



## OPINIÓN DE ACTUALIDAD

### EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO TERRITORIAL EN ESPAÑA

---

Desde hace más de una década se está produciendo un fuerte proceso de concentración de los centros de decisión económica. En algunos casos, ese proceso responde a decisiones autónomas de empresas que como consecuencia de sus estrategias de adaptación a la integración europea y a la globalización de los mercados trasladan sus sedes o algunos de sus centros de decisión, ya sea hacia otros países europeos o hacia Madrid. Pero en otras ocasiones, ese proceso de centralización tiene su origen en las políticas estatales.

En el caso de nuestro país, las políticas estatales están siendo un factor determinante de esa tendencia a la centralización. Un ejemplo es el hecho de que todos los nuevos organismos públicos reguladores de la economía -como la Comisión del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Energía, o el Tribunal de Defensa de la Competencia- han instalado su sede en Madrid, y no en cualquiera de las demás ciudades españolas. Otro es el hecho de que las privatizaciones y las fusiones en que han intervenido empresas anteriormente públicas han provocado el traslado de sedes de empresas que habían contribuido al dinamismo económico territorial y a consolidar un sistema multipolar de poder económico y empresarial en España.

Parece razonable pensar que un proceso de este tipo, de mantenerse en el tiempo, acabará generando desequilibrios económicos territoriales y pérdida de capacidad de crecimiento de la economía en su conjunto. De momento esos desequilibrios no son visibles a través de los indicadores convencionales que manejan los economistas, pero es posible percibirlos cuando se observa el comportamiento de muchas empresas y sociedades en cuanto a la localización de sus centros de decisión.

La pluralidad de España debe reflejarse también en el mantenimiento de la pluralidad económica. Desde el punto de vista de la distribución territorial del poder económico y empresarial somos un país multipolar, de tipo europeo. Ha sido así en el siglo XVI, cuando el descubrimiento de América dio un gran poder económico a ciudades como Cádiz o Sevilla. Lo siguió siendo más tarde, cuando la primera revolución industrial consolidó nuevos centros de dinamismo económico en el Norte y en el Este de España. Y lo ha seguido siendo hasta la actualidad.

Ahora tenemos que plantearnos qué tipo de modelo económico territorial queremos. Es decir, si optamos por un sistema unipolar o por uno multipolar de distribución de los centros de poder económico. Dicho de otra manera más gráfica, si optamos por un modelo de país en desarrollo, en el que una megaurbe concentra la mayor parte de la actividad y los centros de decisión y regulación de la economía, o por un modelo europeo, basado en la vertebración equilibrada del territorio, con varios polos que al competir entre sí en cuanto a generar iniciativas económicas mejoran la capacidad de innovación, de dinamismo y de crecimiento del conjunto de la economía.

Si, como parece lógico, queremos fomentar un modelo de tipo europeo, entonces conviene que prestemos atención a las fuerzas que mueven el actual proceso de centralización. Al hacerlo, veremos que en muchos casos esa tendencia se apoya en decisiones políticas. Esto es importante, porque mientras las fuerzas que actúan desde los mercados son autónomas y no se puede ni se debe interferir en ellas, las fuerzas que actúan desde la política permiten ciertos márgenes de actuación. La política no debe fomentar la tendencia a la concentración que introduce la economía, sino que debe actuar como fuerza compensadora de esa tendencia.

#### FUERZAS ECONÓMICAS QUE MUEVEN LA CENTRALIZACIÓN

---

Como ha ocurrido en el pasado con los procesos de formación de los mercados nacionales, la formación del mercado único europeo, al borrar las barreras antes existentes al comercio entre países, ha puesto en marcha nuevas estrategias empresariales que favorecen la concentración de las actividades de producción y comercialización en determinados lugares que presentan ventajas comparativas cara al abastecimiento del nuevo mercado integrado.

Por otro lado, la globalización incentiva a las empresas a aumentar su tamaño, especialmente mediante procesos de fusiones y adquisiciones. Estos procesos llevan consigo, en muchos casos, el desplazamiento de las sedes y de los centros de decisión de las empresas absorbidas o fusionadas de unos lugares a otros, con el consiguiente cambio en la distribución geográfica del poder económico.

Estas nuevas fuerzas económicas parecen estar generando efectos centrípetos que favorecen, al menos en una primera fase, el desplazamiento de centros de decisión empresarial desde unos lugares a otros. Nada hay que objetar a esta tendencia. Las empresas deben poder tomar sus decisiones sin interferencias políticas.

Pero sí conviene caer en la cuenta de que aún cuando esas fuerzas económicas operan de la misma forma en todos los países europeos, sólo en alguno de ellos -como en el caso de España- su resultado es la centralización del poder económico en la capital del Estado. Este hecho revela que hay otras fuerzas distintas de las de los mercados y de las empresas que influyen en esa tendencia centralizadora. Hay que analizar, por lo tanto, a través de qué vías la política estatal actúa reforzando esa tendencia.

### **LAS POLÍTICAS ESTATALES REFUERZAN LA TENDENCIA CENTRALIZADORA DE LOS MERCADOS, EN VEZ DE COMPENSARLA**

---

Algunas políticas estatales han estado desde hace años reforzando los efectos centralizadores de las fuerzas del mercado. Un ejemplo evidente de este efecto, como hemos señalado antes, son algunas de las decisiones relacionadas con las empresas privatizadas y con la política de fusiones llevadas a cabo por estas empresas. La localización de los centros de decisión de estas empresas, así como el reclutamiento de sus nuevos directivos, ha fomentado la centralización, obviando el hecho de que gran parte o la totalidad de su actividad productiva o comercial se localiza en diversas Comunidades Autónomas. Esta centralización no era en modo alguno inevitable. En otros países, los procesos de privatización no han ido acompañados del desplazamiento de las sedes de las empresas y han fomentado el equilibrio territorial.

Lo mismo ha ocurrido con la localización de los nuevos organismos reguladores que han surgido del proceso de liberalización de los mercados. Nada impedía que esos nuevos organismos públicos estableciesen su sede en diferentes ciudades. Una decisión de ese tipo reforzaría la pluralidad económica de España. Ese es el modelo seguido en la mayor parte de los países europeos. Así, Alemania ha fijado la sede de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en Frankfurt, la de la Comisión Eléctrica en la pequeña ciudad de Eschborn, y la de la Comisión de las Telecomunicaciones en Bonn, una vez trasladada la capital a Berlín. En Italia, la Comisión Reguladora de las Telecomunicaciones tiene la sede en Nápoles, y la Comisión Reguladora de la Electricidad está en Milán. Lo mismo ocurre en otros Estados de la Unión Europea. Como vemos en estos países se ha practicado una política de repartir juego entre todo el territorio. No ha sido así en el caso de España, donde se ha optado por la centralización más absoluta.

El momento es oportuno también para señalar que la descentralización de este tipo de organismos reguladores tiene efectos positivos sobre su funcionamiento interno. La lejanía del poder político fortalece su independencia y competencias, y les blindas ante los intentos de captura por parte de los intereses regulados. Algunas de las debilidades observadas en los organismos reguladores españoles en los últimos tiempos tienen mucho que ver con su proximidad al poder político. De ahí que los países celosos de la independencia y buen funcionamiento de sus agencias reguladoras repartan sus sedes a lo largo del territorio. Esa es también la tendencia que sigue la Unión Europea.

Otra manifestación de esa tendencia a la centralización es el hecho de que la concesión de nuevas licencias a empresas para desarrollar actividades sometidas a regulación o concesión administrativa, como la televisión o las telecomunicaciones, ha favorecido en mayor medida a los grupos empresariales que operan en el centro que a los del resto del país.

Estos efectos centralizadores se observan también en las políticas estatales. Este es el caso, por ejemplo, de las políticas de I+D, en las que un elevado porcentaje del gasto público en investigación se ejecuta en organismos que tienen su sede en Madrid. Esta concentración no está justificada ni por motivos de eficiencia ni por ninguna otra variable relacionada con la distribución geográfica de la población o de las actividades económicas con las que esa investigación se relaciona.

Parece evidente, por tanto, que algunas decisiones y políticas públicas estatales están reforzando la tendencia a la concentración económica. Ese efecto se ve aún más claro si examinamos otro tipo de políticas como las de infraestructuras de transportes y comunicaciones.

### **EL DISEÑO RADIAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES ACENTUA LAS TENDENCIAS CENTRALIZADORAS**

---

El diseño radial de las nuevas infraestructuras de comunicaciones y transportes fomenta la centralización y perjudica el equilibrio territorial y el desarrollo económico. Podemos volver a caer en el error cometido en el siglo XIX, cuando el diseño centralista de la red de ferrocarriles y carreteras obstaculizó el crecimiento y dio lugar a importantes pérdidas de competitividad. Un criterio del tipo de "todas las ciudades a x horas de Madrid" puede caer en esas mismas ineficiencias. Por otro lado, tiende a fomentar un modelo urbano de vertebración territorial basado en la potenciación de una gran megalópolis central.

El diseño radial de las infraestructuras no responde a ninguna lógica coherente de racionalidad económica o social. No deja de ser chocante que el corredor del mediterráneo, que va desde la frontera francesa hasta Algeciras -que constituye uno de los ejes de mayor capacidad de crecimiento potencial, y por donde transcurre la autopista de peaje de mayor tráfico y mayor rentabilidad-, no tenga prevista una línea de ferrocarril de alta velocidad que aproveche y potencie esa capacidad de crecimiento.

Con el transporte aéreo sucede algo similar. De nuevo en este terreno España se distancia de otros países europeos. En el contexto de la liberalización y de la privatización de ciertas infraestructuras de transportes, que está teniendo lugar en Europa, se está impulsando un desarrollo creciente de los aeropuertos regionales y de "hubs" secundarios capaces de ofrecer capacidad aeroportuaria alternativa a los grandes aeropuertos. En España es posible aprovechar de forma positiva la existencia de AENA para lograr una gestión más coordinada de los aeropuertos. Pero para que esto sea así es necesario que se produzca un cambio en la organización y filosofía de gestión de este organismo. De no producirse, es mejor dejar que los aeropuertos regionales compitan en igualdad de condiciones que los europeos, buscando a la vez la coordinación efectiva con otros medios de transporte para favorecer la intermodalidad entre todos esos medios.

Desde el punto de vista de la vertebración urbana del territorio el criterio de radialidad en el diseño de las nuevas infraestructuras de transportes lleva a fomentar el crecimiento de una gran megalópolis central. Ningún otro país europeo apuesta hoy por este modelo de crecimiento urbano. Las grandes ciudades europeas, como París, llevan años estabilizadas en su crecimiento y los gobiernos europeos se esfuerzan por crear redes capilares de transportes y comunicaciones que impulsen el dinamismo económico de todo el territorio. Ese debe ser también el modelo para España.

## ¿QUÉ PODEMOS HACER?

---

Es indudable, por lo que acabamos de señalar, que poco o nada se puede hacer para modificar las tendencias de los mercados y las decisiones de las empresas en orden a lograr una distribución territorial equilibrada de los centros de decisión y de actividad empresarial. Pero nuestro análisis nos lleva a defender que existe un margen importante de actuación desde el lado de las políticas públicas.

Economía y Política son dos fuerzas que pueden y deben equilibrar sus efectos. Cuanto más fuertes sean las tendencias desequilibradoras de las fuerzas del mercado, más fuertes tienen que ser los esfuerzos de las políticas para compensar esos desequilibrios. No defendemos, sin embargo, un voluntarismo vacío de instrumentos y resultados. Creemos que existen posibilidades de acción que no deben ser despreciadas.

La historia nos muestra que las experiencias pasadas de integración económica y monetaria en Europa sólo han sido exitosas y equilibradoras allí donde, al lado de las fuerzas de la economía, existió una firme voluntad política para evitar la concentración de la actividad y del poder económico en unos determinados polos, con perjuicio del equilibrio territorial. Ese fue el ejemplo de Alemania durante el proceso de unificación arancelaria y económica que tuvo lugar en el último tercio del siglo XIX. Mediante una fuerte y consciente acción política Alemania consiguió evitar la concentración económica y urbana, y construyó un país armónico con varios polos territoriales dotados de un fuerte dinamismo económico que al competir entre ellos beneficiaron al país en su conjunto. El contraejemplo fue la unificación y la construcción del mercado interior italiano durante el mismo período. Al no ir acompañado de políticas públicas eficaces, orientadas a compensar los efectos económicos desequilibradores de la unificación, la integración italiana dio lugar a fuertes desequilibrios territoriales que permanecen hasta hoy.

La España que hoy necesitamos es un país plural, en el orden económico, político y cultural, vertebrado alrededor de varias capitalidades que compitan entre ellas en cuanto a iniciativas y dinamismo. Una España, en definitiva, multipolar y no unipolar. Para lograrlo, las políticas públicas deberían tener en cuenta una serie de criterios que quisiéramos resaltar:

1. Las políticas estatales tienen que ir orientadas a repartir juego y a compensar los posibles efectos desequilibradores de la integración europea y de la globalización de los mercados. El modelo de vertebración territorial debe ser el de los países europeos desarrollados.
2. Uno de los ámbitos prioritarios de esa política de repartir juego debe ser la localización por todo el territorio nacional de las nuevas agencias reguladoras, y otros organismos estatales relacionados con el control de la economía. Ese es el modelo que, como hemos visto, siguen los países más avanzados de Europa y la propia Unión Europea. Además, y este no es un efecto despreciable, esta descentralización beneficiará la independencia y eficacia de esos organismos y, por otro lado, contribuirá a democratizar la economía.

3. Otro ámbito prioritario debe ser una distribución territorial más equilibrada del gasto y de los centros públicos de I+D. En la economía actual basada en el conocimiento, la existencia de centros de I+D se convierte en una nueva fuente de ventajas competitivas y de dinamismo empresarial para los diferentes territorios. De ahí que este tipo de gasto y de organismos públicos deban utilizarse también con un criterio de reequilibrio territorial. No existen razones científicas ni económicas que puedan justificar la actual centralización de los gastos y organismos de I+D.
4. El diseño de las nuevas redes de infraestructuras de transportes y comunicaciones debe responder a un criterio de capilaridad que permita conectar de forma directa los diferentes polos y mercados interiores, entre sí y con los mercados europeos. El diseño radial de esas redes tiende a acentuar los actuales desequilibrios y lleva a potenciar una gran megalópolis central con perjuicio del resto del territorio.
5. La ordenación del transporte aéreo no puede orientarse, como sucede ahora, a la consolidación de un único macroaeropuerto, repitiendo en este ámbito los errores del modelo radial de los ferrocarriles y las carreteras. Esa es una decisión ineficiente, tanto desde el punto de vista económico como social. El ejemplo europeo de potenciación de aeropuertos regionales creemos que es válido para España.
6. Es necesario lograr una gestión más coordinada de los diferentes modos de transporte: por carretera, ferrocarril, aéreo y marítimo. En Europa son cada vez más numerosos los modelos de gestión coordinada entre los aeropuertos y la red de alta velocidad de los ferrocarriles. El objetivo es lograr la competitividad internacional de los sistemas de transporte. Este objetivo está llevando a los aeropuertos franceses y alemanes a establecer acuerdos de cooperación entre los operadores aeroportuarios y los de ferrocarriles. Este tipo de cooperaciones son un ejemplo a seguir también en nuestro caso.
7. Es necesario, por último, que todos los poderes públicos incentiven la colaboración leal y la coordinación entre las diferentes administraciones con competencia sobre las infraestructuras. El modelo de distribución territorial de competencias del Estado de las Autonomías no puede servir de justificación para actuaciones descoordinadas, ni para peleas competenciales estériles. Por el contrario, ese modelo debe ser entendido como un instrumento para lograr la participación efectiva y eficiente de todos los actores (locales, autonómicos, estatales y europeos) en el diseño e implementación de las políticas orientadas a desarrollar todas las capacidades de todos y cada uno de los territorios.

## CONCLUSIÓN

---

El reconocimiento del pluralismo económico y el fomento del equilibrio territorial son valores a defender y potenciar. Una concepción multipolar reforzará el desarrollo económico y la cohesión política y social. Esta concepción tiene que ser un criterio nuclear en el diseño de las políticas públicas, tanto en las políticas de transportes y comunicaciones como en las educativas, culturales y de investigación, así como en la distribución territorial de los organismos estatales, especialmente aquellos que tienen que ver con la regulación y el control de las actividades económicas.

Este criterio de orientación de las políticas cobra especial importancia en un momento como el actual en que la integración europea y la globalización de los mercados introducen tendencias centralizadoras. Las políticas no deben reforzar la tendencia a la concentración unipolar del poder. El mantenimiento de un sistema multipolar tiene indudables ventajas económicas para todos. La sana competencia que el multipolarismo puede generar en iniciativas económicas y sociales redonda en un mayor potencial innovador y en un mayor crecimiento conjunto.

Barcelona, octubre 2001