



Investigaciones Geográficas (Mx)  
ISSN: 0188-4611  
[edito@igg.unam.mx](mailto:edito@igg.unam.mx)  
Instituto de Geografía  
México

Alonso Santos, José Luis  
Las políticas de industrialización y su impacto en el desarrollo de las regiones en España  
Investigaciones Geográficas (Mx), núm. 42, agosto, 2000, pp. 109-133  
Instituto de Geografía  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56904208>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

## Las políticas de industrialización y su impacto en el desarrollo de las regiones en España<sup>1</sup>

José Luis Alonso Santos\*

Recibido: 7 de julio de 1999  
Aceptado en versión final: 8 de enero de 2000

**Resumen.** El desarrollo económico experimentado por España desde inicios de los años sesenta se basó en un extraordinario esfuerzo de industrialización y modernización económica con un marcado dirigismo estatal, tanto para estimular la iniciativa empresarial privada como para orientar la localización espacial de las nuevas empresas hacia los Polos de Desarrollo establecidos por la Administración del Estado. Además del desarrollo económico se pretendía reducir las fuertes diferencias territoriales existentes entre unas provincias y otras, entre unas regiones y otras. Fue un objetivo no logrado satisfactoriamente.

La integración de España en la Unión Europea entraña cambios muy profundos en la estructura espacial del país y, sobre todo, en la regulación y funcionamiento de la economía española y en la propia *empresa industrial*. Son las políticas de desarrollo regional descentralizadas, las protagonistas del fomento de la actividad económica e industrial. En este marco institucional, la iniciativa empresarial de cada territorio y su capacidad para atraer inversión foránea productiva se revelan fundamentales para que las regiones se desarrollen a mayor o menor ritmo. En el artículo se pretende contrastar si la descentralización espacial de la industria tiene la fortaleza suficiente para contribuir a la reducción de los desequilibrios territoriales o, por el contrario, las regiones más dinámicas en el pasado siguen siendo las que tienen mayor capacidad industrial.

**Palabras clave:** Política industrial, desarrollo regional, industrialización, España.

**Abstract.** The economic development experienced by Spain since the beginning of the decade of the 60's was based on an extraordinary effort of economic industrialization and modernization lead by the government, which was key both to stimulate private business investment and to drive the spatial location of new businesses towards Development Poles established by the government administration. In addition to boost economic development, the intention was to decrease the marked existing economic and social differences among provinces and regions. This objective was not fully achieved.

The integration of Spain to the European Union implies profound changes in the spatial structure of the country and, above all, in the regulation and functioning of the Spanish economy and the industrial apparatus. The decentralized regional development policies have fostered economic and industrial activities. Within this institutional framework, businesses already located in each territory and their ability to attract productive foreign investment are key for the development of regions to a greater or lesser extent. This article aims to evaluate whether the industry's spatial decentralization is significant enough to contribute to reduce the territorial unbalances or if, on the contrary, the most dynamic regions of the past keep being the ones with the largest industrial capacity.

**Key words:** industrial policy, regional development, industrialization, Spain.

### INTRODUCCIÓN

Las políticas de industrialización y desarrollo regional en España han pasado por distintas etapas desde su ensayo inicial al concluir el aislamiento económico internacional en 1959. En apenas tres décadas han contribuido a que España evolucione desde una situación de atraso ancestral a ser un país que aspira a homologarse con los más dinámicos de la Unión Europea (15 estados).

Se trata de un período variado en el manejo de instrumentos de promoción industrial y rico en experiencias. Las políticas públicas de industrialización han evolucionado desde el dirigismo que intenta suavizar los crecientes desequilibrios territoriales que las fuerzas del mercado tienden a profundizar a medida que el país va entrando en la industrialización a su sustitución por actuaciones orientadas a amortiguar los efectos sociolaborales de la crisis industrial o las más recientes dirigidas a la mejora de la competitividad productiva antes

\* Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca, c/Cervantes s/n, 37001, Salamanca, España. E-mail: jlalonso@gugu.usal.es

que a paliar los desequilibrios territoriales. Es un periodo que tendrá en el marco institucional político un referente sustantivo para poder entender tanto la política económica general como la industrial y de desarrollo regional en particular.

La transición política de un régimen dictatorial a la democracia liberal marca el inicio de un cambio radical en la sociedad española y en la relación de poder de sus grupos y fuerzas sociales. Como permite ver la Figura 1, antes y después de los Pactos de la Moncloa existirán en el país fases temporales cualitativamente diferenciadas por el tipo de política, de economía y de políticas industriales y regionales

realizadas. En este último aspecto, la constitución española vigente a partir de 1978 que pone fin al Estado centralista y reconoce la personalidad de nacionalidades y regiones del Estado español, marca un cambio sustantivo respecto a la toma de decisiones de política económica de ámbito espacial. Nacionalidades y regiones se dotan de capacidad de decisión sobre las iniciativas económicas que se ejecutan en su territorio. La política regional de la Unión Europea tras nuestro ingreso en enero de 1986, será un nuevo paso en la reducción de la capacidad de decisión del Estado sobre las iniciativas económicas de sus territorios.

PERÍODO	SISTEMA POLÍTICO	POLÍTICA ECONÓMICA
Hasta 1975	Dictadura Franquista	I-Autarquía (1939-1959) Plan Estabilización (1959) II-Desarrollismo: desequilibrios territoriales: Planes de Desarrollo (1962-1975)
1975/1982	Transición democrática Pactos de la Moncloa (1977) Constitución (1978): Descentralización político-administrativa Gobierno débil de UCD*	-Grave y prolongada crisis económica. -Reforma y liberalización económica
1983/1996: A) 1983/1994	Estado de las Autonomías Integración en UE Hegemonía política del PSOE* Mayorías absolutas	-Reconversión industrial sectorial y reestructuración económica -Liberalización e internacionalización (globalización) -Mercado único/Maastrich
B) 1994/1996	Gobierno minoritario PSOE Corrupción/GAL* Debilidad política	-Privatización económica y limitación del Estado Bienestar
Desde junio-96	Gobierno partido popular en minoría	Cumplimiento objetivos Maastrich: -Entrada Euro -Aceleración de la privatización económica -Recorte del Estado de Bienestar

Fuente: elaboración propia

\*UCD: Unión de Centro Democrático; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; GAL: Grupo para-policíaco.

Figura 1. Marco institucional político del desarrollo español.

## ANTECEDENTES

Es obligado remitirse brevemente a la situación preexistente al inicio de las políticas activas de industrialización. La política económica española en el periodo de *autarquía* pretendía la industrialización hacia adentro con fuerte intervencionismo estatal y la reserva del mercado interior para la producción nacional. El fuerte proteccionismo tenía sólida implantación en la cultura económica española (Martínez, 1983; Fuentes, 1995) y el primer franquismo lo utilizará para cerrar aún más el mercado interior. Políticamente el país estaba aislado, si bien desde 1953 las relaciones internacionales mejoran paulatinamente. En ese marco político y económico los sectores económicos más dinámicos se asfixian (Drain, 1971).

La economía española de los años cincuenta presentaba un gran atraso que se concretaba en:

- Predominio del sector agrario, poco productivo, muy protegido y desfasado.
- El mercado interior era sumamente estrecho dada la baja capacidad de compra de la sociedad, lo que supondrá un duro freno al crecimiento de los sectores industriales dinámicos.
- La economía industrial estaba atrasada, su capacidad productiva era limitada y su mercado, muy protegido, era el nacional (capitalismo corporativo).
- La economía nacional presentaba una acusada escasez de bienes energéticos, de materias primas y productos elaborados, pero también era acusado el déficit de ahorro y capital inversor para financiar nuevas actividades.
- Fuerte intervencionismo estatal a través del Instituto Nacional de Industria (INI) creado en 1940.
- Inexistencia de derechos laborales básicos como el de libertad de asociación, de huelga o la fijación de los salarios por decreto.

Las estrategias de inversión seguidas por el INI en esos años se orientan a:

1. Potenciación de sectores básicos como la industria siderúrgica, naval, hidrocarburos y petroquímica;

2. Apoyo a sectores industriales como metal-metálico, automóvil o transporte;

3. Creación de monopolios públicos como Red Nacional de ferrocarriles (RENFE), Campaña Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPESA), Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) o Telefónica.

El modelo autárquico de desarrollo iniciado en 1939 se considera fracasado ya en los inicios de los años cincuenta (Martínez, 1974) y, a medida que avanza la década, se irán agravando los problemas de la economía y la vida social (Lacomba, 1974). Es el fracaso definitivo de unas posiciones aferradas a una vía de desarrollo nacionalista entonces ya tan inerte como inviable (García, 1983). En efecto, el primer franquismo ha derrochado dos décadas para el desarrollo económico y social del país hasta el punto de que la situación socioeconómica –peores resultados ofrecía aún el flanco cultural– de la sociedad española en los primeros años cincuenta apenas si era equiparable a la preexistente al inicio de la guerra civil, en 1936, y la grave crisis de 1956–57 hacía inviable la continuidad del modelo. El régimen intenta reconducir la crisis con un nuevo gobierno (1957) de carácter tecnócrata que prepara el terreno para dar una nueva orientación a la economía nacional. El programa se conocerá como el plan de estabilización de 1959.

En los años cincuenta, los indicadores básicos del país reflejaban una situación sumamente precaria –aunque mejor que en los cuarenta tanto en las estructuras productivas sectoriales (población activa –Cuadro 1– y PIB por sectores productivos) muy marcadas aún por las actividades del agro, muy atrasado, y la estrechez del mercado interior para la expansión industrial, como sociales (nivel de renta per cápita, hábitat rural-urbano, mortalidad infantil de 51 por mil en 1955). Pero, al mismo tiempo, será la década en que se afirma el proceso de cambios hacia la modernización económica

con el fortalecimiento industrial (la participación de la industria en el PIB aumentó casi diez puntos en la década) y urbano del norte del país, Cataluña y Madrid. En paralelo, se alimenta una corriente migratoria del resto del país que movió a un millón de personas y supuso el despoblamiento de 18 provincias del interior rural entre 1951-1960 (Tamames, 1972).

Los desequilibrios territoriales se van marcando a medida que las regiones más avanzadas aceleran su ritmo de crecimiento mientras el resto del país, más atrasado, permanece estancado (Figura 2 y Cuadro 2). En efecto, hay que resaltar que las dos regiones históricamente industrializadas –Cataluña y País Vasco– junto a Madrid, representaban en el conjunto nacional para 1950, 23.87% de la población, 38.43% del PIB o 45.75% del PIB industrial. La nueva política económica intentará corregir la creciente polarización espacial de la economía.

Aunque el Plan de estabilización será en palabras de Drain (Drain, 1971:17) más consecuencia que causa del crecimiento económico que de forma irregular se daba desde los primeros años cincuenta, existe amplio consenso en considerarlo agente desencadenante de la transformación socioeconómica de España. Los objetivos buscados y los medios para alcanzarlos se recogen en la Figura 3.

Se trata de poner fin a una larga etapa de aislamiento económico y abrirse a las reglas de juego que el FMI y la OCDE marcan a las economías capitalistas. Con ello, el franquismo entraba en una nueva etapa económica que se caracterizó por un prolongado y sostenido crecimiento económico. Pero también por la aceleración de los desequilibrios territoriales y una intensa emigración hacia Europa.

Cuadro 1. Estructura por sectores de la población activa (%)

Año	Primario	Secundario	Terciario
1950	47.6	26.5	25.9
1960	39.7	33.0	27.3

Cuadro 2. Aportación regional al PIB nacional industrial (%)

Regiones	1955	1975	1985	1997
Andalucía	10.7	9.65	8.52	8.64
Aragón	3.88	3.25	4.17	4.19
Asturias	5.16	4.85	4.21	3.05
Baleares	1.77	0.98	1.09	1.00
Canarias	1.08	1.09	1.45	1.67
Cantabria	2.54	1.6	1.56	1.31
Castilla-León	6.32	4.92	6.22	6.32
Castilla-Mancha	2.66	2.91	3.03	3.78
Cataluña	26.23	26.11	24.99	24.81
C. Valenciana	9.62	9.8	10.96	11.28
Extremadura	1.03	0.89	1.13	1.50
Galicia	3.63	4.58	5.31	5.37
Madrid	8.13	12.69	12.24	11.51
Murcia	1.9	2.06	1.97	2.11
Navarra	1.58	1.69	1.97	2.48
País Vasco	12.85	12.32	10.35	9.76
La Rioja	0.92	0.62	0.63	1.15
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100

Fuente: Serie Homogénea, Renta Nacional, BBV para 1975-1975 y Anuario *E/ País* para 1985 y 1997.  
Nota: la construcción no se incluye.

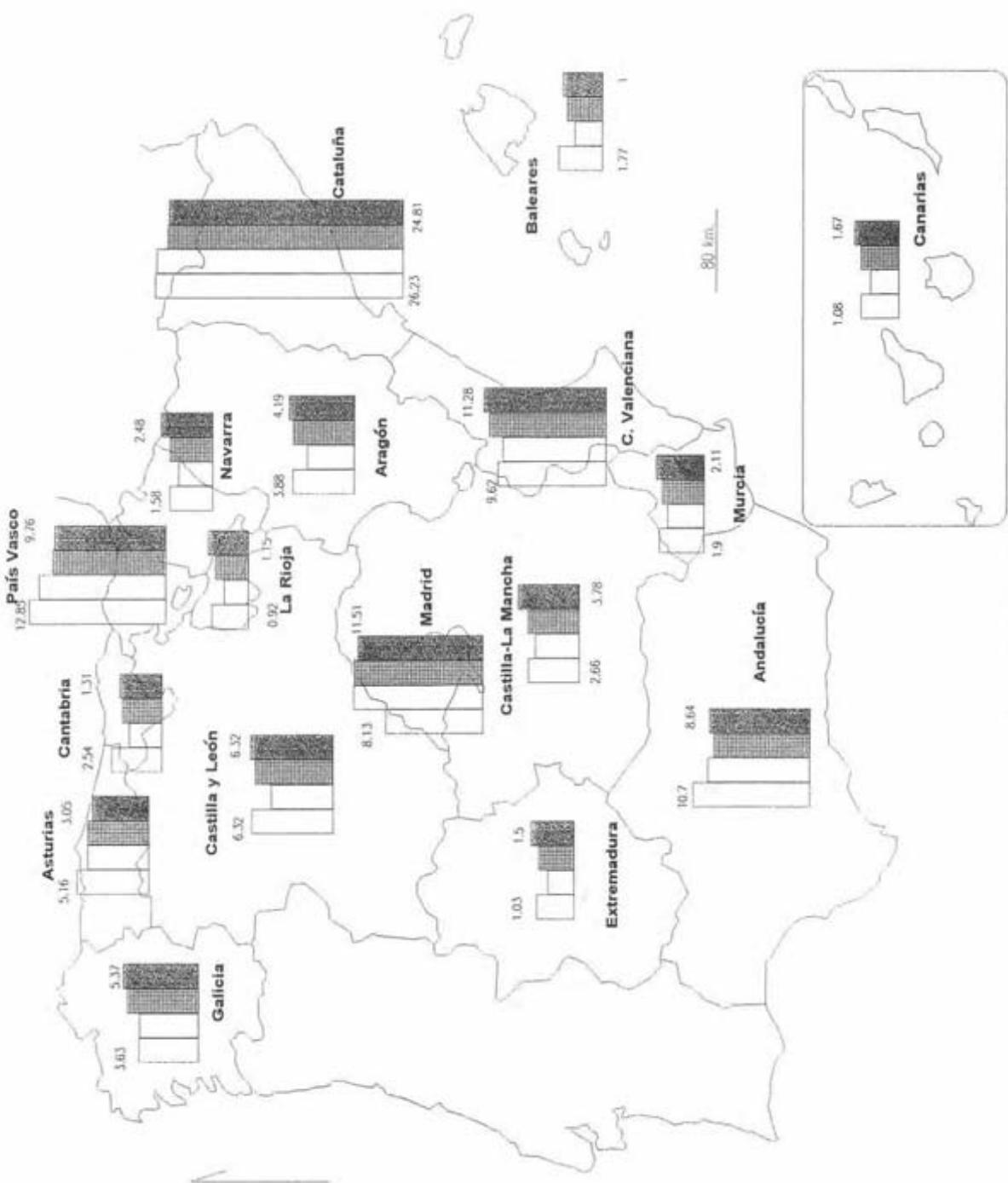


Figura 2. Porcentaje del PIB industrial (1955-75-85-97).

OBJETIVOS	1. Abrir el país al desarrollo económico 2. Abrir la economía a los intercambios internacionales
MEDIOS	a. Equilibrio interno y externo b. Implantación de mecanismos de mercado c. Fin de las subvenciones d. Convertibilidad de la peseta e. Facilidades a la inversión exterior f. Liberalización de los intercambios comerciales y técnicos

Figura 3. Objetivos y medios del plan de estabilización de 1959.

#### LAS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL ANTES DEL INGRESO EN LA UNIÓN EUROPEA

##### Políticas de base territorial

Las nuevas condiciones de la economía nacional favorables a la modernización de las estructuras productivas se pretenden encauzar desde el gobierno a través de la *planificación indicativa* con la puesta en práctica de los planes de desarrollo en 1962, siguiendo de forma mimética la experiencia francesa (Tamames, 1972). Considerado el mercado movido por una lógica de concentración espacial de las actividades productivas hacia un centro polarizador –urbano– que atrae nuevas industrias y diversifica sus funciones e interrelaciones y desde el que, a la vez, se producen las relaciones de intercambio con otros polos, la planificación, sostienen Perroux y Boudeville<sup>2</sup>, debe contribuir a potenciar nuevos centros o polos de actividad, así como a la difusión espacial de las actividades en su entorno regional en busca de un crecimiento económico equilibrado jerárquicamente en el espacio. La filosofía práctica de los planes girará fundamentalmente sobre el mayor o menor éxito de los Polos de Desarrollo. Es decir, no se buscan transformaciones estructurales en el sistema productivo global (por

ejemplo, la reforma agraria) sino la modernización económica vía industrialización, orientando hacia los polos las nuevas empresas.

Con una duración de cuatro años, el primer Plan se pone en marcha en 1964 y concluye el tercero y último en 1975. Pretende ser factor de modernización de la economía, mejorar las infraestructuras, así como la información y la administración. Por lo que atañe al fomento de la industria y al desarrollo regional, en todos ellos hay una clara distinción entre las actuaciones de las empresas del INI y las privadas. Para las primeras, y a través de un programa concreto de inversiones públicas, el plan es vinculante, mientras sólo es indicativo para la empresa privada. Es lo que denomina Tamames un papel supletorio de la iniciativa privada (Tamames, 1972). A ésta se la orienta con proyecciones del previsible desarrollo de los sectores económicos y se la incentiva con toda una serie de ventajas económicas directas e indirectas.

La política industrial de desarrollo regional de los planes de desarrollo experimenta modificaciones en su enfoque territorial a medida que la evidencia denuncia las limitaciones que se manifiestan para el logro de la difusión espacial (planes de desarrollo I y II) de las

actividades industriales. Así se pueden establecer, al menos, dos momentos diferenciados por el enfoque territorial (Figura 4) de las políticas industriales:

#### 1. Políticas de industrialización de polarización espacial y dirigismo estatal

Se corresponden con los dos primeros planes de desarrollo, realizados ambos en los años sesenta. A través de la Comisaría del Plan de Desarrollo (1962), la Administración Central controla y dirige la política industrial. Los ins-

trumentos estelares utilizados serán:

- Polos de desarrollo
- Polos de promoción industrial

Figuras que serán complementadas por:

- Polígonos de descongestión industrial
- Polígonos industriales

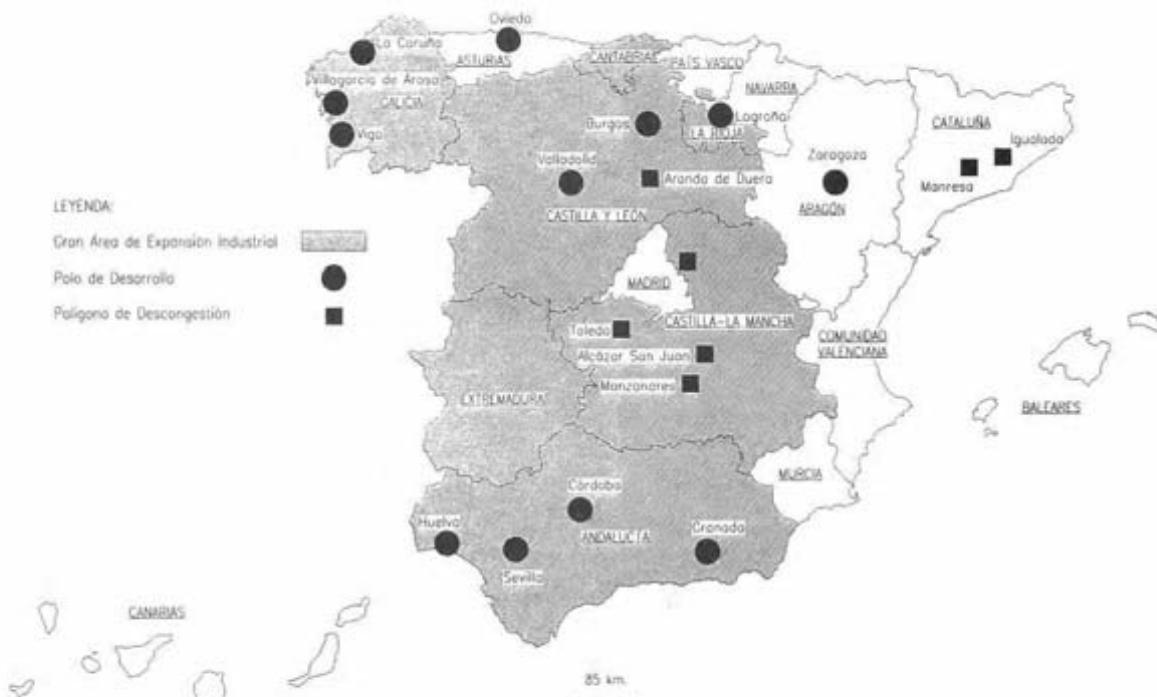


Figura 4. Figuras de promoción industrial de base territorial.

Los polos de desarrollo y de promoción no se orientan en su localización a las ciudades capitales de las tierras más deprimidas, sino que pretenden difundir espacialmente el crecimiento económico desde las ciudades que reúnan algunas de estas condiciones. Bien que ya tengan una base industrial relativamente potente (polo de desarrollo), bien que se estime que su base industrial ofrece potencialidades reales de expansión si se le ayuda (polo de promoción) o bien, que sea centro regional con problemas graves de desarrollo (Oviedo). En todo caso, han de ser ciudades ubicadas en un entorno no industrializado, pero bien situadas respecto de las grandes vías de comunicación y ejes de desarrollo industrial. Quedarán así fuera de la planificación de comunidades regionales enteras y deprimidas como Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia o Canarias, así como amplias extensiones de regiones con polo como son el Alto Aragón o las provincias más atrasadas de Castilla y León.

Los polos creados en el primer plan fueron siete –dos de promoción y cinco de desarrollo– a los que se unirán posteriormente otros cinco, con lo que serán doce los creados durante el período desarrollista. El Cuadro 3, recoge las inversiones hechas y puestos de trabajo creados en los polos al concluir 1977.

Las políticas de industrialización y desarrollo regional pondrán en acción figuras complementarias a los polos, con el propósito de incentivar la difusión espacial de la industria. Desde el inicio de la planificación indicativa, se plantea la necesidad de estimular la descongestión de los grandes centros funcionales como Madrid o Barcelona a través de polígonos de descongestión, mientras que la entrada en vigor de la Ley del Suelo (1956) estimula por todo el territorio nacional –a través del Instituto Nacional de Urbanismo (INUR)– la indiscriminada creación de suelo en polígonos industriales, que pasan a ser, desde el punto de vista urbanístico y de morfología urbana, una pieza más en el proceso de configuración del espacio urbano (Peireti, 1992). En capitales de provincia como Guadalajara o Toledo y en poblaciones como Aranda de Duero, Alcázar de San Juan o Manzanares se crean polígonos de descongestión de Madrid así como en Manresa o Igualada, respecto del centro industrial catalán. Y hacia 1975 son escasas las capitales de provincia que no se han dotado de su polígono industrial. La más sólida justificación de algunos<sup>3</sup> parece ser la satisfacción del orgullo provincial y localista de sus fuerzas vivas.

Cuadro 3. Realización de los polos a 31-12-1977

Polos	Inversión miles/mills/pts	Puestos trabajo
Burgos	17.9	11.517
Córdoba	7.0	1.260
Granada	2.8	855
Huelva	45.7	7.146
La Coruña	11.6	4.188
Logroño	6.1	1.986
Oviedo	30.9	4.580
Sevilla	9.1	9.666
Valladolid	19.9	20.147
Vigo	9.1	13.134
Villagarcía de Arosa	2.1	2.683
Zaragoza	7.9	8.204
<i>Total</i>	170.1	85.396

Fuente: elaborado a partir de Méndez, p. 116.

Los instrumentos utilizados y su eficacia. Previo a cualquier valoración de los instrumentos estrictamente económicos o de la concreción territorial, hay que destacar cómo las decisiones de localización industrial se tomaban desde las instancias políticas, de corte centralista y vertical. El marco normativo para las industrias que aspiran a localizarse en los polígonos industriales que desarrollan los polos se concreta en la declaración de industria de interés preferente que, por un lado, compromete a la empresa con la administración a cumplir un rígido programa de inversión, volumen de producción, puestos de trabajo a crear, porcentajes de exportación a alcanzar, medidas de modernización técnica, etc., que limita la opción de muchas empresas locales medianas y pequeñas; y por otro lado, da acceso ventajoso a: créditos a fondo perdido (de 10 a 20% de la inversión total según se trate de polos de desarrollo o de promoción); acceso al crédito preferente (interés del 7% a nueve años), ventajas que se ven complementadas por *reducción sobre Derechos Arancelarios, desgravaciones de impuestos y tasas locales* y acceso a suelo industrial barato. Es decir, incentivos económicos directos que, por lo demás, se harán extensivos a las industrias que se instalan fuera de los polos, en los polígonos industriales. Se anulaba con ello en buena medida la discriminación positiva a favor de las empresas que acudían a los polos de desarrollo en favor de una mayor difusión espacial de la industria.

Los resultados de la política de industrialización y desarrollo regional seguida en el país en los años sesenta y hasta 1975, fecha en que ha desaparecido la dictadura del General Franco y se inicia una larga y profunda crisis económica, han suscitado valoraciones mayoritariamente críticas. Valoraciones derivadas de la confrontación de los objetivos propuestos de modernización y descentralización territorial de la industria por un lado, y por otro, los resultados obtenidos en la reducción de los desequilibrios regionales (Tamames, 1972; Valverde, 1979; Manero, 1983; Méndez, 1990).

Periodo marcado por cambios muy profundos en la geografía nacional, éstos presentan manifestaciones muy variadas y dispares:

- La población española pasó de 30.43 millones de habitantes en 1960 a 35.71 millones en 1975. Crecimiento notable que adquiere mayor relieve al haber ido acompañado de movimientos migratorios muy violentos internos –del campo a la ciudad y de las regiones pobres a las que se desarrollan– y externos –hacia la Europa industrial. Al respecto y referido al periodo 1962-1970, dice S. Del Campo: "cabe estimar que en los últimos nueve años han cambiado de residencia cuando menos tres millones y medio de españoles, sin contar con la emigración al exterior" (Del Campo, 1972). El intenso proceso de redistribución espacial humana en el período desarrollista se tradujo, por un lado, en el acelerado aumento de la población urbana del país –es el período de ritmo más rápido en toda la centuria-, así como en el aumento del peso demográfico de las regiones más avanzadas y la regresión del resto. Todo ello, fruto de un crecimiento económico que mostró más capacidad para alimentar las disparidades territoriales que para aminorarlas como rezaba la filosofía de la planificación indicativa seguida por el gobierno. En 1975 y respecto al peso nacional que tenían en 1955, las regiones presentan el perfil que muestra el Cuadro 4.
- Se asiste a un rápido proceso de cambio estructural en el país tanto de índole económica como sociocultural. En efecto, la industrialización y urbanización llevan el ascenso de un proletariado y clases medias de creciente poder adquisitivo y gran deseo de promoción social y acceso al consumo. El "seiscientos" de los primeros sesenta ha sido superado por la estandarización del automóvil particular; así dejan de ser exclusivos de las minorías ricas el acceso a la universidad o a las vacaciones. Servicios públicos como la

educación o sanidad tienden a generalizarse y la TV ha entrado en todos los hogares.

- La estructura económica del país ha cambiado de forma sustantiva estimulada por la apertura al comercio (el déficit comercial será una constante) y el capital exterior, por la ampliación y diversificación del mercado nacional del que tira con fuerza la demanda interior, tanto en bienes de consumo individual como en servicios públicos y privados. Fue un período de altas tasas de crecimiento del producto interior, con tasa anual media del 7.6% entre 1960 y 1973, según los estudios del B.B. La estructura del PIB refleja la intensidad de los cambios. Entre 1955 y 1975 el sector primario pasa de aportar el 20.49% al 9.70%; la industria (con construcción) pasa de 37.96% a 39.12% y los servicios suben desde 41.55% hasta 51.16%. Intenso cambio estructural que ha llevado al país a tener una economía industrial y una sociedad urbana en menos de dos décadas. Sin

embargo, la crisis económica abierta en 1975 revelará insuficiente y plagado de lass tres el sistema económico heredado.

Desarrollo regional e industrialización. Al concluir la política de planificación con dirigismo estatal centralizado, la industrialización económica y el desarrollo de las regiones españolas había experimentado cambios importantes respecto de la situación existente al lanzarse el plan de estabilización. La pretendida corrección de desequilibrios se había tornado en el reforzamiento de los mismos, a la vez que se ampliaba el número de regiones con base industrial, como ya se ha indicado. Se pueden distinguir cuatro grupos según la tendencia experimentada por el PIB, la población y el PIB industrial: regiones ganadoras que no han recibido polo de desarrollo; regiones ganadoras que sí se han beneficiado de la instalación de polo; regiones regresivas beneficiadas por la instalación de polo y regiones regresivas que no han recibido polo de desarrollo.

Cuadro 4. Población de las regiones (% nacional)

Regiones	1955	1975	Variación %
Andalucía	19.75	17.13	-2.62
Aragón	3.79	3.28	-0.51
Asturias	3.21	3.06	-0.15
Baleares	1.48	1.65	+0.17
C. Valenciana	8.22	9.46	+1.24
Canarias	2.96	3.59	+0.63
Cantabria	1.43	1.36	-0.07
Castilla-Mancha	6.91	4.61	-2.30
Castilla y León	9.85	7.14	-2.71
Cataluña	12.16	15.81	+3.65
Extremadura	4.73	3.01	-1.72
Galicia	8.98	7.5	-1.48
Madrid	7.61	12.17	+4.56
Murcia	2.68	2.46	-0.22
Navarra	1.34	1.34	=
P. Vasco	4.1	7.1	+3.00
Rioja	0.79	0.67	-0.12

Fuente: Elaborado a partir de Renta Nacional, Serie Homogénea. BB.

Las regiones que ganan posiciones en el PIB nacional son Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Baleares y Canarias. Mientras Comunidad Valenciana y, en menor medida, Murcia anuncian la vigorosa expansión mediterránea del desarrollo español, los dos archipiélagos deben básicamente al auge del turismo su privilegiada posición. A su vez, el País Vasco muestra una situación similar en ambas fechas con ligera tendencia regresiva. Este dato no pone en cuestión la acentuación de la polarización espacial del desarrollo. En efecto, las nacionalidades vasca y catalana junto a Madrid y la Comunidad Valenciana, conforman los polos naturales de industrialización del país (Tecnaconsult, S. A., 1989). Representan en 1955 sólo el 15% del territorio nacional pero reúnen 32.09% de la población española, 47.08% del PIB y 56.83% del PIB industrial. Para 1975, las tres variables habían aumentado. La población residente pasó a 44.54% del total nacional, el PIB fue 53.40% y el PIB industrial alcanza 60.92%. Es en estas economías regionales donde los efectos difusores de la industria en el espacio a partir de un polo central se plasman con mayor fuerza ya que todas las provincias del País Vasco, Cataluña o Comunidad Valenciana mejoran su posición nacional en población, PIB y PIB industrial entre 1960 y 1975. Obviamente, la planificación indicativa en ninguna de las cuatro comunidades había instalado polo de desarrollo. Lo mismo ocurre en las otras tres comunidades citadas y que mejoran su aportación al PIB nacional.

La tendencia a la polarización especial de las actividades económicas que la planificación indicativa pretendía neutralizar o, cuando menos, amortiguar, era dominante en las estrategias de localización espacial de la industria al concluir el primer plan de desarrollo (1967) como se reconoce desde las propias instancias oficiales (Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988). Sin embargo, en los dos planes siguientes ni hay valoración de la tendencia ni se instrumentarán medidas correctoras.

Regiones con polo y que mejoren su ratio en el PIB nacional no existirán. Los 12 polos se concentran en las comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia y La Rioja. Todas ellas perderán peso en el conjunto nacional en las tres variables salvo Galicia por lo que a PIB industrial respecta. Los resultados de la planificación seguida no pueden ser más elocuentes. En estas regiones vivía, en 1955, 46.37% de la población española que se había reducido en 1975 a 38.78%. A su vez, el PIB conjunto desciende de 36.73% a 31.45% del total nacional y el PIB industrial pasó de 30.61% a 27.94% entre ambas fechas.

En suma, la intervención pública no logrará contrarrestar las tendencias dominantes en la localización industrial, lo que parece estar en la base del desigual comportamiento de los propios polos. A pesar de las ventajas ofrecidas a las empresas para que se instalen en los mismos, una década después de haber sido creados -14 años para los del primer plan de desarrollo- los resultados logrados difieren mucho de unos polos a otros. Los de Valladolid, Vigo, La Coruña y en menor grado Sevilla, habían superado los objetivos de inversión y puestos de trabajo creados pero no así el resto. En algún caso (Huelva, Logroño) no se alcanzaba 60% de la inversión prevista (Méndez, 1990). El limitado efecto dinamizador de los polos se manifiesta con frecuencia en la pérdida de peso en el PIB nacional de las propias provincias que los acogen como muestra el Cuadro 5.

Cuadro 5. Provincias con polo de desarrollo:  
PIB nacional 1960-1975 (%)

Polos	1960: % nacional	1975: % nacional	Variación 1960/75
Burgos	1.03	0.94	-0.9
Córdoba	1.95	1.29	-0.66
Coruña (La)	2.31	2.38	+0.7
Granada	1.31	1.15	-0.16
Huelva	1.03	1.28	+0.25
Logroño	0.87	0.69	-0.18
Oviedo	3.82	3.21	-0.61
Pontevedra	1.69	1.84	+0.15
Sevilla	3.42	3.11	-0.31
Valladolid	1.20	1.28	+0.8
Zaragoza	2.45	2.27	-0.18

Los polos, en cambio, sí tendrán efectos inmediatos de acentuación de las diferencias intrarregionales, entre unas provincias y otras y entre el campo y la ciudad. Las regiones pluriprovinciales a las que se asigna algún polo, presentaban un estadio de desarrollo bastante limitado, con excesivo peso del sector primario y rezago industrial respecto de la media nacional. La planificación indicativa no favorecerá el desarrollo equilibrado de su territorio, incluso tampoco dinamizará la economía provincial más allá del entorno de la capital beneficiaria del polo. Castilla y León ilustra bien el proceso de polarización económica al interior de la región. En el periodo 1960/1975, el PIB regional de las dos provincias con polo de desarrollo –Valladolid y Burgos– sumado al de León (mantiene su aportación) pasó de 49.1% a 56% del total; en Aragón, Zaragoza eleva de 63% a 68.91% su aporte al PIB de la región. Indicadores que avalan la convicción de que los polos contribuyeron a la despoblación de las provincias menos dinámicas de la región incluido su propio entorno rural.

Finalmente, están las regiones que la política económica de planificación indicativa marginó al decidir la ubicación de los polos de desarrollo y que pierden peso específico en el total nacional durante el desarrollismo. Son las comunidades de Cantabria, Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura. Las dos primeras presentan una situación económica superior a la media nacional en 1955 tanto en renta per capita como en PIB industrial y su localización geográfica es positiva respecto de los ejes naturales de desarrollo. Todo ello no será suficiente para mantener su posición en el conjunto nacional y en 1975 ambas han perdido peso en el PIB nacional, si bien, Navarra mejora su aportación al PIB industrial.

El caso de Castilla-La Mancha y Extremadura es muy distinto al anterior. Son las dos regiones más pobres del país en 1955 con renta per capita de 61 y 55%, respectivamente de la media nacional. También ofrecen un equipo productivo industrial muy limitado. Pero una vez más, será la situación geográfica respecto

de los centros económicos dinámicos y las grandes vías de comunicación el factor de diferenciación determinante en el comportamiento de ambas regiones. Así, mientras Extremadura queda al margen de los efectos difusores de la industrialización, Castilla-La Mancha será beneficiada por la política de creación de polos de descongestión de Madrid y la creciente difusión de las actividades económicas por los ejes de comunicación que salen de la capital hacia el sur y el este (carreteras nacionales de Extremadura, Andalucía, Levante y Cataluña). El resultado será un PIB industrial en ascenso con pérdida de peso en el PIB nacional.

Al concluir el desarrollismo el mapa industrial de España había experimentado cambios sustanciales respecto de la situación inicial. El peso del cuadrante nororiental del país (vértices en País Vasco, Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña) se había reforzado así como el corredor del Ebro que los relaciona entre sí. Se ha producido también el fortalecimiento económico de la Galicia atlántica y Andalucía occidental. En general, la periferia marítima del país aumenta su peso a costa del interior peninsular que con la excepción del pulmón de Madrid, sólo contará con núcleos industriales aislados (Valladolid, Burgos), hasta el punto que en 1973 de 23 provincias que tenían aportación al PIB nacional inferior a la unidad, 20 eran interiores (Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988). El desarrollismo consagrará otro grave problema de la sociedad española: el excesivo peso que adquiere la capital regional o incluso la capital de provincia como centro receptor y difusor de innovación productiva y la carencia de una red de núcleos urbanos intermedios que canalicen adecuadamente los impulsos de desarrollo (Martínez *et al.*, 1983).

## 2. Políticas con dirigismo estatal y descentralización territorial: las Grandes Áreas de Expansión Industrial (GAEI)

Será la figura de planificación territorial más tardía de los planes de desarrollo. Creada por el III plan con el explícito deseo de corregir los

efectos polarizantes de la política de polos seguida en los planes anteriores era, junto a la elección de áreas metropolitanas y diversas áreas urbanas, la apertura de una vía de planificación regional que buscaba una mayor articulación del sistema urbano y definir mejor una estrategia de actuación que se adaptase a las características propias (especialización productiva, potencial de crecimiento, etc.) de cada gran área (Martínez *et al.*, 1983). La atención del planificador se centraba en la potenciación de una red urbana jerarquizada que facilitara la difusión espacial de la industria de forma más equilibrada en el territorio. Hay por primera vez una percepción más real de la interacción necesaria entre la ciudad y el resto del territorio de la región (Méndez, 1990; Instituto del Territorio y Urbanismo, 1989; Fernández y Ogando, 1983).

Los incentivos a las empresas de las grandes áreas y zonas de preferente localización industrial e industrial agraria (figura también del III plan) serán continuidad de los ya existentes y terminarán por cubrir la mayor parte del territorio nacional una vez que, creada el Gran Área de Expansión Industrial de Galicia en 1973, se inicie desde 1976 la extensión de esta figura a Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Rioja y Cantabria. El GAEI selecciona los centros de población "que reúnen más claras condiciones para estructurar los asentamientos de población en la meseta norte, bien por su nivel y tendencia demográfica, su situación, comunicaciones, o por su dotación de infraestructura o abundancia de materias primas. De esta manera se espera potenciar y jerarquizar el sistema urbano regional..." En estos términos se justificaba la creación del GAEI de Castilla y León, La Rioja y Cantabria, en el *Boletín Oficial del Estado*.<sup>4</sup>

Las palabras de los autores de la obra *Economía española: 1960-1980* son certeras al valorar la suerte de las GAEI y las políticas regionales, en general, del III plan de desarrollo: "La crisis económica internacional y el propio cambio político que se avecinaba en España dejaron en el olvido los pronósticos y perspectivas..." (Martínez *et al.*, 1983). En

efecto, tras la desaparición de Franco y la aparición de la crisis económica, la transición política primero y la crisis industrial después, transformarán radicalmente la política económica del país y la toma de decisiones de ámbito territorial desaparece como prioridad.

#### **Las políticas industriales sectoriales**

Excepción hecha de los nostálgicos de la situación anterior, pronto se establece un amplio consenso en el país para dictaminar que la crisis económica, retardada su aparición en España hasta 1975, requiere para su tratamiento despejar primero el marco institucional político del país. En otras palabras, se percibe la crisis política como la causa más inmediata de la grave crisis económica. Su adecuado diagnóstico y resolución será pues un avance en el tratamiento de la crisis económica.

En palabras del profesor Fuentes Quintana, la crisis económica se manifestará desde el principio con tres rasgos específicos respecto de su concreción internacional. En primer lugar, la especial intensidad con que todos y cada uno de los factores que definen la crisis económica internacional se manifiestan; en segundo lugar, la gran pasividad con que es recibida por la política económica del país y, en tercer lugar, el rasgo más importante y singular será el momento político que atraviesa España (Fuentes, 1982, 1990, 1995). En este contexto, las políticas de planificación territorial diseñadas en años anteriores quedan relegadas mientras la debilidad del gobierno impide el diseño de políticas económicas concretas. Los Pactos de la Moncloa (1977) establecen finalmente el marco consensuado por todas las fuerzas políticas para el inicio de políticas activas de tratamiento de la crisis (Segura, 1983). Mientras tanto, la situación económica se irá agravando: la inflación se desata, el paro y el malestar social también; cae la inversión y la producción, así como la demanda.

Especial virulencia iba a adquirir la crisis industrial. En efecto, el crecimiento del PIB nacional en 1975 apenas alcanza el 0.5% (frente a tasas de 7.7% y 5.3% en 1973 y 1974), en cambio, el PIB industrial será ya

negativo en -0.2%. Balance que, en general, será una constante a lo largo de los diez años de crisis; a un crecimiento muy débil del PIB nacional (negativo en 1979 y 1981) corresponderá casi siempre un PIB industrial mucho peor, como se muestra en el Cuadro 6.

La destrucción de empleos será impresionante. Sólo en el periodo 1974-1983, se destruyen más de 725 000 puestos de trabajo industriales (sin construcción), siendo el trienio 1980-1982, como destaca Albentosa (1985), especialmente malo, con más de 445 000 puestos destruidos del total. Y es que antes y aún después de los Pactos de la Moncloa, los gobiernos de la transición y de UCD mantuvieron una estrategia de ajuste económico marcada por la pasividad y el carácter puramente defensivo que responde al triunfo de los intereses más retrógrados del empresariado (Segura, 1983). La propia Ley Bayón de reconversión (1981) nacia lastrada por los citados intereses. Será ya el gobierno del PSOE con la Ley Solchaga (noviembre, 1983) quien encare la crisis industrial con decidida voluntad política. De hecho, cuando en enero de 1986 España entra en el Mercado Común, la reconversión industrial ha cumplido sus objetivos básicos de saneamiento y remodelación productiva de los sectores afectados: sobredimensionados en capacidad instalada y

plantillas laborales, de demanda débil mayoritariamente (siderurgia, naval, aceros especiales, electrodomésticos de línea blanca, textil, fertilizantes...); de reorientación productiva hacia actividades de mayor dinamismo, de demanda media y fuerte; de colocar a la industria española en una mejor posición frente al reto de la competencia europea (Vázquez, 1990).

Toda una década de aguda crisis económica, pero en especial industrial, dejará profundas huellas en el territorio español, con grados de intensidad muy distintos entre unas regiones y otras y entre provincias en una misma región. Al ser la reconversión una política de tipo sectorial y no territorial, sus actuaciones se concentraron en los lugares donde mayor presencia de empresas en crisis había. Es decir, en las regiones y provincias de industrialización más intensa por actividades maduras en producto y tecnológicamente. Allí donde los sectores en crisis acumulan más empresas y de mayor envergadura se creará la única figura de base territorial de la reconversión: las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). En Madrid, Barcelona, País Vasco, Asturias, Galicia y Cádiz. Sagunto (crisis de Altos Hornos del Mediterráneo) gozará también de atención preferente para la reindustrialización.

Cuadro 6. Tasas anuales de variación del PIB (pesetas corrientes)

Años	Ramas Industriales	Total
1975	-0.2	0.5
1976	2.1	3.3
1977	3.2	3.0
1978	0.2	1.4
1979	-1.5	-0.1
1980	-0.1	1.2
1981	-0.2	-0.2
1982	-0.4	1.2
1983	1.3	1.8
1984	-0.5	1.8
1985	2.1	2.3

Fuente. Vázquez, 1990.

Los cambios más relevantes acaecidos durante la crisis se pueden concretar en:

- El cambio estructural de la economía española se aceleró. En efecto, los avances del sector servicios (Cuadrado, 1990) no se explican únicamente por la regresión de la industria, sino también por la ampliación de sus propias actividades. La población ocupada había descendido de casi 13 millones en 1974 a 10 869 300 en 1985 con fuertes pérdidas en el sector primario e industrial, mientras que los servicios ganaban 343 000 empleos. La estructura sectorial de la economía española en 1985 se muestra en el Cuadro 7.
- Las regiones modifican su peso nacional en producción industrial y final. Las regiones de la Cornisa Cantábrica –País Vasco, Cantabria y Asturias– así como Barcelona y Madrid fueron muy castigadas por la crisis. También sufren con violencia los efectos ciudades concretas como Cádiz, Sagunto, Vigo, Ferrol o Gijón. Los efectos de la crisis se suavizarán en aquellas regiones y provincias en que concurre ya sea una base industrial diversificada, con sectores más dinámicos que limitan los efectos negativos de los que están en crisis, bien la expansión de los servicios que compensa o limita las pérdidas o bien por efecto combinado de ambos hechos (Madrid y Barcelona, resto de Cataluña, Comunidad Valenciana). En general, la crisis será menos traumática en las regiones de desarrollo industrial medio que en las industrializadas (Cuadrado, et al., 1997) como lo señalan los datos del Cuadro 8.

En 1985 las diez provincias más industrializadas del país habían experimentado retroceso en su aportación industrial a la economía nacional, mientras que las menos industrializadas ganan porcentaje. Se había producido por efectos diferenciales de la crisis cierta reducción de la polarización económica existente y un aumento de la difusión territorial de la actividad industrial (Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988; Tecnaconsult, 1989), pero todo apuntaba a que las provincias y regiones más industrializadas seguían siendo las más dinámicas y sensibles para adaptarse a la nueva situación de economía abierta que se estaba instaurando.

#### LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y DE DESARROLLO REGIONAL DESDE EL INGRESO EN LA UNIÓN EUROPEA

El ingreso en la UE y la consiguiente implantación en el país de sus mecanismos institucionales de desarrollo regional viene a añadirse al proceso en marcha de descentralización desde el Estado a las distintas administraciones regionales de las competencias en materia de promoción económica, en virtud de los principios consagrados por nuestra Carta Magna (diciembre de 1978). Y todo ello en paralelo a la vigencia aún de polos, polígonos y zonas de preferente localización industrial y de las grandes áreas de expansión industrial que conviven con las políticas sectoriales de reconversión industrial. El propio Ministerio de Economía y Hacienda reconocía en 1985 la existencia de una prolífica e inefficiente maraña legal y administrativa en la promoción económica regional, como se ha reseñado con anterioridad (Alonso, et al., 1995). La Ley 50/1985 de Incentivos Económicos Regionales para la Corrección de los Desequilibrios Económicos Interterritoriales pretendía poner fin a ese estado de cosas.

Cuadro 7. Estructura por sectores de la economía en 1985 (%)

	Primario	Industria	Construcción	Servicios
PIB	6.7	26.5	5.5	61.3
Empleo	16.5	22.9	6.9	53.7

*José Luis Alonso Santos*

Cuadro 8. Evolución regional durante la crisis económica 1975-1985

Regiones	PIB Nacional %		PIB Industrial %	
	1975	1985	1975	1985
Andalucía	12.51	12.49	9.65	8.52
Aragón	3.30	3.45	3.25	4.17
Asturias	3.22	2.80	4.85	4.21
Baleares	1.96	2.60	0.98	1.09
Canarias	2.82	3.53	1.09	1.45
Cantabria	1.41	1.34	1.60	1.56
Castilla-León	6.12	6.05	4.92	6.22
Castilla-La Mancha	3.59	3.35	2.91	3.03
Cataluña	20.20	19.36	26.11	24.99
C. Valenciana	9.60	10.22	9.80	10.96
Extremadura	1.77	1.86	0.89	1.13
Galicia	5.61	5.89	4.56	5.31
Madrid	15.79	16.43	12.69	12.24
Murcia	2.09	2.19	2.06	1.97
Navarra	1.51	1.48	1.69	1.97
Pais Vasco	7.81	6.22	12.32	10.35
Rioja, La	0.69	0.74	0.62	0.83

Fuente: Renta Nacional, BBV.

Desde esas fechas el cambio será profundo en la política de promoción económica regional. El mercado pasa a ser quien oriente las estrategias de localización de las empresas mientras las administraciones se limitan a crear condiciones de competitividad, cultura y entorno emprendedor. Los procesos de difusión industrial se superponen en el medio rural con los sistemas productivos locales y el desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1995, 1998). Pierden vigencia las políticas de discriminación positiva hacia las regiones de más endeble economía industrial. También ahora, la pluralidad de administraciones, la diversidad de organismos dentro de una misma administración y la superposición de mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos actuando sobre el mismo espacio con fines de promoción económica e industrial, generan disfunciones, confusión e inefficiencia como denunciaba ya en 1994 el Instituto de la Pequeña y Mediana Industria (IMPI).<sup>5</sup> La complementariedad y el mutuo refuerzo de las actuaciones entre las distintas administra-

ciones sigue echándose en falta por los especialistas en estos últimos años (Esteban y Velasco, 1996; Velasco y Plaza, 1998).

Las actuales políticas regionales de promoción en España se pueden tipificar como:

**Políticas estatales horizontales de promoción y fomento de la eficiencia y la competitividad**

El Estado aparece como promotor de la producción y difusión de la variable principal de la actividad productiva: el conocimiento; en cambio, es el mercado con su lógica implacable quien determina qué empresas tienen futuro y cuáles no lo tienen. La nueva política seguida por el Ministerio de Industria y Energía (MINER) pone énfasis en el desarrollo de programas tendientes a: fomento de la innovación, fomento de la calidad, fomento de la internacionalización, fomento de las exportaciones.

Se trata de programas fundamentalmente horizontales y sólo excepcionalmente sectoriales (plan de competitividad de la industria textil y de la confección; plan del sector del carbón) con un alto componente en I+D para los programas del Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) o la preferente atención a la pequeña y mediana industria, PYME, (Esteban, M., Velasco, R., 1996) en los programas impulsados por el IMPI, denominado por el actual gobierno como Iniciativa PYME de Desarrollo Empresarial. La plasmación geográfica de los proyectos confirma que son las regiones más desarrolladas como Cataluña, Madrid, País Vasco o Comunidad Valenciana donde se localiza el volumen principal de las inversiones (Méndez y Rodríguez, 1992; Esteban y Velasco, 1996; Velasco y Plaza, 1998) ya que es en ellas donde concurren condiciones más favorables para la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

#### **Políticas territoriales y sociales con descentralización política**

Vienen sustentadas por el principio de solidaridad interterritorial que preside tanto la política regional de la España de las autonomías como la política de cohesión que propugna el Acta Única de la Unión Europea. La Ley de Incentivos Regionales de 1985 es el marco regulador de la descentralización hacia las autonomías de las decisiones de promoción económica regional. Las zonas beneficiadas, los instrumentos utilizados y el tipo de proyectos susceptibles de ser apoyados se recogen en la Figura 5.

A su vez, los fondos estructurales de la UE que canalizan hacia las regiones españolas un volumen muy importante de recursos financieros, se articulan en función de los objetivos, las razones que se relacionan en la Figura 6, que también recoge los agentes encargados de su ejecución.

Casi la totalidad del territorio español se beneficia de las ayudas de la UE pues la región que no es objetivo uno tiene espacios

en declive industrial, elevada tasa de paro o zonas con atraso agrícola.

La variada y potente fuente de recursos económicos constituida por este triple fuente de financiación –Fondos Estructurales, MINER, Incentivos regionales– implica para las distintas escalas de la administración –UE, estatal, regional/local– y los agentes económicos, empresariales o no, la condición de asociados. La cofinanciación de las inversiones, en efecto, obliga a las partes a compromisos de actuación sólidos.

La gestión de la política de promoción industrial ha salido de las competencias del Estado hacia las comunidades autónomas que han alcanzado un notable poder de decisión sobre su desarrollo industrial. La proliferación de programas de promoción industrial con preferente orientación a la PYME y a la potenciación del potencial endógeno (Llorens, 1991; Echevarría, 1992; Alonso et al., 1995) llevó, al igual que en otros países de la UE, a la implantación de las Agencias de Desarrollo Regional (ADRs) como vehículo de promoción, intermediación y control de las iniciativas empresariales que se acogen a las distintas líneas o programas de financiación. Surge la primera en 1981, en el País Vasco, para sucesivamente irse implantando en la mayoría de las comunidades autónomas. Su esquema organizativo actual (Río, 1998) lo resume Echeverría, como indica la Figura 7.

En la actualidad constituyen el instrumento de política regional más dinámico y eficaz al servicio de la modernización económica y el fomento de la competitividad aunque con grados de desarrollo muy distinto entre las regiones pioneras (Cataluña, País Vasco, Comunidad valenciana) y aquellas más rezagadas en su puesta en funcionamiento como Castilla y León, Cantabria, La Rioja o Castilla-La Mancha (Velasco y Plaza, 1998; Tomás Carpi, 1998).

No obstante las ADRs de ámbito regional, en los últimos años han ido sumándose a la acción de promoción económica e industrial, agencias de ámbito local y comarcal fruto de la

aún débil (Velasco y Plaza, 1998) pero creciente conciencia de los ayuntamientos, organizaciones empresariales, culturales y sociales de la necesidad de adoptar estrategias activas de desarrollo local al amparo de la diversidad y flexibilidad que ofrecen los programas financiados por FEDER o FSE. Todo ello está potenciando la puesta en práctica de iniciativas empresariales privadas y comarciales o locales en áreas rurales y pequeños núcleos semiurbanos que hasta hace apenas una década se caracterizaban por la emigración y el cese de actividades productivas. No obstante, como han revelado

estudios recientes (Cuadrado et al., 1998), la atonía empresarial sigue muy implantada en las provincias sin tradición industrial en décadas pasadas.

El deseable cambio de mentalidad y actitudes hacia la iniciativa emprendedora es uno de los hechos más relevantes que se vienen reforzando en las regiones de desarrollo intermedio y bajo, así como en zonas rurales con escasa trayectoria empresarial en el pasado gracias, en parte, a la nueva dinámica abierta por los programas propiciados por los fondos estructurales.

*Establece TRES clases de zonas beneficiarias:*

- *Zonas de Promoción Económica (ZPE):*  
Son todas las regiones con retraso económico  
Contemplan DOS criterios de acción:  
a- los incentivos o subvención a conceder pueden alcanzar hasta 50% de la inversión a realizar en las provincias menos dinámicas de la ZPE;  
b- los incentivos no superan 40% de la inversión en las provincias de la ZPE con mayor dinamismo.
- *Zonas Industriales en Declive (ZID):*  
Son las sometidas a procesos de ajuste industrial.
- *Zonas Especiales:*  
De elección del gobierno por circunstancias muy especiales.

*Incentivos otorgados:*

- Subvenciones a fondo perdido.
- Pago de intereses sobre préstamos concedidos.
- Bonificaciones – hasta el 50% de la cuota empresarial – en la cuota a la Seguridad Social de los puestos de trabajo creados y por un período de dos años.

*Proyectos beneficiarios:*

- De nueva creación de empresas.
- De ampliación de capacidad instalada (inversión superior a 15 milts/pts.).
- Proyectos de modernización de empresas.
- Proyectos de traslado de instalaciones.

Figura 5. Ley de incentivos regionales de 1985 (Fuente: elaboración propia).

Principio	Objetivo	Razón	Fondo Estructural*
Número 1	Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones	Regiones con PIB per cápita inferior al 75% de la media Comunitaria	FEDER; FSE; FEOGA-O
Número 2	Reconversión de regiones industriales en declive y fronterizas	Tasa de desempleo superior a la media de la UE ; Retroceso del empleo industrial	FEDER; FSE
Número 3	Lucha contra el desempleo de larga duración	Mayores de 25 años con más de un año sin empleo	FSE
Número 4	Inserción profesional de jóvenes	Menores de 25 años sin empleo	FSE
Número 5a	Adaptación de estructuras agrarias	Medidas estructurales	FEOGA-O; IFOP
5b	Fomento del desarrollo de las zonas rurales	Tendencia a la despoblación; baja renta agraria	FEDER; FSE; FEOGA-O

Fuente: elaboración propia.

\* Fondos estructurales europeos para FEDER: desarrollo regional; FSE: social; FEO: orientación; GA-O: ganadería y apicultura; FEOGA: ganadería y apicultura; IFOP: pesca.

Figura 6. Fondos estructurales: los cinco objetivos.

Instrumentos de actuación	
Instrumentos no financieros	Instrumentos financieros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de información</li> <li>• Servicios de intermediación y consultoría</li> <li>• Actividad promocional y publicitaria</li> <li>• Actividades de investigación y fomento de la introducción de nuevas tecnologías</li> <li>• Servicios de formación</li> </ul> <p>• Provisión de infraestructuras:</p> <p><b>a. Instrumentos tradicionales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polígonos industriales</li> <li>• Provisión de pabellones</li> <li>• Mejora del medio ambiente</li> </ul> <p><b>b. Nuevos instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutos tecnológicos</li> <li>• Parques tecnológicos</li> <li>• Centros de empresas e innovación (C.E.I.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones a fondo perdido</li> <li>• Préstamos y créditos</li> <li>• Avales y garantías</li> <li>• Participaciones en capital</li> <li>• Sociedades de capital riesgo</li> </ul>

Figura 7. Las agencias de desarrollo regional (Fuente: elaborado a partir de Echeverría, 1992).

## TENDENCIAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN LA ACTUALIDAD

Como se ha adelantado, las políticas estructurales cubren territorios de todas las regiones españolas, aunque de forma sólo parcial en las más desarrolladas. El acceso a sus fondos por parte de las regiones más industrializadas y mayor iniciativa empresarial que las más atrasadas pudiera contribuir a perpetuar los desequilibrios regionales heredados del pasado. En efecto, la cultura empresarial, de iniciativa y emprendedora, está mucho más afirmada en la sociedad de las regiones avanzadas que en el resto y también la capacidad de las administraciones regionales para poner en práctica políticas de fomento y creación de entorno emprendedor, de producir y facilitar información a las empresas.

Después de doce años de políticas industriales regionales en el marco de la Unión Europea, el comportamiento seguido por las regiones españolas (Figura 2 y Cuadro 1) permite diferenciar entre:

- Las tres regiones de más larga trayectoria industrial –Cataluña, País Vasco y Madrid– más la Comunidad Valenciana, aglutinan 57.36% del PIB industrial nacional, porcentaje que, siendo superior al de 1955 (56.83%), es claramente inferior al de 1975 (60.92%) y menor que en 1985 (58.54%). El dato confirma la vigencia de la descentralización territorial de la industria española y cierto freno al tradicional protagonismo de estas economías en el conjunto nacional, pues también el PIB conjunto decrece algo desde mediados de los ochenta (51.34% en 1996 frente a 52.23% en 1985). En el periodo 1985/1997, únicamente la Comunidad Valenciana mejora su aportación al PIB industrial del país.
- Desde el ingreso en la UE pierden también peso en la economía industrial española regiones como Baleares (su vigorosa economía turística compensa con creces las
- Pérdidas) y, sobre todo, las otras dos regiones de la Cornisa Cantábrica (Asturias y Cantabria), que con el País Vasco, conforman una extensa geografía de fuerte impacto destructivo de la crisis económica industrial iniciada en 1975. Tan sólo el País Vasco en los últimos años ha vuelto a tasas de crecimiento del PIB y del PIB industrial superiores a la media nacional (Alcaide, 1998).
- El resto de las regiones que han mejorado su peso en la industria nacional a partir de 1985 carece, sin embargo, de homogeneidad por diversas razones. Varias de ellas, como Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia y Murcia, adolecen de desarrollo industrial, con excesiva dependencia aún del sector primario, mientras el caso de Canarias responde a su fuerte especialización en servicios –turismo– y en menor medida Andalucía –especialización productiva primaria/terciaria. Las otras cinco regiones que muestran avances en el PIB industrial son todas interiores, de desarrollo intermedio (especialización productiva agroindustrial) y tres de ellas –Aragón, Navarra y La Rioja– constituyen el Corredor del Ebro que, se mencionaba, se configura en la etapa desarrollista. A su vez, Castilla-La Mancha presenta una evolución industrial en el periodo más dinámica que Castilla y León. Sin duda, la descentralización industrial de pulmón interior del país que es Madrid favorece especialmente a esta despoblada región.
- Por último, la recuperación de la economía industrial de las regiones tras la aguda crisis del trienio 1992-1994, ha sido más vigorosa que en el resto de la economía, pero ofrece ritmos de crecimiento muy diferenciados entre unas regiones y otras. Las tasas más altas de crecimiento –periodo 1994/1997– concurren en las tres regiones del corredor del Ebro y el País Vasco al oeste, mientras en el extremo contrario, las regiones del Arco Mediterráneo –Cataluña, Comunidad

Valenciana, Andalucía— prolongan la geografía del más alto dinamismo industrial (tasa anual media del PIB industrial superior a la nacional) en estos últimos años. Siguiendo a Alcaide (1998), el comportamiento industrial de las regiones está siendo muy distinto, como se recoge en el Cuadro 9.

En el supuesto de que esta dispar tendencia del crecimiento industrial de las regiones fuera más allá de la coyuntura del corto plazo, estaríamos asistiendo a la afirmación del no deseable proceso de vuelta a la polarización del crecimiento económico entre las regiones más dinámicas y las atrasadas. Hay que tener en cuenta que, si bien Baleares y Madrid crecen muy poco en el sector industrial, su crecimiento económico descansa más sobre el sector terciario, compensación que no concurre en el resto de las regiones que crecen por debajo de la media nacional.

### CONCLUSIONES

Durante el periodo de estudio se han materializado cambios de gran importancia en la base

económica del país. En primer lugar y como factor de gran alcance cualitativo, destaca el cambio estructural que se ha operado en el sistema productivo español. El proceso que se inicia con el desarrollismo y continúa durante la crisis económica se verá consolidado durante la última década. En 1995, el sector primario apenas aportó 4.8% al valor agregado bruto (VAB), por 30% el secundario y 65.2% los servicios. A su vez, la evolución de la población ocupada por sectores de actividad refleja con gran nitidez la creciente terciarización laboral desde el ingreso en el Mercado Común. El Cuadro 10 sintetiza los cambios.

El cambio estructural de la economía española se ha realizado con ritmos muy diferentes entre las regiones más avanzadas y las más rezagadas. En efecto, todavía en la actualidad la estructura del PIB por sectores de actividad muestra diferencias muy marcadas entre unas regiones y otras. Pero también es cierto que en todas ellas la estructura es muy diferente a la existente en los años cincuenta, como refleja el Cuadro 11, cuando apenas se esbozaban la industrialización y el desarrollo económico del país.

Cuadro 9. PIB industrial: tasa anual media de crecimiento 1994-1997 (media nacional 3.48%)

	< 2.50 %	2.50 a 3.48 %	3.48 a 4 %	> 4 %
Asturias	Cantabria	Andalucía	Aragón	
Baleares	Castilla y León	Canarias	La Rioja	
Madrid	Extremadura	Castilla-La Mancha	Navarra	
	Galicia	Cataluña	Pais Vasco	
	Murcia	C. Valenciana		

Fuente: elaborado con datos de Alcaide, op. cit.:121.

Cuadro 10. Evolución de la población ocupada por sectores productivos

Sector	1985	1998	1998-1995
Agricultura-pesca	1 958 969	1 190 214	-768 755
Industria	2 935 963	2 796 529	-139 434
Construcción	936 819	1 307 652	+3 020 472
Servicios	5 958 500	8 978 972	+2 483 121
Total	11 790 246	14 273 367	+2 483 121

Fuente: elaborado con datos de Alcaide, 1999:80.

Cuadro 11. Estructura del PIB por sectores de actividad 1955/1995 (%)

Región	Primario		Industria		Construcción		Servicios	
	1955	1995	1955	1995	1955	1995	1955	1995
Andalucía	29.4	9.3	24.6	14	7.2	10.4	38.8	66.3
Aragón	21	7	32.2	27.5	6.3	7.6	40.5	57.9
Asturias	16.7	3.4	42.2	31.3	9.8	7.4	31.3	57.9
Baleares	15.1	1.4	32.8	7.8	4.8	6.5	47.3	84.1
Canarias	27.3	3.3	14.9	8.9	6.8	7.9	51	79.8
Cantabria	12.2	5	47.8	23.9	6.6	7.1	33.3	64
Castilla-La Mancha	44.7	12.5	19	23.6	6.1	11.9	30.2	52.1
Castilla y León	40.7	10.7	20.9	24.7	5.3	8.4	33	56.2
Cataluña	7.5	1.8	42.9	28.2	6	7.1	43.6	62.8
C. Valenciana	20.1	3.2	35.1	26.2	4.6	7.7	40.2	62.9
Extremadura	48.6	14.2	12.3	15.7	6.9	11.8	32.1	58.3
Galicia	36.2	7.8	19.1	20.3	7.2	11.7	37.5	60.2
Madrid	2.7	0.2	22.6	16.7	8.3	6.1	66.4	76.9
Murcia	18.6	8.6	33.2	20.4	5.5	10	42.7	61
Navarra	30.5	5	31.9	35.7	5.6	7.2	32	52
Pais Vasco	9.2	1.9	51.6	34.8	5.2	6.8	34	56.6
La Rioja	29	11.8	33	28.8	4.9	6.8	33.1	52.6
España	20.5	4.8	31.5	22.1	6.4	7.9	41.5	65.2

Un segundo hecho de relieve es la constatación de que el cambio ha ido acompañado de un distanciamiento entre las provincias más dinámicas y las más rezagadas. En efecto, y en clara contradicción con los principios de las políticas de desarrollo regional primero y de solidaridad interterritorial recientes, el PIB nacional se reparte más desigualmente hoy que al inicio de la planificación indicativa entre las provincias españolas, como denuncian las Figuras 8 y 9. En 1960 eran catorce las provincias con PIB inferior a 1% nacional, pero en 1995 ascienden a 20. En el extremo opuesto, las tres provincias de mayor peso —Madrid, Barcelona y Valencia— concentran 36.8% del PIB frente a 32.3% de 1960. La aparente convergencia

económica entre las regiones enmascara la amplia geografía de los espacios productivos marginales.

Por último, las actuales políticas de promoción industrial que priorizan la eficiencia y competitividad en el mercado abierto internacional carecen de la voluntad necesaria para corregir los desequilibrios territoriales existentes. Por el contrario, parecen aceptarlos como resultado natural de la diferente capacidad competitiva de los territorios y de su mayor o menor centralidad en el sistema económico globalizado.



Figura 8. PIB español, 1960 (%).



Figura 9. PIB español, 1995 (%).

## NOTAS

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en el marco del proyecto de investigación "Las políticas de industrialización en España y México: del período de sustitución de importaciones a la etapa de inserción en el proceso de globalización económica mundial", iniciado en enero de 1998 en colaboración con las doctoras Atlántida Coll-Hurtado y María Teresa Sánchez Salazar y apoyado por la Dirección General de Intercambio Académico (DGIA) de la UNAM.

<sup>2</sup> El pensamiento de ambos autores encontrará gran eco entre geógrafos y economistas preocupados por el desarrollo regional en España. Pero también en América Latina su huella está presente, incluso en obras recientes como *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Ávila Sánchez, H. (comp.), Universidad Autónoma Chapingo, México, 1993.

<sup>3</sup> Véase el alegato en pro de la industria de Salamanca y la puesta en marcha de su polígono que hace el Director del Patronato de Promoción Industrial en González Rivero, A., "La industrialización de Salamanca", *Rev. Economía Industrial*, núm. 33, septiembre, 1966.

<sup>4</sup> BOE del 15 de noviembre de 1979, donde se relacionan los 115 municipios de las nueve provincias de Castilla y León elegidos, así como los de las otras dos comunidades. En la relación figuran desde las siete capitales de provincia que no tienen polo, hasta pequeños centros de apenas tres mil habitantes.

<sup>5</sup> "Plan de apoyo al empleo y competitividad de la PYME", Madrid, 1994. El estudio denuncia la falta de cooperación entre los distintos organismos implicados, llegando incluso a competir entre sí.

## REFERENCIAS

- Albentosa, L. (1985), "La política de ajuste aplazada: reconversión industrial", *Rev. ICE*, enero/febrero.
- Alcalde Inchausti, J. (1998), "Fuentes estadísticas regionales", en Mella Márquez, J. M. (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
- Alcalde Inchausti, J. (1999), *Papeles de Economía*, 80, Madrid.
- Alonso Santos, J. L., L. J. Aparicio Amador y J. L. Sánchez Hernández (1995), "Política industrial y desarrollo regional", en Bosque, J. y R. Méndez (coords.), *Cambio industrial y desarrollo regional en España*, Oikos-Tau, Barcelona.
- Banco de Bilbao (1978), *Renta Nacional de España. Serie Homogénea 1955-1975*, Bilbao.
- Campo Urbano, S. del (1972), *Análisis de la población española*, Ariel, Barcelona.
- Cuadrado Roura, J.R. (1990), "Cambio estructural, terciarización y remodelación territorial", *Economía española de la transición y la democracia*, CIS, Madrid.
- Cuadrado Roura, J.R., T. Mancha Navarro y R. Garrido Ysera (1997), "Tendencias de la productividad regional española, 1964-1993", *Rev. ICE*, núm. 762.
- Cuadrado Roura, J.R., T. Mancha Navarro y R. Garrido Ysera (1998), *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria, Madrid.
- Drain, M. (1971), *Iniciación a la economía de España*, Ariel, Barcelona.
- Echeverría, M. C. (1992), "Las agencias de desarrollo regional como instrumento de gestión de la nueva política industrial regional", *III Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Segovia.
- Esteban, M. y R. Velasco (1996), "La política industrial en la España de las autonomías", *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 67, Madrid.
- Fernández Arufe, J. y O. Ogando Canabal (1983), "La planificación económica en Castilla y León: una valoración crítica", *Rev. ICE*, septiembre.
- Fuentes Quintana, E. (1982), "Economía y política en la transición democrática española", *Rev. Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, Madrid.
- Fuentes Quintana, E. (1990), "De los pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)", *Economía española de la transición y la democracia*, CIS, Madrid.

- Fuentes Quintana, E. (1995), "El modelo de economía abierta y el modelo castiza en el desarrollo económico de la España de los años noventa", *Problemas económicos españoles en la década de los noventa*, Círculo de Lectores, Barcelona.
- García Delgado, J. L., (1983), Prólogo a *Economía española: 1960-1980*, 2<sup>a</sup> ed., Blume, Madrid.
- Instituto del Territorio y urbanismo (1988, *Pautas de localización espacial de las empresas industriales*, MOPU, Madrid.
- Lacomba, J. A. (1974), "La más última Historia de España", *Historia Social de España S. XX*, Ed. Guadiana, Madrid.
- Llorens, J. L. (1991), "Política industrial para los noventa", *Rev. Ekonomiaz*, núm. 20,
- Manero Miguel, F. (1983), *La industria en Castilla y León*, Ambito, Valladolid.
- Martínez Cortiña, R. (1974), "Crecimiento y crisis en la economía española", *Historia Social de España S. XX*, Ed. Guadiana, Madrid.
- Martínez Serrano, J. A., M. Mas, J. Paricio, F. Pérez, J. Quesada y E. Reig (1983), *Economía española: 1960-1980*, 2<sup>a</sup> ed., Blume, Madrid.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (1990), "Las actividades industriales", *Geografía de España*, tomo 3, Planeta, Barcelona.
- Méndez, R. y J. Rodríguez (1992), "Innovación tecnológica y desequilibrios territoriales en España", *Rev. Estudios Territoriales*, núm. 37.
- Peireti Carrera, A. (1992), "Localización industrial en Castilla y León. Dotación de suelo industrial", *Rev. De Economía*, Junta de Castilla y León, Valladolid.
- Río Gómez, C. del (1998), "Política de servicios", Mella, J. M. (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
- Segura, J. (1983), "La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa", *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 15, Madrid.
- Tamames Gómez, R. (1972), *Introducción a la economía española*, 7<sup>a</sup> ed., Alianza, Madrid.
- Tecnaconsult, S. A. (1989), *Actividad industrial y sistemas urbanos*, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid.
- Valverde Ortega, A. (1979), *El polo de desarrollo de Burgos*, Caja de Ahorros Municipal, Burgos.
- Vázquez Barquero, A. (1995), *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio Economistas Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1998), "Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas", en Mella, J. M. (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
- Vázquez, J. A. (1990), "Crisis, cambio y recuperación industrial", *Economía española de la transición y la democracia*, CIS, Madrid.
- Velasco, R. y B. Plaza (1998), "Política industrial", en Mella, J. M. (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.