

PASADO, PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN ESPAÑA

Laureano Lázaro Araujo

Durante las últimas décadas España ha conocido sucesivamente altos ritmos de crecimiento económico, los efectos de una grave crisis, la transformación en un Estado autonómico y la integración en la Comunidad Europea. A cada una de estas etapas corresponde una diferente situación de la planificación regional. Al abandono de la planificación regional concurrieron la crisis económica, el auge del neoliberalismo, el escaso éxito de las políticas regionales emprendidas y la sustitución de su función legitimadora por otros instrumentos. En España influyeron, además, las prisas por borrar las imágenes que pudieran recordar el tardofranquismo. Recientemente España se ha incorporado al nuevo ciclo de recuperación de la planificación regional.

Después de la elaboración de múltiples planes regionales por todas y cada una de las Comunidades Autónomas, el Gobierno ha aprobado en 1989 una estrategia territorial a largo plazo, partiendo de una clasificación tipológica de las regiones españolas y apoyándose en una acciones para las que contará con financiación de los Fondos Estructurales Comunitarios, particularmente del FEDER. Es significativa la importancia que se concede a la dotación de infraestructuras y equipamientos para promover el desarrollo y articular el territorio, frente al papel que en otro tiempo se quiso dar a los incentivos regionales.

1. INTRODUCCION

Hacer balance de lo que en España ha significado la planificación regional durante los últimos veinte años equivale a valorar lo sucedido en este campo durante los diez últimos del franquismo y los diez primeros de restauración de la democracia.

Aunque esté en la mente de los lectores, es inevitable recordar expresamente que las peripecias atravesadas en las dos últimas décadas por la política regional española están presididas por tres acontecimientos de gran trascendencia en nuestra reciente historia. El primero y más significativo es el proceso de transformación del Estado unitario centralizado en el Estado de las Autonomías, in-

The past, present and perspectives for regional planning in Spain

During recent decades Spain has undergone the effects of, first, a high economic growth rate, then of a severe slump, this followed by its transformation into a State with autonomic communities, the whole then topped by her intergration within the European Economic Community. Each of these periods marks a different phase for her regional planning. The abandoning of regional planning as such was due in part to the economic crisis, the rise of neo-liberalism, the hitherto poor showing of regional policies and these being pushed aside in their power to approve by other mechanisms. In Spain, furthermore, the haste of some to sweep up the last vestiges of Franco's decadent years must not be overlooked. Spain has of late joined in the movement towards refurbishing the values of regional planning.

Having drawn up a multiplicity of regional planning schemes for each and every one of her Autonomic Communities, the Government has seen fit to pass in 1989 a long term territorial strategy, founding this upon a typological classification of the nation's regions and basing itself on projects for which it will be able to count on funding from structuring sources within the EEC, particularly from the FEDER. The importance that is given to the establishing of infrastructures and equipping is here noteworthy in its drive to develop and articulate the whole, especially in the light of that role hitherto ascribed to regional incentives.

dependientemente de si se considera cicatera, o suficiente, o excesiva la descentralización operada. El segundo es la crisis económica que ha recorrido el mundo desarrollado, poniendo en cuestión la mayor parte de los principios de la teoría y de la práctica de la política económica en todos sus campos. Por último, hay que citar la integración de España en las Comunidades Europeas, que obliga a los Estados miembros a aceptar y aplicar unas normas comunes, que afectan con mayor o menor intensidad a casi todos los ámbitos de la actividad económica.

2. IDEOLOGIA Y PLANIFICACION REGIONAL

Vaya por delante el aviso para navegantes desorientados de que los problemas de los desequili-

Laureano Lázaro Araujo es economista. Las opiniones y juicios vertidos en este artículo son personales y sólo comprometen a su autor.

brios regionales españoles, probablemente los más intensos de los padecidos por los doce Estados miembros de la CEE, tradicionalmente no han quitado el sueño a los políticos patrios. Por más que se oiga hablar de ellos de vez en cuando, en la inmensa mayoría de los casos se trata de declaraciones para la galería. Los objetivos regionales casi nunca han encontrado hueco entre los de la política económica y, cuando lo han tenido, ha sido secundario. Por supuesto, ésta no es una novedad de los últimos años, ni una característica típicamente española, sino una antigua y generalizada pauta de comportamiento.

Hecha la primera advertencia, debo hacer otra, dirigida esta segunda a los ingenuos que piensan que la planificación regional es una actividad técnica sin implicaciones políticas e ideológicas y, por tanto, sólo diferenciable de una a otra puesta en práctica por la selección de objetivos prioritarios y por la corrección, la habilidad y eficacia con que se utilizan los instrumentos disponibles. Y digo ingenuos, porque es indudable que la situación de las economías regionales limita los grados de libertad del planificador, que nunca son ilimitados. Pero no es menos cierto que la decisión de planificar o no la actividad económica general y/o sus componentes territoriales es esencialmente una opción política cargada de componentes ideológicos, con resultados que no pueden considerarse neutros.

Como señalan Friedmann y Weaver, tanto doctrina como teoría están animadas por ciertas *suposiciones ideológicas* que cambian los contenidos de la planificación regional y determinan sus resultados. Las estrechas interconexiones entre ideología, doctrina, teoría y práctica conducen a esperar que la doctrina de la planificación regional puede variar no solamente con las tradiciones nacionales en la práctica de la planificación, sino también con las ideologías y las condiciones socioeconómicas subyacentes (1). Del mismo modo, para Boisier la planificación es una actividad política, particularmente cuando se refiere a la planificación regional a escala nacional (2). Obsérvese que las opiniones transcritas fueron emitidas en pleno auge de la ola neoliberal y antiplanificadora que apareció con la crisis económica, dominando el panorama de los años ochenta.

Más recientemente se ha expresado en el mismo sentido y con toda claridad Kuklinski: El debate sobre las políticas regionales de carácter social y general no es solamente un debate académico y condicionado por la política. Es un debate que tiene motivaciones ideológicas muy profundas, donde todos los enfoques políticos encontra-

rán un campo considerable para su expresión (3).

Las actitudes ante la planificación regional, prescindiendo de las convicciones neoliberales, opuestas por principio a cualquier tipo de intervención pública en la economía y que creen al mercado capaz de resolver todos los problemas y de corregir todos los desequilibrios, incluso los geográficos, no obedecen a un único patrón. Se pueden identificar claramente *diversas variantes*. Me referiré brevemente a tres de ellas, que me parecen las más significativas: *la tecnocrática, la socialdemócrata y la radical*. No pretendo ser exhaustivo ni en la clasificación de enfoques ni en la enumeración de autores, sino sólo significativo.

La *interpretación tecnocrática* defiende la planificación regional sólo en razón de su contribución a la mejora de la eficiencia del sistema. En efecto, la movilización de los recursos productivos de las regiones menos desarrolladas, que en otro caso permanecerían ociosos, ayuda al crecimiento del producto interior bruto nacional, de igual modo que puede hacerlo la solución de la congestión en las grandes ciudades. Se pueden aliviar las tensiones inflacionistas, en la medida en que una parte de ellas están generadas por el efecto de las diferencias regionales de salarios, que las reivindicaciones sindicales tienden a homogeneizar por acercamiento tendencial de los bajos a los altos. La balanza comercial también resulta beneficiada, si se llega a poder prescindir de ciertas importaciones o a generar exportaciones, etc.

El enfoque tecnocrático admite matices, dentro de una amplia gama de colores, que van desde la concepción de la política regional como una actividad asistencial de inspiración cristiana hasta la justificación de la utilización tecnológica de la variante espacio en la planificación, ya sea indicativa o centralizada.

Una ilustración bien cercana a nosotros de la aproximación asistencial-caritativa la tenemos en los planes españoles de Badajoz y Jaén, corregida en los planes de desarrollo de 1964 a 1975, cuyos impulsores hacían gala de acendrada fe religiosa. La adopción en el último caso de la estrategia de polarización corresponde a un enfoque tecnocrático de la ingeniería planificadora.

Sobre la conveniencia de tener en cuenta el espacio en la planificación del desarrollo de las economías capitalistas como factor de eficiencia se podrían aportar múltiples ejemplos (4). Pero tampoco faltan alegatos en ese sentido en las economías dirigidas (5). En estos casos, «la planificación territorial constituye una parte orgánica de la planificación económica estatal», si bien «los métodos de planificación en este eslabón están lejos

(1) FRIEDMANN, J., y WEAVER, C. (1979), *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 334 páginas, cita de las pp. 14 y 17.

(2) BOISIER, S. (1976), *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976, 279 páginas, cita de la p. 24.

(3) KUKLINSKI, A. (1989), «Eficacia frente a igualdad.

Un antiguo dilema y nuevos enfoques», Secretaría de Estado de Hacienda (1989), *Política regional en la Europa de los años noventa*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, 630 páginas.

(4) MENNES, L. B. M., y otros (1969), *El factor espacio en la planificación del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 1980, 405 páginas.

(5) NEKRASOV, N. N. (1971), *Economía regional*, Editorial Científico-Técnica, La Habana, 1979, 485 páginas.

de la perfección». La necesidad de tener en cuenta la variable especial es mayor «en la proporción en que aumenta la producción material; al complicarse la estructura sectorial y territorial de la economía, se eleva el papel de las planes territoriales integrales de las repúblicas de la Unión». Refiriéndose a la Unión Soviética, Nekrasov reitera en diversos pasajes la importancia de la planificación regional desde el punto de vista de la eficiencia, como cuando dice, con un lenguaje otrora habitual en determinados ámbitos culturales, hoy desterrado de todos, que «el nivel de eficiencia de la economía nacional se determina, en gran parte, mediante la distribución racional de las fuerzas productivas en las regiones económicas y el perfeccionamiento de las relaciones de producción entre las mismas».

Con un pie en el terreno tecnocrático y otro en el *campo socialdemócrata* se sitúa Boisier, para quien en algún momento de la evolución económica de un país es posible que los grupos políticamente dominantes se den cuenta de que un desarrollo geográficamente más armónico constituye a largo plazo el mejor seguro de vida de cualquier sistema político. Parte de la labor de los planificadores regionales consiste en demostrar que el desarrollo de la periferia es un requisito técnico y político para un desarrollo sostenido y no conflictivo del país en su conjunto (6).

También se puede considerar que la política regional comunitaria se sitúa a medio camino entre la tecnocracia y la socialdemocracia, ambigüedad comprensible en un organismo supranacional, que acoge en su seno gobiernos nacionales de tendencias políticas diversas. El segundo informe periódico sobre las regiones de Europa plantea con claridad las pretensiones de la política regional de la Comunidad, que «ha sido concebida con el fin de aumentar el grado de convergencia entre los Estados miembros y garantizar un mejor reparto de las actividades económicas sobre todo el territorio comunitario mediante la disminución de las disparidades regionales en materia de empleo y de logros económicos» (7).

Debido a los problemas regionales de los Estados menos desarrollados, la Comunidad Europea se ha visto obligada a dar un paso hacia posiciones socialdemócratas más nítidas. El Acta Unica Europea, que reforma el Tratado de Roma original, admite implícitamente la incapacidad del mercado para resolver los desequilibrios regionales en el ámbito de la Comunidad Europea y propugna

no sólo la convergencia de las economías nacionales y regionales, sino una política de cohesión económica y social con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como uno de sus principales instrumentos, para contrarrestar los efectos del funcionamiento del mercado único. El artículo 130 A del Tratado queda redactado así: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.»

«La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.»

La serie de trabajos coordinados y editados por Seers (8) adoptan también enfoques de corte socialdemócrata en su análisis de los problemas del desarrollo de la Comunidad Europea, en lo que se refiere a los desequilibrios territoriales internos, en lo relativo a las dificultades con que se enfrentan los Estados menos desarrollados de nueva incorporación, caracterizadas por la asimetría y el desarrollo desigual, y también en lo concerniente a las relaciones de la Comunidad con terceros países poco desarrollados.

Se puede tomar como típicamente socialdemócrata la siguiente toma de posición: deben emplearse las herramientas de las políticas y la planificación regionales para eliminar, o por lo menos disminuir, las diferencias existentes en el nivel de vida de los grupos sociales o individuos diversos (9), es decir, no sólo para mejorar la eficacia del sistema, ni siquiera sólo para dotarle de mayor estabilidad, sino para corregir los efectos sociales indeseables del mercado, como son las desigualdades entre grupos de individuos.

Como señala el mismo autor, el enfoque social de la política regional tiene una antigua y bien establecida tradición. La idea de la justicia social y la igualdad social está muy arraigada en el sistema de motivaciones relacionadas con el diseño y puesta en práctica de las políticas regionales (10). Esta declaración no significa olvido ni supeditación de la eficacia económica a la equidad, que muchos consideramos que son objetivos compatibles a largo plazo (11). Hay que reconocer, sin embargo, que últimamente esta posición ha sido puesta en entredicho, al opinar que la política regional del futuro deberá estar orientada hacia la innovación y el progreso, hacia el apoyo a aquellas regiones y localidades que compiten con éxito en los mercados internacionales, en cuyo caso el

(6) BOISIER, S. (1976), ob. cit., p. 28.

(7) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984), *Segundo informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, COM (84), 40 final, cap. 1.2.3.

(8) SEERS, D. (editor) (1979), *La Europa subdesarrollada. Estudios sobre las relaciones centro-periferia*, Blume, Barcelona, 1981, 397 páginas. SEERS, D., y VAITSOS, C. (editores) (1980), *Integración y desarrollo desigual. La experiencia de la CEE*, Banco Exterior de España, Madrid, 1981. SEERS, D., y VAITSOS, C. (editores) (1981), *La segunda ampliación de la CEE. Integración de socios desiguales*, Banco Exterior de España, Madrid, 1981, 308 páginas.

(9) KUKLINSKI, A. (1979), «Problemas sociales en la política regional y la planeación regional», en KUKLINSKI, A. (compilador), *Aspectos sociales de la política y la planeación regional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, 520 páginas.

(10) KUKLINSKI, A. (1987) «Regional policies: Experiences and Prospects», *Revue Internationale des Sciences Sociales*, núm. 113, 1987.

(11) LAZARO, L. (1983), «Tipologías regionales y estrategias de ordenación del Territorio», *Estudios Territoriales*, núm. 9, 1983, pp. 37-58.

conflicto entre justicia social y eficacia macroeconómica vuelve a plantearse como un dilema de la nueva política regional.

Más radical es la actitud analítica y las conclusiones que pueden extraerse de la obra de Holland (12), probablemente suavizada con el paso de los años y con el ejercicio activo de responsabilidades políticas, o las posturas de la escuela de la dependencia. Ninguna lo es tanto como la de Lipietz (13), para quien el territorio es poco más o menos el escenario geográfico en que se desenvuelve la lucha de clases. «Son las relaciones sociales las que, en la medida en que tienen una dimensión espacial, "polarizan" el espacio social. La "región" aparece así como el producto de relaciones interregionales, y éstas como una dimensión de las relaciones sociales. No hay región "pobre", sino sólo regiones de pobres, y si hay regiones de pobres, es que hay regiones de ricos, y relaciones sociales que polarizan riqueza y pobreza y las disponen en el espacio de forma diferencial.»

En el análisis de Lipietz, la política regional no llega ni siquiera a tener la consideración de función legitimadora de las actuaciones públicas para hacer soportables los desequilibrios regionales, como estiman otros radicales. Para él, la política regional es la acción del Estado, en tanto que representante de los grupos hegemónicos del capital monopolista, para modificar conscientemente el espacio en que se desenvuelven las contradicciones sociales y la división social del trabajo.

Indovina (14) es un autor que, sin renunciar a una perspectiva claramente radical en lo analítico, se atreve a insinuar recomendaciones prácticas a los administradores y técnicos que intervienen en la planificación territorial. En su concepción, la ordenación del espacio no es independiente del desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción, por el contrario, el espacio está organizado atendiendo a las exigencias del proceso económico. Por esta razón, la ordenación del territorio no responde al interés general, sino a los intereses dominantes. En consecuencia, no es correcto hablar de problemas regionales, pues en realidad se trata de problemas de algunos estratos sociales.

En este escenario, la planificación territorial debe partir de la identificación de los intereses de las distintas clases sociales y del análisis de los procesos de toma de decisiones, tanto si corresponden al sector público como al privado. La función de la ordenación y de la planificación territorial consiste en contribuir a la realización de la renta. El plan debe tener en cuenta la contraposición de intereses de las diversas clases sociales, zonas y sectores para efectuar una selección y priorización

que permita guardar las apariencias, dotando de racionalidad a los intereses dominantes y haciéndolos aparecer como intereses generales, aunque sean muy particulares.

Ante este complejo panorama, la planificación no es una tarea técnica que pueda encomendarse sin más a los especialistas, por muy relacionados que estén con los administradores. La planificación es, ante todo, una actividad política, a la que se puede dar configuración técnica. En esto coincide Indovina con Le Carré: «Los expertos, dicen, son adictos. ¡No resuelven nada! Son servidores del sistema que les contrate, cualquiera que sea» (15).

Con esta selección de autores no pretendo sino llamar la atención sobre la carga ideológica y política que conlleva toda actividad planificadora regional. Me atrevo a decir que cuando alguien alardea de neutralidad en sus análisis y propuestas, puede ser catalogado entre los tecnócratas, sin temor a equivocarse.

El lector decidido a adentrarse en el intrincado bosque de la evolución en España de la planificación regional, siguiendo el camino que se desbroza en la sucinta crónica que sigue a continuación, encontrará a veces referencias explícitas y en ocasiones elementos de juicio suficientes para encuadrar en una u otra familia ideológica la ausencia o presencia entre nosotros de una política territorial concreta.

3. NACIMIENTO, MUERTE Y RESURRECCION DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN ESPAÑA

He indicado que la planificación regional que se empezó a practicar en España en 1964 se puede encuadrar en la concepción tecnocrática de la misma, con toques distintivos de coloretos evangélicos. Pero veamos cómo sucedieron los hechos.

Aunque no sea una opinión compartida por todos, en otra ocasión he señalado (16) que soy de los que piensan que, en la historia española, la política de desarrollo regional, en el sentido de corregir desequilibrios territoriales de renta, de niveles de vida y del mercado de trabajo, se ha planteado como un problema a resolver sólo en dos ocasiones. La primera fue con motivo de los planes de desarrollo que vieron la luz en 1964, desde el balbuceante diseño y defectuosa ejecución de la estrategia de polos de desarrollo hasta la delimitación de grandes áreas de expansión industrial, con un conato de vertebración del territorio, apoyándose en el sistema de ciudades. Han sido tantas y, por lo general, tan fundadas las críticas que

(12) HOLLAND, S. (1976), *Capital versus the regions*, MacMillan Press, 1976, 328 páginas, y *The regional problem*, MacMillan Press, 1976, 179 páginas.

(13) LIPIETZ, A. (1977) *El capital y su espacio*. Siglo XXI, México, 1979, 203 páginas.

(14) INDOVINA, F. (1980), «Base material y esquema interpretativo para la modificación de la ordenación del territorio», CECCARELLI, P., editor, *Poder y planificación urbanística*, Oikos-tau, Barcelona, 1980, pp. 103-123.

(15) LE CARRE, J. (1989), *La Casa Rusia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1989, 381 páginas (Cita de la p. 225).

(16) LAZARO ARAUJO, J. (1986), «Los programas de desarrollo regional (PDR) y la experiencia española de planificación regional entre 1975 y 1985», *Estudios Territoriales*, núm. 21, mayo-agosto 1986, pp. 31-48.

se han dirigido a lo que entonces se hizo o que de aquella época arranca que no vale la pena insistir. Pero debe reconocerse que fue un intento al que inevitablemente habrá que referirse cuando se hable o escriba de la política regional española en el siglo XX (17).

El segundo intento de racionalizar el diseño de la política regional ha tenido lugar en la segunda mitad de la década de los años ochenta, con ocasión de la integración de España en la Comunidad Europea en 1986. Como punto de arranque, se puede tomar una especie de declaración de intenciones y de buena voluntad, plasmada en el Programa Económico a Medio Plazo 1984-1987, archivado sin pena ni gloria apenas publicado, que dedicaba un capítulo a la planificación regional (18). La expresión más cabal y completa del interés oficial recientemente manifestado por los problemas territoriales se tiene en tres planes publicados durante el año que cierra la década: Plan de Desarrollo Regional de España (19), Plan de Reconversión Regional y Social de España (20) y Plan de Desarrollo en Zonas Rurales de España (21), referidos todos ellos al período 1989-1993.

¿A qué se debe el enterramiento de la planificación regional en un túnel de diez años de duración y los actuales visos de reaparición a la luz del día? Todos y cada uno de los tres acontecimientos citados en la introducción de este artículo (construcción del Estado de las autonomías, crisis económica e integración en la CE) han jugado su papel, bien en el decaimiento, bien en el resurgimiento.

3.1. Mirando hacia atrás, sin ira ni nostalgia

La Ley 194/1963, 28 de diciembre, del I Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964-1967, dedicó el artículo 6.º al Desarrollo Regional y los 7.º, 8.º y 9.º a los polos y polígonos industriales de desarrollo y de descongestión. El artículo 6.º señala que «la acción del Estado en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante se realizará mediante el fomento de su industrialización, la mejora agraria y la modernización de los servicios». Esta declaración programática se reproduciría más tarde en los textos re-

fundidos del II y III Plan de Desarrollo, añadiendo a las medidas de fomento la dotación de equipo colectivo y sumando la mejora pesquera a la agraria. Para conseguir este objetivo se crearon los primeros polos de desarrollo, que fueron los de Burgos, Valladolid, Huelva, Sevilla, La Coruña, Vigo y Zaragoza, en favor de los cuales se arbitraron medidas encaminadas a atraer inversiones empresariales directamente productivas.

El I Plan de Desarrollo integró en su seno el antiguo Plan Badajoz, creado por Ley de 7 de abril de 1952, bajo la denominación de Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la Provincia de Badajoz, que constituye para algunos panegiristas el primer ensayo español de planificación regional, así como el Plan Jaén, aprobado por Ley de 17 de julio de 1953, con denominación completa idéntica a la transcrita, pero para la citada provincia (22). Se crearon *ex novo* el Plan Tierra de Campos, según Decreto 2755/1965, de 23 de septiembre, y el Plan de Campo de Gibraltar, por Decreto de 28 de octubre de 1965, para preparar con este último el «irreversible proceso descolonizador» de la zona, según la Ponencia de desarrollo regional del II Plan, frase que, leída veinte años después, puede estremer a unos y hacer sonreír a otros.

Con motivo del II Plan de Desarrollo Económico y Social 1968-1971, se constituyó una ponencia de desarrollo regional, cuyos análisis y trabajos sirvieron de base para la formulación de una serie de medidas, que fueron mucho más lejos en aspiraciones que en resultados (23).

La pretensión de mejorar la estrategia de polarización iniciada con el I Plan, creando los polos de Granada, Córdoba y Oviedo, se complementó esparciendo sin ton ni son por el territorio nacional polígonos y zonas de preferente localización industrial y creando polígonos de descongestión de las áreas metropolitanas. Continuaron su lán-guida vida los planes de Badajoz, Jaén, Tierra de Campos y Campo de Gibraltar, sin que llegara a concretarse, más allá de la literatura hecha pública por la citada ponencia y de la creación del polo de Oviedo, un intento de programa de reconversión y reestructuración de la cuenca minera asturiana, cuenta pendiente que todavía colea.

Al comienzo de la década de los años setenta, el tercer plan de desarrollo (1972-1975) aspiró a sustituir la fallida estrategia de polarización por

(17) LASUEN, J. R. (1973). «Spain's Regional Growth», en HANSEN, N., *Public Policy and Regional Economic Development. The experience of nine western countries*, Ballinger Publishing Co., Cambridge, 1974.

(18) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, SECRETARÍA GENERAL DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (1985). *Programa Económico a Medio Plazo 1984-87. II Reformas estructurales e Institucionales*. Madrid, 1985, cap. XI.

(19) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1989). *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993*, Madrid, 1989, 326 páginas.

(20) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1989). *Plan*

de Reconversión Regional y Social de España 1989-1993, Madrid, 1989, 262 páginas.

(21) MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, SECRETARÍA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS (1989). *Plan de Desarrollo en Zonas Rurales de España 1989-1993*, Madrid, 1989, 248 páginas.

(22) ORTEGA CAMPOS, P. (1973). *Dieciséis años de Plan Jaén*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, Jaén, 1973, 270 páginas.

(23) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1968). *Desarrollo Regional. II Plan de Desarrollo Económico y Social*. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1968, 625 páginas.

otra multidireccional, basada esencialmente en la organización jerarquizada del sistema urbano, la creación de las grandes áreas de expansión industrial, las grandes zonas turísticas, algunos programas regionales selectivos y las actuaciones infraestructurales, como planes provinciales de obras y servicios, plan nacional de vías provinciales y plan nacional de electrificación rural (24).

Los responsables de la planificación regional de entonces tuvieron todavía arrestos suficientes para crear dos nuevos polos, los de Villagarcía de Arosa y Logroño, continuando al mismo tiempo los planes ya citados, a los que añadieron los programas regionales selectivos de Canarias, Sudeste y Galicia. Pero intentaron mejorar seriamente el enfoque, al plantear las actuaciones regionales en torno a una política de vertebración del territorio, que giraba en gran medida alrededor de la articulación del sistema de ciudades, y la creación de grandes áreas de expansión industrial.

Apenas nacido, el tercer plan cayó herido de muerte por la crisis económica y, tras algún intento de recuperación con la creación del Ministerio de Planificación, cuya vida discurrió de junio de 1973 a enero de 1976, quedó definitivamente desechado y sin continuidad en el nonato cuarto plan.

Se dispone de tantos juicios (panegíricos los menos, hiper-críticos los más, ponderados unos pocos) sobre los planteamientos y resultados de la política regional de la época de la planificación indicativa, casi perdida en la noche de los tiempos, con la aceleración de la historia que estamos viviendo, que no vale la pena detenerse más en ella.

En 1975 uno de los principales mentores de la política regional de los planes de desarrollo reconocía que los planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos no tenían, desde hacía ya algún tiempo, una buena imagen entre los estudiosos y responsables de la política territorial, al tiempo que se aportaba una evaluación de resultados (25), que sirvió de soporte a críticas ponderadas y medidas (26).

(24) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1972), *Desarrollo Regional. II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1972, 456 páginas.

(25) FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F. (director) (1975), *Evaluación de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1975, 695 páginas.

(26) GONZALEZ, J. M. (1981), «El desarrollo regional frustrado durante treinta años de dirigismo (1928-1958)», *La España de las Autonomías. Tomo I*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. 483-543.

(27) FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F. (1972 y 1973) (director), *Evaluación económica de los polos de desarrollo. Tomo I*. Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1972, y *Tomo II*, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1973.

(28) LORCA CORRONS, A. V., y otros (1981), «Una evaluación de la política de "polos de desarrollo"», *La España de las Autonomías. Tomo I*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. 609-673.

(29) Ver los trabajos de SAENZ DE BURUAGA, G., titulados «Política regional y urbanística» y «Política económica

La estrategia de polarización, basada en la concesión de incentivos económicos, financieros y fiscales a la localización de empresas en determinados polos, áreas, zonas y polígonos preferentes y de descongestión, no funcionó como se esperaba. A pesar del buen conocimiento de la teoría inspiradora de la política seguida (27), los estudiosos se mostraron habitualmente críticos (28). Sólo en los casos en que los centros a promocionar hubieran funcionado igualmente sin ayudas oficiales (Valladolid y Zaragoza) se puede hablar de capacidad para atraer inversiones, si bien con elevados costes sociales y sin efectos de difusión del crecimiento sobre el entorno.

Se dispone de evaluaciones que no se fijan sólo en aspectos parciales de la política regional de aquella época, sino que adoptan enfoques más generales y que son globalmente críticas (29). Algunas son particularmente significativas, por venir de personas que, desde el exterior de España, contemplaban la situación con más distancia y menos pasión, incluidos los aspectos políticos del problema regional español (30). Otras, dentro de un talante crítico, no dejan de reconocer algunos aspectos positivos (31). La aceleración entre los años 1955 y 1975 de las tendencias concentradoras de la población, renta, riqueza e inversión subyacentes en la economía de mercado y de modo particular en España descartan la posibilidad de un enjuiciamiento favorable de los resultados obtenidos (32).

No obstante, si se quiere ser respetuoso con la historia, no se pueden pasar por alto algunos aspectos dignos de tener en cuenta. En primer lugar, hay que reconocer que se trata de un intento serio de sistematizar, con arreglo a la práctica habitual de aquella época en Europa, una serie de medidas tendentes a corregir el endémico problema de los desequilibrios regionales españoles. En segundo lugar, conviene recordar que la política regional se puso en marcha en contra de las recomendaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, empeñado en potenciar el crecimiento de la economía nacional sin concesiones a las políticas correctoras de la tendencia a la

regional» publicados en GAMIR, L. (coordinador), *Política Económica de España*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1975, pp. 273-313 y Alianza Editorial, Madrid, 1980, pp. 539-580.

(30) RICHARDSON, H. W. (1975), *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1976, 290 páginas.

(31) CUADRADO ROURA, J. R., «La política regional de los planes de desarrollo (1964-1975)», *La España de las Autonomías. Tomo I*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. 545-608. Del mismo autor, «Economía y desequilibrios regionales en España», *La España de las Autonomías*, I. E. A. L., Madrid, 1985, pp. 149-218.

(32) LAZARO ARAUJO, L., y MUÑOZ CIDAD, C. (1973), «La distribución de lo producido. Análisis de la distribución de la renta en España». VELARDE FUERTES, J., «La España de los años setenta. II La Economía, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1973, pp. 859-953. ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1981), «La política regional española en la actualidad. Análisis de resultados en el período 1955-1977», *La España de las Autonomías. Tomo I*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. 715-756.

concentración. En tercer término, se observa una mejoría en los planteamientos y enfoques de los sucesivos planes, del primero al tercero, desde la balbuceante designación de los polos hasta una formulación más sofisticada que pretendía combinar medidas de incentivación económica a la localización de actividades, articulación del territorio y control del sistema urbano. Finalmente, cabe señalar la continuidad durante alrededor de una década de un intento que murió casi al mismo tiempo que Franco, en plena crisis económica.

Conviene retener dos enseñanzas, por encima de consideraciones más o menos coyunturales. La primera es que en España no se puede aspirar a ningún planteamiento serio de la planificación regional sin tener en cuenta y sin articular, como sucedió en la etapa de los planes de desarrollo, los aspectos puramente políticos del hecho regional, actualmente encauzados a través de la estructura autonómica del Estado prevista en la Constitución. La segunda es que, si se quiere esperar algún logro de la política regional, hay que descartar las actuaciones intermitentes, buscando, en cambio, planteamientos continuados a largo plazo.

3.2. Fulgor y muerte de los PDTC

En la breve crónica de avatares de la política regional española a lo largo y ancho de los últimos veinte años no pueden dejar de citarse los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), que, en la segunda mitad de los años setenta, atravesaron a toda velocidad el firmamento de la política territorial española, con el atractivo

brillo inicial y el lánguido apagado final de las rutilantes estrellas fugaces (33).

La figura del PDTC, dotada al máximo de respaldo legal, nació con la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975. Según los artículos 8.1 del Texto Refundido de la Ley (34) y 10.1 del Reglamento de Planeamiento (35), la función del PDTC, que podría ser de ámbito supraprovincial, provincial o comarcal, consiste en establecer, «de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte». De creerse lo previsto en el texto legal, nos encontraríamos ante el típico instrumento de la ordenación del territorio, digno de todo lo, por su capacidad para compatibilizar en la práctica la planificación física y la económica.

Sin embargo, su puesta en escena, en tres actos perfectamente diferenciados, como mandan los cánones de la comedia clásica, discurrió por otros derroteros. El anuncio de su lanzamiento al mercado se hizo a bombo y platillo, suscitando una gran expectación entre la opinión pública y los profesionales interesados, unos en el sentido más noble, otros en el más crematístico de la palabra «interés».

El primer acto, la aparición triunfalista, transcurrió en el corto lapso que va del verano de 1976 al de 1977. Se abrió con la publicación de los Reales Decretos de formación de los cuatro únicos PDTC de carácter regional que se intentaron sacar adelante (Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia) y se cerró con la creación del Ministerio de

EVOLUCION DE LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA

Años	Denominación	Objetivo	Caracterización	Instrumentación
1952-1963	Experimentación	Transformación de zonas agrarias	Asistencial	Planes aislados (Badajoz, Jaén)
1964-1974	Esplendor	Reducción de las diferencias regionales	Industrialización. Urbanización	Incentivos regionales. Polos de desarrollo
1975-1984	Agotamiento	Ajustes macroeconómicos	Crisis económica	PDTC. PER
1985-1989	Recuperación. Recalentamiento	Creación de empleo	Realización de proyectos aislados. Comunidades Autónomas	PDR, FEDER. Incentivos regionales
Años noventa	Relanzamiento	Vertebración del territorio. Reducción de las diferencias regionales. Mercado Unico Europeo	Políticas implícitas. Infraestructuras. Comunidades Autónomas	PDR, PRR, PDZR. FEDER, FCI. Incentivos regionales

(33) Con más detalle que en este trabajo, me he referido a los PDTC en el artículo ya citado: LAZARO ARAUJO, L., «Los programas de desarrollo regional...».

(34) «BOE» de 16 y 17 de junio de 1976.

(35) «BOE» de 15 y 16 de septiembre de 1978.

Obras Públicas y Urbanismo (36). La concepción de esta nueva figura, típicamente centralizada, despertó inmediatamente airadas críticas entre los espectadores de la oposición democrática, volcada en aquella época histórica en reivindicaciones de carácter regionalista y democratizadoras del régimen continuista del franquismo. Como consecuencia, sólo los planes de Galicia y Andalucía siguieron adelante, quedando en la cuneta los de Asturias y Aragón.

El segundo acto, la reconsideración y reconducción de la situación, se extendió desde la creación del MOPU en 1977 hasta 1979, con el comienzo de la transferencia efectiva de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas. Inicialmente el MOPU aspiraba a regir en España los destinos de la ordenación del territorio y la planificación regional, para lo cual se pusieron bajo su égida y control todos los instrumentos necesarios: infraestructuras estructurantes del territorio, incentivos regionales a la localización de inversiones empresariales directamente productivas, medio ambiente y urbanismo. Los cuerpos de funcionarios históricamente dominantes en el MOPU terminaron imponiendo sus intereses sectoriales sobre los de los nuevos profesionales de la política territorial, que intentaban salvar los PDTC pendientes de resolver, abriéndolos a la participación regional, aunque sin acertar a dotarlos de la necesaria flexibilidad técnica, económica, financiera y administrativa para poder sacarlos adelante.

El tercer acto se cerró en 1980, con la inhibición de las autoridades competentes a la hora de comprometerse en la definición de unos objetivos y estrategias para el que por entonces era el único PDTC regional superviviente, el de Galicia. Los actores hicieron mutis por el foro, sin recibir pitos ni palmas del escaso público que todavía seguía la representación.

No faltaron quienes tuvieron aún la osadía de escenificar un epílogo (tal vez se deba hablar de epígono) de PDTC a nivel comarcal, con formulaciones desde la Administración Central (Sierra de Gredos) y desde alguna Comunidad Autónoma (Doñana), sin conseguir mejorar los resultados. Cuando bajó el telón, la sala ya estaba vacía.

Por citar las que considero principales causas del fracasado saldo final de esta figura, me atrevo a señalar cinco, dejando a un lado el centralismo inicial, después superado. Primera, la desacertada ubicación administrativa de una competencia de carácter globalizante, como es la ordenación del territorio, en un órgano dominado por intereses sectoriales. De la experiencia se podría haber extraído alguna enseñanza a la hora de decidir el encuadre administrativo de la Secretaría General de Medio Ambiente creada en febrero de 1990 con vocación holística y ubicada en el MOPU. Segunda, relacionada con la anterior, la habitual actitud

de los organismos oficiales implicados, demasiado propensos a defender la parcela competencial que a cada uno corresponde y sumamente reticentes a la coordinación de las decisiones y de las inversiones, salvo que a ello les obligue una autoridad no sectorial. Tercera, la excesiva rigidez técnica con que se pretendió aplicar la nueva figura de planeamiento, concebida como de carácter vinculante para la administración y para los particulares, sin matizaciones. Cuarta, la deficiente articulación de la participación ciudadana regional. Y quinta, la crisis de la planificación económica, en general, y de la regional, en particular. Si cada una de estas causas tenía por sí sola fuerza para dar al traste con el proyecto, la conjunción de todas resultó absolutamente insalvable.

3.3. El entierro de la planificación regional: un ensayo de interpretación

Recuperada la democracia, en pleno agravamiento de la crisis económica, se generalizó el sentimiento de la necesidad de corregir los desequilibrios básicos de la economía española, entre las cuales no figuraban las regionales. Fue así como la inflación, la balanza de pagos, el déficit público y el paro pasaron a constituir las preocupaciones prácticamente únicas de la política económica. Los Pactos de la Moncloa, invento político de Suárez y Carrillo, instrumentado técnicamente en lo fundamental por el equipo ministerial del entonces y por poco tiempo Vicepresidente del gobierno, Fuentes Quintana, cuyo contenido se aplicó rigurosamente en su vertiente estabilizadora de la economía, olvidando lo mucho que tenían de reforma económica y de contrapartidas sociales, consagraron una política en que la planificación en general y la regional en particular quedaban olvidadas. Recuerdo, sin embargo, porque algo tuve que ver en ello, que en el apartado de los Pactos de la Moncloa dedicado a la empresa pública se dice que «la inversión realizada a través de la empresa pública deberá coadyuvar al desarrollo de las regiones menos desarrolladas». Era letra muerta. La planificación regional había pasado a peor vida, ante la indiferencia de la inmensa mayoría.

Tres factores explican, a mi juicio, el abandono durante muchos años de los intentos de planificación de la actividad económica del sector público. En primer lugar, hay que señalar la dificultad técnica para hacer previsiones en épocas de inestabilidad económica, lo cual indujo a los gobiernos y a los políticos más experimentados a la inhibición frente a la adopción de cualquier compromiso de cuyo cumplimiento se pudiera pedir cuentas. La ingenuidad con que en algún caso se ofertó muy por lo alto la creación neta de puestos de trabajo terminaría siendo objeto de jocosos comentarios y enseñando a no comprometerse con cifras concretas.

En segundo lugar, al abrigo de la citada abstención de los poderes públicos, sobrevino la ola

(36) Real Decreto 1558/77, de 4 de julio, de Reforma de la Administración Central del Estado («BOE» de 5 de julio de 1977).

ideológica neoliberal, que invadió la civilización occidental como nuevo fantasma que recorre el mundo, sobrecogiendo los ánimos de muchos de los otrora valientes luchadores de mayo del 68. El neoliberalismo imperante tuvo a gala ironizar sobre el más leve intento de planificación en el sector público, al que no dudó en señalar con dedo acusador, al tiempo que toleraba y veía con buenos ojos la aplicación en el sector privado de las técnicas cuya capacidad de uso reprochaba y negaba al público.

En tercer lugar, pienso que en el abandono de la planificación regional entre nosotros concurren circunstancias específicamente españolas, que no se dieron en otros países. Se trata de un complejo proceso socio-psico-político, que llevó a sinceros demócratas, antaño partidarios de la planificación, a identificar cualquier plan con las elaboraciones político-económicas propias del franquismo. Tan extraña equiparación cristalizó en una especie de complejo freudiano de rechazo extremista de la planificación, a modo de exorcismo contra cualquier atisbo que pudiera recordar, de cerca o de lejos, un pasado histórico demasiado reciente, del que se quería escapar a toda prisa. Este rechazo freudiano de viejos y sinceros demócratas, unido al afán de los nuevos conversos a la democracia por desmarcarse de las que fueron imágenes del tardofranquismo, al que a veces no fueron ajenos, dio como resultado una conjunción de fuerzas coincidentes en la apreciación de la necesidad de enterrar la planificación junto al cadáver de Franco.

En lo que se refiere específicamente al ámbito regional, se pueden señalar tres factores adicionales que contribuyeron a su desaparición, como son el fracaso en la consecución de los objetivos propuestos, la crisis de las teorías económicas espaciales y la crisis de las funciones legitimadoras de la planificación regional (37).

Algunos autores han señalado que la causa de la crisis del desarrollo regional está en el fracaso o escaso éxito de las políticas. Pero no se deben confundir los síntomas con las causas. Es superficial el enunciado de que el desarrollo regional o la ordenación del territorio han quedado arrinconados debido a su ineficiencia operativa. Por el contrario, lo importante es investigar las causas de tal inoperancia.

Según *la crítica funcional*, el fracaso del desarrollo y la planificación territorial se debe a la utilización de técnicas de planificación inadecuadas, o a la mala aplicación de instrumentos correctamente seleccionados, o a trasplantes mecánicos a situaciones disímiles de la ingeniería concebida para situaciones concretas no generalizables, o al énfasis puesto en aspectos económicos, en perjuicio de los sociales.

Cabe poner de relieve la ingenuidad en que se incurre al enfatizar los aspectos técnicos de la planificación. Ingenuidad, al esperar demasiado de la planificación indicativa en el contexto de la economía de mercado, dominada por las decisiones de agentes privados. Ingenuidad, al sobrevalorar la capacidad de las técnicas utilizadas, la virtualidad operativa de un plan territorial determinista y la posibilidad de que la aprobación o publicación del plan-documento canalice e incluso interfiera las decisiones de los agentes económicos y su impacto en el espacio. Ingenuidad, al infravalorar, por el contrario, la autonomía relativa con que tales agentes, sobre todo los privados, adoptan sus decisiones.

Un aparentemente buen plan económico o físico desde el punto de vista técnico puede convertirse en papel mojado por decisiones de grupos de presión que operan por encima o al margen de él. Con razón ha escrito Ceccarelli que entender quién toma efectivamente las decisiones importantes en la ordenación del territorio y por qué y cómo las toma contribuye a hacer entender mejor procesos políticos, sociales y económicos mucho más vastos y decisivos para el futuro de los países (38).

Hay que hacer hincapié también en la propia *crisis de las teorías tanto generales como espaciales que han alimentado las políticas regionales*. Si hace tiempo se cuestionó el marginalismo económico, más recientemente hemos sido testigos de la quiebra de la economía del bienestar y del Estado basado en ella.

Los intentos de llevar la teoría a la práctica, con estrategias de polarización y políticas de polos de desarrollo, no han dado los resultados que sus patrocinadores esperaban. La experiencia en algunos países europeos, como España e Italia, y en ese vasto campo de experimentación social en que se ha convertido América Latina ha sido frustrante. Uno de los más radicales críticos de esta teoría, Coraggio, ha llegado a decir que «no es necesario ni conveniente partir del estado actual de la teoría de los polos para avanzar en la elaboración de una teoría del desarrollo regional» (39). Se explica así que los planteamientos radicales que enfatizan la incidencia de la crisis de las teorías en el desmoronamiento de la euforia planificadora insista en la necesidad de comprender la lógica del sistema socioeconómico en que se desarrolla la actividad de los agentes implicados en los procesos territoriales.

A todo lo anterior habría que añadir las secuelas de la actual crisis general del sistema, que ha trastocado la funcionalidad de las políticas de desarrollo regional, con ciertas peculiaridades en el caso español. En efecto, las políticas regionales y de ordenación del territorio cumplen, en general,

(37) LAZARO, L. (1984), «La crisis de la planificación regional tradicional y los programas de desarrollo regional como instrumentos coordinadores de la planificación», *Estudios Territoriales*, núm. 15-16/1984, pp. 67-80.

(38) CECCARELLI, P. (1980), «Determinación versus

plan» CECCARELLI, P., editor, *Poder y planificación urbanística*, ob. cit.

(39) CORAGGIO, J. L. (1972), «Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo», ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974.

y particularmente en España, una doble función, económica, por un lado, y política, por otro, más evidente en la fase alcista del ciclo económico que en la depresiva.

Como los desequilibrios territoriales excesivos provocan tensiones económicas a largo plazo, la política de desarrollo regional se legitima en tanto que instrumento apropiado para mantener los desequilibrios dentro de los márgenes soportables por una formación social concreta, según su específica problemática y su nivel de desarrollo o subdesarrollo.

Desde el punto de vista político, la planificación regional es uno de los mecanismos de los poderes públicos para aliviar las tensiones político-sociales en que desembocan las reivindicaciones de los habitantes de las regiones que se consideran comparativamente agraviadas, sea con razón o sin ella. Además de esta *función de integración político-regional*, como corrector de los efectos desequilibradores del sistema en su impacto territorial, y a caballo entre lo económico y lo político, las políticas de desarrollo regional cumplen también el papel de proporcionar al capital oportunidades alternativas de inversión y de obtención de beneficios, cuando las aglomeraciones urbano-industriales tradicionales se congestionan o entran en crisis.

Estas funciones legitimadoras cobran pleno sentido en fases de auge económico, con altos ritmos de crecimiento, que tienden a acentuar, y así ha

sucedido en el caso español, los desequilibrios territoriales. Pero en un contexto de crisis económica, los aludidos papeles encomendados a esa política regional se ven alterados y aparece una nueva causa en cuestión, que se añade a la crisis de las teorías, a la de las técnicas y a los defectos de ejecución.

En el caso español, la nueva fórmula legitimadora en lo político ofrece aspectos muy peculiares, por el diseño autonómico del Estado trazado en la Constitución vigente. El papel integrador-desagrador de la planificación regional pasa a ser desempeñado actualmente por el Estado de las Autonomías, que conlleva descentralización del poder político, a la par que se prevén mecanismos de solidaridad interregional, como el Fondo de Compensación Interterritorial.

Fue así como se dejó de hablar y de hacer planificación regional, primero casi de tapadillo, después negando de manera expresa su utilidad.

Al cabo de unos años, al comienzo de los ochenta, algunas regiones pretendieron poner en marcha los que se llamaron planes urgentes, con serios conatos en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura y menos serios en otras regiones. Dos de estos intentos fueron retomados por el Ministerio de Economía y Comercio, y en los primeros meses de 1982, en antevísperas electorales, buen momento para hacer promesas fáciles de olvidar, el Consejo de Ministros aprobó los

PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL (PDR) ELABORADOS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Comunidad Autónoma	Edición y duración del PDR	Organo que lo aprobó (fecha)	Observaciones
España	a) PDR 1985-1988	Ministerio de Economía y Hacienda (julio 1985)	Presentado a la Comisión de la CE y aprobado
	b) PDR 1986-1990	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (junio 1988)	Presentado a la Comisión de la CE No se tramitó, por estar en transición hacia la reforma de los FF.EE.
	c) PDR 1989-1993	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (marzo 1989)	
	d) PRR 1989-1993	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (junio 1989)	Presentados a la Comisión de la CE
	e) PDZR 1989-1993	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (octubre 1989)	
Aragón	a) PEA 1984-1986	Legislativo regional (junio 1984)	Aprobado por Ley del Legislativo regional
	b) PADE 1987-1990	Legislativo regional (octubre 1987)	Aprobado por Resolución del Legislativo regional
Andalucía	a) PER 1984-1987	Legislativo regional (diciembre 1984)	Aprobado por Ley de las Cortes de Aragón
	b) PDR 1987-1990	Consejo de Gobierno (junio 1985)	Comunicado a las Cortes de Aragón
Asturias	a) PDR 1985-1988	Consejo de Gobierno (julio 1985)	Comunicados los dos PDR a la Junta General del Principado
	b) PDR 1989-1993	Consejo de Gobierno (febrero 1989)	

Comunidad Autónoma	Edición y duración del PDR	Órgano que lo aprobó (fecha)	Observaciones
Baleares	a) PDR 1985-1989	Consejo de Gobierno (octubre 1986)	Comunicado al Parlamento regional
Canarias	a) PDR 1985-1988	Consejo de Gobierno	Comunicado al Parlamento regional
	b) PDR 1989-1993	Consejo de Gobierno (noviembre 1989)	
Cantabria	a) PDR 1986-1988	Consejo de Gobierno (julio 1985)	
	b) PDR 1988-1992	Consejo de Gobierno (agosto 1988)	
Castilla y León	a) PDR 1985-1988	Junta de Castilla y León (mayo 1985)	Preparado a los efectos del PDR de España. Comunicado a las Cortes.
	b) PDR 1986-1990	Junta de Castilla y León	
	c) PDR 1989-1993	Junta de Castilla y León (febrero 1989)	
Castilla-La Mancha	a) PDR 1986-1988	Cortes regionales (diciembre 1985)	Aprobados los dos PDR por Resolución de las Cortes regionales
	b) PDR 1988-1992	Cortes regionales (febrero 1989)	
Cataluña	a) PDR 1985-1989	Documento de la Consejería de Economía y Finanzas	Comunicado al Consejo de Gobierno en mayo de 1985 y al Legislativo regional en noviembre de 1985
	b) PD 1989-1993	Documento de la Consejería de Economía y Finanzas	Preparado a los efectos del PRR de España
C. Valenciana	a) PEV 1984-1987	Legislativo regional (diciembre 1984)	Aprobado por Ley del Legislativo regional
	b) PEV 1988-1991	Consejo de Gobierno (diciembre 1987)	Comunicado al Legislativo regional
	c) PDR 1989-1993	Consejo de Gobierno (diciembre 1988)	
Extremadura	a) PDR 1985-1989	Consejo de Gobierno (noviembre 1985)	Comunicado al Legislativo regional
	b) PDR 1989-1993	Documento de la Consejería de Economía y Hacienda	Preparado a los efectos del PDR de España
Galicia	a) Plan Económico Galicia 1984-1987 (Documento Trabajo)	Consejo de Gobierno	
	b) PDR 1986-1990	Consejo de Gobierno	
	c) PDR 1989-1993	Consejería de Economía y Hacienda	
Madrid	a) PDR 1986-1990	Consejería de Economía y Hacienda	
Murcia	a) PDR 1986-1988	Consejo de Gobierno (junio 1985)	Comunicado al Legislativo regional (enero 1986)
	b) PDR 1986-1990	Consejo de Gobierno (octubre 1985)	Comunicado al Legislativo regional (enero 1987)
	c) PDR 1989-1992	Consejo de Gobierno (noviembre 1988)	Comunicado al Legislativo regional
Navarra	a) PDR 1986-1988	Gobierno de Navarra (junio 1985)	
	b) PDR 1986-1990		
	c) PDR 1989-1993	Diputación Foral (junio 1989)	
País Vasco	a) PDR 1986-1988	Consejo de Gobierno (junio 1985)	Comunicado al Parlamento Vasco
	b) pdr 1986-1990	Consejo de Gobierno (septiembre 1986)	
	c) PRR 1989-1993	Consejo de Gobierno (abril 1989)	
La Rioja	a) PDR 1985-1989		Presentado al Consejo de Gobierno sin aprobación
	b) PDR 1986-1990		Se encuentra en una situación de espera
	c) PDR 1990-1993		

programas económicos regionales (PER) de Extremadura y de Castilla-La Mancha (40). Ni antes ni después de celebradas las elecciones de octubre de 1982 ninguno de los dos PER dio para más que para sendas publicaciones para aficionados a tan exótica especialidad.

3.4. La recuperación de la planificación regional

El replanteamiento y afloramiento de la planificación regional ha llegado de la mano de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), después de constituidas las diecisiete Comunidades Autónomas, y de la CEE.

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (41), obliga a todas las Comunidades Autónomas a elaborar un programa de desarrollo regional (PDR), según una metodología común aprobada por el gobierno, que lo hizo en febrero de 1985 (42). Desde entonces, todas las Comunidades Autónomas han preparado con mejor o peor fortuna una o varias versiones de su PDR. No cabe duda, por tanto, de que la constitución del Estado de las Autonomías y la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias en materia de ordenación del territorio y de fomento del desarrollo económico en su ámbito territorial dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional ha sido un factor alimentador de la recuperación de la planificación regional (43).

Como puede apreciarse en la tabla que se adjunta, a raíz de la obligación impuesta por la Ley del FCI, las Comunidades Autónomas han elaborado, por lo general, varios programas o planes de desarrollo regional. Andalucía fue quien rompió el fuego, siguiendo posteriormente todas, dentro de un amplio abanico de variantes. Unos pocos PDR han sido aprobados por Ley de las Asambleas Legislativas autonómicas. Otros, los más, tras su aprobación por los gobiernos regionales, han sido comunicados a las Asambleas para su conocimiento y, en ocasiones, debate, dando lugar a Resoluciones en torno a su contenido. Excepcionalmente, algún PDR ha quedado en documento de trabajo de la Consejería de Economía y Hacienda, conocido, pero no aprobado formalmente por el Ejecutivo autonómico, preparado a los efectos de su integración en el PDR de España. No todos los gobiernos regionales han concertado el contenido de su plan con las organizaciones empresariales y sindicales, pero algunos sí lo han hecho.

Por encima de esta variedad de posiciones sobresale la impresión de que la planificación regio-

nal ha vuelto a cobrar vida, comenzando por las Comunidades Autónomas, es decir, por la base de la organización regional del Estado. La práctica de la planificación desde abajo ha permitido elaborar planes a nivel del Estado, pero no contruidos desde arriba, sino en contacto y en alimentación mutua con las regiones. Otros serán los defectos que puedan achacarse a los PDR de España, pero no el de su desconexión con los PDR regionales, siguiendo así una pauta habitual en los planteamientos de la nueva política regional, que es su descentralización.

No hay que olvidar la incidencia que ha terminado teniendo la incorporación de España a la CE. Al fin y al cabo, la obligación que afecta a las Autonomías se estableció con la mente puesta en la incorporación de España a las Comunidades Europeas. De hecho, la metodología común de los PDR regionales es una adaptación del esquema que debían seguir los Estados miembros de la CEE para preparar los PDR a que estaban obligados, según el antiguo reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Como todos los demás Estados, España, a través de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, ha tenido que elaborar su PDR, cuya versión primera se presentó a la Comisión de las Comunidades Europeas en julio de 1985, para poder beneficiarse del FEDER desde el 1 de enero de 1986, fecha de nuestra incorporación a la CE.

El primer PDR de España, que comprendía el período 1986-1988, se actualizó con una segunda versión, que contenía previsiones hasta 1990. Esta ampliación se presentó a la Comisión de la CE en junio de 1988, con el ánimo de acoplarse al período de programación de la tercera generación de los PDR comunitarios, que abarcaba el período 1986-1990. Pero no siguió la tramitación habitual, pues ya estaba preparándose la reforma del FEDER y de los demás fondos estructurales, que contemplaba cambios de forma y de fondo en el procedimiento planificador.

Durante 1989 el gobierno español aprobó y presentó a la Comisión de la CE, según sus exigencias normativas, una trilogía de planes regionales, dedicados, respectivamente, a las regiones menos desarrolladas (PDR), a las regiones industriales en declive (PDR) y a las zonas rurales atrasadas (PZR).

En el anterior procedimiento comunitario, los PDR de los Estados miembros eran sometidos a dictamen del Comité de Política Regional, formado por expertos propuestos por los Estados, al cual perteneció el autor de este trabajo desde la integración de España hasta la desaparición del Comité, con motivo de los cambios producidos con la entrada en vigor de la nueva normativa re-

(40) MINISTERIO DE ECONOMIA Y COMERCIO 1982), *Programa Económico Regional de Extremadura. Período 1982-1984* y *Programa Económico Regional de Castilla-La Mancha. Período 1982-1984*, Madrid, 1982. Son dos publicaciones independientes.

(41) «BOE» núm 80, de 3 de abril de 1984.

(42) «BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1985.

(43) HILDEBRAND, A. (1989), *Descentralización política y política regional en España: El caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Tesis doctoral.

guladora del funcionamiento de los Fondos Estructurales. El Comité de Política Regional, cuando examinó el primer PDR de España, lo alabó en dos pasajes de su dictamen en los siguientes términos: «hay que destacar la buenísima calidad del análisis económico y social, así como la cuantificación de los objetivos de empleo por región» (44).

En el procedimiento actual no hay ningún dictamen formal sobre los PDR presentados a la Comisión, por lo cual sería bueno que este organismo emitiera una valoración sobre el conjunto de los planes que han presentado los Estados después de la reforma de los fondos estructurales. Por tanto, no es posible aportar una opinión equivalente a la emitida para el primer PDR. Pero quienes hemos seguido de cerca y hemos estado comprometidos en su elaboración tenemos la sensación de que los planes de 1989 han significado pasos adelante muy importantes en relación al de 1985, aunque sólo sea por el diseño explícito de una estrategia territorial, ausente con anterioridad.

Esto no es obstáculo para que puedan ser objeto de críticas, unas más fundadas que otras. Cuando se elaboró el primer PDR de España hubo quien dijo que la recuperación de la planificación regional equivalía a la recogida de la cosecha obtenida con la siembra por otros esparcida con desvelo antes de abandonar su trabajo en la Administración Central. Las mismas personas, ignoro si porque piensan que el juicio anterior estaba cerrado, tratan de restar significación y relevancia a la nueva planificación regional española, alegando que se trata de un cartapacio burocrático para cumplir un trámite inexcusable para la obtención de los recursos del FEDER.

Como antes he señalado, es indudable que la entrada de España en la Comunidad Europea ha marcado el arranque de la revitalización de la política regional entre nosotros. Pero sólo una valoración superficial se contentaría con decir que todo es apariencia y trámite burocrático y que nada ha cambiado en el fondo. Se trata ni más ni menos de la participación de España en un fenómeno generalizado en Europa y en otras partes del mundo con nuevos enfoques (45), que implican una redefinición de métodos, estrategias, objetivos e instrumentos, tras la crisis de los años setenta y ochenta (46).

Independientemente de los planes regionales del gobierno central, no hay que olvidar que ya hay cierta tradición planificadora descentralizada, de la que son responsables los gobiernos regiona-

les. Se trata de una obligación impuesta por la Ley del FCI, pero es una frivolidad tacharlos de trabajos burocráticos. Es posible, incluso muy probable, que pronto se modifique esta Ley, diseñando un futuro FCI exclusivamente como instrumento de política regional, sin las servidumbres impuestas por su actual doble función, añadida a la anterior, como vía de financiación de la inversión nueva de las Comunidades Autónomas (47). Es posible que el mapa del nuevo FCI quede limitado a nueve Autonomías. Entonces será el momento de comprobar la profundidad y fortaleza de las raíces del comportamiento actual de los gobiernos regionales en materia de planificación regional.

Por el momento, parece más correcta la afirmación de que, en España, la exigencia comunitaria a que se ha hecho referencia ha venido a unirse a la toma de conciencia de la necesidad de planificación en esta materia, como consecuencia de las condiciones internas y externas en que se ha venido moviendo y se va a desenvolver en el futuro nuestra economía (48). En mi opinión, la planificación regional va camino de consolidarse en un nuevo ciclo histórico, cuya duración es difícil o imposible prever (49).

Ha sido necesario esperar a entrever la luz al final del túnel de la crisis económica para asistir a la reanimación y resurrección de la política regional. Quizá una reflexión apropiada, a pesar de su matiz pesimista en el fondo, es que esta materia está considerada por la mayor parte de los dirigentes como un artículo de lujo, no de primera necesidad. Por tanto, se retira del mercado político, en cuanto un contratiempo económico obliga a proponer recortes presupuestarios. Sería de desear que los políticos tuvieran conciencia, en todo momento y frente a cualquier coyuntura, de que la política regional, lejos de suplantar y de oponerse a la política económica general y a las sectoriales, incluidas las de ajuste, debe jugar al menos el papel de envolvente territorial de todas las demás políticas. No en vano se ha dicho y se repetirá que las políticas regionales implícitas son tan importantes, cuando no más, que las explícitas.

4. ESTRATEGIA REGIONAL PARA LOS AÑOS NOVENTA

Los planes elaborados y aprobados por el gobierno durante 1989 constituyen formalmente tres documentos, debido a su acoplamiento a la definición de regiones y objetivos hecha por la CE.

(44) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985), *Dictamen sobre los programas de desarrollo regional de España*, Documento XVI/132/85.

(45) SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (1), 89) *Política regional en la Europa de los años noventa*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989.

(46) RIO GOMEZ, C. del (1990), «La evolución de la política regional», *Información Comercial Española*, núm. 679, marzo 1990, pp. 7-26.

(47) LAZARO ARAUJO, L. (1986), «Teoría y práctica

del Fondo de Compensación Interterritorial», *Ciudad y Territorio*, núm. 2/86, pp. 89-97.

(48) CORDERO, G. (1990), «La planificación regional en España. Los planes de desarrollo y reconversión regional», *Información Comercial Española*, núm. 679, marzo 1990, pp. 38-48.

(49) STEFANI, G., editor (1989), *Mercato comune e sviluppo regionale. Spagna, Portogallo e Grecia*, cedam, Padova, 1989, 278 pp.

Pero conceptualmente obedecen a una estrategia única, basada en el mismo diagnóstico de los problemas regionales, en una única definición de objetivos prioritarios y en la primacía de unos instrumentos sobre otros, dentro del planteamiento general de favorecer un crecimiento económico global estable compatible con la reducción de los desequilibrios regionales.

Creo que carecemos de la perspectiva temporal suficiente para valorar con exactitud el verdadero alcance, los aciertos y los errores de lo que se está haciendo actualmente en materia regional. Pero no es imposible enjuiciar, aunque sea desde la inmediatez del día a día, lo que se ha publicado (50). En las páginas que siguen se resume la estrategia de los planes.

4.1. Tipología y estrategia regional

Lo que resulta novedoso es que por primera vez en la historia de España un gobierno se haya decidido a plasmar en un documento público la estrategia de desarrollo regional que propone, después de someterla a examen y discusión de las Comunidades Autónomas. Se podría haber elegido un camino simple y sencillo que cumpliera escuetamente los requisitos exigidos por el FEDER y los demás fondos estructurales comunitarios para poder acceder a sus ayudas. En lugar de esta opción, se ha preferido una vía indudablemente más comprometida y arriesgada, globalmente asumida por las Comunidades Autónomas.

La estrategia parte de una clasificación tipológica de las regiones españolas, que tiene en cuenta las características y los problemas específicos de cada una, además de los condicionamientos impuestos por el Reglamento (CEE) número 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (Reglamento Marco de los Fondos Estructurales).

Todas las Comunidades Autónomas se han agrupado en cinco tipos: regiones con capacidad de crecimiento autosostenido, regiones industriales en declive, regiones de desarrollo intermedio, regiones atrasadas del sur-sureste y otras regiones atrasadas. Aparte de otras peculiaridades, las dos primeras categorías tienen un PIB por habitante (medio en paridades de poder de compra) superior a la media española y al 75 por 100 de la media comunitaria, las dos últimas están por debajo de la media nacional y del 75 por 100 de la CE, y las regiones de desarrollo intermedio superan el listón español, pero no el 75 por 100 de la media comunitaria.

El marco de referencia de la estrategia diseñada es la formación del mercado interior, cuyo fun-

cionamiento sin restricciones a partir de 1993 puede agravar los problemas económicos regionales españoles, marcados por una insuficiente vertebración y articulación del territorio. Para que sea viable el mercado único es imprescindible conseguir una Comunidad Europea cohesionada económica y socialmente, que sea capaz de poner en vías de superación los intensos desequilibrios regionales y de otro tipo que actualmente padece.

Con estas premisas, la estrategia de desarrollo regional obedece a cuatro directrices de carácter territorial.

En primer lugar, hay que mantener y consolidar la dinámica de crecimiento de las áreas que han mostrado mayor capacidad de adaptación al cambio y más vitalidad económica autónoma, como es el caso de Madrid, el valle del Ebro y el eje del Mediterráneo. Al mismo tiempo, se debe evitar que la excesiva concentración económica y demográfica en algunas zonas degeneren en problemas de congestión, de la cual se aprecian síntomas en algunas áreas metropolitanas, con riesgo de estrangulamiento del proceso de crecimiento.

Madrid y Barcelona, que jugarán en 1992 un papel importante, son dos casos paradigmáticos en que se entremezclan fenómenos de crecimiento, sustitución dinámica de actividades industriales y terciarización avanzada con otros típicos del declive industrial. En estas circunstancias, se deben combinar medidas de apoyo a las zonas en declive con las de atracción selectiva de actividades, tratando de frenar la implantación de las que acen- túan los peligros de congestión.

Se ha de conseguir una difusión del crecimiento desde las regiones dinámicas hacia otras menos desarrolladas y con problemas de ajuste estructural, para lograr una vertebración y ordenación del territorio que permita un funcionamiento integrado de la economía nacional. El valle del Ebro servirá, por un lado, de nexo de unión entre la cornisa cantábrica en declive y eje del Mediterráneo en expansión; por otro lado, la conexión con el valle del Duero contribuirá a evitar la tendencia al aislamiento económico del centro, oeste y noroeste de la península.

En segundo lugar, es preciso concentrar esfuerzos para frenar el declive de la cornisa cantábrica y restituirle su antiguo potencial de crecimiento autosostenido. El deterioro que ha sufrido durante los últimos años el tejido industrial y social de la cornisa, sobre todo en el País Vasco, debe ser objeto de particular atención.

Ayudará notablemente a la recomposición del tejido la solución de los estrangulamientos infraestructurales del norte de España. En particular, la disponibilidad de una vía rápida que permita una circulación y transporte fluido a lo largo de toda la cornisa cantábrica, desde Galicia hasta el suroeste de Francia, tendrá efectos beneficiosos, tanto en orden a la superación del declive, como en relación a las regiones colindantes menos desarrolladas.

Las acciones de carácter infraestructural deberán ir acompañadas de otras encaminadas a cam-

(50) ALFOZ (1989), *La estrategia regional a debate*, núm. 68, 1989 pp. 19-33.

biar la imagen de la zona, mejorando el medioambiente, sobre todo en los puntos negros en que está más deteriorado, atrayendo nuevas inversiones, incorporando procesos innovadores y diversificando la producción del sector secundario, al mismo tiempo que se amplía hacia el terciario.

En tercer lugar, la positiva dinámica territorial que ha afectado al eje del Mediterráneo debe expandirse hacia el sureste y sur de España. La Comunidad Valenciana, que actualmente tiene un PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, ha de lograr saltar este listón antes de 1993.

La incorporación de Murcia y Andalucía al grupo de regiones dinámicas de España es un objetivo razonable para la década de los años noventa, que requiere la conexión infraestructural de estas regiones con el eje del Mediterráneo, por un lado, y con el centro de la península, por otro. Pero también es fundamental alcanzar una buena articulación este-oeste de todo el sur de la península. Las inversiones programadas en carreteras y ferrocarriles pretenden asegurar el buen funcionamiento de las conexiones indicadas.

En esta amplia zona de España hay que vigilar los problemas medioambientales, en gran medida relacionados con el uso del agua y del suelo, con manifestaciones relacionadas con la salinización, desertización y sobresaturación turística. Al oeste del estrecho de Gibraltar hay potencialidades turísticas insuficientemente aprovechadas, que, bien utilizadas, podrían contribuir al desarrollo regional.

En cuarto y último lugar, en las otras regiones menos desarrolladas, como son Extremadura, Galicia, las dos Castillas y Canarias, junto con Ceuta y Melilla, hay que seguir una estrategia de ajuste estructural positivo para frenar la tendencia descendente que en algunas de ellas viene observándose.

Para compensar la dinámica natural del sistema territorial español en favor de la cuenca del Mediterráneo, es necesario articular estos territorios en base a infraestructuras y a los núcleos más dinámicos que ya existen en todas las regiones señaladas.

Al mismo tiempo que se activa e internaliza el potencial endógeno de desarrollo, se ha de actuar en el sentido de beneficiarse de la dinámica positiva de estas regiones españolas. A ello contribuirán el enlace de Galicia con Asturias, Cantabria, País Vasco y Francia mediante la autovía del Cantábrico, y con Madrid, a través de Castilla y León; la conexión de los valles del Duero y del Ebro; la irradiación de Madrid sobre su entorno, etc.

Canarias, Ceuta y Melilla, cada una con sus peculiaridades, tienen en común la discontinuidad

territorial con la península y su bajo índice de desarrollo. La acusada dependencia de alguna rama del terciario y los estrangulamientos estructurales son cuellos de botella que deben quedar convenientemente resueltos.

4.2. Los instrumentos: infraestructuras versus incentivos

Como instrumentos de la política regional se contemplan las infraestructuras y equipamientos sociales, los incentivos regionales, el desarrollo del potencial endógeno, el sistema urbano y la política de medio ambiente.

La estrategia, consensuada entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, concede gran importancia a la provisión de infraestructuras y de equipamientos socioeconómicos, por su relación con el desarrollo regional y su incidencia en la generación de economías de aglomeración. Se considera que los incentivos regionales, otro importante instrumento de la política regional, son más eficaces como condicionantes de las decisiones de localización si las zonas que requieren estos apoyos han cubierto un umbral mínimo de dotación infraestructural. El desarrollo del potencial endógeno, la articulación del sistema de ciudades, la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente son otras prioridades instrumentales contempladas en el PDR de España.

La primacía concedida a las infraestructuras implica un reconocimiento del impacto regional de las políticas implícitas, entendiendo por tales, según la definición de Kuklinski (51), las consecuencias locales y regionales de todas las decisiones importantes adoptadas en la esfera socioeconómica, formuladas y puestas en práctica por las autoridades públicas, sean supranacionales, nacionales o regionales. Para este autor, las políticas regionales implícitas son mucho más importantes que las políticas regionales explícitas, pero, por desgracia, la sabiduría convencional en nuestro campo rara vez reconoce esta observación fundamental, puesta también de relieve por Bloch y Friedmann (52).

Pero hay que ser conscientes del riesgo que se corre al colocar en primer plano las políticas implícitas, pues puede suceder que los aspectos sectoriales terminen imposibilitando el afloramiento de efectos territoriales acordes con la estrategia regional. En todos los países los objetivos nacionales condicionan los objetivos regionales. Esto es lógico. Lo que hay que hacer es impedir que los burócratas ahoguen la política regional.

Como he señalado en otra ocasión (53), hubo un tiempo en que los teóricos de la economía regional creyeron que los incentivos a la inversión

(51) KUKLINSKI, A. (1987), «Políticas regionales: experiencias y perspectivas» *Estudios Territoriales*, núm. 23/1987, pp. 201-219.

(52) BLOCH, R., y FRIEDMANN (1989), «La posición peculiar de los Estados Unidos ante la planificación regional 1933-2000». SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA,

Política regional en la Europa de los años noventa, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, pp. 85-112.

(53) LAZARO ARAUJO, L. (1989), «Las infraestructuras y el desarrollo regional», SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA, *Política regional de los años noventa*, ob. cit. pp. 459-486.

privada desempeñaban un papel fundamental en las decisiones empresariales de localización de sus actividades. En función de ello, se arbitraron subvenciones, exenciones fiscales y beneficios de todo tipo a las inversiones que se realizaran en determinadas zonas previamente seleccionadas. La buena acogida dispensada por los teóricos a los incentivos regionales como indicadores a seguir por los agentes privados se debe en buena medida a una traslación mecánica a la política regional de un instrumento utilizado, generalmente con éxito, en las políticas sectoriales. Pero la economía regional tiene sus propias especificidades.

Las ayudas sectoriales tienen casi garantizada su eficacia, porque operan indistintamente en todo el territorio nacional, y, por tanto, en las áreas más atractivas para los inversores. Cuando se introducen restricciones espaciales, como sucede en el caso de los incentivos regionales, que benefician sólo a zonas preseleccionadas de antemano, entran en juego limitaciones no despreciables. En primer lugar, hay que tener en cuenta que las ayudas cumplen su función a título complementario de la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos: sin unas buenas infraestructuras previas, difícil será convencer a los empresarios de las bondades y ventajas de los incentivos que se le concedan por acudir a determinada zona. En segundo lugar, y salvados los problemas antes citados, lo que puede valer en la fase expansiva del ciclo económico, puede resultar inoperante en la fase depresiva: en época de crisis económica tan aguda como la pasada los incentivos regionales pierden casi todas las virtudes que se les atribuyen. Por último, para que este instrumento cumpla el fin que se le encomienda, la discriminación territorial en favor de las áreas menos desarrolladas ha de ser muy selectiva y económicamente muy fuerte; de no ser así, los inversores pasan a su lado sin tomarlo en consideración.

Además de estas reflexiones de carácter teórico, hay que tener en cuenta que la primera condición para que las ayudas, cualquiera que sea su naturaleza y su fin, sirvan de instrumento adecuado a los objetivos buscados es que los destinatarios crean en ellas, sin lo cual la sensibilidad será nula. Tratándose de incentivos regionales, es esencial que los empresarios tengan la convicción de que obtendrán al menos los mismos beneficios invirtiendo en las áreas incentivadas que en cualquier otra. Las ayudas que ofrece una región atrasada tienen que ser muy elevadas y proporcionadas a su nivel de atraso económico para que compensen las ventajas que espontáneamente se encuentran en las áreas urbanoindustriales en forma de economías de aglomeración. De no ser así, no influirán en las decisiones de localización. Dicho de otra manera, las inversiones que se realicen en las regiones protegidas, se hubieran hecho de todas maneras.

Por las razones apuntadas, mantengo que la mayor o menor eficacia de las infraestructuras y de

los incentivos como instrumentos de política regional y, en consecuencia, la primacía de uno sobre otro, depende del nivel de dotación de infraestructura de que disfrute un país. Sin suficientes y eficientes equipamientos de base, lo más probable es que el mejor sistema de apoyo a la inversión empresarial sea inútil. En cambio, cuando se ha alcanzado o sobrepasado el umbral mínimo de infraestructuras, los incentivos pueden rendir excelentes resultados. En cierto modo, se propugna un modelo secuencial, concentrando los esfuerzos en una primera etapa en la provisión de infraestructuras, para pasar posteriormente a la utilización simultánea de ambos instrumentos.

Esta postura viene a coincidir con la del Grupo de Trabajo de la OCDE que presidió Emmanuel (54), para el cual en algunos países la infraestructura regional presenta lagunas que, si no se las llena, los estímulos que se conceden a los empresarios no tendrían ningún efecto apreciable, mientras que en otros la citada infraestructura, heredada del pasado, es relativamente satisfactoria. En este último caso, los incentivos que se ofrecen a las empresas desempeñan en muchas ocasiones funciones más importantes que las mejoras realizadas en la infraestructura, que no podrían haberse aprovechado sin aquéllos.

Otros autores son más cautos y casi cáusticos al referirse a las infraestructuras, pues opinan que la inversión productiva no sigue fácilmente a la inversión en infraestructuras realizadas en zonas subdesarrolladas. Para ellos, la inversión productiva sigue ciegamente a la inversión en infraestructuras en las zonas desarrolladas, mientras rehuye la que se realiza en zonas subdesarrolladas (55). Resumiendo mi visión del dilema de forma quizás excesivamente esquemática, diría que las infraestructuras son condición necesaria, pero no suficiente. Los incentivos en alguna ocasión son condición necesaria, pero nunca suficiente.

El objeto de la política de infraestructuras en España debe ser neutralizar y contrarrestar la radialidad y el excesivo peso del área mediterránea, creando las condiciones para que, en pleno funcionamiento del mercado único europeo, se disponga de un territorio correctamente estructurado por un sistema de infraestructuras, que sirva de base a un desarrollo más equilibrado de la actividad económica. Para lograr este objetivo no basta con limitarse a las infraestructuras de transporte físico. En los albores del siglo XXI es preciso sopesar el papel de las infraestructuras de telecomunicación e información. La planificación regional y sectorial española está prestando más atención a las primeras que a las segundas.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado la evolución de la planificación regional en España durante las úl-

(54) EMANUEL, A. (1973), *Questions de Politique Régionale*, OCDE, Paris, 1974, cap. VIII.

(55) LASUEN, J. R. (1973), ob. cit.

timas décadas, sin adentrarse en otros ámbitos de la política regional. Nada se dice, por ejemplo, de las Sociedades de Desarrollo Industrial (SDI) creadas por el INI, ni de sus equivalentes a nivel autonómico, cualquiera que sea su nombre, Instituto de Fomento o Sociedad Regional. Tampoco hay la más mínima referencia a las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), de más que dudoso encaje en lo que los estudiosos entienden por política regional. No se estudia el papel del FCI, creado por la Constitución y puesto en funcionamiento con notables defectos, en vías de revisión mediante reforma de la ley reguladora (56). Sólo indirectamente y de pasada se cita el FEDER, cuyo apoyo a la política regional española es muy importante (57). Se pasa por alto la significativa reforma que ha tenido lugar en materia de incentivos regionales puesta en marcha con la Ley 50/1985, de 27 de diciembre. Cada uno de los puntos proporciona materia para un artículo como éste, dedicado a la planificación regional *stricto sensu*. Paso, pues, a las conclusiones.

1. Todo induce a pensar que durante la década de los años noventa asistiremos a la *revitalización y asentamiento a nivel europeo y mundial de la política y planificación regional*. En el futuro estos conceptos deberán incorporar ideas y valores nada o insuficientemente considerados hasta ahora. Tal es el caso de la conservación del medio ambiente, frente al anterior énfasis en el crecimiento; la calidad, frente a la cantidad; la descentralización, frente a la centralización; la flexibilidad, frente a la rigidez; la concentración, frente a la imposición; la participación, frente a la tecnocracia.

La internacionalización de la economía inducirá a *apoyar la política regional en sólidas bases de eficiencia económica*, entendida como transformación del sistema productivo, creación e incorporación de las innovaciones tecnológicas, como la mejor forma de mejorar la situación de las regiones con problemas. La vieja polémica entre eficacia y equidad puede quedar trastocada. De no mediar consideraciones estrictamente políticas, el criterio de equidad, como principio orientador de transferencias de renta y riqueza, se verá afectado.

2. El replanteamiento general del papel de la política regional llegó a España inicialmente e indirectamente a través de las Comunidades Europeas, al recoger la Ley del FCI la obligación de las Comunidades Autónomas de elaborar un programa de desarrollo regional. Con el tiempo, lo que comenzó siendo un documento para cumplir una exigencia de la citada Ley o del Reglamento del FEDER se ha ido transformando en la manifestación de una *nueva actitud de los poderes públicos centrales y regionales hacia los problemas territoriales de España*.

Una muestra de que no se trata de un simple trámite burocrático es el número y variedad de PDR preparados por las Comunidades Autónomas.

mas. Cuando cambie el mapa del FCI se podrá comprobar hasta qué punto ha arraigado a nivel regional la práctica de la política regional, dado que las que queden excluidas del FCI se verán liberadas de la obligación jurídica. Por otra parte, *el hecho de que las infraestructuras hayan pasado a ser el instrumento prioritario frente a los incentivos a empresas* prueba que, acertadamente o no, se están explorando nuevos enfoques, distintos a los del pasado.

Aunque improbable, existe el lejano riesgo de que la dinámica iniciada hace aproximadamente cinco años quede interrumpida. Si el riesgo se volviera realidad, saltarían por los aires los esfuerzos, las posibilidades y las expectativas de varias Comunidades Autónomas. No hay la menor esperanza de éxito de ninguna política sin acción regional prolongada, dada la inercia y resistencia al cambio que muestran las estructuras territoriales. De ahí *que la continuidad sea una condición necesaria, aunque no suficiente*. Por otra parte, no se puede dilapidar uno de los aspectos más atractivos y novedosos del actual proceso español de planificación regional, como es la participación de las Comunidades Autónomas.

3. Los intentos de descalificación basados en la consideración de los planes regionales como un trámite burocrático, además de no percibir el alcance de las mutaciones que se están produciendo, pasan por alto uno de los problemas de que adolecen dichos planes. Se trata del excesivo condicionamiento que ejerce la política regional comunitaria, todavía demasiado marcada por pautas del pasado, y obsesionada por encajar a la antigua los efectos del mercado único europeo.

Hay acuerdo en señalar que los efectos globales del funcionamiento pleno del mercado serán positivos para todos los países, aunque no en la misma medida. Pero está pendiente el debate sobre cómo la economía española se enfrentará mejor a los retos de la nueva etapa, si apoyándose selectivamente en sus sectores y regiones más dinámicos, lo cual casi con seguridad aumentará los desequilibrios regionales, o fomentando el desarrollo de las regiones más atrasadas, que puede crear dificultades a las zonas más avanzadas a la hora de encontrar un encaje cómodo en la nueva división internacional del trabajo. En una época en que la innovación tecnológica jugará un papel muy importante en el futuro, no se puede dejar a un lado la capacidad de las economías regionales para producirla o, al menos, adaptarla.

De la estrategia de los planes regionales de 1989 y de los hechos se deduce que el eje del Mediterráneo, el valle del Ebro, el centro en torno a Madrid y, en pocos años, el sur mantendrán o adquirirán una dinámica de crecimiento autosostenido aceptable. Castilla-La Mancha, por su situación geoeconómica, se beneficiará a largo plazo de la difusión que irradiarán Madrid, Valencia y

(56) BURGOS, J. (1990), «La posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el contexto de la política regional», *Información Comercial Española*, núm. 679, marzo 1990, pp. 64-74.

(57) LAZARO ARAUJO, L. (1988), «El FEDER y la política regional comunitaria», *Papeles de Economía Española*, núm. 35/1988, pp. 36-49.

Andalucía. Falta por aclarar cómo se va a compensar a largo plazo en la cornisa cantábrica y en la vertiente atlántica, incluido Portugal, el escoramiento hacia el Mediterráneo de la estructura territorial española, al cual se unirá el auge de Andalucía.

4. No son pocas las cosas que se están moviendo en el campo de la política regional española. De entrada, se ha recuperado la conciencia de la necesidad de actuar para corregir los desequilibrios económicos regionales, sin perjudicar el funcionamiento eficiente del sistema productivo español en su conjunto.

Algunos se preguntarán por el alcance operativo del resurgir de la política regional entre nosotros y cuestionarán la suficiencia de las orientaciones en curso de realización (58). La valoración que se haga del proceso seguido y de los cambios producidos debe tener en cuenta no sólo un planteamiento ideal, sino también la situación real hace tan sólo diez años. No ha tenido lugar ninguna revolución teórica en el papel asignado a la política regional; pero comienza a abrirse paso y a afianzarse como uno de los componentes de la política económica general, que coadyuva y no impide la consecución de los objetivos macroeconómicos. No se ha descubierto nuevo instrumental en la práctica de la acción regional, pues incluso el FCI es una adaptación autóctona de fondos de otros países para la provisión compensatoria de infraestructuras y de otras ayudas al desarrollo; pero se han redescubierto las amplias resonancias de los problemas regionales en sus múltiples vertientes, política, económica y social. Queda camino por

recorrer a la hora de valorar la incidencia regional de las políticas sectoriales; pero el programa de desarrollo regional de España ya ha abierto brecha con su propuesta de regionalización de las inversiones públicas en lo que parecía un muro infranqueable. Está por ver la eficacia práctica de la nueva ordenación de los incentivos para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales; pero, por lo menos, se ha racionalizado y clarificado la maraña preexistente y prolongada durante los primeros años de la restauración democrática. Se deben destinar más recursos financieros a los fines específicos de la política regional; pero ya han comenzado a crecer los anteriormente existentes, tanto por la aportación propia en los Presupuestos Generales del Estado, como por la procedente del FEDER.

Podría alargarse la enumeración de avances y de cuestiones pendientes, pero no es necesario. Si se tiene en cuenta la intensidad de los desequilibrios regionales españoles en materia de productividad, renta y riqueza y si se considera que a los tradicionales problemas de atraso económico de la mayoría de las regiones españolas se han añadido los del declive en varias zonas urbano-industriales, no faltan razones para repetir el gesto escéptico de antaño. Pero si se repara en el desolado panorama que ofrecía a la vista de cualquier observador el campo de la política regional española desde el inicio de la crisis económica hasta el acuerdo de integración de España en la CEE, hay que convenir en que, sin echar las campanas al vuelo, tampoco faltan razones para mostrar un moderado optimismo.

(58) LAZARO ARAUJO, L. (1988), «Transición y cambio en la política regional española», *BICE*, núm. 2122, febrero 1988, pp. 663-667.