

Regiones subdesarrolladas y planificación del desarrollo regional: algunos comentarios

José Luis Curbelo Ranero (*)

Department of City and Regional Planning
University of California, Berkeley.

Este trabajo intenta relacionar tres elementos característicos del actual sistema económico que, no obstante sus indudables interrelaciones, están escasamente analizadas de un modo simultáneo, y que, sin embargo, son básicos para comprender las tendencias en la teoría y la práctica actual de la planificación del desarrollo regional. Estos tres elementos son: a) los cambios que se están produciendo en el sistema económico como consecuencia de los intentos para superar la crisis; b) las transformaciones institucionales —especialmente los procesos de descentralización administrativa— que están ocurriendo; y c) los cambios en la práctica de la política regional. Si bien el análisis se desarrolla a un nivel bastante abstracto, se hacen abundantes referencias a las llamadas regiones *periféricas*. Hoy es común, tanto entre los políticos que se ven obligados a capear la «pertinaz crisis que nos azota», como entre los académicos, el referirse a la planificación regional como algo fuera de la actualidad inmediata (1). Sin embargo, y partiendo de la base de que ha habido un cambio en la teoría y en la práctica de la política regional, se defiende en este artículo que lo que ha cambiado no es la necesidad de la política regional sino su funcionalidad y *justificación* en el contexto de la política económica, así como su *localización* dentro de la escala burocrática-administrativa (2).

A pocos se les puede escapar la evidencia de que, en los años recientes, se ha dado un progresivo cambio de contenido tanto en el lenguaje de la política regional oficial como en los trabajos y reuniones de los especialistas. Hasta mediados de los setenta, los temas eran el subdesarrollo regional, el equilibrio interregional, el debate polarización-difusión, etc. Asimismo, las regiones subdesarrolladas eran el objeto final de la mayor parte de la actividad de los estudiosos. Desde mediados de los setenta, estos temas se han quedado «obsoletos», y son sólo capítulos necesarios de todo manual de economía regional, para ser paulatinamente sustituidos por otros temas: regiones en crisis, reestructuración económica,

desindustrialización, innovación tecnológica, etc. En este cambio, claro está, las regiones subdesarrolladas han perdido no sólo gran parte del interés de los investigadores y la política oficial, sino cuantiosas inversiones que, aunque entonces criticadas, eran agentes dinamizadores de estas economías.

Contrariamente a lo que algunos, aunque parece ser que cada vez menos, «regionalistas» de las regiones subdesarrolladas puedan pensar, este cambio en el énfasis no es el resultado de una conspiración orquestada desde las regiones «ricas» celosas de mantener sus privilegios —aunque algo de cierto pueda haber en ello— sino el resultado de cambios *objetivos* en el modelo de acumulación.

Como es bien sabido, la política regional tradicional pretendía sacar ventaja de una situación de crecimiento generalizado, para, desde el estado central, redistribuir alguna porción de ese crecimiento a las regiones que éste dejaba al margen (3). El concepto de «polo de crecimiento» y las ideas de Myrdal, Hirschman, Friedmann, Perroux (4), etc.

(*) Este trabajo se ha realizado mientras el autor disfrutaba de una Beca de la Fundación Juan March.

- (1) Esta es la posición desarrollada por Kevin Allen en su ponencia «European Regional Incentives: New directions and challenges» presentada en las jornadas sobre los *Aspectos Espaciales del Cambio Tecnológico*, celebradas en Bilbao entre el 17 y 19 de octubre de 1985.
- (2) Un argumento similar está presentado en mi ponencia «Economic Restructuring and Regional Development: What about Underdeveloped Regions?», presentada en las Jornadas *Aspectos Espaciales del Cambio Tecnológico*, y en mi artículo: «Descentralización y Planificación regional» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 2, 1985.
- (3) En este contexto no se está afirmando que el equilibrio regional fuera un objetivo prioritario, sino un elemento más de la ideología oficial «desarrollista».
- (4) Hirschman, A.: *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press), 1958; Myrdal, G.: *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London: Duckworth), 1957; Friedman, J. y Alonso, W. (ed.): *Regional Development and Planning: A Reader* (Cambridge: MIT Press); Perroux, F.: «Note sur la notion de Pole de Croissance», en la edición de Livingstone, I: *Development Economics and Policy* (London: George Allen and Unwin), 1979.

eran las «cenicientas» de un baile en que el Estado del Bienestar era un príncipe galante.

Todo el ejercicio consistía en: 1) designar localizaciones; 2) seleccionar actividades de alto crecimiento y poder de arrastre y 3) conceder abundantes ayudas y subsidios públicos a las empresas que aceptasen localizarse en el área designada. Los gobiernos locales y regionales —cuando existían— eran, como mucho, los administradores de este proceso definido desde el estado central que, tal y como varios autores han resaltado, estaba movido por una lógica sectorial en vez de regional (5), asumiendo que los efectos «trickle-down», de algún modo, permearían al conjunto de la sociedad (regiones y grupos sociales).

En gran medida, la política regional era una parte del estado del Bienestar que coadyugaba a la expansión de la *acumulación* y al proceso de *legitimación social* (6). El estado transfería recursos al sector privado, colaborando a su reproducción al abrir nuevos mercados en las regiones periféricas, y mercantilizando los últimos resquicios precapitalistas, mientras que las burguesías regionales, y también la clase obrera —aunque menos—, se veían afectados positivamente por la política de desarrollo regional. Simultáneamente, las políticas regionales también afectaban a las regiones desarrolladas que se beneficiaban de las ligazones hacia adelante y hacia atrás de las industrias asentadas en los polos, a la vez que amortiguaban las presiones inflacionarias en ellas existentes (7).

En resumidas cuentas, la política regional se basaba en: 1) una economía en expansión, 2) sectores y tecnologías que entonces estaban en auge, y 3) una fuerte participación del gasto público desde el gobierno central.

Como era de esperar, la caída de la tasa de crecimiento, consecuencia del descenso en la tasa de beneficio, el agotamiento de la capacidad expansiva del ciclo del producto, y los fuertes déficits fiscales inmanentes al orden socioeconómico del Estado del Bienestar, resultaron en un paulatino abandono de la política regional *convencional*.

No obstante, esto no significa la desaparición de la política regional o la no relevancia de los aspectos espaciales del desarrollo económico. Como antes decíamos, se ha producido un cambio en:

A) *El lenguaje*, una de cuyas manifestaciones es la desaparición tanto del término «planificación» como del contenido «tercermundista» de la planificación regional, como se demuestra por el hecho de que cada vez se hable menos de regiones subdesarrolladas.

B) *El Agente Planificador*, habiendo «cedido» el gobierno central el «testigo» a los gobiernos regionales.

C) Las *Políticas e Instrumentos* de Intervención regional.

En una reciente intervención, el profesor Molero (8) criticaba que entre las muchas cosas que uno difícilmente se explica en la nueva política pública está el paulatino abandono del término planificación. De hecho, y sin ahondar mucho en el tema, parece como si el tradicional intento de *cambiar la 'estructura' regional* hubiera sido sustituido por la *gestión de la 'coyuntura' regional* (9), y el aprovechamiento de las ventajas comparativas —muchas veces transitorias— de una región en el contexto económico mundial. No obstante, más importante que este cambio ideológico es el cambio en el énfasis de la política económica. La probablemente cierta, pero claramente manida dicotomía entre eficiencia y equidad, ha vuelto a inclinarse por el lado de la eficiencia, relegándose las consideraciones sobre la distribución del ingreso para tiempos mejores. La necesidad objetiva de innovar y asimilar la innovación se ha visto reforzada en detrimento del desarrollo de las tecnologías tradicionales. Las llamadas altas tecnologías (cuando no «high-tech») se han convertido en el nuevo reto, mientras que un sin fin de trivialidades y lugares comunes que, a veces, rondan el espacio de la fantasía, se propagan no sólo entre la gente de a pie y las páginas de anuncios de los periódicos sino entre gentes que debieran saber del tema. La obsesión por el equilibrio en las balanzas internas y externas se convierten en una cura acelerada de keynesianismo. La internacionalización del capital, por último, se presenta como algo compacto y uniforme, que afecta por igual a todos los sectores económicos y regionales.

Ante este «mare-magnum» de problemas e incertidumbres, las regiones subdesarrolladas dejan de estar de moda plegándose a las necesidades de un

(5) En referencia al caso español ver Richardson H.W.: *Política y Planificación del Desarrollo Regional en España* (Madrid, Alianza) 1976.

(6) Ver Habermas, J.: *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press) 1973; Offe, C.: «The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation» en Lindberg, L. y otros (ed.): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. (London: Lesington) 1975.

(7) Gore, Ch. *Regions in Question*. (London: Methuen) 1984.

(8) Molero, J.: «Reindustrialización y Base Científico-Técnica», ponencia presentada en las jornadas sobre *Aspectos Espaciales del Cambio Tecnológico*.

(9) Un ejemplo singular de este énfasis fueron las X Jornadas de la Reunión de Estudios Regionales de León, 1984.

mayor crecimiento económico y una mejor articulación de la economía nacional en la división internacional del trabajo. Como era de esperar, en el contexto de economías estancadas y con incrementos reales de la inversión rondando el cero, los análisis de la dependencia —tanto nacional como regional— pasan a ser testimonio de izquierdistas fácilmente ahogados por el «necesario» pragmatismo.

Por otra parte, se está produciendo una *división del trabajo* entre el gobierno central y los gobiernos regionales. A veces uno no puede dejar de ser sospechoso de los nuevos aires descentralizadores que abaten la práctica totalidad de los países industrializados (10). Una lectura superficial del «nuevo federalismo» Reaganita basta para cuestionar el argumento de que la descentralización devuelve el poder a sus legítimos depositarios. De modo similar, y como parte de una tendencia generalizada, cabe argumentar que la «caprichosa» regionalización de nuestro país, en parte, no es sino uno más de los muchos procesos en los que se derime algo más que una mayor democratización (11).

La mencionada división del trabajo entre el gobierno central y los gobiernos regionales se está produciendo a lo largo tanto de su *ámbito* de actuación como de sus *contenidos*. Desde la perspectiva del gobierno central, esta división del trabajo sirve la función de concentrar sus esfuerzos en mantener la competitividad de la economía nacional, mientras que los gobiernos regionales se encargan de reproducir la estructura social. El gobierno central se centra en la reestructuración económica y la gestión de la crisis, mientras que los gobiernos regionales se encargan de la creación de empleo y el mantenimiento de unos niveles medios de consumo colectivo. Finalmente, mientras el gobierno central lleva a cabo las decisiones macro-económicas concernientes a la competitividad nacional, cooperación con y atracción del capital multinacional, gestión de balanzas, etc., los gobiernos regionales tienden a encargarse no sólo de crear las condiciones para traducir las políticas centrales en oportunidades favorables a la región, sino que, además, necesitan *movilizar* los recursos locales para satisfacer las exigencias de sus constituyentes (12).

Como era de esperar, también han cambiado *las políticas e instrumentos* de intervención regional. La política de desarrollo regional (ya lo hemos dicho líneas arriba) ha pasado a ser una competencia de los gobiernos regionales, y como tal, está sometida a la lógica que guía las acciones de estos. Por otra parte, su efectividad y expectativas de éxito están condicionados por la robustez de los instrumentos disponibles.

En este sentido, los instrumentos más poderosos de la política económica, tales como control de tipos de cambio, tarifas, tipos impositivos básicos, gestión monetaria, etc., *no* son controlables por los gobiernos regionales. Los instrumentos que estos gobiernos controlan son sensiblemente más débiles: capacidad impositiva limitada, capacidad de endeudamiento, concesión de subsidios, inversión pública, posibilidad de establecer pactos sociales, posibilidad de fomentar ciertos servicios productivos tales como «marketing», asesoría y consultoría empresarial, dinamización de la capacidad de investigación y desarrollo locales, protección del medio ambiente, habilitación de suelo, potenciación de las iniciativas locales, etc.

En términos realistas, estos instrumentos de política regional no sólo son débiles, sino que, además, están, de algún modo, supeditados a la política central. No obstante, los gobiernos regionales están forzados por sus constituyentes a intervenir en el desarrollo regional en tanto que su propia sobrevivencia política depende de ello.

¿Qué estrategia seguir? Obviamente no existe una solución única a esta pregunta. No debiera ser la misma la estrategia a seguir por una región de avanzada industrialización y capacidad tecnológica (incluso si ésta está en declive) que una región con un débil tejido industrial y donde el ideal de empresariado Shumpeteriano y la sofisticación tecnológica brilla por su ausencia.

No obstante, unas mínimas características son comunes a la actuación de los poderes regionales:

1. Necesidad de concentrarse en los recursos propios.
2. Supeditación a la política central.
3. Limitada capacidad de negociación autónoma con el capital multinacional.
4. Obligación de dar cuenta de sus acciones a sus constituyentes.
5. Necesidad de tener en cuenta las tendencias de la División Internacional del Trabajo.

(10) Hadjimichalis, C.: «The Geographical Transfer of Value», en *Environment and Planning D: Society and Space*, vol 2, 1984.

(11) Tarrow, S. y otros (eds.): *Territorial Politics in Industrial Nations* (New York: Praeger) 1978; Sharpe, L. (ed): *Decentralist Trends in Western Democracies* (Beverly Hills: Sage) 1979; Rokkan, S. y Urwin, F.: *Economy, Territory, Identity: Politics of Western European Peripheries* (London: Sage) 1983.

(12) Curbelo, J.: «Economic Restructuring and Regional Development Planning in the Peripheral Regions» (MIMEO) Department of City and Regional Planning. University of California, Berkeley. 1985.

En líneas generales, el paradigma dominante, y yo diría que casi único hasta hace pocos años, de la teoría del crecimiento regional ha sido el de la *base exportadora* (13). No obstante, siendo más críticos y remontándonos a períodos previos al trabajo de North es fácil identificar otras tradiciones en las que el desarrollo «endógeno» en vez del «extrovertido» eran dominantes. En términos más recientes este debate ha vuelto a resurgir de la mano, entre otros de Walter Stöhr, John Friedman, Clyde Weaver, etc., y de un modo muy sugestivo en el último libro de Jane Jacobs (14).

Llevadas a su contenido regional, las interpretaciones más generalizadas, y yo diría que simplistas, de lo que se ha venido a llamar la escuela de la Nueva División Internacional de Trabajo (Fröbel y otros, Radice, Castells, etc.) (15), nos llevan a una conclusión francamente pesimista en relación a las posibilidades de intervención económica desde los gobiernos regionales. Este pesimismo es obvio en la siguiente cita de Castells:

«... probablemente el efecto más característico de la nueva economía internacional en las ciudades y regiones es la pérdida de su autonomía *vis a vis* los agentes económicos mundiales que controlan sus actividades en términos de una lógica global que mayormente es ignorada e incontrolable por las sociedades locales y regionales» (16).

No obstante, como otros autores se han encargado de puntualizar (entre estos está el formidable trabajo de Jenkins) (17), el proceso de internacionalización del capital dista mucho de ser uniforme.

La reestructuración actual está resultando en un incremento de las tendencias polarizadoras del crecimiento capitalista. Esta polarización se manifiesta no sólo en términos de las estructuras productivas y ocupacionales, sino *también* en la habilidad de las regiones individuales para articularse con la nueva división internacional del trabajo. Así, excepto en las regiones muy extrovertidas y dinámicas capaces de explotar y expandir sus ventajas comparativas, los gobiernos regionales encuentran su base principal de acumulación en la potenciación del desarrollo endógeno.

Si el profesor Molero (18) nos llama la atención sobre el riesgo inherente a una política nacional basada exclusivamente en las inversiones extranjeras y el mercado externo ¿qué no argumentar en referencia a las economías regionales? El deseo de exportar o de atraer capital no depende de la voluntad de los planificadores sino de las capacidades reales

de la región y de sus posibilidades de explotar las ventajas comparativas. En este punto cabe recordar el análisis de Stuart Holland (19) cuando habla del «drama» de las regiones periféricas, quienes ni presentan las ventajas tecnológicas de las regiones centrales ni las condiciones salariales de los países subdesarrollados.

Por otra parte:

- a) En el capitalismo actual, las regiones, y especialmente las subdesarrolladas, no son lo suficientemente poderosas para «seducir» al capital multinacional o «explotar» sin riesgos el mercado internacional.
- b) En última instancia, lanzarse a una estrategia de exportación sin tener en cuenta las ligazones internas y la capacidad de la estructura económica regional para sacar ventajas de los efectos multiplicadores, puede resultar en las llamadas «catedrales en el desierto» (20).
- c) La posibilidad de los gobiernos regionales de reproducir a nivel inter-regional los conflictos internacionales por atraer las inversiones de las multinacionales debiera ser vista con precaución, toda vez que, en el proceso, el único beneficiado es el capital mismo (21).

(13) North, D.: «Location Theory and Regional Economic Growth» en *Journal of Political Economy*, vol. 63,3; Perloff, H y otros: *Region, Resources and Economic Growth* (Baltimore: John Hopkins) 1960; Richardson, H.W.: *Regional Growth Theory* (London: MacMillan) 1973.

(14) Stöhr, W. y Taylor, D. (eds.): *Development from Above o Below?* (Chichester: John Wiley) 1981; Friedman, J. y Weaver, C.: *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning* University of California Press) 1979; Weaver, C.: *Regional Development and the local Community: Planning, Politics and Social Context* (Chichester: John Wiley & Sons), 1984; Jacobs, J.: *Cities and the Wealth of Nations* (New York: Random House), 1984.

(15) Fröbel, F. y otros: *The New International Division of Labor* (Cambridge University Press), 1980; Wallerstein, E.: *The Modern World-System* (New York: Academic Press), 1974; Radice, H.: «The National Economy: A Keynesian Myth? en *Capital and class*, 22, 1984; Castells, M.: «Economic Restructuring, High Technology and the New Urban Process», ponencia presentada en el *International Social Science Council Symposium on Giant Cities*, Barcelona, 1985.

(16) Castells, M., obra citada.

(17) Brenner, R.: «The Origins of Capitalist Development: A critique of Neo-Smithian Marxism» en *New Left Review*, 104, 1977; Jenkins, R.: «Divisions over the International Division of Labor», en *Capital and Class*, 22, 1984.

(18) Intervención en las Jornadas sobre *Aspectos Espaciales del Cambio Tecnológico*.

(19) Holland, S.: «Capital, Labour, and the Regions», en Oosterhaven y otros (eds.): *Spatial Inequalities* (Leyden: Nijhoff), 1976.

(20) Jacobs, J.: obra citada.

(21) En este sentido es siempre interesante analizar las experiencias ocurridas en otros entornos. Entre estas, el libro de Goodmann, R.: *The Last Entrepreneurs: America's Regional Wars for Jobs and Dollars*, (New York: Simon & Shuster), 1979, es una excelente exposición de los efectos negativos que una «guerra» inter-regional incontrolada pudiera tener para los distintos gobiernos regionales.

↳ Por otra parte, e independientemente de los efectos potencialmente positivos que las inversiones foráneas pudieran tener en el crecimiento regional, pudiera darse el caso que tales inversiones no optimizaran sus potencialidades de expansión por falta de un mercado interno (22).

e) Finalmente, un argumento lógico induce a pensar que el seguir una política extrovertida pudiera ser una hipoteca política en tanto que su certidumbre depende de medidas tomadas fuera del gobierno regional y sobre las que el control de éste es reducido.

Contrariamente, el gobierno regional pudiera tener más éxito en promover la participación, identificar prioridades y dinamizar iniciativas locales, crear un sector público moderno, activo y competitivo, afectar la distribución de los recursos, orientar la inversión pública y privada hacia los sectores y actividades de mayor arrastre endógeno.

Esta estrategia de *desarrollo regional endógeno* no está ni contra las inversiones exógenas en la región ni contra los sectores exportadores. Las razones de esto son: 1) El origen de la inversión es secundario a su destino sectorial y a la distribución funcional del valor añadido, en tanto en cuanto no se formen los llamados *enclaves* económicos; 2) No es posible, ni quizás deseable, limitar la libre movilidad de los recursos entre las regiones; y 3) El apoyo a los sectores extrovertidos debe ser «algo además de» no la única estrategia de desarrollo regional.

En las regiones subdesarrolladas el estado regional debiera jugar un papel especialmente activo en la promoción del desarrollo regional y en la dinamización del potencial endógeno. Independientemente de los argumentos que pudieran usarse en defensa del sector público (defensa que es obviada en este artículo), el sector público regional, especialmente si es de nueva creación, *no* tiene porqué reproducir los vicios de aquel. Criterios de rentabilidad social y eficiencia económica tienen que ser compaginados con la gestión ágil y no-burocrática de un agente social que, sin intentar suplantar al sector privado, intenta *competir* con éste tanto para optimizar los beneficios del mercado como para acumular recursos que posteriormente debieran ser reasignados a otros usos, bien productivos, bien de interés social. En este sentido, continuar con los halagos a un sector privado que —excepto en raras excepciones— ha sido y, en gran medida, continúa siendo una rémora para el desarrollo regional, no

es sino una práctica de cortas miras en el largo plazo. Abundando en el tema, a pocos les puede pasar desapercibida la constatación de que en muchas regiones subdesarrolladas (23) los inversores locales «reservan» su capital para operaciones «seguras» mientras los recursos regionales son aprovechados por los inversores foráneos.

Por último, en este contexto, el éxito o fracaso de la estrategia de desarrollo endógeno debe ser evaluada en términos distintos que el criterio de Pareto, incluyendo su impacto en los diferentes grupos sociales (24). Tenemos que tener en cuenta que detrás de todo el argumento existe una teorización del *estado local* (25) que nos obliga a considerar la necesidad de legitimación social de éste dando respuesta a las demandas de los grupos sociales que le prestan el apoyo político. Como hipótesis tentativa podría añadirse la mayor representatividad de los grupos populares en las coaliciones regionales y, por consiguiente, el potencial radicalismo de estas si no ven sus demandas confrontadas por el estado local. Esto queda más claro si tenemos en cuenta que, los gobiernos regionales, son, en general, el resultado de coaliciones formadas alrededor de un programa de desarrollo regional.

-
- (22) Esta lección, para el caso andaluz, puede desprenderse del artículo de Bernard Roux: «Hitos para la historia de la Economía Andaluza», en *Información Comercial Española*, Marzo, 1985.
- (23) Ver Martinelli, F.: «Public Policy and Industrial Development in Southern Italy», en *International Journal of Urban and Regional Research*, 1985.
- (24) Szelenyi, I.: «The Relative Autonomy of the State or State Mode of Production?», en Dear, M. y otros (eds.): *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society* (New York: Methuen), 1980.
- (25) Para seguir el debate ver, entre otros: Cockburn, C.: *The Local State* (London: Pluto), 1977; Clark, G.: «A Theory of Local Autonomy», en *Annals of the Association of American Geographers*, 1984; Cooke, P.: «Class Interests, Regional Restructuring and State Formation in Wales», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, 1982; Hadjimichalis, C.: «Regional Crisis: The State and Regional Social Movements in Southern Europe», en Seers, D. y Ostrom, K. (eds.): *The Crises of the European Regions* (New York: St. Martin's Press), 1983.