

## LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES. ¿DETERMINISMO O VOLUNTARISMO?

MANUEL SAENZ LORITE

**SUMMARY:** There is an increasing awareness of the disparity between different regions. This article tries to point out some of the general characteristics of this disparity in the West, and particularly in Spain. It also shows how this situation is a logical consequence of the organization under a capitalist system. In Spain's case, the disparity has become more exaggerated as a result of the policy of economic growth initiated in the 1959 Stabilization Plan, and that of the government's various Development Plans.

### RESUME:

La conscience des déséquilibres régionaux atteint actuellement une énorme ampleur. Dans cet article on tente de montrer le caractère général de ces déséquilibres dans le monde occidental et plus concrètement dans le cas Espagnol. De même on montre comment cette situation est la conséquence logique des mécanismes du système capitaliste et comment dans le cas concret de l'Espagne l'intensification de ces déséquilibres s'est vue appuyée par la politique délibérée de croissance économique qui s'amorce à la suite du Plan de Stabilisation de 1959 et des Plans de Développement menés par le Gouvernement.

*"Las decisiones políticas que provienen de un poder dado y de la distribución de la riqueza en la sociedad aportan consecuencias favorables y desfavorables" (1).*

*"No solamente cada nación quiere una mejor ordenación de su territorio, poniendo en valor todos sus recursos, creando más confort, sino que en el interior de los países las provincias desheredadas no aceptan por más tiempo esta condición" (2).*

### I.

Dentro de los estudios geográficos, los trabajos de geografía regional vienen conociendo desde hace años una profunda crisis no tanto en España como en otros países en donde nuevas tendencias de la geografía conocen un fuerte dinamismo. Pese a esta crisis de la geografía regional, se continúan haciendo trabajos regionales si bien se va produciendo cambios notables en su enfoque. Ahora ya no interesa tanto las discusiones sobre la naturaleza de la región ni mucho menos su delimitación. Hoy día

muchos geógrafos, afortunadamente, se han dado cuenta que el problema de los límites regionales es un falso problema ya que la región debe ser entendida como un ente dinámico y delimitable en todo caso en función del fenómeno o fenómenos estudiados; en consecuencia, sus límites, cambiantes, poco importantes; mientras que, por el contrario, cada día interesa más el análisis de las estructuras que dan vida y dinamismo a esa área determinada y concreta en un momento dado, en función de unos elementos de análisis determinados.

Ultimamente, en conexión con el estudio de los factores de la diversificación regional, vienen ocupando un lugar de primer plano el estudio de los desequilibrios regionales. Interés que no es ajeno a la creciente importancia que la ciencia económica tiene en los estudios geográficos así como a la toma de conciencia del problema del subdesarrollo. En efecto, coincidiendo con el final de la segunda guerra mundial el problema del subdesarrollo centra el

interés de numerosas disciplinas, súbito interés que sospechosamente coincide con el fenómeno de la descolonización, lo cual es perfectamente lógico ya que plantear el problema del subdesarrollo en un mundo colonial hubiera significado el reconocimiento del fracaso de la labor colonizadora de las metrópolis.

Pero el problema de los desequilibrios entre países va acompañado de una toma de conciencia del mismo problema en el interior de los propios países colonizadores. En unos casos fue la profunda crisis del capitalismo en los años 30 la que provocó esta concienciación; en otros casos fue la política de crecimiento económico acelerado quien determinó esta toma de conciencia.

Tanto a escala global como a nivel de países vemos repetirse el mismo fenómeno: mientras unas zonas ven incrementarse su nivel de vida, su población, sus producciones, etc., otras, por el contrario, se estancan o retroceden respecto a aquellas, convirtiéndose en áreas que drenan sus recursos —humanos y materiales— hacia aquellas otras zonas más dinámicas, con lo cual el desequilibrio raramente se atenúa si bien determinadas cifras —renta per capita, por ejemplo— pueden inducir equivocadamente a creerlo así. Se trata de un fenómeno bastante general. “En EE.UU. por ejemplo, se ha formado un área de megalópolis (es decir, una cadena ininterrumpida de ciudades) que albergan más del 20 por ciento de la población del país, contiene el 25 por ciento de sus puestos de trabajos de carácter industrial y comprende el 30 por ciento de la producción industrial mientras que abarca solamente el 2 por ciento de la extensión territorial de la nación. En Canadá, la conurbación denominada “herradura dorada” (desde Ottawa a Niagara Falls), que se extiende solamente sobre el 0’5 por ciento del territorio del país, proporciona el 30 por ciento del total de la producción industrial y alberga el 25 por ciento de la población total del país. En Australia, la estrecha franja territorial que

se extiende desde Melbourne a Brisbane (incluyendo a Sidney) ocupa una superficie equivalente al 2 por ciento del total del territorio nacional, alberga al 70 por ciento de su población y representa el 75 por ciento del potencial industrial del país. En los últimos años, el proceso de concentración de la producción y de la población en enormes aglomeraciones urbanas se ha intensificado también en Europa occidental y en el Japón” (3). España no es una excepción a esta yuxtaposición de áreas desarrolladas y subdesarrolladas, lo que viene denominándose “colonialismo interior”. Y así tenemos que dos provincias españolas, Madrid y Barcelona, que en 1973 reunían el 23’6 por ciento de la población española concentraban el 30’3 por ciento de la producción nacional sobre tan sólo el 3 por ciento del territorio del país (4), comportamiento que tiende a incrementarse ya que “se espera que, hacia 1980, el 47 por ciento de la población viva en ocho provincias que cubren el 13 por ciento de la superficie” (5).

## II.

El fracaso de la política de autarquía iniciada a raíz de 1939 va a obligar a la adopción de otro modelo económico que se inicia en 1959 con el Plan de Estabilización y la política de los Planes de Desarrollo. La coyuntura internacional va a favorecer el éxito de esta política de manera que la España de los años 60 va a conocer, junto con Japón, las cifras más espectaculares en el crecimiento de su P.N.B. “La tasa de crecimiento del P.N.B. en términos reales ha variado entre 4’5 y 11’4 por ciento con una media de aproximadamente 7 por ciento” (6). Pero va a ser un crecimiento sustentado en unas bases difícilmente controlables por el Estado (remesas de emigrantes, turismo e inversiones extranjeras) (7) y, en consecuencia, expuestos a la coyuntura de otros países tal y como está quedando de manifiesto en los últimos años a raíz de la crisis que conoce el mundo occidental.

Este crecimiento económico —que no desarrollo— ha provocado, además, toda una serie de profundos cambios en la sociedad española, destacando por su magnitud e implicaciones los desplazamientos espaciales que han provocado el vaciamiento de amplias áreas —en algunos casos auténtica desertización— en beneficio de determinados núcleos urbanos que desde hace unos años conocen ya serios problemas de congestión urbana y carencia de servicios y espacio. El chavolismo y la falta de puestos

escolares son buenos ejemplos de estas carencias. Este papel polarizador de algunos núcleos respecto a un hinterland nacional es el que se recoge en el cuadro núm. 1 en donde aparecen los andaluces residentes en Cataluña y Madrid en 1970 y que diez años antes —en los inicios de la aplicación del Plan de Estabilización— residían en Andalucía. Las cifras, que de pecar lo hacen por defecto, son claros indicativos del vaciamiento de las áreas rurales al que hacemos referencia.

CUADRO 1

Residentes en provincias andaluzas en 1960 que en 1970 residían en Cataluña y Madrid

	<i>Barcelona</i>	<i>Gerona</i>	<i>Lérida</i>	<i>Tarragona</i>	<i>Cataluña</i>	<i>Madrid</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Almería</i>	21.785	508	597	1.004	23.894	2.323	26.217
<i>Cádiz</i>	18.785	745	184	688	20.399	10.195	30.594
<i>Córdoba</i>	54.291	2.216	682	3.465	60.654	25.428	86.082
<i>Granada</i>	48.543	3.455	1.730	2.660	56.388	7.726	64.114
<i>Huelva</i>	13.955	802	116	659	15.532	5.355	20.887
<i>Jaén</i>	42.898	3.421	1.900	4.666	52.885	28.840	81.725
<i>Málaga</i>	22.302	3.136	556	1.029	27.023	8.688	35.711
<i>Sevilla</i>	43.603	2.146	585	1.567	47.901	14.453	62.354
<i>TOTAL</i>	266.159	16.429	6.350	15.738	304.676	103.008	407.684

Fuente: Las migraciones interiores en España. Decenio 1961 - 1970. I.N.E. Madrid, 1974. Elaboración propia.

La auténtica significación de este drenaje humano se aprecia en su totalidad observando la evolución demográfica regional andaluza desde el final de la guerra civil. Desde 1940 a 1970 la diferencia entre crecimiento vegetativo y real en las provincias andaluzas arroja un déficit de 1.631.105 habitantes que, por supuesto no ha ido en beneficio exclusivo de Cataluña y Madrid, sino que se ha dirigido hacia otras regiones o países (8).

Pero este vaciamiento, este drenaje hacia las zonas más ricas no ha sido sólo de elementos

humanos, sino también de recursos ya que “en la característica situación de subdesarrollo las inversiones no afectan más que indirectamente a las regiones rurales. Se consagran esencialmente a las vías de comunicación destinadas a canalizar hacia la ciudad los productos comerciales y a engendrar unas plusvalías de las que se benefician una clase comerciante, formada generalmente por especuladores que no realizan ninguna inversión inmobiliaria en el medio rural, prefiriendo dedicarse a la especulación inmobiliaria urbana” (9).

La cuantía del drenaje de capital es mucho más difícil, pero últimamente se viene trabajando en su valoración (10). La tesis de la polarización acumulativa de capital, mano de obra y, en definitiva, recursos en determinadas áreas en detrimento de otras está hoy aceptada, "drenaje que no puede sorprender a nadie porque los bancos privados, sean comerciales o industriales, actúan de acuerdo con lo que podríamos llamar la "lógica de las leyes de mercado" y de logro de la "máxima rentabilidad" en la colocación de los fondos, minimizando riesgos y costos. Pedir a la Banca que actúe transfiriendo fondos hacia Andalucía (o hacia cualquier otra región atrasada del país) sin otro tipo de motivaciones económicas más poderosas sería, prácticamente, desvariar. Los Bancos privados no hacen sino aplicar a sus funcionamientos unos criterios propios muy claros que en algunos casos puede incluso favorecer, ¡cómo no!, a Andalucía, sirviendo simplemente de intermediarios entre suministradores de fondos excedentes y solicitantes de los mismos, aunque buscando siempre una buena rentabilidad y un mínimo de seguridad en sus inversiones" (11).

Así, la parte que ha correspondido a Andalucía en estos años de crecimiento económico, como otras regiones españolas, ha sido la de cantera de mano de obra y de capitales, resultado de lo cual es la actual situación de subdesarrollo mucho más clara en las provincias orientales que en las occidentales, subdesarrollo que viene confirmado por su "mayor mortalidad infantil y nivel cultural inferior al conjunto de España, bajo consumo de cemento y de energía eléctrica respecto a la media nacional, etc. Y todo ello en relación íntima con el acusado carácter rural de Andalucía y con su limitado desarrollo fabril, que son, sin duda, las bases de ese subdesarrollo, que aún resultaría mayor si se considerasen en su exacto valor las profundas diferencias sociales existentes en la población andaluza actual. Esta es la razón fundamental de la emigración, que constituye hoy el rasgo demográfico más importante de Andalucía. *Máxime si se tiene en cuenta que en los últimos años la*

*economía andaluza, en su conjunto, no ha crecido al mismo ritmo que otras regiones españolas, y que, en consecuencia, el desequilibrio ya existente se está incrementando"* (12).

En efecto, los índices típicos manejados para clasificar a una zona de subdesarrollada se dan en Andalucía: paro estacional y estructural, emigración, analfabetismo, baja renta per capita, etc. Queremos detenernos en este último punto ya que quienes defienden el éxito de la política económica del país subrayan la elevación de esta renta per capita y aceptan como un hecho natural la emigración o el paro estacional. Sin embargo, la verdad es que —como certeramente han expuesto algunos autores— (13) la elevación de la renta per capita no es tal, al menos no es tanto como sostienen los defensores de la política desarrollista. En efecto, la evolución de la renta per capita andaluza ha sido muy inferior a la de las áreas más dinámicas del país y ello a pesar de la sangría humana que ha conocido Andalucía que hace que una misma o superior cantidad de recursos se distribuya entre una población que emigra. En palabras de Richardson, "la paradoja de la polarización espacial creciente y las convergencia regional de la renta puede explicarse fácilmente. Lo que sucede es que durante los años 1960 la población ha seguido un proceso de concentración espacial aún más rápido que el de la actividad económica, y en provincia similares. Consecuentemente, los desfases de renta per capita estaban destinados a estrecharse. Sin embargo, este proceso es aún susceptible de diferentes interpretaciones. Un punto de vista es considerar la emigración interregional como una fuerza equilibradora principal. El otro punto de vista consiste en argumentar que la aparente convergencia de las rentas es un simple resultado aritmético de aumento de población en algunas áreas y reducciones en otras, y que la emigración puede o no ayudar a equilibrar el sistema interregional dependerá del impacto a largo plazo de la dinámica de la migración selectiva (la juventud, la educación, la cualificación)

sobre las economías de las regiones atrasadas" (14). El éxito de la política económica de los años 60 en Andalucía, manejando la renta per capita, indica el fracaso por cuanto estas provincias en cuanto a su renta no han variado su posición o han decrecido sustancialmente en el contexto nacional.

En definitiva, lo que se ha producido a lo largo de los años de la política de desarrollismo ha sido un fenómeno típico del mecanismo capitalista que ha beneficiado a unas áreas del país en detrimento de otras que han sido aportadoras de todo tipo de recursos. Un movimiento de drenaje que ha vaciado humana y materialmente a amplias zonas del país. Gracias a este mecanismo, a la existencia de estos desequilibrios, las áreas más dinámicas cuentan con una mano de obra abundante, y por lo tanto barata, con la que maximizar los beneficios del capital. Se trata de un fenómeno que aparece claramente a escala global con el Tercer Mundo y que tiene su réplica en mayor escala en estos desequilibrios regionales dentro de los propios países capitalistas, en detrimento de las áreas rurales que se convierten así en un elemento fundamental del proceso de industrialización aportando el capital procedente de la agricultura, proceso que provocará a medio o largo plazo la decadencia del sector ante la falta de capitalización. Esta falta de capitalización ayudará a la decadencia de la agricultura tradicional, decadencia que será aprovechada por el capital para reinvertir en una agricultura poco atractiva para el pequeño y mediano propietario. "Así, el capitalismo provoca la crisis de la agricultura tradicional, preparándose a modernizar ese sector en el momento oportuno y en las condiciones más favorables para el mismo" (15).

### III.

A raíz de su nacimiento como ciencia, la geografía va a conocer una tendencia —el determinismo— que influenciada por la doctrina evolucionista intenta explicar el paisaje y la

acción del hombre a través del medio físico. El hombre, la colectividad, no sería pues sino aquello que el medio permitiera. De acuerdo con los deterministas, habría regiones cuyo medio explicaría su peso en la economía del país o, por el contrario, determinaría su posición en el vagón de cola. Desde finales del siglo pasado se atacó al determinismo o ambientalismo por "haber seguido un proceso de pensamiento cientifista que les alejaba de toda consideración de los factores históricos, sociológicos, psicológicos, en haber querido subordinar las relaciones entre el hombre y la naturaleza a unas leyes idénticas a aquellas cuya existencia se descubría simultáneamente en el campo de la física" (16). Pero es evidente que las ideas cambian más lentamente que los hechos y con frecuencia aún se recurre a lo determinante o condicionante del medio a fin de explicar los desequilibrios existentes entre las regiones, sin especificar que tal influencia queda o puede quedar disminuida en un momento histórico dado en función de la evolución de las técnicas. Curiosamente, por otro lado, nos encontramos con regiones —como es el caso de Andalucía— con un medio potencialmente rico (agricultura, yacimientos minerales, recursos humanos) pero que cuentan muy poco en el conjunto económico del país y con evidentes signos de subdesarrollo, mientras que por el contrario nos encontramos con áreas cuyo medio físico es pobre en recursos pero que se encuentran a la cabeza de la economía nacional constituyendo algunos de los centros de gravedad de la economía española.

Frente al determinismo, los geógrafos franceses influenciados por el positivismo, y observando que algunas de las relaciones estudiadas son verdaderas, hablan del hombre como un ser contingente. El medio físico, dicen, no determina sino que ofrece una serie de opciones, de posibilidades, entre las que el grupo opta, opción que está condicionada por el nivel técnico alcanzado por dicha sociedad. Este progreso de las técnicas en las últimas décadas ha conducido a pensar en lo escasamente

condicionante que como tal es el medio físico para el hombre, por lo que es falso intentar explicar los desequilibrios regionales en función exclusivamente del medio físico. Ello no quiere decir que siempre exista una proporción directa entre medio físico y nivel técnico ya que si bien hoy la técnica puede transformar profundamente el medio físico, ello puede ser con un coste tal que haga prohibitiva las inversiones. En definitiva, lo que si es evidente es que si la influencia del medio se produjese, es lógico que las áreas con más recursos fueran las más dinámicas económicamente, lo que sabemos que no siempre sucede precisamente.

Es evidente, por tanto, que la naturaleza no se puede esgrimir en ningún momento a la hora de explicar los desequilibrios regionales españoles, so pena de tener que recurrir a numerosas excepciones. Hay, en consecuencia, que dar un salto cualitativo y pensar que estos desequilibrios no son tanto obra de la naturaleza como de los propios hombres. De los hombres, en efecto, pero no dentro de una óptica posibilista, es decir, como fruto de una opción de toda la colectividad sino como el resultado de la opción de una determinada clase social, en concreto como fruto de una decisión de la clase dominante. Vemos así repetirse la tesis del subdesarrollo defendida por Y. Lacoste: ausencia de una clase burguesa y la existencia de una minoría que detenta el poder y la riqueza que la exporta hacia otras áreas o las invierte en bienes suntuarios (17).

Entendidos así los desequilibrios no como fruto de la naturaleza sino de los hombres, de los intereses de la clase dominante, se ve como el centralismo en si no es la causa básica de los desequilibrios —aunque en España recientemente se recurre a él—, sino que el centralismo es una de las facetas que presenta esos intereses de la clase dominante.

Finalizada la guerra civil y valorándose el fracaso de la política económica autárquica iniciada por el Estado franquista, a finales de la década de los 50 se decide el cambio de

modelo económico, sustituyéndose la política de autarquía por una "política de desarrollo" basada literalmente en los planes franceses. Tal política de planificación obligó a plantearse el dilema eficacia o equidad. Y hoy, transcurridos los años de la planificación es evidente que la política de equidad fue sacrificada por la de eficacia. Lo que interesaba era incrementar sectorial y globalmente la producción española aunque ello supusiera un incremento de los desequilibrios regionales que la política de los polos de desarrollo no ha sido capaz de disminuir(18). Esta política que antepone la eficacia a la equidad fue propiciada por el Informe del Banco Mundial. "Los expertos del Banco Mundial fundamentaban la solución de estos conflictos (elevación del nivel medio de la renta del país y la difusión regional de la renta de una forma más igualitaria) a base en que el gobierno ha manifestado que su objetivo primario es el ritmo máximo de crecimiento de la economía en su conjunto y que el desarrollo regional debería impulsarse solamente cuando no interfiera en un grado significativo con el logro de aquel objetivo... Con referencia a la eficacia, entendida como aportación óptima de los recursos de cada región al desarrollo global, se concentraba la acción inversora del Estado en un reducido número de áreas, ya que con una acción dispersa, dada la limitación de los recursos disponibles no produciría resultado alguno apreciable"(19). Y así se eligen para polarizar las inversiones aquellas áreas con una cierta tradición industrial y unos sectores en donde las inversiones tanto públicas como privadas obtendrían unos beneficios más inmediatos. Areas que cuentan con una clase burguesa —a la que se alían las oligarquías terratenientes de las zonas deprimidas—, que está en la esfera del poder y de la toma de decisiones. A esta política que antepone la eficacia a la equidad Tricart dedica unas palabras con las que estamos totalmente de acuerdo: "Consignar todos los recursos financieros de un estado, dar lugar a un endeudamiento masivo, para realizar una ordenación territorial espectacular que no afecte más que a

una parte del territorio, por muy halagador que ello pueda resultar para los tecnócratas y los dirigentes, no constituye, ciertamente, la política de desarrollo más eficaz" (20) ya que, en efecto, creemos que toda política de auténtico desarrollo y de ordenación territorial debe tener como principio director y principal objetivo alcanzar una cierta justicia económica y social entre las regiones que constituyen el Estado.

Por el contrario, en el caso de España la política económica desarrollada en las últimas décadas ha acentuado los desequilibrios regionales que de este modo han dejado de ser una consecuencia del medio físico para convertirse en el resultado de una política voluntaria de ordenación del territorio, obra de un Estado que ha servido los intereses no de las regiones y de sus hombres, sino de la clase dominante que forma parte y controla ese mismo Estado.

NOTAS

(1) EVERSLEY, D.: El planificador en la sociedad. Rol cambiante de una profesión. Inst. Est. Adm. Local. Madrid, 1976, pp. 16.

(2) GOTTMANN, J.: Essais sur l'aménagement de l'espace habité. Mouton, Paris, 1966, pp. 22.

(3) KARPOV, L.N.: "Un ensayo de clasificación de las regiones "pioneras" y deprimidas en los países capitalistas industrializados", en Regionalización y Desarrollo, del Centro Nacional de la Recherche Scientifique. Inst. Est. Adm. Local, Madrid, 1976, pp. 213—234.

(4) Banco de Bilbao, Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1973.

(5) RICHARDSON, H.W.: Política y planificación del desarrollo en España. Alianza Univer. Madrid, 1976, p. 81. Las ocho provincias son Alicante, Barcelona, La Coruña, Madrid, Oviedo, Sevilla, Valencia y Vizcaya.

(6) Ibid. Op. cit., p. 19.

(7) DRAIN, M.: Iniciación a la economía española, Ariel, Barcelona, 1971.

(8) CARVAJAL GUTIERREZ, M.C. y SAENZ LORITE, M.: "Aspectos demográficos de Andalucía Oriental. I.C.E. núm. 507, novi. 1.975, pp. 123—133. SAENZ LORITE, M.: "Evolución de la población de Jaén durante el siglo XX". Publicaciones de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Jaén. 1.978.

(9) TRICART, J.: Op. cit., p. 77—78.

(10) LEAL, J.L. LEGUINA, J. NAREDO, J.M. y TARRAFETA, L.: La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940—1970). Siglo XXI, Madrid, 1975.

CUADRADO ROURA, J.R.: La financiación del desarrollo económico de Andalucía. Cámara Oficial de Comercio e Industria de Jaén. S. A.

(11) CUADRADO ROURA, J.R. Op. cit., p. 13.

(12) BOSQUE MAUREL, J. y VILLEGAS MOLINA, F.: Factores geográficos en el desarrollo socioeconómico de Andalucía. Estudio Socioeconómico de Andalucía. Vol. III. Est. Inst. Desarrollo Econó. Madrid, 1971, p. 362—63. Lo subrayado es nuestro.

(13) CAZORLA PEREZ, J.: Factores de la estructura socioeconómica de Andalucía Oriental. Public. Caja Ahorros de Granada. Granada, 1965.

LOPEZ ONTIVEROS, A.: "Evolución de la renta "per capita" en las provincias andaluzas". Est. Geogr. Homenaje a D. Manuel de Terán, Madrid, 1975, pp. 649—660.

(14) RICHARDSON, H.W.: Op. cit., pp. 99—101.

(15) LOPEZ MUÑOZ, A. y GARCIA DELGADO, J.L.: Crecimiento y crisis del capitalismo español. Edicusa, Madrid, 1968, p. 141.

(16) GEORGE, P. Guglielmo, R. KAYSER, B. y LACOSTE, Y.: Geografía activa, Ariel, Barcelona, 1966, p. 15.

(17) LACOSTE, Y.: Geografía del subdesarrollo. Ariel, Barcelona, 1971.

(18) RICHARDSON, H.W.: Op. cit.

(19) FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.: "La política regional de los planes españoles de desarrollo". Bol. Est. Econó. XXVIII, agosto, 1972, núm. 86 Univ. Comercial de Deusto, Bilbao, pp. 431—447.

(20) TRICART, J.: Op. cit., p. 76.