



MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

Dirección General de Planificación

TRANSICION Y CAMBIO EN LA POLITICA
REGIONAL ESPAÑOLA

Enero 1988

SGPR -D- 88002

Este trabajo ha sido realizado por el Subdirector General de Planificación Regional, (Laureano Lázaro Araujo). Los análisis, opiniones y conclusiones aquí presentados son los del autor, con la que no tiene por qué coincidir necesariamente la Dirección General de Planificación. Esta considera, sin embargo, interesante la difusión del trabajo para que los comentarios y críticas que suscite contribuyan a mejorar la labor de la misma.

INDICE

1. Introducción.
2. Replanteamiento de la planificación regional.
3. Revisión del sistema de incentivos regionales.
4. Los nuevos instrumentos.
5. La política regional y el FEDER.
6. Conclusión.

TRANSICION Y CAMBIO EN LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA

Laureano Lázaro Araujo ¹

1. Introducción

Hacer balance de lo que en España ha significado la política regional durante los últimos diez años equivale a valorar lo sucedido en este campo durante 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 los dos últimos quinquenios 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, independientemente 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.

En lugar de repasar la influencia de cada uno de estos tres factores en el área regional, prefiero seguir el camino más esclarecedor de indicar sus efectos en las que podrían considerarse las manifestaciones más significativas de la política regional. Me referiré al replanteamiento de la planificación regional, a la reorientación del sistema de incentivos regionales y a la aparición entre

¹Las opiniones y juicios vertidos en este artículo son personales y sólo comprometen a su autor.

nosotros de nuevos instrumentos de actuación y de financiación del desarrollo regional.

2. Replanteamiento de la planificación regional

Vaya por delante el aviso para navegantes desorientados de que los problemas de los desequilibrios 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 la última década, ni una característica típicamente española, sino una antigua y generalizada pauta de comportamiento. En el último cuarto de siglo de historia española, sólo se pueden señalar dos hitos en que la planificación regional ha aspirado a representar un discreto papel secundario, pero aceptablemente caracterizado. Me refiero al período de los planes de desarrollo y a la situación actual.

¿A qué se debe el enterramiento en un túnel de diez años de duración de la planificación regional 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 han jugado su papel, bien en el decaimiento, bien en su resurgimiento.

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 otra multidireccional, basada esencialmente en la organización jerarquizada del sistema urbano, 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. 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, que duró de junio de 1973 a enero de 1976, quedó definitivamente desechado y sin continuidad en el nonnato cuarto plan.

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. Fue así cómo la inflación, la balanza de pagos 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 vicepresidente del gobierno Fuentes Quintana, cuyo contenido se aplicó rigurosamente en su vertiente de plan de estabilización, 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.

Al cabo de pocos 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, el Consejo de Ministros aprobó los programas económicos regionales (PER) de Extremadura y de Castilla-La Mancha. Ni antes ni después de celebra-

das las elecciones de octubre de 1982 ninguno de los dos PER dió para más que para sendas publicaciones para aficionados a tan exótica especialidad.

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 FCI, obliga a todas las Comunidades Autónomas a elaborar un programa de desarrollo regional (PDR), según una metodología común aprobada por el gobierno. La metodología común es una adaptación del esquema que han de seguir los Estados miembros de la CEE para preparar los PDR a que también están obligados, según el 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 presentó a la Comisión de las Comunidades Europeas en julio de 1985, para poder beneficiarse del FEDER desde el 1 de enero de 1986. La segunda versión del PDR, cuya elaboración está prácticamente ultimada, abarca hasta el año 1990, enlazando así con el período de programación de la tercera generación de los programas de desarrollo regional comunitarios.

En los últimos diez años, pues, hemos asistido a la muerte y resurrección de la planificación regional en España, en ambos casos sin oropeles ni alharacas, sin aspavientos ni lamentos. Se trata de una planificación que nada tiene que ver metodológicamente con la de los años sesenta. En primer lugar, por el papel que desempeñan las Comunidades Autónomas, antes inexistentes: la Administración Central elabora un PDR de ámbito estatal, que atiende a los problemas interregionales, y cada Comunidad Autónoma prepara su propio programa, en función de la problemática intrarregional. En segundo lugar, el PDR de España sirve de eslabón de enlace con la CEE y con sus proble-

mas regionales, en la posible perspectiva, hoy por hoy lejana, de que se llegue a disponer de un PDR comunitario. Además, la nueva planificación regional se atiene a un proceso surgido "desde abajo", al contrario de lo que sucede con los enfoques convencionales, en que la acción regional es la consecuencia de la desagregación territorial de un plan nacional, hecho "desde arriba".

Estando todavía inmersos en la aplicación y ejecución de la nueva experiencia, se carece de perspectiva histórica para emitir juicios de valor definitivos. Pero hay indicios para pensar que, si no se cercena el proceso, los PDR marcarán un hito en la pequeña historia de la política regional española de la segunda mitad del siglo XX.

¿Hasta qué punto han incidido en este acontecimiento la constitución de las Autonomías y la integración de España en la CE? Soy de los convencidos de que, si no hubiéramos ingresado en la Comunidad Europea, el replanteamiento de la planificación regional estaría lejos, si no definitivamente olvidado. Alguien puede argumentar que la ya citada Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, al obligar a todas las Comunidades Autónomas a elaborar un programa de desarrollo regional, remite a la naturaleza autonómica del Estado español como causa explicativa del resurgimiento de la programación regional. Eso es cierto, pero no es menos cierto que tras de la encomienda de la Ley del FCI estaba la previsión de la integración de España en la CE, hasta el punto de que la metodología aprobada por el Gobierno no es sino una adaptación flexible del esquema comunitario.

3. Revisión del sistema de incentivos regionales

Durante los últimos diez años ha cambiado notablemente entre nosotros el papel jugado por los incentivos regionales como instrumento de la política regional. A ello han contribuido esencialmente los siguientes factores: desvalorización entre los teóricos de

este instrumento, el escaso aprecio en que lo tienen los empresarios españoles y su tradicionalmente deficiente organización y gestión, inadecuada, además, a la constitución autonómica del Estado y a la normativa de la CEE, deficiencias actualmente en vías de superación.

Hubo un tiempo en que los teóricos de la economía regional creyeron que los incentivos a la inversión 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 una 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 y aún no superada, 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

económicamente muy fuerte; de no ser así, los inversores pasan a su lado sin tomarlo en consideración.

Además de estas consideraciones 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 creen 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 cualquiera 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 urbano-industriales 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.

Aunque no exenta de complicaciones, si hay recursos financieros disponibles, que casi nunca llegan en cuantía suficiente a la política regional, porque otras necesidades son o se consideran más perentorias, se puede instrumentar una política de incentivos regionales acorde con las expectativas empresariales y con la intensidad de los problemas de cada región. La causa principal de la decepción de los empresarios españoles radica en viejas deficiencias en la gestión pública de este instrumento, cuya eficacia de por sí es limitada. Si entre la solicitud de una ayuda y su percepción efectiva transcurren tres años, lo lógico es plantearse la viabilidad de la inversión al margen de los posibles incentivos y, si finalmente llegan, mejor para la cuenta de resultados del año de su santo advenimiento.

El poco dinero reservado en los presupuestos del Estado para incentivos regionales y los defectos en la administración de los

mismos han contribuído decisivamente a la caída de su cotización no sólo entre los teóricos, sino también entre sus destinatarios, los empresarios.

A lo antes señalado viene a unirse la deficiente aplicación práctica en España de un instrumento en sí mismo sometido a crítica. Baste con indicar la proliferación de figuras existentes, la mayor parte de ellas enraizadas en una vieja legislación de los años sesenta (zonas, polígonos, grandes áreas, polos, etc.); la mezcla de actuaciones, que no deslindaron los fines regionales de los sectoriales; la ausencia de trato diferenciado en función de la intensidad de los problemas de cada zona o región; la inadecuación a la estructura autonómica; los ya citados retrasos en la gestión; la administración, dispersa entre diferentes ministerios, y mal coordinada, etc.

¿Qué hubiera ocurrido con nuestro sistema de incentivos regionales sin la integración en la CEE? Probablemente hubiera continuado como estaba, simplemente por inercia. Pero la integración en la CEE ha actuado como revulsivo, obligando a un replanteamiento para adecuar nuestra situación a la normativa comunitaria. El instrumento legal inductor del cambio es la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Publicado ya el Reglamento 1535/1987, de 11 de diciembre, que desarrolla la citada Ley, cabe desear que dé los frutos que de ella se esperan en la nueva etapa.

4. Los nuevos instrumentos

En la aparición en escena de nuevos instrumentos han influido los tres grandes acontecimientos arriba citados. La democracia autonómica ha traído consigo la creación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y la creación de sociedades regionales de promoción empresarial. Con la crisis económica aparecieron las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). El acceso de España a los

recursos del FEDER no sólo ha ampliado la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo regional, sino que también ha inducido a utilizar nuevas figuras de programación regional, tema al que me referiré más adelante.

La creación constitucional en 1978 del Fondo de Compensación Interterritorial, desarrollado en la LOFCA (1980) y en su Ley específica ya citada (1984), obedeció originalmente a una reivindicación de las regiones españolas menos desarrolladas, temerosas de que los desequilibrios territoriales aumentaran, como consecuencia de la mayor disponibilidad de medios en manos de las regiones industrializadas. Como suele suceder siempre que se generan grandes expectativas en torno a algo, la realidad se ha encargado de recortar muchas de las primitivas esperanzas. Los Pactos Autonómicos del 31 de julio de 1981 reorientaron la política autonómica llevada a cabo hasta entonces y definieron, pendiente sólo de ratificación por las Cortes Generales, lo que sería el FCI, que había iniciado tentativamente su andadura en 1982.

Quiero dejar clara mi postura a favor del FCI, cuya vigencia viene obligada por la Constitución. Pero ello no obsta para que señale algunas limitaciones introducidas en su aplicación práctica, que le han quitado mordiente y agresividad como instrumento de política regional. La primera limitación proviene de la dotación presupuestaria, menor que la esperada por algunos sectores, unida al hecho de su distribución entre todas las Comunidades Autónomas, en lugar de limitar su intervención a las menos desarrolladas. Es posible que, en una primera etapa, y desde consideraciones políticas, no quedara otra salida. Pero no es menos cierto que ya se ha sentado un precedente, al que se aferrarán las Comunidades Autónomas que pudieran verse excluidas del FCI en el futuro, que probablemente reclamarán compensaciones financieras por otra vía, si salen fuera del ámbito del FCI.

La segunda limitación es consecuencia del ya modificado (7 de noviembre de 1986) sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas, basado en el criterio del coste efectivo. Al descentralizarse los recursos estrictamente necesarios para mantener los servicios transferidos con el mismo nivel de prestación del momento de la transferencia, el FCI pasó a ser en la práctica el principal mecanismo de financiación de la ampliación y mejora de tales servicios, con lo cual su naturaleza, constitucionalmente solidaria y compensatoria, quedó de hecho pervertida. Aunque ha cambiado el sistema de financiación autonómica, el FCI sigue funcionando bajo el peso de la inercia de sus primeros años de existencia, sin seleccionar los proyectos más relacionados con el desarrollo regional y sin atender prioritariamente a las zonas menos desarrolladas.

La tercera limitación se deriva de la redefinición y de la ponderación asignada a los criterios de distribución. De entre las infinitas combinaciones posibles de ponderación de los criterios, se eligió la que pareció más adecuada con los datos relativos a un momento histórico concreto, sin simular lo que hubiera sucedido aplicando las ponderaciones a diferentes años del pasado, para analizar el eventual discurrir en el tiempo. El resultado ha sido una evolución de la distribución del FCI entre Comunidades Autónomas totalmente desorientadora y errática en relación a los fines de reequilibrio regional, aunque sería excesivo decir que ha evolucionado a favor de las regiones más desarrolladas.

Con el Estado autonómico alumbraron también algunas sociedades regionales de promoción empresarial y/o reconversión, incluso en regiones en que se había establecido alguna SODI del INI. Se trata de una manera de actuar acorde con las previsiones constitucionales y estatutarias, que permiten a los gobiernos regionales asumir competencias para fomentar la actividad económica en su ámbito territorial. El desarrollo regional ha pasado a ser una competencia compartida entre los dos principales niveles de gobierno (central y autonómico), lo cual permite a las Comunidades Autónomas utilizar nuevos instrumentos. Está por ver el resultado de las citadas sociedades regionales, aún de corta vida, y cuál es el futuro más conveniente

para las antiguas SODI estatales. Pero son cosas que pertenecen al porvenir, no a la historia del pasado.

La crisis económica obligó a enfrentarse a la necesidad de ajuste y reconversión de algunos sectores productivos. Fue la Ley de reconversión y reindustrialización la que permitió la creación de las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). Para la inmensa mayoría de los observadores, se trata de una figura de política regional en favor de las zonas industrializadas en declive. Para otros, en cambio, no cabe tal calificación. Baste decir que la política regional plantea sus objetivos a largo plazo, mientras que la vida prevista para las ZUR es de tres años, como mucho. Lo que no puede dudarse es que su creación resultó decisiva para que las reconversiones fueran aceptadas sindicalmente, socialmente y políticamente. Próxima a expirar la vigencia de las ZUR, la nueva ley de incentivos regionales sirve de base legal suficiente para desarrollar las actuaciones que se consideren necesarias, tanto en zonas industriales en declive como en las áreas menos desarrolladas. La primera adaptación ha tenido lugar con la delimitación de la Zona Industrial en Declive (ZID) de El Ferrol, por Real Decreto 21/1988, de 21 de enero.

5. La política regional y el FEDER

España ha accedido a las ayudas del FEDER desde el primer momento de su integración en la CEE. La distribución de las ayudas del Fondo entre los doce Estados se hace en función del límite mínimo y del límite máximo que corresponde a cada uno. El reglamento del Fondo regional europeo garantiza a cada Estado miembro una cuantía mínima de recursos, expresada en porcentaje de la dotación global del Fondo, siempre que presente suficientes solicitudes, con arreglo a la normativa que rige el funcionamiento del FEDER. Dicho límite mínimo se puede superar, sin sobrepasar en ningún caso el límite máximo del Estado en cuestión, en la medida en que las demandas planteadas se ajusten mejor a las prioridades de la política regional comunitaria,

a juicio discrecional de la Comisión, asistida por el Comité del FEDER.

La horquilla correspondiente a España se mueve entre el 17,97% y el 23,93%. Durante los dos años de permanencia de España en la CE se han concedido ayudas del FEDER a España por valor de 240.815 millones de pesetas, descontadas ya las renunciaciones voluntarias a ayudas otorgadas a proyectos que luego han resultado inviables, e incluyendo la totalidad de las ayudas a los programas comunitarios STAR y VALOREN y al programa nacional de interés comunitario de Asturias, que son plurianuales.

Se trata, sin ningún género de dudas, de una importante inyección financiera de origen comunitario al desarrollo regional español. Pero tampoco se debe exagerar lo que esto significa. Téngase en cuenta, sin ir más lejos, que nuestro FCI ha tenido durante sus siete años de existencia (1982 a 1988) una dotación media de 183.736,7 millones de pesetas, con un máximo de 209.000 millones en 1984 y un mínimo de 141.000 millones en 1987.

Al evaluar la distribución regional de las ayudas otorgadas por el FEDER a España debe tenerse en cuenta que durante 1986 sólo intervino en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. En 1987 se ampliaron sus actuaciones a las Comunidades de Asturias y Murcia, así como a la provincia de Teruel. Desde 1988 las ayudas del FEDER irán a parar a todas las Comunidades Autónomas, excepto a dos, que son Baleares y Rioja.

La gestión del FEDER en España ha experimentado mejoras cualitativas durante 1987 en relación a 1986. Se ha recurrido prácticamente a la totalidad de modalidades de intervención del Fondo. Se han alcanzado acuerdos con la Comisión para extender territorialmente su campo de acción. Se han presentado y aprobado proyectos cuya ejecución es competencia de las Comunidades Autónomas, mientras que

en 1986 todos los proyectos eran competencia de la Administración Central. Las quince Comunidades Autónomas con zonas asistidas podrán obtener financiación adicional a través del FEDER hasta una cuantía equivalente al 30 por 100 de su FCI, con la posibilidad de subir de ese límite mediante programas plurianuales. Se ha dado entrada a proyectos de empresas públicas de viabilidad dudosa sin la aportación del FEDER. Una parte importante de las ayudas del fondo regional se vinculan expresamente a cofinanciar los proyectos demandantes de la subvención, en lugar de utilizar el FEDER como simple vía de retorno presupuestario de las aportaciones del Tesoro Público español al presupuesto comunitario.

Sin embargo, aún quedan parcelas que deberán mejorar en los próximos años. Particular atención habrá que prestar a la cuantía de las subvenciones que se conceden a empresas directamente productivas. Estas ayudas representan en la actualidad en España un porcentaje inferior al 2 por 100 de las subvenciones concedidas por el FEDER. El 98 por 100 restante se dedica a infraestructuras. El reglamento del Fondo recomienda que las ayudas a empresas directamente productivas lleguen al 30 por 100 del total de las subvenciones concedidas, pero el conjunto de la CE no sobrepasó en 1986 el 12 por 100. No es, por tanto, un problema exclusivo de España. En la proporción de ayudas del FEDER que cada Estado dedica a apoyo a empresas directamente productivas influye el método comunitario de clasificación de una inversión entre empresarial o infraestructural, el nivel de desarrollo y de dotación en infraestructuras del país, la cuantía total del fondo que corresponda al Estado en cuestión y otros factores, como la experiencia adquirida, que depende de la permanencia anterior en la CE, y la legislación nacional sobre incentivos regionales.

Pero el alcance de la participación de España en el FEDER no puede limitarse al aspecto financiero, con ser importante. Mayor huella terminará dejando a largo plazo la programación plurianual de las inversiones a que obliga. Para poder acceder al FEDER es necesario presentar a la Comisión el PDR, del que ya se ha hablado. Además

el reglamento del Fondo y la Comisión priorizan la concesión de subvenciones que se soliciten en forma de programas de actuación, que pueden ser Programas Comunitarios (PC), como es el caso del STAR y VALOREN, ya aprobados; Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), fórmula utilizada para el de Asturias, también ya aprobado, y que será aplicada a varias regiones durante 1988; Operaciones Integradas de Desarrollo (OID), de las cuales ya hay seis en avanzado estado de preparación y otras cuatro a punto de comenzar su estudio de viabilidad; finalmente, las acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo (ARPED). Esta gama de instrumentos no pretende -aunque posiblemente lo consiga- ampliar simplemente el abigarrado diccionario de siglas que últimamente nos vemos obligados a llevar en el bolsillo, sino introducir cierta racionalidad y coordinación en las acciones de carácter regional. Los proyectos aislados e individualizados con frecuencia no son más que un parcheo para enfrentarse a una necesidad puntual y concreta. En cambio, los programas plurianuales proporcionan una visión de conjunto de los problemas y de la mejor manera de resolverlos. Es un camino más complejo, pero indudablemente más eficaz, que ya está impregnando la planificación regional española.

6. Conclusión

Como puede verse, 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. Se está enderezando un renqueante y todavía próximo pasado, dando vía libre a los programas de desarrollo regional, reformando y reforzando la política de incentivos regionales y poniendo al servicio de las regiones menos desarrolladas y de las que atraviesan problemas de declive industrial los recursos del FCI y del FEDER.

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. 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.

A estas alturas, una cosa me parece indudable. La modernización de España y las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo pasa por la atemperación de sus desequilibrios territoriales y por la mayor cohesión económica y social de sus regiones. Las cosas son como son, pero se pueden cambiar a mejor. Parafraseando al entrañable Mochuelo de El Camino, de Delibes, puede decirse que "las montañas están hechas; la política regional se hace". Al fin y al cabo, como dijo Silverio Lanza, "todas las admirables leyes del Dios Creador se reducen a que muera lo viejo. La sociedad que se constituya con arreglo a esta base será la primera sociedad perfectamente humana".