

Un sistema de valores para la política regional

Por EUGENIO RECIO FIGUEIRAS*

¿Debe subordinarse el desarrollo regional al ritmo del desarrollo global? ¿La creación de puestos de trabajo debe prevalecer sobre el aumento de productividad? La respuesta nos la ha de dar algún sistema de valores, y el autor ofrece a la discusión un ensayo de cómo se podrían elaborar estos sistemas.

1. LA MODERNA «REGIONAL SCIENCE» NECESITA JUICIOS DE VALOR

Walter Isard, uno de los autores que ha dado mayor impulso en nuestros días a los estudios de economía regional («Methods of Regional Analysis», 1960), propone que se elabore una «Ciencia Regional» a base de un conjunto de conocimientos interdisciplinares, de economistas, geógrafos, urbanistas, políticos, sociólogos, etcétera, que informen sobre los factores que han determinado la distribución geográfica de las unidades de producción y de consumo, la ubicación de las viviendas, la distribución de los factores de producción, etc., y propongan alternativas para la futura evolución de la estructura espacial. Supone, por tanto, que en las investigaciones y programas de ordenación de la política espacial se han de combinar elementos sociales, económicos y culturales. Es decir, que no basta una aséptica teoría económica del espacio como sería la «Regional economics» anglosajona o la «Raumwirtschaftslehre» germana, sino que se requiere un sistema de valores que ponga en orden ese conjunto de conocimientos técnicos que expresan relaciones de causa y efecto, pero no sirven para definir «lo que se

* El autor ha colaborado, como economista, en el equipo de estudio sobre localización industrial en la ponencia de desarrollo regional del III Plan de Desarrollo.

ha de hacer». Se podría resumir la posición de la «Regional Science» afirmando que: el conocimiento de las teorías sobre la problemática socioeconómica de las regiones no sirve por sí sola para establecer un programa de política regional.

Con la aprobación y entrada en vigor del III Plan de Desarrollo han aparecido diferentes obras de economistas, sociólogos y urbanistas en las que cada uno según su especialidad ha analizado la problemática de la política de desarrollo regional, pero en esta comunicación interdisciplinaria ha faltado hasta ahora la aportación del punto de vista axiológico, y esto es lo que pretenden aportar las consideraciones que siguen.

Partimos de un concepto de política regional que, como toda ciencia práctica, necesita de unos juicios de valor para decidir sobre objetivos y utiliza las informaciones de la teoría para ponerlas al servicio de la realización de esos objetivos. Si la teoría encuentra que el espacio es un factor económico que implica costes, la política tendrá que decidir dónde convendrá establecer determinadas industrias para conseguir el objetivo del máximo crecimiento del producto nacional, suponiendo que se haya decidido por este objetivo en contraposición a otros, como por ejemplo, el de un desarrollo uniforme de las rentas regionales.

La consideración valorativa de la «Ciencia Regional» ayudará para formular los objetivos de un modo operativo y jerarquizado de manera que se pueda establecer un plan de acción efectivo. Para esto hay que recurrir a la teoría que nos aciarará el contenido de los posibles objetivos y mostrará las consecuencias que lleva consigo su realización. Al hablar por ejemplo de «desarrollo regional óptimo» (III Plan, pág. 172 de la 3.^a edición), hay que precisar si ese óptimo se refiere a su aportación al crecimiento del producto nacional o a un óptimo de crecimiento regional que suponga un equilibrio entre las regiones o a un óptimo de creación de puestos de trabajo en una región. En cualquiera de estos casos los juicios de valor que determinan la decisión tienen por lo menos un orden de preferencias diferente, si no es el mismo contenido en lo que difieren: ¿se ha de dar prevalencia al criterio de igualación de oportunidades para cada región o al de un ritmo más acelerado de aumento del bienestar general? ¿Hasta qué punto se han de respetar los valores culturales que vinculan a una población con determinado territorio y consiguientemente se utilizará con mayor o menor intensidad el instrumento de los movimientos de población? ¿Cómo se armonizará el ejercicio de la libertad personal para fijar la residencia con la posible conveniencia de fomentar concentraciones económicas? Según esto, trataremos de analizar los posibles objetivos de la política regional en su formulación teórica para descubrir los conflictos de valores, los cuales nos pueden dar, a su vez, una posible pista para explicar la ineficacia de los programas de desarrollo regional de nuestros dos primeros Planes.

2. LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL EN EL CONTEXTO DE LAS TEORIAS DE ECONOMIA ESPACIAL

En los modelos de la teoría general del equilibrio espacial (v. gr., L. Lefebvre: «Allocation in Space. Production, Transport and Industrial Location», Amsterdam, 1958 o E. von Böventer: «Theorie des räumlichen Gleichgewichts», Tübingen, 1962) y de Programación lineal aplicada a la economía espacial (v. gr., J. Tinbergen «The Element of Space in Development Planning» Amsterdam, 1969), se suele dar un determinado objetivo por supuesto, y a partir de él se analizan las exigencias de su realización. El esquema del proceso sería, a grandes rasgos, así: dados unos precios y unas demandas de producción, las empresas de un determinado sector de actividad económica tendrían que localizarse en tal región para conseguir el objetivo «X». Son los modelos más abstractos y por eso se limitan a describir el mecanismo de un modo formal.

Los modelos postkeynesianos (D. Marx «Wachstumsorientierte Regionalpolitik», Göttingen, 1966, H. Giersch «Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik», 1964) parten de un objetivo más concreto: el crecimiento o productividad; pretenden, por tanto, encontrar los medios para **maximalizar la producción de bienes de una determinada región** o para **maximalizar la tasa de desarrollo de una región, dados unos recursos limitados de capital**. J. Tinbergen («Eine neue Raumwirtschaftslehre», en Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft, 1965) formula, con una consideración más macroeconómica, el objetivo de **combinar los factores de producción, los sectores y las localizaciones de modo que se consiga una función de bienestar** o, definiendo el bienestar por la renta «per cápita», **maximalizar la renta «per cápita» de la población existente en varias regiones**.

En el «Simposio Internacional sobre Desarrollo Industrial», celebrado en Atenas del 29 de noviembre al 19 de diciembre de 1967, se sistematizaron los distintos objetivos de la programación del desarrollo a nivel regional de la siguiente forma:

- a) Maximalización de la tasa de crecimiento.
- b) Maximalización del consumo por habitante.
- c) Optimización de la utilización de los terrenos y de las inversiones de infraestructura.
- d) Conservación de los valores naturales e históricos.

Esta formulación no tiene en cuenta la relación y los posibles conflictos que pueden surgir entre la política de desarrollo a nivel nacional y los programas de desarrollo regional; por eso parece más operativo el siguiente catálogo de objetivos que se inspira en distintos trabajos de H. W. Richardson y que coincide en lo sustancial con los que se establecen en el texto del III Plan (pág. 178).

E. RECIO

La política de desarrollo regional puede pretender:

1. Conseguir un óptimo de crecimiento del producto nacional por la asignación óptima de los recursos productivos en el territorio.
2. Reducir las diferencias interregionales en el ritmo de crecimiento económico y en los niveles de bienestar.
3. Mejorar la integración de las economías regionales entre sí para conseguir una economía nacional más integrada.
4. Conseguir cierta igualación en las oportunidades de empleo en las diversas regiones.

3. CONFLICTOS ENTRE OBJETIVOS Y VALORES SUBYACENTES

a) ¿Se puede justificar un menor ritmo de crecimiento global para conseguir el desarrollo armónico de las regiones?

Es evidente que puede haber conflicto entre la óptima localización, desde el punto de vista macroeconómico, de determinadas industrias, y la elevación uniforme del nivel de vida en las regiones o la creación de puestos de trabajo en localidades concretas, porque la productividad regional exige concentraciones de industrias, inversiones de infraestructura, etc., que irían, por lo menos a corto plazo, contra el objetivo de un desarrollo espacial equilibrado, sobre todo, si no se quieren provocar importantes traslados de población.

Aquí, por tanto, nos encontramos con el problema de ponderar el respeto al derecho que cada ciudadano tiene de establecerse donde él quiera y el de exigir determinado grado de bienestar, sabiendo que esto puede retrasar el ritmo de desarrollo de todo el conjunto. Se nos plantea, pues, toda la problemática de la emigración. El valor de los indicadores de bienestar más generalizados como la renta «per cápita» o el número de puestos de trabajo disponibles, está siempre en función del número de personas que residen en determinada región, y entonces hay que preguntarse hasta qué punto se puede exigir el empleo de recursos escasos en regiones en que la productividad será inferior por sus condiciones naturales, y si no sería más racional favorecer el trasvase de población a un medio natural más fértil.

La independencia del medio natural que actualmente tiene la producción por el progreso técnico hace poco aceptable la solución apuntada. Es evidente que ciertas inversiones en infraestructura pueden cambiar el panorama productivo de una región y que, en gran parte, las diferencias regionales de productividad son consecuencias de decisiones humanas. El hecho es cierto, pero este condicionamiento histórico en nada desvirtúa la afirmación de que

puede significar un derroche de recursos escasos el emplearlos en localizaciones donde van a alcanzar niveles más bajos de productividad que si se invirtieran en otras que no se pueden considerar saturadas todavía. Como advierte la teoría de la productividad regional, el factor más relevante para conseguir un óptimo en la asignación del recurso «espacio» son los costes de aglomeración. Esto supone que si hay que evitar costos improductivos por infrautilización de los servicios públicos en regiones con pocas posibilidades de ahorros externos, también puede ocurrir que se produzcan unos costes excesivos por sobrepasarse el grado óptimo de concentración. Lo difícil es fijar tal óptimo, porque está condicionado por factores culturales, institucionales, sociológicos, etc., y varía mucho de una región a otra, dejando siempre un margen de inseguridad por la complejidad de factores que determinan el potencial económico de un lugar.

Hemos advertido, sin embargo, que el conflicto entre los objetivos del óptimo crecimiento del producto nacional y el desarrollo armónico de las regiones es a corto plazo, porque a la larga el aumento de la productividad total al aumentar el poder de compra interior y la competitividad con el exterior irá exigiendo la incorporación de nuevos recursos inexplorados, como afirmó Ricardo al mostrar el mecanismo, ya clásico, de la incorporación de las tierras marginales a la producción y la consiguiente aparición de las rentas de las tierras más fértiles.

b) ¿Cuál es el punto de partida, la planificación regional o la sectorial?

El decidirse por la prevalencia del objetivo del crecimiento global o por el del desarrollo armónico serviría también para resolver este dilema que se presenta a todo planificador.

Parece lógico que para hacer un Plan de Desarrollo se determinen los sectores de actividad económica que son más importantes para la formación del producto social y que después se decida en qué regiones se han de establecer. Así ha procedido la Unión Soviética en sus planes quinquenales, al escoger un sector-guía: la industria pesada, el petróleo, la electricidad, etc., y establecer los balances de materiales y de personal en función de las necesidades de ese sector y de los recursos disponibles.

Si la selectividad se hubiera tomado en serio en los planes españoles, podríamos pensar que también aquí se ha seguido el mismo sistema al publicarse la lista de sectores que podían acogerse a los beneficios de los polos. Parece, sin embargo, que la elección de las regiones que se habían de beneficiar de los polos y las decisiones sobre los sectores de actividad económica, que se han querido impulsar en cada Plan, han seguido caminos distintos sin mucha preocupación de coherencia.

Frente a este planteamiento, que es más propio de los modelos de equilibrio y de la programación lineal, pues parte de unos bienes que se quieren producir y pregunta por la localización óptima, el planteamiento de los modelos macroeconómicos postkeynesianos se puede considerar como más propiamente regional, pues analizando la situación de una región (exceso de mano de obra sin trabajo, notable desigualdad con respecto a la renta media «per cápita» de la nación, abundancia de recursos inactivos, etc.), se pregunta qué industrias se podrían atraer a la región y cómo, qué volumen de inversiones en infraestructura se necesitarían y con qué orden de preferencias habría de comenzarse la acción en las diversas regiones, etc.

A primera vista parece que en esta posición prevalece el criterio de equidad sobre el de eficiencia, que sería el característico del objetivo de la optimización del producto nacional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, si nos situamos en una perspectiva regional, se puede desvirtuar el valor de la equidad si no se jerarquiza bien la prevalencia de los objetivos mediatos del incremento del producto regional, la situación de empleo (por lo menos a corto plazo) y el efecto que se pretenda conseguir en la renta por habitante. El aumento del producto regional puede conseguirse mediante una mayor mecanización y esto no favorecerá el empleo a corto plazo. La renta se podría aumentar con la emigración como dijimos antes. Finalmente, el crecimiento extensivo por la ocupación de recursos inactivos no supone un aumento del nivel de vida si no se consigue un aumento de productividad.

La realización de este objetivo implica, por tanto, un conocimiento adecuado del potencial de recursos en las distintas regiones, del nivel actual de productividad y de las posibilidades de modificar las estructuras productivas en cada una de ellas. Desde el punto de vista de los juicios de valor habría que fundamentar el derecho a escoger el lugar de trabajo.

c) ¿Debe procurarse cierta autonomía que permita a las regiones vivir por su cuenta o es preferible crear interdependencias para reforzar la integración nacional?

F. Buttler encuentra que en la política de los polos de desarrollo no se han conseguido crear las interrelaciones que teóricamente deberían haberse producido («El análisis de atracción y la planificación económica del espacio», en «Boletín de Estudio Económicos», 1972), si fuera válido el fundamento que le servía de base.

La política de las interdependencias económicas la ha practicado la Unión Soviética con los países satélites, fomentando el desarrollo de las industrias más típicas de cada país para favorecer las relaciones de intercambio, pero con la consecuencia de que perdían la posibilidad de vivir fuera del grupo.

A nivel de consideraciones éticas, la cuestión que aquí se plantea es la de definir los criterios que fundamentan los grupos humanos. La integración de los países del Mercado Común en una unidad superior les quita autonomía y creará interdependencias económicas. ¿Supone esto alguna lesión de los derechos de los ciudadanos de estos grupos que, por razones étnicas, culturales e históricas han vivido hasta ahora formando unidades con propia soberanía? La diferencia con la situación de los países del CO-MECON, ¿es sólo porque la decisión de formar una federación se ha tomado de un modo democrático? Y si los habitantes de una región española quieren tener más autonomía que la que de ordinario exigen las otras regiones ¿pueden exigir, por razones étnicas, que se les permita establecer determinadas industrias que tendrán más baja productividad que si se localizaran en otras regiones, pero que son necesarias para alcanzar ese grado de autonomía que se han propuesto?

Técnicamente, W. Isard ha desarrollado en su teoría sobre los «complejos industriales» («Métodos de análisis regional», cap 9) las ventajas de definir las localizaciones, no de industrias sino de conjuntos de industrias interdependientes, y lo ilustra con el análisis que hizo en colaboración con E. W. Schooler y Th. Vietoviez para elegir el complejo industrial más adecuado para el desarrollo potencial de la industria de Puerto Rico. En la misma dirección se orientan los modelos del análisis de atracción de Klaassen y Van Wickeren («Interindustry Relations: an Attraction Model», en H. C. Bos; *Towards Balanced International Growth*, Amsterdam, 1969), que aplica Buttler a la problemática regional española en el artículo citado. En el III Plan de Desarrollo se han recogido estas tendencias en el planteamiento de «las grandes áreas de expansión industrial» (3.ª edición, pág. 194).

Por puras razones técnicas puede, pues, estar justificado lo que no aparece nada claro por los principios éticos: el que unas regiones puedan conseguir mayor grado de autosuficiencia económica que otras con condiciones físicas menos favorables para la instalación de complejos industriales.

d) ¿Se justifica como estrategia regional establecer industrias que creen muchos puestos de trabajo o se han de preferir las que suponen mucha intensidad de capital y elevada productividad?

Es un tema muy controvertido en todas las reuniones de estudio sobre temas del desarrollo. A veces aparece muy claramente la intención de algunos expertos de los países industrializados, que ven una magnífica ocasión de crear mercados para que sus países puedan vender los equipos de producción que van quedando anticuados por el desarrollo tecnológico. Con esto, además, se evitan la concurrencia de los productos que se elaboran en los países en vías de desarrollo, porque tendrán costes más altos al tener sistemas de producción obsoletos.

La experiencia del desarrollo de países actualmente tan industrializados como Alemania y Japón muestra que hay tipos de industrias con mucha intensidad de mano de obra que permiten alcanzar niveles muy altos de productividad y consiguientemente facilitan la capitalización necesaria para que se vaya incorporando el desarrollo tecnológico sin tener que mantener grandes masas humanas con subsidios de paro o lejos del país, trabajando en el extranjero.

Aquí la técnica tiene que contar con un valor indiscutible en cualquier antropología medianamente desarrollada: el trabajo como medio de expresión de la creatividad humana. Este derecho al trabajo que puede entrar en colisión con la productividad del sistema a corto plazo (industrias intensivas en trabajo, «versus» industrias intensivas en capital) ha de entenderse con las salvaguardas que hemos indicado anteriormente en cuanto a la elección del sitio en que uno quiere trabajar.

4. HACIA UNA ESCALA DE VALORES PARA LA POLITICA REGIONAL

A modo de sugerencia, intentamos ahora formular de un modo operativo y jerarquizado la escala de valores que, inspirados en la tradición cristiana, pensamos debe orientar las decisiones de la política regional. No será un catálogo exhaustivo, pues se trata de un primer ensayo que se ofrece a la crítica para su necesario perfeccionamiento. Nos parece, sin embargo, que puede ser práctico, porque lo elaboramos después de haber presentado las distintas alternativas que nos ofrece la técnica y como respuesta a los interrogantes que ella no puede contestar desde su campo.

1.º El bienestar de la persona humana ha de ser el objetivo fundamental de toda política regional. Este bienestar se ha de juzgar en función de la imagen del hombre que resulta de la Revelación y de una antropología empírica. El hombre conseguirá, por tanto, su satisfacción en un equilibrio entre la disposición de bienes y servicios para cubrir sus necesidades biológicas y las condiciones para el desarrollo de sus facultades psíquicas: creatividad, responsabilidad de decisión, seguridad, etc. La emigración que suponga tal desenraizamiento de su medio social que impida el desarrollo de la propia personalidad (caso de muchos traslados al extranjero), lesionaría este valor, lo mismo que el empeñarse en vivir en una región que físicamente no ofrece posibilidades para producir el mínimo de bienes necesarios para la subsistencia (las Hurdes, un desierto, etc.). A medida que aumenta el grado de cultura de una persona resulta más fácil el desarraigo locacional y se podrá, por tanto, contar con una mayor movilidad geográfica para conseguir niveles más altos de eficiencia.

2.º La equidad que exige la identidad radical de la persona humana supone que todos los individuos y grupos disfruten de las mismas oportunidades para realizar el valor primario descrito en el párrafo anterior. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que cada ciudadano, y consiguientemente sus agrupaciones, ordenará su vida según el sentido que él quiera darle sobre la base de sus cualidades e inclinaciones. No se ha de pretender que todas las regiones tengan el mismo nivel de productividad o de industrialización, pero las desigualdades no pueden justificarse por las distintas oportunidades que históricamente han tenido los grupos respectivos: La equidad supone que los ciudadanos de cada región, en unas condiciones históricas dadas, puedan conseguir los rendimientos que correspondan a su actividad, cualquiera que sea la localización en que ésta se realice.

3.º El trabajo, entendido en el sentido de creatividad, es un medio de realización de la persona humana, tan radical como la transmisión del propio ser. La elección de un tipo de trabajo determinado y del lugar geográfico en que se realiza está condicionado por el derecho que tienen las personas con quienes se convive a realizar los valores enunciados anteriormente. Se podrá, por tanto, exigir el derecho a escoger libremente una localización para desempeñar la actividad laboral, cuando el daño que se sufra por no poder ejercitarlo supere el que se pueda causar a terceros por la reducción de productividad o el coste social que esta decisión implique. El no querer utilizar los medios disponibles para integrarse en el medio social que le ofrece trabajo o la persistencia en mantener sistemas obsoletos de producción (caso frecuente en la agricultura o industria artesana) o de organización empresarial, justificaría que el Estado tome medidas, aunque contradiga la voluntad de determinados grupos de ciudadanos.

4.º Los grupos sociales permitirán la realización de las personas que los integran, si su libertad de decisión no resulta prácticamente anulada por la intervención de instancias superiores. La centralización, como sistema de organización de la economía nacional, no debe ser la política obvia, sino más bien la que necesita justificación. No se ha de confundir la función de coordinar, que ciertamente corresponde a los supremos organismos responsables del funcionamiento de todo el mecanismo económico, con un intervencionismo que impida el natural desarrollo de las individualidades, aunque sean de tipo colectivo. En toda medida de organización se ha de tener muy presente la ley detectada por la sociología de la tendencia de los grandes aparatos burocráticos a convertirse en fines de sí mismos. Actualmente el hombre se ve amenazado por el riesgo de que siempre es menor el margen que le queda para configurar su vida por sí mismo. Como medida preventiva, parece aconsejable que se tienda a facilitar la existencia de grupos que con su autonomía puedan obstaculizar la arrolladora presión uniformizante.

5.º Como para la realización de los valores enumerados serán inevitables medidas que de una forma o de otra afecten la situación de diversos grupos, hay que recordar que es también un valor humano fundamental colaborar para aminorar el coste de sacrificios personales que lleven consigo las reestructuraciones. Las medidas especiales que se establezcan para ayudar a estos grupos han de calibrarse debidamente para que conduzcan realmente a la acomodación en una situación de cambio y no se conviertan en privilegios que acentúen los inmovilismos. Naturalmente, tales medidas implican una transferencia de cargas (como, por ejemplo, las de tipo impositivo) que permiten así repartir equitativamente el coste del desarrollo entre los que de un modo inmediato tienen que cambiar su residencia, tipo de trabajo, etc., y los que están bien situados, pero mejorarán aún más su situación por los cambios impuestos a los otros grupos.

Como indicábamos al principio de este último párrafo, la escala de valores que proponemos tiene un carácter de ensayo. Somos conscientes de sus muchas lagunas y no hemos pretendido enunciar todos los valores que pueden constituir la base ética para las decisiones de una política regional transparente. Esto sólo se podrá conseguir después de una sincera confrontación de opiniones, pero para que esto pueda ocurrir, hay que ponerse de acuerdo sobre el método, y nuestra aportación ha querido ser precisamente ofrecer un ejemplo práctico de lo que podría ser la colaboración de los que cultivan las ciencias axiológicas con un equipo de estudios interdisciplinar.

En el trabajo que antecede hemos brindado una opinión, nuestro deseo sería poderla confrontar con otras, porque sólo así se podrá madurar un sistema coherente y realista, y, por consiguiente, operativo.