

INT-1209

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

1209

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

## DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento L/9

### LA CRISIS DE LA PLANIFICACION REGIONAL CONVENCIONAL \*/

José Luis Curbelo



(\*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES, se ha tomado de Curbelo, J. Andalucía: crecimiento y equidad, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 1990.



Crecimiento y Equidad (Seville: Instituto de  
Desarrollo Regional)  
**CAPITULO I**

**LA CRISIS DE LA PLANIFICACION REGIONAL  
CONVENCIONAL**

Desde sus orígenes — después de la Segunda Guerra Mundial — la evolución de la teoría de la planificación del desarrollo regional ha estado ligada a la de las escuelas dominantes en la Economía de Desarrollo, y más concretamente a las escuelas de la *modernización* y el *desarrollismo*, que han sido la base de los enfoques más influyentes en la disciplina. Este capítulo *presenta* las bases conceptuales y metodológicas de la planificación regional convencional, *resalta* sus contradicciones y compromisos, y *analiza* su crisis en el contexto de la crisis del Estado del Bienestar.

**1.1 - El Análisis Regional Convencional**

**1.1.1 - La Tradición Modernizadora**

Los primeros balbuceos de la Economía Regional como disciplina autónoma se vieron fuertemente influenciados por la escuela de la *modernización* que constituía entonces el paradigma dominante en la Economía del Desarrollo, y que aceptaba la existencia de un "modelo normal de crecimiento" que garantizaba (a través de los mecanismos del mercado) la convergencia entre zonas con distintos niveles de desarrollo. El atraso regional se percibía como un problema temporal y era consecuencia de dos hechos naturales: el que el progreso económico "no aparece en todos los lugares al mismo tiempo," y que "una vez que el progreso económico ha aparecido existen fuerzas poderosas que concentran su crecimiento alrededor de los puntos iniciales."

No obstante, la convergencia interregional tendría lugar a largo plazo gracias a la existencia del llamado "punto de inflexión de Lewis" a partir del cual las desigualdades empezarían a reducirse.<sup>1</sup> Las regiones más atrasadas conseguirían

---

<sup>1</sup> Ver Williamson, J. (1.965) "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns," en *Economic Development and Cultural Change*, 13.

rán igualarse a las desarrolladas porque "un avance en un punto supone presiones, tensiones y compulsiones hacia el crecimiento en otros puntos." Esta convergencia es posible gracias a la absorción por los sectores más dinámicos de la economía de la mano de obra excedentaria, el subsecuente incremento en la productividad, y el libre fluir de los recursos productivos.

De acuerdo con esta escuela no hay lugar para conflictos interregionales. Las regiones están subdesarrolladas porque han permanecido al margen de la integración en el mercado, y, por consiguiente, la única razón para la intervención del estado es la eliminación de las posibles barreras para su plena integración. Los primeros analistas regionales estaban convencidos de que el mecanismo del mercado, por sí solo, podía garantizar progreso para todas las regiones a través de la difusión (*trickle down*<sup>3</sup>) de prosperidad desde las regiones ricas a las pobres. El dictado instrumental para acelerar el de otra forma lento proceso de convergencia era, en esencia, mejorar los intercambios comerciales, y "poner los precios en orden". Para Borts y Stein,<sup>4</sup> el equilibrio interregional en renta per-cápita y tasas de beneficio es inevitable porque el capital se desplazará desde las áreas centrales con altos ratios K/L a las áreas periféricas buscando mayores retornos marginales para las inversiones. Al mismo tiempo, el trabajo se desplazará desde las regiones de baja productividad en busca de los salarios más altos del centro.

### 1.1.2 - La Tradición Desarrollista

La tradición *desarrollista* en los estudios regionales está íntimamente ligada al trabajo de Gunnar Myrdal y a la obra enciclopédica de Harvey Perloff *et al.*<sup>4</sup> A pesar de que la línea argumental básica de esta escuela es similar a la de la anterior, se diferencia de aquella en la evaluación del funcionamiento a largo plazo del mecanismo del mercado. Se argumenta que el crecimiento económico

<sup>3</sup> Gunnar Myrdal usa la terminología *backwash-spread* en paralelo a la de *polarization-trickle down* de Albert Hirschman. Este último autor ha propuesto recientemente una combinación de *polarization* y *spread* como la nomenclatura más apropiada. Ver Hirschman, A. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (Cambridge University Press); Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Londres: Duckworth).

<sup>4</sup> Borts, G. y Stein, J. (1962) *Economic Growth in a Free Economy* (New York: Columbia University Press).

<sup>5</sup> Myrdal, G. (1957) op cit. Perloff, H. et al. (1960) *Regions, Resources, and Economic Growth* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

nacional conduce a las distintas regiones por senderos diferentes de crecimiento y estancamiento, los cuales se reproducen a través de un proceso de "causación cumulativa y circular" en el que algunas áreas, probablemente en respuesta a los cambios en la estructura nacional, pueden crecer y progresivamente ser más ricas, mientras otras pueden experimentar un declive absoluto en su volumen de actividades económicas.<sup>5</sup> La tendencia es a que las regiones más desarrolladas continúen su espiral de crecimiento dada la magnitud superior de sus economías de escala, mientras las regiones más atrasadas quedarían estancadas.

Aunque la escuela de la modernización ha estado siempre presente en los estudios regionales, la tradición desarrollista ha sido (y es) la más influyente en la elaboración de políticas regionales, siendo la que, de alguna forma, se identifica como la aproximación ortodoxa a la planificación del desarrollo regional, habiendo dado lugar (o incorporado) algunos de los conceptos más relevantes de la disciplina, como "polarización", *trickle-down*, "polo de crecimiento", o "economías de aglomeración". Al rechazarse la idea de la convergencia automática, se justifica la intervención del estado, cuyo papel es el de descubrir las posibilidades latentes de inversión en las regiones subdesarrolladas, con el fin de dirigir hacia éstas al capital privado. En este proceso, las inversiones públicas pueden ser cuaniosas, sin por ello pretender alterar la lógica de asignación del mercado, sino hacer las regiones periféricas más atractivas para éste, de modo que al absorberse el exceso de mano de obra, la aparición del "punto de inflexión de Lewis" pueda adelantarse en el tiempo.

## 1.2 - La Política de Desarrollo Regional Durante el Estado del Bienestar

La coordinación de las políticas regionales corrió desde la postguerra hasta los inicios de los setenta por cuenta del Estado, quien, en el sistema capitalista juega dos funciones esenciales, interdependientes e internamente contradictorias:<sup>6</sup> Primero, el estado promueve la *acumulación* capitalista proporcionando un entorno que posibilita la extracción y apropiación privada de la necesaria

<sup>5</sup> Weaver, C. (1984) *Regional Development and the Local Community* (Chichester: John Wiley and Sons).

<sup>6</sup> Ver O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State* (Nueva York: St. Martin's Press);

Habermas, J. (1973) *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press); Offe, C. (1975) "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", en Lindberg, L. et al (eds) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism* (Londres: Lexington).

plusvalía utilizando para ello recursos extraídos de todos los segmentos de la sociedad.<sup>7</sup> Por ejemplo, el estado garantiza los derechos de propiedad, gestiona la moneda, institucionaliza los contratos de trabajo, salvaguarda la ley y el orden, protege las inversiones en el extranjero, etc...

Segundo, el estado *legítima* el orden capitalista en tanto que toma compatibles los intereses contradictorios del trabajo y el capital. Esta función la realiza, en parte, a nivel ideológico, haciendo pasar operaciones de interés privado como operaciones de interés general, y, en parte, obteniendo del capital concesiones en favor del trabajo y de la sociedad en su conjunto.<sup>8</sup> El estado, presentándose como independiente del capital, posibilita un resultado colectivo que los capitalistas individuales, forzados por la competencia e independientemente de sus posiciones individuales, no podrían llevar a cabo.

Las funciones de acumulación y legitimación no son independientes, dándose el caso de que muchas de las actividades del estado operan en dos frentes y benefician tanto al capital como al trabajo; por ejemplo: sanidad pública, educación gratuita y obligatoria, etc... Para que ambas funciones puedan coexistir el estado tiene que establecer un nivel de consenso social (pacto social) mínimo,<sup>10</sup> sin con ello resolver su carácter contradictorio que va a manifestarse con crudeza en los períodos de crisis.

En cierto sentido la planificación del desarrollo regional era una actividad que ayudaba al Estado del Bienestar a compatibilizar ambas funciones. La política regional convencional puede pensarse como una política asistencial de carácter territorial (*place - oriented*) que responde a tensiones políticas y no altera la lógica básica, de primacía de la acumulación, del sistema económico. El carácter desigual del crecimiento capitalista y la concentración en ciertos lugares (regiones) de bolsas de pobreza y desempleo, unidos a la distinta movilidad de los factores trabajo y capital (lo que contraría los presupuestos neoclásicos), son, sin lugar a dudas, una fuente de conflictos sociales (a veces en estado latente) que amenazan la legitimidad del sistema económico y, eventualmente, del mismo estado.

La política regional puesta en práctica por el Estado del Bienestar colaboraba

<sup>7</sup> Johnston, R. (1.985) "The State, the Region, and the Division of Labor" en Scott, A. y Storper, M. *Production, Work, Territory* (Boston: Allen and Unwin).

<sup>8</sup> Ejemplos en este sentido son la imposición de regulaciones laborales y condiciones de seguridad en el trabajo, vacaciones mínimas, leyes medioambientales, etc...

<sup>10</sup> Clark, G. y Dear, M. (1.984) *State Apparatus* (Boston: Allen and Unwin).

a la expansión de la acumulación privada, en tanto que operaba a través de los segmentos más eficientes del sector privado, nacional e internacional — dado que la dinamización de las iniciativas regionales no tenía una prioridad especial— ayudándoles en su reproducción ampliada a través de la apertura de nuevos mercados y de la mercantilización de los últimos remanentes de relaciones precapitalistas aún existentes en las regiones atrasadas.<sup>11</sup> El atraso regional relativo era así una condición necesaria,<sup>12</sup> pero no suficiente, para que una región fuese sujeto de políticas regionales, siendo importantes otras consideraciones de orden político y social, así como la evidente ineficiencia que para la economía nacional representa la existencia de recursos ociosos en las regiones subdesarrolladas.

La planificación regional era secundaria y dependiente de la obtención de tasas de crecimiento altas y estables, y respondía a una lógica similar a las otras políticas del Estado del Bienestar: fundamentalmente, la necesidad de conciliar criterios de eficiencia y equidad. El análisis regional, al aceptar la supremacía del mercado y su poder teleológico para producir asignaciones eficientes de recursos en el espacio, era víctima de sus propios presupuestos, en tanto que aceptaba que si existían regiones subdesarrolladas era porque la inversión en éstas no era eficiente y, por tanto, cualquier desviación de recursos iba a afectar la eficiencia global del sistema. En este sentido, la introducción de criterios redistributivos en la política económica crea resultados de *second - best*. Se aceptaba, en última instancia, que el crecimiento regional es un fenómeno "competitivo" lo que significa que una región crece "a expensas de otra."<sup>13</sup>

Las estrategias de desarrollo regional propuestas, si bien podían adoptar diagnósticos y recetas procedentes de cualquiera de las dos escuelas referidas en el epígrafe anterior, se basaban en la "movilización" de los factores productivos (lo que es coherente con la ya referida teorización de las diferencias regionales como resultantes de la dotación diferencial de aquellos) en busca del uso más

<sup>11</sup> Esta mercantilización fue muy clara en la política regional de los países del sur de Europa.

<sup>12</sup> Esta afirmación no excluye la intervención pública en regiones "avanzadas", si bien esta intervención no se presentaba como política de desarrollo regional sino como política sectorial o, incluso, de descongestión urbana.

<sup>13</sup> Las distintas teorías del desarrollo regional pueden categorizarse según conciben el crecimiento regional como un fenómeno "competitivo" o "generativo". Este último enfoque ve el crecimiento nacional como el resultado del crecimiento integrado de todas las regiones. Ver Richardson, H. (1.984) "Regional Policy in a Slow - Growth Economy" en Demko, G. (ed) *Regional Development: Problems and Policies in Eastern and Western Europe* (Nueva York: St. Martin's Press).

eficiente de los recursos existentes y la maximización del crecimiento agregado. La idea básica era la generación, en este caso descentralizada espacialmente, de economías de aglomeración, para, a partir de ellas, redistribuir parte de ese crecimiento a las clases y/o zonas no integradas en el proceso de crecimiento. Esta política regional que activamente ayudaba al capital a desplazarse a las regiones problemáticas, era, en otras ocasiones, cuando los costes de la movilización de los recursos regionales eran excesivamente altos, completada con incentivos<sup>14</sup> al factor trabajo para que se desplazase a las regiones avanzadas, produciéndose así una convergencia regional un tanto espúrea.

La redistribución de recursos a las regiones atrasadas podía ser mantenida a nivel nacional mientras ello no mermase el crecimiento de las regiones prósperas, y la tasa nacional de crecimiento agregado continuase competitiva en el contexto internacional. Utilizando un argumento eminentemente Paretiano, Aschcroft<sup>15</sup> escribe:

*"Si el trabajo no puede ser inducido a migrar desde la región deprimida a la próspera, entonces una política de relocalización de empresas sólo podría ser justificada si el valor neto actual (VNA) del producto perdido por la existencia de desempleo en las áreas deprimidas es mayor que el VNA del producto obtenido si las empresas deciden permanecer en sus localizaciones originales más productivas"*

En cierto sentido, esta concepción "competitiva" del crecimiento regional, ligada a la dependencia del desarrollo regional del crecimiento nacional permea toda la política regional llevada a cabo durante el Estado del Bienestar y explica la ausencia de teorías de desarrollo regional apropiadas para periodos con tasas de crecimiento económico inestables o limitadas. Respecto a la función de la ideología del crecimiento en los estudios regionales puede concordarse con la valoración de Noam Chomsky

*"La idea de que el crecimiento económico proseguirá indefinidamente ha sido un mecanismo muy efectivo para controlar y limitar las demandas de distribución de riqueza...La noción de un crecimiento sin límites pudo ser empleada para llegar al consenso, en vez de al conflicto, al sustituir las demandas por la redistribución de la riqueza, las cuales*

<sup>14</sup> Estos incentivos, a su vez, podían ser "activos" (subsidios para la emigración, información sobre oportunidades de empleo, etc.) o "pasivos" (política agraria que impidiese la reproducción de la economía campesina).

<sup>15</sup> Aschcroft, B. (1.984) "An Assessment of Regional Policies and Programs in Western Europe" en Demko, G. (ed) op cit.

*hubieran sido ciertamente oídas si uno no puede esperar ganar más beneficios de algún otro modo".<sup>16</sup>*

Siguiendo el marco analítico del enfoque desarrollista, la planificación del desarrollo regional estaba a cargo de los gobiernos centrales. En términos prácticos, tanto los países con sistemas administrativos descentralizados (República Federal Alemana o Italia) como los más centralizados (Francia, España de Franco, etc...) usaron ideas y conceptos similares en sus intentos de reducir las diferencias en el desempeño económico y el nivel de vida de las distintas regiones. La idea de "polarización" pasó a ser central en el análisis regional, tanto en el diagnóstico de las deficiencias regionales (ausencia de fuerzas polarizadoras regionales) como en la definición de estrategias de desarrollo regional (polos de desarrollo). Friedmann, Alonso, Boudeville y Perroux,<sup>17</sup> se convirtieron en referencias imprescindibles en los artículos y libros sobre el tema, mientras que los planificadores regionales ocuparon sus energías identificando sectores "clave" para el crecimiento y evaluando sus ligazones hacia adelante y hacia atrás de modo que los incentivos públicos y la inversión privada pudieran canalizarse hacia los sectores que debieran "tirar" de la estructura económica regional.

Los planes de desarrollo regional constaban generalmente de dos fases. En la primera, se definían los sectores clave de la estrategia de desarrollo y el lugar al que se iban a dirigir las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura técnica y social. En la segunda, se concedían subsidios, ventajitas fiscales, y otros tipos de ayudas financieras a las empresas de los sectores claves que decidieran localizarse dentro del área designada. La intensidad de la intervención variaba con la severidad económica y socio - política del problema regional y/o el compromiso redistributivo que el estado central adquiría. Mientras en algunos países el estado limitó su compromiso a la concesión de incentivos a las empresas que se localizaban en unas áreas concretas, en otros casos, como en el *Mezzogiorno*,<sup>18</sup> fue él mismo quien financió la creación de empresas "íde- res". Entre ambos extremos existe una amplia variedad de combinaciones de

<sup>16</sup> En Oltmans, W. (ed) (1.974) *On Growth* (Nueva York: Capricorn Books)

<sup>17</sup> Friedmann, J. y Alonso, W. (varias ediciones) *Regional Development and Planning: A Reader* (Cambridge: The MIT Press); Boudeville, J. (1.966) *Problems of Regional Economic Planning* (Edinburg: Edinburg University Press); Perroux, F. (1.979) "Note sur la Notion de Pole de Croissance" en Livingstone, I. (ed) *Development Economics and Policy* (Londres: George Allen & Unwin).

<sup>18</sup> Para el modelo analítico ver Chenery, H. et al. (1.953) *The Structure of Growth of the Italian Economy* (Roma: U.S. Mutual Security Agency). Para una discusión más política e institucional

incentivos y soluciones institucionales, si bien los gobiernos regionales y las autoridades locales, o las instituciones creadas para gestionar los programas regionales (por ejemplo, la *Cassa per lo sviluppo del Mezzogiorno* en Italia o las Gerencias de los Polos en España), tuvieron un poder económico, financiero, legal, geográfico o ideológico muy reducido.<sup>19</sup> Estas instancias de poder eran las administradoras de la política nacional, que era más sectorial que regional y que, sobre todo, dependía fuertemente del gasto público.

No obstante, la política de desarrollo regional carecía de enemigos articulados y ello debido a sus efectos sobre los mecanismos de acumulación y legitimación. En relación a los primeros ya hemos referido la importancia de que la política regional no fuese un obstáculo para el proceso de acumulación de las regiones desarrolladas y no tuviese efectos diversos sobre los equilibrios macroeconómicos nacionales. Así, (1) las regiones desarrolladas se beneficiaron de la política regional en tanto que para hacer frente a las necesidades del crecimiento de las regiones periféricas incorporaban factores productivos hasta entonces escasamente valorizados, puesto que la pobreza de las regiones más débiles actúa como límite al mercado potencial de las regiones más fuertes y opera, por tanto, contra su continua expansión. En este sentido, es un hecho que las ligazones hacia adelante y hacia atrás, consecuencia de los nuevos desarrollos industriales, beneficiaron sobremanera a las empresas del "centro".

(2) A nivel de la economía en su conjunto, y a pesar de que no existe una evaluación definitiva al respecto, es razonable argumentar, siguiendo una lógica eminentemente Keynesiana, que la redistribución espacial de la demanda agregada nacional aminora las presiones inflacionistas existentes en el conjunto del país y, especialmente, en sus áreas más desarrolladas. Si el crecimiento de la demanda agregada está limitado por la inflación, una reducción de los equilibrios sociales en la oferta y demanda de trabajo permite al gobierno incrementar el empleo y el producto nacional sin violar la restricción inflacionista.<sup>20</sup> Factores adicionales en esta dirección son la absorción de algunas de las presiones que un crecimiento adicional hubiera ejercido sobre el medio ambien-

ver Holland, S. (1.971) "Regional Underdevelopment in a Developed Economy: The Italian Case" en *Regional Studies*, vol 2; y Holland, S. (ed) (1.972) *The State as Entrepreneur* (Londres: Weidenfeld and Nicolson).

<sup>19</sup> Ver Goodwin, M. y Duncan, S. (1.986) "The Local State and Local Economic Policy: Political Mobilization or Economic Generation" en *Capital and Class*, 27.

<sup>20</sup> Este argumento fue desarrollado por Brian Ashcroft (ver op cit.), quien argumenta que la tasa de inflación nacional debe ser más sensible a la reducción de un empleo en las áreas no asistidas (centro) que a la creación de un empleo en las áreas asistidas (periferia). Esta posición, que para

te y la dotación de infraestructuras del centro.

(3) Las burguesías industriales de la región periférica, que estuvieron inicialmente debilitadas por el advenimiento de la "gran industria", la expansión hacia las periferias de los mercados centrales, la política de incentivos industriales (que apoyaba a los agentes más modernos de la estructura industrial), y que raramente fueron capaces de articular su capital y capacidad empresarial con una dinámica modernizadora que imponía barreras de entrada muy altas, encontraron nuevas formas de valorización (tales como servicios de consumo, especulación inmobiliaria, construcción, etc...) que casi nunca incluían actividades manufactureras.<sup>21</sup>

Completando estos argumentos, y profundizando en las funciones legitimadoras de la política regional, es importante, además de recordar la conveniencia política de reducir las disparidades regionales si estas ponen en cuestión la propia viabilidad del proyecto "nacional", tener presente que la "ilusión" del desarrollo sirvió (y sirve) como mecanismo legitimador capaz de cooptar o tomar testimoniales las voces críticas del modelo de acumulación que pudieran aparecer. Esta realidad se vio facilitada por el hecho de que la *economía regional* en cuanto disciplina se ha desarrollado hasta nuestros días con bastante indefinición respecto al significado de la idea de *equidad*.

Mientras que las políticas de desarrollo en sentido más general pueden ser evaluadas según su contribución a la reducción de las diferencias de nivel de vida y/o ingreso entre las distintas clases o grupos sociales, esa evaluación, en el contexto de las políticas de desarrollo regional, adquiere un carácter eminentemente *metonímico*<sup>22</sup> que le permite no cuestionar la estructura social básica de la economía. Esta ambigüedad presenta la "ventaja" de no tener que especificar el grupo social que se beneficia de la eventual redistribución, siendo, como escribe Gore,<sup>23</sup>

---

ser cierta necesita que los gobiernos no tengan otro objetivo que el control de la tasa de inflación, es también defendida por Gore, Ch. (1.984) *Regions in Question* (Londres: Methuen). Este análisis no contradice, sino que por el contrario complementa, la posición más tradicional (empíricamente comprobable en el caso Británico durante los 50 y los 60) que argumenta que las presiones inflacionarias pueden ser controlables a través de acuerdos salariales en el contexto del Estado del Bienestar. En términos más humildes, las políticas regionales tienen el potencial de ayudar a suavizar las presiones inflacionarias.

<sup>22</sup> Una *metonimia* es una alteración del sentido normal de las palabras por el empleo de la causa por el efecto, del todo por la parte, del continente por el contenido, de la materia de un artefacto por ese artefacto.

<sup>23</sup> Gore, Ch. (1.984) op cit.

“...posible, en nombre de desarrollar un área, promover la acumulación privada de capital...sin por ello garantizar que ese área se está desarrollando, lo que será un añadido de la acumulación privada.”

De hecho, el objetivo de la equidad interregional permite la manipulación de la idea de “redistribución (interpersonal o interclasista) con crecimiento”, que es básica en la consecución de cualquier pacto social, y sustituirla por la generalmente menos peligrosa para estabilidad del sistema, y políticamente muy importante, idea de “legitimación con acumulación”. De este modo, el objetivo del “equilibrio interregional” fue, a pesar de sus resultados contradictorios, funcional para el establecimiento de los pactos sociales necesarios para consolidación del Estado del Bienestar. Los grupos sociales de las regiones beneficiadas por la política regional unían sus esfuerzos entre sí y con los grupos sociales nacionales en el apoyo a un, poco explicitado, “pacto regionalista” que se articulaba en los “pactos nacionales” alrededor de una nunca bien definida idea de “desarrollo regional”.

### 1.3 - Crisis de Crecimiento, Crisis de Legitimidad, y Crisis de la Planificación Regional

Hasta comienzos de los años setenta la planificación regional aparecía como una disciplina en auge que, como hemos dicho, se basaba en el mantenimiento de altas tasas de crecimiento agregado y en la ideología del *trickle - down*, no cuestionándose, por tanto, ni el modelo de desarrollo, global o de la región a desarrollar, ni los efectos de la política regional sobre la distribución interregional de los frutos del crecimiento.

El auge de la disciplina se asentaba en sus *aparentes* éxitos para reducir las disparidades regionales, medidas estas en función del PIB y la renta per-cápita o la productividad laboral. Sin embargo, la inflexión de la tendencia a la convergencia que tiene lugar a partir los inicios de los setenta desestabilizó las débiles bases teóricas y políticas sobre las que se asentaba la política regional seguida en los años previos, concluyéndose que los éxitos de la política regional se debían menos a sus efectos dinamizadores de las regiones periféricas que a los resultados beneficiosos que en los indicadores “per cápita” tenía la reducción de los denominadores como consecuencia de los acentuados procesos migratorios y las altas tasas de crecimiento agregado. En este sentido, el

deterioro de los indicadores de convergencia regional<sup>24</sup> no es el resultado de los efectos de la crisis económica sobre los sectores económicos de las regiones periféricas, como es el caso de las regiones centrales en las que existen procesos de reestructuración económica, sino el resultado de una crisis más amplia que afecta a las regiones subdesarrolladas a través del estancamiento de los flujos migratorios.

Contradicho el dinamismo de los efectos de *trickle - down* durante los periodos de crecimiento no es de extrañar que crezca el escepticismo acerca de la efectividad de la política regional convencional en periodos de crecimiento lento, de modo que las regiones periféricas no pueden continuar “esperando” a que sus problemas de desarrollo vayan a ser resueltos automáticamente. En cierto sentido, la estrategia de “redistribución espacial con crecimiento agregado”<sup>25</sup> dominante en el análisis regional convencional, jugó un papel ideológico pernicioso en tanto que eliminó la posibilidad de planificación regional sin crecimiento.

Ahora bien, la crisis de la disciplina tiene, además de las raíces *teóricas* hasta aquí referidas, raíces *financieras* consecuencia de su dependencia del gasto público. Las menores tasas de crecimiento (paralelas a la caída de la tasa de beneficio) redujeron el volumen de recursos financieros del Estado, mientras crecían las demandas sobre estos recursos escasos para reestructuración (desarrollo e innovación tecnológica, infraestructuras, etc...) y subsidios al capital.<sup>26</sup> Al mismo tiempo, se produjo un importante incremento, en gran parte de carácter automático como consecuencia de los mayores niveles de desempleo, en las demandas de recursos públicos y servicios sociales (subsidios de desempleo, subsidios a la creación de nuevos empleos, ayudas al desarrollo, etc...) por parte de los grupos sociales y/o la regiones donde la crisis industrial era más severa.

A pesar de que la proporción de gastos para el desarrollo regional en los

<sup>24</sup> Ver el análisis de Leo Kowalski para los periodos 1.960-1.973 y 1.974-1.985. Kowalski, L. (1.988) “Tendencias Básicas de las Disparidades Regionales en la Comunidad Europea” en *Papeles de Economía*.34

<sup>25</sup> Estoy introduciendo la componente espacial en el concepto de Chenery de “redistribución con crecimiento”. Para este concepto ver Chenery, H. et al. (1974) *Redistribution with Growth* (Londres: Oxford University Press).

<sup>26</sup> Hirsch, J. (1.980) “The Apparatus of the State. The Reproduction of Capital and Urban Conflicts” en Deat et al. (eds) *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society* (New York: Methuen)



presupuestos nacionales fue siempre modesta, la crisis impuso una fuerte disciplina fiscal y forzó la jerarquización de los objetivos de la política pública, haciendo del equilibrio interregional un elemento marginal<sup>27</sup> de las coaliciones, tanto conservadoras como progresistas, en el poder ante la imperiosa necesidad de proceder a la reestructuración industrial y a los elevados costes sociales y económicos a ella asociados.

Con la marginación de la idea de equilibrio interregional y la crítica de la política regional de Estado del Bienestar también se abandona la planificación regional en su conjunto, no desarrollándose con la celeridad deseada — lo que debiera servir de crítica a todos los estudiosos del “regionalismo” por su auto-complacencia durante los periodos de auge — teorías alternativas del desarrollo regional, de modo que, en palabras de Läßle,<sup>28</sup>

*“Casi todos los países abandonaron sigilosamente sus políticas regionales en vez de someter los principios de la política regional a un análisis sistemático y de desarrollar conceptos basados en sus conclusiones que fuesen válidos para la nueva situación.”*

Francia y Gran Bretaña<sup>29</sup> han abandonado sus programas de descentralización industrial, Italia ha desmantelado La Cassa, España carece de una política regional integrada, a no ser por el Plan de Desarrollo Regional promovido desde el Ministerio de Economía y Hacienda con la vista puesta más en los fondos FEDER que en la convergencia interregional. Como contraste, están siendo propuestos nuevos instrumentos de planificación económica con efectos espaciales, tales como los “parques industriales”, las “zonas de exportación”, o los “puertos francos”, que no incorporan el equilibrio interregional entre sus principales objetivos, sino que por el contrario, siguen los objetivos centrales de la política pública: reestructuración y crecimiento agregado.

<sup>27</sup> No estamos dejando traslucir que anteriormente el equilibrio interregional fuese un objetivo prioritario de la política pública, sino que era un componente de la ideología y mensajes oficiales, si bien se dieron pocos pasos serios en esa dirección.

<sup>28</sup> Läßle, D. (1.985) “Internationalization of Capital and the Regional Problem” en Walton, J. (ed) *Capital and Labor in the Urbanized World* (Londres: Sage).

<sup>29</sup> En referencia a Francia ver Delors, J. (1.978) “The Decline of French Planning” en Holland, S. (ed) *Beyond Capitalist Planning* (Nueva York: St. Martin's Press). Ver también *Cahiers d'Économie Politique* (Febrero de 1.979) Número Especial titulado “Planification Urbaine et Régionale vers des Nouvelles Approches”. En referencia al Reino Unido ver Law, C. (1.980) *British Regional Development since World War I* (Newton Abbot, Devon: Davis and Charles). Ver también MacLennan, D. y Parr, J. (eds) (1.979) *Regional Policy: Past Experience and New Directions* (Oxford: Martin Robertson).

En este contexto, la tensión redistributiva que está en el centro de la salida de la crisis tiene, además de una componente interclasista, una componente interregional. El carácter a largo plazo de la salida de la crisis va a depender del éxito relativo de los diferentes grupos sociales (con o sin base espacial) para reconstruir simultáneamente alrededor de sus proyectos (individuales o colectivos), tasas de acumulación históricas y la legitimación social perdida durante el proceso de reestructuración. Como consecuencia, las políticas económicas y sociales, teniendo la política regional características comunes a ambas, están siendo redefinidas, y, en el proceso, se presentan nuevas amenazas y retos para las regiones periféricas y sus gobiernos. En el centro del debate aparece, aunque con nuevas formas, la referida disyuntiva del análisis regional entre crecimiento “competitivo” y “generativo”.





