

2.7. INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO REGIONAL

JAIME DE CASTILLO HERMOSA*
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO
INFORMACIÓN Y DESARROLLO, S.L.

1. INTRODUCCIÓN.-

El presente trabajo se divide en dos partes claramente diferenciadas. En la primera, más convencional, se analizan diferentes aspectos relativos a la compleja relación entre las infraestructuras básicas (particularmente las de comunicación) y los procesos de desarrollo económico territorial. Esta aproximación sintética a las diferentes posturas sobre el tema no pretende ofrecer ninguna originalidad teórica, sino ser simplemente una expresión del actual «state of the art» en la materia.

En una segunda parte se aborda una cuestión mucho más compleja, como es la de intentar conocer el conjunto de infraestructuras que son necesarias para poder alcanzar un proceso de desarrollo económico sostenido. Estas infraestructuras en ocasiones podrán ser mucho más importantes que las que soportan los flujos físicos de comunicación, y ello a pesar de que sus costes de puesta en funcionamiento puedan ser mucho más bajos.

2. EL PAPEL DE LAS INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS EN EL DESARROLLO REGIONAL.-

En los últimos años han sido muchos los estudios realizados con la intención de analizar la contribución de las infraestructuras en general, y las de transporte en particular, al desarrollo regional y variadas han sido las opiniones que se han vertido al respecto.

* Con la colaboración de María Ángeles Díez y Belén Barroeta. Información y Desarrollo, S.L.

Tradicionalmente, se ha considerado que existen múltiples interrelaciones entre los factores que provocan la existencia de desequilibrios regionales y el binomio cercanía física-posibilidades de comunicación. La baja movilidad del factor trabajo puede ser solventada mediante la provisión de unos medios de transporte y comunicación más eficientes. La perifericidad geográfica pierde gravedad si se establecen nexos de comunicación donde las modernas tecnologías del transporte relativicen las distancias. Las barreras físicas generadas por un paisaje agreste pueden ser superadas gracias a los últimos avances de la ingeniería civil. Igualmente, como queda reflejado en numerosos estudios, la estructura económica regional condiciona las perspectivas de crecimiento de un área determinada. Así, por ejemplo, una mayor apertura y un intercambio más intenso con el exterior afectan a cuestiones de tipo psicológico insertadas en la cultura de la sociedad.

La revisión del pensamiento teórico en planificación regional revela limitaciones tanto en la concepción misma del papel de las infraestructuras, y más en concreto las relativas a redes de comunicación, como en su consideración como factor para el desarrollo económico y social.

En una primera aproximación, se puede afirmar que no hay una única postura sobre el papel de las infraestructuras en el desarrollo regional. A continuación, se expondrán brevemente las líneas más relevantes del pensamiento sobre esta cuestión. En realidad, los enfoques preocupados por el desequilibrio regional no reflejan realmente posturas encontradas, sino más bien se plasman en matizaciones progresivas, con la intención de depurar aún más la línea de pensamiento mantenida, o suponen realmente la introducción de otros factores exógenos en la relación de causalidad entre infraestructura y desarrollo regional.

Aunque en un principio se reconoció casi de forma unánime el papel esencial que una adecuada dotación de infraestructuras desempeña como factor determinante del desarrollo regional, estudios empíricos realizados con posterioridad han demostrado que el impacto real de las infraestructuras se encuentra íntimamente ligado a las características específicas del espacio en que se localizan, como por ejemplo la estructura económica, la situación geográfica o la estructura de asentamientos y aglomeraciones urbanas.

La idea de que las infraestructuras representaban un elemento importante en el desarrollo regional era y es, también en la actualidad, prácticamente de común aceptación. A pesar de que el papel activo de las infraestructuras como generadoras e impulsoras del crecimiento y su capacidad como principal instrumento de promoción del desarrollo regional no es puesto en cuestión en la literatura existente al respecto, sin embargo las posturas sí divergen en cuanto a la cuantificación de su importancia para el crecimiento económico de un determinado espacio geográfico.

En opinión de algunos autores, una de las mayores desventajas de una región es a menudo la falta de infraestructura básica, en general. El subdesarrollo regional es un largo proceso que conduce el retraso económico y político y consecuentemente a una insuficiencia de medios. Los programas de infraestructura en el medio y largo plazo son necesarios para remediar esta situación, configurándose las ayudas al desarrollo infraestructural en el largo plazo como el instrumento de política regional más importante y eficiente¹.

¹ Vanhove, N. y Klaasen, L. *Regional Policy: An %European Approach*, 2ª edición Avebury 1987; pág. 308.

El papel hiperactivo que las infraestructuras tradicionales desempeñan en el desarrollo regional se encuentra recogido en el informe Mattina², donde se reconoce que las infraestructuras cumplen una función clave en la dinámica del crecimiento económico de una región ya que contribuyen a potenciar tanto las actividades económicas destinadas a reforzar las estructuras de promoción y de competencia, como las actividades sociales desde el punto de vista de la mejora de las condiciones de vida.

Si bien el citado informe reconoce que la dotación de infraestructuras es al mismo tiempo causa y consecuencia del nivel general de desarrollo económico, y que es condición necesaria pero no suficiente para garantizarlo a largo plazo, existen otros estudios y autores que matizan el protagonismo otorgado en este informe a las infraestructuras tradicionales.

En este sentido, y para matizar dicha afirmación, se ha construido una tipología de infraestructuras que distingue entre las de impulsión y las de acompañamiento. Las primeras van dirigidas a la promoción de un determinado tipo de desarrollo en su área de influencia, siendo utilizadas como motor del crecimiento.

A su vez, las infraestructuras de acompañamiento tienen su origen en la existencia de una demanda previa que tratan de satisfacer, como es el caso de las necesidades de comunicación en las aglomeraciones urbanas centrales. Las infraestructuras actúan de una forma transformadora sobre los condicionantes impuestos por la base física, dando lugar a una ordenación territorial que posibilita y potencia el desarrollo socioeconómico del área de influencia de estas infraestructuras, a la vez que condiciona importantes aspectos físicos y funcionales de la ordenación y desarrollo futuro del territorio.

Desde otras disciplinas más ligadas al planeamiento de las redes viarias de transporte, se ha reconocido igualmente el papel fundamental de las infraestructuras. A este respecto, algunos autores consideran que el interés suscitado en España por esta disciplina se ha traducido, en la práctica, en una profundización en el estudio del potencial de atracción de diferentes áreas geográficas y en los estrangulamientos generados por la ausencia/congestión de las infraestructuras, lo cual ha colaborado, no se sabe bien si como causa o efecto, a crear una conciencia generalizada sobre el *determinismo* que las mejoras en la oferta de transporte implicaban sobre el desarrollo regional.

Pero para una mejor identificación de la relación existente entre las infraestructuras de transporte y el desarrollo regional es necesario introducir en el análisis otros factores, así como reconocer la estrecha dependencia existente entre este elemento y el potencial de desarrollo de una determinada área geográfica.

Estas dos modificaciones vienen recogidas en uno de los enfoques más elaborados sobre el papel de las infraestructuras en el desarrollo regional a cargo del profesor Dieter Biehl, donde se presenta el enfoque del potencial de desarrollo regional (EPDR) como «un útil instrumento tanto para la política regional como para las decisiones a tomar en materia de planificación de inversiones en infraestructura pública»³.

Partiendo de la hipótesis de trabajo del epígrafe anterior sobre la importancia de las infraestructuras, se reconoce a nivel teórico y empírico la necesidad de identificar más precisamente otros determinantes del desarrollo regional.

² Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio *Informe sobre el impacto de las infraestructuras y del sector terciario en el desarrollo regional. Perspectivas para una nueva Política regional*. Parlamento Europeo, 1988.

³ Biehl, D., *Las Infraestructuras y el Desarrollo Regional*, Papeles de Economía Española, n.º 35, 1988, pág. 310.

En efecto, como afirma este autor, la infraestructura es uno de los principales determinantes del desarrollo regional medido éste en términos de renta, productividad y empleo. Una mejor dotación de infraestructuras incrementada la productividad de la inversión al disminuir los costes privados. Por consiguiente, una región bien dotada en términos infraestructurales dispondrá de una ventaja comparativa frente a cualquier otra peor dotada. Esta superioridad se materializará en un PIB per cápita o por persona empleada más elevado a nivel regional, y/o en una mayor creación de empleo. Por consiguiente, se puede afirmar que la productividad, los ingresos y el empleo regional son en gran medida función de la dotación regional de infraestructura⁴.

Sin embargo, la infraestructura no es el único determinante del potencial de desarrollo regional. Se pueden identificar como recursos adicionales que determinan ese potencial la localización geográfica, la aglomeración y estructura de los asentamientos urbanos y por último, la estructura económica sectorial.

(a) La localización geográfica denota la cercanía o alejamiento relativos de la región considerada respecto a los principales centros de actividad económica a nivel continental, e incluso mundial.

(b) La aglomeración y estructura de los asentamientos urbanos refleja la concentración espacial de la población, de los productores y los consumidores, en el interior de la región. Cabe recordar que existe un grado de aglomeración óptimo, porque el aumento de la concentración espacial al principio reduce los costes totales, pero después los incrementa, sobre todo los costes externos negativos de contaminación, pérdidas de tiempo, etc. Sin embargo, y como una muestra más del carácter complejo de la cuestión, es también cierto que a pesar de esos crecientes costes de congestión, en las modernas economías meta-industriales el papel dinámico de los centros metropolitanos aumenta, y es cada vez mayor su importancia económica en la atracción y generación de ciertas actividades sofisticadas.

(c) La estructura económica sectorial particular de cada zona, que implica dinámicas y exigencias diferentes, indica en cada caso la relación entre las dimensiones relativas de los sectores agrícola, industrial y de servicios, por una parte, y el nivel de desarrollo, medido en renta per cápita por otro. Aunque la estructura sectorial sea en parte resultado del desarrollo regional, también como se ha visto puede ser un determinante de ese desarrollo en un horizonte a medio plazo.

En el informe elaborado para la Comisión por el propio profesor Biehl⁵, con algunas excepciones la infraestructura medida por indicadores según categorías o según su dotación total, se configura como una variable exógena significativa para explicar el desarrollo regional en términos de renta per cápita, el desarrollo regional es más alto cuanto mejor sea la dotación infraestructural de la región, aunque su contribución estimada al desarrollo regional decrece si se introducen explícitamente otros factores de potencial económico como la localización, la aglomeración y la estructura sectorial en las funciones de producción. Esto apoya la proposición teórica derivada de que la infraestructura es uno de los principales determinantes del desarrollo regional, pero los otros determinantes ejercen una influencia significativa también. Por lo tanto, el desarrollo regional no puede basarse solamente en una política de infraestructuras.

⁴ Biehl, D., op. cit., pág. 296.

⁵ Biehl, D., *The contribution of Infrastructure to Regional Development*, EC Final Report, Luxembourg, 1986, pág. 14.

Sin embargo, una estrategia de desarrollo a largo plazo exige la mejora de los equipamientos públicos, ya que mientras la productividad potencial siga siendo baja debido a un deficiente equipamiento de recursos, una política de subvenciones a los factores de producción privados no es tampoco condición suficiente para la mejora de la economía regional. Se puede afirmar que «una estrategia a largo plazo exige siempre modificar el equipamiento de recursos públicos, y esto significa, esencialmente, aplicar una política de inversiones en infraestructura. En la decisión, la financiación y la planificación de las inversiones en infraestructura reside pues, el instrumento más importante», aunque «la infraestructura no puede ser utilizada como instrumento aislado, sino como parte de un plan de desarrollo regional integral»⁶.

3. CAMBIOS EN LOS FACTORES DE LOCALIZACIÓN EMPRESARIAL.-

Las modificaciones habidas en los patrones de localización empresarial han puesto en cuestión la tradicional teoría de la localización. Por esta razón cabe realizar un breve apunte sobre los factores explicativos de las decisiones localizacionales de empresas, dado que el interés de la política regional por la naturaleza de los procesos de localización residen en la posibilidad de influir en ellos mediante la reproducción en zonas deprimidas de las condiciones que determinan las preferencias locacionales de las actividades económicas dinámicas y en crecimiento.

Dentro de los cambios más relevantes que se han producido se encuentra en concreto la minimización de la importancia de los costes de transporte que, hasta este momento, se habían considerado muy significativos, y más en general de todos aquellos factores de carácter más cuantitativo. De hecho, esta menor importancia de los costes de transporte debido a su abaratamiento como consecuencia de la innovación tecnológica lleva a una mayor ubicuidad de las localizaciones. El problema en la actualidad para decidirse por un lugar es su accesibilidad real en términos de tiempo-coste, lo que hace que por ejemplo Bilbao esté de hecho más cerca de Londres que de Badajoz. De ahí que estas modificaciones parecen afectar de forma directa al papel que infraestructuras como las de transporte representan en el desarrollo regional.

Aunque intuitivamente se podría mantener cierta fuerza atractiva de un alto nivel de facilidades de comunicación para los procesos de localización, sin embargo, los diversos estudios empíricos llevados a cabo en este campo durante los últimos años demuestran que tras los cambios económicos y sectoriales acaecidos en la crisis la localización industrial no es tan sensible como parecía ser anteriormente a la accesibilidad (ni por tanto a las infraestructuras de transporte y comunicaciones) incidiendo cada vez más en las decisiones locacionales de las empresas aspectos de naturaleza cualitativa, tales como un entorno medioambiental agradable, actividades culturales o posibilidades de ocio. Al respecto parece significativo el caso de las empresas americanas de distribución de productos informáticos que eligen como sede para sus actividades pueblos en zonas rurales, haciendo incluso gala de esta circunstancia en su publicidad dirigida a un público muy sensible a los valores medioambientales. Es evidente que en su decisión ha influido el alto valor añadido de la mercancía por unidad de peso y el coste relativo del suelo, así como las disponibilidades en Estados Unidos de un buen sistema de transportes y correos que llega a esas áreas, pero no por ello deja de ser significativo de las nuevas posibilidades que se abren a zonas hasta ahora consideradas periféricas.

⁶ Biehl, D., op. cit.

Frente a esta constatación son dos los comentarios que pueden realizarse. En primer lugar, la incidencia de las infraestructuras de transporte y comunicaciones se plasma por vía negativa. En algunas investigaciones se ha llegado a la conclusión de que las infraestructuras estratégicas tienen una potencia determinante reducida, porque muy pocas industrias elegirán su ubicación en función exclusivamente de la disponibilidad de infraestructuras de comunicaciones. Sin embargo su elevada frecuencia incidente se explica porque otras zonas mal dotadas de estos recursos son sistemáticamente rechazadas por las decisiones de inversión industrial (es decir, su ausencia sería condición excluyente mientras que su disponibilidad sería condición necesaria pero no suficiente).

En segundo lugar, la afirmación de que los costes de transporte no representan un alto porcentaje de los costes de producción y que por tanto no se constituyen en un factor de localización de primer orden, debe ser matizada para calibrar el alcance real de esta tesis. Por un lado, la situación varía ampliamente dependiendo del sector o subsector industrial, y en algunos casos los costes de transporte pueden ser significativos en relación a los beneficios. En estos casos, y como los costes de transporte son uno de los pocos costes de producción sobre los que una empresa puede incidir al decidir su localización, es lógico que la empresa incida sobre ellos eligiendo el lugar que los minimiza.

En consecuencia, los análisis empíricos han puesto de relieve que una buena dotación de infraestructuras de transporte no es un factor suficiente para la elección de una determinada ubicación, mientras que, por el contrario, una región que no cuenta con unos accesos de comunicación adecuados ni siquiera será tenida en cuenta dentro del abanico de posibles localizaciones.

De esta forma, se puede afirmar que existe una estrecha relación entre la distribución espacial de las actividades económicas y las infraestructuras de transporte, aunque la estructura económica espacial está más condicionada negativamente por unas inadecuadas redes de comunicación que positivamente por unas dotaciones infraestructurales adecuadas.

Así, las infraestructuras de comunicación se revelan como esenciales para el desarrollo regional pero, al mismo tiempo, insuficientes. La relación entre infraestructuras de transporte y el crecimiento y la prosperidad regional no es una relación automática, en el sentido causa-efecto, aunque no se puede negar que las inversiones realizadas en este campo dan lugar a importantes y visibles cambios y ajustes espaciales, como se ha demostrado en recientes trabajos efectuados acerca del impacto del Canal de la Mancha o del tren de alta velocidad. Aunque igualmente es cierto, y se suele tener menos en cuenta, que esos efectos han sido originados también (o quizás sobre todo) por la consideración de entorno metropolitano de Madrid que ha permitido la nueva cercanía en tiempo propiciada por el AVE (caso de Puertollano-Ciudad Real) o por las gigantescas obras de acompañamiento que en el caso de Lille permiten a esta ciudad intentar proyectarse como metrópoli europea de servicios localizada en las cercanías del nuevo túnel.

En cualquier caso se deben realizar algunas matizaciones respecto a la ilusión de una excesiva libertad en la localización para todo tipo de actividades, ya que aunque sea por razones teóricas aún mal determinadas parece sin embargo clara la importancia de la contigüidad a otros espacios dinámicos para mantenerse en la cabeza de los procesos de innovación y generación de nuevas actividades. Al menos parecen mostrarlo así fenómenos como el de las ya citadas zonas metropolitanas o el de la banana europea. Igualmente parece existir en la actualidad una problemática particular para la industria auxiliar del automóvil que encuentra una ventaja competitiva al estar localizada cerca de una gran empresa... que, para-

dómicamente, también prefiere contar en sus cercanías con una potente industria auxiliar (hasta el punto de llegar a propiciar, como es el caso de General Motors en Zaragoza, la creación de un polígono industrial en las cercanías de su planta para que en él se localicen sus empresas suministradoras).

En el caso de la industria automóvil este hecho parece justificarse por los condicionantes que genera la introducción de las técnicas de «just-in-time» y similares, así como por la creciente importancia que adquiere la posibilidad de llevar a cabo desarrollos conjuntos de los nuevos productos entre la empresa fabricante y sus suministradores. Pero aún más allá y de forma general, no se puede ignorar que en muchos casos la posibilidad de comunicación telemática no puede sustituir en nuestra cultura a la adquisición de información mediante los contactos personales, lo que hace necesario no menospreciar en la teoría de la localización la importancia de poder tomar café fácilmente con los interlocutores profesionales.

4. ALGUNAS MATIZACIONES AL IMPACTO REGIONAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS.-

Desde el punto de vista que venimos manteniendo, parece claro que las infraestructuras de comunicación son esenciales pero insuficientes a la hora de generar y mantener un proceso de desarrollo dinámico en un cierto territorio. Así en algunos casos tienen un impacto importante, aunque no se pueda olvidar que como en Lille al hablar del balance de la apertura del Canal de la Mancha sobre la ciudad el resultado se falsearía si no se tuvieran en cuenta las otras acciones que se han emprendido en la ciudad. Tampoco se puede olvidar que, por ejemplo, una autopistas que atraviesa lugares deprimidos y con baja densidad de población por sí misma solamente lleva a la creación de gasolineras cada 40 kms., o que la mejora de las redes de comunicación de las áreas deprimidas significa también la penetración más fácil en las mismas de los productores instalados hasta ahora en otros mercados, ya que si se tarda menos en salir se tarda también menos en entrar desde el exterior.

Es decir, que de ninguna manera se puede decir que haya una relación unívoca de causa-efecto entre infraestructuras y desarrollo. Desde esta perspectiva otras posturas no cuestionan tanto el papel de las infraestructuras como el uso de la política de infraestructuras, por lo que las consideraciones sobre la capacidad de influir sobre el desarrollo regional a nivel teórico y real de estructuras deben tener en cuenta otros aspectos. En esta línea de pensamiento aparecen planteamientos que ajustan a la baja la efectividad de las políticas de dotación infraestructural debido a factores de diferente naturaleza, como son la adecuación entre los objetivos de las políticas globales y las políticas de desarrollo regional, el uso que la Administración hace de la política de infraestructuras y los métodos de planeamiento viario.

Respecto a la adecuación de criterios entre las políticas globales y las políticas de desarrollo regional se debe tener en cuenta que «si son criterios diferentes de los de orden regional quienes determinan la política de infraestructuras, su capacidad como instrumento de desarrollo regional quedará mermado». Esta es la postura que se mantiene en un informe para el Grupo de Trabajo de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE⁷ según el cual la razón última de la baja relación entre las infraestructuras y el desarrollo regional radica en que en la gran mayoría de los casos la mayor parte de la infraestructura se ha desarrollado en función de criterios que conceden importancia mínima a los objetivos regionales. Este podría ser el caso de lo sucedido en España hasta hace muy pocos años con una estructura

⁷ Emanuel, A. *Questions de Politique Régionale* OCDE, Paris, 1974. Cap. VII.

de transporte viario basado en un modelo radial desde su centro geográfico (Madrid) hacia la periferia, roto tan sólo con redes norte-sur en la costa mediterránea y transversales a lo largo del Valle del Ebro.

Debido a la independencia o desconexión que existe entre la política regional y las inversiones en infraestructuras, no debe extrañar que estas últimas tengan en algunas ocasiones un efecto perverso al desarrollarse en su mayor parte donde se concentra lo esencial de la vida económica y social de la colectividad, como ha ocurrido para las zonas más dinámicas ya enunciadas y para la aglomeración de Madrid en detrimento del arco noroccidental. Por lo tanto, al tender a concentrarse en las regiones más desarrolladas dejan en desventaja a las más atrasadas.

Respecto a esta postura «a uno le queda, no obstante la duda de si el escepticismo de estos autores se refiere a la capacidad teórica de las infraestructuras como instrumento de política regional o a la posibilidad real de que se utilicen con otros fines que no sean los de las políticas globales»⁸.

En este sentido, es un hecho claro que en términos generales y hasta el presente, la acumulación de infraestructuras se ha venido realizando donde históricamente se ha ido concentrando la riqueza como consecuencia de que, independientemente de los esfuerzos voluntaristas de la política regional, la tendencia dominante es que allí donde exista la demanda se vayan creando las ofertas necesarias para satisfacerla. A ello no es ajeno el uso de modelos de planificación viaria en base a previsiones de demanda de tráfico, que es un método que preconiza el resultado.

Respecto a los métodos de planeamiento viario utilizados en el caso concreto de la planificación de las infraestructuras de comunicaciones, se debe criticar el excesivo uso que de los enfoques de demanda de planeamiento viario aplicados al tráfico se está realizando en la mayoría de los más recientes ejercicios de este tipo realizados en España (desde el reciente Plan Nacional de Carreteras hasta sus homólogos desarrollados por las diferentes Comunidades Autónomas), ya que representan un método que condiciona a priori el resultado. El estudio del comportamiento de la demanda de redes viarias ha conducido, por su propia lógica de enfoque y formalización, a un resultado perverso desde el punto de vista del equilibrio regional, ya que «ha tendido a reforzar las pautas tendenciales del comportamiento expresado en la demanda, y a seleccionar aquellas inversiones que tendieran a solventar los problemas de congestión de la utilización de la red viaria en las áreas conurbanas»⁹.

Así, las actuaciones realizadas en materia de transporte se habrían dirigido a reforzar las tendencias de crecimiento espacial ya consolidadas, potenciando las áreas más dinámicas en términos económicos y relegando a un segundo plano a las regiones menos favorecidas o con graves problemas de crisis en su territorio. Es cierto que en ningún caso se puede dar la espalda a las previsiones de demanda, pero se deberían introducir elementos compensadores que posibilitaran un crecimiento territorial más equilibrado.

Ahora bien, el problema de España es que siendo un país con déficit generalizado de infraestructuras ¿qué se debe priorizar? ¿Se puede abordar de forma simultánea con criterios realistas la construcción de un AVE de conexión con Francia por Barcelona y otro por la

⁸ Lázaro, L. «La infraestructuras y el desarrollo regional en política regional en la Europa de los años 90». Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. S-F, pág. 468.

⁹ Herce Vallejo, M. *Infraestructuras de Transporte y su incidencia en el desarrollo regional*. Ponencias XV Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional. Murcia, 1990, pág. 24.

frontera de Irún?, si la respuesta es negativa, ¿se puede olvidar la demanda de tráfico que genera la conexión regular las dos grandes metrópolis nacionales Barcelona-Madrid para priorizar el criterio de equilibrio territorial construyendo primero la conexión vasca? Lo mismo se puede decir respecto a la prioridad que se ha dado a resolver los problemas de accesibilidad de los grandes núcleos urbanos que son los lugares de mayor riqueza del país, pero en los que simultáneamente mayor parte de la población se beneficia de cualquier mejora de infraestructuras que disminuya el tiempo de conmutación.

De ahí que al analizar una correcta política de infraestructuras en España desde el punto de vista de una óptima relación eficacia-equilibrio territorial nos encontraremos con una cierta contradicción esquizofrénica entre los criterios del gobierno a la hora de exigir a la CEE planteamientos de justicia y solidaridad para España dirigidos a igualar nuestros niveles de desarrollo y equipamiento con los promedios del conjunto comunitario, y los que se aplican luego por ese mismo gobierno para nuestro territorio interno.

Este planteamiento crítico no supone dar la espalda a las previsiones de demanda de infraestructuras que el desarrollo económico solicite, sino conseguir una incorporación de criterios de elección generados en base a otros objetivos. Así, «aun cuando es obvio que las pautas tendencias marcan y prefiguran las intervenciones futuras, y que no es posible ignorar tanto la perentoriedad de los déficits acumulados como la poca flexibilidad de los sistemas territoriales a su alteración, no es menos cierto que se echa de menos una cierta integración en la práctica de la planificación de infraestructuras viarias, de conceptos y métodos procedentes del análisis regional y que han probado de sobra su éxito»¹⁰.

5. LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA EUROPA CONTEMPORÁNEA.-

Es evidente que hoy en día nadie duda de las bondades de una buena red de transporte. De ahí, el importante papel que las inversiones en redes de transporte pueden desempeñar en la reducción de los desequilibrios espaciales que existen en el territorio comunitario.

En este momento se pueden resumir así las principales tendencias del desarrollo espacial en Europa:

— Reforzamiento del Centro de Europa, dinamización del Norte del Mediterráneo, mantenimiento de la perifericidad del extremo Sur y aparición de una creciente periferia Atlántica.

— Los cambios en Europa del Este refuerzan esta situación, y favorecen un traslado del eje París-Munich hacia otro Munich-Berlín.

De consolidarse estas tendencias espaciales que se están desarrollando a nivel de la Comunidad, las regiones del Arco Atlántico podrían llegar a convertirse, junto a la tradicional periferia del Sur de Europa, en la segunda periferia deprimida de la Comunidad.

Pero es que, además, las transformaciones que se están produciendo en la Europa del Este y otros acontecimientos como la reunificación alemana es muy probable que tengan repercusiones espaciales sobre el tradicional centro económico europeo. De hecho, ya hay quien vaticina el desplazamiento del eje París-Munich hacia el Este y su sustitución por un nuevo eje Munich-Berlín, donde esta ciudad se convertiría en un punto de encuentro entre la Europa del Oeste y la del Este. Si este desplazamiento llega a producirse, la excentricidad y marginalidad del Arco Atlántico aumentaría considerablemente y sus posibilidades de desarrollo económico se verían seriamente afectadas.

¹⁰ Herce Vallejo, M., op. cit., 1990, pág. 25.

En la actualidad, la insuficiencia de infraestructuras de la periferia comunitaria hace que los costes de transporte sean como media un 5% más elevados que en otras zonas y los plazos de entrega más dilatados. De esta forma, la configuración de una red de vías rápidas de comunicación que cubra todo el territorio comunitario se ha ido perfilando como un factor clave para un desarrollo económico más equilibrado y que permita la integración de las actuales periferias.

En este marco europeo adquieren sentido las reivindicaciones de los Gobiernos autonómicos del oeste de Francia, del norte y oeste de territorio español así como de Portugal, que intentan conseguir por parte de la Administración europea y de las respectivas nacionales, el compromiso de realización de unas redes de transporte que permitan su plena integración en el mercado comunitario que se está configurando y que, al mismo tiempo, vertebran internamente este territorio. Desde esta perspectiva de complementar los grandes ejes de comunicación con una red de ejes secundarios que articulen internamente el espacio regional y/o macrorregional, acciones como la Autovía del Cantábrico y otras dirigidas a potenciar el Camino de Santiago y la Ruta de la Plata como corredores de comunicación prioritarios, contribuirán no solamente a romper el aislamiento actual del norte y el oeste de la península, sino a facilitar las comunicaciones entre las diferentes zonas de este espacio.

La configuración de estos ejes fundamentales de comunicación debería complementarse, sin duda, con una tupida red secundaria que disemine su concentración alrededor de los principales núcleos de comunicación. Pero, igualmente, no hay que olvidar que la contribución de la mejora de las infraestructuras de transporte al crecimiento regional está condicionada e interrelacionada con las restantes medidas de desarrollo que se pongan en marcha. El impacto final que sobre el nivel de desarrollo tengan las obras de infraestructura que se realicen dependerá, en última instancia, de su inserción y adaptación a las características socioeconómicas propias, de las necesidades del espacio en cuestión y de su inclusión en unos planes de actuación de carácter más amplio.

6. LA IMPORTANCIA DE OTRAS INFRAESTRUCTURAS EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL.-

No se puede olvidar la necesidad de complementar estas medidas efectivas (y también efectistas, y por lo tanto de notable rentabilidad electoral) con otras medidas necesarias para generar un proceso de desarrollo regional. El impacto final de las infraestructuras depende de la capacidad de las estructuras socio-culturales y económicas de aprovechar las posibilidades.

Por lo tanto, a la hora de decidir las prioridades en lo que se refiere a una política de infraestructura entendida globalmente desde el punto de vista del desarrollo económico, se debe tener en cuenta algunas cuestiones:

a) Existen casos de desarrollo sin buenas infraestructuras de comunicación, que en ocasiones se encuentran además a la cabeza de sus respectivos países en dinamismo tecnológico e innovador, así como incluso en capacidad de relación real (económica y socio-cultural) con el exterior, y particularmente el extranjero. Entre estos ejemplos se podría citar de forma destacada en Europa los de Grenoble y Turín, ambos cerca de los Alpes, y en el caso español el de Mondragón, también en una zona de difícil acceso y mal comunicada todavía hoy.

b) El vaciamiento que en ocasiones propician en los territorios poco dinámicos las mejoras de comunicación sin acompañamiento de otras medidas que posibiliten el aprovechamiento de las nuevas posibilidades por parte de los agentes locales.

c) El diferente papel relativo que en el desarrollo del territorio juegan las comunicaciones lineales (carretera, ferrocarril) y las puntuales (puertos, aeropuertos). Así mientras lo normal es que las segundas generen rivalidades entre diferentes puntos (sean ciudades o regiones) en el interior de un determinado espacio, en las primeras será fácil conseguir que todo el mundo esté básicamente de acuerdo a la hora de reclamar consecutivamente una determinada línea de comunicación que pasa por las distintas zonas.

d) Respecto a las telecomunicaciones se pueden realizar las mismas consideraciones que para el resto de las infraestructuras de comunicación. Pero en este caso además de la necesidad de procurar el soporte material, aparece un problema específico (al menos en las regiones que no están en la vanguardia del desarrollo tecnológico contemporáneo) como es la necesidad de generar la cultura de su uso por parte de los usuarios potenciales, ya que de lo contrario nos podemos encontrar con que se han llevado a cabo gigantescas inversiones en el «hard» que al no ser acompañadas por mucho menores inversiones en el «soft» acaban teniendo una rentabilidad muy baja y un mínimo impacto social.

Ahora bien, el aspecto decisivo a la hora de plantearse las medidas para promover un proceso de dinamización territorial son las necesidades de otras infraestructuras que las relativas a la creación de las básicas de comunicación, en el bien entendido de que suponemos que al menos en los países europeos se da en general un nivel mínimo de partida (dicho de otra forma, asumiendo que a finales del siglo XX es imposible hablar de política de atracción y promoción de empresas sin unos prerrequisitos mínimos, de forma que sin posibilidad de instalar un fax no hay empresas).

Algunos ejemplos de las infraestructuras directamente relacionadas con la eficacia productiva a las que nos venimos refiriendo son las siguientes:

A) Necesidad de un nuevo urbanismo industrial, que mejorando el atractivo estético y medioambiental de las actividades productivas permita una mejor integración de las mismas en su entorno, al mismo tiempo que facilite la asunción de nuevos valores culturales más modernos y cosmopolitas.

El caso límite de este nuevo urbanismo son los diferentes proyectos regionales (o municipales) de Parques Tecnológicos que florecen cada vez en mayor número en todos los países del mundo. Los mismos, además de representar una propuesta de ocupación del espacio reconciliadora entre actividad productiva moderna y respeto del medio ambiente, en caso de haber sido concebidos en función de su realidad regional se convierten en un potente instrumento propiciador de la modernización y diversificación productiva. Al respecto parece significativo de la eficacia que puede tener este instrumento para cambiar la imagen de una zona el caso del Parque de Boecillo en Castilla y León. El mismo, al comenzar a disfrutar del efecto frontera atrayendo empresas de sectores de alta tecnología desde la cara y congestionada área metropolitana de Madrid, demuestra que solamente se pueden atraer este tipo de empresas ofreciendo espacios de suficiente calidad y representatividad, concordes con la imagen que las mismas quieren ofrecer.

Lo mismo se puede decir respecto de la necesidad de incubadoras para facilitar la aparición de nuevas empresas (y especialmente de nuevos emprendedores), o de la necesidad de Parques Científicos si se quiere promover la generación de una cultura empresarial en las universidades, y más particularmente entre los investigadores universitarios.

B) Infraestructuras tecnológicas. En este caso, y excepto si nos refiriéramos a una oferta investigadora de punta a nivel internacional (algo que casi por definición no se encuentra

en las regiones con atraso en su nivel de desarrollo), más que para promover la atracción de empresas del exterior su necesidad viene dada por la intención de reforzar la competitividad de las existentes.

La iniciativa privada no puede abordar por sí sola la generación de los medios necesarios para poder disponer a escala local de una oferta tecnológica genérica de suficiente calidad y adecuación como para poder mantener el nivel de competitividad frente al exterior. Como consecuencia, la mayor parte de las regiones europeas dinámicas e innovadoras se caracterizan por haber generado en las últimas décadas bajo diferentes formas jurídicas, pero siempre con apoyo y promoción pública, centros tecnológicos capaces de ofrecer a las empresas el apoyo que necesitan en este campo.

De hecho, esta necesidad de un partenariado público-privado en campos como el de la tecnología está mostrando los límites de lo que en los años 80 se llamó modelo italiano de crecimiento, caracterizado por la primacía absoluta de lo privado y la desregulación. En los años 90 está haciendo crisis, precisamente por la ineficacia y falta de presencia del sector público, que al no generar las infraestructuras que se necesitan hace perder competitividad a las empresas italianas, que echan en falta incluso los centros de certificación y normalización que necesitan para poder exportar con credibilidad.

C) Estructuras de formación básica, y sobre todo ocupacional. Parece claro que cada vez en mayor medida uno de los factores de localización de las empresas es la disponibilidad de mano de obra cualificada. Mantener la competitividad en este campo necesita no solamente de un sistema educativo de calidad y con suficiente flexibilidad como para irse adaptando progresivamente a las evoluciones del sistema productivo, sino igualmente de una oferta de formación ocupacional que sea capaz de asegurar el reciclaje permanente de los trabajadores ya empleados y, en su caso, la adquisición de nuevas cualificaciones a los parados.

Ahora bien, la experiencia muestra que ambos factores necesitan de una activa movilización del sector público, evidente en el caso del sistema educativo. En el caso de la formación ocupacional, aparte de la financiación que pueden procurar, los respectivos gobiernos son insustituibles para promover la coordinación de las diferentes iniciativas y su coherencia con un plan global definido previamente en función de las tendencias previsibles del sistema productivo local. Igualmente, la administración puede llevar a cabo campañas de sensibilización y de promoción de las actividades de formación ocupacional.

Desde otro punto de vista tampoco debe olvidarse que la calidad del sistema educativo es un factor de atracción de nuevas empresas, tanto por lo que representa en cuanto a la ya indicada calidad de la oferta de mano de obra, como porque conseguir un buen lugar para el estudio de sus hijos es una de las principales preocupaciones de los directivos a la hora de aceptar una determinada localización de su puesto de trabajo.

D) La calidad del entorno, tanto físico como cultural. A la hora de decidir su localización las empresas cada vez toman más en cuenta un conjunto de factores poco convencionales, tanto físicos como inmateriales.

Entre ellos hay algunos que ya son suficientemente conocidos en este momento, como puede ser disponer de un medio ambiente de calidad, la disponibilidad de una abundante y variada oferta de ocio en las proximidades, o disponer de una oferta de vivienda que permita obtener fácilmente elevados estándares de calidad residencial. Igualmente es importante, especialmente para las empresas provenientes de determinados países, la calidad, abundancia, accesibilidad y coste de la oferta sanitaria disponible en las proximidades.

Pero a la hora de decidir su localización, las empresas transnacionales cada vez consideran con mayor importancia aspectos todavía más difíciles de cuantificar, como puede ser el clima cultural y socio-político del lugar, y de manera particular la actitud social, política e institucional frente a las empresas, y en general frente al mundo de los negocios.

E) Infraestructuras de información. En la economía contemporánea caracterizada por rápidos cambios en las condiciones de la competencia y en el atractivo de los mercados, cada vez es más importante disponer de una buena accesibilidad al conocimiento de los mercados, los productos, las tecnologías y los competidores.

No es extraño por lo tanto que todas las zonas dinámicas dispongan de un sistema formal o informal por el que fluye de manera eficaz la información de diferentes tipos. Así, en el Silicon Valley el sistema es espontáneo, y en función de la cultura colectiva permite que en base a los contactos informales y la rápida rotación en los puestos de trabajo la información fluye entre las empresas de diferentes sectores, y con ello sea más fácil la «fertilización cruzada» y la generación de innovaciones.

En Japón por un camino muy diferente se llega a resultados similares. Gracias al papel del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) y sus relaciones con las grandes empresas del país, los japoneses pueden estar al tanto de los cambios de tendencia desde su inicio, y tomar con la antelación suficiente las medidas dirigidas a adaptarse creativamente a los mismos.

En países como el nuestro, donde no existe ni la tradición de la utilización de la información, ni por lo tanto buenos canales de transmisión de la misma, es necesario el apoyo público para generar los canales que la hagan accesible e incluso la procesen, pero también para promover su utilización por unos empresarios que no tienen ninguna costumbre de hacerlo así, cuando no es simple y llanamente que la desprecian.

Parece importante destacar que todas estas últimas infraestructuras a las que nos venimos refiriendo, comparadas con las de comunicación son en general más baratas, tienen un tiempo de realización más corto, y su puesta en marcha depende sobre todo de la región, tanto porque los recursos financieros a movilizar están a su alcance, como porque en muchos casos las competencias sobre las materias dependen del gobierno autonómico, como sobre todo porque para ser eficaces su definición y gestión se tienen que hacer necesariamente a nivel regional y/o local.

CONCLUSIONES.—

Desde luego, en ningún caso se puede deducir de lo que venimos diciendo que desde un punto de vista regional no sea bueno, e incluso fundamental, reclamar del exterior la financiación o las decisiones necesarias para construir las infraestructuras «pesadas» de transporte y telecomunicaciones que mejoren las comunicaciones y la centralidad del territorio.

También es cierto que a la hora de analizar cuáles son las necesidades del desarrollo regional insistir demasiado en esa problemática tiene riesgos.

Entre ellos, y de forma destacada, el que la reivindicación de las infraestructuras se convierta en una prioridad absoluta y excluyente de la vida política local. Y ello es así porque en primer lugar puede servir de coartada frente a las ineficiencias de la propia política del gobierno regional. Y porque en segundo lugar, y sobre todo, desde un punto de vista electoralista (que a la hora de definir y analizar las políticas no se puede olvidar nunca que es

lógicamente uno de los factores que con más o menos prioridad tienen en cuenta los decisores, que dependen luego del voto para ver revalidado su mandato) la consecución de una infraestructura pesada es de una rentabilidad política inmediata y permite una foto más fácil en los medios de comunicación. Todo ello explica que sea atractivo políticamente centrar la actividad de un gobierno en este tema.

La permanente obsesión en exclusiva por las infraestructuras de transporte facilita también una coartada para no hacer nada en otros campos, lo que en muchos casos reconforta una tradición cultural de pasividad y fatalismo frente al no desarrollo. De esta forma se puede afirmar sin dudar que el principal problema para el no desarrollo o la crisis de una zona son sus malas comunicaciones porque está a 1 hora de un aeropuerto (que además puede ser internacional, como es el caso de la ciudad minera en crisis de Alès respecto a Montpellier), olvidando que la mayor parte de las periferias metropolitanas (excelentes plazas locales) están a mucha mayor distancia en tiempo de sus respectivos aeropuertos. Así mismo, se puede insistir sin cese en las dificultades que, por ejemplo, para Valladolid representan los escasos vuelos que llegan a su aeropuerto, olvidando que al estar a 2 horas de Barajas se encuentra de hecho más cerca de la mayor parte del mundo que Bilbao, donde por problemas de conexiones se tarda más en llegar a pesar del mayor número de vuelos: de esa manera, y si se está dispuesto a movilizar de forma adecuada los servicios de automóviles con conductor, es más fácil organizar un Congreso Internacional en Valladolid que en Bilbao, como de hecho lo perciben claramente las empresas provenientes de Madrid que se están localizando en Boecillo.

En cualquier caso, como consecuencia de estos planteamientos se acaba concluyendo que la culpa de la falta de desarrollo la tienen los otros, la geografía o el clima. En definitiva no nosotros, con lo que en ningún caso se cuestionan los comportamientos locales (económicos, culturales, institucionales, etc.), ni se opta por poner en marcha medidas de alcance limitado en un primer momento, pero que sean la señal del inicio de un cambio de tendencia que puede llegar a ser acumulativo.

Sin embargo, hoy la responsabilidad básica de aprovechar las posibilidades de desarrollo está en las regiones, especialmente en el caso de España donde hay estructuras autonómicas que confieren una considerable capacidad de actuación (y también de legitimación) a los gobiernos regionales.

Por eso, sabiendo que si queremos somos capaces de crear las bases de una sociedad y de una economía más dinámicas, nuestros hijos nos juzgarán a nosotros (y no a los demás) por la calidad del modelo de desarrollo que les leguemos. Por ello, y partiendo de que la situación actual de cada región es la que es, y que eso determina un campo de los posibles que es limitado, el mejor deseo es que con nuestro esfuerzo actual podamos merecer el que ese juicio sea positivo debido a que hayamos mejorado el campo de los posibles en el cual se puedan tomar opciones en el futuro.