

POLÍTICA REGIONAL Y REGIONES EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO DE LA CEE

Alfredo Hualde*

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende ofrecer un panorama general de los problemas fundamentales de las regiones europeas y las respuestas de política que se han dado en el ámbito nacional -de cada estado miembro- y, desde los años setenta, en el nivel comunitario. Se supone que el conocimiento de las experiencias europeas con todas sus peculiaridades pueden resultar útiles para otros procesos de integración económica como el que se inicia en México actualmente con el Tratado de Libre Comercio. Es interesante observar que tras la crisis de los setenta, la política regional difiere de la concepción tradicional. La reestructuración industrial y sus repercusiones en la organización de la firma y en la intervención de los poderes públicos, los desarrollos tecnológicos y los procesos de globalización de la economía sitúan la "cuestión regional" en una perspectiva diferente. Sin embargo, la Comunidad intensifica su apoyo a las regiones menos desarrolladas con el reforzamiento de los fondos estructurales.

ABSTRACT

This article describes a key underlying dilemma in European regional politics—growth and/or equity—and the more general responses that the governments of member states and of the European Community itself, through its Structural Funds, have advanced to mitigate the differentials in development among regions. The author argues that our understanding of the European experience during the integration process can be applied (despite geographic distances) to other processes. Including Mexico's current negotiations toward a free trade agreement with Canada and the United States. One fundamental conclusion can be drawn from the European experience: integration alone cannot resolve the problems of the weakest regions. As a result, regional policies, which can offer a new focus and new perspectives, continue to be an indispensable prerequisite in the integration process.

***Alfredo Hualde** Profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez 21, Zona del Río, Tijuana, B.C. Tels.: 300411, 300413 y 300418.

Introducción

EN el presente artículo se trata de resumir los principales planteamientos de política regional durante el proceso de integración de la Comunidad Europea, para reflexionar sobre las dificultades a las que se enfrentan las regiones a partir de la constitución del Mercado Único en 1992.¹ Comprender estos problemas tiene sentido para México, en la medida en que la experiencia europea pueda ser útil en la integración que comienza un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Aunque el proceso europeo es irreplicable, encierra enseñanzas válidas por dos razones:

1) Por la preocupación en la Comunidad Económica Europea, no únicamente discursiva, de que lo “económicamente necesario sea socialmente aceptable”, lo cual tiene implicaciones de tipo espacial y regional. 2) Puede ser útil conocer los instrumentos e instituciones constituidos en ese proceso de integración.

La CEE es un espacio más heterogéneo desde la incorporación de Grecia, España y Portugal, aunque ya anteriormente pertenecieran a ella naciones con graves problemas sociales y regionales,² como Italia e Irlanda. Además todos los países, sin excepción, contaron con políticas regionales destinadas a las regiones con dificultades de desarrollo.

Por otro lado, los cambios ocurridos desde los setenta revelan la obsolescencia de las antiguas políticas regionales nacionales cuando el proceso comunitario refuerza la importancia de la región como espacio económico y social. En la nueva fase que mencionamos, la atenuación de las desigualdades entre regiones es un requisito nodal que pone a prueba el objetivo siempre pendiente de la coordinación entre las políticas regionales de la Comunidad y las políticas regionales de los diferentes Estados.³

1 En adelante nos referirnos a la Comunidad Económica Europea (CEE) aunque tras el Acta Única se denomina Comunidad Europea (CE).

2 El Tratado de Roma, que constituye el primer paso hacia la Integración, entró en vigor en enero de 1958 con la firma de la República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia e Italia. Tras varios años de negociaciones, el 22 de enero de 1972 se incorporaron formalmente a la CEE el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La segunda ampliación de la Comunidad ocurrió el 1 de enero de 1981 con el Ingreso de Grecia; finalmente, España y Portugal se incorporaron en 1986.

3 En un proceso de Integración se distinguen básicamente cuatro fases: 1) El desarme arancelario generalizado que equivale a un Tratado de Libre Comercio. 2) La Unión Aduanera Común en que, a partir del desarme, se establece una tarifa exterior común de los estados miembros frente a terceros países. 3) El mercado común que implica armonización de políticas nacionales y políticas comunitarias. 4) El “mercado único”, en que se da total supresión de las restricciones a

Sin duda la razón de ser de una política regional en la CEE y en los estados miembros, ha sido tratar de disminuir las desigualdades entre regiones aumentando la eficiencia económica del conjunto.⁴ Estos dos objetivos amplios no siempre parecen compatibles. Por ello, el debate teórico y las estrategias utilizadas en la política regional reflejan las prioridades dadas a uno u otro y el modo en que se intenta hacerlos compatibles. Asimismo, traslucen una idea más o menos precisa del desarrollo regional. Idealmente habría que analizar tanto las políticas regionales de cada estado miembro como las políticas regionales comunitarias, sobre todo porque en el estadio de integración en que se halla la Comunidad son más vastas y variadas las experiencias de política regional nacional. Sin embargo, en una perspectiva de futuro resulta de mayor trascendencia el papel creciente de las instancias supranacionales. Por ello, en el presente trabajo se dará prioridad a la política regional comunitaria.

1.1 Regiones e integración

Desde la firma del Tratado de Roma (1958) en la izquierda europea siempre anidó el recelo de que el proceso de integración beneficiara básicamente a las grandes empresas transnacionales.⁵ Asimismo, entre sectores conservadores, se argumentaba, en pleno auge del keynesianismo, que un crecimiento sostenido no constituía garantía suficiente de un desarrollo armónico de las diferentes regiones, ni un paliativo automático para sus desigualdades. Se presumía que la

Mercancías, servicios y personas.

4 Véase Paul Romus, *L'Europe Regionole*. Bruxelles, Editions Labor. 1990. Estos objetivos se persiguen debido a razones tan diversas aunque relacionadas, como eficiencia económica, estabilidad política y justicia social; otros objetivos conexos son la distribución o cambio en los patrones de la población o de la actividad económica en el espacio; desarrollo de recursos en las fronteras y mejoras en la asignación de recursos reduciendo el desempleo y la baja productividad del empleo y promoviendo actividades empresariales y sectores de crecimiento rápido. Véase N. Hansen, B. Higgins y D. J. Savoie, *Regional Policy in a Changing World*. New York, Plenum Press, 1990.

5 “[...] la Idea intemacionalista y socialista debe basarse en el reconocimiento de que el llamado Mercado Común es desigual y nada común en su carácter, burocrático en su forma e imbuido actualmente de una tendencia a la neutralización del poder político y a la desintegración de las estructuras económicas y sociales nacionales”. Stuart Holland, *El mercado Incomún*. Madrid, Ediciones Blume, 1981. Stuart Holland adjudica una ideología liberal al proceso de información del Mercado Común y añade que, “son pocos los izquierdistas europeos que desean la sustitución completa del mercado por una planificación centralizada y el control estatal. Pero son muchos los que desean el promedio de los criterios sociales y públicos frente a los capitalistas privados en la asignación de los recursos”. Stuart Holland, op. cit., pág. 41.

integración tendería a ampliar las diferencias regionales y que los efectos positivos se concentrarían específicamente en las regiones *mas* ricas y desarrolladas. W. Birkelbach⁶ cita cuatro factores: a) el riesgo de mayores dificultades económicas debido a la creciente competencia y la amenaza a las pequeñas firmas; b) la nueva posición geoeconómica de las regiones fronterizas dentro de la CEE; c) el impacto de una competencia intensificada entre las industrias en la comunidad en las regiones excesivamente especializadas;⁷ d) el impacto de la Política Agrícola Común en ciertas regiones de la CEE.⁸ En este contexto la política regional de los estados miembros tuvo en cuenta los efectos de la integración europea, aunque con prioridades específicas dentro de cada país.

1.2 Política regional y crisis

En la “Europa de los 6”, y en una época de auge económico como los sesenta, las desigualdades quedaban oscurecidas. En los setenta, sin embargo, comienza la llamada “estanflación” que añade un elemento novedoso: además de las regiones tradicionalmente atrasadas, aparece el fenómeno de las regiones en declive.⁹ Las

6 A este respecto se ha señalado lo siguiente: “ Un enfoque teórico siempre tiende a la generalización. Sin embargo, no todas las actividades sienten el impacto de la integración económica. Las industrias en las firmas que tienen casi exclusivamente una salida regional no serán muy afectadas. También estarán en mejores condiciones las que se dedican a la transformación de recursos naturales. Estas aprovechan un monopolio especial.” N. Vanhove y Leo H. Klaass en *Regional Policy: a European Approach*, 2nd Ed. Great Britain, Avebury, Aldershot, 1987, pág.235.

7 En el original “one-sided” regions.

8 Citado por Vanhove y Klaassen, op. cit., pág. 230 y ss. A pesar de estas advertencias desde el campo académico, se considera que las escasas referencias a lo regional en el Tratado de Roma y, sobre todo, la tardanza en construirse una auténtica política regional con una definición menos vaga de objetivos y plazos y una dotación de recursos financieros adecuada, es un síntoma de un cierto optimismo de los Impulsores de la CEE. 30 años después, en vísperas del Mercado Único los documentos comunitarios advierten de los riesgos renovados que encierra para las regiones atrasadas, un nuevo paso en la liberalización de las relaciones económicas. Véase al respecto “Third Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community” en *The Regions of the Enlarged Community*. Luxembourg, 1987.

9 Acerca de los regiones en declive y el debate sobre su conceptualización se puede consultar una extensa reseña temática aparecida en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 15. Enero-junio de 1989. Más específicamente los criterios que la Comunidad adopta para considerar un región Industrial en declive son tasa de desempleo del doble de la comunitaria, emigración, y caídas de Ingresos que pueden llegar a representar el 30% de la media europea. Las regiones afectadas por esos problemas engloban, según los criterios utilizados, cerca de 50 millones de habitantes; es decir 15% de la población. Paul Romus, L'Europe

regiones en declive están ubicadas en zonas económicas de antigua industrialización que mantienen estructuras rígidas con abundancia de sectores tradicionales no rentables, (siderurgia, industria naval y hulera, etc.), en las nuevas condiciones de competitividad de los años setenta y ochenta.¹⁰

En estas dos décadas hay tres tipos de regiones en las que existen dificultades para lograr tasas de crecimiento suficientes y dar empleo a la población local: las tradicionalmente atrasadas (a las que en los ochenta se incorporarán las de Grecia, España y Portugal), las regiones en declive, y las agrícolas, en las que normalmente los indicadores de tipo económico y social son inferiores a la media comunitaria.¹¹ Sin embargo, existen clasificaciones más detalladas. (Véase Cuadro 1).

Ante las nuevas situaciones se modificaron planteamientos de las políticas regionales y en los organismos especializados, principalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Por otro lado, con la crisis cobra auge una política económica basada en una doctrina, que denominaremos liberalizadora. Se plantea una situación contradictoria entre la necesidad de ayuda a las regiones en declive y la de racionalización y ajuste. En general, la comente desreguladora desprestigia una acción “fuerte” de las

Regionale, op. cit. Un enfoque cuantitativo se encuentra en J. L. Linazasoro Gómez de Segura, “Intervention of the Community Structural Funds in Industrial Regions In Decline: the Case of the European Regional Development Fund (ERDP)” en *Actual Problems in Economical Science*, vol. 2. Bilbao, Aizpurúa, Del Castillo y Usategui, editores, 1989.

10 Esta pluralidad de situaciones regionales es lo que ha llevado a desechar argumentos en blanco y negro de regiones pobres y ricas. Los efectos de una integración tienen más que ver con situaciones de estructura productiva. Según L. Frey, citado por Vanhove y Klaassen, “en la medida en que una región presenta una estructura productiva desarrollada, abierta al proceso técnico, más alta será la ventaja de la ampliación del mercado”. Una segunda conclusión de este autor es que “el efecto de la integración económica de diferentes regiones está profundamente condicionada por la tasa y características de los movimientos de población y consecuentemente de la fuerza de trabajo y de capital en el medio y largo plazo. Vanhove y Klaassen, *op. cit.*, pág. 258.

11 Esta clasificación presenta problemas en la medida en que en determinadas regiones se superponen problemas que corresponden a más de una caracterización. Hay regiones retrasadas que también son predominantemente agrícolas y regiones en declive con problemas propios de las regiones atrasadas. Otra clasificación es la que presentan Vanhove y Klaassen: 1) Regiones periféricas de la CEE caracterizadas por un promedio de la actividad agrícola en donde el desarrollo en sentido amplio es la característica más común. 2) Las otras regiones agrícolas. 3) Las regiones estancadas o en declive. 4) Las regiones fronterizas afectadas por acontecimientos políticos. Se refiere a las regiones colindantes con los países del Este. 5) Las otras regiones fronterizas. 6) las regiones en conurbación.

CUADRO 1
TIPOS DE REGIONES Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS 1985¹

Tipo de región	Criterios	Valores medios por tipo de región					
		Densidad de población	Porcentaje de población agric.	Porcentajes de empleo ind.	Tasas de desempleo serv.	PIB Cápita Persona emp. ECU*	
A. Regiones menos desarrolladas	PIB por habitante	80	24.4	27.5	48.3	61	57
B. Regiones industriales en declive	% de empleo en la industria y tasa de desempleo	199	-	-	-	14.6	95
C. Regiones agrícolas	% de empleo en la agricultura	75	22.5	28.9			
C.1 Regiones mediterráneas	% de productos seleccionados en el producto final	104	18.2	26.1	55.7	14.5	71
D. Regiones con problemas urbanos ²	Índice especial	312	(2.9)	(36.7)	(60.4)	16.6	83
E. Regiones periféricas	Índice especial	85	18.0	(30.5)	51.4	14.5	74
E.1. Islas ³	Localización	109	20.1	23.0	56.9	15.6	74
F. Regiones fronterizas	Fronteras nacionales entre miembros	113	-	-	-	11.7	99
EUR 12		143	8.9	34.6	56.2	10.6	100

NOTA: Para los criterios de definición de las regiones, véase anexo.

FUENTE: Commission of the European Communities, *The Regions of the Enlarged Community, the Third. Periodic Report on the Social and Economic Situation, and Development of the Regions of the Community Brussels-Luxemburgo. 1987.*

políticas regionales y sociales y, más bien, da prioridad a la macroeconomía, favorece la flexibilidad a todos los niveles y el aliento a las fuerzas del mercado.

Como muchos autores han señalado, la primacía ideológica de la desregulación no se tradujo de modo parejo en acciones congruentes con la misma; dependió de las tradiciones de los países, del arraigo sindical y de las políticas gubernamentales; sin embargo, devaluó en general la idea de una planificación en el ámbito regional.¹² En ocasiones esto sucedió por la identificación de planificación con políticas rígidas y generalizadoras. Esto no significa el fin de la política regional sino una transición lenta y todavía incierta hacia diferentes líneas de política regional con otros factores y otras estrategias en juego.

La crisis económica frenó el proceso de integración de la CEE ya que, dicho esquemáticamente, los países miembros ensayaron soluciones nacionales para superarla. La llamada “euroesclerosis” afectó a la CEE como proyecto y no sólo a sus países miembros. La política macroeconómica y las políticas de ajuste significaron racionalización de los recursos, eliminación de las capacidades ociosas, cierre de fábricas e incremento del desempleo.¹³ A mediados de los años ochenta aunque persisten altas tasas de desempleo, las economías europeas consideran casi realizado el ajuste estructural. La mejoría en la situación económica por un lado y la subsistencia de los problemas mencionados dan, aunque parezca paradójico, un nuevo impulso al proceso de integración que culmina con la firma del “Acta Única” de 1985 para la creación del Mercado Único.

1.3. Política regional y desarrollo regional

Es conocida la dificultad de delimitar el ámbito de la política regional. Por ello, se ha argumentado la necesidad de considerar política regional únicamente la que forma parte de un esfuerzo formal de actuar en la distribución de los fenómenos económicos y sociales en el espacio y cuando su intención esté claramente formulada.¹⁴ Un

12 Conviene hacer notar que la política regional no equivale a la planificación territorial pero en determinados países, singularmente en Francia, desde los sesenta, se intenta conjugar la planificación económica con la planificación física regional y la planificación urbana. Fernando De Terán, “Las ciudades del futuro y la política regional” en *Política regional en la Europa de los años 90*. Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 269-289.

13 Véase Alfredo Hualde, “Aspectos comparativos de las reconversiones Industriales en Francia y España, *Mapa Económico Internacional*. México, núm. 4, CIDE, 1985.

14 Este es el criterio expresado en Niles Hansen *et al*, *op. cit.*, pág. 2.

rasgo principal de la misma es la mejora de la distribución de las actividades geográficas y la corrección de ciertas consecuencias espaciales de la economía de mercado para conseguir crecimiento económico y mejor distribución social.¹⁵

De la política regional en los estados miembros de la CEE, se pueden enumerar algunos rasgos comunes en todos los países:

-Cobra importancia a partir de la Segunda Guerra Mundial.

-Surge a partir de una motivación de tipo social; ciertos objetivos como el de la eficiencia quedan subordinados a mantenimiento de empleo, ayudas a zonas subdesarrolladas, etcétera.

-Progresivamente los objetivos económicos van cobrando importancia. Un argumento con peso creciente es que la política regional no debe ser un obstáculo para el crecimiento económico nacional, sino que ha de contribuir al mismo.

-Para el diseño y ejecución de la política regional se crean organismos centrales de planificación. En los años sesenta y setenta se da más importancia a la coordinación entre organismos regionales y los organismos centrales especializados en las regiones. Sin embargo, la descentralización siempre resulta una cuestión complicada sujeta a negociaciones arduas.

-Desde el punto de vista teórico, la política regional está influida de manera muy importante, aunque no única, por la teoría de los polos de crecimiento o del centro de crecimiento que se interpreta de diferentes maneras y, finalmente, pierde su influencia en los años ochenta.

-Se dan cambios en las áreas dónde actuar en la consideración de dichas áreas. Las áreas "elegibles" son un dilema de política: áreas atrasadas o áreas con potencialidades.

-En infraestructura, del desarrollo tradicional de carreteras, puertos, fuentes de energía se pasa a la idea de las infraestructuras modernas como bancos de datos, centros de investigación y desarrollo, telecomunicaciones y otras.

-Se da una importancia creciente a la formación de recursos humanos, la protección del medio ambiente y el apoyo al desarrollo de centros de recreo o al desarrollo cultural en un sentido más amplio.

-El desarrollo de la industria se percibe, desde los ochenta, en estrecha conexión con el de los servicios. También se apoya cada vez más el desarrollo del turismo.

Descentralización, cambio tecnológico, importancia de los servicios, infraestructuras modernizadas, formación de recursos

15 N. Vanhovey L. H. Klaassen, op. cit., pág. 42.

humanos, desarrollo ecológico y dimensión cultural son algunas de las cuestiones que conforman una visión distinta del desarrollo regional.

1.4. Indicadores de las desigualdades regionales

Las desigualdades territoriales se pueden abordar como diferencias entre regiones o entre países. Los indicadores más usuales son el ingreso per cápita y las tasas de desempleo o indicadores sintéticos.¹⁶

En primer lugar expondremos algunos datos generales sobre las desigualdades a las que venimos aludiendo en la Europa de los Doce.¹⁷

a) Las desigualdades con la entrada de España y Portugal.

-El desempleo aumentó en un 30 por ciento y el número de empleados en la agricultura se incrementó en 36 por ciento. El ingreso per cápita de Portugal es la mitad de la media comunitaria y el de España tres cuartos. (Véase Gráfica 1).

-Ninguna de las regiones de los dos nuevos Estados miembros tiene un nivel de ingreso igual a la media de la Comunidad ampliada.

-El desempleo en España es casi dos veces más alto que la media comunitaria y los niveles absolutos de diferencias regionales dentro de este país es el más alto en la Comunidad.

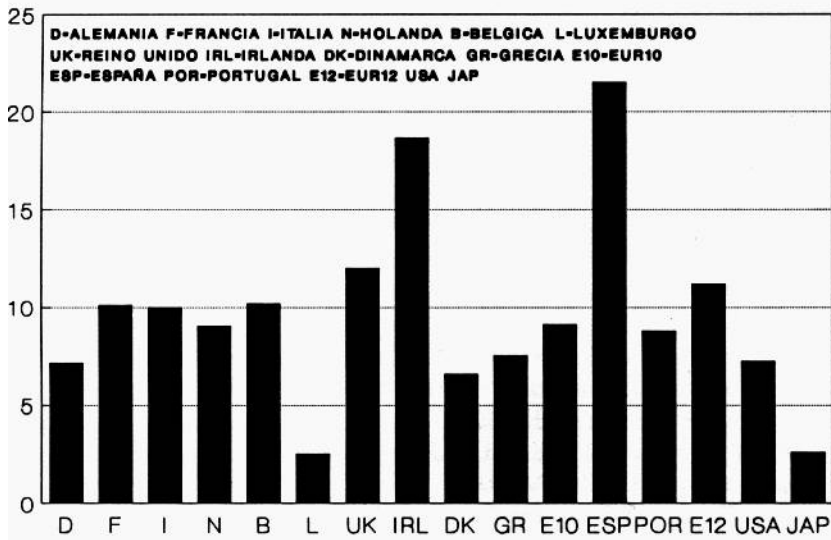
b) Evolución de las desigualdades en los sesenta y los sesenta.

-El crecimiento del producto y los ingresos en los sesenta estuvo acompañado de un proceso *de convergencia*, de modo que las disparidades entre los estados miembros se redujeron en un tercio (véase Gráfica 2). Esta reducción de desigualdades se debió no sólo al mayor crecimiento en las regiones más atrasadas, sino a la migración entre regiones. En las regiones, las diferencias de ingreso disminuyen en un tercio hasta 1974; posteriormente comienzan a aumentar levemente hasta 1985 tanto en la Europa de los Diez como en la de los Doce (véase Gráfica 3). La convergencia por regiones es

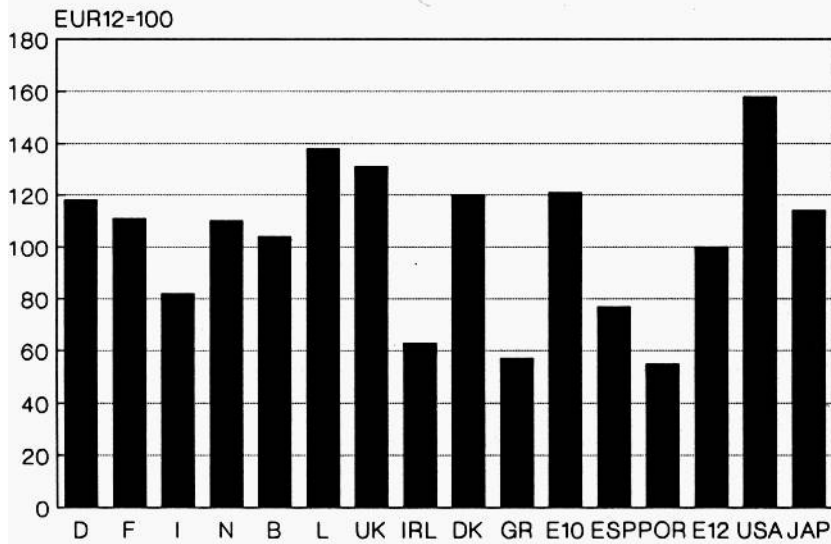
16 Vanhove y Klaassen consideran que los factores más importantes a tener en cuenta en las disparidades regionales de bienestar son la producción y/o el nivel de ingreso y el mercado de trabajo. En este último el "empleo de equilibrio" (balance employment) es el indicador más adecuado al incluir población en edad de trabajar, tasas de participación, migración, desempleo, "commuting" y demanda de trabajo. Norbert Vanhove y Leo H. Klaassen, *op. cit.*, pág. 48.

17 Los datos que se presentan están tomados del Informe Commission of the European Communities, *The Regions of the Enlarged Community. Third Periodic Report and the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*. Luxembourg-Brussels, 1987.

GRAFICA 1
TASAS DE DESEMPLEO, 1986
 (EUR 12 = 100)



PIB PERCAPITA DE LA POBLACION
 (EN PARIDADES DE PODER DE COMPRA, 1985;
 EUR12=100)



Fuente: Comission of the European Communities, The regions of the enlarged Community. Luxembourg, 1987.

menos acusada, más irregular y se debe, más que a convergencias en el producto, a movimientos migratorios.¹⁸

-En los años setenta con menor crecimiento, aumenta el desempleo tanto en regiones atrasadas de las periferias como en regiones desarrolladas que sufren problemas estructurales. Las disparidades regionales en la Comunidad *sondas veces mayores que las de Estados Unidos en lo que se refiere al ingreso y tres veces en las tasas de desempleo.* (Véase Cuadro 2).

CUADRO 2				
COMPARACIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN ESTADOS UNIDOS Y EN LA CEE				
	Renta/hab (PPA)		Tasa de paro 1985	
	Coef. variación	Proporción: Las 10 regiones más débiles, las 10 regiones más fuertes	Desviación típica	Proporción: Las 10 regiones más débiles, las 10 regiones más fuertes
EE.UU. (Estados)	12.4	1/1.5	1.7	2.1/1
EUR 12 (regiones nivel 1)	26.6	1/2.4	4.7	3.4/1
Proporción EUR 12/EE.UU	2.1/1	-	2.8/1	-

FUENTE: Jean Paul de Guadamar "¿Una dialéctica Norte-Sur en las políticas regionales?" en *Politico, regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. 1990.

c) El mapa de las desigualdades

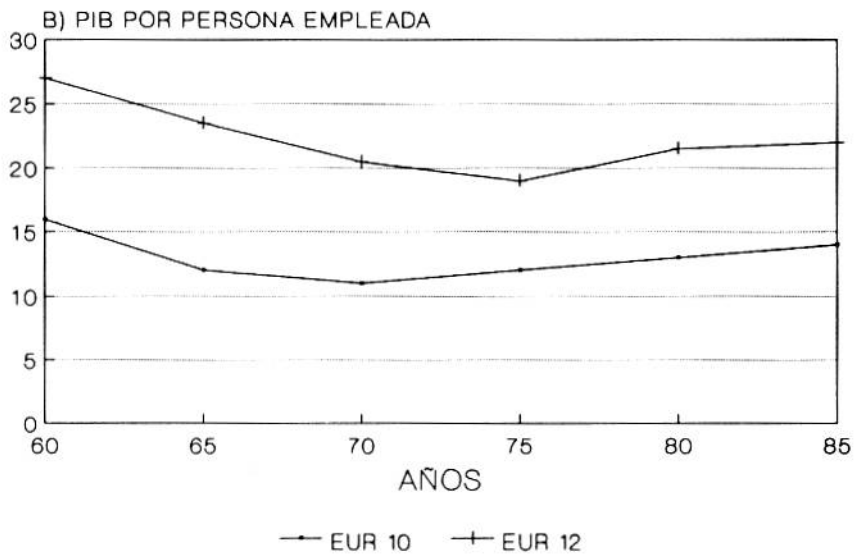
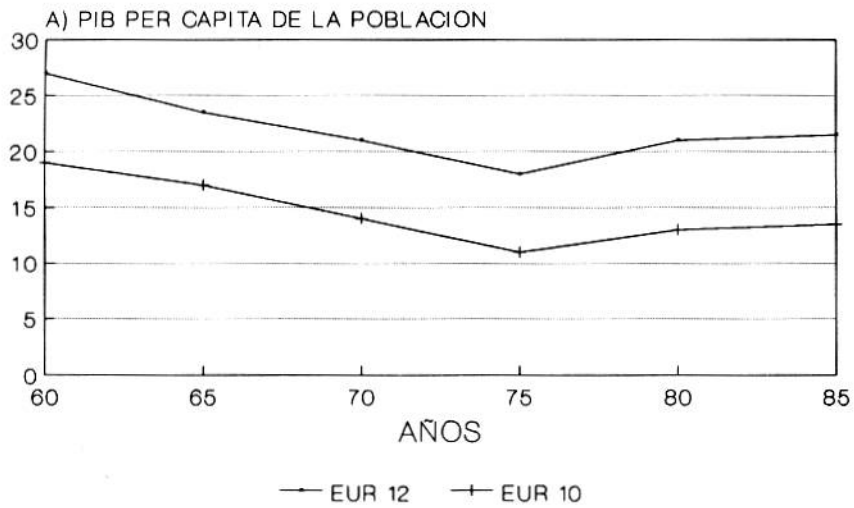
-Si se combinan las principales variables de desempeño económico regional y la situación regional del mercado de trabajo se tiene el siguiente resultado:

-Las regiones en las periferias del sur y del oeste de la Comunidad son las más atrasadas.

-La intensidad de los problemas es, sin embargo, superior a la media en un cierto número de regiones desarrolladas con ingresos iguales o superiores a la media. Son las regiones en declive, que se sitúan principalmente al norte de la Comunidad. Muy

18 Commission of the European Communities, op. cit., pág. 60.

GRAFICA 2 EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS



Fuente: Comission of the European Communities, The regions of the enlarged Community, Luxemburgo, 1987.

frecuentemente, hay regiones en declive asociadas con sectores en declive. Así ocurría a mediados de los años setenta en la industria del acero y en otras ramas de la industria como carbón, textiles y astilleros.

-Las desigualdades según el nivel de ingreso. En 1985, contando con España y Portugal, cerca de la mitad de la población vive en regiones cuyos ingresos per cápita se encuentran en una banda de +/- alrededor de 15 por ciento de la media de la Comunidad. Debajo de esta banda, hay unas cuarenta regiones, que abarcan un cuarto de la población comunitaria. Este grupo se compone de dos sub-grupos muy desiguales. Unas doce regiones, que representan el 6 por ciento de la población, tienen un diferencial de ingreso negativo de entre 15 y 25 por ciento de la media. En el segundo subgrupo se encuentra un quinto de la población y presenta niveles de ingreso de más de 25 por ciento por debajo de la media comunitaria.

-Las desigualdades en el empleo. Entre 1976 y 1985 el desempleo en las 25 regiones con las tasas de desempleo más bajas aumentó de 2.5 a 6.5 por ciento, y en las de más alto desempleo de 8 a 21 por ciento. La brecha entre estos grupos se multiplicó por 3, de un porcentaje de 5.5 a 14.5 por ciento.

La constatación de estas desigualdades que acabamos de mencionar no son concluyentes respecto a los éxitos o fracasos de la política regional. Muchas desigualdades se deben a problemas macroeconómicos y otros a las ampliaciones recientes de la Comunidad.¹⁹ Sin embargo, parece existir un cierto consenso en el que las políticas, aunque no atenuaron sustancialmente las disparidades, tal vez contribuyeron a que no fueran más graves. Para explicar las mismas se alude a varias causas:

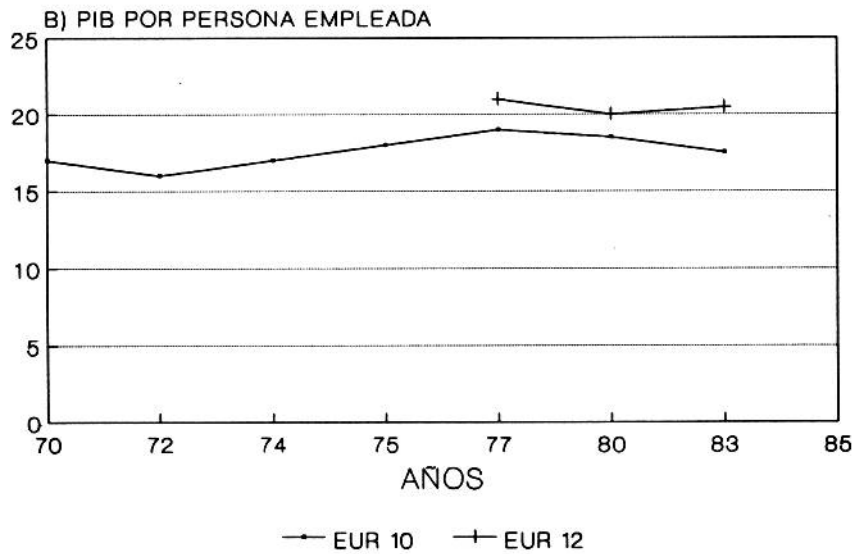
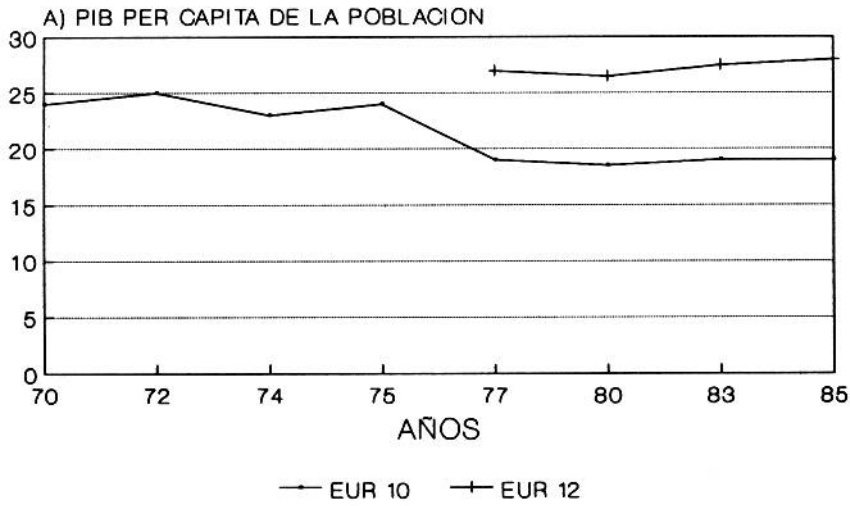
a) Salarios y productividad. Las disparidades regionales en costos salariales por persona empleada en la industria son mucho más pequeñas que los de la productividad del trabajo. Hasta cierto punto, algunas regiones atrasadas y regiones en declive tienen costos salariales unitarios relativamente altos. Cuando no se acompañan de otras ventajas estructurales, actúan como una desventaja competitiva.

b) Problemas de infraestructura.

c) Problemas demográficos por las altas tasas relativas de crecimiento en algunas regiones atrasadas.

¹⁹ Todo esto sin contar las propias dificultades de medición desde un punto de vista más técnico. Para un recuento de las mismas se puede consultar Vanhove y Klaassen, op. cit., pág. 90 y ss.

GRAFICA 3
EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES ENTRE LAS
REGIONES DE LA COMUNIDAD



Fuente: Comisión of the European Communities, The regions of the enlarged Community, Luxembourg, 1987.

d) Desempleo. De los requerimientos de empleo en los próximos diez años, dos tercios se deberán al presente nivel de desempleo y un tercio al crecimiento de la fuerza de trabajo. Al parecer, las diferencias en la productividad están estrechamente relacionadas con la mezcla sectorial (peso relativo de la actividad agrícola, industrial o de servicios). Sin embargo, Camagni y Cappellin sugieren que sólo una tercera parte de las disparidades en la productividad se debe a la mezcla sectorial, mientras que dos tercios se deben a *las diferencias en el nivel general de desarrollo económico y a las diferencias intrasectoriales*.²⁰

U. La política regional comunitaria y los fondos estructurales de la CEE

La política regional comunitaria se formuló lenta y tardíamente en el contexto de la integración. En el Tratado de Roma hay sólo referencias implícitas y explícitas a los problemas regionales. La primera intervención de la CEE en el contexto de la coordinación de ayudas financieras fue una regulación del Consejo de 20 de octubre de 1971. En octubre de 1972 la Conferencia de Jefes de Estado de la Comunidad estableció la política regional comunitaria. En 1974 se decidió la creación del FEDER que, después de laboriosas negociaciones, se estableció en marzo del año siguiente. “Lo que la cumbre de París de octubre de 1972 prometió que sería un objetivo impresionante para la recién ampliada comunidad terminó con la creación de un modesto Fondo.”²¹ En el informe Thompson se dan dos argumentos básicos sobre la política regional:

a) Ninguna comunidad podría mantenerse por sí misma, ni tener significado para los pueblos que pertenecen a ella en la medida en que tengan muy diferentes niveles de vida y duden de la común voluntad de todos de ayudar a cada miembro para mejorar las condiciones de su pueblo.

b) Además, si el capital no se mueve hacia las regiones menos desarrolladas para permitir a los trabajadores encontrar empleo en

20 “Statistical tests show that productivity disparities are greater among regions in the same sectors than among sectors in the same regions. In fact, the levels and growth rates of productivity are rather homogeneous within the same region, while they may differ widely across regions in the same sector. This homogeneity seems to be linked to the deep interdependence that exists among the sectors of the same region in terms of complementarity in the use of local resources and common dependence on the levels of regional income and demand”. Cit. por Vanhove y Klaassen. op. cit., pág. 80.

21 Vanhove y Klaassen, op. cit., pág. 404.

condiciones que sean comparables a las existentes en las regiones de mayor desarrollo, los trabajadores no tendrán una oportunidad real para la libre circulación del trabajo en la cual la Comunidad se basa. Otros motivos para esta política son evitar el riesgo de demandas excesivas, la política regional como precondition para la realización de la unión económica y monetaria, y la realización de otras políticas comunes. En el informe Thompson se advierte que *las políticas comunitarias no pueden ser un sustituto de las políticas nacionales regionales*. Para la coordinación de las políticas nacionales se estableció un Comité de Desarrollo Regional.

En el primer y segundo informe de la Comunidad en materia de política regional se establecen varias líneas maestras de acción: 1) creación de empleos productivos; 2) mejora de la productividad en las regiones más débiles; 3) utilización del potencial endógeno, y 4) concentración de los recursos en las regiones con mayores problemas estructurales. Otro aspecto interesante es el diseño y aplicación conjunta con los estados miembros de "programas de desarrollo regional". Éstos deben contener cinco capítulos: 1) análisis social y económico; 2) objetivos de desarrollo; 3) medidas de desarrollo; 4) recursos financieros, y 5) modo de implementar el programa.

II. 1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

El FEDER se estableció en 1975. Su presupuesto fue aumentando progresivamente desde el principio y en 1979 experimentó varios cambios. Por un lado se dividió en dos partes, la mayor parte de las cuales opera bajo un sistema de cuotas nacionales y se creó una sección de "cuota Ubre". Las ayudas de las secciones de "cuota" están dirigidas a inversiones en la industria y servicios e inversiones de infraestructura. La nueva sección de "cuota libre" es vista como el comienzo de un instrumento de política regional de la Comunidad, más que como un mecanismo que simplemente da apoyo para medidas de desarrollo regional en cada nación. Se usará para financiar, en conjunto con las autoridades nacionales y en estrecha coordinación con otros instrumentos financieros de la Comunidad, medidas específicas de desarrollo regional.

Desde 1978 las ayudas del Fondo Regional han estado sólo disponibles para inversiones en las setenta y cinco regiones para las que los estados miembros han diseñado un programa de desarrollo regional. Las medidas para estimular nueva inversión en las regiones menos desarrolladas son similares en todos los países miembros, pero no idénticas. Cada país enfatiza lo que le conviene, y puede haber grandes variaciones en la manera en que se usan. Asimismo hay un reconocimiento en el seno de la propia Comunidad de las

insuficiencias cuantitativas de la contribución financiera en la política regional. Así, el gasto del FEDER para proyectos de inversión en infraestructura fue en 1982 de 1 300 millones de ECU, en tanto que el gasto de política regional de los estados miembros en este rubro fue de 100 000 millones de ECU.

Sin embargo, también hay que reconocer los aumentos de esos gastos y su importancia relativa para algunos países (véase Cuadro 3). Por ejemplo en Portugal, la asistencia del FEDER en 1988 fue equivalente a 1.23 por ciento de su PIB y 4.49 por ciento de la Formación Bruta de Capital Fijo.²² Ahora bien, el peso relativo de la Comunidad y la política regional nacional están determinadas en parte por el tamaño y la estructura del gasto del presupuesto comunitario. En 1986, el presupuesto comunitario era de 35 000 millones de ECU, equivalente al 1 por ciento del PIB comunitario; el presupuesto del FEDER representaba el 7 por ciento del presupuesto y los fondos estructurales sumaban conjuntamente 17 por ciento.²³

II.2. La reforma de los fondos estructurales

La reforma de los fondos estructurales, de febrero de 1987, señala que es preciso convertirlos en "instrumentos de desarrollo económico" con énfasis en las iniciativas locales.²⁴ Como se ve en el esquema siguiente los fondos se concentran en cinco objetivos prioritarios.

Objetivos

Principales instrumentos:

<p>Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o próximo al 75% de la media comunitaria) (lista revisada cada 5 años).</p>	<p>FEDER, FSE, FEOGA, Orientación, BEI, principalmente, y CECA (el 80% de los medios del FEDER se dedican a estas regiones).</p>
---	--

22 *European Regional Development Fund*. Fourteenth annual report (1988) from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, pág. 3.

23 *The Regions of the Enlarged Community*, *op. cit.*, págs. VII y 68.

24 "Vademécum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios". Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas-Luxemburgo, 1989.

Objetivo 2: Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial. (Criterios: índice de desempleo medio superior a la media comunitaria crisis del empleo industrial) (lista revisada cada 3 años).	FEDER, FSE, BEI, CECA.
Objetivo 3: Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año).	FSE, BEI, CECA.
Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo).	FSE, BEI, CECA.
Objetivo 5: Dos capítulos en la perspectiva de la reforma de la política agraria común: -5 a: adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura. -5 b: fomentar el desarrollo de las zonas rurales. Criterios: -elevado índice que supone el empleo agrario respecto al empleo total; -bajo nivel de renta de los agricultores; -nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado sobre la base del producto interior bruto per cápita.	Únicamente FEOGA-Orientación FEOGA-Orientación

PUENTE: FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional; FSE: Fondo Social Europeo; FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias; BEI: Banco Europeo de Inversiones; CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CUADRO 3

IMPACTOS DE LA ASISTENCIA DEL FEDER EN SEIS ECONOMÍAS NACIONALES EN 1988

Estado miembro	FEDER* asis- tencia	asis- MID ECU	Población Elegible	Elegible MID	Total% Elegible	Asistencia per cápita en áreas elegibles ECU	Asistencia PIB%	Asistencia/FBCF	Per cápita / PIB ECU
España	732.84	25.68	25.68	25.68	66.4	28.54	0.26	1.16	74
Grecia	340.62	6.25	6.25	6.25	65.7	52.02	0.76	4.22	54
Italia	964.09	22.21	22.21	22.21	38.8	43.40	0.14	0.7	104
Irlanda	147.93	3.54	3.54	3.54	100	41.78	0.14	3.23	64
Portugal	429.99	10.21	10.21	10.21	100	42.12	0.55	4.49	54
G. Bretaña	563.3	21.4	21.4	21.4	37.7	26.32	1.23	0.46	105
Total países	3.178.77	89.06	89.06	89.06	50.8	-	-	-	-
EUR 12	3.667.07	141.6	141.6	141.6	43.9	25.9	0.092	0.46	100
% Total EUR 12	3.86.7	63.3	63.3	63.3	-	-	-	-	-

FUENTE: Fourteenth annual report (1989) from the Commission to the Council, The European Parliament and the Economic and Social Committee.

*Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

De este modo, los créditos de compromiso de los tres fondos estructurales se incrementan, entre 1987 y 1993, de 7 a 14 000 millones de ECUS, aproximadamente. Además hay otros cuatro principios generales: la cooperación, la coherencia con la política económica de los estados miembros, la gestión más adecuada de los fondos y la simplificación, seguimiento y flexibilidad. En este último aspecto nos parece importante subrayar que se prevé una serie de medidas de adaptación:

1) Las estructuras de apoyo comunitarias podrán modificarse anualmente. 2) Los programas operativos ofrecerán a los promotores la posibilidad de tener en cuenta los cambios habidos. 3) Los organismos beneficiarios de subvenciones globales podrán adaptar periódicamente su intervención.

III. Nuevas teorizaciones y propuestas

Los informes comunitarios reconocen que en un primer momento los beneficios del Mercado Único se repartirán de modo desigual, a pesar de una visión optimista general.²⁵ El aumento de la asignación al FEDER y el intento de racionalización de las ayudas mediante el diseño de planes más integrados se interpretan como signos reveladores del mayor relieve que se pretende otorgar a la cuestión regional. Sin embargo, ¿se puede hablar de un fortalecimiento de la política regional para los próximos años? Cuantitativamente se señala que el camino hacia la igualdad de las regiones todavía resulta largo, aun con previsiones optimistas de crecimiento y aumentos de las ayudas.²⁶ Los documentos apoyan la necesidad de acciones regionales. El dilema es qué tipo de acciones y con qué requisitos, pues la última década trajo cambios en todos los niveles, incluido el de la política regional tradicional.²⁷

25 *Europa Social* cita el Informe Padoa-Schioppa: "Las rentas por habitantes de las regiones sólo tienden a Igualarse como consecuencia de la movilidad de los capitales y de la mano de obra, bajo determinadas condiciones excepcionales e Irreales, como la ausencia de economías de escala o de factores locales concretos que Influyen en la decisión de Inversión. En caso de que no se satisfagan dichas condiciones, entre otras, es *Improbable* que se Igualen las rentas. La historia y la teoría económica enseñan que carece de fundamento toda extrapolación de la teoría de "la mano Invisible" al mundo real de la economía regional cuando se han adoptado medidas de apertura de los mercados". "Europa social", doc. cit., pág. 46.

26 José Alberto Zaragoza, "Luces y sombras de la política regional de la CEE", en *Política regional en la Europa de los años 90*, op. cit., págs. 213-221.

27 Un resumen muy Ilustrativo de estos cambios aparece en J. R. Cuadrado Roura, "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque" en *Papeles de Economía Española*,

Se ha interpretado que la política regional de los cincuenta y sesenta se liga a cuatro ideologías de desarrollo: a) la del crecimiento económico; b) la idea de la industrialización como el proceso fundamental de la transformación estructural; c) la idea de la urbanización, y d) la idea de las soluciones a gran escala.²⁸

¿Se puede decir que estas cuatro ideas hayan cambiado radicalmente en los años ochenta? Quizá lo que cambió fue el modo en que intentaron llevarse a la práctica y la consideración in discutida de la validez de las mismas.

1) El crecimiento se concibe ahora en conexión con los mercados internacionales y a partir de los nuevos desarrollos tecnológicos. Se abre paso una concepción más cercana a un crecimiento con consideraciones ecológicas (*Sustainable Development*).

2) La industrialización y la urbanización se relacionan de una manera diferente a partir de la constatación de un espacio económico con nuevas desigualdades y una pluralidad de situaciones dinámicas. El trabajo de reflexión en torno a estos temas resulta cada vez más una cuestión interdisciplinaria donde los aspectos sociales -sobre todo en lo que a recursos humanos se refiere- y espaciales cobran nueva importancia. Una corriente de geógrafos industriales constata la pluralidad mencionada y relativiza y reconstruye los conceptos de localización tradicionales (transporte, distancia, precio de la mano de obra), en un intento de relacionar la dinámica económica (industrial) con la espacial.²⁹

3) El desarrollo de las tecnologías de la información y de industrias y servicios ligados a ellas dibujan un mapa diferente de los nuevos polos de acumulación ligados a las formas de organización de las firmas y sus estrategias, de la nueva relación de las firmas con los poderes públicos y de la acción de éstos en la política industrial.

4) Se constata la emergencia de polos industriales en donde es importante la calificación de la mano de obra, la existencia de servicios eficientes, de infraestructura adecuada (transporte y telecomunicaciones), de centros de conocimiento (universidades). Al mismo tiempo los viejos centros de industrialización o declinaron o sobrevivieron sobre la base de una reconversión de sus actividades. Lo anterior conforma un panorama variado donde las políticas

N. 35, Madrid, 1988.

28 Antoni Kuklinski, "Eficacia frente a igualdad: un antiguo dilema y nuevos enfoques" en *Política regional en la Europa de los años 90*. *op. cit.*, págs. 225-235.

29 La pluralidad se refiere tanto a los requerimientos diferenciados de los distintos tipos de tecnologías como a la que se deriva de la fase del ciclo del producto. Scott y Storper, *op. cit.*, págs. 301 y ss.

regionales sólo tienen sentido como apoyo a las fuerzas que emergen de manera más eficiente.³⁰

5) Dentro de la firma son importantes los nuevos productos y los procesos relacionados con características organizacionales diferentes (como el Just in time) y de nuevas conexiones más estrechas y cooperativas con sus proveedores y con otras firmas.³¹ Frente a la antigua idea de difusión jerárquica de la industrialización a partir de los polos, se levanta ahora una complicada geografía de espacios industriales variados que alteran los antiguos desequilibrios regionales, nacionales e internacionales y las teorías tradicionales, como la de la división internacional del trabajo.

6) Las soluciones a gran escala en los últimos tiempos quedan matizadas por ideas de descentralización territorial y aliento a las iniciativas locales, en las que las pequeñas y medianas empresas tienen un nuevo papel que no contradice el hecho permanente de la formación de nuevos y más potentes conglomerados transnacionales.³² Las observaciones anteriores se dan en el marco de una internacionalización y globalización de la economía que sitúa la problemática de las regiones como regiones internacionalizadas con implicaciones muy diversas.³³

De una manera más general lo que ha entrado en crisis es el concepto de política regional como un proceso de programación

30 Sin embargo, las experiencias de los nuevos polos no son generalizables. Gordon and Kimball, "The Impact of Industrial Structure on Global High-technology Location" en *The Spatial Impact of Technological Change*, op. cit., págs. 157-185.

31 Sobre los proveedores véase John Holmes, "The Organization and Locational Structure of Production Subcontracting" en Scott y Stoper, op. cit., págs. 80-107; también CEE, *Sous-traitance, organisation industrielle et relations économiques Internationales*. Luxemburgo, 1989.

32 Este punto se aborda en Pore y Sabel, *The Second Industrial divide*, 1985, y en toda literatura referida a los distritos Industriales. Véase también David Wadley, "Estrategias de desarrollo regional" en *Papeles de Economía Española*, núm. 35. Madrid, 1988.

33 "Hay que señalar que una de las características del proceso de Internacionalización es el hecho de que no solamente implica una competencia creciente de empresas locales con empresas extranjeras, sino que también supone una colaboración creciente entre empresas de diferentes países. A este respecto, el proceso de Internacionalización puede ser distinto del mero crecimiento de las exportaciones, que consiste en un intercambio de productos y servicios, entre empresas locales y consumidores extranjeros. En efecto, el proceso de Internacionalización también requiere una Inversión conjunta de recursos humanos y financieros junto con empresas extranjeras para desarrollar colaboraciones determinadas en los campos de la investigación, producción, Comercialización, financiero o en cualquier otro propio de la función de una empresa. Ricardo Cappellin, "Descentralización territorial de la Industria" en *Política regional en la Europa de los años 90*, op. cit., págs. 293-310.

omnicomprensivo.³⁴ Lo anterior, que en el extremo llevaría a una negación de la planificación regional, queda por el momento en “directrices regionales que aborden el establecimiento de unos criterios generales para la asignación de recursos públicos y de unas bases globales para la negociación y concertación entre los municipios comprendidos”.³⁵ También en América Latina se da una crítica similar a luz de la política regional de los sesenta y setenta.³⁶

En este marco la teoría da más importancia al *desarrollo endógeno*. Ya no se trata tanto de atraer recursos hacia las regiones que lo necesiten sino de movilizar las potencialidades latentes de cada región. Se trataría de intervenir sobre los factores subjetivos como la capacidad tecnológica de dirección empresarial que pueden promover la adopción de innovaciones en las diferentes economías regionales. La propuesta del *desarrollo endógeno* parte del supuesto de que los principales factores del desarrollo regional son estáticos:

infraestructura física, capacidad de la mano de obra, la estructura sectorial local, el conocimiento técnico y de organización local, las estructurales locales, sociales e institucionales, etcétera.³⁷

Sin embargo, una crítica importante a esta propuesta se refiere a la imposibilidad de aplicarlo a regiones como las periféricas sub-desarrolladas de Europa del Sur. El enfoque sería válido para regiones intermedias con un grado relativo de acumulación, organización y recursos físicos y humanos.³⁸ En la CEE otro aspecto

34 Es interesante la opinión según la cual la planificación espacial de ámbito regional pasa por “el reconocimiento generalizado de la imposibilidad de fundamentar científicamente la construcción de un método y unos instrumentos capaces de racionalizar globalmente el conjunto de decisiones y estrategias económico espaciales dentro de un marco unitario y comprensivo”. Según este punto de vista, desde los últimos años setenta “se abre paso una concepción fragmentada e incluso una descomposición en acciones individualizadas y parciales ensambladas, como voluntaria negación de la comprensividad, de la jerarquización y de la secuencialidad”. Fernando de Terán, “Las ciudades del futuro y la política regional” en *Política regional en la Europa de los años 90. op. cit.*, págs. 269-289.

35 Fernando de Terán, *ibidem*.

36 Véase Francisco Uribe-Echeverría, “Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica” en *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Francisco Alburquerque et al. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, LIPES/ONU. IEU/PUC, 1990.

37 Todas estas ideas están expresadas en Ricardo Cappellin, “Descentralización territorial en la industria” en *Política regional en la Europa de los años 90, op. cit.*, págs. 293-310.

38 Véase por ejemplo Carlos A. de Mattos, “Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur”, en Francisco Alburquerque, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordán Fuchs, eds.,

importante es el político. Algunos autores ven en el Mercado Único la posibilidad de creación de una auténtica federación de regiones europeas.³⁹

IV. Conclusiones de política regional en Europa

1) Ha existido una preocupación por la desigualdad regional en el seno de la CEE. 2) Las políticas regionales han sufrido vaivenes en cuanto a su grado de importancia según los avatares económicos, el cambio en las teorías predominantes y los avances o estancamientos en el proceso de integración de la CEE. 3) Hay un consenso generalizado de que las políticas regionales no han servido para igualar sustancialmente a las regiones, pero quizás han contribuido a que las desigualdades no sean más grandes.⁴⁰ 4) Se intenta revalorizar en el seno de la CEE la importancia de la política regional aumentando las asignaciones de los fondos estructurales más importantes como el FEDER. 5) Es dudoso que los incrementos sean suficientes ante la magnitud de los retos de la desigualdad reforzados por la incorporación a la Comunidad de países como España, Grecia y Portugal. 6) Las tendencias del debate de política regional apuntan hacia acciones fragmentadas que no constituyen lo que antaño se consideraba política regional. Más bien aparecen como iniciativas en el área del desarrollo regional. 7) A pesar de ello hay acuerdo acerca de la necesidad de algún tipo de política regional. Los desacuerdos se centran en el papel de las autoridades públicas y ayudas a los territorios menos desarrollados o prioridad al crecimiento global. 8) En el nivel comunitario la política regional surge y se afianza en plena crisis de los setenta, cuando las políticas regionales en los estados miembros tienen un perfil más bajo. No se pretende sugerir que la Comunidad sustituya a los estados miembros sino señalar esta coincidencia temporal cuya posible relación causal necesita una mayor investigación.

Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales. Buenos Aires, ILPES/ONU, IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

39 Escribe Paul Romus al respecto: "Las regiones, realidad de nuestra sociedad de hoy, reclaman el derecho de disponer de las mismas, de autodeterminarse. ¿Lo que los Estados nacionales debieron conceder a sus colonias se lo van a negar a sus regiones?" Paul Romus, op. cit., pág. 127.

40 Esta es una de las conclusiones del "Third Periodic Report...", pág. VI.

V. La experiencia europea y las perspectivas de México

La experiencia europea en materia regional en sus dos vertientes, nacional y comunitaria, resulta muy distinta y muy distante de la mexicana. Son diferencias importantes las siguientes: 1. La política regional mexicana comienza mucho más tardíamente, si se entiende como tal un intento de articulación de una serie de medidas que tratan de influir sobre los aspectos económicos y sociales desde una perspectiva espacial.⁴¹ En México este intento se produce sobre todo a partir del sexenio de Luis Echeverría (1970-76) y se prolonga en el de José López Portillo (1976-1982).⁴²

2) La crisis de 1982 altera los propósitos de la política regional, aunque no se eliminan todas las medidas con repercusiones regionales; la crisis genera cambios espaciales en la localización de la industria. Crecen algunas ciudades medias -Aguascalientes, Querétaro-, y las ciudades fronterizas con la inversión maquiladora.⁴³

3) Hay una característica importante de la política regional mexicana que permea todas las acciones: descentralizar la industria del Distrito Federal, creando nuevos centros de industrialización en distintas zonas del país. La política regional en México ha tenido insuficiencias, falta de recursos y contradicciones que algunos autores han hecho explícitos.⁴⁴

41 Las acciones con efectos regionales se producen poco después de la Revolución y se centran especialmente en obras de Infraestructura hidráulica y algunos planes concretos sobre ciertos reglones localizados. Véase Gustavo Garza, "La política de parques y ciudades Industriales en México", y Fernando Tudela "Los hijos tontos de la planeación: los grandes planes del trópico húmedo mexicano" en Gustavo Garza, *Una década, de planeación urbano-regional en México (1978 1988)*. México, El Colegio de México, 1988.

42 Algunos hitos de esta institucionalización de la política regional son la creación de la Secretaría de Asentamientos Habitacionales y Obras Públicas (SAHOP) en 1976 y la elaboración del Primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978.

43 Sobre el crecimiento de las ciudades medias, véase por ejemplo S. Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial en México*, págs. 122 y 123. Respecto a las tendencias de concentración regional se puede consultar Enrique Hernández Laos, "La desigualdad regional en México (1990-1980)" en *La desigualdad en México*, R. Cordera y C. Tello (Coords.), 2a ed. México, 1986. Sobre el papel gubernamental en la Industria maquiladora se puede consultar Jorge Carrillo, y un enfoque distinto en José Carlos Ramírez y Bernardo González-Aréchiga, "Los efectos de la competencia Internacional en el funcionamiento de la Industria maquiladora de exportación en México" en *Frontera Norte*, núm. 2. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989; y Jorge Carrillo, "Transformaciones en la Industria maquiladora de exportación" en *Los maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas (compiladores), COLEF-Fundación Vert., 1989.

44 Respecto al objetivo descentralizador, consúltese Juan José Palacios, "La In-

4) Además, su ámbito de actuación ha sido un territorio y una sociedad mucho más dispar y heterogénea que cualquiera de las europeas que hemos mencionado.

Nos encontramos por tanto con una política regional afectada por varias limitaciones: el centralismo, las discontinuidades sexenales, el componente fuertemente político de la política regional -que en ocasiones contradecía los objetivos económicos-, la falta de claridad y profundidad en algunos proyectos y, a partir de 1982, nuevos elementos desfavorables:

La desregulación, la escasez de recursos financieros públicos y la caída de la inversión privada, así como el intento reiterado de atraer inversión extranjera sin condiciones, las restricciones de créditos a los inversores nacionales en un contexto de *desregulación generalizada y apertura externa* conformaron los ejes de una situación poco propicia para lograr una política regional exitosa. A pesar de ello, en el sexenio de Miguel de la Madrid hubo una propuesta de “descentralización de la vida nacional” y algunos instrumentos (PROFIEEX, decretos sobre importaciones temporales y los decretos sobre maquiladoras) que tienen impactos regionales.

En el sexenio de Salinas de Gortari el Programa Nacional de Solidaridad también tiene una implicación de tipo espacial en las regiones más atrasadas del país.

Sin embargo, frente a estas acciones relevantes pero parciales, resulta de mayor impacto toda la política de desregulación y apertura comercial que modifican las estructuras regionales del país *a partir sobre todo de las estrategias de localización de las empresas privadas, nacionales o extranjeras.*⁴⁵ *Los cambios regionales se produjeron también por las políticas macroeconómicas y por algunas regulaciones estatales en zonas y sectores determinados.*

En este sentido existen algunas similitudes con los países europeos. México se encuentra en un proceso de internacionalización de su economía que sitúa a sus regiones en un espacio económico

suficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la Inversión pública federal, 1959-1986” en Gustavo Garza, op. cit., págs. 194-215.

45 Un caso significativo de giro locacional ha sido documentado para la Industria automotriz. En la década de los ochenta, además de la Industria automotriz del centro, surge una nueva Industria automotriz en el norte, uno de cuyos ejemplos más conspicuos es el de la Ford de Hermosillo. Sin embargo, algunos autores han destacado que precisamente en este sector es donde el gobierno ha tenido influencia con los decretos de la Industria automotriz de los años 1983 y 1989 pactado con las empresas transnacionales. Véase J. I. Casar, *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano 1978-1987*. México, NAINSA-ILET, 1989.

ampliado, en el que las decisiones de la industria nacional serán posiblemente menos decisivas que las de la inversión extranjera.

Esta nueva situación, que en parte se viene dando desde mediados de los años ochenta, se intensificará a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio. La economía mexicana se verá afectada por los efectos de todo proceso de integración -creación y desviación de comercio-, y por los derivados de un incremento en la inversión extranjera. Los efectos comerciales al menos en el corto plazo incidirán de manera desigual en el territorio. También tendrán repercusiones que crearán nuevas necesidades. Una de ellas, es la imprescindible *mejora en la infraestructura*, desde transporte terrestre, hasta la infraestructura moderna que se mencionó para el caso de la Comunidad.

Sin pretender realizar aquí un diagnóstico de futuro sin bases confiables, se prevé desde ahora una expansión de las exportaciones en algunos sectores de la industria textil y del vestido. Estas industrias, concentradas en zonas determinadas como Puebla o el Distrito Federal, si crecen requerirán apoyos para conformar una industria que aproveche sus ventajas comparativas actuales-principalmente mano de obra barata- y adquiera nuevas ventajas como diseño. Se puede argumentar que las necesidades futuras -mejoras tecnológicas, capacitación de mano de obra-, pueden surgir de las propias empresas, pero la participación de los poderes locales y su coordinación con los empresarios nacionales y extranjeros puede dar resultados más coherentes en una perspectiva regional.⁴⁶

Ahora bien, los mayores dilemas se encuentran en muchas zonas rurales donde la agricultura es un sector poco productivo y el entorno económico presenta rasgos desfavorables des generalizados. Por decirlo de algún modo, la pregunta es si esas regiones pueden continuar con programas de ayuda tipo PRONASOL o se necesitan programas de “modernización” más globales, en el supuesto de que en principio no atraerán inversión. Y si la modernización ha de basarse en el cambio tecnológico -*know how* y nuevas máquinas-

46 Se podría explorar en regiones con determinadas características socioeconómicas la capacidad de lograr algo similar a los distritos Industriales Italianos o franceses aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías flexibles y la organización Industrial con nuevas características. Al respecto, se pueden consultar Piore y Sabel, *The Second Industrial Divide*. Basic Books, Inc. Publishers, 1984; Becattini Giacomo, “Los distritos Industriales y el reciente desarrollo italiano” en *Sociología del Trabajo*, núm. 5. Madrid, 1989; Michael Storper, “Industrialization and the Regional Question In the Third World: Lessons of Postindustrialism; Prospects of Post-fordism” en *International Journal of Urban and Regional Research*, 14 (3), septiembre de 1990.

desafío consiste en generalizar a todos los sectores las ventajas del cambio técnico. En este caso también se pueden oponer a los argumentos de acciones de política regional, la afirmación de que el crecimiento generalizado y la expansión de los beneficios en toda la República tendrán su reflejo en esas zonas más subdesarrolladas. Un segundo argumento, más en la línea de la actual política, es que los trabajadores se tendrán que desplazar hacia las zonas donde se incremente la inversión,⁴⁷ En ese caso, sin embargo, se corre el riesgo de reproducir los viejos problemas de las grandes ciudades industriales del país.

Por tanto, a pesar de los argumentos favorables a favor de políticas regionales selectivas en coordinación con el sector empresarial, hay varios factores que hacen más factible pensar en que la política regional no va a adquirir excesiva relevancia en los próximos tiempos: a) Los obstáculos tradicionales mencionados anteriormente; b) la política “hacia el mercado” de los dos últimos sexenios; c) las diferencias en este tema entre Estados Unidos y Canadá. En Estados Unidos la política regional gozó de un cierto prestigio en los años sesenta; sin embargo, la tradición escasamente planificadora y las críticas a ciertos resultados de las acciones regionales, han descalificado la conveniencia de dicha política. En Canadá, se da una situación casi opuesta. La descentralización política del territorio y los problemas sociales en los reglones atlánticos resultaron en una activa e importante política regional. Algunos estudios afirman, sin embargo, que este es uno de los rubros -junto con el de las ayudas sociales- que Estados Unidos ha debilitado desde la firma del Tratado entre estos dos países,⁴⁸

La experiencia canadiense en este sentido oscurece todavía más las perspectivas del diseño de políticas regionales en México. La política regional parece oponerse a la filosofía aperturista, sin más matices, del Tratado, al menos en lo que se refiere al Tratado entre Estados Unidos y Canadá.

47 Por ponerlo en términos clásicos se estaría privilegiando la política de “workers to work” frente a la “work to workers”.

48 Esto es lo que se asevera en Sinclair S. y M. Clow, “Regional Disparities” en Cameron D., *The Free Trade Deal*, págs. 183-196, James Lorimer y Cia., 1988. Así mismo existen observaciones sobre cambios regionales en Jonh Walley, “Economic, Regional and Labour Market Adjustment Implications of Canada-U.S. Free Trade” en *Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement: “Los exportadores netos Interprovinciales en Ontario perderán mercados en el oeste de Canadá, Canadá occidental ganará y Ontario perderá. El componente energético del acuerdo protege de modo importante a Canadá occidental de la vuelta a las políticas de precios del gobierno federal, como el Programa de Energía Nacional que beneficia a la Canadá central”*. Pág. 216.

Con todo, es prematuro desechar temas e instrumentos de negociación a priori. El Tratado de Libre Comercio influye en áreas que no son estrictamente comerciales. Aunque no involucre un nivel de integración como el de la CEE, tal vez México pueda solicitar ciertos mecanismos de compensación, dadas las diferencias de desarrollo entre los países firmantes. Quizá se pueda proponer algún tipo de fondo de desarrollo regional o de fondo social para las zonas deprimidas de los tres países en proporción a sus necesidades.

En el caso de México se necesitaría como requisito previo una actualización de los datos básicos de las disparidades regionales y, posiblemente, sería útil alguna taxonomía regional en la línea de las que se han mencionado en el caso de la Comunidad Europea. Se necesitaría avanzar en la descentralización de poderes y, finalmente, resultaría indispensable coordinar el desarrollo tecnológico con la política regional para el aprovechamiento de potencialidades existentes en determinados territorios.

ANEXO DEL CUADRO 1

Notas y definiciones por tipo de reglón:

A. Más del 25 por ciento por debajo de la media de Europa de los Doce. B. Nivel III: reglones con porcentajes de empleo en la Industria y tasa de desempleo por encima de la media comunitaria, más reglones non-cuota con desempleo por encima de la media comunitaria pero con participación industrial inferior a la media de empleo Industrial. C. 50 por ciento por encima la media de Europa de los Doce. D. 35 por ciento de las áreas urbanas con peor desempeño. Las cifras del PIB per cápita para los FURs Europa tienden sistemáticamente a sobrevalorar los estándares de vida de los habitantes. Esto es porque los elementos del PIB se calculan por puestos de trabajo y/o por jefes de oficina; los Jefes de oficina están concentrados en los centros de los mayores FURs y tiende a haber más puestos de trabajo que residentes en los FURs. E. & E.1 Índice especial más bajo que el 78 por ciento. Los valores de las Islas se refieren a las islas selectas de la comunidad. F. Reglones del nivel 111 adyacentes a otros estados miembros.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordán Fuchs, eds.. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires, ILPES/ONU, IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

Capellin, Ricardo, “Descentralización territorial de la industria” en *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 293-310.

Comission of the European Communities, *The Regions of the Enlarged Community. Third Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*. Luxembourg, 1987.

Comission of the European Communities, *An Empirical Assesment of Factors Shaping Regional Competitiveness in Problem Regions, Main Report*. Luxembourg, 1990.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Vadémecum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*. Bruselas-Luxemburgo, 1989.

Cuadrado Roura, J. R., “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque” en *Papeles de Economía Española*, núm. 35. Madrid, 1988.

De Gaudemar, Jean Paul, “¿Una dialéctica Norte-Sur en las políticas regionales?” en *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.

De Terán, Fernando, “Las ciudades del futuro y la política regional” en *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 269-289.

Dunford, M., “Integration and Unequal Development” en *Production, Work, Territory*. Boston, Allen & Unwin, 1986.

— *European Documentation* “The Community and its Regions”, Núm. 1, 1980.

Europa Social, Número Especial, “La dimensión social del mercado interior”. Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1988.

Gordon, R. y L. Kimball, The Impact of Industrial Structure on Global High-technology Location” en Brotche, et al., editors. *The Spatial Impact of Technological Change*. New York, Croom Helm, 1987.

Hall, Peter, The Geography of High Technology: an Anglo-american Comparison” en Brotche *et al.*, editors. *The Spatial Impact of Technological Change*. New York, Croom Helm, 1987.

Hansen, Niles, Benjamin Higgins y Donald J, Savoie, *Regional Policy in a Changing World*. Nueva York, Plenum Press, 1990.

Holland, Stuart, *El mercado incomún*. Madrid, Ediciones Blume, 1981.

Holmes, John, The Organizational and Locational Structure of Production Subcontracting” en Scott Allen y Michael Storper, *Production, Work, Territory*. Boston, Allen & Unwin, 1986.

Kuklinski, Antoni, “Eficacia frente a igualdad: un antiguo dilema y nuevos enfoques” en *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 225- 235.

Linazasoro Gómez de Segura, J. L., “Interventions of the Community Structural Funds in Industrial Regions in Decline: the Case of the European Regional Development Fund (ERDF)” en *Actual Problems in Economic Science*, vol. 2. Bilbao, Gobierno Vasco-Universidad del País Vasco, 1989.

Mateus, Augusto, “1992: A realização do mercado interno e os desafios da construção de um espaço social europeu” en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 15, enero-junio de 1989.

Mosley, Hugo G., The Social Dimension of the Uropean Integration” en *International Labour review*, vol. 129, núm. 2, 1990.

Romus, Paul, *L'Europe regionale*. Bruxelles, Editions Labor, 1990.

Seers, Dudley Theoretical Aspects of Unequal Development at Different Spatial Levels” en *Integration and Unequal Development*.

Stohr Walter, B., “La dimensión espacial de la política tecnológica” en *Papeles de Economía Española*, núm. 35. Madrid, 1988.

Sweeney, Gerald P., “Innovación tecnológica y reorientación del desarrollo regional” en *Papeles de Economía Española*, núm. 35. Madrid, 1988.

Tamames, Ramón, *Guía del Mercado Común, Europeo España en la Europa de los Doce*. Madrid, Alianza Editorial, 1986.

Vanhove Norbert y Leo H. Klaassen, *Regional Policy: an European. Approach*. Avebury, Aldershot (England), 1987.

Wadley, David, “Estrategias de desarrollo regional” en *Papeles de Economía Española*, núm. 35. Madrid, 1988.

Zaragoza, José Alberto, “Luces y sombras de la política regional de la CEE” en *Política regional en la Europa de los año 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, págs. 213-221.