

Conflicto de objetivos y sistemas ante el desarrollo regional

Por Antonio GUILLEN

Equidistribución sobre crecimiento del producto nacional bruto. Al planteamiento de una política de desarrollo regional debe anteceder esa prioridad básica. Pero la prioridad básica del sistema capitalista ha sido siempre, y lo sigue siendo por su propia naturaleza, una prioridad de producción, una prioridad de crecimiento.

Ante un capítulo sobre la planificación del desarrollo regional, ante el mismo planteamiento de la necesidad o conveniencia de una política económica con este objeto, una pregunta no puede eludirse, la que apunta simplemente a su razón de ser: ¿para qué hace falta este interés por el desarrollo particular de las regiones?, ¿tiene algún sentido, dentro de un plan económico, o es una mera concesión «política» al **folklore**, al **Volksggeist**, al arraigo emotivo de los habitantes de una región en su medio natural? La cuestión se acentúa al constatar que un plan de carácter eminentemente sectorial, como el español, dedica un capítulo—con más o menos fortuna y fundamento—al desarrollo regional.

En realidad, en el fondo de estas cuestiones y de aquellas decisiones planificadoras hay un problema esencial y básicamente ideológico, con evidentes implicaciones y consecuencias inmediatas de orden técnico-económico. Desvelarlo en un cierto sentido—para dejarlo nítidamente planteado—quiere ser el objetivo intentado en este análisis.

OBJETIVOS EN CONFLICTO

Cinco objetivos indica el III Plan en su capítulo sobre el desarrollo regional:

«a) Conseguir el mayor crecimiento posible del producto nacional mediante una asignación óptima de los recursos productivos en el territorio.

»b) Reducir las diferencias interregionales en los niveles de crecimiento económico y de bienestar.

»c) Mejorar la integración de las economías regionales entre sí para conseguir una economía regional más solidaria.

»d) Atenuar la desigualdad en las oportunidades de empleo entre las diversas regiones españolas.

»e) Facilitar una integración más estrecha de España con los mercados internacionales» (1).

De ellos, son los dos primeros los que plantean y resumen la problemática encerrada en todos (salvo, quizá, el último). En otros términos, el primer objetivo señalado apunta a la búsqueda de la máxima producción para todo el territorio nacional—unitariamente asumido—, al mayor crecimiento económico global y a la eficiencia clara en este intento. El segundo objetivo está enfocado hacia la distribución máxima de aquel producto nacional, hacia la igualdad de niveles de renta y hacia el bienestar resultante de esta equidistribución. Indudablemente, dos objetivos tan diferenciados pueden manifestarse con frecuencia en conflicto. Conflicto resuelto, en la práctica, con mil compromisos diversos, que se reducirán, a la postre, en una u otra jerarquización relativa de ambos. La aparente ambigüedad de mantenerlos en un mismo plan—sobre todo, con la pretensión, expresada en él, de «realizar una síntesis»—no es tal en cuanto pueda comprobarse, en un caso límite, la jerarquización real con que han sido colocados. En un caso concreto, exclusivo y conflictivo de intereses, ¿qué solución es considerada más satisfactoria? ¿La directamente encaminada a un mayor crecimiento del PNB, aunque ello represente fomentar la migración interior, y quizá exterior (que ya se procuraría facilitar instituyendo oficinas de emigración, dispensarios, planes de construcción de viviendas, incluso subvenciones, etc.), o la que pretende la creación de nuevos puestos de trabajo en una región hasta entonces menos favorecida, aunque ello represente un esfuerzo costoso o improductivo a un cierto plazo (que también se procuraría reducir, mejorando la infraestructura de esa zona con un mayor gasto público, sustraído, en definitiva, de otras regiones más productivas)?

No planteemos, ni por un momento, la alternativa en un caso extremo (Las Hurdes, la cima del Veleta), mecanismo muy frecuente de defensa para rehuir un problema que, como humano,

(1) **III Plan de Desarrollo Económico y Social**, págs. 178-179. La monografía dedicada al «Desarrollo regional» no ilumina nada nuevo sobre este punto.

nunca se plantea precisamente en sus extremos. Concretemos, por ejemplo, la alternativa así: ¿Es preferible facilitar la instalación nueva de una gran industria en el País Vasco, aumentando también allí la construcción de viviendas para inmigrantes, o facilitar esa misma instalación en La Mancha o en Galicia, construyendo y abaratando sus transportes y comunicaciones con los centros económicos cercanos ya existentes? O de otro modo: ¿Va a ser programado un plan de desarrollo tras el objetivo primordial del crecimiento del PNB, o más bien va a dársele como principal objetivo la igualación de rentas, regionales y personales, del país? (2). La preferencia del primer objetivo antes formulado arrastraría la elección de las zonas industriales en cada alternativa; la preferencia por el segundo, la de regiones menos desarrolladas. La ambigüedad—posible en casos reales en contextura «política»—desaparece ante una jerarquización clara de los objetivos confesados (3).

¿PRODUCCION O DISTRIBUCION?

En realidad, el ejemplo expuesto, referente a la política de desarrollo regional, no es más que un caso particular de la alternativa clave de nuestro mundo económico. Desde que Stuart Mill dividió éste en dos esferas, correspondientes, respectivamente, a la producción y a la distribución, la alternativa quedó formulada. Su manifestación alcanza tanto a la distribución general de la riqueza en el mundo entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas (con el dato diferenciador, en este caso, del absoluto jurídico representado por el «Estado soberano»), como a la distribución del producto nacional entre sus regiones, y a la misma distribución entre los diversos escalones de renta de la región, el país, o el sector de producción. En todos estos casos, la alternativa del político o del economista es siempre la misma: ¿qué ha de prevalecer?, ¿el aumento de producción o la mejor distribución de lo ya producido?

El problema es real, y resulta, además, totalmente imposible sustraerse a él. Las dos opciones—aquí simplificadas—han sido, son, y quizá seguirán siendo siempre, asumidas por unos teóricos o por otros. Ciertamente, la diferencia no es técnico-económica, porque no está planteada a nivel de instrumentos, sino de objetivos. Y esto indica que en su origen está la diversidad de juicios de valor que subyacen a todo cuestionamiento económico y, en general, a toda ciencia social práctica (4).

(2) El indicador base para medir los resultados de un Plan de Desarrollo con este objetivo sería, por ejemplo, la curva de Lorenz, en lugar del incremento anual del P. N. B.

(3) No deja de ser ambiguo y también sintomático, que en los discursos llamados «demagógicos» se aluda claramente a la preeminencia del segundo objetivo, mientras que en los informes llamados «técnicos» se afirme, sin lugar a dudas, la preferencia por el primero.

(4) Este aspecto metodológico está perfectamente expuesto y aclarado por E. Recio: «Algunas causas de la esterilidad de la doctrina social de la Iglesia», en REVISTA DE FOMENTO SOCIAL, núm. 98, abril-junio 1970.

Lo ideológico—incluso en el campo de las cuestiones económicas—no ha quedado sustituido por los complejos razonamientos técnicos, hoy frecuentes e inevitables en esta materia. La «Nueva Economía del Bienestar» es el intento más reciente por encontrar un planteamiento unitario a las cuestiones de preferencia, a base de utilizar conceptos como «coste social» y «preferencias sociales» y tomarlos en cuenta —valorados— en la función de producción. En realidad, con ello no se consigue otra cosa que imponer solapadamente la preferencia por la maximización productiva o, en el mejor de los casos, desplazar al momento subjetivo de valoración del «coste social» el estado de la cuestión. ¿Puede ser «única» la valoración de un «coste social»? ¿No está implicada en su valoración relativa toda la ideología y jerarquización de juicios de valor de cada sujeto particular que invoca estos términos? Evidentemente, la «Nueva Economía del Bienestar» es, como afirma Dobb (5), ella misma una ideología. La ideología que se infiere del planteamiento previo de llamar «bienestar» al consumo de masas, patrocinado por Rostow como salida al exceso de producción. O, dicho de otro modo, la ideología capaz de conceder una muy pequeña valoración negativa al hecho real del «consumidor consumido», con que ha llegado a caracterizarse la actual «sociedad de consumo» (6). En definitiva, la preferencia indiscutida por la producción sobre cualquier tipo de problemas referentes a la distribución (7). ¿Existe un camino mejor de falsear el pregonado mito de la «soberanía del consumidor»?

CAPITALISMO Y SOCIALISMO

Es probable que la alternativa producción-distribución adquiera matices bastante distintos en un contexto socio-económico-histórico o en otro. En la lucha contra la escasez, que hizo nacer a la Economía como ciencia, parece lógicamente conveniente un primer énfasis en el aumento de producción y, por tanto, de productividad. Sin embargo, no dejar de sorprender un poco que, por las mismas fechas en que Stuart Mill y los autores de la escuela clásica se decidieron por insistir más en la producción, Marx y los

(5) Cfr. M. Dobb: **Economía del bienestar y economía del socialismo**, Siglo XXI editores, Madrid, 1971; cfr. también E. J. Mishan: **Los costes del desarrollo económico**, Oikos-tau, Barcelona, 1970.

(6) Cfr. los sugestivos comentarios sobre el término «el consumidor consumido», en A. Jutglar: **Mitología del neocapitalismo**, Seminarios y ediciones, Madrid, 1971.

(7) Curiosamente, los economistas académicos, bien asentados sobre una teoría de la producción matemáticamente precisa y «científica», sienten una misma alergia, casi fisiológica, tanto a la imprecisión del socialismo en el sentido que luego se dirá, como a la teoría del consumo, sobre la que aquél ha de apoyarse, porque ven imposible eliminar de sus ecuaciones variables de tipo «extraeconómico», forzosamente imprecisas. Habría que preguntarse si una concepción del hombre limitada por su afán de exactitud y seguridad es algo más racional y completo que la aceptación de las inseguridades e imprecisiones de toda ciencia social complejiva.

primeros socialistas respondieron optando por dar preferencia a los problemas de la distribución. Y más todavía sorprende que un siglo largo después, con la opulencia como tema de estudio en algunos islotes favorecidos del globo, la alternativa siga vigente, dando especificidad y sentido a los dos sistemas socio-económicos hoy cuestionables: capitalismo y socialismo.

Sería suicida entrar, ni tan siquiera por un momento, en este tema sin definir previamente los términos, en el sentido en que van a ser usados.

No son dos sistemas sólo económicos los enfrentados. Más bien, uno y otro título hace referencia aquí a lo que Heiman llama «sistema social integrado», pluralidad de ideas, instituciones y procesos, que se mantienen juntos mediante una coherente dinámica y que comprende en sí tanto la organización no económica de las actividades económicas, como el «sistema económico» en su parte propia (8). No es, por tanto, el mercado lo que especifica al capitalismo, ni son exclusivas de él la propiedad privada y la racionalidad económica (9). Del mismo modo, no queda tampoco el socialismo definido sin más por un traslado del poder de decisión sobre la inversión desde el particular al sector público, como no basta tampoco ofrecer una planificación—ni siquiera autoritaria, y mucho menos indicativa—para hablar de reforma social. El sustrato hondo de sus especificidades diversas, en cuanto «sistemas sociales integrados», está precisamente en sus objetivos. El objetivo histórico del capitalismo es producir más, y ello en el momento presente, mientras que el socialismo—en su aspecto de «correctivo del capitalismo»—tiene una pretensión suma de realización humana futura, contiene un núcleo de creencias y esperanzas «extraeconómicas» en el hombre, y por ellas es capaz de sacrificar en un momento dado la productividad y la expansión industrial del sistema (10). Socialismo, en este sentido, es el resultado—impreciso, pero exacto—de las críticas al capitalismo por sus contradicciones verificables entre idea y realidad, por el conflicto entre intereses de sus mismos factores colaboradores en la producción (11), y por las incongruencias en aspectos claves de su misma teoría, como la del comercio internacional y el desarrollo económico (12).

(8) Cfr. E. Heiman: **Teoría social de los sistemas económicos**, Tecnos, Madrid, 1968.

(9) Queda, por tanto, muy al margen, bajo estos aspectos, la famosa polémica sobre el cálculo racional de los precios, entre Von Mises, Taylor, Lange y Dobb.

(10) Cfr. R. Heilbroner: **Entre capitalismo y socialismo**, Alianza, Madrid, 1972; cfr. también Heiman, op. cit. Con estas definiciones, la economía rusa de planificación central no puede llamarse, al menos hoy, socialista, y sí lo son, en cambio, los movimientos liberadores latinoamericanos y africanos. Plenamente aceptable, bajo este aspecto, la calificación de «materialismo práctico» que da Aranguren al capitalismo y a la «americanización» de la existencia.

(11) Tesis de Schumpeter, recogida por Sweezy, Gillman, Kidron...

(12) Cfr. G. Myrdal: **Teoría económica y regiones subdesarrolladas**, FCE, México, 1957; en otro aspecto, cfr. Sergio de la Peña: **El antidesarrollo de América Latina**, Siglo XXI editores, México, 1971.

Si el capitalismo, como sistema que todo supedita a la maximización de la producción, es el artífice del fabuloso avance de los últimos dos siglos en la lucha contra la escasez, no por ello deja de ser también causante de la disgregación y parcialización del concepto de hombre que hoy sufrimos. (¡No digamos ya el «paleo-capitalismo», que todo supedita a la maximización de la rentabilidad inmediata!) Hora es ya de reconstruir el sistema, escapando a la obligación de la expansión y volviendo a retomar la visión global del hombre, que no esté subordinada a un simple producto social del obrar humano (13). Una decisión como ésta tiene consecuencias concretas inmediatas.

PRODUCCION «VERSUS» EMPLEO

En el mecanismo operativo de la estructura económica vigente, la preferencia por la distribución se muestra intrínsecamente relacionada con la creación y estabilidad de los puestos de trabajo. Como ya reconociera Pigou, el mal más grave del capitalismo es el paro, y la rebelión contra ese mal es lo que proporciona el impulso más potente al socialismo (14). Frente a un sistema dominado por el fenómeno del ciclo económico, donde la fase depresiva ocasiona inevitablemente—y hasta justifica—un incremento considerable del paro, no es extraño que se haya definido al socialismo como «garantizador para todos del derecho al empleo». Ciertamente, proporcionar empleo a la creciente fuerza de trabajo se ofrece como único instrumento eficaz para su participación en el «pastel nacional».

Una de las contradicciones más apabullantes del funcionamiento del sistema capitalista es la situación de los asalariados en la empresa capitalista, abocados a participar involuntariamente en el riesgo—perder sus puestos de trabajo—, sin hacerlo en el beneficio. La consecución misma del pleno empleo implica un costo, que se hace pagar por el trabajo, a través del efecto inmediato de aquél sobre la inflación o, de un modo todavía más directo, a través de una reducción expresa de su salario (15). El famoso «incómodo triángulo» (pleno empleo, exigencias salariales y estabilidad de precios), expuesto hace ya años en el «Economist», de Londres, es un esquema sugerente de esta realidad. Su tesis, verificada en las economías capitalistas, es la imposibilidad real de mantener simultáneamente un pleno empleo total, una contratación

(13) Esta es precisamente la tesis de Heiman en su interesante obra arriba citada. Por desgracia, el concepto de «homo oeconomicus», aunque suavizado, sigue vigente en la teoría.

(14) Cfr. A. C. Pigou: **Socialismo y capitalismo comparados**, Ariel, Barcelona, 1968.

(15) Cfr. J. Gillman: **Prosperidad en crisis**, Anagrama, Barcelona, 1971, y M. Kidron: **El capitalismo occidental de la posguerra**, Guadarrama, Madrid, 1971. El concepto marxista del «ejército de reserva» sigue siendo válido, pese a que la explicación y planteamiento actuales sean más complejos.

colectiva completamente libre y unos precios estables. Cualquiera de las tres cosas habrá de ser sacrificada o, si no, las tres modificadas. El pleno empleo, mantenido el nivel de los salarios, ha de producir inflación. Si es la estabilidad de precios lo que se mantiene, el pleno empleo tiene que producir una baja en los salarios. En cualquier caso, por tanto, provoca una disminución del poder de compra para el asalariado.

La solución se ha ido buscando en mantener una tasa más o menos tolerable de desempleo. Y cuando ello no es posible, el instrumento aplicado ha venido a ser la militarización y carrera de armamentos creciente—poco acorde con cualquier concepto de bienestar—, o bien un incremento relativo del gasto público, nunca suficientemente grande para no reducir—dicen—el incentivo a la inversión privada (16).

El conflicto entre objetivos que formulábamos al principio, y que luego repetíamos en una alternativa al nivel de «sistemas sociales integrados», puede volver a ser repetido ahora al nivel de medidas, concretas y bien operativas, de política económica: o buscamos preferentemente la maximización de la producción, o pretendemos preferentemente la maximización en la creación de puestos de trabajo allá donde éstos son demandados. Cualquier cuestión sobre la automatización o no de una empresa, o sobre el lugar de instalación de nuevas industrias, o sobre la aplicación de una política de polos de desarrollo, es posterior a la resolución dada a esta alternativa. Porque se manifiesta, en realidad, como consecuencia obvia e inmediata de la jerarquización previa de los objetivos, y de la adopción consecuente de uno u otro sistema socio-económico: el supeditado a la expansión de la producción, o el que subordina realmente este objetivo a la equidistribución del consumo (17).

A MODO DE CONCLUSION

No era el objeto de este artículo comprobar si se cumplen o no los objetivos explicitados en el III Plan, referentes a la política de desarrollo regional. Ni siquiera detectar la posible incongruencia entre estos objetivos y la aplicación de medidas económicas propuestas por los mismos planificadores. La pretensión única de estas líneas era desvelar la imposibilidad radical de sintetizar ambos campos de objetivos en un plano de igualdad, y la indicación de su jerarquización relativa como única vía real de compromiso.

(16) Cfr. Gillman, *op. cit.*; Kidron, *op. cit.*

(17) De ahí, precisamente, que una simple medida de política económica pueda ser observada desde el punto de vista ético, ya que un análisis de sus motivaciones deja manifestar la jerarquización de objetivos subyacentes, consciente o inconscientemente, en el sujeto económico. La jerarquización implica siempre unos juicios de valor, y éstos son esencialmente susceptibles de un tratamiento ético.

No creo que sea delito, en principio, elaborar una u otra jerarquía relativa. Sí puede serlo, en cambio, mantener y deducir consecuencias de una jerarquización absolutamente distinta a la confesada, pregonada y aplaudida a diario. Más que nada porque puede provocarnos confusión, a lo mejor, seguir viendo a los gallegos marchar a Alemania, y a los manchegos colocarse en Vizcaya, a la misma velocidad creciente que antes de oír hablar, en nuestra planificación, de desarrollo regional.