

El desarrollo regional, una opción axiológica

Se puede intentar justificar una política de desarrollo regional por razones económicas o por motivos axiológicos y de justicia. El enfoque axiológico del problema es el que predomina en las declaraciones programáticas del III Plan de Desarrollo Económico y «Social»: «Sólo en un contexto espacial adecuado—dice, por ejemplo—puede alcanzarse una mejora profunda de las condiciones de vida que permitan a cada español desplegar su personalidad en condiciones óptimas y con una auténtica igualdad de oportunidades» (pág. 171).

Creemos que este enfoque es el único decisivo en favor del desarrollo regional. No queremos decir que no se puedan aducir argumentos económicos en apoyo de esa política de desarrollo. Solamente, que parece claro que las motivaciones puramente económicas nunca serán plenamente convincentes.

Argumentos económicos en pro de la concentración industrial se podrían traer, entre otros, los siguientes:

1) En favor de la concentración industrial en áreas ya desarrolladas se suele ofrecer la tesis de las economías externas y de las economías de escala. Las economías de escala son las que proceden de la gran dimensión de las fábricas y explotaciones. Una fábrica de automóviles, por ejemplo, podrá producir con un coste unitario menor si sus instalaciones están preparadas para 4.000 unidades diarias que si sólo contiene capacidad para 500. En el primer caso, los costes fijos pesan proporcionalmente menos sobre cada unidad y el resultado es que el precio de coste de cada automóvil disminuye. Pues bien: estas grandes empresas tienden, en general a situarse en zonas donde ya existe una determinada infraestructura industrial, facilidad de adquisición de materias primas, de piezas y de productos semielaborados, disponibilidad de mano de obra cualificada, etc. Y estas condiciones para la localización de empresas de grandes dimensiones se suelen dar en zonas geográficas con cierta solera y tradición industrial.

Por otra parte, esas ventajas que denominan economías externas y que suelen existir en regiones con cierto grado de industria-

lización, lo son no sólo para las grandes empresas, sino para todas las demás, en principio. Aparte de las anteriormente enumeradas, se podrían citar: las facilidades y agilidad del crédito, los sistemas de comunicación más desarrollados, la magnitud misma del mercado «in situ», la presencia de un comercio poderoso, el poder disfrutar—empresarios y trabajadores—de toda una amplia gama de servicios.

2) La productividad marginal del trabajo, a igualdad de las demás condiciones, es función de la disponibilidad de medios instrumentales de capital por persona activa. Y es claro que esta disponibilidad de capital instrumental social suele ser mucho mayor en áreas ya desarrolladas.

3) El clima empresarial, la «atmósfera» industrial, el ambiente, suele ser mucho más poderoso y favorable en zonas tradicionalmente industriales.

4) Las oportunidades de empleo—y de cambio de empleo, sin necesidad de traslado de domicilio—son, del mismo modo, más numerosas en puntos ya desarrollados.

5) Normalmente, en el origen de la localización industrial en centros determinados, no encontramos el azar, sino una serie de condiciones naturales determinantes: minería, buenos puertos de mar, nudo natural de comunicaciones, clima, etc.

Pero estos u otros argumentos que militan por la concentración industrial no son, ni mucho menos, definitivos; al menos, tienen determinados límites:

1) No siempre es racional ni necesaria la localización en zonas ya industriales de las empresas de grandes dimensiones. La teoría de la localización industrial defiende que una empresa debe situarse en la equidistancia económica entre las fuentes de materias primas y de otros factores de producción, por un lado, y el mercado, por otro. Cuando las materias primas son de mucho peso y volumen en relación con su valor, la tendencia racional debe ser a implantarse la empresa en las proximidades de tales fuentes de materias primas. Tal es, por ejemplo, el caso del carbón y la empresa siderúrgica (España es una excepción en esta industria, por la facilidad del transporte marítimo del carbón), y, en general, el caso de las industrias transformadoras de productos del campo y de productos ganaderos. Además, en áreas no industriales, estas y otras empresas pueden encontrar mano de obra más barata que en las ya industrializadas.

2) Cuando se llega a un determinado grado de saturación industrial, las economías externas pueden llegar a desaparecer, por el incremento proporcionalmente mayor de los costes que derivan de la propia aglomeración: encarecimiento de los transportes por

la congestión del tráfico, carestía del suelo, costes por la lucha anticontaminación impuesta por los poderes públicos, mayor radicalismo en las reivindicaciones obreras, etc. Esto sin contar los costes sociales, que no inciden directamente en el de las empresas, pero sí en la denominada «calidad de la vida»: contaminación, enfermedades somáticas, psicosomáticas y mentales, masificación, anonimato, aglomeración excesiva, soledad, congestión del tráfico como disfrute, delincuencia, etc.

3) Si fundamentalmente se mantiene la misma estructura fija de la zona industrializada, si no existe una reconversión y renovación tecnológica de esa misma estructura básica, la productividad del trabajo no sólo puede no aumentar, sino caer en la trampa de la ley de la productividad del trabajo finalmente decreciente. Serían zonas que han alcanzado su «madurez económica» en el sentido de envejecimiento, zonas que, por lo mismo, crecen en productividad a un ritmo más lento que otras de industrialización más reciente. La destrucción de la industria de Alemania y Japón durante la segunda guerra mundial, fue, sin duda, un desastre a corto plazo para esos dos países, pero sobre las ruinas de los equipos industriales envejecidos fue posible construir su técnicamente avanzada, moderna y, por lo mismo, poderosa economía.

4) El «clima» empresarial se puede crear allí donde aún no se perciba. Las ventajas económicas que comportan las mayores oportunidades de trabajo y, por lo tanto, la facilidad de adaptación de la demanda a la oferta de mano de obra en las zonas ya industriales se compensan con la conveniencia económica de absorber el paro encubierto en las zonas atrasadas.

5) En cuanto a los recursos naturales como base de una industrialización, se podría afirmar, al menos, lo siguiente: los recursos naturales no siempre escasean en espacios todavía no industriales. Además, la industria transformadora de segundo grado se va independizando cada vez más de la localización de los factores naturales en sentido tradicional: minería, saltos de agua, etc.

Estos y otros contraargumentos son los que, desde el punto de vista estrictamente económico, hacen relativamente opcional esta alternativa: concentración industrial frente a desarrollo regional.

Las razones definitivas en favor del desarrollo regional son de otra naturaleza: políticas y axiológicas. En este terreno los argumentos son abrumadores en una sociedad como la nuestra hoy.

En el Fuero de los Españoles se reconoce el derecho de cada ciudadano a establecer libremente su domicilio en cualquier punto del territorio nacional. Implícitamente se reconoce, pues, también, el derecho a no cambiar de domicilio.

A veces se ha querido minimizar el coste humano y social que supone la emigración a los centros industriales en busca de tra-

bajo. Y se establece la comparación con otros países, los super-industriales. El propio III Plan de Desarrollo (pág. 174) dice que actualmente las migraciones interiores anuales superan el 1 por 100 de la población española; pero añade que este porcentaje es muy inferior al de los países más industrializados, cuyas migraciones interiores anuales llegan a rebasar el 10 por 100 de su población. Lo que el III Plan no dice es que la inercia al traslado de domicilio, el arraigo localista y el coste humano psicológico de la emigración, es mucho más elevado en las sociedades tradicionales, poco desarrolladas, que en las sociedades industriales. El elevado nivel medio de cultura en los países desarrollados facilita el cambio en sentido geográfico, por la mayor facilidad de adaptación del «emigrante» a las condiciones del nuevo medio. No sucede así en sociedades como la española hoy: pasan años y años y todavía recuerda el emigrante (ahora sin comillas) a su región, con nostalgia.

Si el desarrollo es una empresa política, el desarrollo se debe realizar de acuerdo con el sentir de los españoles. Y ¿quién se atrevería a negar que los españoles de zonas atrasadas, aclimatados física y psicológicamente a su entorno geográfico, quisieran no tener que emigrar, al menos de la región, en busca de trabajo, nivel de vida, educación para sus hijos, etc.? ¿No es la voluntad del pueblo la que debe decidir? ¿No es antihumano sacrificar entrañables preferencias ecológicas a la fría técnica de una estrategia de crecimiento global de la economía?

Finalmente, el III Plan programa el desarrollo regional fundamentalmente sobre base urbana, sobre las áreas metropolitanas como centro de difusión regional del desarrollo. Ojalá que esta estrategia no siga la suerte de la de los polos de desarrollo en nuestro país.

Los polos fueron más centros de atracción que de difusión del desarrollo, y a veces han actuado como ventosas de las fuerzas vivas regionales. Nos tememos suceda lo mismo con la estrategia del desarrollo regional sobre base urbana: la progresiva desertización del entorno geográfico, al menos por lo que a Madrid y a la meseta interior se refiere. Mucho más eficaz nos parece la táctica, también esbozada en el III Plan, de los ejes de desarrollo, por un lado, y de promoción de 286 cabeceras de comarca, por otro. Opinamos que a la sociedad española hoy se le puede exigir, en buena ética y en aras del desarrollo, el desarraigo localista dentro de la región, cuando aquél sea necesario, mirando al equilibrio entre ventajas del desarrollo pretendido y coste social del desarraigo; esto lo puede lograr una adecuada política de cabeceras de comarca. Y en cuanto a los ejes de desarrollo parece que su efecto difusor puede ser mucho más tangible y significativo que el de los polos.