencia de cultura técnica a la que me he referido otras veces (2).

4) *Condicionantes del Estado de las Autonomías*

La nueva configuración autonómica del Estado, abre seguramente oportunidades considerables en la mayor eficiencia de la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las instituciones regionales y municipios. Menos seguro es que éstas puedan embarcarse con éxito en asumir riesgos directos de innovación tecnológica y fomento empresarial. En todo caso, una de las virtudes de la configuración cuasi-federal de la España actual es que erosiona las tendencias procrusteanas, uniformadoras, del Estado. Consecuentemente, más allá de la general mediocridad del Estado centralista, en el Estado autonómico, unas comunidades autónomas serán particularmente eficientes en sus funciones de asignación de recursos mientras que otras dejarán como buenas las acciones del Estado anterior.

En todo caso, el contexto institucional de las Autonomías provoca indudables complejidades y sutilezas que el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico por las distintas jurisdicciones

(2) «Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno», *Información Comercial Española*, febrero 1984, pp. 53-65.

administrativas debiera ponderar. Varias situaciones pueden imaginarse:

a) Un gobierno central fuerte con políticas activas de desarrollo industrial y tecnológico (seguramente ligadas a esquemas de cooperación internacional, tipo ESPRIT, EUREKA, etc.) puede pedir a las jurisdicciones regionales acciones coordinadas en los mismos campos, conectando tales acciones con la intervención central hacia la equidad interregional.

b) Por el contrario, cabe imaginar una administración central que se encara a jurisdicciones autonómicas o a algunas de ellas, financiera o empresarialmente más fuertes o elásticas a ciertos complejos tecnoindustriales. Este mayor activismo tecnológico de los gobiernos regionales respecto del central debe ser compensado con una política de equilibrio interregional especialmente activa por parte del centro, ya que, de lo contrario, se agravaría el desarrollo desigual.

c) Cuanto más descentralizado fiscal y financieramente es un país, más deben multiplicarse los instrumentos de coordinación y mutua transparencia. Además, para evitar no solo incoherencias sino agravios comparativos y confrontaciones, la coordinación y la transparencia debe ser multilateral, es decir del gobierno central con todos los gobiernos regionales. Un indicador preciso de la debilidad y erra-

tismo del gobierno central es la propensión a negociar todo por separado con cada uno de los gobiernos regionales, como sucede en la España reciente. La confrontación y la confusión son, así, inevitables.

III. A MODO DE INCONCLUSION

Todos estos y otros condicionantes podrían aclararse mediante un proceso explícito de planificación que en España está desapareciendo cada vez más, al igual que en otros países europeos (3). Lo que sucede es que esos otros países ni han sufrido un cambio institucional tan drástico y confuso como España (que ha pasado en menos de siete años de ser uno de los Estados más centralistas del mundo a uno de los más descentralizados), ni tampoco suelen tener la debilidad funcional y la desvertebración social persistentes en este país.

(3) En mi trabajo «La difícil planificación en la España de las Autonomías» (publicado en la obra *La España de las Autonomías*, 2ª edición, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985), efectué un análisis crítico de la planificación subterránea de las últimas administraciones. A juzgar por el programa electoral 1986/1990 del partido gobernante me parece que la planificación subterránea puede pasar a ser enterrada.