

Desarrollo regional y crecimiento económico*

Ningún país económicamente avanzado puede eludir los problemas regionales. En uno, el 40 por 100 de sus habitantes sólo contribuyen a la obtención de la cuarta parte de la renta nacional; en otro, una industrialización anticuada basada en el carbón crea, en zonas de gran extensión, una imperiosa necesidad de reconversión; en otro cualquiera, la capital agrupa al 35 por 100 de su población total; aquí, unas regiones estancadas son desfavorablemente afectadas a causa de la existencia de unas "fronteras muertas" con los países de Este; allí, las peculiares condiciones climatológicas implican una gran dispersión del "habitat"...

A menudo, el malestar económico de las regiones poco favorecidas se refleja, principalmente, en dos importantes hechos: un fuerte paro y una baja renta, aunque estas características no se dan en todos los países con la misma intensidad y amplitud y, por tanto, las medidas a adoptar serán diferentes en cada caso. Podemos distinguir varios tipos de regiones:

Las regiones *subdesarrolladas*, que tienen varias características en común: la industrialización se halla en mantillas, la agricultura no basta para asegurar a sus habitantes un nivel de vida decoroso y, por tanto, emigran en gran número, especialmente los jóvenes, lo que, a su vez, da lugar a nuevas dificultades en el momento que se pretende asegurar a la población que se queda servicios comparables a los otras partes del país. La disminución de las rentas y de la población crean un círculo vicioso, debido a que la disminución de los ingresos de las autoridades

(*) "L'Observateur de l'O. C. D. E.", número 45, abril 1970. Traducción por E. Langa Mora, profesor de la Universidad de Madrid.

locales se ve acompañado de una dilapidación de los recursos de la región y de una reducción de las inversiones privadas.

La ausencia de núcleos suficientemente importantes y atrayentes es, a menudo y en cierta forma, la causa del subdesarrollo. Entre otras, he aquí algunas regiones que presentan estos síntomas: las enormes y poco pobladas zonas del norte de Europa (en Finlandia, Noruega y Suecia), las zonas montañosas de Austria occidental y de Suiza, la mayoría del Mezzogiorno, la Campine de Bélgica y las Ardenas, algunas regiones del Oeste de Francia y los estados del sur de Estados Unidos.

Las regiones *no desarrolladas* presentan características similares, pero necesitan otro tipo de medidas, y se encuentran, sobre todo, en norte del Canadá.

Las *regiones a reconvertir* se caracterizan por una fuerte proporción de industrias en decadencia, estacionarias o de estructura monolítica. Entre los elementos más jóvenes y más calificados de su población se observa una tendencia hacia la emigración; los salarios y la estructura del empleo son inferiores a la media nacional. Un gran número de estas regiones estaban ya industrializadas desde el pasado siglo, pero su infraestructura, tanto técnica como social, se ha quedado anticuada y es insuficiente, lo que contribuye a alejar a las nuevas industrias manufactureras o de servicios. Por tanto, están en decadencia, o no crecen al ritmo medio de la nación. Son los primeros en sentir los efectos de una disminución de la demanda global, produciéndose, en consecuencia, un fuerte paro. Existen en numerosos lugares de las Islas Británicas, en Pennsylvania y Nueva Inglaterra, en Bélgica, en Francia y en Holanda.

OTRO PROBLEMA: LA PROSPERIDAD

Otro problema diferente, pero frecuente en los países de la O. C. D. E., y que exige unos remedios totalmente diferentes, es el planteado en las regiones urbanas con gran densidad de población. Las aglomeraciones de Tokio, Londres y París son los ejemplos clásicos. Pero existen otras muchas —Randstad, en Holanda; Copenhague, el centro de numerosas ciudades de América del Norte— donde la congestión resultante de la prosperidad impone a la comunidad unos costes crecientes.

En este caso, aparece la necesidad de una planificación de orden físico, coordinada. Los expertos opinan que una excesiva absorción de recursos por una pequeña parte del país repercutirá necesariamente en

las demás regiones del país. Por ejemplo, los recursos de la mano de obra están mal empleados en otras regiones del país y en la ciudades las estructuras existentes son insuficientes. Además, las zonas con gran densidad demográfica ejercen una gran atracción sobre los habitantes de las regiones rurales, especialmente sobre las que están aisladas. Este es un fenómeno típico de Noruega y Suecia.

De esta forma, la política regional no se preocupa únicamente de las regiones deprimidas. Los problemas regionales aparecen tanto en el caso de un aumento demográfico rápido (por ejemplo, Holanda) como en el de un gran desequilibrio de la distribución geográfica de la población y de la actividad económica (Alemania, por ejemplo), o, simplemente, cuando se produce un aumento de prosperidad, como es el caso, entre otros, de la superficie edificada por habitante, problema que ya ha sido señalado en varios países, y del desarrollo de la motorización, que exige realizar importantes inversiones en la construcción de carreteras y autopistas.

Asimismo, hay que señalar que en las regiones fronterizas los problemas regionales adquieren un carácter internacional. Es lo que ocurre en numerosas regiones geográficas separadas por barreras políticas. Luxemburgo es un caso claro: a pesar de su reducida superficie, está constituida por regiones diferentes, que tienen intereses económicos comunes con los tres países vecinos. En este caso, la armonización internacional de las políticas regionales es imprescindible. Los mismos problemas se plantean, a veces con caracteres acuciantes, en el interior de los estados federales, especialmente en Canadá y en Estados Unidos.

DE LA REGION A LA NACION

Cada país intenta solucionar sus problemas regionales poniendo en práctica su peculiar política de desarrollo regional, que, en cada caso, está concebida en función de unos imperativos de orden político, constitucional, económico y social, propios del país en cuestión. El grupo de trabajo del Comité de la Industria señala que el objetivo de la política regional es, en general, armonizar el ritmo de desarrollo de las diferentes regiones geográficas de un país a medida que va evolucionando el conjunto de la economía nacional. La política regional puede, por tanto, centrarse en la consecución de un mejor equilibrio entre las tasas de

crecimiento del P. I. B. regional, de la renta de los particulares, de la población, del empleo, etc.

Otro objetivo importante de esta política es la creación de unas condiciones que permitan que todas las regiones puedan contribuir al progreso nacional de acuerdo con la totalidad de recursos de que disponen. Si el principal objetivo de la política regional es ayudar a las regiones deprimidas o subdesarrolladas, o a las regiones que tienen problemas de reconversión especialmente complicados, también se preocupa, en la actualidad, de aplicar ciertas medidas que permitan asegurar una contribución óptima del conjunto de las regiones a la prosperidad nacional.

Por tanto, debemos distinguir dos grandes aspectos de la política regional. El primero se refiere a los objetivos y a las medidas que afectan a las regiones que tienen problemas especiales: reconversión de sectores industriales anticuados, industrialización de regiones que eran exclusivamente agrícolas, alojamiento y empleo de una población en expansión, readaptación de unas estructuras que se han quedado viejas. Estos problemas tienen una amplitud o evolucionan a un ritmo diferente en cada región que se analice.

El segundo aspecto se refiere a los objetivos y a las medidas que se aplican, de forma más o menos general, al conjunto del país. Son, a fin de cuentas, los objetivos y medidas que desde hace tiempo forman parte integrante de la política de la mayoría de los países miembros de la O. C. D. E., pero que, en principio, se habrán concebido dentro de un marco geográfico diferente.

Es decir, el "desarrollo regional", en el sentido que a menudo se le da a este término, cubre un buen número de actividades gubernativas, que se pueden considerar tradicionales, cuya responsabilidad incumbía, al principio, a la administración central, pero en la actualidad han sido confiados a órganos administrativos que tienen una competencia geográfica más limitada. También se engloban en este término las actividades tradicionales que realizaban las autoridades locales, pero que, hoy en día, incumben a un organismo superior o regional. De esta forma, el "regionalismo" es a menudo sinónimo de redistribución geográfica de responsabilidades en la ejecución de tareas administrativas clásicas, en la mayoría de los casos. Este planteamiento afecta especialmente a la enseñanza, la sanidad, la cultura, la agricultura y el turismo.

No obstante, el "desarrollo regional" y otros términos análogos, incluso cuando se refieren a actividades que afectan a todas las regiones

y que son simples redistribuciones en el plano geográfico, añaden una nueva dimensión a las tareas gubernativas tradicionales afectadas: implican la toma de conciencia del clima económico y social imperante en cada región.

HACIA UNA CONCENTRACION ADMINISTRATIVA

En una época de evolución tecnológica acelerada, donde las realizaciones de cualquier especie se llevan a cabo a escala cada vez mayor, en la que la población que vive en cada parte del país desea beneficiarse, cada vez más, del progreso material y social, varios países estiman que es urgente realizar una renovación de los sistemas de administración local. Para ello es necesario que muchas autoridades locales, cuya razón de ser está fundada sobre divisiones históricas, sean concentradas en unidades administrativas más amplias, en las que se pueda planificar sobre una base mayor.

En el Gobierno central, un gran número de agencias o departamentos, en razón de la naturaleza de sus funciones (por ejemplo: obras públicas, industria, transportes, vivienda, educación), tienen un cierto grado de responsabilidad en la planificación y ejecución de las políticas regionales. No obstante, muchos países sienten la necesidad de tener un organismo central que detente la responsabilidad general de la estrategia de la planificación y de la coordinación de las diferentes medidas de política regional.

Este organismo permite ejercer una acción global y continua sobre el desarrollo de las regiones, coordinándolo con los objetivos de carácter general de la planificación nacional. Algunos países han ido todavía más lejos, creando instituciones financieras centrales para financiar los programas de desarrollo regional (por ejemplo, Italia y su "Cassa per il Mezzogiorno").

DIFERENTES MEDIOS PARA CONSEGUIR UN MISMO FIN

Los medios utilizados para aplicar las políticas regionales son múltiples. Pueden afectar al desarrollo de las obras públicas, la asistencia técnica en los trabajos de planificación, la formación, la readaptación y ayuda a la movilidad de la mano de obra, los estímulos financieros o de otro tipo destinados a fomentar la industrialización en ciertas regiones

y, en ciertos casos, la desaceleración del ritmo de desarrollo en las regiones congestionadas en las que se producen grandes presiones sobre la mano de obra y sobre los otros recursos.

Cada país aplica una, o varias medidas, en función de sus problemas y de las condiciones regionales, especialmente del grado de confianza que se otorgue a los estimulantes económicos directos, a los controles, a la mejoría de las infraestructuras y de los recursos humanos. En todos los países la política de desarrollo regional y la planificación afectan tanto al sector público como al privado. Ya que se combinan las medidas destinadas a mejorar la infraestructura y las que tienen por objeto favorecer la localización industrial y el desarrollo de la industria. La experiencia de los países miembros parece demostrar que ningún tipo de medidas es suficiente, por sí mismo, para poder alcanzar todos los objetivos.

Los países examinados reconocen la importancia de una política inteligente de localización industrial. En este campo hay dos tendencias predominantes, que son las que, más o menos, se aplican en la mayoría de los casos: la primera favorece el desplazamiento de la industria hacia regiones con alto nivel de paro y subdesarrollo; la segunda, a la inversa, favorece el desarrollo industrial en las regiones hacia las que emigran los trabajadores.

Las ayudas acordadas a los industriales para compensar las desventajas de su localización en las regiones que se pretenden desarrollar, en vez de instalarse en zonas ya congestionadas, pueden revestir diversas formas: subvenciones o donativos, préstamos, tipos de interés inferiores a los del mercado y ventajas fiscales; su cuantía, duración y condiciones necesarias para poder optar a estas ayudas es diferente en cada país. Además, el grado de severidad con que se ejerce el control sobre la localización de las empresas, varía grandemente.

La experiencia de varios países demuestra que se debe dar gran publicidad al sistema de las ayudas a los industriales y que se debe mantener de forma continuada, para que resulte eficaz. Si los cambios en las zonas geográficas y en las clases o en las condiciones de las ayudas acordadas, son muy frecuentes, puede aparecer una cierta incertidumbre, que quizá dificulte la planificación de las inversiones, las decisiones sobre localización y la expansión, en forma regular, de la economía de las regiones que se pretenden desarrollar, a largo plazo, a través de unas determinadas medidas.

DOCUMENTACION

Finalmente, el grupo de trabajo ha señalado que el alcance y eficacia de los métodos empleados varían considerablemente en cada caso, ya que mientras que en ciertos países éstos empiezan realmente a imponerse, otros están todavía en la fase inicial. En varios países el desequilibrio existente entre las regiones menos favorecidas y el resto del territorio, sobre todo en lo que se refiere a nivel de vida y a perspectivas de crecimiento, continúa siendo muy elevado. La productividad es mucho más baja debido a unas estructuras económicas inadecuadas y a un exceso de personas empleadas en actividades agrícolas y artesanas, que son poco rentables, al igual que en industrias en decadencia. Esto significa que, paralelamente a la consecución de una política de crecimiento global, que todos los países de la O. C. D. E. llevan a cabo, continúa siendo necesaria, y cada día más, la aplicación de unas políticas especiales a nivel regional.

