

EUROPA, ESPAÑA, CANTABRIA:
ESTUDIOS DE ECONOMÍA REGIONAL

José Villaverde Castro
Editor

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

SERIE UNIVERSITARIA

El objetivo de la Serie Universitaria es la publicación de las investigaciones recientes sobre los temas englobados en el convenio *Asamblea Regional de Cantabria, Universidad de Cantabria*. Se trata de una colección destinada a difundir los resultados de la investigación científica sobre aspectos económicos, jurídicos, históricos, sociales y culturales, en general, desde un pluralismo tanto metodológico como temático.

Otros Títulos

1. La burguesía mercantil santanderina: 1700-1850.
Ramón Mauri Villanueva.
2. Los espacios rurales cantábricos y su evolución.
L. V. García Merino, R. González Pellejero, José M.^a Sierra, Rosario Fuente.
3. La formación de la sociedad feudal en Cantabria.
Carmen Díez Herrera.
4. Una aproximación a la institución notarial en Cantabria.
Rosa M.^a Blasco.
5. Doce estudios de Historiografía Contemporánea.
Germán Rueda.
6. De cazadores a campesinos.
Pablo Arias Cabal.
7. Transformaciones Agrarias en Cantabria. 1860-1930.
Leonor de la Puente Fernández.

AUTORES

Ricardo Capellín
Universidad de Calabria &
Universidad de Bocconi (Milán)

Antonio Monfort Bernat
Director General de Planificación Interregional de Grandes Infraestructuras

Enrique Fuentes Quintana
Director de la Fundación FIES
y Catedrático de Hacienda Pública

José Villaverde Castro
Universidad de Cantabria

Rafael Myro Sánchez
Universidad Complutense de Madrid

Roberto Velasco Barroetabeña
Universidad del País Vasco

Antonio Rico
Director del IMPIVA

Clemente del Río Gómez
Universidad de Alcalá de Henares

Juan A. Vázquez
Universidad de Oviedo

Rogelio Olavarrí Fernández
Universidad de Cantabria

Jaime del Castillo
Universidad del País Vasco

**Rosa Arteta
y Pilar Gómez Larrañaga**
Información y Desarrollo, S. L.

José M. Pérez de Villarreal
Universidad de Cantabria

Pedro Gómez Portilla
Universidad de Cantabria

SERIE UNIVERSITARIA

EUROPA, ESPAÑA, CANTABRIA: ESTUDIOS DE ECONOMÍA REGIONAL

Editor

José Villaverde Castro

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

EUROPA, España, Cantabria, estudios de economía regional / editor, José Villaverde Castro. — [Santander]: Universidad de Cantabria: Asamblea Regional de Cantabria, 1992

300 p. — (Serie Universitaria / Universidad de Cantabria; 8)

Conferencias del Curso de Verano, del mismo título, organizado por la Universidad de Cantabria, Laredo 1991

Bibliografía

ISBN 84 - 87412 - 88 - 2

1. Economía regional-Europa-Estudios y Conferencias. 2. Economía regional-España-Estudios y Conferencias. 3. Economía regional-Cantabria-Estudios y Conferencias. I. Villaverde Castro, José, ed. lit. II. Universidad de Cantabria, ed. III. Cantabria. Asamblea Regional, ed.

332.12 (4) (04)

332.12 (460) (04)

332.12 (460.13) (04)

Diseño de la cubierta: Jesús Vázquez

Digitización: Manuel Ángel Ortiz Velasco [emeaov]

La edición de este libro ha sido realizada conjuntamente por la Universidad de Cantabria y la Asamblea Regional de Cantabria

© Autores

© Servicio de Publicaciones. Universidad de Cantabria

ISBN: 84 - 87412 - 88 - 2

D. L.: SA - 360 - 1992

Imprime: Gráficas Calima, S. A.

ÍNDICE

– PRESENTACIÓN	7
– LA EUROPA DE LAS REGIONES: CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO	9
<i>Ricardo Capellín</i>	
– LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA ANTE LOS RETOS DEL MERCADO ÚNICO	43
<i>Antonio Monfort Bernat</i>	
– LA ESPAÑA DESIGUAL DE LAS AUTONOMÍAS	55
<i>Enrique Fuentes Quintana</i>	
– DISPARIDADES ECONÓMICO-REGIONALES EN ESPAÑA: EVALUACIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS	71
<i>José Villaverde Castro</i>	
– COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO DE LAS INDUSTRIAS REGIONALES ESPAÑOLAS	103
<i>Rafael Myro Sánchez</i>	
– EL MODELO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PAÍS VASCO EN LOS AÑOS 80	131
<i>Roberto Velasco Barroetabeña</i>	
– EL MODELO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN LOS AÑOS 80	155
<i>Antonio Rico</i>	

– SERVICIOS A EMPRESAS Y POLÍTICA REGIONAL: ANÁLISIS DE ALGUNOS MODELOS.....	167
<i>Clemente del Río Gómez</i>	
– LOS AJUSTES PENDIENTES DE LA ECONOMÍA ASTURIANA	187
<i>Juan A. Vázquez</i>	
– CANTABRIA: DESARROLLO, CRISIS Y PERSPECTIVAS DE UN MODELO DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA.....	203
<i>Rogelio Olavarri Fernández</i>	
– POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE FORMACIÓN OCUPACIONAL EN EL PAÍS VASCO: FILOSOFÍA, ESTRATEGIA Y MEDIOS.....	249
<i>Jaime del Castillo, Rosa Artea y Pilar Gómez Larrañaga</i>	
– EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE CANTABRIA.....	263
<i>José M. Pérez de Villarreal</i>	
– LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA REGIÓN. ¿UN LÍMITE A LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO?	283
<i>Pedro Gómez Portilla</i>	

PRESENTACIÓN

En los últimos días de julio y primeros de agosto de 1991, y en el marco de los Cursos de Verano que la Universidad de Cantabria organiza en Laredo, tuve el honor de dirigir un curso cuyo título fue el mismo que lleva esta publicación. Durante cinco días, un grupo de personas interesadas por el análisis económico regional tuvimos la oportunidad de confrontar nuestros respectivos puntos de vista sobre la evolución, situación actual y perspectivas de futuro de las regiones europeas, con especial referencia al caso español y, dentro de él, a las regiones de la cornisa cantábrica.

Los textos que figuran a continuación constituyen –convenientemente revisados– el objeto de las conferencias que fueron impartidas en Laredo en el curso mencionado. La ordenación del material mantiene el mismo criterio que se siguió en la estructuración del curso (ir de lo general a lo particular), por considerar, obviamente, que es el más adecuado.

Como director del curso y editor de esta obra, mi agradecimiento va dirigido, naturalmente, a todas las personas que han hecho posible ambas realidades: a los que dictaron las conferencias y escribieron los artículos porque, sin su colaboración, no se habría realizado el curso ni publicado este libro; a los alumnos asistentes al curso por el interés mostrado a lo largo del mismo y su alto grado de participación en los debates; a Caja Cantabria porque tuvo la amabilidad de patrocinar el desarrollo del curso y, por supuesto, al Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria y a la Asamblea Regional que, con esta edición, permiten una difusión mucho mayor de las cuestiones debatidas en Laredo.

José Villaverde Castro
Santander, diciembre de 1991.

LA EUROPA DE LAS REGIONES: CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Ricardo Cappellin

Universidad de Calabria & Universidad de Bocconi (Milán)

Departamento de Economía

1. Introducción. 2. Modelos de desarrollo en regiones atrasadas. 3. Teoría y política del desarrollo regional endógeno. 4. Nuevas tendencias de desarrollo en el espacio económico europeo. 5. Una nueva estrategia para las regiones atrasadas. 6. Nuevos objetivos para la política regional europea. 7. Las relaciones entre la política regional y otras políticas. –Referencias bibliográficas–.

1. Introducción

Los modelos y problemas de desarrollo regional varían en las distintas regiones y, además, están cambiando continuamente en función de cambios en la tecnología y en el entorno económico en que están integradas las regiones. Esto conduce a la necesidad de evaluar el impacto de las políticas tradicionales e idear nuevos enfoques de política regional.

La creación del Mercado Interior Europeo y las nuevas relaciones con Europa del Este están haciendo que las distintas regiones de la Comunidad evalúen su capacidad de explotar las nuevas oportunidades y de afrontar los nuevos riesgos.

Este trabajo trata el problema del impacto de la creciente interdependencia de la economía europea sobre el potencial de desarrollo de las distintas regiones y, especialmente, el de las regiones atrasadas.

En primer lugar, se consideran las características de las teorías y políticas tradicionales sobre disparidades regionales, y se confrontan con las características actuales de los problemas de desarrollo de las regiones atrasadas de la Comunidad.

A continuación, se ponen de manifiesto los cambios en la perspectiva analítica y en la estrategia de desarrollo implicados por el enfoque de desarrollo endógeno. Se subraya la necesidad de incor-

porar al marco analítico los efectos sobre el desarrollo regional de tendencias recientes, tales como la internacionalización de las economías regionales y la diversificación de la estructura del espacio europeo en distintas redes territoriales.

Por último, se analizan las implicaciones de estos cambios para las políticas de desarrollo en las regiones atrasadas y para una mayor integración de los objetivos de la política regional comunitaria con otras políticas de la Comunidad.

2. Modelos de desarrollo en regiones atrasadas

Las teorías tradicionales del desarrollo económico se caracterizan por un sencillo enfoque dualista, ya que en estas teorías la interdependencia del proceso de desarrollo económico en las distintas regiones se interpreta de acuerdo con una dicotomía entre el “Norte” y el “Sur”, o entre el “Núcleo” y la “Periferia”. Aunque las teorías tradicionales difieren sobre la orientación de los flujos de factores entre los dos tipos de regiones, coinciden al afirmar que el desarrollo económico de las regiones depende básicamente de los flujos de capital y de trabajo entre ellas.

Según el enfoque neoclásico, el capital debería moverse desde las regiones donde es abundante a las regiones donde escasea, mientras que el trabajo debería trasladarse en sentido contrario. En cambio, varias teorías, que pueden ser definidas como keynesianas, tales como el modelo de crecimiento cumulativo de Myrdall (1957), Hirschman (1958), Kaldor (1970) y Holland (1976), o el modelo de base de la exportación (North 1953 y Czamanski 1964), y el modelo de polos de desarrollo de Perroux (1955) y Paelinck (1965), han destacado el papel de las economías de escala y de los efectos de aglomeración, que aumentarían las exportaciones de las regiones más desarrolladas, determinarían efectos multiplicadores sobre los sectores no exportadores y estimularían las entradas de capital y trabajo en ellas, aumentando así continuamente la diferencia entre estas regiones y las menos desarrolladas.

Estos dos enfoques que han caracterizado la literatura sobre el desarrollo regional hasta los años 60 han sido reconciliados por la hipótesis de Williamson (1975), según la cual las disparidades regionales pueden ser representadas por una curva en forma de campana. Los niveles muy bajos de renta per cápita están relacionados con grados de disparidad regional bajos. Estos últimos aumentan

mucho en las primeras fases del proceso de desarrollo económico y, después de cierto período, la creciente importancia de las disconomías de aglomeración conducen a una disminución de las disparidades regionales.

Las teorías tradicionales sobre las disparidades regionales son importantes en tanto que se han empleado mucho en el caso de las regiones menos desarrolladas, como el Mezzogiorno italiano, durante los años 50 y 60, y aún representan el fundamento teórico de políticas regionales adoptadas por instituciones nacionales y comunitarias, aunque en muchos casos otros enfoques más modernos las han sustituido en las políticas regionales desarrolladas por instituciones locales.

Las políticas regionales convencionales han conseguido algunos resultados parciales y localizados, pero después de casi 40 años de experiencia, cuando se consideran el nivel global de disparidades (Comisión de la CE 1990b y 1991, Garmise 1991) y especialmente cuando se analizan en profundidad las características actuales de las economías de las regiones menos desarrolladas, parece difícil negar que estas políticas han fracasado y que, por lo tanto, se necesita un cambio profundo en los enfoques de la política regional.

De acuerdo con el cuarto informe sobre la situación económica de las regiones de la Comunidad Europea (1991), la existencia de grandes disparidades regionales es un rasgo persistente de la economía europea. Las regiones atrasadas de la Comunidad (las regiones del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales) tenían una población de 69,6 millones de habitantes en 1986, lo que representaba el 21,7% de la población total de la Europa de los 12. Además, las regiones afectadas de forma importante por problemas de declive industrial (Objetivo 2) y las áreas rurales (Objetivo 5b) tenían poblaciones de 52,6 y 16,0 millones respectivamente. Por lo tanto, las regiones que son consideradas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) bajo sus distintos objetivos representan una fracción considerable (43%) de la población total de la Europa de los 12.

Se pueden medir las disparidades regionales a través de distintos indicadores, entre los que los más usados son el PIB per cápita en paridades de poder de compra y las tasas de paro. Las regiones del Objetivo 1 tenían un PIB per cápita inferior en el 33,1% a la media de la CE en 1988. La diferencia podría ser aún más grande si el PIB fuera medido en ECUs a los tipos de cambio actuales.

Las disparidades regionales han aumentado en el período 1983-1988, puesto que el PIB por persona en las regiones del Objetivo 1 fue el 32,1 % menor que la media de la CE en 1983. Una tendencia similar se puede observar también cuando se considera un conjunto más limitado de regiones, como el que constituyen las 25 regiones más débiles de la CE. El PIB por cabeza de estas regiones ha disminuido desde 57% a 56% de la media comunitaria en el período 1980-1988. En cambio, el índice correspondiente a las 25 regiones más fuertes de la CE ha aumentado desde el 135% hasta el 137%.

Las tasas de paro también son muy diferentes en las regiones del Objetivo 1, donde alcanzan el 14,3% (32,5% en el caso del desempleo juvenil) mientras que la correspondiente tasa media de paro en las otras regiones de la CE es el 6,9% (11,3% para el desempleo juvenil). Además, mientras que las tasas de paro han descendido en el 2,9% en el período 1985-1990 para las otras regiones de la C. E., han decrecido sólo el 0,3% en las regiones del Objetivo 1. El crecimiento insuficiente del empleo en las regiones del Objetivo 1 también es evidente en la tasa de participación (la población activa como porcentaje de la población total en edad de trabajar) que fue de sólo el 40,0% en estas regiones frente al 44,9% de las otras regiones de la CE.

En relación con las grandes dimensiones de las disparidades regionales, las transferencias financieras movilizadas por la política regional de la CE parecen ciertamente tener una dimensión menor. En efecto, en la mayoría de las regiones del Objetivo 1, la ayuda del FEDER representó menos de 50 ECUs por persona en el año 1988 y entre 200 y 300 ECUs por persona en conjunto durante el período 1975-1988, según el informe del FEDER (1990a). El importe de los recursos financieros destinados a promover una mayor "cohesión" entre las regiones de la Comunidad es muy bajo, puesto que los gastos del FEDER equivalen al 0,1% del PIB de la CE y al 0,5% de las inversiones de la Comunidad. Por lo tanto, los compromisos del FEDER representan cuotas muy bajas en el PIB (0,9%) y también en el total de inversiones (4,1%) de las regiones del Objetivo 1. Son inadecuados para promover un reequilibrio apreciable de los niveles de vida o para responder a las grandes necesidades de inversiones para el desarrollo de infraestructuras e industrias. No obstante, hay que reconocer que el importe de fondos comprometidos por el FEDER ha aumentado constantemente desde el 0,6% del PIB de las regiones del Objetivo 1 en 1986 hasta el 0,9% del PIB en 1993.

Algunos indicios positivos sobre la evolución de las regiones del Objetivo 1 se ponen de manifiesto por la cuota de inversiones

en el PIB, la cual es mayor (23,0%) en las regiones del Objetivo 1 que el promedio de la CE (20,6%), y esto se aplica al período 1986-1989 y a todos los países.

En particular, una tendencia positiva se percibe por el hecho de que las regiones menos desarrolladas de la Comunidad Europea ya no representan un área compacta y homogénea sino que están caracterizados por distintos resultados económicos y en la actualidad difieren respecto de las perspectivas para su desarrollo económico. En consecuencia, las pautas en las disparidades regionales no pueden describirse en términos de un decrecimiento homogéneo ni de un aumento homogéneo, sino más bien como un proceso de diferenciación de los modelos de desarrollo de las regiones individuales (Comisión de la CE 1990b, Illeris 1991). Estos modelos de evolución de las economías regionales no puede interpretarse de acuerdo con las teorías tradicionales neoclásicas y keynesianas de disparidades, pero sí son bastante consistentes con las propuestas de la teoría de desarrollo endógeno y con el enfoque moderno de redes espaciales.

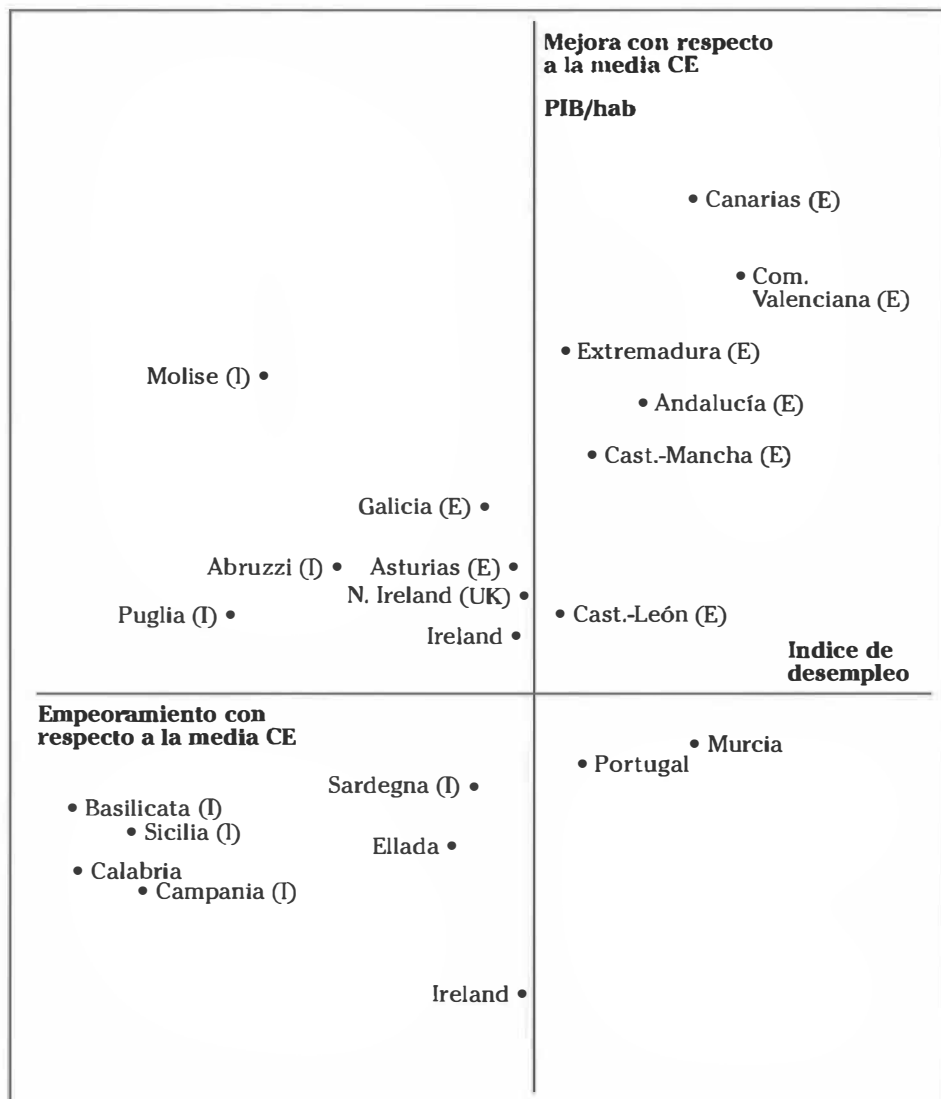
Como se indica en la figura 1, la mayoría de las regiones españolas del Objetivo 1 han experimentado una mejora notable en términos tanto del PIB per cápita como de la tasa de paro. Se puede decir lo mismo de las disparidades de paro sólo en el caso de Portugal y de las disparidades en el PIB per cápita sólo para algunas otras regiones españolas, Irlanda e Irlanda del Norte, y algunas regiones italianas que manifiestan una continuación del modelo de desarrollo Adriático hacia el sur (Abruzzi, Molise y Puglia). Por el contrario, la situación ha empeorado aún más para la mayoría de las regiones periféricas, tales como las islas de Sicilia, Cerdeña y Córcega, y para Grecia y algunas regiones italianas (Campania, Basilicata y Calabria).

Los problemas de desarrollo actual en las regiones atrasadas indican la necesidad de centrar el análisis y las políticas en tres grandes temas: la estructura de los sectores económicos, la organización del territorio y el papel de la administración pública en el proceso de desarrollo.

Las economías de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad no son homogéneamente atrasadas, sino que se caracterizan por una estructura dualista. Por una parte hay sectores y empresas, principalmente controladas desde el exterior, que tienen una productividad por encima de la media, pero que son menos dinámicas debido a procesos de reestructuración sectorial a largo plazo. Por otra parte, hay sectores y empresas que tienen un

FIGURA 1

Cambios en la posición de las regiones del objetivo 1 con respecto a la media comunitaria en los años ochenta



Fuente: Comisión de las Cmunidades Europeas, "Las regiones en la década de los 90".

carácter local con una productividad inferior, pero que muestran el potencial suficiente para convertirse en un importante factor positivo en el futuro desarrollo de estas regiones.

Por lo tanto, el problema del desarrollo de las PYME y de las relaciones sinérgicas entre estas últimas y las grandes empresas son ampliamente reconocidos como cuestiones cruciales en los estudios sobre el desarrollo de las regiones atrasadas, donde quedan como temas pendientes (Garofoli 1990 y 1991, Maillot 1990).

No obstante, hay dos problemas adicionales que parecen caracterizar la estructura económica de estas regiones. El primero está relacionado con la lentitud del proceso de cambio en estas regiones, tanto en términos tecnológicos como económicos, sociales, culturales e institucionales. Aunque estas regiones han experimentado, sin duda, cambios profundos en las tres últimas décadas, su desarrollo contradice las propuestas de la teoría del “bache tecnológico”, según la cual el progreso de las economías atrasadas se vería promovido por la posibilidad de imitar fácilmente las tecnologías ya existentes.

El subdesarrollo se asocia a menudo con la falta de capacidad empresarial en las organizaciones privadas e instituciones públicas y con el dominio en la sociedad de varias fuerzas conservadoras que pretenden conservar la estabilidad y consenso más que promover el cambio y la competencia, tal y como propuso Schumpeter en su proceso de “destrucción creadora”.

La persistencia de un atraso tecnológico y de un nivel de competitividad inadecuado, bien por precio bien por falta de dinamismo, deberían ser relacionadas con un proceso dinámico donde el ritmo de cambio en las regiones menos desarrolladas es frecuentemente más lento que en las más desarrolladas, debido a la existencia de obstáculos tanto dentro como fuera de las empresas individuales (Cappellin 1983, Camagni y Cappellin 1985).

Otro factor que está claramente relacionado con una limitada propensión a la innovación es la integración débil de las regiones menos desarrolladas en la economía nacional e internacional. Esto viene demostrado claramente por una baja propensión tanto para exportar como para importar, pero también por otros indicadores tales como las inversiones en el exterior, los acuerdos tecnológicos y comerciales con empresas extranjeras, e incluso por movimientos de pasajeros a países extranjeros y conocimientos de otros idiomas.

Hay pocas empresas y organizaciones en las regiones menos desarrolladas que tengan contactos estrechos con otras empresas

y organizaciones en países extranjeros. Las pocas excepciones tienen escasa influencia sobre la economía y la cultura locales, y a menudo se ven obligados a trabajar en un aislamiento casi total de su entorno regional, el cual se percibe como un factor negativo del que protegerse en vez de un factor de ventaja competitiva a ser reforzado, como ocurre en las regiones más desarrolladas.

Mientras que la teoría tradicional ha resaltado frecuentemente la abolición de las barreras comerciales como una causa de la reducción de disparidades, debe señalarse que, después de treinta años de integración europea, las regiones menos desarrolladas de la Comunidad siguen estando débilmente integradas en su economía. El aislamiento y el alejamiento de los grandes centros de decisión continúan siendo características de las regiones menos desarrolladas y constituyen un impedimento para su desarrollo más que una protección para las actividades económicas locales existentes, como sugieren las teorías tradicionales de disparidades regionales.

El proceso de internacionalización de las economías regionales no sólo implica mayores flujos comerciales sino también mayores flujos de personas, capitales, servicios e información. Por lo tanto, en el caso de las economías atrasadas, la integración comercial parece haber anticipado una integración internacional en los campos tecnológico, financiero, organizativo y cultural.

Las economías de las regiones más débiles de la Comunidad también carecen de una oferta local adecuada de modernos servicios privados a las empresas. La protección de la competencia externa que han disfrutado las actividades de servicios locales explica el bajo nivel de eficiencia en estas regiones, tanto de los servicios privados (como la banca) como de los servicios públicos (como los sanitarios) en estas regiones. El bajo nivel de demanda de servicios guarda una relación de interdependencia con el bajo nivel de la oferta (Cappellin 1989a, Phillippe y Monnoyer 1989).

En cuanto a la estructura territorial de las regiones menos desarrolladas, otro factor que limita su desarrollo son las infraestructuras públicas, cuyo estado sigue siendo muy deficiente (Biehl 1986). Esto se aplica a infraestructuras básicas, como hidráulicas y energéticas, y también a las infraestructuras y servicios de transporte, especialmente los de transportes ferroviarios, aéreos y marítimos. Además se necesitan nuevos tipos de infraestructuras y los servicios relacionados para desarrollar nuevas actividades en las regiones con atraso económico, tales como infraestructuras para la

protección del medio ambiente, servicios de telecomunicaciones, ferias internacionales y palacios de congresos, universidades y centros de investigación.

Estos distintos tipos de infraestructuras y servicios se complementan y deberían ubicarse de forma equilibrada y eficiente en el territorio de cada región. Esto indica el papel importante de los centros urbanos más grandes en las regiones menos desarrolladas, ya que son los nodos principales en las redes de infraestructuras. Sin embargo, también se debe prestar una atención adecuada a la mejora de servicios e infraestructuras en los centros urbanos pequeños y medianos. Estos representan un activo valioso para la economía regional, porque pueden ayudar a evitar la concentración excesiva en los mayores centros urbanos, cuya congestión representa otro cuello de botella importante en el desarrollo de muchas regiones atrasadas.

Como consecuencia, las ciudades frecuentemente representan una fuente de diseconomías en vez de economías externas para las regiones más débiles de la Comunidad, y la política regional debe centrarse en el papel que juegan las zonas urbanas como principales oferentes de servicios modernos, como incubadores de innovación y como “vías de acceso” de la región a las relaciones con la economía internacional.

Una restricción adicional y crucial para el desarrollo de las regiones atrasadas de la Comunidad es la debilidad de la administración pública de las mismas. Esto constituye un círculo vicioso, ya que la debilidad de la administración local es un factor fundamental que contribuye a los pobres resultados económicos de dichas regiones. Las grandes disparidades de desarrollo y las capacidades limitadas de la administración local justifican la intervención masiva de la administración central. Sin embargo, esta intervención reduce la capacidad financiera e impide el desarrollo de las capacidades organizativas de la administración local porque reduce el estímulo para mejorar su reficiencia. Esta última es, por tanto, una causa importante del subdesarrollo persistente de estas regiones.

La experiencia de varias décadas de intervención basada en las políticas regionales tradicionales se puede calificar como un fracaso sobre la base de distintas razones.

En primer lugar, las teorías tradicionales se han demostrado inadecuadas por su incapacidad de predecir las tendencias regionales o explicar por qué razón el desarrollo regional ha sido más elevado en las regiones que no estaban industrializadas durante los años 50 pero que no han sido los objetivos explícitos de las políti-

cas regionales. Los casos de la Tercera Italia y de muchas otras regiones intermedias tales como las del sur de Alemania, del sur de Francia o de la costa Mediterránea de España, demuestran que es imposible analizar el proceso de la distribución espacial del desarrollo económico en la Comunidad Europea según un sencillo enfoque dualista que sólo distingue un “centro” y una “periferia”.

La segunda razón vendría determinada por las políticas regionales tradicionales, que han resultado ser ineficientes en el uso de los recursos públicos, ya que sobrestiman la capacidad para atraer a nuevas inversiones en las regiones menos desarrolladas mediante incentivos financieros, obteniendo aumentos muy limitados de empleo en relación a los recursos utilizados.

En tercer lugar, las políticas regionales tradicionales son la razón fundamental de la mentalidad dependiente que, de forma parecida al caso de los países menos desarrollados, dificulta la iniciativa empresarial local porque desvía la mayor parte de los recursos a la ayuda de las inversiones externas. Esta mentalidad priva a la administración local del estímulo para actuar de forma autónoma sin esperar directivas nacionales, y refuerza la hegemonía de la capacidad técnica ajena a la región en vez de apoyar el desarrollo de la capacidad técnica dentro de las regiones consideradas.

Por último, las políticas regionales tradicionales se han caracterizado por un enfoque centralista. Esto ha llevado al crecimiento de una maquinaria burocrática con intereses creados en obtener la continuidad de la ayuda en vez de promover a los empresarios locales autónomos que han alcanzado el éxito. Ello ha conducido a un control total de las economías de las regiones menos desarrolladas por parte de la administración nacional y al desarrollo de un sistema asistido, donde cualquier acción de los empresarios privados va dirigida a la búsqueda del acceso a la ayuda externa más que al desarrollo autosostenido.

Los recursos financieros transferidos por la Comunidad Europea a las regiones menos desarrolladas son claramente insuficientes para superar las grandes disparidades regionales existentes, pues ascienden a menos de 50 ECUs por persona y año: una cantidad que no sería suficiente ni siquiera para pagar unas pocas clases de idioma inglés o alemán para los habitantes de las regiones del Objetivo 1. Sin embargo, la verdadera cuestión es si los recursos disponibles son utilizados apropiadamente o si, en cambio, son malgastados, no sólo debido a prácticas incorrectas y abusos sino también a programas y políticas obsoletos e ineficaces.

Se puede cuestionar si vale la pena analizar los programas de política regional adoptados en las regiones menos desarrolladas en

la última década como un instrumento relevante capaz de reducir las disparidades regionales o sólo como un estudio de un caso concreto del atraso de las economías subdesarrolladas, debido a numerosas limitaciones conceptuales de dichos programas y a cantidad de debilidades concretas en su aplicación.

Es más, puede afirmarse que las políticas regionales tradicionales no sólo no han tenido éxito en disminuir las desigualdades regionales, sino que han contribuido a aumentar los desequilibrios regionales.

Estas políticas son responsables del hecho de que la capacidad productiva regional en las regiones menos desarrolladas sea sustancialmente inferior a la renta disponible y de que el nivel de consumo esté desequilibrado respecto del PIB regional, conduciendo así a un déficit estructural en la balanza comercial de estas regiones con otras regiones y países. El nivel de las importaciones de otros países, directas e indirectas (a través de las firmas industriales y comerciales de otras regiones), es frecuentemente mayor que el de las exportaciones directas e indirectas de otros países. Debido a varias formas de gastos fiscales y a la evasión fiscal, los ingresos fiscales en estas regiones son muy inferiores al gasto público, que se caracteriza más por un nivel elevado de gasto corriente y transferencias que por inversiones públicas sustanciales. Los desequilibrios en el mercado de trabajo se manifiestan por las altas tasas de paro y varias formas de paro encubierto tales como el sobreempleo en la administración pública y en la agricultura.

Así, los economistas y políticos deberían preguntarse si son adecuadas las políticas regionales actuales porque:

1) cuarenta años de experiencia constituyen un período suficientemente largo para permitir evaluar los efectos de una política, no sólo a corto plazo sino también a largo plazo;

2) hay varias muestras de que las políticas regionales actuales representan en sí un obstáculo al desarrollo autónomo de las regiones atrasadas.

Por lo tanto, surge la necesidad de reorientar las estrategias existentes en la política regional.

3. Teoría y política del desarrollo regional endógeno

El nuevo enfoque del desarrollo regional, que puede llamarse el “enfoque endógeno del desarrollo regional” (Stoehr 1978, Cappe-

llin 1983, Vázquez Barquero 1990, Konsolas 1990) se basa en el supuesto de que los principales factores del desarrollo regional son casi inmóviles, tales como las infraestructuras físicas, la especialización de la mano de obra, la estructura sectorial local, los conocimientos técnicos y organizativos locales, las economías de urbanización, las estructuras sociales e institucionales locales, etc.

La política regional, por tanto, no debería dirigirse a la movilidad de los factores de producción, como sugieren las políticas regionales neoclásicas y keynesianas, sino más bien a la consecución de:

- a) el pleno empleo y
- b) la mayor productividad de los recursos locales.

En este enfoque, el análisis se centra en el concepto de barreras a la entrada de empresas locales en nuevos sectores en vez de la identificación de una localización óptima para los niveles de producción, que ha sido previamente decidido.

El desarrollo endógeno está relacionado con los cambios ocurridos en las tecnologías de producción y transporte, y conduce a una mayor difusión espacial de las actividades industriales y de servicios. Recientes contribuciones analíticas han estudiado el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en distritos industriales especializados, y han subrayado el papel de los cambios recientes en la organización de las empresas así como la importancia de las economías de aglomeración y de los costes de transacción (Cappellin 1983 y 1988a, Garofoli 1990, Bianchi 1990). Otras aportaciones han analizado el papel de los factores regionales en el proceso de difusión de la innovación y en la concentración espacial de las actividades de alta tecnología, y han abogado por la creación de parques de investigación y polos tecnológicos y por la adopción de políticas de innovación regional (Cappellin and Nijkamp 1990, Ciciotti et al. 1990, Malecki 1990, Scott and Storper 1990).

En particular, parece posible distinguir un cambio de énfasis en la investigación del desarrollo endógeno desde el análisis de los factores que afectan al coste de producción hasta el de los que afectan a la adopción de innovaciones de procesos y, sobre todo, de productos.

Contribuciones anteriores han hecho hincapié en el papel de los “factores objetivos”, tales como el decrecimiento de las economías de escala y el aumento de las economías de alcance, que caracterizan el cambio de un modelo organizativo “fordista” a otro de fabricación “flexible”, y han considerado el proceso de reestructuración y descentralización de las producciones industriales.

Contribuciones más recientes destacan el papel de “factores subjetivos” tales como la capacidad emprendedora, tecnológica y de gestión que afectan a la receptividad de la innovación en las distintas economías regionales.

El enfoque endógeno difiere de las teorías tradicionales en tanto que no subraya los factores que motivan la relocalización de empresas interregionales desde algunas regiones y su atracción hacia nuevas regiones. En cambio, destaca la necesidad de promover tanto las oportunidades objetivas locales como la capacidad local para innovar.

Según este enfoque, las persistentes disparidades regionales pueden ser interpretadas como el resultado de distintas velocidades en la adopción de innovaciones (Cappellin 1983). “Costes de ajuste” específicos, representados por distintos obstáculos económicos, sociales y culturales, deben ser superados, arrinconando viejas tecnologías y desarrollando la capacidad interna para gestionar las nuevas.

La existencia de costes de ajuste en la adopción de la innovación es un factor que debe tenerse en cuenta, especialmente en el caso de las innovaciones sociales y organizativas. Estas últimas parecen fundamentales para una difusión amplia y sistemática de las innovaciones tecnológicas en las regiones menos desarrolladas, donde las estructuras sociales e institucionales tienen un carácter bastante jerárquico, y donde predomina una mentalidad conservadora y reacia al riesgo.

El modelo de desarrollo endógeno hace hincapié en nuevos instrumentos de política regional, que pueden mejorar el acceso a las innovaciones tecnológicas y organizativas, tales como las inversiones en I + D, la formación técnica y empresarial de la mano de obra, el desarrollo de relaciones de colaboración entre los agentes privados y públicos, la creación de redes de cooperación entre empresas y organizaciones locales y externas, el desarrollo de modernos servicios empresariales, la mejora de la calidad del medio ambiente y una política eficiente de urbanización y uso del terreno, haciendo más atractivos los centros urbanos regionales.

Así, a diferencia de las políticas regionales tradicionales, el enfoque endógeno no subraya el conflicto entre la igualdad interregional y la eficiencia sino la necesidad de asegurar que las oportunidades para el desarrollo de las capacidades locales sean iguales y de aumentar las ventajas competitivas específicas de una región en el marco de la competencia internacional.

El enfoque endógeno no va dirigido simplemente hacia la industrialización sino más bien hacia un desarrollo intersectorial de la economía regional y hacia su modernización o cambio tecnológico y organizativo.

El enfoque del desarrollo endógeno domina claramente el análisis del desarrollo regional desde hace al menos una década, no sólo en Europa sino también en los EE. UU. y otros países (Konsolas 1990, Scott and Storper 1990). Sin embargo, su adopción como base de las estrategias de política regional por parte de las instituciones nacionales y comunitarias es reciente y todavía bastante experimental comparado con el uso extendido en la actualidad de los enfoques antiguos ya establecidos. La razón más probable es que el enfoque endógeno, a diferencia de las políticas regionales tradicionales, subraya el papel de un desarrollo de abajo arriba y, por lo tanto, apoya la necesidad de una mayor descentralización y autonomía fiscal regional. En consecuencia, exige una concertación más intensa entre las instituciones regionales, nacionales y europeas.

4. Nuevas tendencias de desarrollo en el espacio económico europeo

Existen nuevos factores que hacen necesario un ajuste de los enfoques analíticos adoptados en la interpretación de las disparidades regionales y una reorientación de las estrategias de desarrollo regional. En este sentido, el enfoque de desarrollo endógeno también debería ser ampliado para incluir estos nuevos factores. (Cappellin 1991b).

Un primer factor consiste en la creciente internacionalización de las economías regionales que está afectando no sólo a las grandes empresas industriales sino, también, a las PYME industriales e incluso a las empresas de servicios (Cappellin 1990, Senn 1990, Quevit 1990, Vickerman 1990, Nijkamp 1990). En consecuencia, mientras el enfoque endógeno del desarrollo regional subraya la importancia del uso de los recursos locales y de la capacidad emprendedora y de innovación local, el proceso de internacionalización dirige la atención a una mayor integración de los factores locales con los flujos externos de información tecnológica y de recursos financieros que pueden ejercer un efecto catalizador sobre la economía local.

El proceso de internacionalización y la importancia creciente del cambio tecnológico son factores fundamentales a la hora de de-

terminar un cambio en las formas organizativas de las empresas industriales y de servicios. El proceso de internacionalización conlleva un proceso de aprendizaje paulatino y representa un objetivo estratégico que hay que perseguir a través de un esfuerzo constante. Implica una adaptación continua de las formas específicas de cooperación con otras empresas.

La estructura de las redes internacionales cambia continuamente en función de las variaciones internas de los socios y de las oportunidades y peligros externos a los que tienen que responder.

Por lo tanto, ha habido un cambio desde un modelo jerárquico o “fordista” de organización, donde las distintas unidades operativas sólo tenían funciones de implementación, hacia un modelo de organización tipo “red”, donde los elementos cruciales son el desarrollo de la capacidad emprendedora de las unidades individuales de producción y el desarrollo de relaciones de colaboración entre estas últimas (Williamson 1981, Teece 1982, Kamann 1991, Grote 1991, Holland 1991).

El desarrollo de un modelo de organización tipo “red” es tanto una causa como una consecuencia de la creciente importancia de las actividades de servicios en la economía. En efecto, la creciente relevancia de esta forma de organización puede relacionarse con el papel crucial de la información en la fase actual de desarrollo económico (Teece 1989, Lakshmanan 1990). Los flujos de información y conocimientos están estrechamente relacionados con la creciente integración de las actividades de servicios en la producción industrial, tal y como indica el crecimiento, dentro de las empresas industriales, del empleo en actividades referentes a la recogida, elaboración y transferencia de información (Cappellin 1989a, Marshall 1990). La función de toma de decisiones de las empresas está cada vez más integrada en actividades de servicios, mientras que las actividades de fabricación tienen la función de desarrollar el proceso.

Por otra parte, un modelo de organización tipo red subraya el papel de relaciones y flujos, tanto materiales como inmateriales, entre las empresas individuales y el entorno externo. Estos flujos promueven el crecimiento de las actividades de servicios que representan las vías de circulación de los flujos de bienes, personas, recursos financieros e información entre las distintas empresas que pertenecen a una red, de forma análoga al papel realizado por las actividades de transporte en la transferencia física de bienes.

En particular, el desarrollo de las actividades de servicios está íntimamente relacionado con el papel creciente de centros urbanos

en la economía. Por los tanto, el desarrollo de un modelo de organización tipo red es un factor explicativo del papel creciente de los centros urbanos en la estructura espacial y en el desarrollo económico de las regiones individuales (Pred 1977, Van der Berg 1986).

Los centros urbanos acogen las principales actividades de servicios tradicionales y modernos tanto para la población como para las empresas de una región, debido a la existencia de importantes economías de urbanización y a los altos costes de transacción que caracterizan las intensas relaciones entre las varias empresas de servicios.

Además, las áreas urbanas se caracterizan por una flexibilidad y receptividad a las innovaciones mayor que las existentes en zonas rurales y, por tanto, actúan como “incubadoras” de innovaciones y focos de nacimiento de empresas innovadoras.

Una tercera función de los centros urbanos es su papel como “vías de acceso” en las relaciones entre la economía regional y las economías nacionales e internacionales (Cappellin 1989b, 1989c, 1991a). Los centros urbanos constituyen los nodos en las modernas redes de transporte y telecomunicaciones. También son los principales lugares donde se emplazan aquellas actividades de servicios que regulan las relaciones económicas, tecnológicas y culturales entre una región y el mundo exterior, tales como las industriales.

A medida que las economías regionales se ven más expuestas a factores internacionales, el desarrollo de actividades de servicios y los cambios en la estructura urbana de un país están llegando a ser factores cruciales en la evolución de las disparidades regionales (Illeris 1989, Suárez Villa 1989).

En consecuencia, en esta nueva fase de desarrollo económico, la oferta de servicios públicos tradicionales y nuevos está llegando a ser cada vez más un cuello de botella crucial para el desarrollo regional. Las infraestructuras modernas representan una condición necesaria para el desarrollo de nuevas actividades industriales y de servicios tecnológicamente avanzadas, del mismo modo que las infraestructuras tradicionales jugaron un papel fundamental en las primeras fases de la industrialización. Incluso en las regiones atrasadas, que no están aún industrializadas, la dotación de infraestructuras modernas, la resolución de los problemas de congestión en las principales ciudades y la renovación de su entorno se están convirtiendo en prioridades de las políticas regionales. En este sentido, es preciso una mayor integración entre las políticas de desarrollo económico y la planificación urbana y territorial.

Estas tendencias contradicen claramente la crítica frecuentemente vertida sobre las políticas de infraestructuras y la afirmación que la CE debería reducir la financiación de estas en relación con la de inversiones industriales porque se supone que la infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo económico. Por el contrario, la dotación actual de infraestructuras en las regiones menos desarrolladas de la CE es absolutamente inadecuada, sobre todo en comparación con los niveles existentes en las regiones del Norte de Europa.

El conocido concepto de región “polarizada” supone que los territorios regionales están organizados en una red de centros urbanos, donde se concentran los servicios especializados y las industrias modernas. Por lo tanto, las políticas de desarrollo regional deberán integrarse explícitamente con la planificación territorial (“*aménagement du territoire*”). Deberán tener en cuenta la existencia de redes complejas de relaciones tanto entre los distintos centros urbanos de una región como entre éstos y las zonas rurales obstructoras, y también entre los centros urbanos locales y las economías nacionales e internacionales, en el marco de un sistema urbano nacional y europeo.

La falta de infraestructuras modernas reduce claramente la posibilidad de que actividades modernas se ubiquen en estas áreas y, a la vez, impide el cambio tecnológico y perjudica la competitividad de las actividades existentes. Al mismo tiempo, a menudo se ha sobrestimado el papel de los incentivos financieros como un factor capaz de influir en la ubicación de grandes empresas (Cuadrado y Auriolés 1990). Estos incentivos son frecuentemente considerados por las empresas como beneficios inesperados y, sin duda, son menos importantes en la adopción de innovaciones que un entorno receptivo.

La metodología de redes subraya la existencia de relaciones estrechas entre cada región y las demás regiones, y la necesidad de coordinar las políticas individuales a los niveles regional e interregional. Así, un enfoque de redes subraya la oportunidad de formas específicas de cooperación voluntaria entre las distintas instituciones locales en la provisión de infraestructuras y servicios comunes y la puesta en práctica de programas comunes (Cappellin 1991b y 1991c, Leonardi 1991). Cuando existe la interdependencia espacial, la colaboración interregional puede representarse como una alternativa efectiva a la coordinación burocrática por parte de alguna “alta autoridad”, y esto puede ayudar a conservar o incluso ampliar

la autonomía regional con respecto a las instituciones nacionales y comunitarias.

En consecuencia, el enfoque de redes está conduciendo al establecimiento de acuerdos contractuales flexibles entre gobiernos locales y regionales, tales como acuerdos de planificación o sociedades mixtas que son muy parecidas a las que crean las empresas industriales o de servicios del sector privado para promover su internacionalización.

Para que las regiones menos desarrolladas del Sur de Europa puedan salir de su situación de aislamiento y redescubrir una nueva centralidad dentro de un marco geográfico diferente, sería también muy importante el desarrollo de relaciones de colaboración con regiones y países extranjeros, como los del este de Europa y/o de la cuenca mediterránea.

5. Una nueva estrategia para las regiones atrasadas

Después de varias décadas de política regional en las regiones atrasadas de la Comunidad, la persistencia de grandes disparidades regionales indica que el verdadero problema es cómo modificar el enfoque tradicional de la política, que se centra en el objetivo de atraer a la inversión extranjera a estas regiones. Los enfoques modernos del desarrollo regional, como el desarrollo endógeno y el enfoque de redes, indican que los obstáculos más importantes al desarrollo parecen ser la escasa capacidad de innovación y el bajo nivel de internacionalización de las economías regionales menos desarrolladas.

Mientras que las políticas tradicionales pretendían reducir los niveles de los costes de producción para mantener la competitividad precio de las empresas en las regiones menos desarrolladas, el enfoque de redes y el endógeno muestran la necesidad de reducir los “costes de ajuste” y los “costes de transacción” con el fin de promover una mayor competitividad a través de una innovación más rápida y una mayor internacionalización.

Altos costes de ajuste implican que el ritmo de adopción de innovaciones es muy lento, de tal forma que el atraso en relación con las regiones más desarrolladas no puede reducirse. Por otra parte, los costes de transacción deberían disminuirse con el fin de promover varias formas de acuerdos con empresas y organizaciones del exterior y fomentar las transferencias apropiadas de conocimientos técnicos y recursos financieros desde afuera.

Una política de internacionalización de las economías regionales implica un alto grado de selectividad. Requiere intervenir ante todo en aquellas empresas y organizaciones que desempeñan el papel de 'vías de acceso' en las relaciones internacionales, las cuales pueden jugar un papel crucial para alentar los comportamientos que favorecen la innovación en un entorno local conservador.

Los enfoques endógeno y de redes subrayan la necesidad de promover políticas dirigidas explícitamente a las actividades de servicios, mientras que las políticas tradicionales se han centrado sólo en las actividades industriales. De hecho, los servicios modernos relativos al sector productivo, tales como I + D, servicios de asesoría, y servicios financieros y de mercado, facilitan por una parte los cambios económicos, organizativos y sociales que se requieren para la adopción de innovaciones y, por otra parte, representan los cauces inmateriales que facilitan los flujos de bienes, personas, capital e información entre una región y el mundo exterior. En este sentido, la típica concentración de servicios en los centros urbanos indica que una política territorial apropiada es un componente fundamental de una política de desarrollo regional basada en los enfoques endógeno y de redes.

Las políticas tradicionales que pretenden sostener la rentabilidad de empresas en las regiones menos desarrolladas mediante subvenciones financieras que reducen los costes de producción, inevitablemente entran en conflicto con la política de competencia de la Comunidad y, en consecuencia, se van a encontrar cada vez más restringidas. Por el contrario, una política basada en reducir los costes de ajuste y de transacción trata de influir en el entorno general en que operan las empresas y en la capacidad de tomar las decisiones adecuadas. Así pues, estas nuevas estrategias de política regional pueden ser compatibles, e incluso complementarias, con la política de competencia, puesto que pretenden igualar las oportunidades y la capacidad de comportamiento empresarial en las distintas regiones.

Por otra parte, la política de competencia puede representar una limitación útil en la reorientación de las estrategias de política regional. El desarrollo de las regiones más débiles parece exigir realmente un esfuerzo para reintroducir el papel del mercado en economías donde, de forma parecida a los países anteriormente socialistas, una intervención generalizada del estado ha distorsionado casi por completo la estructura de precios y las motivaciones del comportamiento microeconómico. En consecuencia, el estímulo de la política de competencia de la CEE podría tener algunos efec-

tos positivos, siempre que sea capaz de limitar las políticas que no tienen efectos duraderos sobre el desarrollo económico y que sólo representan una forma de asistencia y redistribución.

Asimismo, el conflicto de la política regional con la política de la competencia es frecuentemente utilizado por aquellos que tienen un interés creado en la continuación de una política puramente distributiva, como un argumento polémico para desviar la discusión sobre el posible riesgo de que los recursos financieros para las políticas regionales puedan reducirse. Aunque no hay duda de que una política regional distinta implicaría de la misma manera la transferencia de una gran cantidad de recursos por parte de las regiones más desarrolladas, la verdadera cuestión es la naturaleza de la política regional desarrollada y cómo evitar que sus recursos se derrochen.

En efecto, una política regional “orientada hacia el mercado” o “hacia la eficiencia económica” debe tratar de promover la capacidad de las empresas locales para aguantar la competencia internacional y no proteger a esas empresas mediante la creación de un impedimento permanente a la competencia, no sólo para las nuevas empresas sino, también, para las empresas solidamente establecidas. Las subvenciones regionales se han convertido en una alternativa a una política de devaluación o a una política de competencia desleal.

La política regional debería estar más orientada hacia el mercado. La administración pública podrá exigir que las empresas y producciones promovidas por los incentivos de la política regional demuestren que serán competitivas a nivel internacional una vez que las subvenciones desaparezcan, después de un período transitorio necesario para hacer frente a los correspondientes costes de transacción y de ajuste.

En este sentido, se debe prestar más atención a la introducción de factores de mercado o factores de eficiencia al proceso de puesta en práctica de las políticas regionales. De hecho, la supuesta existencia de cuellos de botella en la capacidad de absorción de las regiones menos desarrolladas conduce, a menudo, a la relajación de un control efectivo del uso de la ayuda externa con el fin de ser capaces de gastar todos los fondos que se han obtenido.

6. Nuevos objetivos para la política regional europea

La política regional europea ha pretendido tradicionalmente promover el desarrollo económico principalmente en las regiones

con problemas. La “cohesión” económica se suele interpretar como la necesidad de reducir las disparidades regionales en los niveles de vida. La razón fundamental es que las grandes disparidades podrían impedir el consenso político necesario para completar una unión económica y política, a no ser que las regiones más desarrolladas de la Comunidad demuestren una solidaridad hacia las regiones más débiles.

Sin embargo, mientras que las regiones del Objetivo 1 realmente parecen incluir a todas las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, las de los Objetivos 2 y 5b (que representan el 21,4% de la población de la CEE) parecen estar designadas según consideraciones políticas. Con la excepción de unas pocas áreas, de gran tamaño, donde el declive económico es un fenómeno histórico de largo plazo que afecta a todos los sectores de la economía regional, las regiones del Objetivo 2 podrían ser redefinidas desde la perspectiva de un nuevo escenario económico europeo y reducirse considerablemente en cuanto a su número. En efecto, es discutible si la política regional debería intervenir en áreas muy pequeñas, tales como las regiones de nivel III, cuyo desarrollo debería considerarse en el marco de sus respectivas regiones de nivel II y/o del estado nacional y, posiblemente, ser la competencia exclusiva de ellos. Además, la reestructuración industrial se ha convertido en un problema que no es peculiar de unas regiones particulares, ya que está difundida por todos los países y regiones e incluso puede considerarse como una necesidad permanente para todas las empresas y sectores en un período en el que el cambio tecnológico es muy acelerado.

Así pues, parece que tanto las áreas de aplicación como los objetivos de las políticas regionales de la CEE deberían ser revisados para tener en cuenta los recursos disponibles y los problemas actuales de las regiones europeas. En particular, podría desarrollarse una política regional a dos niveles. Mientras que la intervención en las regiones menos desarrolladas, tales como las regiones del Objetivo 1 podría continuar, se podría fomentar un nuevo tipo de intervención dirigida a todas las regiones de la Comunidad. Este segundo tipo de intervención tendría como fin la eliminación de aquellos obstáculos que tienen una dimensión espacial o territorial y dificultan una mayor integración económica y social de las regiones y países de la Comunidad. Por lo tanto, la política regional de la Comunidad Europea podría articularse en torno a dos tipos de objetivos:

- a) programas en pro del desarrollo económico
- b) programas en pro de la integración europea.

Con esta perspectiva, los programas para las regiones de los Objetivos 2 y 5b podrían considerarse como un caso especial de los programas que persiguen la integración europea, ya que la reestructuración sectorial podría ser promovida mediante la mayor integración de estas regiones en el espacio económico europeo.

Estos dos ámbitos de intervención de las políticas regionales son distintos en varios aspectos y sus características pueden describirse esquemáticamente como sigue:

1. El modelo de desarrollo regional que implican

a) El desarrollo económico regional está determinado por la dotación e interacción positiva de los factores endógenos en cada región individual y los factores exógenos, a menudo movilizados por las políticas regionales, tanto nacional como comunitaria.

b) La innovación y competitividad de la economía regional en el marco europeo es el resultado de la estructura y de los cambios en las redes interregionales e internacionales a través de las cuales circulan los bienes, servicios, personas, capital e información.

2. El marco espacial de la política regional comunitaria

a) La política regional europea considera las regiones de nivel II que pertenecen a la Comunidad y que tienen problemas específicos de desarrollo económico.

b) La política regional Europea tendría que contemplar programas interregionales que tengan un interés europeo o transnacional concreto. Podrían elaborarse programas interregionales solamente para regiones de nivel II y podría tomarse en consideración la intervención en países que no son de la CEE si ello fuere necesario para promover la integración entre las regiones de la CEE.

3. La estrategia política en función del objetivo específico que persiguen

a) La política regional europea debería promover la capacidad empresarial interna de cada región y adoptar un enfoque intersectorial e integrado, basado en la colaboración de los distintos agentes locales.

b) La política regional europea debería dirigirse hacia los objetivos que tengan una dimensión europea, y promover medidas que puedan reducir los obstáculos o los costes de transacción que impidiesen una mayor integración.

4. El diseño de la política en relación con el papel que corresponde a las instituciones de la CEE

a) La política regional europea debería seguir un enfoque de abajo arriba y un enfoque regulatorio basado en la elaboración de normas y en la evaluación posterior de los programas elaborados por las agencias nacionales y regionales.

b) La política regional europea también debería seguir un enfoque de abajo arriba y un enfoque activo basado en la elaboración de programas europeos originales que puedan ser puestos en práctica mediante la coordinación de la Comunidad con las agencias regionales y nacionales.

5. Los procedimientos institucionales

a) Los programas individuales en cada región (Marco Regional de la Comunidad) son el resultado del proceso de concertación entre las respectivas administraciones regionales y nacionales y las instituciones de la CEE.

b) Los programas europeos (Plan Directriz del Espacio Europeo) deberían ser el resultado de un proceso de concertación entre las instituciones de la CEE y la institución que representa a los gobiernos nacionales (Consejo de Ministros) y una institución apropiada que represente a todos los gobiernos regionales.

6. La financiación de las políticas regionales

a) La política regional europea se basa en el principio de cofinanciación por las autoridades nacionales y regionales de los programas dirigidos a estos países y regiones.

b) La política regional europea podría ser, en gran medida, independiente de contribuciones específicas de los países y regiones individuales, ya que pretende desarrollar programas interregionales que tengan impactos indirectos sobre la Comunidad en conjunto. Puede también fomentar varias formas de cooperación entre entidades públicas y privadas en aquellos programas que tengan efectos específicos sobre algunas empresas y sectores.

7. Las relaciones con las políticas no-regionales

a) La política regional europea y las otras políticas no-regionales son bastante autónomas entre si, ya que van dirigidas a objetivos distintos. En particular, la política regional europea debería pretender redistribuir las rentas para favorecer a las regiones atrasadas o compensar los impactos negativos sobre disparidades regionales de las políticas europeas no-regionales.

b) La política regional europea y las no-regionales tendrían que integrarse, puesto que tienen el objetivo común de aumentar la integración y "cohesión" de la economía europea. La política regional debería contribuir a la realización de los objetivos de las otras políticas y estas últimas deberían diseñarse de tal forma que contribuyesen a la reducción de las disparidades regionales y a la integración del espacio europeo.

Por tanto, el principio de subsidiaridad, tantas veces invocado, podría aplicarse también al campo de la política regional de la CEE, puesto que dicha política debería intervenir principalmente en aquellas cuestiones que tengan un interés europeo.

7. Las relaciones entre la política regional y otras políticas

La coordinación entre los objetivos específicos de las políticas de la CEE es ciertamente difícil. Pero es aún más difícil la coordinación entre las políticas sectoriales y la política regional de la CEE, ya que parecen adoptar dos enfoques opuestos (Molle y Cappellin 1989, Camagni et al. 1989, Leonardi 1990, Quevit 1990, Grote 1991). Las políticas sectoriales tratan de aumentar la eficiencia y la competencia mientras que la política regional persigue el objetivo de mayor equidad y la protección de las áreas más débiles de la Comunidad.

Las políticas sectoriales de la CEE tienen efectos sobre la evolución de las disparidades regionales que son más importantes que aquellos que se pueden atribuir directamente a las políticas regionales comunitarias, y se observa que las políticas sectoriales a veces reconocen estos efectos. Sin embargo, resuelven el problema por la vía fácil de asignar a la política regional la tarea de compensar a las regiones que pueden verse afectadas negativamente. No se ha hecho ningún estudio profundo para estimar de forma cuantitati-

va dichos efectos, ni tampoco se han considerado estrategias sectoriales alternativas para minimizar esos efectos negativos o buscar una estrategia política capaz de integrar a los objetivos sectoriales con los de la política regional.

Podemos concluir, por lo tanto, que no se debería permitir que las distintas políticas comunitarias se desentiendan de su responsabilidad en este sentido a través de la solución sencilla de dejar a la política regional la tarea de atender a sus impactos regionales negativos. Por el contrario, se tendrían que diseñar estrategias alternativas que fuesen más equilibradas, teniendo en cuenta las desiguales características del espacio económico europeo.

El conflicto es claro en el caso de las relaciones entre las políticas regionales y las políticas de la competencia y de innovación en la CEE. La política de la competencia parece tener el objetivo explícito de dismantelar el conjunto de las herramientas tradicionalmente utilizadas por la política regional, impidiendo la utilización de subsidios al capital y al trabajo que se han empleado tradicionalmente para atraer inversiones a las regiones menos desarrolladas.

La política de la innovación pretende mejorar el nivel tecnológico de las industrias de la CEE en su competencia con las industrias americanas y japonesas, y concentra su intervención en las empresas que tienen un liderazgo tecnológico, las cuales suelen estar ubicadas en las regiones más desarrolladas de la Comunidad.

Estos conflictos podrían evitarse, o al menos reducirse, si tanto la política de la competencia como la de innovación tuviesen en cuenta explícitamente la dimensión espacial en su análisis de la economía europea. De hecho, la competencia entre empresas es efectiva sólo cuando las distintas empresas tienen igual acceso a los factores, a los mercados y a la tecnología. Consecuentemente, la política de la competencia parece ser compatible con el objetivo de asegurar igualdad de oportunidades para las capacidades empresariales existentes en las distintas regiones y con las medidas que pretenden suministrar infraestructuras y servicios modernos, mejorar las calificaciones profesionales de la fuerza de trabajo y facilitar el acceso a la tecnología moderna en las regiones más débiles de la Comunidad. Además, el proceso competitivo puede asegurar la asignación eficiente de los recursos sólo cuando existe el pleno empleo de dichos recursos, puesto que su empleo en usos improductivos implica ciertos costes de oportunidad. Sin embargo, las regiones más débiles de la Comunidad están caracterizadas por niveles altos de desempleo. Así pues, un objetivo común de las políticas de

la competencia y regionales podría ser el de eliminar las barreras que dificultan la creación de nuevas empresas en las regiones menos desarrolladas, ya que esto haría decrecer el paro regional y aumentar la competencia efectiva en el mercado europeo.

La política de innovación ayuda a las regiones más desarrolladas de la Comunidad a hacer frente al reto de los productores extranjeros. Sin embargo, sería difícil de justificar que estas empresas fueran protegidas mientras que las empresas de las regiones menos desarrolladas no están protegidas de la competencia frente a las regiones más avanzadas de la Comunidad. De hecho, los beneficios derivados de las reglas y excepciones de la política de competencia parecen estar distribuidos de forma desigual entre las regiones más y menos desarrolladas. Además, se tiene a menudo la impresión de que la política de innovación europea en realidad no va dirigida a sostener a las empresas y regiones más fuertes de la Comunidad, sino que representa un “paraguas” utilizado para ayudar a las empresas y regiones que tienen problemas económicos y que necesitan un proceso de reestructuración y reconversión intenso.

La política de innovación podría hacerse más compatible con la política regional si obligase a las empresas que reciben ayudas a redistribuir sus actividades de I + D en las regiones menos desarrolladas, o a descentralizar sus actividades más tradicionales en estas regiones como recompensa por la creación de nuevas actividades en las regiones más desarrolladas.

Los fines y el alcance de la política de innovación también se podrían reorientar para considerar una gama de sectores más amplia, de forma que se incluyeran también aquellos sectores presentes en las regiones menos desarrolladas donde se necesite un aumento de la productividad para poder hacer frente a la competencia de los países no-comunitarios.

Por último, la política de innovación podría contribuir al objetivo de una mayor integración y cohesión de la Comunidad si no sólo financiase la investigación precompetitiva, donde el apoyo público es ciertamente necesario (aunque, sin duda, ayudaría especialmente a las empresas más avanzadas) sino que también efectuase transferencias de tecnología, donde la existencia de costes de transacción y ajuste también representan, según la teoría económica, una razón que justifica la intervención pública.

Sin embargo, es probable que el impacto de las demás políticas de la CEE sobre los objetivos de las políticas regionales no sea de mucha importancia cuando sólo se tienen en cuenta transferen-

cias financieras. Parece más importante analizar el probable impacto regional de las políticas y programas de la Comunidad cuya importancia no deriva de sus implicaciones financieras para el presupuesto de la CEE sino, más bien, de sus efectos profundos y de gran alcance sobre el contexto general en el que las empresas europeas de las distintas regiones operarán en un futuro próximo.

Se necesita un esfuerzo analítico para comprender mejor las repercusiones regionales de los programas intersectoriales a largo plazo, tales como el logro del mercado interno europeo, la creación de una unión económica y monetaria y la ampliación paulatina de las fronteras de la Comunidad Europea para incluir a los países de la EFTA y de la Europa del Este.

Parece razonable afirmar que el logro del mercado interior europeo, la unión económica y monetaria, y la expansión de la Comunidad no tendrán un impacto definido sobre las distintas regiones porque el resultado final dependerá en gran medida de factores tales como la capacidad de los distintos agentes privados para interpretar correctamente estos cambios y para diseñar oportunamente nuevas estrategias, la capacidad para poner en marcha dichas estrategias y las características de las políticas regionales que se adopten en el futuro.

Estos programas crearán nuevas oportunidades así como nuevas amenazas para cada región, pero el factor crucial es la falta de un potencial de desarrollo endógeno en muchas de las regiones más débiles de la Comunidad. Esto ciertamente exige una reorientación de las estrategias e instrumentos de política regional. Los argumentos políticos tradicionales a favor de la política regional pueden ser útiles para aumentar marginalmente el presupuesto de los fondos estructurales, pero son peligrosos cuando desvían nuestra atención de los verdaderos riesgos y oportunidades.

Por último, se debe subrayar que los problemas regionales también tienen una dimensión institucional, ya que los gobiernos regionales están reclamando más poder frente a las autoridades nacionales y europeas en un momento en el que los ideales de autonomía, regionalismo y federalismo están ganando fuerza entre la población europea.

El principio de subsidiaridad indica que las autoridades comunitarias y nacionales deberían renunciar a la ambición de regular cualquier materia, incluso cuando una forma descentralizada de intervención sería más deseable para los problemas específicos considerados.

Por lo tanto, en lo que concierne a la unión política de la Comunidad Europea y a la revisión de la arquitectura de las instituciones comunitarias, debe subrayarse que el desarrollo de la política regional europea es diferente al de cualquier otra política sectorial, porque requiere la creación de una nueva institución política que represente a todas las regiones de Europa y que pueda dialogar con la Comisión, con el Consejo de Ministros y con el Parlamento Europeo.

Sólo tal cooperación entre las distintas instituciones permitirá que la puesta en marcha de importantes programas europeos, tales como el mercado interno, la unión económica y monetaria, y la ampliación de la Comunidad, tenga un efecto equilibrado sobre las distintas regiones. La colaboración con las autoridades regionales puede facilitar la consecución de estas políticas, ya que pueden ser complementadas por políticas apropiadas adoptadas desde las regiones.

Podemos concluir que el desarrollo de una mayor integración económica, social y política entre las regiones y países de la Comunidad Europea exige una mayor interdependencia y coordinación, tanto de las políticas sectoriales como de las instituciones políticas. En esta perspectiva, la estrategia de la política regional debería reorientarse porque las políticas regionales no deberían limitarse al objetivo de compensar los efectos negativos de las demás políticas comunitarias sino que tendrían que perseguir el logro de objetivos y considerar programas operativos que contribuyan de forma directa a una mayor integración europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHI, P., "Industrial districts and industrial policy interventions". En *Konsolas N.*, 1990.

BIEHL, D., *The contribution of infrastructure to regional development*. Brussels: DG XVIII, Comisión de las Comunidades Europeas, 1986.

CAMAGNI, R. y CAPELLIN, R., *Sectoral productivity and regional policy*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la CEE, 1985.

CAMAGNI, R., CHESIRE, P., DE GUADEMAR, J. P. y CUADRADO-ROURA, J. R., "European regional policies, past and future". University of Reading, Department of Economics, Discussion Paper n.º 48, 1990.

CAPELLIN, R., "Productivity growth and technological change", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 42, 1983.

CAPELLIN, R., "Transaction costs and urban agglomeration", *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 2, 1988a.

CAPELLIN R., y MOLLE, W., "The coordination problem in theory and policy", in W. Molle y R. Cappellin, 1988.

CAPELLIN, R., "The diffusion of producer services in the urban system", *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n.º 4, 1989a.

CAPELLIN, R., *International linkages among cities: a network approach*, Estudio presentado al 29th European Congress of the RSA, Cambridge, 1989b.

CAPELLIN R., "Networks nelle città e networks tra le città", en F. Curti y L. Diappi (eds.), *Gerarchie e Reti di Città: Tendenze e Politiche*. Milano: Franco Angeli, 1989c.

CAPELLIN, R., "The European Internal Market and the Internationalisation of Small and Medium Size Enterprises", *Built Environment*, 16,1, 1990.

CAPELLIN, R., "International networks of cities", in Camagni, R. (ed.), *Innovation networks: a spatial perspective*. London: Belhaven, 1991a.

CAPELLIN, R., "Theories of local endogenous development and international co-operation", in Tykkylainen, M. (ed.), *Interregional co-operation and development in the European fringe areas*. Berlin: Springer Verlag, (forthcoming) 1991b.

CAPPELLIN, R., "The international dimension of regional economies: interregional cooperation in Europe". Trabajo presentado al V Workshop of the Joint programme on Regional Science Studies in Southern Europe, Poitiers, March 15-17, 1991c.

CAPPELLIN, R. and NIJKAMP, P. (eds.), *The spatial context of technological change*. Aldershot: Avebury-Gower, 1990.

CICIOTTI, E., ALDERMAN, N. and THWAITES, A. (eds.), *Technological change in a spatial context: theory, empirical evidence and policy*. Berlin: Springer Verlag, 1990.

COMMISSION OF THE E. C., *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*. Bruxelles, COM (90) 544, 1990.

COMMISSION OF THE E. C., *The Regions in the 1990s - Fourth Periodic Report*, Bruxelles, COM (90) 609, 1991.

CUADRADO, J. R. and AURIOLAS, J., "The entrepreneurial decision in the location of new industries", *Entrepreneurship & Regional development*, 2, 1990.

CZAMANSKI, S., "A model of urban growth", *Papers of the Regional Science Association*, 13, 1964.

GARMISE, S. O., "Convergence or divergence? The empirical evidence". Trabajo presentado al second annual conference of the European Community, Fairfax, Virginia, 22-24 May 1991.

GAROFOLI, G., "Local development: patterns and policy implications". En R. Cappellin and P. Nijkamp, *op. cit.*, 1990.

GAROFOLI, G., "Europa mediterranea tra cambiamento e stagnazione", *Delta*, n.º 44-45, 1990.

GROTE, J. R., "Diseconomies in space: the effects of traditional sectoral EC policies and collaborative R&D schemes on regional disparities in the Community". Documento de trabajo del European University Institute, Firenze, 1991.

HIRSCHMANN, A. O., *The strategy of economic development*. New Haven: Yale U. P., 1958.

HOLLAND, S., *Capital versus regions*. London: Mac Millan, 1976.

HOLLAND, S., "The promotion of networking by regional development agencies and small and medium size enterprises within the European Com-

munity". A consultancy paper for the Commission of the European Communities, European University Institute, Firenze, 1991.

ILLERIS, S., *Services and regions in Europe*. Aldershot: Avebury-Gower, 1989.

ILLERIS, S., "Urban and regional development in Western Europe in the 1990s: will everything happen in the London-Bruxelles-Franckfurt-Milan "banana"?" Trabajo presentado en la reunión de Budapest del IGY Commission on Urban Systems and Urban Development, June 1991.

KALDOR, N., "The case for regional policies", *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 1970.

KAMANN, D. J. and STRIJKER, D., "Concepts of dynamic networking in economic and geographical space and their applications", in Camagni, R. (ed.), *Innovation networks: a spatial perspective*. London: Belhaven, 1991.

KONSOLAS, N. (ed.), *Local development: Regional Science studies in Southern Europe*. Athens: Regional Development Institute, 1990.

LAKSHMANAN, T. R., "Knowledge technologies and the evolution of the service sector", in R. Cappellin and P. Nijkamp, *op. cit.*, 1990.

LEONARDI, R., "The regional revolution in Europe: the Single European Act and the Regional Fund". Documento de trabajo del European University Institute, Florence, 1990.

LEONARDI, R., "The implication of economic and social cohesion on the Community's institutional architecture after the creation of the Single Market: the role of transregional networks". Documento de trabajo de la London School of Economics, 1991.

MAILLAT, D., Smes. "Innovation and territorial development". En R. Cappellin and P. Nijkamp, *op. cit.*, 1990.

MALECKI, E., "R&D and technological transfer in economic development: the role of regional technology capability". En R. Cappellin and P. Nijkamp, 1990.

MARSHALL, J. N., "The dynamics of producer services". En R. Cappellin and P. Nijkamp, 1990.

MYRDALL, G., *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth, 1957.

MOLLE, W., and CAPPELLIN, R. (eds.), *Regional impact of Community policies in Europe*. Aldershot: Avebury-Gower, 1988.

NELSON, R. R. and WINTER, S. G., *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Harvard U. P., 1982.

NIJKAMP, P., "Spatial developments in the United States of Europe: glorious victories or ignominious defeats?", *Papers of the Regional Science Association*, 69, 1990.

NORTH, D., "Location theory and regional economic development", *Journal of Political Economy*, June 1953.

PAELINCK, J., "La theorie du developpement regional polarisé", *Cahiers de l'INSEA*, 159 L. 15, 1965.

PERROUX, F., "Note sur la notion de pole de croissance", *Economie Appliquée*, 7, 1955.

PHILIPPE, J. and MONNOYER, M. C., "Gestion de l'espace et developpement des services aux entreprises", *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n.º 4, 1989.

PRED, A., *City systems in advanced economies*. London: Hutchinson, 1977.

QUEVIT, M., "European perspectives on local development strategies". Trabajo presentado al International Symposium "Economic Change, Policies, Strategies and Research Issues" of the US Department of Agriculture and Aspen Institute, Aspen, 4-7 July 1990.

RICHARDSON H. W., *Regional and urban economics*. Harmondsworth: Penguin Books, 1978.

SCOTT, A. J. and STORPER, M., "Regional development reconsidered", The Lewis Center for Regional Policy Studies, University of California, Los Angeles, *Working Paper* n.º 1, December 1990.

SENN, L., "Sfera locale e globalizzazione dell'economia". Comunicación presentada en el congreso de la C. N. R.: "Modelli di analisi e politiche regionali per gli anni '90", Capri 7-12 Maggio 1990.

STOEHR, W. B. and TOEDTLING, F., "Spatial equity. Some antitheses to current regional development doctrine". *Papers of the Regional Science Associations*, 38, 1978.

STOEHR, W., "Global challenge and local response". *Local initiatives for economic regeneration in contemporary Europe*. London: Mansell Publishing, 1990.

SUAREZ VILLA, L., *The evolution of regional economies: entrepreneurship and macroeconomic change*. New York: Praeger, 1989.

TEECE, D. J., "Toward an economic theory of the multiproduct firm", *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 3, 1982.

TEECE, D. J., *Competition and cooperation in technology strategy*, University of California, gennaio 1989.

VAN DER BERG, L., *Urban systems in a dynamic society*. Aldershot: Gower, 1986.

VAZQUEZ-BARQUERO, A., "Conceptualizing regional dynamics in recently industrialised countries". *Environment and Planning A*, 21, 1990.

VICKERMAN, R., "Regional implications of the Single European Market", *Built Environment*, 1, 1990.

WILLIAMSON, O. E., "The modern corporation: origin, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, 19, 1981.

WILLIAMSON, J. G., "Regional inequality and the process of national development: a description of the pattern". En J. FRIEDMAN and W. ALONSO (eds.), *Regional policy: readings in theory and applications*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1975.

LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA ANTE LOS RETOS DEL MERCADO ÚNICO

Antonio Monfort Bernat

Director General de Planificación

Interregional de Grandes Infraestructuras

1. Introducción. 2. Política económica e infraestructuras. 3. Política regional. 4. Territorio y competitividad. 5. Ordenación del territorio. 6. Líneas de intervención del sector público.

1. Introducción. El marco europeo

Una comparación entre las regiones españolas con las correspondientes europeas permite verificar algunas situaciones que, probablemente son conocidas por todos los asistentes.

En general puede afirmarse que España es un país menos rico, menos poblado y con un nivel de formación inferior que la media del conjunto europeo.

Además, España tiene una situación periférica y un sistema de comunicaciones terrestres de un nivel de calidad insuficiente para atenuar ese carácter periférico.

Dentro de nuestro territorio se producen, igualmente, algunos desequilibrios internos de la misma forma que sucede en la mayor parte de los países de la Europa Comunitaria.

La tendencia de desarrollo territorial de España presenta un importante dinamismo en todo el Arco Mediterráneo, junto a la presencia de importantes polos de desarrollo en el interior: Madrid, Valladolid, Zaragoza.

Junto a ello existe un importante vacío poblacional en las zonas centrales de la Península y un área en declive constituida por las regiones de la Cornisa Cantábrica.

2. Política económica e infraestructuras

El objetivo básico de la política económica es favorecer un crecimiento económico sostenido, que nos vaya acercando a la media

de los países comunitarios y que reduzca las tasas de desempleo de nuestro país.

Un proceso de crecimiento sostenido puede llevar implícito algunos desequilibrios macroeconómicos básicos sobre los que es preciso actuar de manera constante. Nos referimos al crecimiento del déficit público, al repunte de la inflación y al equilibrio de la balanza de pagos.

Junto a las medidas de flexibilización de la oferta mediante medidas desreguladoras, es preciso mantener una política de mejora de las infraestructuras de transportes, tal como ha venido haciéndose en los últimos años.

Estas políticas, que necesariamente suponen unos volúmenes importantes de gasto público, pueden tener a corto plazo efectos inflacionistas. Sin embargo, a largo plazo deben disminuir los costes de producción de la economía española y, en consecuencia, tienen un importante impacto en la mejora de la competitividad de nuestra economía.

Los efectos de la mejora de la red de infraestructuras de transportes deben dejarse sentir en los siguientes aspectos:

- Transferencia de las externalidades derivadas de la propia ejecución de nuevas infraestructuras al sector privado, mejorando su competitividad.
- Evitar los estrangulamientos actuales y previsibles limitadores del crecimiento económico.
- Atenuar las situaciones periféricas de nuestro país.
- Actuar directamente sobre la atracción de inversiones (especialmente las extranjeras) y el turismo.

En los últimos años, coincidentes con los de mayor crecimiento económico de nuestra economía y superado el proceso de ajuste de los años 1983 y 1985, las infraestructuras de transporte en España han recibido importantes inversiones, especialmente en el caso de la carretera y el ferrocarril.

En el futuro, los aspectos básicos en los que deberá basarse la política de infraestructuras son los siguientes:

- Reconociendo la importancia de la relación entre infraestructuras y desarrollo económico, no debe magnificarse esta relación, considerando que las infraestructuras por sí mismas no son un motor de desarrollo.
- Deben mantenerse los objetivos de reducción del déficit público.
- Para ello es preciso abordar un proceso planificador a largo plazo y que tenga carácter intermodal. Este proceso ha sido ya ini-

ciado a partir de la creación del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

- Estrecha vinculación de la política de infraestructuras con las estrategias de desarrollo regional.

- Resolución de los problemas de transporte en las grandes ciudades, para corregir las grandes deseconomías de aglomeración. En este caso es preciso tener en cuenta no solamente el volumen de las infraestructuras diseñadas, sino, también, diseñar estrategias para su utilización más racional, potenciando decididamente la utilización de los transportes colectivos.

- Los aspectos microeconómicos y energéticos deberán ser tenidos en cuenta, dada su progresiva importancia en las exigencias de calidad de vida.

3. Política regional

En el período 1970/1985 hubo una cierta despreocupación por la política regional, ante la importancia y la magnitud de la crisis económica.

A partir de 1985 este proceso se invierte. El cambio en la coyuntura económica y el mantenimiento de tasas de crecimiento elevadas, permitirá fijar de nuevo la atención en las políticas regionales.

Este hecho debe ser relacionado con nuestra incorporación de pleno derecho a la Comunidad Económica Europea, junto con Portugal. Estos dos países presentan, como se ha dicho al principio, niveles medios de desarrollo económico inferiores a los de CEE, lo que en cierta medida agudizó las diferencias regionales en el conjunto del territorio comunitario.

La incorporación de España y Portugal aporta conjuntamente un incremento de población del 18%, mientras que el incremento del PIB que aportaban estas poblaciones eran tan sólo del 8%. Por ejemplo, la población denominada más pobre, es decir, la que tiene niveles de renta inferiores al 70% de la media comunitaria, se ha duplicado con la incorporación de España y Portugal a la Europa Comunitaria.

Un cuarto punto que también hace que la preocupación por las políticas regionales sea cada vez más importante, es el acta única y el propósito de creación del mercado único en el 93, que puede generar, ciertamente, unos desequilibrios regionales importantes y que, por lo tanto, hace que tanto la CEE como conjunto de los 12

países miembros, como cada uno de los países, presten una nueva atención, una atención preferente, a las políticas regionales.

Ciertamente, con las previsiones o, más bien, las incertidumbres que se tienen respecto de la creación del mercado único en el 93, hay un miedo enorme a que se puedan acentuar estos desequilibrios entre los distintos territorios, desequilibrios tanto entre los distintos países, como entre las distintas regiones.

Es muy posible, y de hecho así lo indican las previsiones, que los crecimientos globales en la comunidad sean mayores a partir de la creación del mercado único en el 93. Pero es muy posible que estos crecimientos se concentren en las áreas a las que antes hacíamos referencia y que en consecuencia se generen mayores distorsiones en los desarrollos regionales.

Contra esta posibilidad, contra las incertidumbres de este proceso, se contesta con una voluntad política de desarrollar una política de cohesión económica y social. Política cuyo principal instrumento, con toda seguridad, sería una política regional más activa, que utilizase hasta el máximo todos los instrumentos de los que dispone la Comunidad, de los que pueda disponer cada país.

Este proceso, en el caso español (proceso que describíamos antes, a partir del año 85: mejora de las condiciones económicas, aumento de las tasas de crecimiento, etc.), se ve además impulsado por la consolidación del estado autonómico y el papel cada vez más activo de las comunidades autónomas. Evidentemente ésto también juega de manera diferente en el conjunto de nuestro país.

Sin embargo, aquí hay que decir que los desequilibrios son persistentes y que la magnitud de estos desequilibrios es motivo de preocupación en sí. Yo creo que, posteriormente, se va a hablar de ello con más profundidad y lo que diría ahora es que la situación que se plantea realmente presenta objetivos contradictorios y de difícil conciliación, en el sentido de que parece imprescindible para la política económica del gobierno alcanzar las máximas tasas de crecimiento, de manera que, como decíamos antes, vayamos acercándonos a la media de la Comunidad Económica Europea y, sin embargo, se puede tener también la sensación, o puede existir la evidencia, de que pretender maximizar esas tasas de crecimiento globales para todo el país puede seguir acentuando los desequilibrios regionales, particularmente, por lo que decíamos anteriormente, de la tendencia a localizar ese crecimiento en determinadas áreas de nuestro país.

Esto fue realmente lo que ocurrió en los años 60 y cabe preguntarse si la tendencia actual debe venir en este sentido y por tanto debe centrar el crecimiento en estas áreas.

Sin embargo, un análisis de la dinámica espacial de la actividad económica permitiría observar algunos signos positivos en este sentido. Concretamente los siguientes: por ejemplo en determinadas regiones a nivel de renta medio o medio-bajo, como la Comunidad Valenciana, la Comunidad Murciana y algunas provincias o capitales de provincias andaluzas como Almería, Málaga y Sevilla, desde 1970 presentan un incremento de la actividad superior a la media. Dividido el valor medio bruto por kilómetro cuadrado, presentan un ritmo de crecimiento superior a la media. ¿Qué permitiría ver esto? En primer lugar, el eje mediterráneo continúa prolongándose hacia el sur. Esto siempre será positivo y, además, esto puede tener cierto efecto difusor sobre Andalucía, basado en las tres provincias, las tres capitales que decíamos antes.

Algo parecido ocurre, también, en algunas ciudades gallegas, como Pontevedra y La Coruña. Simultáneamente con este ejemplo se puede ver, como ya decíamos antes, que hay zonas de cierto nivel de renta superior como Madrid, Valladolid, Palencia y Zaragoza que, situadas como polos en el conjunto de la meseta, siguen presentando un cierto dinamismo y que a su vez deberían tener también un efecto difusor sobre las dos Castillas y el Valle del Ebro.

En el lado contrario, en el lado negativo, lo que también se observa es un pérdida de dinamismo económico en toda la Cornisa Cantábrica; en menor medida, también en Barcelona y en Cataluña; probablemente son las zonas donde la crisis industrial ha hecho más mella. Estas serían zonas de elevado nivel de renta, sobre todo si pensamos que estamos observando un proceso desde los años 70, zonas de nivel de renta relativamente alto y que, sin embargo, están perdiendo presencia, perdiendo dinamismo, en la actividad económica.

Bien, siempre es fácil plantear objetivos desde este punto de vista. Los objetivos serían potenciar en la mayor medida posible estas áreas de mayor dinamismo pero frenando el deterioro de las zonas en declive. Estos objetivos son siempre fáciles de plantear, pero, ciertamente, difíciles de cumplir.

Los instrumentos de la política regional fueron básicamente los nacionales; fondo de compensación interterritorial y los sistemas de incentivos económicos regionales y, desde la CEE, el FEDER.

Yo creo que lo importante aquí es pensar que este tipo de instrumentos que, sin duda son muy importantes, desde luego no son suficientes en ningún caso. Que es preciso definir estrategias en cada una de las regiones y que, en estas estrategias, converjan no solamente los esfuerzos del sector público sino, también, los esfuerzos del sector privado, para lo cual es preciso tener bien definidos los objetivos y evitar que se produzcan actuaciones divergentes o actuaciones distorsionantes.

4. Territorio y competitividad

Bien, hablamos en lo que sería el punto cuarto de esta intervención del territorio y la competitividad. Yo creo que el primer punto a resaltar aquí es que, cuando hablamos de competitividad, tradicionalmente venimos refiriéndonos a la competitividad del sector empresarial español o del sector empresarial de cada país, frente a la actividad de otros países y que este concepto debemos cambiarlo por el de competitividad del territorio.

Es decir, si tradicionalmente venimos entendiendo que la competitividad es la capacidad del sector, de la actividad del sector empresarial, para exportar y asegurar el equilibrio en las relaciones exteriores, tanto en términos financieros como comerciales, en la perspectiva del mercado único, en la perspectiva del espacio único europeo, lo que deberá ser competitivo es el territorio, para que sea capaz de atraer actividades, cualquiera que sea el origen de la empresa. Porque estaremos hablando de empresas europeas que decidirán ubicarse en una u otra zona y nos importará bastante menos que la empresa tenga capital español, o capital extranjero, y nos importará mucho más que se localice en un determinado territorio para desarrollar allí una actividad que coopere, que colabore en el desarrollo de cada uno de estos territorios.

¿Qué es lo que va a definir que un territorio sea competitivo frente a otro? Básicamente, la capacidad de disponer de un stock de capital público que permita valorar ese espacio y que lo haga, como decíamos antes, atractivo para localizar actividades. ¿Esto qué requiere? Requiere una dotación física y una dotación de recursos humanos importante que la haga disponer o disfrutar de una situación ventajosa frente a otros territorios, frente a otras ciudades.

Esta dotación física, evidentemente, hace referencia a las infraestructuras básicas de todo tipo: infraestructuras de acceso y de

transporte, pero también, desde luego, infraestructuras de telecomunicaciones, infraestructuras que permitan a la ciudad disponer de una cierta calidad ambiental, sin problemas de agua, e incluso infraestructuras de ocio para hacer a la ciudad más atractiva.

Evidentemente va a ser necesario disponer de un buen nivel tecnológico, sin el cual no parece posible que se pueda ser competitivo y un aspecto último, pero fundamental, sería el de la formación que antes ya hemos destacado. Será necesario disponer de unos recursos humanos bien cualificados; veremos, un poco después, que esto también es ciertamente importante, porque aunque en la Europa del 93 podremos observar una libertad de movimientos grande, de los capitales financieros y, probablemente, de los cuadros bien cualificados, también parece lógico que haya siempre una cierta rigidez en el movimiento de la mano de obra más convencional, menos cualificada. La calidad, la capacidad de esta mano de obra, va a ser uno de los aspectos que influyan ciertamente en la capacidad y competencia de cada territorio.

Probablemente será el sector público, los poderes públicos en sentido amplio, los que tengan que definir y proveer ese stock de capital, de manera global y, por lo tanto, será el sector público el que deberá definir esa calidad del territorio, esa capacidad competitiva.

5. Ordenación del territorio

La primera observación aquí sería decir que, probablemente, la ordenación del territorio no se va a realizar en términos sectoriales, en términos de asignación de actividades de cada sector, sino que va a ser más bien un efecto de creación y difusión de innovaciones de todo tipo sobre el territorio. Innovaciones de tipo institucional, de tipo cultural, de tipo tecnológico. Es decir, no vamos a tener tanto una programación de la ubicación de determinadas actividades sectoriales en una ciudad, sino una situación mucho más dinámica, donde la difusión va a ser el papel clave en cada territorio.

Tal como sabemos de la existencia en Europa de ciertos ejes de dinamismo, yo creo que uno de los elementos claves que debemos observar para nuestro desarrollo futuro sería el hecho, o la importancia, de la concentración en grandes áreas urbanas, metropólicas, lo que comienza a llamarse ya regiones urbanas. Desde luego en toda la Europa más rica, toda la Europa del centro-norte, po-

demos observar como estos fenómenos de concentración son clarísimos y como se produce la misma competencia entre las distintas ciudades que pugnan por disfrutar de un rango superior. En este sentido se podrían distinguir las ciudades de rango internacional, capaces de relacionarse en todo el concierto mundial, las de rango nacional y ciudades, en tercer término, de rango regional. A partir de ahí ya habría una estructura de poblaciones urbanas en un sentido más convencional, pero todos estos fenómenos de difusión se producirán probablemente con una jerarquización de estas ciudades, jerarquización que va a garantizar la difusión de todos estos efectos que hablábamos antes, de todo tipo, tanto de tecnología, como de formación, como de tipo cultural, para garantizar, repito, esa difusión en todos los territorios.

En esa pugna entre ciudades, desde luego, es necesario que los poderes públicos intervengan para potenciar probablemente algunas de estas ciudades de una manera, digamos voluntarista, de una manera, que permita que también la competencia entre territorios de un país y otro sea favorable a las grandes ciudades, a las ciudades que puedan ser competitivas dentro de cada país, pero evidentemente esta participación, esta acción de los poderes públicos, deberá venir acompañada del dinamismo de las actividades de cada área.

Creo que también es preciso llamar la atención sobre algunas contradicciones de este proceso de concentración, y si por una parte en estas grandes áreas de mayor dinamismo, mayor riqueza, es donde se va a concentrar la mayor cualificación, probablemente las mayores ofertas de ocio, las mayores capacidades para la formación de nuestros jóvenes, etc..., es muy probable que el mayor empeoramiento de las condiciones de vida se produzca también en estas ciudades. Es decir que haya también, por ejemplo, la concentración de una marginación social, que se dé la contradicción aparente de que, mientras los tiempos de trabajo disminuyen, sin embargo se van a aumentar los tiempos de desplazamiento para el transporte, con lo cual, al final, a lo mejor resulta que el tiempo de ocio disponible es también el mismo. Aunque por un lado se dispongan de las mejores atenciones sanitarias, por el otro estaremos sometidos (estamos sometidos por ejemplo en una ciudad como Madrid) a toda la tensión de los problemas de tráfico, de congestión, etc.

Desde este punto de vista, por lo tanto, el resumen sería que si aceptamos esta competitividad entre territorios, entre ciudades, corresponderá a los poderes públicos el tratar de jerarquizar, de indicar cuál es la jerarquía de las ciudades y tratar de potenciar el pa-

pel de cada una de estas ciudades. En una economía que, evidentemente, está cada vez más liberalizada, el sector público probablemente debe mantener e incluso incrementar su presencia en algunas áreas.

6. Líneas de intervención del sector público

Un primer aspecto sería, como veníamos diciendo, reforzar la jerarquía de las ciudades como elementos atractivos y difusores del desarrollo.

¿Cómo puede hacerse esto? Evidentemente ordenando las áreas metropolitanas (en ese sentido que hablábamos antes), solucionando todos los problemas de accesos, utilizando todos los recursos que (ahora me refiero no ya al sector público en general, sino a la propia Administración Central del Estado) la Administración dispone en un área determinada, lo que no tiene nada que ver con las competencias específicas. En esos recursos podemos incluir desde el suelo disponible (hay mucho, que es propiedad de Estado), con el que se puede jugar en cada ciudad, la ubicación de determinadas actividades como centros sanitarios o centros de oficinas administrativas y demás.

Todo esto tendrá que canalizarse mediante un proceso de concertación. No se trata tanto de discutir cuáles son las competencias de cada una de las Administraciones Central, Autonómica y Local, sino de llegar a conciertos que permitan poner sobre un territorio determinado el máximo de potencialidades de ese territorio. Esta es una línea de trabajo que está ya iniciada, a pesar del relativo poco tiempo que la organización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes lleva, pero se han iniciado los contactos, en este sentido, con diversas Comunidades Autónomas y con las ciudades más importantes de nuestro país.

Este era el primer punto: El refuerzo de la jerarquía de las ciudades.

Un segundo punto sería (insisto que estamos hablando de cuáles debieran ser las líneas de intervención del sector público en el diseño de una política regional, de una política de desarrollo) la vertebración del territorio mediante un sistema nacional de transporte, que garantizase la máxima eficiencia para aumentar la competitividad de nuestra actividad económica y, desde luego, para evitar los estrangulamientos del propio sistema de transporte.

Esta es una cuestión siempre muy interesante: tenemos un sistema de transporte que tiene unas infrautilizaciones muy grandes en determinadas zonas (en determinadas áreas, tenemos determinados aeropuertos infrautilizados, tenemos líneas de ferrocarril infrautilizadas, etc.), y, sin embargo, tenemos unas insuficiencias de capacidad enormes en otros puntos de nuestra comunidad, (aeropuertos como el de Barajas, con unos niveles de saturación impresionantes y tenemos estrangulamientos en nuestra red de ferrocarriles y en nuestra red de carreteras también muy importantes).

Esto va a requerir la ejecución de un plan de infraestructuras global, que incorpore todos los modos de transporte.

El tercer punto sería la consideración del territorio como un elemento físico en el que convergen actividades productivas de todo tipo, preferentemente agrícolas (estamos hablando ahora de espacios abiertos) y la necesidad de tener en cuenta esos desarrollos productivos para la conservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente. Esto se refiere a una política de adecuación y optimización del uso agrario del territorio, donde hay realmente unos desequilibrios y unas ineficacias bastante importantes, por una parte.

Por la otra, en el caso de la utilización del agua, de los recursos hidráulicos, realmente hay unos problemas bastante importantes y, sobre todo, que se prevén más importantes en el medio-largo plazo. Hay problemas de calidad de agua en algunas áreas y hay problemas de cantidad de agua en otras; es decir, el país en general no tiene problemas de agua, de cantidad de agua, ni debe tenerlos en el futuro pero si los puede tener en determinadas áreas. Esto hará que en algún momento haya que desarrollar una política, sin duda difícil, para la mejor utilización de los recursos hidráulicos.

Desde el punto de vista del medio ambiente habría que poner un esfuerzo enorme en todos los problemas de erosión, de desertificación, etc., que en cierta medida están ligados también al problema del agua, al problema del uso del agua.

Un cuarto capítulo de enorme importancia en los años en los que estamos y, probablemente, en los primeros del siglo que viene, es el desarrollo de las telecomunicaciones. Tienen una importancia estratégica muy grande y se considera como un elemento clave para la competitividad, en la medida que permiten disponer de información, de una información cada vez más rápida y de mejor calidad. En este punto yo creo que lo fundamental sería erradicar nuestras desigualdades territoriales, de forma que todo el sistema de te-

lecomunicaciones pueda adaptarse de manera global en todo el país y desde una perspectiva, si se quiere más egoísta, habría que consolidar un sector de tecnología española capaz, por lo tanto, de responder a las demandas que en este punto hay.

El último punto, que sería de responsabilidad de los Poderes Públicos, sería todo lo que afecta a la acomodación del capital humano, por una parte, y al incremento de la capacidad tecnológica, de la capacidad de I + D. Señalábamos antes, que en este mercado único del 93 va a haber una cierta movilidad de trabajo (digamos, va a haber todas las posibilidades para que el mercado de trabajo funcione con toda libertad), pero es muy probable que esto no se produzca más que para la mano de obra muy cualificada.

Por lo tanto, será necesario desarrollar políticas de formación que seguramente podrán tener en nuestro país una mayor incisión en la mejora de la calidad, en la medida que también las tasas de natalidad decrecen y, por lo tanto, va a haber más capacidad para facilitar una mejora de la calidad y, desde luego, van a tener que tener muy en cuenta la formación profesional.

Con todo ello, probablemente se pueda incrementar esa capacidad de crear stocks de capital, en el sentido que decía antes de capital territorial, capital físico y capital humano y que, por lo menos, hagan que determinadas áreas, determinadas ciudades y territorios de nuestro país no pierdan el carro del desarrollo y, a continuación, habrá que garantizar ese papel de difusión del territorio español. Sin embargo, este papel siempre es difícil cuando se tienen densidades de población tan bajas como las nuestras, cuando hay unos vacíos en nuestro territorio imposibles de rellenar.

LA ESPAÑA DESIGUAL DE LAS AUTONOMÍAS

Enrique Fuentes Quintana

Director de la Fundación FIES
y Catedrático de Hacienda Pública

1. Introducción. 2. La economía de las Comunidades Autónomas españolas en el proceso de recuperación. 3. La España desigual de las Autonomías. 4. Las políticas de desarrollo regional.

1. Introducción

El propósito que guiará mi intervención en el Seminario “Las regiones de Europa” es el de exponer algunas de las conclusiones alcanzadas en los trabajos e investigaciones que sobre Economía Regional venimos realizando en la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros Confederadas, e insistir en aquellas convicciones personales a las que he llegado sobre los rasgos que definen la economía de las Comunidades Autónomas y el tratamiento de sus principales problemas con el propósito de animar un diálogo con los asistentes con el que enriquecer nuestros conocimientos y valoraciones de una parte vital de la economía española de nuestro tiempo.

El trabajo que presento responde a la magia expositiva que reúne el número tres. En la primera parte trataré de *describir los rasgos básicos* a los que responde el comportamiento económico de las Autonomías españolas. Ese comportamiento se refiere al período más reciente de su evolución, años 1985 a 1990, en el que se ha vivido un proceso de intensa recuperación por la economía española. Las preguntas clave que trataré de responder son dos:

– ¿Cómo les ha ido a las diecisiete Comunidades Autónomas españolas en ese proceso de expansión económica vivido por España en esa etapa?

– ¿Cómo se sitúan, en el plano del desarrollo económico español, las diecisiete Comunidades Autónomas?

Se trata, por tanto, de *describir* en esta primera parte la situación económica de partida de nuestras Comunidades Autónomas con la máxima concreción y claridad.

Una segunda parte analiza la España autonómica que se configura en la primera parte y trata de ofrecer respuestas a tres preguntas que orientan ese *análisis*:

- La España económica de las Autonomías: ¿es una España desigual?
- ¿Cuál es el grado de desigualdad económica de la España de las Autonomías?
- La desigualdad regional española ¿es mayor o menor que la que domina en los países de la CEE?

Esa segunda parte trata, por las preguntas cuya respuesta le dan su contenido, de *analizar* la desigualdad de la España autonómica, un tema que ha monopolizado la atención pública y concentrado la discusión política.

La tercera parte expone y valora las políticas de desarrollo regional y, como las anteriores, centra sus preocupaciones en el intento de responder a dos interrogantes:

- ¿Cómo enfocar la política regional en el presente, cuáles son sus diferencias con la política regional del pasado?
- ¿Cuál es el enfoque dominante de la política regional de la Europa de la CEE en la actualidad?

Esta tercera parte aspira a ofrecer las valoraciones vigentes de la *política regional* en orden a tratar la situación que se *describe* en la primera parte del trabajo y la desigualdad que se *analiza* en la segunda. Se trata de hallar la orientación más eficiente de la política regional, repasando las principales tendencias que hoy se registran en la Europa de la CEE y en otros países.

Las tres partes de este trabajo responderían, así, a títulos y propósitos diferentes aunque complementarios: *descripción* de la realidad autonómica, en primer lugar; *análisis* y *valoración* de la desigualdad entre las autonomías españolas, en segundo término y, *política* tendente a afrontar los problemas de las desigualdades y el desarrollo regional en las Autonomías, preocupación que da su contenido a la tercera parte.

2. La economía de las Comunidades Autónomas españolas en el proceso de recuperación

De 1985 a 1990 la economía española ha vivido un intenso proceso de recuperación. Nuestra producción, apreciada por el creci-

miento del producto interior bruto, aumentó un 25.5% en el quinquenio, esto es, a una tasa acumulativa anual del 4.6%. Valores que compiten con los logrados en la era del desarrollo de los años 60 y que superan a los conseguidos por la Europa de la CEE en ese mismo quinquenio.

¿Cómo les ha ido a las diecisiete Comunidades Autónomas españolas en ese proceso de recuperación? Es esta una pregunta elemental que no es fácil de contestar con la precisión y el rigor que exige la existencia de una buena información estadística regional y con la que, desgraciadamente, no contamos. Se constata así la paradoja de que el poder político concedido a las Autonomías por nuestra democracia no se ha correspondido con un conocimiento económico mejorado de la realidad autonómica. Es este un desequilibrio que importa corregir cuanto antes. El retraso, cuando no la ausencia de información estadística oficial de las Comunidades Autónomas, dificulta –si es que no impide– saber lo que en las Autonomías sucede. Y esta falta de información estadística se registra cuando el poder autonómico y local gastan el 25.3% del gasto total de las Administraciones Públicas e invierten el 61% de las inversiones públicas totales. ¿Cómo programar con acierto esos gastos sin conocer con detalle las economías a las que se dirige?

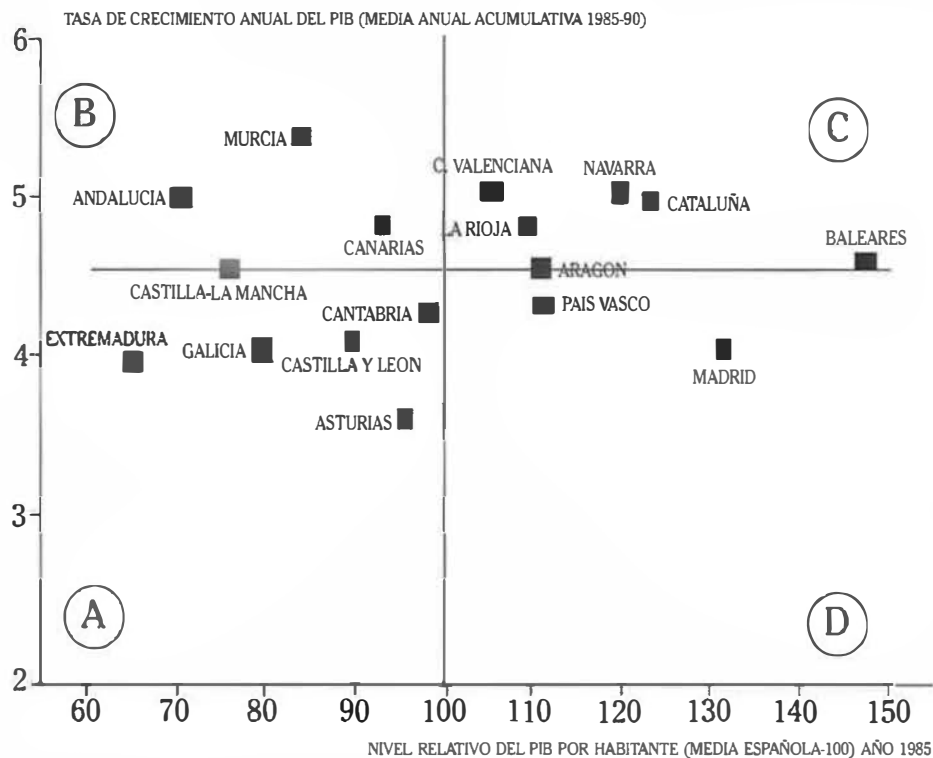
Lo que la estadística oficial no da, la investigación privada lo ofrece. Gracias a la investigación privada podemos aproximarnos hoy al conocimiento de la economía de las Comunidades Autónomas. Los trabajos del antiguo Banco de Bilbao sobre renta provincial y los que la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros han venido ofreciendo en los últimos años, animados ambos por la vocación y el trabajo estadístico ejemplar de Julio Alcaide, permiten responder a las dos preguntas anteriores.

Como una imagen vale más que mil palabras, el Gráfico I que acompaña a este trabajo permite ofrecer al lector que tenga la paciencia de contemplarlo atentamente una información con la que conocer algunos rasgos básicos del comportamiento de las economías de nuestras Comunidades Autónomas.

Las economías autónomas se ordenan en el Gráfico 1 atendiendo a dos criterios diferentes: 1.^ª) Por su nivel de desarrollo alcanzado respecto del nivel medio del desarrollo de España. 2.^ª) Por su dinamismo, según que cada Comunidad Autónoma haya crecido más o menos que la tasa que expresa el desarrollo medio español. Esos dos criterios permiten acotar cuatro espacios diferentes en el Gráfico 1: A, el dominado por el subdesarrollo en el que se situarían las

GRAFICO 1

La Economía de las Comunidades Autónomas en el proceso de recuperación (1985 - 1990)



Comunidades Autónomas con nivel y tasas de desarrollo inferiores a la media española; el B, el de las Comunidades Autónomas en vías de desarrollo, pues si bien en él estarían las Comunidades Autónomas con nivel de desarrollo inferior a la media española, el hecho es que contarían con una tasa anual de crecimiento superior a la media nacional, lo que las pone en el camino de llegar al nivel de desarrollo español con el transcurso del tiempo; el C, que ocuparían las Comunidades Autónomas situadas en posición privilegiada pues superarían tanto en el nivel medio como en su tasa el desarrollo económico español y, finalmente, el D, en el que se situarían las Comunidades Autónomas con nivel de desarrollo superior a la media española, pero dotadas con un menor dinamismo.

Y bien, ¿cómo se sitúan en esos cuatro espacios las economías de nuestras Comunidades Autónomas?

El desfavorable espacio A cuenta con cinco inquilinos. Tres de ellos ocupan esas posiciones desde hace 30 años: son las economías de Extremadura (la Comunidad Autónoma con más bajo nivel de desarrollo), a la que acompañan Galicia y Castilla y León. A esas tres Comunidades pobladoras permanentes de este espacio desfavorecido, se han sumado en la etapa de recuperación económica (1985-1990) otras dos: Asturias y Cantabria. Comunidades éstas que, en otro tiempo, ocuparon espacios más favorables hoy perdidos por el duro coste que esas dos economías han afrontado durante la década presidida por la crisis económica (1975-85).

En el espacio B se respiran los aires tonificantes del mayor dinamismo económico, pero se padecen las servidumbres que impone no haber llegado al nivel medio de desarrollo nacional. Son cuatro las Comunidades Autónomas a las que la etapa de recuperación económica ha llevado hacia ese espacio económico: Murcia (con un dinamismo sorprendente que encabeza las tasas de crecimiento nacional, aunque su nivel de desarrollo esté aún distante de la media nacional), Canarias (que ha dado un gran paso al acercarse al nivel medio de desarrollo de España del que la separan apenas 6 puntos porcentuales, pero a la que la crisis del turismo ha restado el dinamismo extraordinario que se registró en los siete años que van de 1982 a 1989). Otras dos Comunidades Autónomas con más bajo nivel de desarrollo han logrado en los años de la recuperación iniciar el salto desde el espacio A en el que estuvieron encerradas 25 años al espacio B, gracias a su tasa vigorosa y reciente de desarrollo económico: Andalucía y Castilla-La Mancha.

El espacio C acoge a las Comunidades Autónomas que ocupan las mejores posiciones relativas en la economía del país. En él figuran seis Comunidades Autónomas. La más dinámica es Navarra, cuya economía ha logrado un equilibrio admirable entre los distintos sectores productivos base de su continuado desarrollo, a la que sigue la Comunidad Valenciana. Con mayor nivel de renta, pero con menor dinamismo, figuran Cataluña y Baleares (la Comunidad Autónoma con mayor nivel de renta de España: 137,9% respecto de la media española). En coordenadas parecidas se sitúan las economías de La Rioja y Aragón, más dinámica la primera, con mayor nivel de desarrollo la segunda.

El espacio D cierra la visión ofrecida de la economía de las Comunidades Autónomas. En él se encuadran el País Vasco y Madrid, dos Comunidades Autónomas que figuraron entre las más dinámicas en la era del desarrollo de los años 60, situándose entonces muy por encima del nivel alcanzado por el desarrollo económico nacional. Ese dinamismo de los años 60 se ha debilitado respecto de la media nacional, aunque ambas economías sigan disfrutando de posiciones favorables en el nivel del PIB, que supera en un 11% en el caso del País Vasco y en el 29% en el caso de Madrid, al nivel medio español.

Esa contemplación de las economías de las Comunidades Autónomas en el proceso de recuperación 1985-1990, permite sentar tres conclusiones con las que responder a la pregunta elemental con la que se iniciaba la primera parte de este trabajo:

1.- El crecimiento económico durante el período 1985-1990 ha sido *general*. Las Comunidades Autónomas se han desarrollado en esa etapa mostrando todas ellas un dinamismo mayor que la media registrada en los países de la CEE.

2.- El dinamismo de las Comunidades Autónomas ha sido desigual y se ha movido entre la tasa de desarrollo anual máxima del 5.43% de la Comunidad Autónoma de Murcia y la menor del 3.61% de Asturias. Ese desigual dinamismo permite definir los ejes que han interpretado el desarrollo económico que comprenden varias Comunidades Autónomas: el *arco mediterráneo*, que integra a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia; el *eje del Ebro*, con las Comunidades Autónomas de La Rioja, la Ribera de Navarra, Zaragoza y Tarragona y la economía de servicios de los *Archipiélagos* que inician los 80 con un crecimiento espectacular, dañado en los dos últimos ejercicios por la crisis del turismo.

3.– La España desigual de las Autonomías puede contemplarse desde las diferencias del nivel de desarrollo alcanzado con los límites que señalan las Comunidades Autónomas de Baleares (que supera al nivel medio español en un 37%) y el límite inferior que marca Extremadura (que se sitúa en un 65.6% del nivel medio de desarrollo en España).

Esas conclusiones nos sitúan frente a dos cuestiones decisivas: 1.^a) Los datos disponibles muestran a la España de las Autonomías como una España *desigual*: ¿qué intensidad tienen esos desequilibrios regionales?, ¿son mayores o menores que los que ofrece la Europa Comunitaria? Y, 2.^a) ¿Qué prioridad debe tener la política de reequilibrar el reparto de la producción por Comunidades Autónomas y cuáles deberían ser sus líneas directrices?

Das cuestiones tan decisivas como polémicas a las que tratan de dar algunas respuestas las partes 2 y 3 del presente trabajo.

3. La España desigual de las Autonomías

Entre las características que definen la España económica de las Autonomías, ninguna ha atraído más atención y encendido más pasión que la de su desigualdad. De ahí la importancia que acompaña a la pregunta: ¿ha aumentado o ha disminuido la desigualdad en la distribución del PIB entre las distintas regiones españolas? La respuesta a esta pregunta depende del indicador utilizado para apreciar esta desigualdad. Tres son los indicadores que pueden emplearse con ese propósito: la distribución territorial del PIB; el PIB por habitante y, finalmente, la renta familiar disponible que tiene en cuenta las transferencias realizadas por las Administraciones Públicas en su función redistributiva.

El cuadro número 1 ofrece la marcha de esos tres indicadores de desigualdad para los últimos treinta años.

Atendiendo a sus valores, puede comprobarse que, si se utiliza el primero de esos indicadores –la distribución del PIB por Km.² dentro de cada unidad del territorio (provincias integrantes de cada Comunidad Autónoma)– las observaciones disponibles muestran que la producción ha tendido a concentrarse en el territorio en determinadas provincias y Comunidades Autónomas. Una apreciación del *cuánto* de esa desigualdad permite realizarla el índice de concentración de Gini que, en sus valores para la distribución territorial de la producción pasa –según indican las cifras del cuadro 2–

CUADRO 1**Medidas de disparidad económica espacial**

<i>Indice de Gini</i>	<i>1960</i>	<i>1975</i>	<i>1985</i>	<i>1989</i>
* PIB por km ²	0,553	0,616	0,623	0,625
* PIB por habitante	0,195	0,150	0,134	0,135
* Renta familiar por habitante	0,163a	0,119	0,099	0,097b
<i>PIB por habitante</i>				
* Cinco provincias más altas	150,90	130,95	133,92	128,23
* Cinco provincias más bajas	55,33	58,29	61,36	59,93
* Porcentaje de desviación	172,73	124,65	118,25	113,97
<i>Renta familiar por habitante</i>				
* Cinco provincias más altas	140,77a	126,43	121,57	121,61b
* Cinco provincias más bajas	62,07a	68,56	73,46	74,93b
* Porcentaje de desviación	126,79a	84,41	65,49	62,30b

(a) Año 1967, debido a la falta de información con anterioridad a esta fecha.

(b) Año 1987, debido a la falta de información con posterioridad a esta fecha.

CUADRO 2**Evolución del índice de concentración de Gini
(Tanto por 1.000 de variación anual)**

<i>Indice Gini referido a</i>	<i>1960-1975</i>	<i>1975-1985</i>	<i>1985-1989</i>
PIB por km ²	7,2	1,1	0,8
PIB por habitante	-17,3	-11,2	+1,9
Renta familiar por habitante	-20,8a	-18,2	-10,2b

(a) Año inicial: 1967

(b) Año final: 1987

de 0.553 en 1960 hasta 0.625 en 1989 (mostrando así una concentración creciente de la producción que sería máxima si el índice alcanzara el valor 1). Como puede observarse por los datos del cuadro 2, el proceso de concentración del PIB en el territorio fue especialmente intenso en los años del desarrollo (1960-75) ya que aumentó anualmente a una tasa del 7,2 por 1.000, agudizando así las diferencias con las que el PIB se distribuía en el territorio como consecuencia de las muy distintas oportunidades de expansión ofrecidas por el mismo. En la década dominada por la crisis económica que va de 1975 a 1985 se reduce el ritmo de esa concentración –la tasa anual de aumento del índice baja al 1,1 por 1.000– como consecuencia de la crisis industrial que afectó a los territorios en que se había acumulado buena parte del aumento de la producción en la etapa de desarrollo anterior. La llegada de la fase de recuperación de la economía, de 1985 a 1989, apenas altera la distribución territorial del PIB (el índice de Gini pasa del 0,623 al 0,625 de 1985 a 1989, lo que significa un ritmo de variación anual del 0,8 por 1.000, mucho menor que el dominante en las etapas anteriores).

El indicador de la distribución del PIB en el territorio adquiere mayor significación cuando se le pondera por la población que en ese territorio vive. Las cifras de la distribución regional del PIB por habitante manifiestan en España un hecho fundamental: la acusada tendencia a la igualdad inter-regional en la etapa del intenso desarrollo de los años 60. En efecto, todos los indicadores disponibles acusan una menor desigualdad económica (el índice de Gini pasa del 0,195 al 0,150 lo que representa un 17,3 por 1.000 anual) mientras que el porcentaje de la diferencia entre el PIB por habitante de las cinco provincias más ricas y las cinco más pobres respecto del PIB medio español, tiende a reducirse de forma apreciable según muestran las cifras del cuadro 1. Las causas que explican esa tendencia a la igualdad del PIB por habitante respecto de la tendencia opuesta a la desigualdad que domina la distribución del PIB en el territorio, están dominadas por el fenómeno social que llena por completo los años 60: la movilidad de la población manifestada en los fuertes movimientos migratorios, alentados por las distintas oportunidades productivas del territorio y el deseo urgente de aprovecharlas de la población española.

Esa movilidad de la población dentro del territorio nacional, que protagoniza el proceso de igualación económica en la etapa de desarrollo, se detiene a partir de principios de los años 70 e, incluso, cambia de signo en los años 80 (con un retorno de población

emigrante a las regiones de origen que constituye uno de los hechos más destacados y menos comentados del comportamiento demográfico español en los últimos años). La España democrática ha acentuado sus asentamientos demográficos desde los años 80, lo que se ha convertido en el principal factor que explica el menor ritmo de equiparación del PIB por habitante que observamos entre 1975 y 1965 y la estabilización e, incluso, el ligero aumento de las diferencias que se aprecian entre 1985 y 1989.

El tercero de los indicadores para apreciar la desigualdad regional es la renta familiar disponible por habitante, que recoge el peso de las intervenciones públicas en el proceso de distribución del producto y de la renta. La importancia de los efectos de esa intervención pública se expresa en los valores de los indicadores de desigualdad que se reducen, perceptiblemente, en su cuantía, respecto de la que alcanzan en el caso del PIB por Km.² o el PIB por habitante. El índice de Gini correspondiente a la renta familiar disponible parte en 1960 de 0,163 frente a valores muy superiores para el PIB y el PIB por habitante en el mismo año y desciende después, *ininterrumpidamente*, hacia una mayor igualdad en la distribución a lo largo de los años que van de 1960 a 1989. Esa misma tendencia apunta en el otro indicador, el que se expresa en la desviación entre las cinco provincias más ricas y las cinco más pobres que muestra una tendencia inequívoca constante hacia grados menores de desigualdad. Un hecho expresivo de la importancia que en la reducción de las desigualdades entre las Comunidades Autónomas tienen las prestaciones de la Seguridad Social (el principal gasto de transferencia recibido por las familias en su renta disponible) y la pérdida que, en consecuencia, supondría, para lograr una menor desigualdad entre las Comunidades Autónomas, la entrega de la Seguridad Social a éstas. La función redistributiva –si se quiere que sea tal– tiene que ser desempeñada por la Hacienda central.

Tres hechos resumen la respuesta a la pregunta sobre el aumento o disminución en los últimos treinta años de la desigualdad regional en España:

1.^º) La tendencia inequívoca a la concentración del PIB por km², si bien la fuerza de este proceso de concentración se desacele-
ra a partir del año 1975.

2.^º) Entre 1960 y 1975 se produce una acusada tendencia hacia la igualdad del PIB por habitante, sostenida por la movilidad de la población en el territorio. El fin de las migraciones interiores, a partir de los años 70, y la reversión del proceso migratorio en los 80,

provocan un cambio de comportamiento en este indicador. El ritmo de la tendencia a la igualdad disminuye en el período 1975-85 y en la etapa de recuperación la tendencia se interrumpe, permaneciendo estable la distribución regional del PIB por habitante.

3.º) La acción redistributiva de la Hacienda central ha permitido un proceso ininterrumpido de equiparación en la renta familiar disponible por habitante en las distintas regiones españolas. La importancia de esta redistribución, practicada por la Hacienda central, concede gran relevancia a la Seguridad Social que, desde su administración centralizada, ha protagonizado esas intervenciones correctoras en la distribución de la renta.

¿Cómo puede valorarse la desigualdad española en la distribución territorial del PIB por habitante? ¿Es más desigual la situación de las Comunidades Autónomas españolas que la de las regiones europeas? Existe, frente a estas preguntas, la que podría denominarse respuesta previa que domina la opinión popular que cree firmemente que la desigualdad económica entre las Comunidades Autónomas españolas supera a la de todos los países de la CEE, convirtiéndose así en el principal problema para nuestro acercamiento a la Europa comunitaria. El profesor Esteban Marquillas, articulando un conjunto de investigaciones realizadas en el Instituto de Análisis Económico del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, ha demostrado que esta creencia es falsa. Esa prueba se basa en el cálculo de los índices de concentración de Gini —al que ya se ha aludido en este trabajo— y el de Theil que muestran que una comparación internacional correcta del PIB por habitante llevaría a clasificar a España como uno de los países europeos con menor grado de desigualdad territorial. Según el índice de Gini, España figura entre los cuatro países europeos con menor grado de desigualdad territorial y, si se usa el índice de Theil, España ocupa el segundo lugar, precedida sólo por Alemania.

Cualquier intento de medir la polaridad de la distribución de la producción entre las Comunidades Autónomas españolas llegará a parecidas conclusiones. ¿Dónde se encuentra, pues, la peculiaridad española en las desigualdades de nuestra Comunidad Autónoma? La respuesta la ofrecen todas las investigaciones sobre el desarrollo regional español. Esa desigualdad decisiva es la que existe entre *todas* las Comunidades Autónomas españolas y el desarrollo medio de la CEE. Con excepción de Baleares, todas las Comunidades Autónomas sitúan su nivel de desarrollo por debajo del PIB medio comunitario, denunciando así que el principal problema económico

de España reside en lograr un desarrollo nacional que sitúe nuestro nivel de producción y de vida en el nivel medio europeo. Es en esa perspectiva en la que debería situarse la concepción y elaboración de la política regional de desarrollo.

4. Las políticas de desarrollo regional

Pocas decisiones económicas han contado con la base emocional y la acogida popular que disfrutaron las medidas dirigidas a redistribuir y compensar las diferencias entre regiones pobres y ricas en los años 60. A este fin sirvieron: incentivos de toda clase para favorecer la industrialización de las regiones pobres; realización en ellas de costosas inversiones en infraestructura (autopistas, carreteras, aeropuertos); actuaciones numerosas y deficitarias de las empresas públicas.

El motor que alimentaba esas decisiones era la convicción de que esos eran los medios para luchar contra la pobreza individual reinante en las regiones pobres. Se creía –y aún se cree por muchos– que regiones pobres y pobreza individual eran términos equivalentes y que un principio de solidaridad entre ricos y pobres obligaba a esas actuaciones masivas de la política regional.

Este enfoque de las políticas de desarrollo regional se ha vivido en España con singular extremismo en la creencia de que la España de las Autonomías era el reino de la desigualdad regional y en el convencimiento de que la desigual distribución de la renta *individual* se identifica con la desigual distribución regional del producto.

La lógica económica del enfoque redistributivo y compensador de las políticas de desarrollo regional registra hoy una evidente crisis y su aplicación al caso de España padece importantes errores. Conocer las causas de esa situación constituye una premisa obligada para definir una política regional que cuente con una mejor lógica económica.

Comencemos por la revisión de los argumentos en que se ha apoyado en España la defensa de esa política regional. Una crítica que ha articulado con persuasiva dialéctica el profesor Esteban Marquillas y que descansa en tres argumentos:

1.º) ¿Es cierto que la distribución regional del PIB en España constituye un caso extremo de desigualdad? Si la respuesta a esta pregunta debe atender a la realidad española hay que afirmar que

sería negativa. Pero la experiencia española prueba además la presencia de dos hechos que condicionan esa desigualdad y apuntan a dos decisiones para su reducción.

La desigualdad territorial ha disminuido de forma muy importante en España cuando se considera la referencia al PIB por habitante durante la etapa del desarrollo económico que va de 1960 a 1975 y a ello a consecuencia de la movilidad de la población en el territorio.

Un período de crecimiento económico nacional parecía coincidir con una reducción en las disparidades regionales. Sin embargo, esa reducción no se ha registrado en la etapa de fuerte desarrollo económico 1985-1990. La causa se encuentra en la pérdida de la movilidad de la población española en los años 80. La España democrática se ha clavado en sus asentamientos demográficos renunciando a su movilidad. Una característica importante de cara a nuestra integración en la CEE cuya ventaja se basa en la movilidad de los factores y, entre ellos, del trabajo. Si existe esta rigidez en la población en el espacio nacional, la que se producirá en el espacio europeo será aún mayor, con las consecuencias negativas previsibles en nuestro aprovechamiento de las oportunidades de mejora del nivel de vida que ofrece la movilidad dentro de la CEE.

Al pasar del PIB por habitante a la renta familiar disponible se registra un segundo hecho relevante: una tendencia ininterrumpida a una mayor igualdad entre las Comunidades Autónomas, lo que revela la importancia redistributiva de las transferencias de la Seguridad Social. Perfeccionar esas transferencias de la Seguridad Social a través de una política redistributiva centralizada constituye una parte vital para la mejora de la situación de los ciudadanos que viven en las regiones pobres.

Además de esas observaciones a dos de los condicionantes de la desigualdad, debe afirmarse que la distribución del PIB por autonomías no confirma el extendido prejuicio de que su desigualdad sea mayor en España que en los países de la CEE. Por el contrario, los datos prueban que España es uno de los países europeos con menor grado de desigualdad territorial.

2.º) ¿Existe una coincidencia entre desigualdad en la distribución regional del producto y desigualdad en la distribución de la renta personal? La importancia de esa coincidencia es decisiva, porque el fundamento de una política redistributiva descansa en la reducción de la *pobreza personal*. Es la solidaridad entre situaciones de pobreza y riqueza individual la que concede a la redistribu-

ción personal su profunda justificación moral. Las investigaciones sobre la distribución personal de la renta en España conceden una importancia mínima a la desigualdad regional del producto como causante de la desigualdad de la renta personal. Los trabajos realizados por Ruiz Castillo y Bosch y Escribano, que alega el profesor Esteban Marquillas, indican que ese factor de la distribución regional explica sólo el 10% de las diferencias en el reparto personal de la renta, explicándose el 90% restante por otros factores que encuentran su remedio en los gastos de transferencia protagonizados por la Seguridad Social y en la imposición progresiva sobre la renta. La mejora en la situación de la población con menos rentas tiene en la política redistributiva de la Seguridad Social y la Hacienda central un remedio eficiente.

3.º) La desigualdad más importante que denuncian las cifras de distribución del PIB es la existente entre los valores para *todas* las Comunidades Autónomas y el PIB medio de la CEE. Todas las Comunidades Autónomas –con la excepción de Baleares– se sitúan por debajo del nivel medio de desarrollo de la CEE. El *acercamiento* del PIB medio español al PIB medio de la CEE constituye el objetivo prioritario y permanente de la política económica española en los 90. Y lograr ese objetivo pide un crecimiento sostenido, estable y competitivo de la producción española. Un crecimiento económico *convergente* además con el de la CEE que reduzca los desequilibrios económicos de la España actual: inflación, desequilibrio exterior y déficit público. Es esta política nacional de *acercamiento y convergencia* con la CEE la que puede y debe atraer la atención de la sociedad y la política económica españolas. Porque ese desarrollo nacional convergente y competitivo condiciona –como prueba la experiencia– el crecimiento generalizado a nivel regional.

Ese condicionamiento de acercar la economía española a Europa y converger con su comportamiento define las coordenadas de la nueva política regional, que debe dirigirse a explotar las posibilidades potenciales de desarrollo de cada región dentro del mercado único. La política regional de desarrollo de la CEE trata de servir a esa prioridad que ha desplazado así a las medidas de desarrollo desde un enfoque de *redistribución espacial del producto a una convergencia económica regional*. Es esa nueva definición de la política regional de la CEE la que ha comenzado a informar el cambio de las medidas de desarrollo regional en España desde mediados de los años 80. Instrumento clave de esa política es el acceso a los fondos estructurales de la CEE (FEDER, Fondo Social Europeo, FEOGA-

Orientación) que ha obligado a definir las cuatro estrategias a que debe responder la política española de desarrollo en la etapa 1989-93:

- Consolidar los focos actuales de desarrollo económico, esto es: el Arco Mediterráneo, el Eje del Ebro, la economía de Madrid.
- Frenar el declive de la Cornisa Cantábrica.
- Expandir el Arco Mediterráneo hacia el Sudeste y el Sur de España.
- Conseguir un ajuste estructural positivo que mejore la situación de las Comunidades Autónomas menos desarrolladas (Extremadura, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Canarias).

La actuación de la política de desarrollo regional obliga al gobierno central y a los de las Comunidades Autónomas a un comportamiento diligente en sus actuaciones y coherente con esas directrices.

Es aquí donde se perciben algunas debilidades de la política de desarrollo regional en forma de retardos, mala presupuestación y reducida eficiencia de la inversión pública y actuaciones sobredimensionadas de las Comunidades Autónomas que se manifiestan en el peligroso déficit de las Haciendas Territoriales. Sería deseable realizar un balance de esta política de desarrollo regional que permitiera conocer su marcha y corregirla en los casos necesarios, no dejando las cosas para su vencimiento en 1993, cuando las situaciones sean irremediables.

Hacia cuatro conclusiones lleva la exposición anterior:

1.^ª) La movilidad de la población en el territorio favorece la reducción de las disparidades regionales y esa movilidad constituye una condición para el desarrollo del nivel de vida de los europeos en el Mercado Unico (ver Cuadro 3, columnas 2 y 3).

2.^ª) Los gatos de transferencia y la imposición progresiva mejoran apreciablemente la distribución de la renta personal en España respecto de la distribución del PIB por habitante. Perfeccionar esos mecanismos de distribución constituye un objetivo deseable al servicio de una España autonómica menos desigual (ver en el cuadro 3 la comparación de las desigualdades que muestran las columnas 3 y 4).

3.^ª) La desigualdad crítica de las Comunidades Autónomas la manifiestan con la CEE (ver cuadro 4, columna 5). Todas las Comunidades Autónomas, con excepción de Baleares, cuentan con un nivel de PIB por habitante menor que la CEE. Acercarse económicamente a Europa mediante una política de convergencia en inflación,

equilibrio exterior, déficit público y costes laborales unitarios, constituye la mejor política de desarrollo regional. Con esa política es posible el desarrollo regional. Sin ella, imposible.

4.^a) La nueva política regional de la CEE ha abandonado el enfoque de la distribución espacial del producto y trata de lograr una convergencia económica regional. Sus instrumentos básicos son los fondos estructurales y una utilización coordinada por criterios de eficiencia de las medidas de desarrollo económico. España ha comenzado a aplicar esta política y hoy necesita realizar un balance de esas actuaciones revisando las inversiones públicas, y contener las sobre-actuaciones de las Comunidades Autónomas, restableciendo el equilibrio de sus presupuestos y reformando su financiación.

CUADRO 3

Situación económica de las Comunidades Autónomas

<i>Ámbito</i>	<i>PIB tasa anual acumulativa 1985- 1990</i>	<i>PIB por Km.² 1990 España= 100</i>	<i>PIB por habitante 1990 España= 100</i>	<i>Renta familiar disponible 1987 España= 100</i>	<i>PIB por habitante 1990 CEE= 100</i>
Andalucía	5.0	74.1	70.9	82.9	54.4
Aragón	4.6	36.4	112.1	106.0	86.0
Asturias	3.6	130.3	94.8	95.8	72.7
Baleares	4.7	269.0	137.0	133.1	105.8
Canarias	4.8	261.9	93.7	95.9	71.9
Cantabria	4.3	124.6	95.4	96.0	73.2
Castilla-La Mancha	4.6	21.8	78.9	83.3	60.5
Castilla y León	4.2	32.3	90.1	92.4	69.3
Cataluña	5.0	311.0	124.7	119.9	95.6
Comunidad Valenciana	5.1	229.8	106.3	111.3	81.5
Extremadura	3.9	22.5	65.6	76.3	50.3
Galicia	4.1	102.2	80.0	87.6	61.4
Madrid	4.2	1,033.3	129.2	111.4	99.1
Murcia	5.4	103.0	84.4	91.7	64.7
Navarra	5.1	73.6	112.5	104.3	86.3
País Vasco	4.4	426.7	111.2	97.2	85.3
Rioja (La)	4.8	74.5	108.4	115.1	83.1
España	4.6	100.0	100.0	100.0	76.7

DISPARIDADES ECONÓMICO-REGIONALES EN ESPAÑA: EVALUACIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS*

José Villaverde Castro

Universidad de Cantabria

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico

1. La dinámica productiva. 2. La producción por persona: disparidades regionales y factores explicativos. 3. La productividad: evolución de las disparidades y factores explicativos. 4. Síntesis y conclusiones. –Referencias bibliográficas–.

A lo largo de las tres últimas décadas, la economía española ha experimentado transformaciones muy importantes, incluso desde el punto de vista espacial. Esta es, evidentemente, una de las razones por las que –dado que el nivel de desigualdad territorial existente en España a comienzos de los años sesenta era relativamente elevado– interesa conocer si los cambios económicos registrados han conducido a una atenuación de esas desigualdades entre Comunidades Autónomas o si, por el contrario, han propiciado la ampliación de las mismas. En consonancia con este interés, el objetivo de este ensayo es el de analizar los rasgos más característicos relacionados tanto con los niveles como con la dinámica de la producción española desde un punto de vista regional, prestando especial atención a las disparidades interregionales. Para ello, la variable básica de referencia cuyo seguimiento se va a efectuar no es otra que el valor añadido bruto (VAB) global; no obstante, puesto que las comparaciones entre los niveles absolutos del VAB de las distintas comunidades autónomas son escasamente significativas –dadas las enormes diferencias de tamaño, población, etc., existente entre ellas–, se ha optado, asimismo, por prestar atención especial a

(*) El texto es una versión resumida y modificada del Capítulo III del libro, del mismo autor, “*Los desequilibrios regionales en España*”, editado por el Instituto de Estudios Económicos.

otras dos variables que no sólo son directamente comparables entre regiones sino que, además, son más representativas de la situación económica de las mismas: nos referimos, claro está, al VAB per cápita (como indicador directo –burdo, pero útil– del nivel de desarrollo) y al VAB por empleo (como indicador indirecto de tal desarrollo). Por último, hemos de mencionar que, al objeto de evitar distorsiones debidas a las variaciones de los precios, todos los valores monetarios (correspondientes a los años 1962, 1975 y 1987) aparecen expresados en pesetas constantes de 1970, para lo cual se ha hecho uso, de los correspondientes deflatores sectoriales a nivel nacional.¹

1. La dinámica productiva

El PIB² de España, medido en pesetas constantes de 1970, alcanzó en 1962 la cifra de 1.460.653 millones de pesetas; puesto que en 1987 tal cifra se había elevado ya a 4.187.839 millones, el ritmo de su crecimiento fue, en promedio acumulativo anual, del 4,3%. Esta tasa de crecimiento, muy aceptable en su conjunto, oculta lo sucedido en cada uno de los dos subperiodos en que dividimos nuestro horizonte temporal: en el primero de ellos, el que va de 1962 a 1975, la tasa de crecimiento acumulativo anual fue del 6,2%, motivo por el cual estos años pueden calificarse, sin duda alguna, como un tiempo de expansión; por el contrario, en el segundo subperiodo –el que abarca los años 1975 a 1987– el ritmo de crecimiento del PIB se situó en un modesto 2,2% anual, lo cual avala que estos años puedan considerarse, desde una perspectiva general, como una etapa de crisis o estancamiento (cuadro 1), y ello aun cuando en el bienio 1986-87 se hubiese entrado ya en una fase de franca recuperación, que se ha prolongado a lo largo de los dos años siguientes.

Adoptando ahora el enfoque espacial en el que estamos interesados, hay que decir que las tasas de crecimiento real del PIB

(1) Los deflatores del VAB –a nivel sectorial– se han obtenido a partir del trabajo de Alcaide Guindo y Pascualena Cambra (1986) y de los distintos números de la publicación “Renta nacional de España y su distribución provincial”, del Servicio de Estudios del Banco Bilbao-Vizcaya. Aunque esta metodología plantea problemas importantes –derivados de la propia especialización productiva de las Comunidades Autónomas y de las diferencias entre sus tasas de inflación– no deja de ser, creemos, más ajustada que la que se sigue de evaluar la producción en pesetas corrientes.

(2) Naturalmente, utilizamos como sinónimos los términos VAB y PIB.

CUADRO 1
Nivel y evolución del PIB

Ambito	Niveles			Participaciones			Tasas de crecimiento		
	1962	1975	1987	1962	1975	1987	62-75	75-87	62-87
Andalucía	191174	400485	524986	13,1	12,5	12,5	5,9	2,3	4,1
Aragón	56140	106284	146722	3,8	3,3	3,5	5,0	2,7	3,9
Asturias	49587	104934	120306	3,4	3,3	2,9	5,9	1,1	3,6
Baleares	27402	61506	104095	1,9	1,9	2,5	6,4	4,5	5,5
Canarias	33913	88586	153351	2,3	2,8	3,7	7,7	4,7	6,2
Cantabria	24984	45909	53682	1,7	1,4	1,3	4,8	1,3	3,1
La Mancha	60843	115769	146156	4,2	3,6	3,5	5,1	2,0	3,6
Cast.-León	110987	196969	262156	7,6	6,1	6,3	4,5	2,4	3,5
Cataluña	290552	651124	811162	19,9	20,3	19,4	6,4	1,8	4,2
Extremadura	36182	56550	77552	2,5	1,8	1,9	3,5	2,7	3,1
Galicia	80733	180059	253039	5,5	5,6	6,0	6,4	2,9	4,7
Madrid	201738	499833	641609	13,8	15,6	15,3	7,2	2,1	4,7
Murcia	27861	67105	95239	1,9	2,1	2,3	7,0	3,0	5,0
Navarra	22333	49101	65619	1,5	1,5	1,6	6,2	2,4	4,3
País Vasco	107912	253976	262729	7,4	7,9	6,3	6,8	0,3	3,6
La Rioja	11498	22294	31480	0,8	0,7	0,8	5,2	2,9	4,1
Valencia	126815	307974	437957	8,7	9,6	10,5	7,1	3,0	5,1
España	1460653	3208459	4187839	100,0	100,0	100,0	6,2	2,2	4,3

Fuentes: BBV, "Renta nacional de España y su distribución provincial" (varios años), Alcaide Guindo y Pascualena Cambra (1985) y elaboración propia.

CUADRO 2

Evolución por estratos del PIB

<i>Estratos</i>	<i>1962-75</i>	<i>1975-87</i>	<i>1962-87</i>
0-0,9		País Vasco	
1-1,9		Asturias	
		Cantabria	
		Cataluña	
2-2,9		Andalucía	
		Aragón	
		Castilla-La Mancha	
		Extremadura	
		Galicia	
		Madrid	
		Navarra	
		La Rioja	
	Extremadura	Valencia	Aragón
3-3,9		Murcia	Asturias
			Cantabria
			Castilla-La Mancha
			Castilla y León
			Extremadura
			País Vasco
	Cantabria	Baleares	Andalucía
4-4,9	Castilla y León	Canarias	Cataluña
			Galicia
			Navarra
			Madrid
			La Rioja
	Andalucía		Baleares
5-5,9	Aragón		Murcia
	Asturias		Valencia
	Castilla-La Mancha		
	La Rioja		
	Baleares		Canarias
	Canarias		
	Cataluña		
>6	Galicia		
	Madrid		
	Murcia		
	Navarra		
	País Vasco		
	Valencia		

Fuente: Idem. Cuadro 1.

fueron siempre positivas en el ámbito regional, aunque marcadamente diferenciadas por comunidades autónomas, lo que da pie al establecimiento de unas pautas evolutivas en absoluto coincidentes. Una primera aproximación a esta problemática puede apreciarse observando el cuadro 2, en el cual se han considerado agrupaciones regionales por tramos de crecimiento del PIB del 1%. Sintéticamente, las características más sobresalientes que se desprenden del examen detenido de este cuadro, y del cuadro anterior, son las siguientes:

1. En el primer subperiodo ninguna región experimentó tasas de crecimiento del PIB inferiores al 3,5% anual acumulativo; no obstante, valores por encima de la media nacional fueron registrados no sólo en Madrid, Cataluña y el País Vasco (las regiones inicialmente más desarrolladas) sino, también, en Galicia, en los dos archipiélagos, en Murcia y en Valencia; obviamente, este tipo de conducta nos lleva a sostener que el despegue de las comunidades autónomas del arco mediterráneo y de las regiones insulares no es algo que –como algunas veces se ha dado a entender– surja exclusivamente en los últimos años sino que empieza a gestarse, ya, en la fase de expansión de nuestra economía.

2. En el segundo subperiodo, por el contrario, las tasas de crecimiento económico se redujeron drásticamente en todas las regiones (el impacto de la crisis se dejó sentir en todas ellas sin excepción alguna, produciéndose una pérdida de dinamismo generalizada) y, como veremos más adelante, aumentó su dispersión de forma considerable: además, en esta etapa crítica ocurre que algunas regiones que habían crecido a ritmos más que aceptables en los años anteriores, vieron muy mermada la tasa de expansión de su PIB: el ejemplo por excelencia de esta dinámica recesiva es, a todas luces, el protagonizado por el País Vasco, que pasa de un crecimiento medio anual del 6,8% en la primera etapa a otro del 0,3% en la segunda; el corolario evidente de todo este proceder es que, al menos en parte, en estos años de estancamiento económico se observa un cierto desplazamiento en los tradicionales ejes de desarrollo del país.

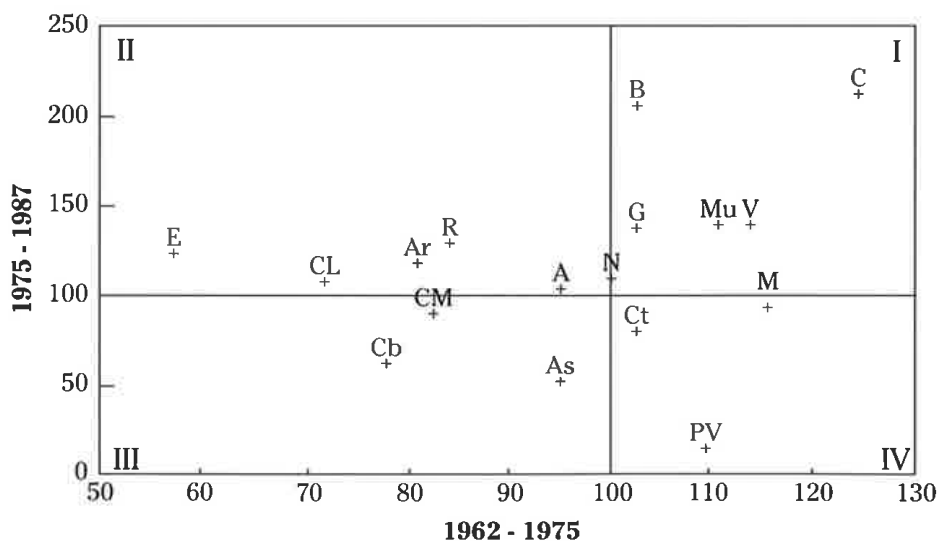
3. Por último, y tomando como horizonte temporal la totalidad del periodo, las regiones que experimentaron una evolución económica más comprometida fueron las de Extremadura y Cantabria (sus tasas promedio de crecimiento, las más bajas de todas, apenas superaron el 3% anual) y las que alcanzaron un desarrollo más sólido fueron las regiones de Canarias y Baleares que, con tasas iguales

o superiores al 5,5%, se constituyen en las áreas privilegiadas del desarrollo español de estos años.

Una forma algo más precisa de identificar los cambios mencionados en el valor de la producción consiste en comparar los ritmos de crecimiento del PIB de cada región, en cada uno de los cortes temporales dados, con los correspondientes a nivel nacional. De esta forma obtenemos (véase el gráfico 1) una primera clasificación regional de notable interés en todo lo que concierne a la vertiente productiva en sentido amplio: En concreto, con tasas de crecimiento superiores a la media del país en los dos superperiodos (constituyendo, por tanto, lo que denominaremos regiones del tipo I) se encuentran los dos archipiélagos, Galicia, Murcia y Valencia, mientras que con tasas de variación permanentemente menores que la media nacional (regiones del tipo III) hay que considerar a Asturias, Cantabria y Castilla-La Mancha; por otro lado, con un comportamiento que, en términos de la media nacional, fue inicialmente expansivo y posteriormente contractivo (regiones del tipo IV) hay

GRÁFICO 1

Pautas de crecimiento del PIB



que contabilizar a Cataluña, Madrid y el País Vasco, mientras que con el perfil de conducta opuesto (regiones del tipo II) nos encontramos con las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y La Rioja; finalmente, Navarra anotó un crecimiento neutral en el primer subperiodo y más expansivo que la media nacional en el segundo, razón por la cual esta comunidad autónoma aparece ubicada en una posición intermedia entre las regiones de los tipo I y II.

2. La producción por persona: disparidades regionales y factores explicativos

Aun cuando toda la información anterior tiene, evidentemente, su relevancia práctica –pues permite una primera catalogación productiva de las regiones españolas–, más interesante desde un óptica económica es conocer el grado de desarrollo regional y su evolución a lo largo del tiempo. Para lograr esto, y pese a todas las críticas metodológicas vertidas al respecto, vamos a tomar como variable de referencia la conducta seguida por el PIB per cápita, dado que, de todos los indicadores simples, sigue siendo el más representativo. A nivel nacional, el valor de esta variable era, en 1962, de 47.262 pesetas constantes de 1970 y , en 1987, de 108.195 pesetas; este resultado supone que, en el cuarto de siglo largo que cubre el análisis, se ha conseguido un crecimiento acumulativo anual del orden del 3,4%, tasa de expansión que, sin embargo, se desglosa en una del 5,1% durante la primera fase y en otra del 1,6% durante la segunda (cuadro 3); naturalmente, estos porcentajes de crecimiento, inferiores a los registrados por el PIB agregado, ponen de manifiesto indirectamente el aumento de población que ha tenido lugar durante el transcurso del período objeto de atención.

Retornando de nuevo a la órbita regional, el nivel alcanzado por el PIB por persona en las diecisiete Comunidades Autónomas refleja la existencia de profundas diferencias en cualquiera de los tres años tomados como base de referencia, lo que nos ilustra, en definitiva, sobre la circunstancia, inequívoca, de que los niveles de desarrollo regionales en nuestro país eran, y siguen siendo, muy distintos entre sí. Observando atentamente el cuadro 3 se aprecia con toda nitidez que, en 1962 y en 1975, las regiones de Galicia, Canarias, del centro (menos Madrid) y del sur de España eran las zonas

CUADRO 3**Nivel y evolución del PIB per cápita**

<i>Ámbito</i>	<i>Niveles</i>			<i>Participaciones</i>			<i>Tasas de crecimiento</i>		
	1962	1975	1987	1962	1975	1987	62-75	75-87	62-87
Andalucía	32321	64946	77507	68,4	72,4	71,6	5,5	1,5	3,6
Aragón	50431	90709	121508	106,7	101,1	112,3	4,6	2,5	3,6
Asturias	49602	95918	106015	105,0	106,9	98,0	5,2	0,8	3,1
Baleares	60027	104142	155088	127,0	116,1	143,3	4,3	3,4	3,9
Canarias	34998	69041	106272	74,0	77,0	98,2	5,4	3,7	4,5
Cantabria	57028	94096	101998	120,7	104,9	94,3	3,9	0,7	2,4
La Mancha	31422	70359	86606	66,5	78,4	80,0	6,4	1,7	4,1
Cast.-León	39393	77373	100029	83,4	86,2	92,5	5,3	2,2	3,8
Cataluña	71001	115292	133417	150,2	128,5	123,3	3,8	1,2	2,6
Extremadura	26927	52634	70921	57,0	58,7	65,5	5,3	2,5	3,9
Galicia	31001	67221	88929	65,6	74,9	82,2	6,1	2,4	4,3
Madrid	73019	115050	131109	154,5	128,2	121,2	3,6	1,1	2,4
Murcia	34532	76351	94586	73,1	85,1	87,4	6,3	1,8	4,1
Navarra	54246	101870	126458	114,8	113,5	116,9	5,0	1,8	3,4
País Vasco	74897	123710	119907	158,5	137,9	110,8	3,9	-0,3	1,9
La Rioja	49732	92814	121873	105,2	103,5	112,6	4,9	2,3	3,7
Valencia	49404	91187	116658	104,5	101,6	107,8	4,8	2,1	3,5
España	47262	89718	108195	100,0	100,0	100,0	5,1	1,6	3,4

Fuente: Idem. Cuadro 1.

CUADRO 4
Evolución por estratos del PIB per cápita

<i>Estratos</i>	<i>1962-75</i>	<i>1975-87</i>	<i>1962-87</i>
<0		País Vasco	
0-0,9		Asturias Cantabria	
1-1,9		Andalucía Castilla-La Mancha Cataluña Madrid Murcia Navarra	País Vasco
2-2,9		Aragón Castilla y León Extremadura Galicia La Rioja Valencia	Cantabria Cataluña Madrid
3-3,9	Cantabria Cataluña Madrid País Vasco	Baleares Canarias	Andalucía Aragón Asturias Baleares Castilla y León Extremadura Navarra La Rioja Valencia
4-4,9	Aragón Baleares La Rioja Valencia		Canarias Castilla-La Mancha Galicia Murcia
5-5,9	Andalucía Asturias Canarias Castilla y León Extremadura Navarra		
>6	Castilla-La Mancha Galicia Murcia		

Fuente: Idem. Cuadro 1.

más deprimidas del país, mientras que las regiones más prósperas coincidían con las situadas en los vértices del triángulo dorado formado por Madrid, Cataluña y el País Vasco; sin embargo, tras un cuarto de siglo de una dinámica regional bastante desigual (singularmente acentuada en los años de crisis económica), en 1987 aparecen plasmadas algunas modificaciones de enorme transcendencia: por un lado, y como simples botones de muestra, tenemos que el País Vasco no sólo deja de ser la región más desarrollada de España, sino que, además, deja de pertenecer al grupo de cabeza de las regiones más avanzadas (hay seis Comunidades Autónomas con un PIB por persona superior al vasco), algo que también sucede en Cantabria; y, por otro lado, Baleares mejora posiciones de forma tan contundente que, en 1987, es ya —en función de su PIB per cápita— la región más desarrollada del país, al tiempo que Canarias, que partía de cotas inferiores, se sitúa en el año terminal en una posición intermedia. El cuadro 4, construido a semejanza del 2, ratifica con toda precisión estos resultados.

Pese a que es cierto que una transformación estructural de esta índole es, en definitiva, el resultado de múltiples influencias de distintos signo, parece útil preguntarse por algunos de los factores socioeconómicos que, probablemente, han actuado de forma más contundente para determinar las desigualdades existentes entre los niveles (y la evolución) del PIB per cápita de las Comunidades Autónomas españolas. Al respecto, y de acuerdo con el análisis económico más convencional, es lógico sostener que la propia distribución sectorial del empleo ha debido ser una de las claves explicativas de las diferencias de niveles, debiéndose cumplir la hipótesis de que, cuanto mayor sea la participación del empleo agrario en el total menor debería ser el nivel del PIB per cápita;³ asimismo, y permaneciendo todo lo demás igual, otro factor que necesariamente ha tenido que influir, directa y decisivamente, sobre el nivel (y evolución) del PIB per cápita en las distintas regiones es la tasa de actividad de su población. La contrastación empírica de ambas hipótesis en nuestro caso, mediante un sencillo análisis de correlación, nos lleva (véanse los resultados del cuadro 5) a las dos conclusiones siguientes:

(3) Esta hipótesis parte del reconocimiento de la evidencia empírica, según la cual la productividad del sector primario es, normalmente, menor que la del resto de los sectores productivos.

CUADRO 5**Coefficientes de correlación del PIB per cápita con la estructura sectorial del empleo y la tasa de actividad global**

<i>Años</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Servicios</i>	<i>Tasa de actividad</i>
1962	-0,943	0,905	0,721	0,648
1975	-0,830	0,869	0,265	0,331
1987	-0,779	0,419	0,470	0,535

Fuente: Elaboración propia

1.- El nivel del PIB por habitante está negativamente correlacionado con el peso que el empleo primario tiene en el empleo total, aunque cada vez en menor proporción; por el contrario, el nivel del PIB por persona se encuentra positivamente correlacionado con las participaciones relativas que el empleo en los sectores industrial y terciario tienen en la ocupación total, aunque de manera diferenciada: en lo que afecta al sector industrial, el grado de correlación exhibe una tendencia decreciente (muy acusada en el segundo corte), mientras que en lo referente a los servicios se ha seguido una dinámica en forma de V (aunque, también, en sentido descendente) difícil de explicar: y,

2.- La correlación entre el PIB per cápita y la tasa de actividad de la población sigue una pauta muy similar a la descrita con relación al peso del empleo del sector servicios (trayectoria en forma de V), bien que algo menos pronunciada en sus valores extremos.

Insistiendo un poco más sobre las diferencias apuntadas en relación al desarrollo regional español, es conveniente prestar atención pormenorizada a los niveles y a la evolución de las disparidades interregionales del PIB por habitante. Comenzando el análisis por la aplicación del método de los cuartiles, el cuadro 6 –que muestra el grado de concentración espacial de la producción– nos indica que los resultados básicos que se obtienen son los dos siguientes: en primer lugar, el 25% de la población que vivía en 1962 en las regiones que tenían un PIB por persona más elevado absorbía el 38,3% de la producción, mientras que el 25% de la población que habitaba en las regiones que disponían de un PIB por persona

más bajo recibía sólo el 16,2% de la producción; y, en segundo lugar, estas diferencias en la distribución regional del PIB han ido reduciéndose con el paso del tiempo, aunque de manera bastante más acentuada en la primera etapa que en la segunda. Otras medidas de dispersión (véase el abanico de las mismas en el cuadro 7) corroboran plenamente los dos resultados anteriores, por lo que no es necesario insistir sobre este particular; en todo caso, puede ser útil recordar que –como es de sobra conocido– las disparidades interregionales se manifiestan, sustantivamente, en un doble sentido: por un lado, en una oposición del tipo centro-periferia y, por otro, en una confrontación del tipo norte-sur (o, más bien, nordeste-sudoeste); no obstante, tampoco hay que cargar las tintas en esta cuestión, pues el sistema dualista que se da en España es mucho menos acusado (más diversificado, por lo tanto) del que se manifiesta en otras latitudes, incluso eurocomunitarias.

Examinada esta cuestión, ¿cómo se puede explicar, al menos de forma tentativa, la evolución de las disparidades? Pese a que se trata de una tarea nada sencilla, a la hora de intentar responder a esta pregunta se pueden adoptar, cuando menos, dos perspectivas distintas, aunque manifiestamente complementarias: por un lado, es posible analizar por separado la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y de la población, y extraer las conclusiones pertinentes, y, por otro, se puede indagar sobre la propia dinámica regional del PIB per cápita y obtener, también, los resultados oportunos; en nuestro caso, y por razones de índole pragmática, abordamos los dos procedimientos.

CUADRO 6

Cuartiles PIB per cápita

% acumulado de población	% acumulado del PIB		
	1962	1975	1987
25	38,3	32,7	31,0
50	65,4	61,0	59,1
75	83,8	82,2	81,9

Fuente: ídem Cuadro 5.

Por lo que se refiere al primero de los enfoques, recordemos algo tan elemental como que, siendo el PIB por habitante el cociente entre el valor del PIB y el volumen de la población, es evidente que la dinámica de la primera variable depende íntimamente de la evolución correspondiente de las dos últimas: como es obvio, la dependencia es directa del ritmo de crecimiento del PIB e inversa de la variación de la población. Por ello, aglutinando las regiones en tres grupos (con niveles del PIB por persona respectivamente igual,⁴ menor o mayor que la media nacional), y calculando para cada uno de estos grupos la variación de su PIB y de su población, se pueden extraer (según se desprende de la información recogida en el cuadro 8) las conclusiones siguientes: En primer lugar, la población ha crecido más rápidamente en las regiones en las que el nivel del PIB por persona era, inicialmente, más elevado; en consecuencia, se sigue que la dinámica demográfica ha contribuido a la reducción de las disparidades del PIB per cápita, tanto en el conjunto del periodo analizado como en cualquiera de los dos subperiodos en que aquél se ha dividido; y, en segundo lugar, la evolución del PIB regional ha sido tal que, en el primer subperiodo, ha contribuido positivamente al incremento de las disparidades interregionales (también ha aumentado más en las regiones con un valor inicial por habitante superior a la media nacional), mientras que en el segundo ha operado en sentido radicalmente opuesto; en conjunto, sin embargo, se puede afirmar que el crecimiento regional del PIB ha actuado en orden a ampliar, matizadamente, las disparidades interregionales en los niveles de desarrollo.

Continuando con este mismo enfoque, pero moviéndonos ahora en un plano analítico totalmente desagregado, y en base al empleo conjunto de las tres variables en juego (el PIB, la población y el PIB per cápita), se puede acometer la realización de una nueva tipología regional que nos de cuenta, para cada comunidad autónoma, no sólo de cuál ha sido la evolución relativa de su producción por persona (lo cual hacemos más adelante) sino, también, y sobre todo, de cuál ha sido la aportación productiva y la aportación demográfica a esa transformación. La aplicación de este criterio taxonómico permite –como norma general– diferenciar entre seis tipos económicos regionales, tal y como se presenta gráficamente en el gráfico 2; de acuerdo con la misma, y refiriéndonos exclusivamente a la totalidad del período cubierto por el estudio, se obtienen los siguientes resultados:

(4) Todas aquellas regiones cuyo PIB per cápita estaba comprendido entre +/- 10% de la media nacional.

CUADRO 7**Nivel y evolución de las disparidades en el PIB per cápita**

<i>Indicador</i>	<i>Nivel</i>			<i>Evolución (%)</i>		
	1962	1975	1987	1962-75	1975-87	1962-87
Media	48,234	88,426	109,346	83.33	23.66	126.70
Desviación típica	15,018	19,480	21,298	29.71	9.33	41.82
C. de Variación						
CV1	0.3114	0.2203	0.1948	(29.25)	(11.58)	(37.44)
CV2	0.0969	0.0485	0.0379	(49.94)	(21.83)	(60.87)
Desviación media	0.0188	0.0129	0.0108	(31.24)	(16.53)	(42.61)
Desviación media cuadrática	0.0279	0.0197	0.0173	(29.32)	(12.38)	(38.07)
C. de Florence	0.8405	0.8903	0.9084	5.98	2.04	8.09
C. Correlación	0.9350	0.9694	0.9757	3.64	0.65	4.36
C. de Gini	0.1964	0.1372	0.1162	(30.14)	(15.34)	(40.86)
C. de Theil	0.0625	0.0301	0.0215	(51.79)	(28.67)	(65.61)
C. de variación ponderado	0.3525	0.2490	0.2032	(29.36)	(18.42)	(42.37)
Log. C. de variación	0.0066	0.0048	0.0042	(28.11)	(12.50)	(37.10)

Fuente: Idem cuadro 5.

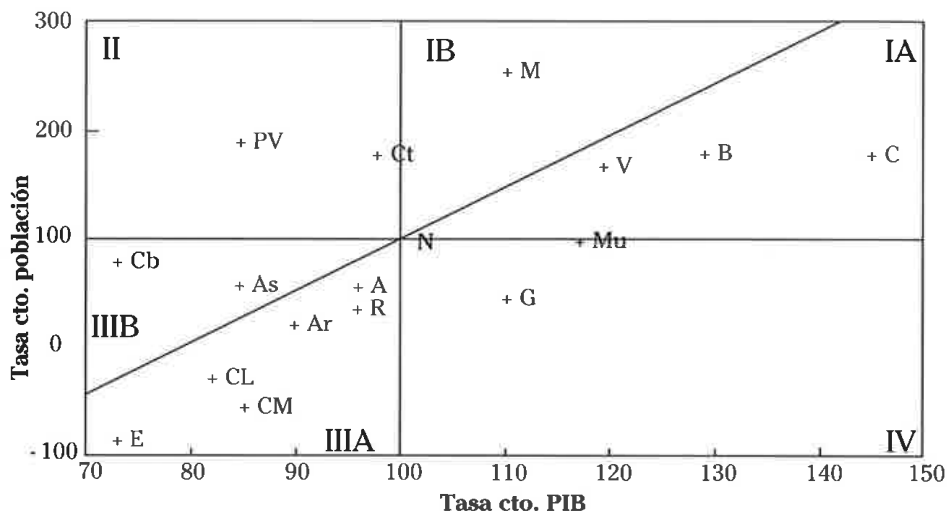
CUADRO 8**Evolución del PIB y de la población por grupos de regiones según su PIB per cápita**

Niveles	1962-72	1975-87	1962-87
Tasa de crecimiento del PIB			
Media	6,3	2,5	4,5
<Media	-0,1	0,6	0,3
>Media	2,5	0,8	1,6
Tasa de crecimiento de la población			
Media	1,6	0,6	1,2
< Media	-0,1	0,6	0,3
> Media	2,5	0,8	1,6

Fuente: Idem Cuadro 5.

GRÁFICO 2

**Pautas del Cto. del PIB de la población
y del PIB per cápita (1962-1987)**



NOTA: La línea inclinada muestra las combinaciones de tasas de cto. del PIB y de la población que generan una tasa de cto. del PIB per cápita igual a la media nacional.

1.-Entre las regiones que han incrementado su PIB per cápita por encima de lo que lo ha hecho la media nacional se distinguen tres grupos:

a) En primer lugar, las comunidades del tipo IA (que son aquellas que no sólo han registrado aumentos del PIB y de la población superiores a las correspondientes medias nacionales sino que, además, su incremento del PIB fue proporcionalmente mayor que el de la población y que, por lo tanto, son –al menos en términos relativos– las verdaderas artífices del desarrollo español); este grupo incluye a las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias y Valencia;

b) A continuación, las comunidades del tipo IIA (que son las regiones en las que, pese a que la producción y la población han sido menos expansivas que la media nacional, la producción aumentó más rápidamente que la población); este bloque comprende a las regiones de Andalucía, Aragón, Extremadura, La Rioja y las dos Castillas;

c) Por último, se encuentran las comunidades del tipo IV (que son aquellas regiones en las que la producción ha sido más expansiva que la media nacional y la población menos dinámica), que sólo cuentan con la presencia de Galicia; además, y como caso particular, cabe incluir en este grupo a la comunidad murciana, que –por haber crecido demográficamente al mismo ritmo que el conjunto del país y productivamente por encima de él– se encuentra en una posición intermedia entre las regiones del tipo IV y las del tipo IA; y,

2.–Entre las regiones que han perdido posiciones en su PIB por habitante con relación a la media del país tenemos, también, las tres clases siguientes:

a') Las del tipo II que –con un comportamiento opuesto a las del tipo IV– incluye a las regiones de Cataluña y el País Vasco;

b') Las del tipo IIIB que –equivalentes a las del IIIA, pero con un aumento de la producción proporcionalmente menor que el de la población– agrupa a las regiones de Asturias y Cantabria; y, finalmente,

c') Las del tipo IB que –con un crecimiento del PIB y la población superiores a la media nacional, aunque sesgado en favor de la población– únicamente incluye a la región de Madrid. Mención aparte merece, por último, la región de Navarra, que –por haber crecido en cada una de las tres magnitudes prácticamente al mismo ritmo que la media nacional– se sitúa en una posición central en las tres variables consideradas, no pudiendo englobarse, en consecuencia, en ninguna de las seis clases analizadas.

A modo de conclusión, importa reseñar que –aún cuando en los procesos de crecimiento económico las regiones más ricas (prácticamente todas las incluidas en los tres grupos mencionados) suelen perder presencia en el concierto nacional, pero creciendo (Madrid es el ejemplo por antonomasia de este perfil evolutivo)–, éste no ha sido el caso de las regiones de la cornisa cantábrica y, en menor medida, de Cataluña, motivo por el cual se puede hablar, hasta cierto punto, de una dinámica regional española un tanto atípica.

En cuanto al segundo de los enfoques explicativos de la pauta temporal de las disparidades a que hacíamos alusión previamente, su planteamiento consiste en responder a la pregunta de cuál ha sido el papel de las regiones en la evolución (a la baja en nuestro caso) de tales disparidades. Sobre este particular, es evidente que algunas Comunidades Autónomas habrán contribuido con su desarrollo a la ampliación de las mismas, mientras que la conducta seguida por el PIB per cápita en otras habrá coadyuvado a su reduc-

ción. Refiriéndonos inicialmente al cuarto de siglo examinado, se advierte (gráfico 3) que, entre las comunidades que han operado como instrumento de ampliación de las disparidades interregionales, tenemos, por el lado positivo (conformando así las regiones tipo I, que se encuentran en una posición relativa de desarrollo acelerado), a Aragón, Baleares, La Rioja y Valencia y, por el lado negativo (tipo III o economías subdesarrolladas), a ninguna región; a su vez, entre las comunidades autónomas que han cooperado en la reducción de las disparidades, las que han mostrado una actitud más dinámica que la media nacional, siendo su nivel inicial inferior al de ésta (regiones del tipo II), son las regiones de Andalucía, Canarias, ambas Castillas, Extremadura, Galicia y Murcia, mientras que las que han operado en sentido contrario (tipo IV o economías maduras) son todas las demás, con la salvedad de Navarra, que ha mantenido a este apartado una posición neutral. Por subperiodos, el único dato que merece la pena reseñar es que, en el primero de ellos, solamente Asturias (por la vertiente positiva) actuó como región acrecentadora de las disparidades, mientras que, por el contrario, en el segundo subperiodo fueron seis las regiones que actuaron en esa misma dirección: una (Andalucía) con una contribución negativa y cinco (Aragón, Baleares, Navarra, La Rioja y Valencia) con una aportación positiva.

Como complemento, parcial al menos, de la tipología anterior, señalemos también que, haciendo abstracción del nivel de partida alcanzado por el PIB per cápita, y atendiendo únicamente a su evolución temporal, accedemos a una nueva taxonomía regional que tiene, igualmente, su utilidad en el empeño de mejorar nuestro conocimiento sobre la verdadera ubicación de cada una de las regiones españolas. Así, vemos en el gráfico 4 que Canarias, Galicia, las dos Castillas, Extremadura y Murcia son regiones que, permanentemente, han incrementado su PIB por persona por encima de la media nacional (regiones del tipo I), mientras que las comunidades de Cantabria, País Vasco, Cataluña y Madrid lo han hecho siempre por debajo de aquella (tipo III); por otro lado, Andalucía y Asturias empeoraron su posición relativa en el segundo subperiodo (regiones del tipo IV), al tiempo que el resto de las Comunidades Autónomas mejoraron su posición frente a la media del país en ese mismo subperiodo (tipo II). Aunque nunca como norma, una conclusión tentativa –pero, quizá, algo apresurada– que se deriva de los comportamientos reseñados, nos llevaría a apuntar la existencia de unas pautas de conducta regionales que, en términos de la figura estudiada, siguen la dirección de las agujas del reloj.

GRÁFICO 3

Niveles y pautas de crecimiento del PIB per cápita

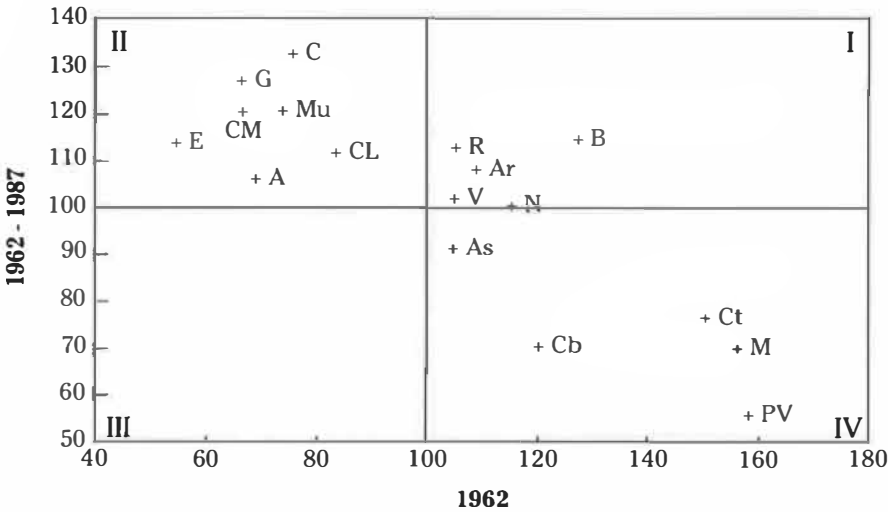
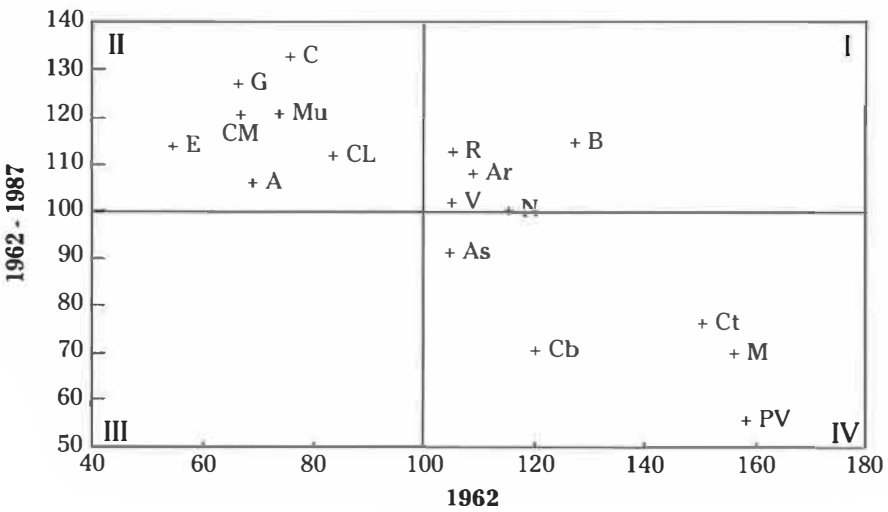


GRÁFICO 4

Pautas de crecimiento del PIB per cápita



3. La productividad: evolución de las disparidades y factores explicativos

La productividad aparente del factor trabajo a nivel nacional, que en 1962 no alcanzaba las 117.000 pesetas (constantes de 1970), superaba en 1987 las 336.000, lo que representa un incremento anual acumulativo del 4,3%, que se desglosa en un aumento muy sustancial durante el primer superperiodo (5,7%) y en otro más modesto (2,8%) durante el segundo (cuadro 9). A la luz de estas cifras, y puesto que el crecimiento medio de la productividad coincide con el alcanzado por el PIB, se deduce, lógicamente, que el número de empleos existente en el conjunto de la economía no experimentó ninguna variación (apreciable) a lo largo del periodo 1962-1987.⁵

Al igual que sucediera al referirnos al PIB por persona desde una perspectiva regional, las diferencias de productividad manifiestas en el ámbito de las diecisiete Comunidades Autónomas –tanto en nivel como en ritmo de variación– son dignas de ser tenidas en cuenta, pese a ser de menor entidad que las del PIB per cápita. El propio cuadro 9, en el que aparecen expresados los niveles absolutos y relativos de la productividad, es bastante ilustrativo sobre el particular, ya que ofrece una perspectiva general de la situación. Aún así, el cómputo del nivel y la evolución de algunos indicadores de dispersión nos permite obtener un panorama global de las disparidades interregionales en materia de productividad algo más afinado que el obtenido a partir del cuadro anterior. Concretamente, y haciendo uso del enfoque de los cuartiles, la distribución regional de la producción y del empleo nos lleva a afirmar (cuadro 10) los siguientes extremos: Como el 25% del empleo generado en las regiones más productivas suministra –dependiendo del año de referencia– entre el 35,2 y el 29% del PIB total, mientras que el 25% del empleo correspondiente a las regiones menos productivas del país aporta sólo entre el 17,5 y el 20,4% del PIB total, se sigue, en primer lugar, que el grado de concentración de la productividad regional es importante, aunque menor que el del PIB per cápita, y, en segundo lugar, que tal grado de concentración ha ido disminuyendo con el paso del tiempo. Naturalmente, el resto de los indicadores de disparidad reseñados en el cuadro 11 –con los matices propios de ca-

(5) De hecho el número de empleos en 1962 era 12.487.429 y en 1987 de 12.489.883. Para no incurrir en ninguna apreciación errónea, obsérvese que estamos refiriéndonos al número de empleos y no al de personas ocupadas, el cual se redujo a una tasa acumulativa anual del 0,3%.

da uno de ellos– nos permiten corroborar la afirmación anterior de que las disparidades interregionales se han ido reduciendo de forma generalizada con el paso de los años, al tiempo que dan pie a señalar que esto ha sucedido con algo más de intensidad en la segunda etapa que en la primera.

CUADRO 9

Nivel y evolución de la productividad

<i>Ámbito</i>	<i>Niveles</i>			<i>Participaciones</i>			<i>Tasas de crecimiento</i>		
	1962	1975	1987	1962	1975	1987	62-75	75-87	62-87
Andalucía	95884	212798	303180	82,0	88,6	90,2	6,3	3,0	4,7
Aragón	115396	237719	352867	98,6	98,9	105,0	5,7	3,3	4,6
Asturias	115078	244260	327809	98,4	101,6	97,5	6,0	2,5	4,3
Baleares	124838	242819	334603	106,7	101,0	99,5	5,3	2,7	4,0
Canarias	98441	219707	330142	84,1	91,4	98,2	6,4	3,5	5,0
Cantabria	123561	233753	309763	105,6	97,3	92,1	5,0	2,4	3,7
C.-La Mancha	87494	198438	292254	74,8	82,6	86,9	6,5	3,3	4,9
C.-León	94433	202726	314072	80,7	84,4	93,4	6,1	3,7	4,9
Cataluña	157523	286460	377320	134,7	119,2	112,2	4,7	2,3	3,6
Extremadura	80049	155528	261735	68,4	64,7	77,9	5,2	4,4	4,9
Galicia	70472	145608	237417	60,2	60,6	70,6	5,7	4,2	5,0
Madrid	174137	301740	391106	148,9	125,6	116,3	4,3	2,2	3,3
Murcia	98763	230048	321862	84,4	95,7	95,7	6,7	2,8	4,8
Navarra	122440	259656	368853	104,7	108,0	109,7	6,0	3,0	4,5
País Vasco	162543	318945	399892	138,9	132,7	119,0	5,3	1,9	3,7
La Rioja	108677	219862	344420	92,9	91,5	102,5	5,6	3,8	4,7
Valencia	114962	241283	340770	98,3	100,4	101,4	5,9	2,9	4,4
España	116983	240312	336159	100,0	100,0	100,0	5,5	2,8	4,3

Fuente: Idem. Cuadro 1.

Explicar las causas de estas diferencias –tan sustanciales en todo caso– en los niveles iniciales y en los ritmos de variación de la productividad regional puede realizarse, de forma equivalente a como se hizo con las disparidades del PIB por habitante, a partir de dos análisis complementarios: en primer lugar, examinando simultáneamente la evolución de la producción, del empleo y de la productividad, y, en segundo lugar, observando sólo el nivel y la variación de esta última magnitud.

Tomando en consideración el primero de los planteamientos, y empleando la misma agrupación regional que fue utilizada para estructurar las regiones en el cuadro 8, se pueden extraer las siguientes conclusiones (ver cuadro 12):

CUADRO 10

Cuartiles de la productividad

% acumulado del empleo	% acumulado del PIB	
	1962	1975 1987
25	35,2	31,4 29,0
50	61,7	58,6 55,7
75	82,5	81,7 79,6

Fuente: Idem Cuadro 5.

CUADRO 11

Nivel y evolución de las disparidades en la productividad

Indicadores	Nivel			Evolución (%)		
	1962	1975	1987	1962-75	1975-87	1962-87
Media	114,394	232,432	329,886	103.19	41.93	188.38
Desviación típica	27,773	43,728	41,548	57.45	(4.99)	49.60
C. de Variación						
CV1	0.2428	0.1881	0.1259	(22.51)	(33.05)	(48.12)
CV2	0.0589	0.0354	0.0159	(39.95)	(55.19)	(73.09)
Desviación media	0.0141	0.0101	0.0067	(28.19)	(33.51)	(52.26)
Desviación media						
cuadrática	0.0216	0.0160	0.0106	(26.17)	(33.62)	(50.99)
C. de Florence	0.8800	0.9138	0.9427	3.84	3.16	7.12
C. Correlación	0.9613	0.9805	0.9912	2.00	1.09	3.11
C. de Gini	0.1565	0.1181	0.0776	(24.54)	(34.29)	(50.42)
C. de Theil	0.0391	0.0227	0.0100	(41.94)	(55.95)	(74.42)
C. de variación						
ponderado	0.2897	0.2194	0.1427	(24.29)	(34.95)	(50.75)
Log. C. de variación	0.0021	0.0017	0.0012	(16.96)	(33.58)	(44.85)

Fuente: Idem Cuadro 5.

CUADRO 12
**Evolución del PIB y del empleo por grupos de regiones
 según su productividad**

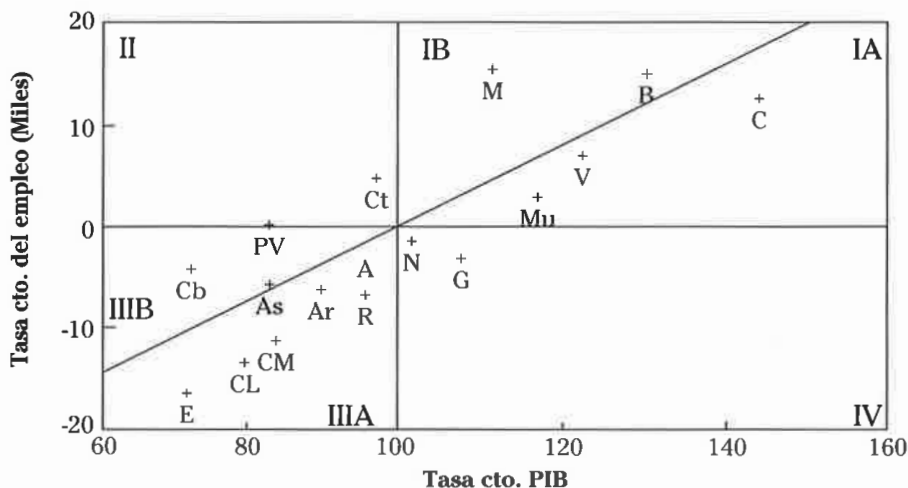
<i>Niveles</i>	<i>1962-72</i>	<i>1975-87</i>	<i>1962-87</i>
Tasa de cto. del PIB			
Media	6,2	2,9	4,5
<Media	5,6	2,4	4,2
>Media	6,8	1,7	4,3
Tasa de cto. del empleo			
Media	0,4	0,0	0,1
<Media	-0,5	-1,1	-0,6
>Media	2,0	-0,5	0,8

Fuente: Idem Cuadro 5.

a) La evolución del PIB por regiones ha contribuido a ampliar las disparidades en el primer subperiodo (en el que el VAB creció en relación directa al nivel inicial de la productividad), a la reducción (matizada) de las mismas en el segundo subperiodo, y, en su conjunto, al aumento (también matizado) de la dispersión; y

b) La dinámica ocupacional ha contribuido, en términos generales, a rebajar las discrepancias de productividad entre las regiones, ya que los empleos han crecido menos en aquellas Comunidades Autónomas cuyo nivel inicial de productividad era más bajo; de hecho, las regiones que registraban valores de la productividad inferiores a la media nacional vieron reducido su número de empleos tanto en la totalidad del periodo como en cada una de las dos etapas estudiadas, circunstancia que también se produjo en las regiones con un nivel de productividad superior a la media nacional, aunque sólo en la segunda fase temporal del análisis.

GRÁFICO 5

Pautas de Cto. del PIB, del empleo
y de la productividad (1962-1987)

NOTA: La línea inclinada muestra las combinaciones de tasas de cto. del PIB y del empleo que generan una tasa de cto. de la productividad igual a la media nacional.

Manteniendo el mismo enfoque que en el punto anterior, pero desagregando completamente el tratamiento desde el punto de vista territorial, accedemos a una nueva tipología regional que tiene gran transcendencia, porque permite conocer no sólo cuál ha sido la evolución de la productividad de cada región en relación a la nacional sino que, además, nos ilustra sobre la contribución de la producción y del empleo a tal dinámica evolutiva.⁶ En este sentido, tal y como se aprecia en el gráfico 5, entre las regiones cuya productividad ha crecido por encima de la media nacional nos enfrentamos con varias posibilidades:

a.—Por un lado se aglutinan las regiones de Canarias, Murcia y Valencia que anotaron aumentos de la producción y del empleo su-

(6) Véase, al respecto, el excelente trabajo de Camagni y Cappellin (1985), que sirve de guía al nuestro.

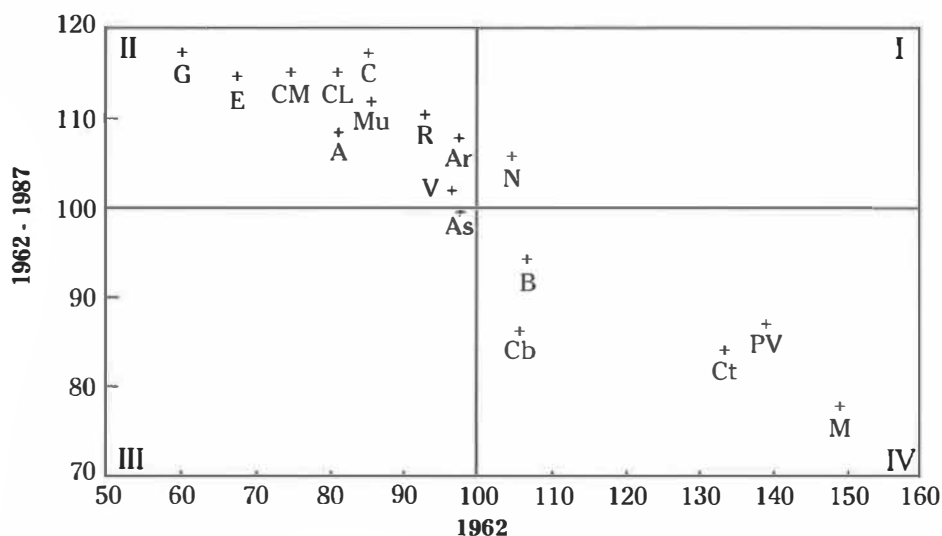
periores a la media nacional, bien que de mayor enjundia los primeros que los segundos (regiones del tipo IA); son las regiones que se encuentran en un “*círculo virtuoso*”, que siguen un proceso de desarrollo (en el plano técnico y organizativo) similar al experimentado con anterioridad por algunas regiones más avanzadas.

b) Por otro lado se agrupan las comunidades de Galicia y Navarra, que registraron variaciones del PIB y del empleo respectivamente superiores e inferiores a la media nacional (regiones del tipo IV); se trata de regiones en “*reestructuración*”, en las que, en consecuencia, se ha hecho un esfuerzo reorganizativo importante;

c) Finalmente, se contabilizan las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, las dos Castillas, Extremadura y La Rioja, las cuales tuvieron un desarrollo de la producción y del empleo menos dinámico que en el conjunto del país; pese a ello, el avance de la producción fue mayor que el del empleo, que (como nota adicional) siempre fue negativo (tipo IIIA); se trata de regiones que han experimentado un cierto proceso de “*eliminación*” de algunas de sus producciones ineficientes.

GRÁFICO 6

Niveles y pautas de crecimiento de la productividad



En cuanto a las comunidades autónomas cuya productividad creció a una tasa inferior a la experimentada por la media nacional, tenemos los casos siguientes:

a') Con crecimientos superiores a la media del país, pero más sustanciales en la vertiente del empleo que en la de la producción, están las regiones de Madrid y de Baleares (regiones tipo IB); se trata de comunidades que han registrado una expansión económica de tipo *"trabajo intensivo"*;

b') Con tasas de crecimiento inferiores en ambas variables, pero proporcionalmente más reducidas en la producción que en el empleo, se encuentra únicamente la comunidad autónoma de Cantabria (región del tipo IIB), que constituye el mejor ejemplo de una zona en proceso de *"desindustrialización"*; y

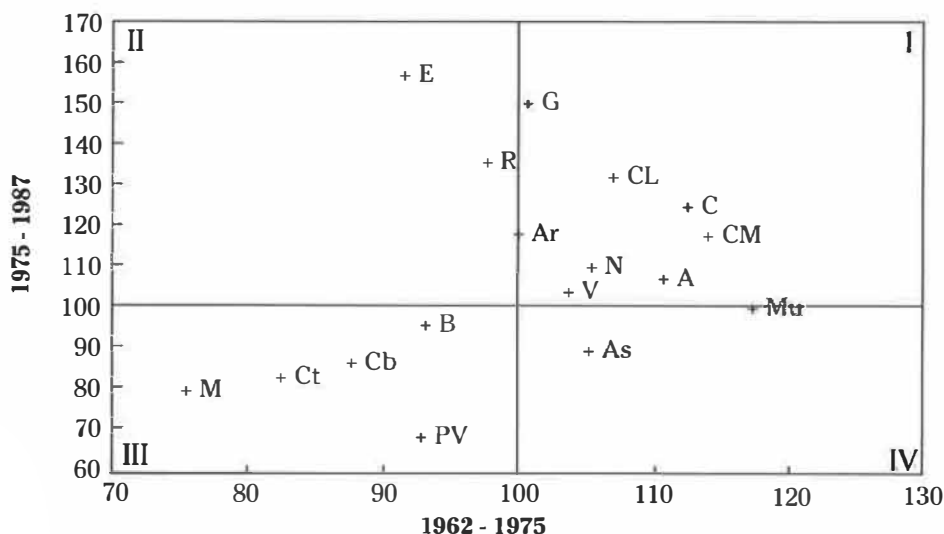
c') Con tasas de crecimiento mayores en el empleo y menores en la producción que las respectivas medias nacionales se contabiliza exclusivamente a Cataluña (tipo II), región cuyo proceso de expansión puede catalogarse como de *"conservadurismo industrial"*; por último, al País Vasco hay que considerarlo como una comunidad a caballo entre las regiones de los tipos II y IIB (*conservadurismo industrial y desindustrialización*), mientras que Asturias se halla en una posición intermedia entre las de los tipos IIIA y IIB (*desindustrialización y eliminación*).

Por lo que concierne, finalmente, al segundo de los enfoques explicativos de la evolución de las disparidades regionales de la productividad, la aportación de cada una de las comunidades autónomas a la reducción de la misma ha sido muy variopinta. Ayudándonos una vez más de la taxonomía regional que surge a partir de la comparación de los niveles iniciales y de las tasas de crecimiento de la productividad en la esfera regional y nacional, obtenemos el gráfico 6, que nos da cuenta directa de la contribución regional a la modificación a la baja de las disparidades. A lo largo de los veinticinco años objeto de nuestra atención, solamente Navarra, y de forma positiva para sus habitantes, ha cooperado al aumento de las disparidades regionales de productividad, motivo por el que ha de ser considerada como región del tipo I; por el contrario, entre las Comunidades Autónomas que han actuado como reductoras de las disparidades, por el lado negativo están, de nuevo, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid y el País Vasco (regiones del tipo IV) y, por el lado positivo, todas las demás regiones (que configuran las del tipo II), con la excepción de Asturias, que mantiene una posición neutral entre las Comunidades Autónomas del tipo II y del tipo III. Lógi-

camente, estos resultados dejan traslucir, por un lado, el esfuerzo de adaptación desplegado por las comunidades autónomas más atrasadas y, por otro, las dificultades con que se enfrentan las regiones más avanzadas para seguir manteniendo, de forma permanente, su liderazgo. Por subperiodos, es preciso destacar, solamente, que nueve regiones se han mantenido de manera ininterrumpida en la misma posición (han tenido siempre la misma clase de contribución a la variación de las disparidades) y que cinco de las ocho restantes la han alterado a mejor; las excepciones vienen constituidas por los casos de Asturias, Cantabria y Murcia.

GRÁFICO 7

Pautas de crecimiento de la productividad



Si, queriendo completar este enfoque, hacemos de nuevo abstracción del valor inicial alcanzado por la productividad, podemos investigar cuál ha sido la evolución regional de la misma en cada una de las dos etapas estudiadas. En este sentido, y de acuerdo con el gráfico 7, las facetas más destacadas son las dos que se enumeran a continuación:

a) Las comunidades que en los dos subperiodos de análisis han anotado incrementos superiores a la media nacional (regiones del tipo I) constituyen mayoría, y son las de Andalucía, Canarias, ambas Castillas, Navarra y Valencia (todas ellas regiones retardadas), mientras que las que siempre han tenido registros inferiores a la media del país (tipo IV) son Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid y País Vasco; y,

b) Por otro lado, Extremadura y La Rioja ganaron posiciones en la segunda etapa y las perdieron en la primera (regiones del tipo II), mientras que, por el contrario, Asturias las conquistó en la primera y las perdió en la segunda (tipo IV); por último, hay que reseñar que Galicia y Aragón tuvieron un comportamiento neutral en el primer subperiodo y positivo en el segundo, mientras que la región de Murcia operó, justamente, en sentido contrario.

Cuando, por último, se comparan las dos clasificaciones anteriores relativas a la productividad (véanse de nuevo las figuras 5 y 7) con las correspondientes al empleo del criterio tipificador del PIB por habitante (figuras 2 y 4) se obtiene la conclusión, como no podía ser de otra forma, de que existe una estrechísima correlación entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento de la producción por persona y, por ende, entre los respectivos niveles de ambas magnitudes y la correspondiente ubicación de las regiones; para corroborarlo, hemos obtenido los valores alcanzados por los respectivos coeficientes de correlación, los cuales (especialmente los calculados entre niveles más que entre tasas de crecimiento) muestran sin ambages que esto es así (cuadro 13).

CUADRO 13

Coeficientes de correlación entre la productividad y el PIB por persona

<i>Años</i>	<i>Entre niveles</i>	<i>Entre tasas de crecimiento</i>
1962	0,972	0,841
1975	0,959	0,501
1987	0,905	0,886

Fuente: Idem Cuadro 5

Para concluir la sección, un asunto que nos parece importante es el relacionado con la desagregación de la variación de la productividad (Pr) en los dos factores de cambio técnico –el ahorro de inputs intermedios (I) y el ahorro de trabajo (T)– que provocan tal modificación. Teniendo en cuenta que el consumo intermedio viene definido por la diferencia entre el valor total de la producción (VTP) y el correspondiente VAB, se puede expresar la productividad como cociente entre la participación de los inputs intermedios en el total de la producción y los coeficientes de trabajo directo; a partir de aquí, la descomposición arriba mencionada puede hacerse sin mayor dificultad,⁷ obteniéndose, finalmente, la expresión siguiente:

$$\log(I_1/I_0)/\log(Pr_1/Pr_0) + \log(T_0/T_1)/\log(Pr_1/Pr_0) = 1$$

donde el primer sumando hace referencia al efecto de ahorro de inputs intermedios y el segundo al efecto de ahorro de trabajo y el dígito 1 en el segundo miembro de la expresión representa la variación normalizada de la productividad. Pues bien, calculados estos valores –en lo que concierne únicamente a la variación de la productividad total– en las distintas comunidades autónomas y en el conjunto del país, se obtiene el cuadro 14 que permite efectuar, cuando menos, los comentarios siguientes:

a) En lo que se refiere a la totalidad del período examinado, el efecto ahorro de trabajo no sólo fue el causante del aumento de la productividad sino que, además, compensó el efecto negativo derivado del componente ahorro de inputs, que, de haberse producido

(7) La productividad puede expresarse de la forma siguiente:

$$Pr = (1 - II/VTP) / (L/VTP) = I/T;$$

donde II hace alusión a los inputs intermedios y L al factor trabajo; consecuentemente, se cumple que

$$Pr_1/Pr_0 = (I_1/I_0) / (T_1/T_0)$$

y que

$$\log(Pr_1/Pr_0) = \log(I_1/I_0) + \log(T_0/T_1);$$

dividiendo ambos miembros de la expresión anterior por el primero se obtiene la relación indicada.

(8) La interpretación de estos resultados es la siguiente. Tomando el caso de Castilla-La Mancha, el valor -30,5 indica que el ahorro de inputs intermedios explica un -30,5% de la variación de la productividad; es decir, que de no haber mediado el ahorro del factor trabajo, el efecto de ahorro de inputs hubiera dado lugar a una reducción de la productividad (en pesetas constantes de 1970).

en soledad, habría hecho descender la producción por empleo cerca de un 22%; esta contribución negativa de los inputs intermedios significa que el porcentaje que estos factores representan sobre el valor total de la producción ha aumentado en todos los casos, esto es, que el ratio VAB/VTP ha disminuido. Desde la óptica regional, las diferencias existentes entre comunidades son realmente notables: así, por ejemplo, el efecto negativo se ha manifestado con poco intensidad en Canarias y Asturias y con gran fuerza en Aragón y Castilla-La Mancha,⁸ quedando el resto de las regiones en posiciones intermedias; y

b) Por subperiodos, en el primero de ellos (1962-75) se repite lo dicho en el punto anterior; la única diferencia es que, en conjunto, el efecto negativo de ahorro de inputs fue algo más fuerte y que, por regiones, Madrid, Baleares y País Vasco anotaron los resultados más negativos, mientras que Canarias y Asturias repiten los valores más bajos; en cuanto al subperiodo siguiente (1975-87), el efecto negativo global derivado del ahorro de inputs se ha atemperado muchísimo, destacando por comunidades autónomas el hecho de que las de Andalucía, Asturias, Cantabria y, sobre todo, Madrid, anotaron un efecto de ahorro de inputs intermedios positivo.

4. Síntesis y conclusiones

Tras el análisis realizado en las tres secciones anteriores, una presentación sintética de las principales conclusiones obtenidas a lo largo del capítulo no parece fuera de lugar. A nuestro juicio, las más importantes son las tres siguientes:

1.- Desde el punto de vista de la dinámica del PIB, las regiones más expansivas han sido las insulares (Canarias es la que, en conjunto, ha crecido más fuertemente), Valencia, Murcia y, sorprendentemente, Galicia; por otro lado, entre las comunidades autónomas que siempre se han encontrado con registros inferiores a la media nacional hay que contabilizar a Asturias, Cantabria y Castilla-La Mancha, lo que suministra una idea aproximada de la situación de declive y/o estancamiento padecida por estas regiones; a destacar, también, que Cataluña, Madrid y el País Vasco, que habían crecido por encima de la media del país en el primer subperiodo, perdieron posiciones en el segundo, entrando así en una fase de desaceleración del crecimiento no sólo absoluta –que se experimentó en todas las regiones entre los años 1973 y 1985– sino, también, relati-

va; finalmente, Extremadura es la región que, en su conjunto, ha salido peor parada en lo que concierne a la conducta temporal del PIB agregado, y ello pese a que en la segunda fase lograra remontar algunas posiciones.

CUADRO 14
Cambio técnico

<i>Ámbito</i>	62-75		75-87		62-87	
	I	T	I	T	I	T
Andalucía	-25,8	125,8	1,7	98,3	-17,3	117,3
Aragón	-35,2	135,2	-35,2	135,3	-35,2	135,2
Asturias	-13,4	113,4	6,0	94,0	-8,0	108,0
Baleares	-37,0	137,0	-5,8	105,8	-26,9	126,9
Canarias	-8,6	108,6	-3,8	103,8	-7,0	107,0
Cantabria	-29,7	129,7	14,2	85,8	-16,2	116,2
C.-La Mancha	-34,4	134,4	-22,2	122,2	-30,5	130,5
C.-León	-26,5	126,5	-22,7	122,7	-25,1	125,1
Cataluña	-32,7	132,7	0,0	100,0	-22,4	122,4
Extremadura	-15,9	115,9	-30,8	130,8	-22,5	122,5
Galicia	-41,3	141,3	-2,6	102,6	-25,7	125,7
Madrid	-46,5	146,5	32,1	67,9	-21,3	121,3
Murcia	-34,0	134,0	-12,7	112,7	-27,9	127,9
Navarra	-32,7	132,7	-17,3	117,3	-27,8	127,8
País Vasco	-36,4	136,4	-1,4	101,4	-27,6	127,6
La Rioja	-28,5	128,5	-11,2	111,2	-21,8	121,8
Valencia	-31,4	131,4	-15,0	115,0	-26,2	126,2
España	-30,6	130,6	-2,7	102,7	-21,7	121,7

Fuente: Idem Cuadro 5.

2.- En cuanto al PIB por habitante, las regiones globalmente más favorecidas han sido las de Aragón, Baleares (de manera muy especial), La Rioja y Valencia, lo cual no debe ocultar el hecho de que esta mejoría relativa se ha producido, exclusivamente, a lo largo de la segunda etapa de nuestro análisis; las comunidades autó-

nomas menos beneficiadas han sido, por otro lado, las tres de la cornisa cantábrica (especialmente el País Vasco) más Cataluña y Madrid, circunstancia esta última que constituye otra muestra de la crisis padecida por las áreas mencionadas (fundamentalmente la norteña); además, en todos estos casos, excepto en el asturiano –que con relación a la media nacional creció más en el primer subperiodo que en el segundo–, se ha producido un retroceso relativo (tanto con referencia a la media nacional como al propio crecimiento regional de la fase anterior) en los años de recesión económica. Evidentemente, estas diferencias en los perfiles de conducta regionales son las que avalan y justifican el hecho de que, durante los años analizados, se haya conseguido una reducción apreciable de las disparidades interregionales en los niveles de desarrollo, medidos, como se ha dicho, por el PIB por persona.

3.– Refiriéndonos ahora a la productividad, solamente Navarra ha mantenido su posición de privilegio (en el sentido de que, teniendo inicialmente una productividad superior a la media nacional, ha crecido también por encima de ella, en conjunto y en cada uno de los dos subperiodos) y ninguna región ha permanecido ubicada, de forma clara, en una situación totalmente negativa (aunque Asturias se encuentra en el límite mismo de esta posibilidad). No menos digno de reseñar que lo anterior es que, como principio general, las regiones con una productividad inferior a la media nacional han anotado crecimientos de la misma superiores a los de la referida media, y viceversa, lo que ha motivado que se hayan reducido de forma considerable (más que en el caso del PIB per cápita) las disparidades interregionales. Por subperiodos, Andalucía, Canarias, las dos Castillas, Navarra y Valencia han mejorado continuamente su situación relativa, y Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid y el País Vasco la han empeorado, asimismo, de forma ininterrumpida; en todo caso, Baleares y Madrid anotaron crecimientos más elevados que la media del país tanto con relación al empleo como a la producción, mientras que Cantabria los registró inferiores en ambas variables, colocándose Cataluña y el País Vasco en lugares intermedios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCAIDE GUINDO, C. y PASCUALENA GAMBRA, R. (1986) *Deflactores provinciales y regionales de las macromagnitudes económicas*. Caja de Ahorros de Alicante y Murcia.

CAMAGNI, R. y CAPPELLIN, R. (1985) "La productivité sectorielle et la politique regionale". Documento, Comisión de las Comunidades Europeas.

CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIO. (1983) *Industrializació a Catalunya. 1960-1977*. Caixa de Pensions, Barcelona.

COLINO, J., FERNANDEZ, D. y MARTINEZ, G. (1987) *Estructura productiva, generación de empleo y productividad en la economía murciana. 1971-1983*. Universidad de Murcia.

CUADRADO ROURA, J. R. (1988) "Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España". *Papeles de Economía Española*, n.º 34, pp. 17-61.

CUADRADO ROURA, J. R. (Director) (1990). *El crecimiento regional español ante la integración europea*. Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid.

VILLAYERDE CASTRO, J. (1989) "Costes laborales y excedente de explotación en Castilla y León". Actas del Primer Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Salamanca.

VILLAYERDE CASTRO, J. (1990) "Economic Development and Structural Change in the Spanish Regions". *Journal of Regional Policy*, n.º 3, pp. 371-392.

COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO DE LAS INDUSTRIAS REGIONALES ESPAÑOLAS

Rafael Myro Sánchez

Universidad Complutense de Madrid

Catedrático de Economía Aplicada

1. Introducción. 2. La competitividad de las industrias regionales. 3. El papel de la especialización. 4. Competitividad y crecimiento de las industrias regionales españolas en el cuatrienio 1985-1988. 5. Conclusiones. –Referencias bibliográficas–.

1. Introducción

La capacidad de crecimiento de una industria regional, como la de una empresa, depende de su competitividad, esto es, de la posesión de ventajas relevantes en productos, tecnología o costes con respecto a sus competidores. Sin embargo, la exigencia de competitividad para el logro del crecimiento es menor en aquellas industrias de vocación regional, para las que no existe un mercado propiamente nacional y que, por consiguiente, se encuentran amparadas por sus características o por costes de transporte de la competencia externa a la región. También lo es para aquellas que se enfrentan a un notable crecimiento, a corto plazo, de la demanda, que no puede ser cubierto por las empresas más competitivas, dadas las limitaciones de capacidades productivas y de distribución que éstas poseen. De esta manera, el carácter local de la industria y el rápido crecimiento de la demanda favorecen el desarrollo, al menos a corto plazo, de empresas insuficientemente competitivas, que, sin embargo, no sobrevivirán, en el largo plazo, si no consiguen equiparar sus niveles de eficacia con los de sus rivales.

A partir de estas consideraciones, en las páginas que siguen, trataremos de analizar las posibilidades de crecimiento de las industrias regionales españolas en el nuevo marco del Mercado Único Europeo que se establecerá a partir de 1993.

Limitando nuestro análisis a las manufacturas, esto es, excluyendo del agregado industria las ramas de energía y extractivas, es-

tudiaremos primero la competitividad de las diferentes regiones, como base fundamental de sus posibilidades de crecimiento, y trataremos de conocer los factores que la determinan. A continuación, examinaremos las limitaciones que se derivan de su especialización productiva, según las perspectivas de crecimiento de la demanda. Finalmente, intentaremos ver en qué medida la competitividad y la especialización nos permiten explicar el crecimiento de las manufacturas regionales en el trienio comprendido por los años 1985, 1986 y 1987.

2. La competitividad de las industrias regionales

La competitividad de una industria regional depende de múltiples factores. Fundamentalmente de la calidad y diferenciación de sus productos y de sus costes. El primero de estos factores, a su vez, depende de diversos factores de organización de la industria, y, de manera primordial, de su capacidad tecnológica. El segundo, de los precios del trabajo y los inputs intermedios, de las economías de escala, alcance y aprendizaje conseguidas y de la modernidad de sus técnicas productivas. Ambos factores dependen, por otra parte, del desarrollo de conjunto de la industria regional, que permite conseguir economías de escala externas a las empresas y a cada rama industrial, entre ellas, economías de aglomeración, así como del desarrollo general de la economía regional, que facilita mayores dotaciones de infraestructuras, servicios, mayores niveles de educación y formación, y por consiguiente, mayor "capacitación social", para el uso de nuevas tecnologías (Abramovitz, 1987).

El cuadro 1 permite observar la posición de las industrias de las Comunidades Autónomas españolas respecto a indicadores de estos diversos factores. Este cuadro constituyó una de las bases fundamentales de análisis de un estudio que sobre este mismo tema realizamos anteriormente (Gandoy y Myro, 1991). Puede observarse que existen sensibles diferencias en cada uno de ellos entre las regiones, que aquí no comentaremos con detenimiento, remitiendo al lector interesado al estudio anteriormente citado.

Uno de los indicadores, sin embargo, puede sintetizar la posición competitiva de cada región: la productividad aparente del trabajo. En condiciones de reducidas posibilidades de sustitución de factores en la producción en razón de los precios relativos, en producciones homogéneas en características y calidad, diferencias en la productividad del trabajo reflejan diferencias en la productividad

global, esto es el progreso técnico incorporado y no incorporado y en las economías de escala, de alcance y aprendizaje. De hecho, en un reciente trabajo (Myro, 1991), he mostrado que el crecimiento relativo de la industria manufacturera española con respecto a la de los países más avanzados de la CEE puede ser explicado por el crecimiento de la productividad. Y lo que aún es más importante, que la mayor especialización de la producción manufacturera española respecto a los mismos países puede ser explicada por diferencias en la productividad y por la tasa de exposición a la competencia externa, variable expresiva del grado de segmentación del mercado interno respecto al mercado internacional. De forma que el crecimiento de una rama industrial respecto a la CEE ha de basarse en ganancias de la productividad del trabajo, tanto más cuanto mayor sea su exposición a la competencia externa, esto es, tanto más, cuantas menos barreras naturales e impuestas protejan el mercado interior.

Adicionalmente, la productividad se revela como un mejor indicador de competitividad que los costes laborales. De hecho, la gran mayoría de las ramas industriales españolas poseen menores costes laborales unitarios que sus homónimas de la CEE, y ello no impide que algunas, las más tradicionales, posean problemas de competitividad, que encuentran un adecuado reflejo en su menor productividad. Y es que una mayor productividad, un mayor grado de progreso técnico, no sólo se traduce en menores costes, sino también en diferentes tipos de producciones, de mayor calidad y de distintas características.

Para medir la competitividad de las diferentes regiones españolas a través de este indicador sintético, no son suficientes los datos ofrecidos en el cuadro 1, porque las diferencias de productividad entre las regiones españolas están influidas por su especialización en determinadas ramas manufactureras. Para aislar el efecto de este factor, hemos de calcular la productividad de la industria nacional que corresponde a la especialización de cada región. La diferencia entre la que posee la región y la que posee una industria nacional con la misma especialización nos permitirá medir adecuadamente su situación competitiva.

El cuadro 2 recoge este cálculo. Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Navarra resultaban ser, en 1986, las Comunidades con menor competitividad en su industria manufacturera que la media nacional. Pero las diferencias sólo eran realmente apreciables en los casos de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia.

Por consiguiente, según este indicador de competitividad, las industrias de estas regiones, y más propiamente, de las cinco últi-

CUADRO 1

Factores que inciden en la competitividad regional

<i>Regiones</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Andalucía	2,25	3,22	34,5	10,3	0,35	0,21	0,14	78,3	119,0	93,2	34,8	77,2	555,4
Aragón	1,89	3,16	31,7	11,7	0,36	0,20	0,16	75,4	63,5	47,8	26,6	24,9	787,6
Asturias	2,31	3,28	35,5	19,4	0,36	0,16	0,20	154,5	11,0	17,0	45,8	105,5	741,1
Baleares	1,56	2,33	39,1	5,5	0,08	0,05	0,03	65,4	0,0	0,0	0,0	135,1	992,0
Canarias	1,79	3,39	40,1	7,7	0,09	0,08	0,01	43,8	43,5	19,0	0,0	200,4	622,1
Cantabria	2,33	3,07	33,1	19,3	0,21	0,14	0,07	113,6	91,5	103,9	15,5	98,6	753,0
C. León	2,26	3,21	32,1	10,0	0,43	0,11	0,32	98,0	242,0	237,1	232,3	27,4	695,6
C. Mancha	1,66	2,45	31,3	6,9	0,11	0,03	0,08	32,5	155,0	50,4	33,6	21,1	592,0
Cataluña	2,04	3,33	35,5	16,8	0,57	0,12	0,45	122,2	144,0	178,9	96,6	187,1	824,3
Valencia	1,62	2,91	35,9	11,6	0,19	0,13	0,06	88,4	178,5	157,7	224,6	159,6	718,6
Extremadura	1,54	1,62	29,7	4,8	0,21	0,15	0,06	20,7	177,0	36,5	0,0	26	484,0
Galicia	1,84	2,75	31,9	11,0	0,21	0,14	0,07	134,1	128,5	172,3	54,4	96,5	618,7
Madrid	2,11	3,63	41,8	18,8	2,00	0,90	1,09	118,5	217,0	257,2	106,0	596,2	812,1
Murcia	1,37	2,33	31,9	11,0	0,24	0,17	0,07	18,0	214,0	38,5	0,0	88,3	630,1
Navarra	2,21	3,06	30,6	19,7	0,42	0,18	0,24	86,0	26,0	22,5	21,5	49,4	839,0
País Vasco	2,56	3,27	38,6	26,8	0,74	0,13	0,61	109,9	115,0	126,4	160,7	294,3	901,6
La Rioja	1,69	3,45	36,4	13,1	0,11	0,05	0,06	33,7	110,5	37,3	25,3	51,5	1135,2

(1): Coste de personal por trabajador (millones de pesetas). (2): Productividad aparente del trabajo (millones de pesetas por trabajador). (3): Participación del VAB en la producción (%). (4): Tamaño de los establecimientos (ocupados por establecimiento). (5): Esfuerzo tecnológico total. (6): Esfuerzo tecnológico público. (7): Esfuerzo técnico empresarial. (8): Presencia relativa de grandes empresas (media nacional=100). (9): Participación del capital extranjero en las grandes empresas (media nacional=100). (10): Participación ponderada del capital extranjero (media nacional=100). (11): Dependencia técnica (media nacional=100). (12): Densidad de población (habitantes por Km.²). (13): PIB por habitante (miles de pesetas).

Fuente: Gandoy y Myro, 1991

mas mencionadas, tenderían a ver más limitado su crecimiento si no se produce una renovación de sus técnicas y producciones.

CUADRO 2

Productividad aparente del trabajo en 1986

Valor añadido bruto por persona ocupada
(Millones de pesetas de 1986 por persona)

<i>Regiones</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A - B</i>
Andalucía	3,22	3,08	0,14
Aragón	3,16	3,16	-0,00
Asturias	3,28	3,38	-0,10
Baleares	2,33	2,73	-0,40
Canarias	3,39	3,16	0,23
Cantabria	3,07	3,57	-0,50
Castilla-León	3,21	3,17	0,04
Castilla-La Mancha	2,45	2,94	-0,49
Cataluña	3,33	3,24	0,09
Madrid	3,63	3,30	0,33
Valencia	2,91	2,89	0,02
Extremadura	1,62	2,90	-1,28
Galicia	2,75	2,90	-0,15
Murcia	2,33	3,07	-0,74
Navarra	3,06	3,23	-0,17
País Vasco	3,27	3,22	0,05
La Rioja	3,45	2,84	0,61

A: Productividad de la industria regional

B: Productividad de la industria nacional para la especialización de cada región.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE).

Esta conclusión, sin embargo, es exclusivamente dependiente de los datos de un año, por lo que debería ser avalada, para sostenerla con más rigor, con una mayor información, aunque en el caso de las cinco regiones señaladas por su mayor debilidad competitiva, el disponer de más años probablemente no alteraría el diagnóstico. De hecho, manejando un mayor número de variables, entre ellas las incluidas en el cuadro 1, destacábamos ya en el estudio an-

teriormente citado (Gandoy y Myro, 1991), y en otro previo (Cuadrado Roura et alia, 1990), a esas cinco Comunidades Autónomas, junto con Asturias, por sus menores posibilidades de crecimiento industrial. En cambio, vemos más posibilidades de expansión a Navarra y a Galicia de lo que según el indicador que estamos utilizando aquí tendrían.

Puede pensarse, no obstante, que algunas de las regiones mencionadas pueden compensar su inferioridad técnica con menores salarios. A este respecto, el cuadro 3 y el gráfico 1 muestran cómo, efectivamente, existe una mayor homogeneidad entre regiones en sus costes laborales unitarios que en sus niveles de productividad. La mayoría de las regiones mencionadas consigue efectivamente esta compensación, situando sus costes laborales unitarios en la media nacional (el nivel cero del gráfico), e incluso por debajo, como sucede con Murcia. En los casos de Cantabria, y sobre todo, en el de Extremadura, no es, sin embargo, así. Sobresalen, en cambio, en sentido contrario aquellas regiones, como Cataluña y Madrid, que, a pesar de sus altos salarios, poseen menores costes laborales unitarios.

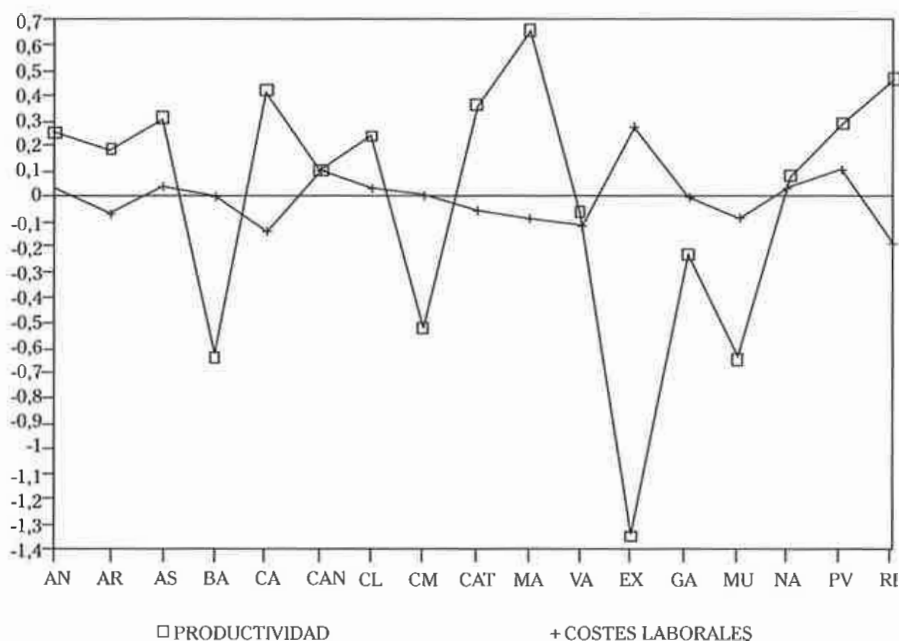
CUADRO 3

Costes laborales reales unitarios en 1986

Andalucía	0,70
Aragón	0,60
Asturias	0,70
Baleares	0,67
Canarias	0,53
Cantabria	0,76
Castilla-León	0,70
Castilla-La Mancha	0,68
Cataluña	0,61
Madrid	0,58
Valencia	0,56
Extremadura	0,95
Galicia	0,67
Murcia	0,59
Navarra	0,72
País Vasco	0,78
La Rioja	0,49

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 1
Productividad y costes laborales



La compensación de una menor productividad con un menor salario no parece, sin embargo, una posición competitiva sólida. La competitividad basada en los costes laborales es relevante en producciones muy estandarizadas y no diferenciadas (donde la competencia se basa fundamentalmente en el precio del producto), y en tales producciones existen países con un coste de la mano de obra muy inferior que se revelan como importantes rivales. Téngase en cuenta que España posee ventaja de costes laborales sólo respecto a países más desarrollados que ella, como los fundadores de la CEE. Aprovechar estas ventajas de costes exige producciones similares en calidades y características a las que fabrican estos países y ello supone mayores niveles de productividad.

Podemos preguntarnos ahora acerca de los factores que determinan una mayor productividad y competitividad. Para contestar a esta pregunta hemos tratado de explicar econométricamente las diferencias de productividad, descontado el facto de especialización,

esto es, nuestro indicador de competitividad, por diversos indicadores de los incluidos en el cuadro 1. Algunos de ellos, como el esfuerzo tecnológico, ofrecen el signo esperado, pero no resultan significativos, probablemente porque la base de datos con que contamos, un sólo año, es muy precaria. Sin embargo, cuatro factores se revelan como particularmente importantes, ofreciendo un R2 ajustado de 0,37: la especialización en manufacturas de la región, la densidad poblacional, el tamaño medio de los establecimientos y el peso de las grandes empresas (cuadro 4).

CUADRO 4

Determinantes de la competitividad regional

ECUACION INICIAL $COMPET(i) = B1 \text{ ESPMANU}(i) + B2 \text{ DENS}(i)$

$+ B3 \text{ GRAEM}(i) + B4 \text{ TAMA}(i) + U(i)$

Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media

DONDE $COMPET$: Diferencia de productividad respecto a la media nacional, descontando efecto especialización

$ESPMANU$: Especialización en manufacturas

$DENS$: Densidad de la población

$GRAEM$: Peso de las grandes empresas

$TAMA$: Tamaño medio de los establecimientos

B1 (T)	1,0436	(2,755)
B2 (T)	0,0020	(2,470)
B3 (T)	0,3046	(1,240)
B4 (T)	-0,053	(-1,772)

R2 AJUSTADO 0,379

ESTADISTICO F 4,26

ERROR ESTANDAR 0,3497

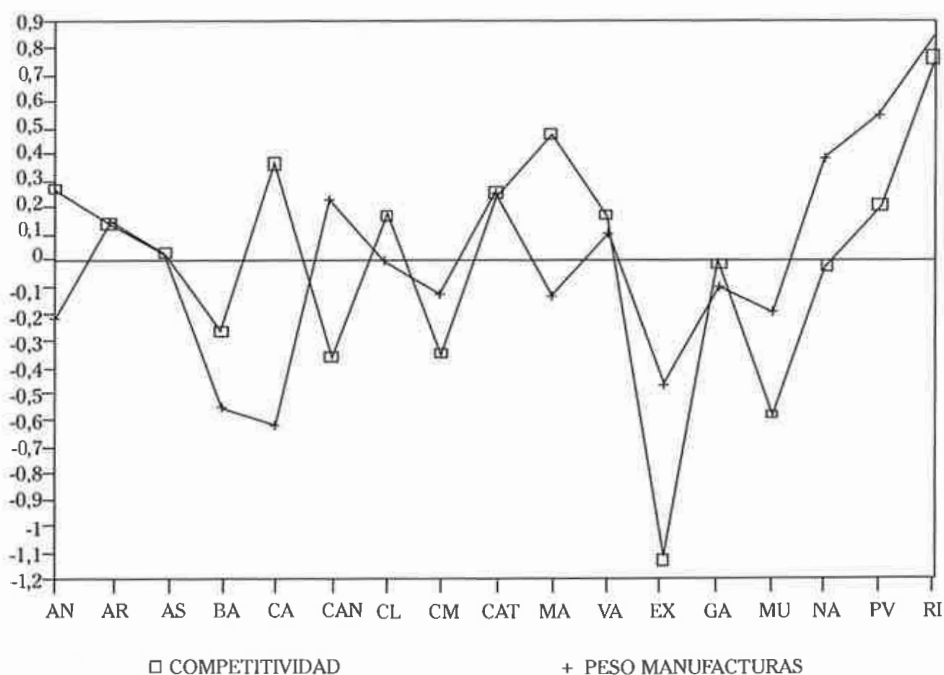
D. W. 1,92

La especialización en manufacturas, medida por el peso de las manufacturas en el PIB regional con relación a la media nacional, es

un indicador del grado de desarrollo industrial alcanzado. Cabe suponer que un mayor desarrollo manufacturero favorece la consecución de economías de escala externas a las empresas, entre ellas, una mayor formación, y a través de ésta, una superior capacidad de aprendizaje y uso de nuevas técnicas, o si se quiere, una mayor cultura empresarial, que los empresarios consideran un factor clave de competitividad, junto a las dotaciones de infraestructuras y la cercanía de los mercados (González Romero y Calvo, 1991). Existen, no obstante, regiones con elevada competitividad y reducido desarrollo relativo del sector manufacturero, como Madrid, y regiones en las que sucede lo contrario, como Cantabria (gráfico 2). Podría pensarse que la especialización manufacturera otorgaría, en principio, a esta última región, una mayor capacidad para resolver sus problemas.

GRÁFICO 2

Competitividad y peso de manufacturas



La densidad poblacional es un indicador de posibles economías de aglomeración y, por consiguiente, resulta lógica su incidencia positiva en la competitividad. Dentro de tales economías se encontrarían las derivadas de un mayor densidad y cercanía del mercado, que, como ya hemos señalado, son factores que los empresarios consideran de gran relevancia.

Más extraño resulta el signo negativo del tamaño de los establecimientos. Este se debe, sin embargo, a problemas de multicolinealidad en la estimación, ya que el tamaño, cuando se considera aisladamente, incide favorablemente sobre la competitividad, como puede observarse en el cuadro 5, posiblemente porque una mayor dimensión hace menos locales a las empresas, y más dependientes del mercado nacional, lo que aumenta las exigencias de eficacia, al tiempo que permite un mayor aprovechamiento de economías de escala.

CUADRO 5

Competitividad y tamaño medio de los establecimientos

ECUACION	COMPET(i)=B1 TAMA(i)+U(i)
B1(T)	0,026 (1,507)
R2 AJUSTADO	0,1243
ESTADISTICO F	2,12
ERROR ESTANDAR	0,4156
D. W.	2,17

El signo negativo de su coeficiente cuando se une a las demás variables mencionadas para explicar la competitividad se debe a que, a su vez, el tamaño de los establecimientos es una función de los restantes factores que determinan la competitividad, esto es, peso de las manufacturas, importancia de las grandes empresas y densidad poblacional. Estas tres variables explican, con un R2 elevado, las diferencias de dimensión de las actividades (cuadro 6). Incide negativamente sobre ellas, en cambio, el grado de intensidad de las manufacturas en el empleo de recursos naturales, que mide la dependencia del desarrollo manufacturero de los recursos agrarios, y que, por otra parte, aparece inversamente relacionado al peso de las manufacturas. Por ello, la introducción conjunta de la intensidad de empleo de los recursos naturales y la especialización

en manufacturas en la explicación del tamaño también plantea problemas de multicolinealidad que no tienen fácil solución. En la ecuación del tamaño estimada, sin embargo, hemos introducido la variable recursos naturales descontando el efecto de las restantes, esto es la parte no explicada por éstas.

CUADRO 6

Determinantes del tamaño medio de los establecimientos

ECUACION	$\text{TAMA}(i) = B1 \text{ ESPMANU}(i) + B2 \text{ GRAEM}(i) + B3 \text{ DENS}(i) + B4 \text{ REC NAT}(i) + U(i)$	
	Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media	
DONDE	REC NAT: Importancia de los recursos naturales en las producciones manufactureras	
	B1 (T)	9,7770 (5,029)
	B2 (T)	4,1069 (2,388)
	B3 (T)	0,0159 (2,965)
	B4 (T)	-4,966 (-2,014)
	R2 AJUSTADO	0,7793
	ESTADISTICO F	19,83
	ERROR ESTANDAR	2,829
	D. W.	1,62
ECUACION	$\text{TAMA}(i) = B1 \text{ REC NAT}(i) + U(i)$	
	B1 (T)	-9,8825 (-6,092)
	R2 AJUSTADO	0,6987
	ESTADISTICO F	34,8
	ERROR ESTANDAR	3,305
	D. W.	1,058
ECUACION	$\text{ESPMANU}(i) = B1 \text{ REC NAT}(i) + U(i)$	
	B1 (T)	-0,4297 (-2,827)
	R2 AJUSTADO	0,3331
	ESTADISTICO F	7,5
	ERROR ESTANDAR	0,3097
	D. W.	0,939

El cuadro 7 recoge la ecuación final estimada para explicar la competitividad. La variable tamaño introducida es la parte no explicada por las otras dos variables ni por el peso de las grandes empresas. De esta manera, la competitividad de una región es positivamente dependiente del peso de las manufacturas en el PIB y de la densidad poblacional. Y es influida negativamente por elevados tamaños empresariales que no aparecen justificados por estas dos variables ni por el peso de las grandes empresas, lo que permite pensar que grandes establecimientos en zonas de reducida densidad y poca tradición manufacturera, y, por otra parte, no justificados por la presencia de empresas grandes, de ámbito nacional, pueden tener problemas de ocupación de sus instalaciones, o de altos costes de transporte de sus producciones, que contrarresten las ventajas de dimensión que poseen.

CUADRO 7

Determinantes de la competitividad regional

ECUACION FINAL $COMPET(i) = B1 \text{ ESPMANU}(i) + B2 \text{ DENS}(i) + B3 \text{ TAMAÑO}(i) + U(i)$

Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media

DONDE TAMAÑO: Tamaño medio de los establecimientos descontada la parte explicada por ESPMANU, DENS Y GRAEM.

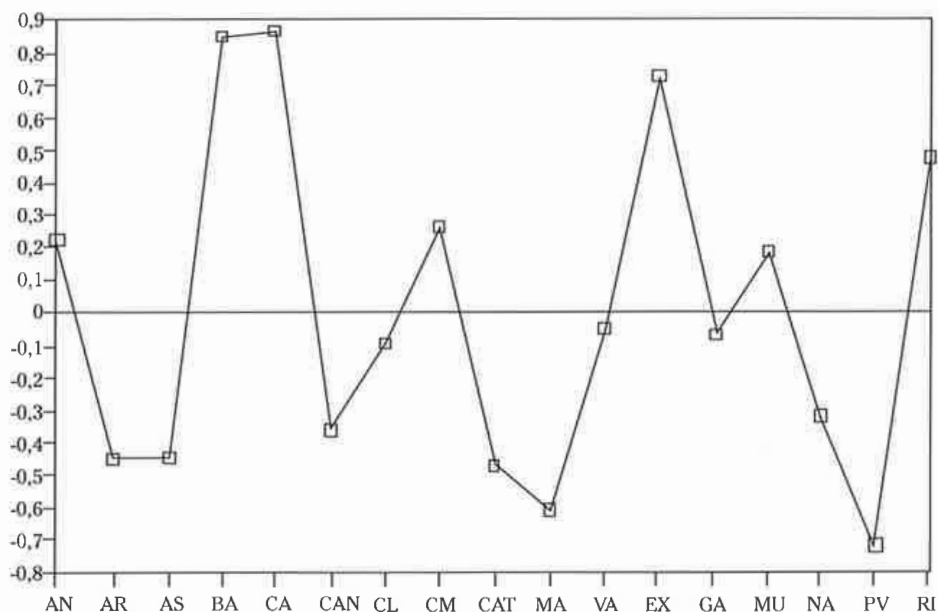
B1 (T)	0,5522	(2,467)
B2 (T)	0,0013	(2,112)
B3 (T)	-0,053	(-1,827)
R2 AJUSTADO	0,4167	
ESTADISTICO F	6,716	
ERROR ESTANDAR	0,3391	
D. W.	1,99	

A tenor de lo expuesto, el reducido peso de las manufacturas en el PIB de Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia, paralelo a la elevada dependencia de sus manufacturas del agro (gráfico 3), serían factores explicativos de su debilidad competitiva.

La dependencia de las producciones de estas regiones de los recursos naturales no parece haber permitido las suficientes economías externas como para afianzar su competitividad. En los casos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia este hecho se ve agravado por una reducida densidad poblacional. Los problemas de Cantabria resultan más difícil de explicar a partir de las variables mencionadas.

GRÁFICO 3

Intensidad de recursos naturales



La Rioja sería un ejemplo de una industrialización sólida basada de una manera importante en recursos naturales y poco sensible a su reducida densidad poblacional. Las manufacturas canarias, que también tienen una importante base primaria, apoyarían, en cambio, su competitividad en una elevada densidad poblacional. Madrid, con un insuficiente peso de las manufacturas en el PIB, encontraría en su elevada densidad poblacional su principal aspecto competitivo. Finalmente, la industria navarra podría ser un ejemplo

de elevado tamaño medio de los establecimientos con poca densidad poblacional y reducida presencia de grandes empresas. Pero el elevado peso de las manufacturas en su PIB indicaría que sus problemas de competitividad son de carácter pasajero.

De forma resumida, cinco regiones, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia tenderán a encontrar obstáculos para el crecimiento futuro de su industria. De ellas, Cantabria es la que parece contar con una mayor capacidad para superarlos. En los casos restantes la política industrial deberá desempeñar un papel de primer orden.

En el extremo opuesto, regiones como Canarias, Madrid y La Rioja poseen una situación competitiva muy destacada, que favorecerá su crecimiento industrial.

Una última cuestión sobre la que hemos de detenernos un instante es que, tal y como revela el cuadro 8, existe una clara relación entre la competitividad lograda a través de una mayor productividad y los costes laborales reales unitarios. La productividad es el camino adecuado para conseguir y sostener competitividad en costes. Pero tras los aumentos de productividad hay ganancias de competitividad que no se reflejan en costes. De otra manera, las regiones con menores costes laborales, no derivados de su mayor productividad, sino de más bajos salarios, habrían experimentado un mayor desarrollo y se enfrentarían a un futuro más prometedor.

CUADRO 8

Costes laborales unitarios y competitividad

ECUACION	COMPET(i)=B1 CLRU(i)+U(T)	
	Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media	
DONDE	COMPET: Diferencia de productividad con la media nacional, descontando efecto especialización	
	CLRU: Costes laborales reales unitarios	
	B1 (T)	-0,1716 (-3,849)
	R2 AJUSTADO	0,4808
	ESTADISTICO F	13,893
	ERROR ESTANDAR	0,0791
	D. W.	2,368

3. El papel de la especialización

La especialización en producciones con peores perspectivas de demanda hace más necesario, como señalábamos en la introducción, que el crecimiento se base en mejoras de la productividad. En este sentido, la especialización puede aparecer como un factor limitador de las posibilidades de crecimiento.

Para evaluar la importancia de este problema, hemos calculado la demanda nacional a que se enfrenta cada región española dada su especialización, tanto para el periodo reciente de expansión para el que disponemos de datos de crecimiento de la producción de las regiones (1985-1987), como para el largo periodo comprendido entre 1966 y 1988 (cuadro 9).

CUADRO 9

Crecimiento de la demanda nacional de las producciones regionales (*)

<i>Regiones</i>	<i>1985-1988</i>	<i>A - B</i>
Andalucía	10,00	4,15
Aragón	8,93	4,81
Asturias	6,56	4,25
Baleares	5,50	3,35
Canarias	6,96	4,10
Cantabria	6,89	4,92
Castilla-León	8,45	4,61
Castilla-La Mancha	6,40	4,00
Cataluña	8,94	4,57
Madrid	9,84	5,23
Valencia	7,07	3,90
Extremadura	5,78	3,77
Galicia	13,63	4,29
Murcia	6,12	4,03
Navarra	8,22	4,84
País Vasco	8,93	5,16
La Rioja	6,26	3,67

(*) Demanda nacional para las producciones en que están especializadas las regiones

Fuente: Elaboración propia

Como se verá no existen grandes diferencias en las perspectivas de crecimiento de la demanda de las diversas regiones, si se extrapola éste a partir del crecimiento medio que ésta tuvo en el largo plazo comprendido entre 1966 y 1988. En todo caso, en los periodos más expansivos, como el que transcurre entre 1985 y 1987, las diferencias tenderían a ampliarse.

Sin embargo, el basar las perspectivas de largo plazo en lo sucedido en el periodo 1966-1988 tiene el inconveniente de que, a lo largo de éste, se produce una modificación profunda de las pautas sectoriales de la demanda que resulta oscurecida por el largo periodo de crisis que incluye (Myro, 1988). Por consiguiente, cabe suponer que en el futuro, la demanda entre regiones mostrará mayores disparidades, aunque no tantas como las que aparecen en la reciente etapa de recuperación, si la demanda crece a ritmos moderados.

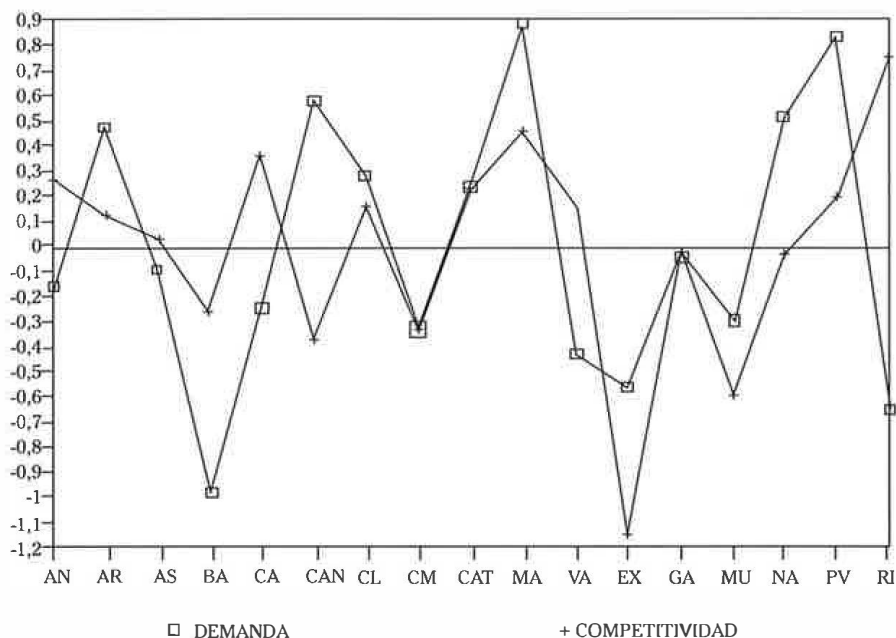
Por otra parte, el cálculo que hemos realizado adolece de defectos que pueden ser importantes, puesto que algunas regiones poseen una especialización intrasectorial muy acusada. De forma que sólo una información muy desagregada sectorialmente de las evoluciones de la demanda permitiría mejorarlo. Posiblemente entonces las diferencias entre regiones fueran más acusadas.

Adicionalmente, en regiones en las que la industria posee un carácter muy local, el crecimiento de la demanda nacional dirigido al tipo de producciones realizadas en la región no tendrá necesariamente relación con la demanda de la propia región, que será la atendida por una industria local.

En cualquier caso, el cálculo de que disponemos destaca a Aragón, Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Madrid, Navarra y el País Vasco como las regiones que se enfrentarán a una demanda más dinámica. El crecimiento de estas regiones tendería, pues, a verse favorecido por este hecho, sobre todo, si se tiene en cuenta que su competitividad es superior a la media nacional, salvo en el caso de Cantabria, y en mucha menor medida, Navarra. Cantabria encontraría aquí otro estímulo para su crecimiento. Estas razones, que los empresarios parecen considerar importantes, ya que atribuyen un gran valor al ritmo de crecimiento de la economía y de los sectores como estímulo de la competitividad de sus empresas (González y Calvo, 1991), son las que nos llevaron en un trabajo anterior, ya citado (Gandoy y Myro, 1991) a considerar superiores las posibilidades de crecimiento de las industrias de Navarra y Galicia a las que parecen derivarse de su situación competitiva.

GRÁFICO 4

Demanda y competitividad



En cambio, encontraría pocos estímulos por el lado de la demanda el desarrollo industrial de Baleares, Canarias, Valencia, Extremadura, Murcia y La Rioja. Algunas de estas regiones, como Canarias, Valencia y La Rioja, pueden suplir la falta de estímulos suficientes por este lado con su elevada competitividad. Las tres restantes, sin embargo, verán aún más mermadas sus posibilidades.

Se observa, a partir de lo expuesto, que existen coincidencias entre la situación competitiva de las regiones y las perspectivas diferenciales de crecimiento de su demanda que se derivan de su especialización productiva, cuando se establecen éstas a partir de lo ocurrido en el largo periodo comprendido entre 1966 y 1988. El gráfico 4 revela estas coincidencias, destacando las regiones de Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia como aquellas que aparecen con peores perspectivas de desarrollo industrial, tanto por razones de oferta como de demanda. En cambio, Aragón, Casti-

lla-León, Cataluña, Madrid y el País Vasco aparecerían como aquellas con unas mejores perspectivas. Ocuparían una situación intermedia Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, Navarra y Rioja. Si, no obstante, y tal y como cabe esperar, los determinantes del crecimiento se encuentran fundamentalmente de lado de la competitividad y no de la demanda, Andalucía, Canarias, Valencia y Rioja serían regiones también con destacadas perspectivas de crecimiento.

4. Competitividad y crecimiento de las industrias regionales españolas en el cuatrienio 1985-1988

La segunda mitad de los años ochenta ha sido fundamental para la industria española. Ha experimentado un crecimiento apreciable, y destacado en el marco europeo, afrontando, al mismo tiempo, un proceso de apertura al exterior de envergadura, el derivado de la integración de España en la CEE. Resulta, pues, un periodo clave para comprobar la bondad de nuestras predicciones sobre el futuro comportamiento de las regiones a partir de la situación en que actualmente se encuentran. Desgraciadamente, no contamos con datos de la Encuesta Industrial para todo el periodo mencionado, sino sólo para los años 1985-1987, a los que habremos de limitar, inicialmente, nuestro análisis.

El cuadro 10 contrasta el crecimiento de la demanda nacional a que se ha enfrentado cada región durante el periodo considerado, que ya hemos examinado con anterioridad, con el del valor añadido bruto en términos reales. Destaca, como puede observarse, el reducido crecimiento del valor añadido en las regiones de Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura, Murcia, País Vasco y Rioja, y, en menor medida, Valencia, que no puede encontrar justificaciones en la evolución de la demanda nacional que se ha dirigido a sus producciones. Por otra parte, no todas estas regiones se han caracterizado por problemas de competitividad, de acuerdo con nuestra medición en el primer apartado.

De esta manera, ni los problemas de competitividad ni la especialización parecen justificar, a priori, las disparidades de crecimiento que aparecen.

Sin embargo, el cuadro 11 muestra que las diferencias entre regiones sí que aparecen relacionadas con diferencias en la demanda nacional potencialmente dirigida a los productos de cada región, que explicaría el 20% de tales diferencias. Pero el valor del estadís-

tico F, que a un nivel de significación del 0,05% debería superar la cifra de 4,54, revela que la estimación no es significativa.

Si introducimos ahora la variable competitividad, se consigue un R2 más alto, pero ninguna de las dos variables resulta significativa, aunque las dos juntas sí, como muestra el estadístico F, lo que parece deberse fundamentalmente a problemas de multicolinealidad derivados de la correlación positiva, ya observada anteriormente de manera gráfica, entre crecimiento de la demanda y competitividad.

CUADRO 10

Crecimiento de la demanda nacional y del VAB de las regiones españolas durante el periodo 1985-1987

Tasas reales anuales acumulativas

<i>Regiones</i>	<i>Demanda nacional (*)</i>	<i>VAB</i>	<i>Diferencia</i>
Andalucía	10,00	7,67	2,33
Aragón	8,93	6,27	2,65
Asturias	6,56	2,21	4,35
Baleares	5,50	0,04	5,46
Canarias	6,96	6,13	0,83
Cantabria	6,89	-5,22	12,11
Castilla-León	8,45	10,13	-1,68
Castilla-La Mancha	6,40	6,86	-0,46
Cataluña	8,94	4,77	4,17
Madrid	9,84	7,47	2,37—
Valencia	7,07	3,69	3,38
Extremadura	5,78	-0,44	6,22
Galicia	13,63	4,91	8,72
Murcia	6,12	-1,31	7,43
Navarra	8,22	11,07	-2,85
País Vasco	8,93	0,86	8,07
La Rioja	6,26	0,02	6,24

(*) Crecimiento de la demanda nacional para las producciones de especialización regional

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 11**Crecimiento regional en el trienio 1985-1987**

ECUACION	$\text{CRECREG}(i) = B1 \text{ DEMAN}(i) + U(i)$	
	Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media	
DONDE	CRECREG: Crecimiento del valor añadido real de las manufacturas en el periodo 1985-1987 DEMAN: Tasa de crecimiento de la demanda nacional para la industria regional en el periodo 1985-1987	
	B1 (T)	0,9782 (2,050)
	R2 AJUSTADO	0,207
	ESTADISTICO F	3,939
	ERROR ESTANDAR	3,914
	D. W.	2,508
ECUACION	$\text{CRECREG}(i) = B1 \text{ DEMAN}(i) + B2 \text{ COMPET}(i) + U(i)$	
	Variables expresadas en desviaciones respecto a la media	
DONDE	COMPET: Diferencia de productividad respecto a la media nacional, descontando efecto especialización	
	B1 (T)	0,7612 (1,4995)
	B2 (T)	2,7559 (1,1628)
	R2 AJUSTADO	0,225
	ESTADISTICO F	5,646
	ERROR ESTANDAR	3,872
	D. W.	2,343
ECUACION	$\text{CRECREG}(i) = B1 \text{ DEMAN}(i) + B2 \text{ COMPET}(i) + U(i)$	
	Variables expresadas en desviaciones respecto a la media	
	B1 (T)	0,9782 (2,072)
	B2 (T)	2,7259 (1,163)
	R2 AJUSTADO	0,225
	ESTADISTICO F	5,646
	ERROR ESTANDAR	3,872
	D. W.	2,343

Estos problemas no tienen solución sin una mayor información. Buscando simplemente obtener un coeficiente significativo hemos introducido de nuevo la variable competitividad sin aquella parte que coincide con la demanda. Ahora, el coeficiente de demanda vuelve a ser positivo, la estimación sigue siendo significativa y ofreciendo el mismo R^2 , de 0,22. Este valor, relativamente bajo, no debe ser despreciado, dada la disparidad de crecimiento regional que ofrece la Encuesta Industrial durante el trienio considerado y los problemas de medición de la demanda dirigida a cada región, ya señalados, y de estimación a precios constantes del valor añadido, utilizando deflactores comunes.

El que sea el coeficiente de la demanda el que resulta significativo no quiere decir que esta sea la variable más relevante en el crecimiento regional. Distinguir la parte común a una y otra resulta imposible.

En realidad, deberíamos esperar que la competitividad fuera la variable más importante, ya que atender la demanda sólo es posible en condiciones de competitividad a menos que el grado de segmentación de los mercados regionales sea muy elevado.

Con objeto de examinar este punto con más detenimiento hemos buscado dos fuentes alternativas de datos, esta vez referidos al trienio 1986-1988. Por un lado, los que ofrece el Banco de Bilbao, que se refieren a toda la industria, no sólo a las manufacturas. Y por otro, los que se obtienen de la Encuesta de Coyuntura del Ministerio de Industria y Energía, también referidos al conjunto de la industria. Estos últimos son cualitativos, expresando opiniones empresariales. Pero el Indicador de Clima Industrial que puede construirse con ellos, sumando las respuestas dadas a cartera de pedidos y tendencia de la producción y restando la correspondiente al stock de productos terminados guarda una estrecha relación, en el plano nacional, con el índice de producción industrial. Ambos tipos de datos figuran en el cuadro 12.

La mezcla de los datos de crecimiento que ofrece el Banco de Bilbao con los de nuestras variables explicativas, en particular con los de competitividad no resulta muy adecuada, porque con ellos puede obtenerse también una visión de la competitividad relativa de las regiones (Cuadrado et alia, 1990), y ésta difiere sensiblemente de la que ofrece la Encuesta Industrial. Baste decir que Extremadura aparece entre las regiones con mayor productividad industrial, y Madrid entre las de menor.

Por ello, las regresiones entre estos datos y nuestras variables no ofrecen significación alguna, ni para la demanda, ni para la competitividad. En cambio, los datos del Ministerio de Industria si que ofrecen una estimación significativa, y con un R2 más elevado que la anterior, como puede observarse en el cuadro 13. Y en este caso es la variable competitividad la que aparece como más relevante.

CUADRO 12

Crecimiento de la industria regional en el trienio 1986-1988

<i>Regiones</i>	<i>Banco de Bilbao</i>	<i>Encuesta opiniones empresariales (*)</i>
Andalucía	7,18	-12,30
Aragón	8,54	-10,00
Asturias	3,14	-15,00
Baleares	6,88	-5,00
Canarias	6,97	5,30
Cantabria	4,76	-22,70
Castilla-León	7,09	-3,70
Castilla-La Mancha	6,09	-9,30
Cataluña	7,44	-8,30
Madrid	6,43	0,00
Valencia	7,60	-9,70
Extremadura	7,81	-24,30
Galicia	4,37	-6,70
Murcia	8,54	-9,70
Navarra	7,26	-5,00
País Vasco	4,51	-13,30
La Rioja	6,77	-12,30

(*): Indicador de Clima Industrial

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadrado et alia, 1990.

En el mismo cuadro 13 recogemos los coeficientes de correlación entre los tres tipos de datos manejados. Se verá que la correlación entre Encuesta Industrial y Encuesta de Opiniones Empresariales del Ministerio de Industria y Energía es elevada, sobre todo habida cuenta de que en la primera se incluyen datos del trienio 1985-1987 y en la segunda del trienio 1986-1988. En cambio los datos de ambas guardan muy poca relación con los del Banco de Bilbao.

CUADRO 13

Crecimiento regional en el trienio 1986-1988

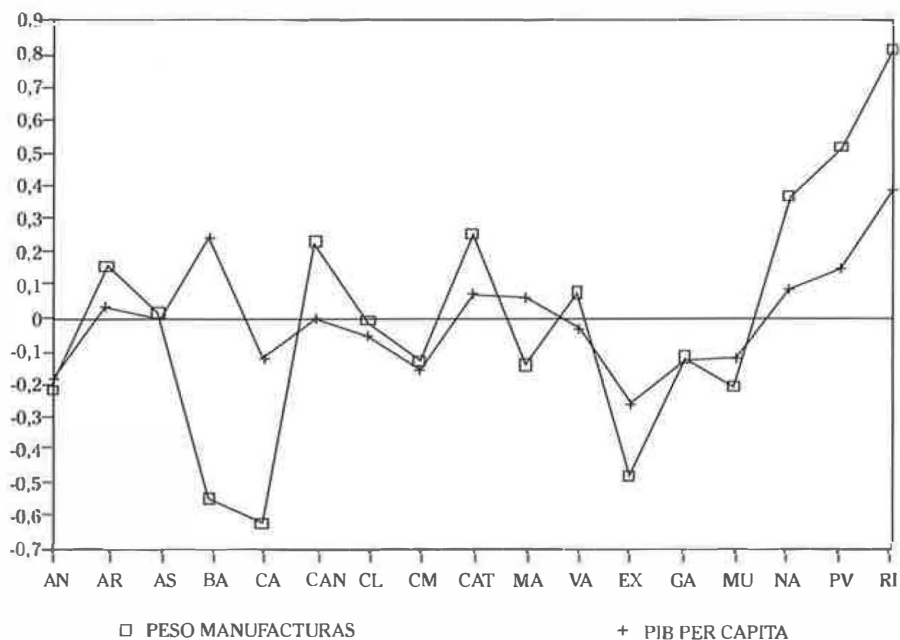
ECUACION	$\text{CRECREG}(i) = B1 \text{ COMPET}(i) + B2 \text{ DEMAN}(i) + U(i)$		
	Variables expresadas en desviaciones con respecto a la media		
DONDE	CRECREG: Indicador de clima industrial COMPET: Diferencia de productividad respecto a la media nacional descontada especialización DEMAN: Tasa de crecimiento de la demanda nacional para la industria regional en el periodo 1985-1987		
	B1 (T)	8,7812	(2,464)
	B2 (T)	0,2657	(0,320)
	R2 AJUSTADO	0,2443	
	ESTADISTICO F	6,174	
	ERROR ESTANDAR	6,331	
	D. W.	1,9494	

Coefficientes de correlación entre las diferentes fuentes estadísticas

Encuesta Industrial y Opiniones Empresariales	0,6407
Encuesta Industrial y Banco de Bilbao	0,2192
Banco de Bilbao y Opiniones Empresariales	0,199

GRÁFICO 5

PIB per cápita y peso de manufacturas



En definitiva, el análisis que hemos efectuado en los epígrafes anteriores encuentra algunos puntos de ratificación en el realizado en esta sección. Las regiones con problemas de competitividad encontrarán más obstáculos para crecer en el futuro, si una reestructuración de sus industrias no lo remedia. La especialización en industrias cuyos mercados crecen más lentamente también será un obstáculo para crecer. Destacan por ambos aspectos los casos de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. Asturias y Galicia tampoco se encuentran en condiciones muy favorables, aunque algo mejores que estas cinco regiones, de las cuales, por otra parte, Cantabria cuenta con mayores posibilidades de hacer frente a estos obstáculos, aunque sus elevados costes laborales son un problema apreciable. Extremadura parece la región más desasistida. Todo, en ella, es desfavorable, incluso sus costes laborales unitarios, a pesar de sus bajos salarios.

¿En qué medida el crecimiento de las industrias regionales afectará a los aumentos de su renta per cápita?

El gráfico 5 muestra la relación existente entre PIB per cápita y especialización en manufacturas.¹ Salvo Baleares, Madrid y Valencia, existe una relación entre el PIB per cápita y el desarrollo de las manufacturas. Ello resulta lógico, puesto que todos los análisis del crecimiento han puesto repetidamente de manifiesto la relación entre desarrollo industrial y crecimiento (Chenery, 1975), y no hay desarrollo industrial sin sector manufacturero.

Si un mayor peso de las manufacturas en el PIB, esto es un mayor desarrollo relativo del sector manufacturero, favorece su competitividad, y, por consiguiente, su crecimiento, y éste tiene un mayor impacto en el PIB, cabe deducir que en los próximos años los diferenciales de renta per cápita de las regiones no encontrarán un elemento corrector en el crecimiento de las industrias regionales.²

5. Conclusiones

En las páginas anteriores hemos puesto de relieve que las industrias regionales se diferencian en sus niveles de productividad, destacando algunas como Canarias, Madrid y La Rioja por poseer una posición muy favorable, según este indicador, y, en cambio, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia por su situación desfavorable. Algunas de estas últimas regiones, como Cantabria y Extremadura poseen unos costes laborales unitarios muy altos, aunque ambas no son en absoluto comparables, puesto que la primera es una región mucho más desarrollada industrialmente, lo que le otorga una gran capacidad para hacer frente a sus problemas.

La diferente situación competitiva de las industrias regionales, medida a través de su productividad, incide clara y positivamente sobre su crecimiento. También lo hace la especialización industrial que poseen, que se manifiesta en distintas perspectivas de expansión del mercado.

La capacidad competitiva de las industrias regionales parece depender positivamente del desarrollo industrial de la región, medido por su especialización en manufacturas, así como de la densidad

(1) El R^2 obtenido en la regresión entre ambas es del 0,33.

(2) Una forma alternativa de examinar este punto es establecer las relaciones entre PIB p. c. y competitividad, medida a través de nuestro indicador la regresión entre ambas variables ofrece un R^2 del 0,20.

poblacional, factores ambos expresivos de la consecución de economías internas y externas a las empresas, en particular mayor “cultura empresarial” y mayores niveles de formación, que se traducen en superiores capacidades de incorporación y uso de nuevas tecnologías. También depende de su carácter nacional y no local, y, consecuentemente, de la presencia de grandes empresas.

Finalmente, las regiones más industriales coinciden con aquellas que poseen una mayor renta per cápita. Si un mayor peso de las manufacturas en el PIB favorece su competitividad, y, por consiguiente, su crecimiento, y éste tiene un mayor impacto en el PIB, cabe deducir que en los próximos años los diferenciales de renta per cápita de las regiones no encontrarán un elemento corrector en el crecimiento de las industrias regionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVITZ, M. (1986). "Catching up, forging ahead, and falling behind". *Journal of Economic History*, vol. XLVI, n.º 2, junio, pp. 385 a 406.

CUADRADO ROURA, J. R., MYRO, R., GANDOY, R., YAGÜE, M. J., MELLA, J. M. y MANCHA, T. (1990). "El crecimiento regional español ante la integración europea", *Informes del Instituto de Estudios de Prospectiva*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

CHENERY, H. (1980). *Cambio estructural y política de desarrollo*. Tecnos, Madrid.

GANDOY, R. y MYRO, R. (1991). "Perspectivas de desarrollo de la industria de las Comunidades Autónomas en España". En *Las economías regionales en la España de los noventa*. Economistas Libros, Madrid, pp. 203-231.

GONZALEZ ROMERO, A. y CALVO, J. L. (1991). "Factores determinantes de la competitividad industrial. Análisis regional". *Economistas*, n.º 47, diciembre de 1990-enero de 1991, pp. 218-223.

MYRO, R. (1988). "La industria: expansión, crisis y reconversión". En *España, economía*, dirigido por José Luis García Delgado, Espasa-Calpe, Madrid, cap. 5, pp. 197 a 230.

MYRO, R. (1991). *La competitividad de la industria española*. Mimeo.

EL MODELO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PAÍS VASCO EN LOS AÑOS 80

Roberto Velasco Barroetabeña

Catedrático de Economía Aplicada

Universidad del País Vasco

1. Antecedentes históricos. 2. La industria vasca en la etapa desarrollista (1960-74). 3. El declive de la industria vasca (1975-85). 4. De la reconversión a la reindustrialización. 5. Recuperación de la industria vasca (1986-90). 6. Debilidades estructurales al final de los ochenta. 7. Retos y esperanzas de los noventa. –Referencias bibliográficas–.

1. Antecedentes históricos

La relación del País Vasco con la industria, y más concretamente con el hierro, está detectada ya en la antigüedad. Señala J. Caro Baroja que las minas de Vizcaya son aludidas en un texto de la Historia Natural de Plinio, aunque la aparición del territorio vasco como zona siderúrgica de cierta importancia es bastante más tardía. Las denominadas ferrerías de altura aparecen en la temprana Edad Media, aunque la verdadera consolidación y sistematización técnica del trabajo del hierro no se produce hasta que se expande el uso de la energía hidráulica en la industria.

Varios siglos después, entre 1841 y 1870, se inicia el verdadero proceso de industrialización, al amparo de unos aranceles proteccionistas y de la unificación aduanera del Estado español que creó un verdadero mercado interior.

La exportación de mineral de hierro de Vizcaya permitió la acumulación de capital, dando paso a la aparición de la industria siderometalúrgica, la construcción naval, el comercio y el desarrollo económico posterior, apoyado también por la creación casi simultánea de Bancos y demás entidades de crédito.

De este modo, Vizcaya, y todo el País Vasco, se convierten en la segunda región española en alcanzar la industrialización, después de Cataluña. No obstante, existen fuertes diferencias entre ambos modelos de industrialización, puesto que mientras en Cataluña

se afianza la industria textil, en el País Vasco se apoya en un sector, el siderúrgico, que exige inversiones mucho más cuantiosas por cada puesto de trabajo de nueva creación.

Con la primera Guerra Mundial, la industria siderúrgica se orientó a la fabricación de armas y municiones para los aliados, incorporando nuevas técnicas de producción. Pese a ello, no se aprovechó la situación para dar un verdadero salto hacia adelante, y con el fin de la contienda llegó la pérdida de los mercados exteriores y una fuerte recesión general en España. De todos modos, el País Vasco se vio menos afectado por esta crisis que Cataluña, y se consolidó como la región industrial más avanzada de España.

En los años siguientes, el empresariado industrial y financiero vasco jugó un importante papel en la creación de un nuevo orden capitalista en España, del que se beneficiaría gracias a la intervención y concesiones del Estado. La reacción proteccionista se produjo a partir de 1920, encabezada por industriales catalanes y vascos, y se consolidó durante la Dictadura de Primo de Rivera. Este movimiento se reforzó de tal manera que se constituyó en el armazón que durante más de setenta años permitiría la permanencia de prácticas proteccionistas, unidas a una fuerte intervención estatal en la vida económica.

Los daños ocasionados por la Guerra Civil en el aparato industrial vasco fueron mínimos, incluyendo también aquellas infraestructuras que, siendo objetivos militares clásicos, constituyen un elemento fundamental en la recuperación de la actividad. Sin embargo, por unas u otras causas, la industria vasca tuvo que esperar hasta el inicio de la década de los cincuenta para que la producción total alcanzara los niveles perdidos con el comienzo de la contienda.

A partir de este momento, la industria vasca despegó con fuerza, aprovechando la política de industrialización a ultranza desarrollada por el Gobierno. En efecto, cuando termina la etapa que se ha denominado de "reconstrucción", en 1951, la agricultura cede el puesto a la industria en las prioridades gubernamentales, lo que conduce a la reducción del peso relativo del sector primario en la formación de la producción real. Un factor explicativo muy importante de la protección a la producción industrial se encuentra en la dispar evolución de los precios industriales y agrarios, muy alcistas los primeros y prácticamente estables los segundos.

Este comportamiento de los precios fue un incentivo capaz de atraer capitales hacia la industria, poniendo en marcha un impor-

tante proceso de inversión que redundó en un aumento más que proporcional de las rentas percibidas por la clase industrial.

En estas circunstancias, la industria vasca florece, pese al rápido agotamiento de sus recursos minerales. Un factor fue decisivo para el desarrollo de este sector en el País Vasco: La mano de obra especializada en España era muy escasa, por lo que las nuevas empresas constructoras se fueron ubicando allí donde existía mano de obra cualificada, es decir, donde había tradición y Escuelas de Formación Profesional.

En definitiva, la autarquía y el intervencionismo estatal produjeron una serie de efectos en la industria, entre los que cabe destacar:

- La industria ligera, sustitutiva de importaciones, se desarrolló fuertemente, a veces a expensas de la industria básica. Pese a ello, la productividad media de la industria decayó, tanto por la utilización de materias primas de baja calidad, como por la aplicación de procesos productivos poco evolucionados.

- El mercado interior, fuertemente protegido y monopolizado, creó una situación poco estimulante, junto a las dificultades de importación propias de la época, para la permanente renovación de los equipos productivos. En 1959, el 75% del equipo de la industria pesada y metalúrgica era el instalado antes de la crisis económica de los años 30.

En estas circunstancias, el modo de industrialización seguido facilita la aparición de empresas de pequeño tamaño, la utilización de tecnologías deficientes y la generalización de excesos de capacidad productiva, sólo utilizables en épocas de rápida expansión de la demanda. Pese a todo (escasez de materias primas y energía, deficiencias productivas, intervencionismo estatal), las empresas vascas de la época, y particularmente las de mayor tamaño, obtuvieron grandes beneficios en esta etapa.

2. La industria vasca en la etapa desarrollista (1960-74)

El proceso de liberalización de la economía española comienza en julio de 1959, con el Plan de Estabilización. El agotamiento del modelo económico seguido durante la autarquía era ya completo, las medidas parciales no daban resultado alguno, y los países occidentales presionaban en favor de la adopción de un plan global capaz de frenar la inflación, animar la decaída inversión y resolver el grave desequilibrio exterior.

Existe una opinión unánime respecto a que, entre 1960 y 1965, se produjo un importante ciclo expansivo de la economía española, que presenta en esta época –por vez primera desde muchos años atrás– un notable paralelismo con el ciclo internacional, lo que no es sino la señal evidente de su creciente integración exterior.

En este contexto general de crecimiento de la economía española, el País Vasco mantuvo su participación en el total de la producción industrial, con una muy ligera tendencia a la baja hasta mediados de los años setenta. Sin embargo, la situación cambia cuando se estudian aisladamente cada una de las provincias o territorios históricos: Mientras Álava casi multiplicó por cuatro su valor añadido industrial, Vizcaya se mantuvo ligeramente por debajo de la media española, y Guipúzcoa registró el índice de crecimiento más lento. (Ver cuadro n.º 1).

CUADRO N.º 1

Valor añadido bruto industrial (% de incremento en ptas. constantes)

Ámbito	1962/60	1964/62	1967/64	1969/67	1971/69	1973/71	1975/73
Álava	34,27	38,13	43,76	42,58	6,74	11,73	5,55
Guipúzcoa	11,86	12,37	12,61	20,45	10,55	6,74	9,52
Vizcaya	29,70	9,68	12,25	15,15	7,62	22,65	12,08
País Vasco	23,58	12,64	15,13	19,63	7,95	15,78	10,45
España	24,93	15,35	17,24	16,35	9,15	20,61	7,90

Fuente: Banco de Bilbao

En estos quince años, la participación del VAB industrial del País Vasco en el conjunto español fue superior, en porcentaje, a la participación en la población ocupada en el sector industrial, lo que evidencia una productividad más elevada en la industria vasca. Pese a esta ventaja real de partida, se observa una paulatina reducción de las diferencias de productividad, al aumentar la española a mayor ritmo que la del País Vasco (sobre una base 100 correspondiente al año 1960, el índice de productividad de la industria vas-

ca, alcanzó los 195,6 puntos en 1975 frente a los 224.4 de la media española).

Resulta ciertamente complejo detectar los factores que han podido influir en esta tendencia descrita de la productividad, pero cabe pensar que no sólo debe atribuirse a la mayor dificultad en alcanzar porcentajes de crecimiento elevados a partir de determinados niveles. En efecto, en esta época el índice de localización en el País Vasco es ya negativo (lo que significa que los sectores de mayor importancia en la región crecen a menor ritmo que la media nacional), y aparecen también deseconomías de congestión en las zonas industriales clásicas (polución, escasez de suelo, excesiva densidad de población, etc.).

Los importantes aumentos registrados en el VAB industrial del País Vasco no estuvieron acompañados de una mayor diversificación de la producción. En efecto, fueron los sectores tradicionales los que concentraron la mayor parte de las inversiones y quienes aprovecharon la política proteccionista que, tras los intentos liberalizadores de la primera mitad de la década de los sesenta, triunfó plenamente como motor del crecimiento industrial de la época.

Esta fase de crecimiento del periodo "desarrollista" fue posible gracias a un intenso proceso de inversión, del que no existen estadísticas fiables. Sin embargo, se conoce por el capital extranjero, cuya incidencia global (medida en puestos de trabajo controlados) se estimaba en un 11% en 1975, superior a la media de la industria española.

En cualquier caso, el esfuerzo inversor privado se ve impulsado fuertemente por ciertas actuaciones públicas, como las derivadas del Régimen de Acción Concertada puesto en marcha en 1963. Esta medida fue un instrumento de política sectorial, cuyo alcance y consecuencias fueron muy diversos para unos y otros sectores, pero que benefició sobremanera a la siderurgia (entre los siete sectores incluidos) si se tiene en cuenta que absorbió el 83% de los créditos concedidos por el Banco de Crédito Industrial a un tipo de interés y condiciones espectacularmente ventajosas respecto a las del mercado.

Pero una visión integral de la industria vasca durante esta etapa exige superar los análisis cuantitativos para examinar también los aspectos cualitativos del proceso. Aspectos que muchas veces han pasado desapercibidos, aquí y en otros lugares, semiocultos por la corriente de opinión "desarrollista" que prevaleció en la economía mundial durante el largo período de crecimiento y estabili-

dad que se abrió tras la Segunda Guerra Mundial.

Abordar estos aspectos obliga a tratar, siquiera brevemente, los desequilibrios gestados en el seno de la economía vasca durante el periodo 1960-75. El primero de ellos es de índole territorial, al haberse producido una considerable concentración de actividades, y consecuentemente de población, en determinadas zonas. Efectivamente, el rápido proceso de industrialización y la masiva afluencia de inmigrantes que tuvieron lugar durante las décadas de los cincuenta y sesenta trajeron consigo un modelo de urbanización que desembocó con problemas de congestión, al impedir un desarrollo eficiente y ordenado del espacio urbano. Aunque la relación entre incremento demográfico y positiva evolución industrial es menos clara que la inversa, entre declive industrial y descenso de población, lo cierto es que Álava y Vizcaya duplicaron sus habitantes entre 1950 y 1975, y que los casos particularmente graves de las comarcas del Gran Bilbao y del Bajo Deva coinciden con la concentración de la industria en las mismas.

Otros desequilibrios de la economía vasca se produjeron en el ámbito sectorial, circunstancia que cabe atribuir tanto a la falta de orientación y pésima organización que padeció durante muchos años como a la vertebración sectorial impuesta por los intereses de la gran industria y del capital financiero. En cualquier caso, la concentración inversora en unos pocos subsectores contribuye a pronunciar aún más, en esta época, los problemas inherentes al que ya se denominaba "monocultivo industrial" vasco: Durante el periodo 1970-75, inmediatamente anterior al desencadenamiento de la crisis, la inversión industrial continuó afluyendo hacia los productos metálicos (55%), que junto al sector químico recibió el 82% de la suma total invertida.

Finalmente, otro de los desequilibrios reseñables de la industria vasca resultante de esta etapa histórica es el desfase tecnológico. El País Vasco, salvo excepciones, no ha desarrollado un nivel mínimamente aceptable de tecnología propia, asunto que, por supuesto, es mucho más complicado que el tradicional recurso a licencias, patentes y asistencia técnica extranjera.

La importación de tecnología por la industria vasca fue muy importante en los años sesenta, si tenemos en cuenta que más del 60% de los contratos de asistencia técnica firmados por España correspondieron al sector siderometalúrgico –muy concentrado entonces en Euskadi–, ocupando el sector químico el segundo lugar. Esta renuncia a la creación de tecnología puede justificarse de diversas maneras, incluida la inicial posición de desventaja interna-

cional de que partía la economía vasca cuando se inició la liberalización exterior de la economía española. Pero no tiene ninguna disculpa posterior en una zona que reúne lo que se han denominado las "condiciones internas" para la adaptación de la tecnología importada y, a través de ella, iniciar una política de desarrollo tecnológico propia.

Todos estos desequilibrios estructurales de la industria vasca repercuten en la progresiva pérdida de productividad global de su economía, y van a condicionar su decepcionante respuesta en la etapa posterior, cuando la crisis industrial internacional la golpea duramente.

3. El declive de la industria vasca (1975-85)

Las causas profundas de la crisis son comunes a las del conjunto de la economía española, en la que la vasca está articulada e integrada. No obstante existen también circunstancias diferenciadoras en uno y otro proceso recesivo, tanto de ámbito estrictamente económico como de carácter más marcadamente político y social.

Entre los factores económicos está, en primer lugar, la fuerte especialización industrial de la economía vasca, así como la concentración de la misma en sectores maduros (siderurgia, construcción naval, electrodomésticos de línea blanca, etc.), que entran en declive a escala mundial.

En segundo lugar, la economía vasca sufre las consecuencias de no haber entrado en el proceso de terciarización que hubiese correspondido a su crecimiento económico en los años sesenta. Esta circunstancia le ha privado a la economía vasca de uno de los recursos más utilizados como estabilizadores durante la crisis: el sector servicios.

A estos factores económicos diferenciadores hay que añadir también otros de tipo sociopolítico, derivados de las circunstancias penosas que rodean la transición política en Euskadi. Entre ellas, la violencia terrorista y el deterioro de la convivencia ciudadana inciden negativamente en la evolución de las principales magnitudes económicas, y particularmente en la inversión.

La crisis industrial cambia radicalmente la jerarquía existente entre las diferentes actividades productivas en cuanto a su capacidad de arrastre del conjunto de la industria y de la economía. Las industrias tradicionales ven disminuir su rentabilidad y dinamismo, mientras que las nuevas industrias, basadas en tecnologías punta,

son las que articulan los sistemas productivos en función de sus necesidades, y provocan la aparición de nuevos productos y materiales que hace disminuir la demanda de los antiguos.

El País Vasco es uno de los prototipos más claro de región en declive industrial, dado que reúne prácticamente todas las características definitorias de este tipo de espacios: Descenso relativo de la producción y la renta "per cápita"; aumento más que proporcional del paro; inversión de la corriente migratoria (con pérdida de población); pérdida del dinamismo inversor; desplazamiento de centros de decisión a otras regiones, y marginación progresiva respecto a los nuevos ejes dinámicos de crecimiento europeos. En España, sólo Asturias y Cantabria presentan también estos síntomas, por lo que puede decirse que toda la cornisa cantábrica entró en declive industrial durante la última crisis (ver cuadro n.º 2).

CUADRO N.º 2

Incremento del empleo en la industria (Por periodos. En porcentaje)

	1955-60	1960-73	1973-83	1955-83
España	7,14	24,07	-19,05	7,60
Cataluña	8,70	38,70	-24,17	14,33
País Vasco	13,43	39,36	-27,80	14,14
Comunidad Valenciana	4,20	61,27	-10,75	49,97
Asturias	4,26	-13,27	-15,15	-23,27
Cantabria	6,35	-4,61	-18,43	-17,25
Madrid	22,18	32,36	-13,92	39,20

Fuente: Banco de Bilbao

En definitiva, el País Vasco empezó a sufrir en 1975 las consecuencias de su incapacidad anterior para diversificar su tejido industrial con empresas y actividades tecnológicamente más avanzadas. De este modo, al no existir un contrapeso más moderno, puede decirse que la grandeza y el declive de la industria vasca se produjeron al hilo de la expansión y ruina de las grandes empresas siderúrgicas y metalúrgicas.

Incluso considerando algunas regiones de tradición industrial en los principales países europeos, puede constatarse el grave deterioro relativo de la industria vasca. En efecto, en el cuadro n.º 3 puede observarse que no existe, salvo en el Reino Unido, ninguna región con una evolución tan negativa del PIB industrial entre 1977 y 1983.

CUADRO N.º 3

Evolución del PIB industrial en algunas ⁽¹⁾ regiones industrializadas de la CEE (1975-1983)

		(Media anual %)
<i>R. Unido</i>		-1,0
	East Midlands	-1,7
	North	-1,8
	West Midlands	-3,5
	Yorkshire	-2,4
<i>Francia</i>		1,6
	Haute Normandie	2,1
	Nord-Pas de Calais	-0,2
	Picardie	0,8
	Lorraine	0,7
	Franche-Comté	1,2
<i>Alemania R. F.</i>		0,8
	Saarland	0,3
	Freiburg	—
<i>Italia</i>		1,4
	Piamonte	-0,3
	Lombardía	0,6
	Toscana	1,8
<i>Bélgica</i>		1,2
<i>P. Bajos</i>		0,1
	Limburg	-1,1
<i>España</i>		0,7
	País Vasco	-0,9

(1) Aquellas en las que la participación del PIB industrial en el total en 1975 era superior al 45%

Fuente: Eurostat, Banco de Bilbao

Una de las claves explicativas de este deterioro está en el comportamiento de la inversión industrial. Hasta 1976, esta magnitud crecía en el País Vasco, pese a la crisis económica mundial. A partir de 1977 cambia la situación y las inversiones industriales disminuyen constantemente. Las empresas vascas, con crecientes costes salariales, conflictos laborales en aumento y altas cargas financieras, ven caer estrepitosamente los beneficios y se asustan de la brutal caída de la demanda de sus productos. Por todo ello, la inversión no conoce una ligera recuperación hasta 1982, aunque después se mantiene hasta el final del periodo.

Por otro lado, cerca del 75% de las inversiones que se producen en esta etapa de crisis van destinadas a ampliar las instalaciones existentes y sólo la cuarta parte se orienta a la creación de nuevas industrias, que tienden a concentrarse en las áreas urbano-industriales de Madrid y Barcelona. En resumen, las inversiones se dirigen nuevamente hacia las industrias metálicas básicas y, dentro de ellas, se orientan en su mayor parte a la renovación de los equipos productivos, en un intento de seguir compitiendo en los saturados y concurridos mercados del metal.

En esta época se confirma también el menor interés que las empresas vascas despiertan en los inversores extranjeros. En los años del desarrollo (1960-74), las inversiones extranjeras directas que llegaron al País Vasco significaron el 9,1% de las autorizadas en España, mientras que, agotada la época de expansión, las cifras acumuladas del periodo 1975-84 señalan una participación del 5,58% en el conjunto español de inversiones extranjeras directas recibidas. Si se tiene en cuenta las desinversiones, la inversión extranjera neta que tuvo el País Vasco como destino fue solamente el 4,1% de la llegada a España en dichos años.

Como consecuencia de este proceso, la industria vasca ve aumentar su productividad a menor ritmo que el conjunto de la industria española. Esta diferencia, equivalente a dos puntos porcentuales en media anual, es imputable tanto a la especialización de la industria vasca, como a una pérdida de ventajas comparativas de los sectores industriales en Euskadi frente a sus homólogos en el conjunto estatal. Aunque, sobre todo, al primero de ambos factores.

A modo de resumen, la crisis económica y demográfica vivida por el País Vasco desde 1975 nos muestra:

- El claro agotamiento del modelo de crecimiento anterior, basado en una industria muy especializada en los transformados metálicos y muy volcada en el mercado interior.

- La pérdida de ventajas comparativas del País Vasco respecto al conjunto español en la mayor parte de actividades, que ya se manifestaba desde 1960.

- El desfondamiento de la inversión en un entorno de rápido cambio tecnológico, que produce una fuerte descapitalización de la industria vasca durante la crisis.

- La pérdida de casi la tercera parte de los puestos de trabajo en el sector industrial.

- La escasa diversificación hacia nuevas actividades, salvo la creciente importancia que van adquiriendo la energía y la química.

4. De la reconversión a la reindustrialización

La intensidad de la crisis, las dramáticas consecuencias sociales que acarrea y el peligro real de desertización industrial de España, hace que a finales de 1982, y desde el Gobierno socialista, se asuma la responsabilidad de reconducir la situación. Las medidas que se instrumentan son acciones de urgencia tendentes a asegurar la viabilidad a medio y largo plazo de catorce sectores de la industria española.

La fuerte presencia en territorio vasco de la mayoría de los sectores considerados provocó que se concentrase en él más de la tercera parte de los excedentes laborales previstos para el conjunto del Estado, acogidos en la mayoría de los casos a los beneficios otorgados a los trabajadores incluidos en los Fondos de Promoción de Empleo.

A pesar de las imperfecciones atribuibles al proceso de reconversión, hay que reconocer la importancia del esfuerzo realizado, que, sin lugar a dudas, permitió salvar partes esenciales del tejido productivo vasco. En este proceso, ni mucho menos culminado, pero cerrado oficialmente con el comienzo de 1989 (aunque algunas acciones aisladas se realizaron durante los dos años siguientes), el capital público se quedó prácticamente sólo en el apoyo de las operaciones de la política de reconversión, que ciertamente incluían enormes riesgos.

El proceso de reconversión industrial desarrollado por la Administración Central no incluyó importantes sectores de la industria vasca, necesitados también de una política activa dirigida a la consolidación y ajuste de sus estructuras productivas, ante el riesgo de quedarse al margen en la carrera de la modernización indus-

trial. Por ello, el Gobierno Vasco puso en marcha el Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE), que afectó a 250 empresas distribuidas entre 14 sectores industriales (entre ellos los de Máquinas-Herramienta, Herramienta Manuales, Forja y Fundición).

El PRE tendió a complementar, en cierta forma, las medidas de reconversión implementadas desde la Administración Central, al incluir principalmente pequeñas y medianas empresas y concentrarse especialmente en zonas a las que la reconversión estatal no llegaba (de las empresas incluidas en el PRE, el 65% se ubicaba en Guipúzcoa).

Paralelamente a las actuaciones reconversoras, se pusieron en marcha una serie de medidas tendentes a la reindustrialización. Así, la Ley 27/1984 de 28 de julio de 1984 creó la Zona de Urgente Reindustrialización del Nervión, con el objetivo, común a las demás implantadas en otras regiones españolas, de impulsar las inversiones y crear empleos en aquellas áreas especialmente afectadas por la crisis económica. Durante los tres años de vigencia la ZUR del Nervión aprobó 125 proyectos, con una inversión aproximada de 60.000 millones de pesetas, que contribuyó a crear cerca de 3.000 empleos, muchos menos de los necesarios para recolocar a los trabajadores acogidos en los Fondos de Promoción de Empleo.

El fin de la actuación de la ZUR del Nervión se enlazó con la creación de la Zona Industrializada en Declive (ZID) del País Vasco en junio de 1988, con un marco territorial de actuación más amplio (al añadir la comarca del Bajo Deva y el Cinturón Industrial de San Sebastián a los 26 municipios del Bajo Nervión que componían la zona ZUR) y menor presión en la recolocación de los excedentes de sectores reconvertidos. El mayor número de proyectos presentados fueron buena muestra de la recuperación de la inversión industrial en Euskadi, aunque diversos problemas surgidos en la concesión de las ayudas previstas inicialmente desdibujaron su eficacia.

ZUR y ZID fueron figuras creadas por la Administración Central, que estuvieron complementadas por el Programa de Apoyo a la Inversión (PAI) del Gobierno Vasco, aprobado por Decreto 181/1988 de 21 de julio de 1988. Este programa supuso un salto cualitativamente importante en la elaboración de la política industrial vasca, al aglutinar en torno a sí, por vez primera, a las distintas Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma con actuaciones en materia industrial. En efecto, el PAI pretendía iniciar la eliminación de las duplicidades que se producían en este ámbito, en el

que Gobierno y Diputaciones Forales continúan, desafortunadamente, compitiendo entre sí.

El PAI es también innovador al implantar una política de discriminación positiva en la concesión de ayudas públicas a la industria, incentivando más las inversiones en equipos tecnológicamente avanzados y en actividades incluidas en los objetivos de diversificación industrial hacia sectores de futuro.

Otro esfuerzo importante realizado por el Gobierno Vasco para la modernización de la industria de la Comunidad Autónoma, es el contenido en su política tecnológica. Desde 1982, las ayudas a las actividades I+D se han multiplicado casi exponencialmente, y han servido para aumentar las inversiones en este campo e incrementar sustancialmente el número de profesionales que trabajan en él (ver cuadro n.º 4).

En 1989 se dio un importante paso hacia la mayor selectividad de las ayudas I+D con la creación, dentro de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI), de la Unidad de Estrategia Tecnológica, que un año más tarde ofreció un Plan Tecnológico del País Vasco concentrado en valorizar tres sectores de futuro (Nuevos Materiales, Tecnologías de la Información y Tecnologías de Fabricación), y en encontrar un diseño global que enmarque un mayor nivel de reflexión de la Administración y un diseño global de la política tecnológica futura.

La misma SPRI se viene también aplicando, desde su creación en 1981, en la necesidad de afrontar el reto tecnológico como clave esencial de fomento de la competitividad de la industria vasca. Para ello, las 25 sociedades instrumentales y los 14 programas de que disponía en 1991, realizaban un importante esfuerzo en el terreno de la innovación, entendida ésta en su más amplia acepción (es decir, incluyendo intangibles como la gestión, comercialización, calidad, información, etc.). Todo ello, con el objetivo central de gestionar la adaptación dinámica permanente de la industria vasca a los estándares exigidos en el mercado internacional.

La forma de abordar el apoyo a la innovación desde la SPRI ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de sus casi 10 años de funcionamiento. Inicialmente se pusieron en marcha programas dirigidos a subvencionar, de forma directa, la compra de nuevos equipos que incorporasen tecnologías avanzadas a las empresas vascas (CN-100, ECTA). Programas que fueron complementados y sustituidos por otro tipo de medidas de apoyo, más horizontales e indirectas.

CUADRO 4

Evolución de los datos básicos de la I+D en el País Vasco

	PERSONAL			SUBVENCIONES			PRESUPUESTO DE INVERSION			% SUB. S/
Años	<i>Empresas</i>	<i>Centros tecnológicos</i>	<i>Total 1.163</i>	<i>Empresas</i>	<i>Centros tecnológicos</i>	<i>Total</i>	<i>Empresas</i>	<i>Centros tecnológicos</i>	<i>Total</i>	<i>presupuesto</i>
1982	574	249	823	158	196	354	1.286	853	2.139	16,6
1983	751	304	1.055	267	272	539	2.176	1.274	3.450	15,6
1984	1.089	348	1.437	704	459	1.163	5.057	1.653	6.692	17,4
1985	1.242	393	1.635	1.020	600	1.620	6.045	1.558	7.603	21,3
1986	1.479	457	1.936	1.215	815	2.030	8.147	1.943	10.090	20,1
1987	1.550	470	2.020	1.268	955	2.223	9.269	1.937	11.206	19,8
1988	1.455	536	1.991	1.596	958	2.554	10.571	2.307	12.878	19,8
1989	1.617	598	2.215	2.420	1.080	3.500	15.000	2.764	17.764	19,7
TOTAL*	1.220	419	1.192	8.648	5.335	13.983	57.551	14.271	71.822	19,5

(*) Media del periodo en número de trabajadores

En este sentido, en 1988 se puso en funcionamiento la red telemática SPRITEL y se iniciaron nuevos programas para la diversificación de actividades (ONDA) y la acción estratégica sectorial (SES), al objeto de canalizar la manera fluida la información relevante del mercado hacia las empresas.

En definitiva, la SPRI ha venido cumpliendo, hasta la fecha, las funciones propias de una Agencia de Desarrollo Regional, de manera homologable a lo que vienen haciendo en los últimos años otras entidades similares en el resto de España (IMPIVA, IMADE, etc.) y de Europa.

A lo largo de estos años ha sido también importante la dedicación a la promoción industrial de las Diputaciones Forales, en muchas ocasiones compitiendo en esta tarea con el propio Gobierno Vasco, depositario institucional del liderazgo de la Política Industrial. Los mayores conflictos competenciales entre las instituciones vascas se han producido en este campo, dando lugar incluso a complicados problemas políticos, todavía insuficientemente resueltos.

En su conjunto, sin embargo, las acciones y programas adoptados desde el complejo mundo institucional vasco han asumido, en su evolución, que la Política Industrial gira en torno al eje central del cambio técnico. Lo cual no quiere decir que las medidas adoptadas en el pasado hayan sido todo lo eficaces que podrían haber sido, de haberse utilizado de forma más coordinada y ágil. La dispersión de esfuerzos, cuando no la duplicidad de los mismos, ha producido confusión y opacidad para los destinatarios finales de las actuaciones públicas.

En todo caso, e independientemente de las críticas que puedan hacerse a la gestión de las ayudas, hay que decir claramente que el apoyo público por parte de la Administración vasca ha sido generoso e importante, contribuyendo de forma decisiva a sentar las bases de un sector industrial más moderno y competitivo.

5. Recuperación de la industria vasca (1986-90)

Muchas de las acciones descritas en el apartado anterior coincidieron con un periodo de recuperación de la industria vasca. Tras la etapa de crisis, se inicia en 1985 un periodo de crecimiento de la producción industrial. El VAB del sector, tras crecimientos moderados en 1985 y 1986 (variación del 0.3% y 1.1%, respectivamente), ex-

perimenta en 1987 una notable aceleración del 5.9%. Este dinamismo se prolonga hasta finales de 1989 (ver cuadro n.º 5), año al que siguen dos ejercicios en que el índice de producción industrial se mantiene estable (1990), o se desacelera (1991).

Pueden citarse diversas causas explicativas de este cambio de tendencia, que hacen referencia a factores externos e internos. Desde el punto de vista exterior, la onda cíclica expansiva de la economía mundial y del conjunto de la economía española afecta a la producción industrial vasca, especializada en sectores oferentes de bienes de inversión intermedios. En especial, el profundo cambio producido en el ritmo inversor español (con incrementos del 13-14% en el trienio 1987-89), actuó de manera muy favorable sobre el comportamiento de la producción industrial vasca, al igual que el derrumbe de la demanda inversora del periodo anterior fue uno de los factores determinantes de la profunda crisis que atravesó la industria vasca.

CUADRO N.º 5

Evolución del índice de producción industrial en el País Vasco (base 1985)

	1986	1987	1988	1989	1990
IPI (1)	1,2	3,9	5,4	6,3	0,1
– Por sectores (1)					
Energía	1,2	1,0	7,8	2,7	-5,1
Indus. Básica	-5,7	4,4	4,2	4,5	1,7
Trans. Metálicos	3,6	4,3	6,6	9,5	1,2
Otras Manufacturas	4,2	3,8	3,4	0,8	-1,9
– Por destino (1)					
Bienes Intermedios	–	5,2	6,6	5,3	-4,2
Bienes de Consumo	–	0,7	0,4	-0,6	-1,5
Bienes de Equipo	–	3,6	6,6	11,1	4,5

Fuente: Informe de Coyuntura Económica Vasca. Gobierno Vasco

(1) Variación acumulada sobre año anterior

No obstante, la modificación de la coyuntura general sólo explica en parte los resultados recientes de la producción industrial vasca. Las empresas han realizado durante los últimos años un intenso esfuerzo de adaptación y modernización, que se ha trasladado a la práctica totalidad de los sectores.

El proceso de ajuste se ha desarrollado en dos vertientes. Por una parte, se ha emprendido un proceso inversor centrado en la actualización de sistemas de producción, en la renovación de los productos, y en la búsqueda de nuevos segmentos de mercado. El proceso inversor tuvo como objetivos generales la adecuación de las capacidades de producción a la demanda existente, lo que ha conllevado una reducción del empleo asociado a los modos de producción precedentes. El consiguiente aumento de productividad asociado a este proceso fue intenso y básico para la mejora de los resultados empresariales.

De todos modos, la forma en que la industria vasca ha reaccionado al tirón de la demanda no debe hacer olvidar la coexistencia en su seno de dos situaciones distintas. Por un lado, la de los sectores o empresas que no han completado su proceso de reconversión y se encuentran enfrentados a un mercado maduro, con débil demanda. Y, por otro, las empresas que durante los años de crisis se han redimensionado, han incorporado nuevas tecnologías a procesos y productos, y están inmersas en mercados de demanda fuerte o, cuando menos, estable.

El comportamiento sectorial de la industria vasca durante este período viene a confirmar lo anterior, con las sensibles discrepancias que presentan unas y otras ramas de la industria. En efecto, si se efectúa una desagregación en catorce sectores, se observan comportamientos dispares en cuanto a evolución de empleo, valor añadido, productividades y resultados empresariales.

Estos resultados sectoriales tienen enorme importancia si se tiene en cuenta cuáles son los complejos industriales que actúan en el País Vasco. En efecto, las Tablas Input-Output correspondientes a 1985 confirman que existen tres complejos industriales de cierta implantación, aunque la importancia en términos reales del primero es muy superior a la del resto.

El gran complejo central se nutre de los principales sectores metálicos y cubre aproximadamente la mitad de los flujos intermedios que se generan en la economía vasca, siendo además creciente su importancia. Su evolución en la etapa de crecimiento que analizamos no ha sido precisamente muy favorable.

Un segundo complejo industrial, mucho más difuso y poco cohesionado, se mueve en torno al sector químico, que no es responsable de más del 10% de los flujos intermedios de la economía. Su evolución ha sido favorable en el periodo.

Con menor importancia aún, y perdiendo peso, aparece el complejo agroalimentario, responsable de menos del 6% de los flujos intermedios totales.

En definitiva, la evolución global de la articulación interna vasca en torno a complejos industriales está en gran manera marcada por las tendencias generales de los últimos tiempos.

6. Debilidades estructurales al final de los ochenta

Una de las primeras conclusiones que cabe deducir del análisis de la evolución de la industria vasca durante los últimos años ochenta es que, a pesar de la fuerte recuperación experimentada, no ha superado aún sus tradicionales problemas. De hecho, las debilidades estructurales que han permitido definir al País Vasco como una región europea en declive industrial se mantienen vigentes.

En este sentido, los esfuerzos que se han realizado durante la crisis para lograr una estructura industrial más diversificada (capaz de permitir una mejor adaptación de la economía vasca a las nuevas condiciones de competitividad imperantes en los mercados internacionales) no han dado frutos apreciables, por lo que el tejido industrial continúa especializado en sectores tradicionales que cuentan con una demanda débil a escala mundial. Por ello, aunque se atisba una tímida aparición de nuevas actividades, lo cierto es que el crecimiento industrial del periodo 1986-89 tuvo como fuerza motriz producciones tan tradicionales como la siderurgia y los artículos metálicos.

Por otro lado, la inversión dirigida a la creación de nuevas industrias ha sido relativamente baja, y tampoco las empresas de implantación reciente han contribuido significativamente a la diversificación industrial, aunque, en algunos casos, se han situado en nichos de mercado no explotados dentro de los sectores tradicionales.

Este comportamiento pone de manifiesto la escasa capacidad de la economía vasca, al igual que sucede en otras regiones de antigua industrialización, para crear las condiciones en las que surjan y se desarrollen nuevas empresas y sectores. Este es, por ejemplo, el caso de los Servicios a las Empresas, en el que existe una gran dependencia exterior que es aún más evidente en el caso de servicios

avanzados, como los relacionados con las nuevas tecnologías y las modernas formas de gestión y organización empresarial.

Otro de los ámbitos en los que el País Vasco presenta un déficit considerable es el tecnológico. La investigación tecnológica tiene una muy reducida entidad, pese a que la situación se ha modificado positivamente en la década de los ochenta, gracias a la política instrumentada por el sector público. Pero, en todo caso, queda mucho terreno por avanzar en el campo de la tecnología, porque el nivel de gastos en I+D de las empresas dista bastante del exhibido por los países industriales, el número de proyectos es todavía escaso, y su contenido tecnológico no se puede considerar como puntero.

La empresa industrial vasca adolece también de fuertes carencias en el área comercial, presta escasa atención al diseño y al marketing, y basa en los precios su estrategia internacional, cuando ésta existe. Cuando en los países avanzados la calidad y el servicio ofrecido son, cada vez más, factores de diferenciación del producto, los empresarios vascos tienen la percepción (a tenor de sus respuestas en encuestas especializadas) de que sus productos compiten en base a calidad. Sin embargo, la imagen que de ellos tienen los observadores extranjeros viene a indicar que, salvo excepciones, las empresas vascas producen artículos de mediana o escasa calidad y bajo coste.

Por otro lado, las empresas vascas carecen de la dimensión empresarial que les permita abordar todos estos problemas con garantías de éxito. El entramado industrial vasco está formado por numerosas pequeñas y medianas empresas que, aunque se encuentran con serias dificultades para poder penetrar en nuevo mercado interior europeo, tampoco recurren habitualmente a la cooperación industrial. Esta circunstancia es muy relevante, por cuanto numerosas pequeñas empresas familiares, incluidas las ciertamente sólidas, no disponen de relevo generacional capaz de asumir el liderazgo del negocio y pueden terminar liquidándose o vendiéndose a empresas europeas a precios de saldo.

Otra dificultad a la que se enfrenta la industria vasca es su excesiva dependencia de la evolución de la economía española. España ha sido y sigue siendo el mercado natural para los productores vascos, que han descuidado tradicionalmente su firme asentamiento en los mercados exteriores. Esta es una posición delicada en un momento en el que, por exigencias del gran mercado interior de 1993, hay que simultanear acciones de conquista de mercados foráneos con la defensa de la cuota ganada en un mercado interior fuertemente apetecido por la competencia europea.

Finalmente, la industria vasca ha demostrado, especialmente en los últimos años, su escasa capacidad de atracción de inversiones extranjeras, lo que ha impedido la incorporación de inversiones vinculadas a nuevas tecnologías y a su necesaria diversificación. Indudablemente, la situación de violencia política y sociolaboral que ha vivido Euskadi en los últimos años ha influido poderosamente en el retraimiento de la inversión directa foránea, junto a una situación medioambiental muy deteriorada, y otras características propias de las regiones europeas de antigua industrialización.

7. Retos y esperanzas de los noventa

Casi todos los análisis realizados sobre la industria vasca coinciden en el diagnóstico de sus problemas y, también, de los retos con los que se enfrenta en su porvenir.

En primer lugar, se presenta el problema de la necesaria internacionalización de la industria vasca, con la particularidad de que las empresas no parecen estar preparadas para asumir este desafío. Según sondeos realizados por IKEI en 1990, sólo tres de cada diez empresas se consideran competitivas en el mercado exterior, mientras que ocho de cada diez opinan lo mismo en cuanto al mercado interno. Muchas pequeñas empresas ignoran simplemente su posición competitiva en los mercados internacionales.

Los resultados que se obtienen sobre el impacto del gran mercado interior europeo no son más alentadores: Sólo una de cada cuatro empresas considera que el mercado único mejorará su situación, y el desconocimiento sobre los efectos de dicho mercado, e incluso el escepticismo, parecen ser las notas dominantes.

Quizás el ejemplo más representativo sea el sector de las Máquinas-Herramienta, exponente como ningún otro de la sensibilidad a la evolución tecnológica y la internacionalización creciente de los mercados. Pues bien, pese a ser un sector líder en dinamismo y en capacidad de reacción dentro de la industria vasca, sus empresas tienen, por lo general, unas debilidades estructurales manifiestas, entre las que destacan unos niveles de gestión propios de una cultura anticuada, la carencia de estrategias y su dimensión insuficiente, así como fuertes reticencias a colaborar con otras empresas del sector.

Respecto al ya enunciado problema de la dimensión, hay que señalar que la cooperación empresarial va a ser un elemento fundamental para las pequeñas y medianas empresas vascas dentro del mercado interior europeo. Aspectos tales como los relacionados

con la innovación, la gestión empresarial o la estrategia comercial, muy difícilmente podrán ser abordados por las PYMES de forma individual. Por ello se hace imprescindible un proceso de fusiones o colaboración permanente entre empresas del mismo sector (marketing, investigación, consorcios de exportación, centros de diseño, marcas, etc.). Este proceso ya se ha iniciado en otros países y seguramente se intensificará en los próximos años.

Otro de los retos que tiene el País Vasco es la diversificación de su estructura económica, que avanza a un ritmo muy lento. Ha llegado el momento de abrirse definitivamente a actividades, procesos y productos de mayor valor añadido, que, aunque relacionados con los anteriores, muestren claras ventajas comparativas y tengan un mayor potencial de dinamismo y de futuro.

En este sentido, sería deseable la aparición de nuevas empresas y actividades, no sólo en el sector industrial, sino también en el sector servicios, y, en especial, en los servicios conexos con la industria.

De forma paralela a este proceso, la industria y el resto de la economía vasca deben crear empleo neto, en un momento en que el mercado de trabajo está experimentando fuertes cambios estructurales. La desaparición de empleos poco cualificados, el nacimiento de nuevos tipos de trabajo que requieren una formación del más alto nivel y familiaridad con las nuevas tecnologías son, todos ellos, factores que obligan al diseño de nuevos planes adecuativos que preparen a la población vasca para los empleos de futuro.

En definitiva, el desafío vasco, como el de otras regiones europeas, es conseguir una mejora de su competitividad global, para lo que resulta imprescindible el aumento de la productividad, primer determinante del nivel de vida de las naciones y el mejor indicador del éxito o fracaso de su comercio internacional. Para ello no hay que mirar a la economía como un todo, sino a industrias específicas, e incluso a segmentos de las mismas, porque ningún país puede ser competitivo en todo.

Cualquier política de desarrollo que se desee instrumentar en el País Vasco debe partir de una adecuada valorización de su potencial endógeno. En efecto, la existencia de un tejido poderoso, la notable cualificación profesional de sus trabajadores, la capacidad de sus empresarios, etc., son todos ellos factores que aparecen resaltados en los diversos estudios que, como el realizado en 1989 por la Universidad de Lovaina, analizan las potencialidades y problemas de las regiones de antigua industrialización europeas.

Además, el intenso proceso de reestructuración industrial que

ha tenido lugar en los últimos años ha dado como resultado una estructura industrial mucho más avanzada técnicamente que al comienzo de la crisis. Concretamente, el esfuerzo de adaptación tecnológica realizado ha sido particularmente intenso en algunos sectores, como los de Transformados Metálicos y Máquinas-Herramienta.

Aunque se pueda considerar que su reacción ha sido tardía, lo cierto es que el empresariado vasco está realizando un gran esfuerzo por intentar adaptar su empresa a las nuevas condiciones del mercado. Esta y otras circunstancias ponen de manifiesto la existencia de una actitud positiva hacia el cambio y la innovación, así como una capacidad para asimilar e implantar los nuevos avances tecnológicos.

Por todo ello, hay que pensar que quedan abiertas las puertas de la esperanza para la industria vasca, todavía muy concentrada en sectores de demanda media y débil, es decir, en sectores muy sensibles a la coyuntura internacional. Para que esta esperanza se convierta en una aceptable y competitiva realidad resulta imprescindible la confluencia de muchas voluntades, empezando por la voluntad de coordinación interna del complejo entramado institucional vasco (Gobierno, Diputaciones Forales, Ayuntamientos), y por la permanente cooperación entre entes privados y públicos en la búsqueda de objetivos comunes.

Finalmente, la normalización sociopolítica se presenta como un requisito indispensable para que el País Vasco pueda llegar a afrontar con éxito los desafíos de la década de los noventa y del inicio del próximo siglo. Las nuevas actitudes culturales y empresariales necesarias para que Euskadi pueda desarrollar un modelo industrial acorde con las actuales exigencias del mercado internacional, sólo podrán generarse en un ambiente de acuerdo político y social, y son particularmente incompatibles con actitudes violentas y con la degradación de valores éticos y democráticos derivada de fenómenos sociales vinculados con ellas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La bibliografía sobre el sector industrial de la economía vasca es bastante amplia, aunque sólo en los últimos años se apoya en una base estadística rigurosa, gracias a las aportaciones del Instituto Vasco de Estadística, EUSTAT.

La evolución de la industria vasca en el periodo autárquico se estudia con detalle en la investigación patrocinada por la entonces Caja de Ahorros Vizcaína y editada en 1981 por la Ed. La Gran Enci-

clopedia Vasca: *La economía vasca durante el franquismo*, de M. GARCIA CRESPO, R. VELASCO y A. MENDIZABAL, que trata de analizar las repercusiones que tuvo en el País Vasco la política industrial arbitrada por el Régimen franquista, puesto que estuvieron en juego factores impulsores y retardadores del crecimiento industrial, capaces de afectar a un área previamente industrializada, como era la vasca.

A partir de 1975 empiezan a tener relevancia los *Informes Anuales sobre la economía vasca* del Servicio de Estudios de Caja Laboral Popular, muy centrados todos ellos en el sector industrial. Especial mención merece el informe recopilativo *Economía Vasca: 1975-1987*, que recoge todo el periodo de crisis industrial.

Entre los trabajos del Servicio de Estudios del Departamento de Economía del Gobierno Vasco destacan las aportaciones realizadas en los números 2 y 3 de la *Revista Ekonomiaz*, dedicados íntegramente a la Política Industrial en 1986, y el *Informe 1987 del Observatorio Económico de Cultura*, en el que puede hallarse una buena descripción de la estructura interna de la industria vasca. No se debe tampoco dejar de recurrir a los valiosos datos estadísticos contenidos en las *Cuentas Industriales del País Vasco*, publicados por EUSTAT, responsable también de las *Tablas Input-Output de la C. A. de Euskadi* correspondientes a 1985, que contienen certeros análisis de lo ocurrido en la industria vasca durante el quinquenio anterior.

Análisis más recientes enmarcan los problemas de la industria vasca en el contexto europeo, como es el caso de la aportación del Servicio de Estudios de la SPRI: *Regiones europeas de antigua industrialización. Propuestas frente al reto tecnológico* (1989), que presenta una selección de las ponencias del "Primer Encuentro de Instituciones de Promoción Económica de las Regiones Europeas de Tradición Industrial", celebrado en Bilbao (1988) por iniciativa de la citada Agencia de Desarrollo Regional. Otras aportaciones del mismo Servicio de Estudios, relativas fundamentalmente a la innovación y el cambio tecnológico, han aparecido también en la *Revista Situación*, del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao-Vizcaya, así como en la *Revista Papales de Economía Española*, particularmente en el número dedicado al País Vasco, dentro de la colección *La economía de las comunidades autónomas* (1990).

Otra entidad cuyas aportaciones al conocimiento de la economía vasca son numerosas y meritorias es el Instituto Vasco de Estudios de Investigación-IKEI, que, además de numerosos análisis sectoriales de la industria vasca, ha publicado trabajos como: *El País Vasco y Navarra en la Europa de las Regiones* (1987); *Dinamismo empresarial vasco en los años ochenta* (1987), Ed. Feder. Cajas de Aho-

rro Vasconavarras, o *La financiación de las Pymes en el País Vasco* (1988), del mismo editor. IKEI también es autor de *La inversión industrial en el País Vasco: Evolución reciente y perspectivas* (1989), y de *Impacto del Mercado Unico Europeo en las empresas vascas* (1990), editados en la Serie Estudios núms. 2 y 3, del Dpto. de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

Las consecuencias de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en la industria vasca han sido analizadas en varias ocasiones desde diversos enfoques, la mayoría de ellos de carácter estático. Los más relevantes y recientes pueden ser los trabajos del II Congreso Mundial Vasco: *La empresa vasca en el espacio europeo*. Ed. Deusto, 1988; y los artículos aparecidos en los números 7 y 8 de la *Revista Ekonomiaz*, dedicados monográficamente a este tema en 1987. También tiene notable interés el N.º 3 de la Serie Estudios del Departamento de Economía del Gobierno Vasco: *Impacto del Mercado Unico Europeo en las empresas vascas: Consecuencias y estrategias empresariales* (1990).

Los desequilibrios territoriales producidos en el asentamiento de la población y de las actividades económicas por la crisis industrial pueden verse en R. VELASCO Y F. ZABALO: "Crisis económica y localización industrial en el País Vasco", publicado por la Fundación Fies: *La localización industrial en España. Factores y tendencias* (1989); y los desafíos que la industria vasca tendrá que afrontar en el gran Mercado Interior comunitario de 1993 en R. VELASCO, M. DIEZ e I. GARCIA ARTETXE: "Claroscuros en la recuperación y perspectivas de la economía vasca", publicado en *Papeles de Economía Española*. N.º 45 (1990); J. DEL CASTILLO: "Evolución de la industria vasca" y "La Cornisa Cantábrica: Una macro-región en declive", publicados en *Economía Industrial*, N.º 263/264, y en *Papeles de Economía Española*, N.º 35 (1988).

Finalmente cabe reseñar dos libros referidos a aspectos sectoriales, que pueden ayudar a entender mejor la evolución de la industria vasca en los últimos tiempos: El primero, editado por la ZUR del Nervión, se debe a J. DEL CASTILLO y R. VELASCO: *La investigación y el desarrollo tecnológico en el País Vasco* (1987); y el segundo cuenta el devenir de un sector emblemático de la industria vasca, y se debe a C. URDANGARIN y F. ALDABALDETRECU: *Historia técnica y económica de la Máquina-Herramienta*. Ed. Caja de Ahorros de Guipúzcoa. 1982.

EL MODELO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN LOS 80

Antonio Rico

Director del IMPIVA

(Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de Valencia)

1. Introducción. 2. Objetivos. 3. Instrumentos. 4. Paquetes integrados de medidas.

1. Introducción

Actualmente la estructura económica de la Comunidad de Valencia ofrece unas características similares a la media europea, con un sector industrial que aporta un 28% del PIB (un 35% si se incluye también la actividad de la construcción) y ocupa a una proporción similar de la población activa.

El proceso de industrialización de la Comunidad de Valencia es relativamente reciente. Su despegue tuvo lugar en la década de los sesenta.

Desde entonces, la Comunidad de Valencia ha sido una de las regiones españolas con mayor crecimiento del PIB. En los últimos treinta y cinco años, la tasa anual de crecimiento ha sido del 4,9% entre 1955 y 1985 y del 5,4% en el periodo 1985-1989. A pesar de ello, si se amplía el marco de referencia, el PIB regional no alcanzaba el 75% de la media de la CEE a finales de los ochenta.

La industrialización valenciana se ha basado en buena parte sobre sectores calificados como “tradicionales” (calzado, mueble, textil, juguete, etc.) (ver cuadro 1). La capacidad de difusión intersectorial –horizontal– de las nuevas tecnologías han aumentado las posibilidades de innovación. Así, en estos sectores las nuevas tecnologías (informática, microelectrónica) pueden aportar mejoras en la productividad y en los niveles de calidad. Asimismo, pueden facilitar notablemente el desarrollo del diseño y la moda a través de los sistemas flexibles de diseño y fabricación asistidos por ordenador. De modo específico, estos sistemas se adaptan a las series cor-

tas de producción que son propias de empresas de menor dimensión y de actividades cuyos productos están sujetos a rápidos cambios en gustos y exigencias del mercado.

CUADRO 1

Estructura industrial Comunidad de Valencia. 1986

	<i>Valor Añadido Bruto (%)</i>		<i>Ocupación (%)</i>	
	CV	CV/Esp.	CV	CV/Esp.
Alimentación/Bebidas	14,0	8,7	13,5	9,4
Textil/Vestido	11,6	17,9	14,6	16,1
Energía y agua	9,5	4,9	2,4	3,5
Cuero/Piel/Calzado	8,3	41,8	10,4	40,9
Maquinaria/Mat. Eléctrico	7,5	6,8	5,5	5,6
Productos Cerámicos	7,4	59,3	6,6	51,8
Madera y Mueble	7,4	19,8	13,0	20,7
Material de Transporte	6,1	7,9	5,6	6,4
Materiales de Construcción	5,9	12,5	5,1	12,5
Productos Metálicos	5,8	6,8	7,5	7,7
Transf. caucho y plástico	4,7	11,9	4,5	12,9
Papel/Artes Gráficas	3,7	6,1	3,9	8,8
Productos Químicos	3,6	3,6	2,5	4,8
Metalurgia	2,1	3,8	1,7	4,4
Juguete	1,3	36,6	1,4	44,5
Otros	1,0	3,4	1,6	8,2
	100,0	9,1	100,0	10,8

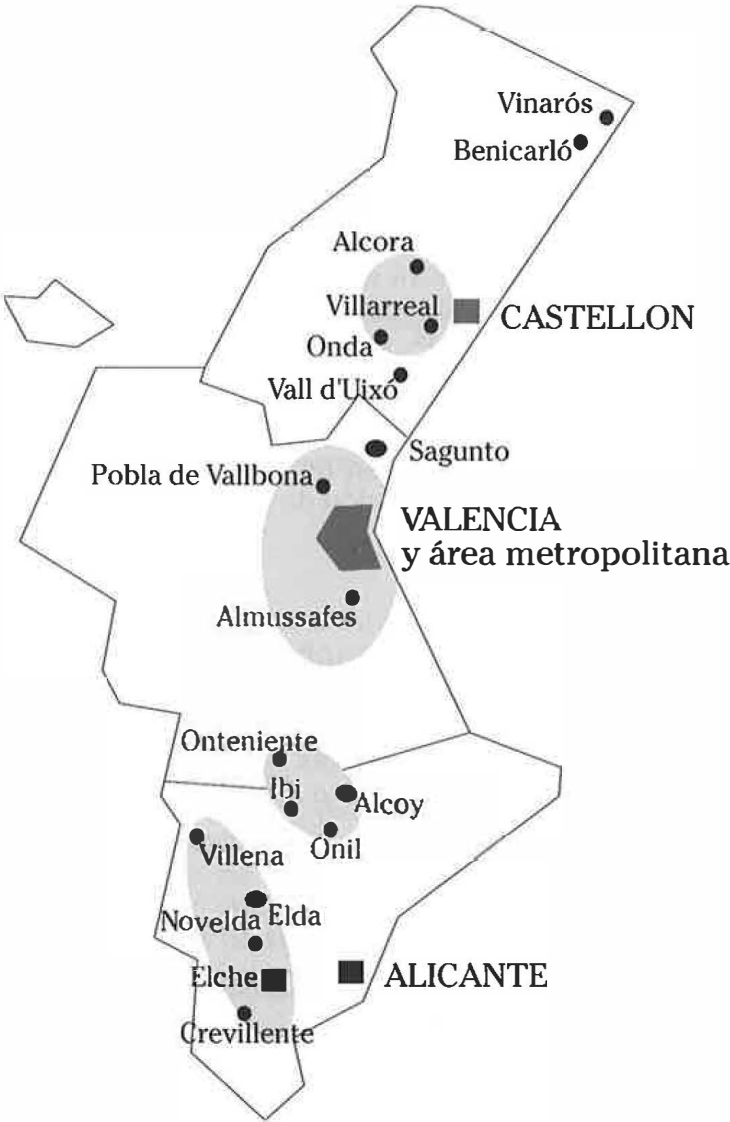
Fuente: INE: Encuesta Industrial

La lógica de la distribución espacial del crecimiento ha configurado un mapa geográfico de la industria que, de forma sintética, puede describirse según el siguiente modelo territorial (ver mapa 1):

– La zona norte de la Comunidad de Valencia concentra en media docena de ciudades como Onda, Villareal o Alcora, cerca del

MAPA 1

Areas y distritos industriales



60% de la producción cerámica española, especialmente, revestimientos y pavimentos.

– El área metropolitana de Valencia y las comarcas próximas a ella albergan una industria diversificada que comprende sectores como el de transformados metálicos e industria mecánica, industrias agroalimentarias, industria química, electrónica e informática, madera y mueble, confección, industria del automóvil, construcción naval, curtición, cerámica artística, etc. Las economías de urbanización han dado lugar también a un tejido de servicios diversificado.

– En el sur de la comunidad existe un denso entramado especialmente en las zonas del interior. La actividad industrial ocupa en algunas de estas ciudades a más del 50% de la población activa: El valle del río Vinalopó concentra el 60% de la producción española de calzado. Destacan especialmente las ciudades de Elche, Elda, Villena, Sax y Petrer entre otras. Ibi y Onil son origen de cerca del 50% de la producción juguetera española, mientras que Alcoy, Ontinyent, Canals y otras poblaciones circundantes se hallan especializadas en la producción de diversos artículos textiles. Crevillent es un importante foco de producción de alfombras y en Novelda se concentra la extracción y elaboración de mármol.

2. Objetivos

El objetivo central de política industrial en la Comunidad Valenciana es el de potenciar la capacidad de innovación industrial de la región.

Este objetivo genérico se concreta en distintos objetivos específicos que pueden agruparse en torno a cuatro grandes ejes:

- Modernización de las empresas existentes
- Diversificación del tejido industrial
- Nuevos empresarios
- Integración-cooperación de empresas

A) Modernización de las empresas existentes: objetivos

1.– Mejora de la *información*

- tecnología
- estrategia
- internacional

- 2.– Elevar el nivel de *formación* de
 - directivos
 - técnicos
- 3.– Facilitar *asesoramiento*
 - estratégico
 - tecnológico
- 4.– *Transferencia de tecnología*
- 5.– Incrementar la *I+D* en la industria
- B) Diversificación del tejido industrial
 - 6.– Creación de *nuevas empresas diversificadoras*
 - 7.– Introducción de nuevas *líneas de actividad en empresas* existentes
 - 8.– Desarrollo del sector *terciario avanzado*
- C) Nuevos empresarios
 - 9.– Nuevos empresarios: creación de *ambiente favorable*
- D) Integración-cooperación a tres niveles
 - 10.– Integración-cooperación de las *empresas*
 - 11.– Integración-cooperación del *IMPIVA*
 - 12.– Integración-cooperación de la *Red Institucional*

3. Instrumentos

Los instrumentos puestos en marcha para el logro de los objetivos señalados en el apartado anterior pueden clasificarse en tres apartados:

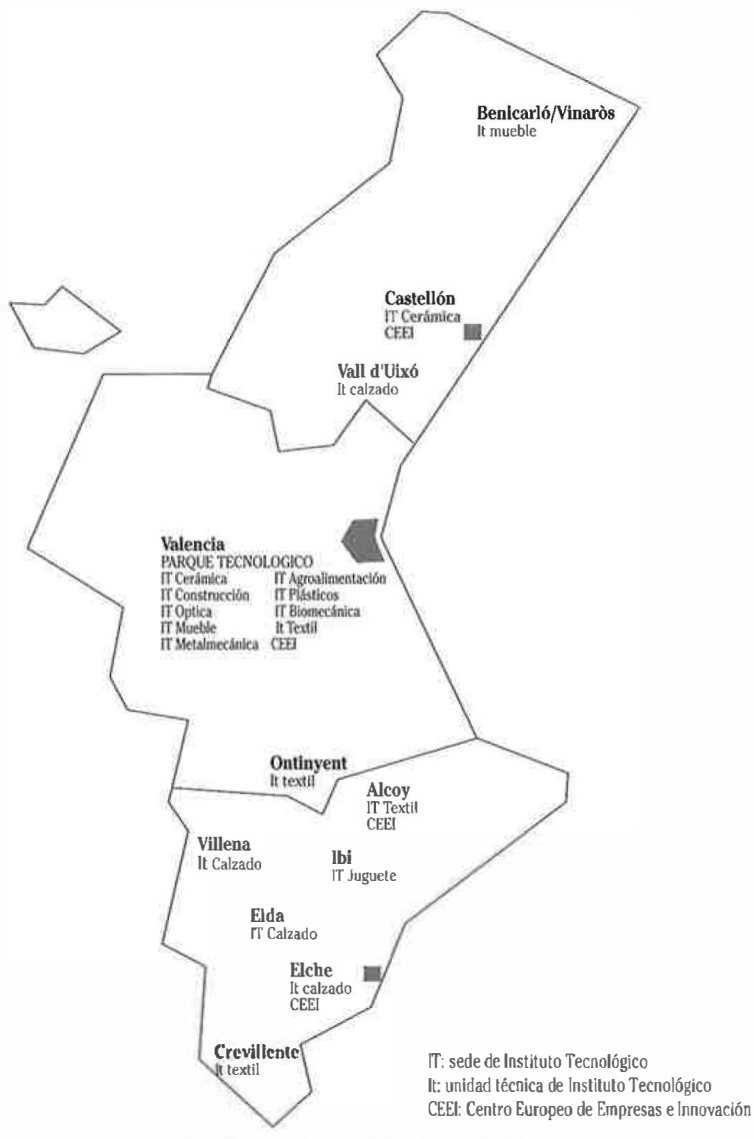
- a) Red Institucional
- b) Medios personales
- c) Recursos financieros

En cuanto a los medios personales, y globalmente considerada, la Red Institucional (IMPIVA, Institutos Tecnológicos, Parque Tecnológico, Centros de Empresa e Innovación) cuenta con unos recursos humanos de alrededor de 450 personas. Aproximadamente, en sus dos terceras partes, son técnicos.

Por su parte, y en lo que respecta a los recursos financieros, hay que señalar que para el año 1991 el IMPIVA dispone de un presupuesto de unos 8.500 millones de pesetas, en su mayor parte proveniente de la Generalitat Valenciana, pero también del Fondo Europeo de Desarrollo Regional –la Comunidad Valenciana es objetivo 1– y de otros programas comunitarios.

MAPA 2

Red Institucional de Servicios: distribución espacial



La Red Institucional

El organismo creado por el Gobierno regional –la Generalitat Valenciana– para impulsar, promover y coordinar la política industrial autonómica es el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA). Su configuración jurídica es la de ente público que se rige en sus relaciones con terceros por el ordenamiento jurídico privado. Comenzó a funcionar a mediados de la década de los ochenta.

El Instituto promueve y coordina un conjunto de instituciones (la *Red Institucional*) formada por:

- *11 Institutos Tecnológicos*. Ofrecen servicios de información, formación, tecnología –asesoramiento, laboratorios, I+D– diseño, cooperación de empresas y nuevas actividades industriales.

- *Valencia Parque Tecnológico*. Concentra centros de investigación, empresas con alta dedicación a I+D y empresas de servicios industriales.

- *5 Centros de Empresas e innovación*. Apoyan la creación de empresas de actividad innovadora con el fin de impulsar la diversificación de zonas industriales concretas.

Complementariamente, en un segundo nivel, el IMPIVA tiene establecidos convenios con determinadas instituciones que tienen un carácter totalmente autónomo:

- Las 5 Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la región.

- La Fundación para el Desarrollo de la Formación y Gestión Empresarial (FUNDESEM).

- La Fundación Universidad-Empresa de Valencia (ADEIT).

- La Fundación Universidad-Empresa de Alicante (FUNDEUN).

Ya en un tercer nivel, el IMPIVA cuenta con convenios con otras entidades intermedias. Son un total de 17 instituciones tales como: el Centro de Promoción de Calidad; las Asociaciones de Diseñadores y del Terciario Avanzado; etc.

En términos generales, con respecto a las entidades del segundo y tercer nivel, el IMPIVA realiza una labor de potenciación de sus actividades de información, formación, etc., fundamentalmente mediante aportaciones financieras.

Este entramado institucional funciona como una *organización descentralizada* desde un doble punto de vista:

– En primer lugar, funcionalmente. Cada centro cuenta con autonomía. Su actuación se basa en una estrecha colaboración con empresarios y agentes económicos;

– En segundo lugar, territorialmente, lo que permite su adaptación al modelo territorial de distribución de la industria en la Comunidad de Valencia (ver mapa 1). Así, por ejemplo, los Institutos Tecnológicos se localizan “a pie de fábrica”, ubicando su sede en los núcleos con mayor concentración de empresas de su sector, y, en su caso, instalando unidades técnicas o delegaciones en otras zonas con especializaciones intrasectoriales diferenciadas (ver mapa 2).

Puesto que, dentro de la Red Institucional, los Institutos Tecnológicos constituyen una pieza fundamental, conviene examinarlos algo más detalladamente, lo que se hará a continuación.

Institutos Tecnológicos

Los Institutos Tecnológicos son centros que cuentan con la infraestructura de medios humanos y recursos técnicos para prestar aquellos servicios que escapan a las posibilidades individuales de las pequeñas y medianas empresas. En algunos casos, la imposibilidad de acceder a estos servicios proviene de los requerimientos de “escala” para poder ser rentabilizados. Así ocurre con los medios necesarios para investigación y desarrollo de tecnología, con la disponibilidad de laboratorios de análisis y ensayos de control de calidad o el acceso a información seleccionada y tratada adecuadamente. En otros casos se trata de servicios que han de ser prestados por entidades de carácter colectivo. Por ejemplo, la certificación del cumplimiento de normas técnicas de seguridad que garantiza al consumidor o usuario un determinado nivel de calidad requiere, de un lado, organismos ampliamente representativos que establezcan las normas, y de otro lado, centros con prestigio e independencia técnicamente capacitados para elaborar las propuestas de normas y para verificar su cumplimiento.

Cada Instituto Tecnológico surge sobre una asociación de empresas del sector correspondiente, con personalidad jurídica propia como Asociación de Investigación y carácter de “non profit”. La adopción de esta fórmula comporta tres tipos de consecuencias. En primer lugar, los empresarios de cada sector participan directamente en la gestión de los Institutos Tecnológicos. En segundo lugar, permite disponer de niveles adecuados de flexibilidad y agili-

dad en su funcionamiento al estar acogidos al ordenamiento jurídico privado. En tercer lugar, su característica de “sin fines de lucro” posibilita la canalización de apoyo público a las fuertes inversiones que –especialmente en su fase de lanzamiento– han de realizar los Institutos Tecnológicos para dotarse de instalaciones y equipos adecuados. Igualmente, esta fórmula facilita la integración de empresas a través de cuotas de pagos de tarifas por la prestación de servicios sin que existan exigencias de desembolso de capital.

La actuación de los Institutos Tecnológicos tiene un ámbito nacional, y cuenta también con apoyo de la Administración Central en su financiación. Su ubicación en la Comunidad de Valencia responde a la importante concentración en la región de los sectores a los que prestan servicio. La financiación de los Institutos se basa, por tanto, en tres fuentes: los empresarios, la Administración Central y la Generalitat Valenciana, con el recurso, en su caso, a programas o fondos de la CEE.

Los Institutos Tecnológicos aparecen así como un instrumento polivalente que desarrolla actuaciones no sólo en el campo de la tecnología “strictu sensu” (proyectos de investigación, pruebas de laboratorio, asesoría tecnológica) sino también ofertando servicios de formación e información o promoviendo la cooperación entre empresas. Igualmente, facilitan el contacto de las empresas con las universidades o los propios organismos públicos.

4. Paquetes integrados de medidas

En el funcionamiento del modelo de política industrial valenciano no existe una relación estrictamente biunívoca entre un objetivo y un instrumento. Por el contrario, por su propia concepción, la Red Institucional opera a través de *paquetes integrados de medidas*.

Se combinan así facetas y medios de los distintos instrumentos para su aplicación convergente hacia cada uno de los objetivos específicos del conjunto de la Red.

Estos paquetes de medidas incluyen:

- prestación de *servicios*
- organización de *actividades*
- programas de *ayudas*

Los cuadros que aparecen a continuación son algunos ejemplos de este modo de operar:

1. *Objetivo: Información tecnológica.*

Llevado a cabo a través de las siguientes actuaciones:

- Creación de una red de información tecnológica que contiene:
 - Tecnologías
 - Normas técnicas y medioambientales
 - Patentes
 - Empresas de asesoramiento técnico
 - Ayudas de las Administraciones
 - Programas europeos de I+D
- Edición de publicaciones sobre innovación tecnológica:
 - Títulos: 10
 - Tirada: 91.500 ejemplares
- Elaboración de bases de datos:
 - DIRTECH: 140 tecnologías desarrolladas en la CV
 - DIRNOVA: 2.400 empresas innovadoras de la CV
 - CDI (Centro de Documentación Industrial): bibliografía general
- Centro de Documentación de Diseño y Moda (CDD):
 - Bibliografía y material audiovisual
- Realización de jornadas y seminarios especializados:
 - Tecnología
 - Diseño
 - Moda

2. *Objetivo: Asesoramiento tecnológico.*

Este objetivo, que queda plasmado anualmente en la realización de 1.000 informes de asesoramiento para las empresas, se aborda a través de las siguientes actuaciones concretas:

- Creación de una red de servicios tecnológicos de:
 - Compilaciones documentales
 - Análisis, ensayos y certificaciones
 - Asistencia en la elección de materiales
 - Asistencia en la elección de proceso
 - Asistencia en la elección de producto
 - CAD-CAM
 - Diagnóstico y control de calidad
- Apoyo a la realización de diagnósticos de empresa

3. *Objetivo: Transferencia de tecnología.*

Llevado a cabo a través de las siguientes actuaciones:

- Difusión de ofertas y demandas, a través de los siguientes sistemas y redes de información europeos: VECTRA (Francia), Technology Exchange (Reino Unido), BC-NET (CE), SPRINT (CE).

- Ayudas a las OTRIs.
- Apoyo para la visita a Ferias Tecnológicas en el extranjero: 400 empresas apoyadas anualmente.
- Gestión individualizada de casos.
- Realización de Misiones Transnacionales: 16 misiones, con participación de 100 empresas de la CV y 259 extranjeras.
- Programa de Modernización de las PMI.
- Programa de Tecnologías Limpias.
- Puesta en marcha de Plantas Piloto: 2 ya en funcionamiento (textiles técnicos y recubrimientos metálicos) y 6 más en proyecto (agroalimentación, plásticos, fundición, mueble e impregnación de textiles técnicos).

4. *Objetivo: Nuevas empresas diversificadoras.*

Con las siguientes actuaciones:

- Red de servicios de apoyo a la creación de empresas diversificadoras (CEEIs): han lanzado ya 23 proyectos.
 - Asesoramiento en el Plan de Empres: viabilidad tecnológica, financiera y comercial
 - Asesoramiento financiero
 - Formación en gestión
 - Prestación de servicios: locales y secretaría
- Apoyo a las empresas lanzadas por los CEEIs.
- Programa de Nuevas Actividades Industriales.

5. *Objetivo: Desarrollo del terciario avanzado.*

A través de las siguientes actuaciones:

- Red de Institutos Tecnológicos: que realizan servicios de:
 - Tecnología: 12.000 informes de laboratorio, 1.000 asesoramientos tecnológicos y 70 proyectos de I+D.
 - Formación: 2.000 alumnos en cursos de especialización y reciclaje.
 - Información: 7.000 informaciones emitidas.
- Apoyo al sector terciario avanzado (STA):
 - Adquisición equipamiento técnico.
 - Contratación de titulados.
- Difusión de empresas del STA, a través de bases de datos: SAT, Diseñadores, DIREX.
- Fomento entre las empresas de la utilización del STA.
- Convenios con asociaciones:
 - Terciario Avanzado.
 - Diseñadores.
 - Círculo de Estilistas.

6. *Objetivo: Integración-cooperación de empresas.*

Con las siguientes actuaciones:

- Apoyo a la creación de Redes de Cooperación de empresas:
 - Ayudas económicas.
 - Formación de brokers especializados (40).
- Realización de Misiones Transnacionales: 16 misiones, con 100 empresas de la CV y 250 extranjeras.
- Gestión para la formación de redes europeas:
 - ESPRIT, BRITE.
 - EUREKA, SPRINT.

SERVICIOS A EMPRESAS Y POLÍTICA REGIONAL: ANÁLISIS DE ALGUNOS MODELOS

Clemente del Río Gómez

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Alcalá de Henares

1. Replanteamiento de la política regional: el cambio como factor determinante. 2. Características básicas del nuevo enfoque de la política regional frente al anterior. 3. La política regional de la CE en materia de servicios avanzados a empresas y nuevas tecnologías: esquema funcional. 4. De las acciones individuales a la formulación de modelos a nivel regional. 5. Dos modelos diferentes de política industrial de servicios a empresas frente a dos realidades regionales diversas: Emilia-Romagna y Lombardía. 6. Una referencia al caso español: el modelo valenciano. 7. Conclusiones.

1. Replanteamiento de la política regional: el cambio como factor determinante

Cuando en noviembre de 1985 se reunió el grupo de Política Regional de la OCDE con el fin de estudiar la nueva línea a seguir en el terreno de la acción regional ante la nueva realidad de las economías, una vez remontada la crisis económica, llegó a la conclusión de que la presencia de cambios que se habían producido en las economías avanzadas –cambios en el contexto económico, tecnológico, demográfico y político-administrativo, principalmente–, planteaban la necesidad de imprimir un nuevo enfoque a la Política Regional orientado por una serie de directrices muy similares para estas economías en su conjunto y, en particular, para las encuadradas en el ámbito de la Comunidad Europea.

A partir de entonces se lleva a cabo un replanteamiento de la política regional que implica un giro profundo tanto en la actuación de las instituciones como en la definición de los objetivos y en el diseño y aplicación de los instrumentos.¹

(1) Véase: Cuadrado Roura, J. R. (1988): "Políticas Regionales: Hacia un nuevo enfoque". Papeles de Economía Española, n.º 35, Madrid. Y Del Río Gómez, C. (1990): "La evolución Comercial Española, n.º 679. Madrid.

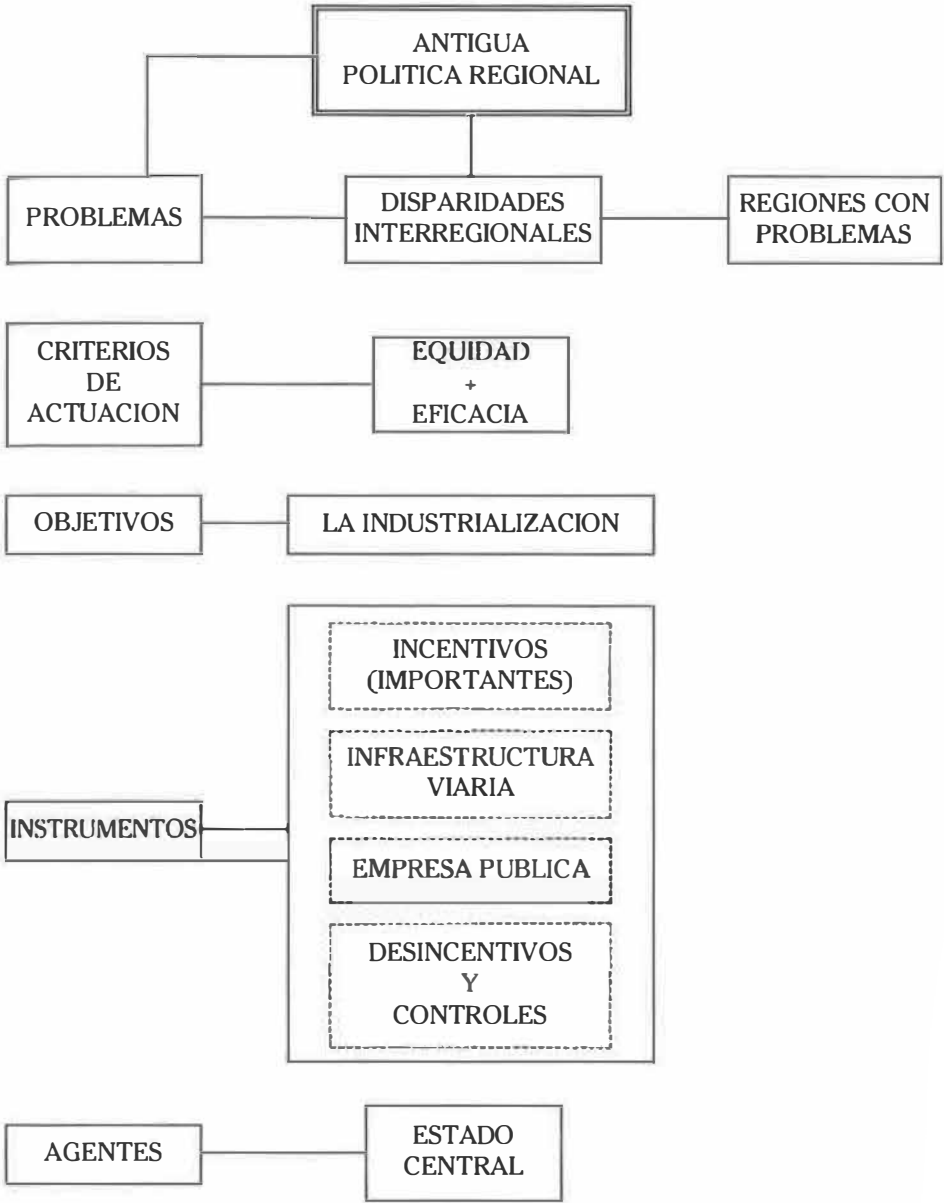
En el primer caso, y como consecuencia de la creciente descentralización de funciones, han cobrado un claro protagonismo las regiones y las propias colectividades locales en la formulación y puesta en práctica de sus políticas regionales respectivas, dentro de los límites institucionales establecidos. En el segundo, se ha llevado a cabo la definición de una escala de objetivos, más acordes con la nueva realidad, que, a su vez, ha hecho necesario contar con un nuevo abanico de instrumentos. En este caso, conviene subrayar que, además de someter a revisión los instrumentos tradicionales –principalmente los relativos al sistema de incentivos, a la dotación de infraestructura y a la actuación de la empresa pública en el plano regional–, se ha pasado a ensayar y desarrollar –especialmente en los últimos años– nuevos frentes de actuación, entre los que ocupan un lugar destacado los relacionados con la innovación tecnológica en curso, el desarrollo de los servicios –de manera especial los destinados a la producción– las soluciones financieras sobre capital-riesgo y la conquista de nuevos mercados externos, dada la creciente internalización de las economías.

2. Características básicas del nuevo enfoque de la Política Regional frente al anterior

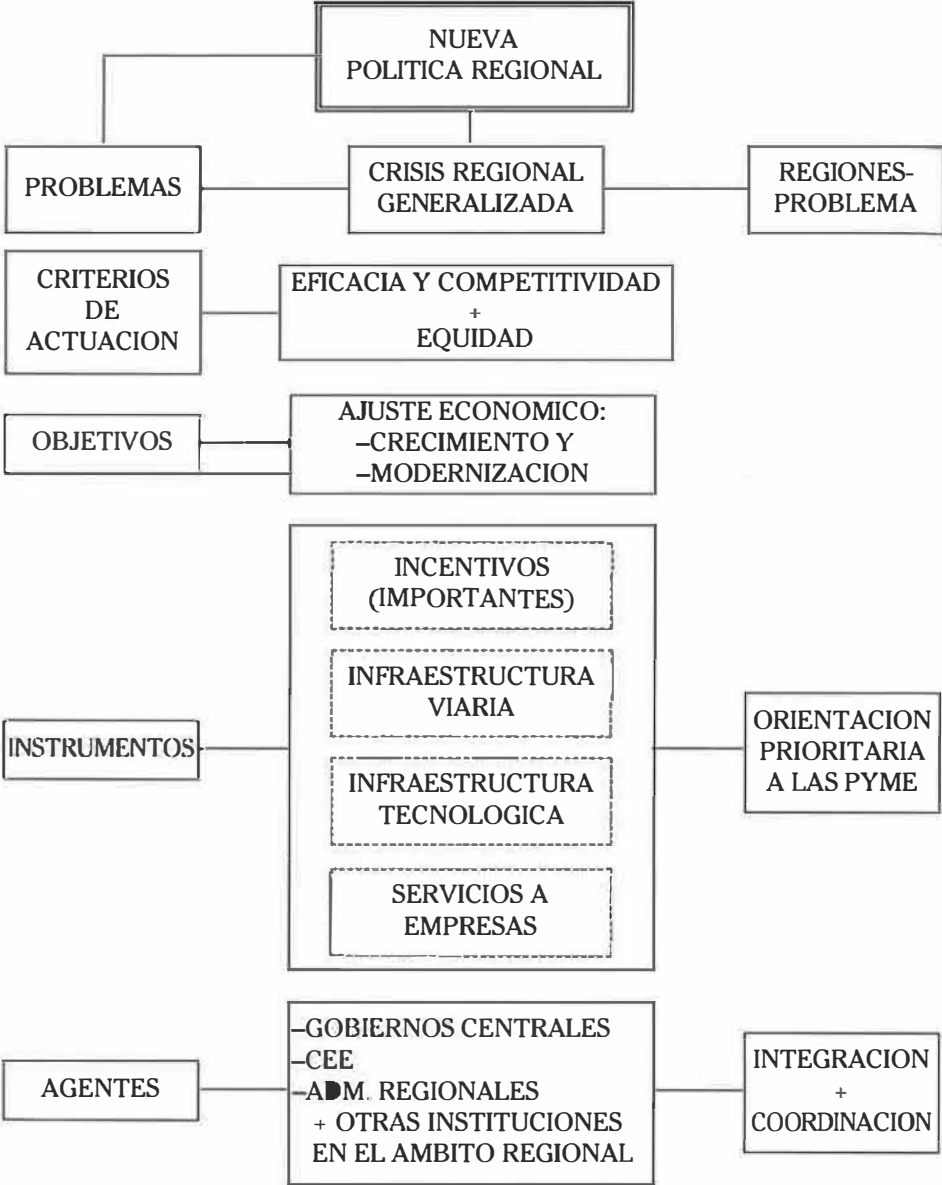
La importancia de los cambios que se han operado en el diseño y aplicación de la Política Regional justifican sobradamente el cambio de enfoque que se ha producido en relación con la vigente hasta el advenimiento de la crisis. Tanto es así que en la actualidad es muy habitual establecer una clara distinción entre *dos enfoques*, que presentan notables diferencias tanto en el terreno de la problemática a abordar como en el de los agentes, objetivos e instrumentos, tal como se desprende de la consideración de los esquemas 1 y 2 que presentamos a continuación.

Sin embargo, antes de proceder al comentario de dichos esquemas, consideramos de interés subrayar que la Política Regional que se viene aplicando en la actualidad, y desde hace escasos años, supone, de hecho, más que un cambio completo, una “reorientación” que está comportando variaciones en el uso de los instrumentos y un énfasis en algunas líneas de actuación –innovación tecnológica, formación empresarial y profesional, desarrollo de los servicios a empresas– cuyo carácter estratégico les hace merecedores de una especial prioridad a la hora de formular y poner en práctica medidas de acción regional acordes con la nueva realidad económica.

ESQUEMA 1



ESQUEMA 2



Fuente: Elaboración propia

Una vez realizada esta matización volvemos a los esquemas representativos de ambos enfoques, y de cuya comparación se desprenden una serie de aspectos diferenciales.

En el esquema relativo a la Política Regional desarrollada hasta el advenimiento de la crisis económica –esquema 1–, aparece, en primer término, como *problema básico* a resolver el relativo a las disparidades regionales, representado por el binomio “regiones con problemas-regiones sin problemas”.

Se trata, pues, de un problema de distribución que aconseja atribuir un especial protagonismo a la “equidad” como *criterio* de actuación de la Política Regional frente a la “eficacia”, sin que ello suponga una renuncia a este segundo criterio.

En línea con el problema planteado se establece como *objetivo* prioritario de la Política Regional el desarrollo económico de las regiones más atrasadas mediante su progresiva industrialización, a fin de reducir paulatinamente sus diferencias con las más adelantadas, caracterizadas como industrializadas.

Los *instrumentos* que se ponen en práctica para llevar a cabo este objetivo son básicamente cuatro.²

– Figuran en primer término los *incentivos fiscales y financieros* a empresas en sus diversas modalidades –subvenciones, desgravaciones fiscales, etc.– Algunos autores,³ no han dudado en caracterizar a los incentivos como “el elemento clave de la antigua Política Regional” no sólo por el peso en el conjunto sino porque de una forma u otra han estado en la base de una gran parte de las figuras más conocidas de la Política Regional contemporánea –polígonos industriales, polos, zonas de preferente localización, etc.

– Un segundo instrumento es el relativo a la *infraestructura viaria* que, aunque importante en teoría, en la práctica no lo han sido tanto⁴ ni por la cuantía de los recursos asignados ni por el énfasis que muchos gobiernos pusieron en las acciones de este tipo político al estar financiados a través del gasto público.

– Figura como tercer instrumento la *empresa pública*. Las tesis favorables a la utilización de este instrumento solían fundamentarse en la inexistencia o debilidad de la iniciativa privada para asumir

(2) Véase: Yuill, D., Allen, K., y Hull, C. (1980): *Regional Policy in EC. The role of Regional Incentives*. Univ. of Glasgow, CSPP, Glasgow.

(3) Ibidem.

(4) Véase: Biehl, D. y otros (1986): *The contribution of infrastructure to Regional Development*. Final Report, CEE. Luxemburgo (partes 1 y 2).

riesgos de carácter empresarial y en el posible poder de arrastre que podrían ejercer estas empresas, por su dimensión, en el conjunto de la economía de la región.

– Finalmente, se sitúan en cuarto lugar los denominados *desincentivos y controles* cuya aplicación debería tener lugar en áreas y centros urbanos muy congestionados con el fin de desviar nuevas inversiones hacia otras regiones o zonas más deprimidas e incluso desplazar hacia éstas últimas algunas empresas y actividades ya instaladas en las primeras.

En el plano de los agentes, la antigua Política Regional contó en su diseño y posterior ejecución con el Estado Central como único agente responsable, atribuyendo al modelo un carácter nacional con una jerarquía Estado/Provincia.

A raíz de la crisis, la política regional desarrollada hasta entonces fue sometida a revisión crítica no sólo a la luz de sus resultados sino también teniendo en cuenta la nueva realidad económica y los retos a los que esta debería enfrentarse en el futuro. Se replantean los objetivos y se valoran los instrumentos a fin de acomodarlos a las nuevas exigencias planteadas por la crisis y los cambios en general que se han producido –y seguirán produciéndose– en las economías avanzadas.

Como resultado, se produce un cambio de enfoque en la Política Regional que da lugar a un nuevo modelo cuyas características básicas se resumen en el esquema 2, en el que se observan claras diferencias en relación con el enfoque anterior en cada uno de los cinco aspectos considerados.

– En primer término, se observa un cambio en la naturaleza del problema. En este nuevo enfoque hay que hablar de una crisis regional generalizada, representada por el hecho de que todas las regiones tienen planteado algún tipo de problema económico –estancamiento, inflación, paro, etc...

Ante esta problemática cobra protagonismo el criterio de eficacia basada en la competitividad, pero sin que se renuncie a la equidad.

Para ello, se establece como *objetivo* básico y prioritario el ajuste económico regional para cuyo logro se establecen dos fases: La de crecimiento, primero, y posteriormente la modernización de la estructura económica y, en particular, la industrial.

Esta nueva orientación conduce a la definición de una nueva gama de *instrumentos*, que presenta rasgos diferenciales importantes con la anterior:

– En primer lugar, se mantienen los incentivos pero en este caso sometidos a criterios muy selectivos, a fin de no incurrir en los errores del pasado –masificación, despilfarro, ineficacia, etc...

– Se atribuye una gran importancia a la infraestructura viaria y, además, pasa a ocupar una posición de primer orden la infraestructura tecnológica representada por las redes de comunicación e información.

– Se introduce como instrumento de primer orden los servicios a empresas como respuesta al proceso de externalización de este tipo de funciones como una de las formas de respuesta de las empresas a las exigencias de competitividad impuestas por la nueva realidad económica surgida a raíz y como consecuencia de la crisis económica.

– En el nuevo enfoque desaparecen las empresas públicas y los desincentivos y controles; en el primer caso, por su ineficacia en el periodo anterior y, en el segundo, por no considerarse innecesarios. Sin embargo, pasan a ocupar una posición central las pequeñas y medianas empresas como destinatarias directas de los nuevos instrumentos, al llegarse al convencimiento de que el desarrollo económico moderno ha de pasar necesariamente por el apoyo a este tipo de unidades productivas atendiendo a su número, a su dinamismo y versatilidad y a la dispersión del riesgo que suponen frente a una posible crisis industrial.

– Finalmente, en el contexto de la CE y como respuesta, por un lado, a la propia función de la CE y, por otro, a la nueva organización administrativa interna de los países miembros en el nuevo enfoque se sustituye el Estado Central, como agente único, por tres tipos de agentes que actúan de forma jerarquizada: La CE, el Estado Central y la Administración Regional, en este caso como responsable directo de su Política Regional respectiva y como coordinadora de los demás agentes regionales interesados en el desarrollo económico de su región.

Se trata pues de un enfoque *integrador* de agentes que precisa de una gran *coordinación* entre ellos a fin de no dispersar esfuerzos y de optimizar los recursos disponibles. Esta es una de las grandes notas diferenciadoras de la actual Política Regional respecto de la anterior, y que obedece al propio funcionamiento de la CEE a través de sus diversos Programas de actuación. Funcionamiento que conviene conocer antes de proceder al análisis de Políticas concretas a nivel regional.

3. La Política Regional de la CE en materia de servicios avanzados a empresas y nuevas tecnologías: esquema funcional

Con el fin de profundizar más en la nueva orientación de la Política Regional y para adecuar al máximo las actuaciones a poner en práctica a la nueva realidad económica de sus regiones, la Comisión de la CE promovió a partir de 1986 una serie de estudios encuadrados en el Programa FAST/Servicios.

Los resultados de dichos estudios dieron pie a que la Comisión definiera un modelo de acción regional orientado por la presencia de cuatro líneas básicas de actuación en el terreno de la Política Regional.

Como se observa en el esquema 3, la primera línea de actuación es la relativa a la infraestructura. En este caso, a la tradicional infraestructura viaria, se une –incluso en posición prioritaria–, la relativa a las telecomunicaciones, seguida de la infraestructura inmobiliaria.

Figuran en segundo lugar, las denominadas medidas contextuales a cuya puesta en práctica contribuyen en gran medida tanto la infraestructura de las telecomunicaciones como la inmobiliaria. Estas medidas contextuales son el origen de los modernos Centros de Innovación, Centros de Empresas, etc., desde los cuales se ofrecen servicios avanzados a las PYME, como beneficiarias directas de este nuevo enfoque.

En tercer lugar aparece la acción dirigida a estimular tanto la oferta como la demanda de servicios avanzados a empresas. Los trabajos realizados pusieron de manifiesto que no basta con llevar a cabo una buena dotación de la oferta. Es necesario igualmente estimular la demanda de servicios por las PYME a través de mecanismos tales como la agrupación de empresas y la concesión de estímulos, entre otros. Una fórmula de estímulo de la demanda de servicios que se considera muy necesaria consiste en acercar la oferta a esta demanda potencial.

Finalmente, en cuarto lugar se sitúan las actuaciones dirigidas a la Educación y Formación en todos los aspectos relativos a la empresa y asimismo tanto en el terreno de la oferta como en el de la demanda de servicios. Es esta una exigencia impuesta por la nueva cultura empresarial derivada del creciente uso de nuevas y cada vez más sofisticadas tecnologías.

ESQUEMA 3

Orientación de la política regional de la CE en materia de servicios a empresas y tecnología



Fuente: C.C.E.: "Technologies avancées, services et régions". Dossier Stratégique FAST. 1987.

Como puede observarse, este modelo de actuación definido por la CE y activado a través de sus diversos programas se encuadra de lleno en el nuevo enfoque de la P. Regional en general, si bien ha sido objeto de una mayor concreción al definir medidas específicas de acción en relación con las PYME y en el terreno de las nuevas tecnologías y los servicios avanzados a empresas.

4. De las acciones individuales a la formulación de modelos a nivel regional

Aunque es, de hecho, a partir del nuevo enfoque de la Política Regional cuando los servicios avanzados a empresas han merecido un reconocimiento oficial –en el ámbito de la CE– como instrumento de acción regional, su utilización como tales se remonta a principios de los años 70. Es entonces cuando en una serie de países –Reino Unido, Italia, Países Bajos y Francia, principalmente–, comienzan a ponerse en práctica algunas medidas o actuaciones dirigidas a la promoción y desarrollo de este tipo de actividades. El Proyecto ISIS –Office and Service Industries Scheme”, puesto en marcha en el Reino Unido, como fórmula de estímulo directo al empleo, constituye un primer y claro exponente de esta nueva orientación, en el terreno de la Política Regional.

Posteriormente, en torno a 1975, y con una finalidad de carácter más cualitativo seguirán el ejemplo de los anteriores otros países como Canadá, mediante la creación del “Federal Business Development Bank”, con la finalidad de prestar asistencia y asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas, y Japón, donde se crea una red de 3.000 “animadores” del desarrollo local, como resultado de la colaboración entre Cámaras de Comercio e Industria y Ayuntamientos.

Sin embargo, se puede afirmar que es en la primera mitad de los años 80 cuando este tipo de acciones a nivel regional comienzan a extenderse y aplicarse en la gran mayoría de los países desarrollados, aprovechando la corriente descentralizadora y de afirmación regionalista que se producía en casi todos estos países.

Todos estos fenómenos asumen una gran importancia en el ámbito de la Comunidad Europea y ello se traduce en el hecho de que se consideren como puntos de partida básicos del que venimos denominando “nuevo enfoque” de la Política Regional, a través del cual se pasa de las actuaciones puntuales al desarrollo de “mode-

los” complejos de actuación regional, con una orientación eminentemente industrial dada su orientación prioritaria a la empresa industrial y, en particular, a la de pequeña y mediana dimensión. De aquí que se siga aludiendo en una Política Industrial, si bien en este caso basada en instrumentos tales como los servicios a empresas y las nuevas tecnologías, con carácter prioritario.

En este nuevo contexto se diseñan modelos de actuación que, a pesar de responder a una finalidad común –impulsar la capacidad de innovación de la industria regional–, presentan configuraciones en muchos casos diferentes, al haberse tenido muy en cuenta en su diseño las características específicas de cada economía regional –desarrollo económico; distribución espacial de los sectores; debilidad de sectores de futuro, etc.– e igualmente sus características de tipo político.

La conjugación de ambos elementos se manifiesta de forma muy clara en dos modelos italianos, muy representativos de esta nueva orientación, como son los que se desarrollan en las Regiones de Emilia-Romagna y Lombardía a cuyo análisis procedemos.

5. Dos modelos diferentes de Política Industrial de servicios a empresas frente a dos realidades regionales diversas: Emilia-Romagna y Lombardía

El hecho de que nos centramos en los modelos que se desarrollan en estas dos regiones italianas, no significa que sean los únicos –se trata de una fórmula generalizada en las economías avanzadas– aunque sí dos de los más representativos de la nueva tendencia en el terreno económico regional, y de las posibles repercusiones del poder político en el diseño de este tipo de Política Regional.

5.1. El modelo de Emilia-Romagna

Se trata de un modelo cuya configuración responde a dos tipos de realidades presentes en la región: Por un lado, una acentuada especialización sectorial a nivel espacial y por otro, la presencia de un gobierno comunista con gran influencia entre el “artesano” de la región, con una gran significación entre el conjunto de las empresas.

Teniendo en cuenta estas dos características, en 1974 se creó el ERVET, S. p. A. (Ente Regionales per la Valorizzazione Economica del Territorio), al que se le asigna el objetivo de “realizar todas las operaciones y actividades orientadas al desarrollo económico e industrial de Emilia-Romagna”.

Su creación se lleva a cabo a iniciativa del Gobierno Regional si bien en su capital están presentes, además de la Región Emilia-Romagna, como titular de la mayoría absoluta de su capital social, otras instituciones como la Asociación de Cámaras de Comercio, la Finemiro (sociedad financiera) y las asociaciones empresariales de la industria, entre otras.

Esta posición de la Región en el capital del ERVET, da lugar a que a partir del año 1974 comience a definirse un modelo de acción regional que en la actualidad puede caracterizarse como de “intervención”, teniendo en cuenta el origen de las iniciativas –públicas– en que se sustenta, aunque su origen haya tenido lugar tanto desde abajo –de tipo local en una primera fase– como desde arriba –promovidas por la propia región– en una segunda fase.

Dicho modelo –tal como se configura en la actualidad– aparece reflejado, de forma simplificada, en el esquema 4. Como puede observarse se trata de un modelo articulado en base a tres tipos de “Proyectos de Desarrollo” orientados a las PYME de la región: Sectoriales, horizontales y territoriales.

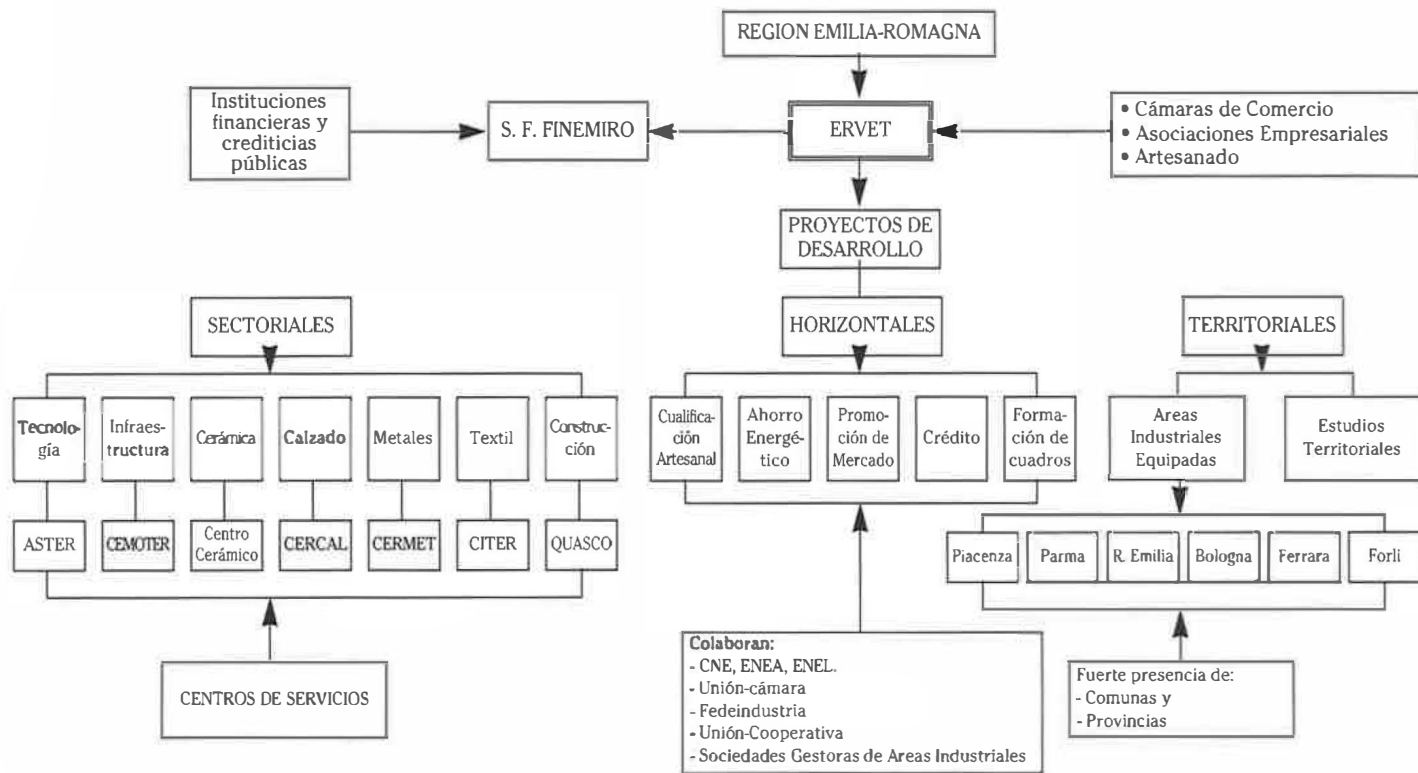
Por otro lado, se trata de un modelo integrador de Agentes y que pretende ser coordinado en su desarrollo, en este caso a través del ERVET, como Organo Delegado de la Región Emilia-Romagna. Además, se basa de manera especial en los nuevos instrumentos de la moderna Política Regional, como son los servicios a empresas y la infraestructura.

Sin embargo, aunque se trata de un modelo en principio bien definido teniendo en cuenta las características industriales de la región, se centra en exceso en los sectores tradicionales o maduros, sin hacer referencia expresa a los conocidos como “sectores de futuro”.

Con todo, a nuestro juicio lo más destacable del modelo lo constituye el hecho de que las empresas no han participado en la creación de los Centros de Servicios, hacia los que, en teoría deberían orientar su demanda de servicios. Posiblemente este hecho constituya una razón determinante de la escasa eficacia – hasta el momento– de los Centros de Servicios, medida en este caso, en términos de empresas clientes de los mismos.

ESQUEMA 4

Emilia-Romagna: Modelo de Política Industrial de servicios a empresas



Fuente: Elaboración propia sobre Memorias del ERVET.

5.2. *El modelo de Lombardía*

La región de Lombardía representa, a nuestro juicio, un claro ejemplo de adaptación a las cambiantes condiciones de su economía, como consecuencia de la crisis económica, primero y de la reestructuración industrial, después.

Con la aprobación en el año 1983 del “Progetto regionale per l’Innovazione Tecnologica delle piccole a medie imprese”, la región de Lombardía comienza a dar los primeros pasos hacia la consolidación de un modelo de Política Industrial en materia de servicios avanzados y tecnológica que aparece bastante consolidado en la actualidad.

Se trata de un modelo promovido por el Gobierno Regional y desarrollado por el CESTEC (Centro di Assistenza Tecnologica alle piccole e medie imprese), cuyo capital se distribuye al 50% entre la región y otros Agentes de carácter privado. Se trata pues de un modelo de “promoción” frente al de Emilia-Romagna, caracterizado como de “intervención”.

El esquema 5 ofrece una representación simplificada de este modelo de Lombardía, cuyas características básicas, además de la señalada, son las siguientes:⁵

- Se trata de un modelo articulado en torno a un proyecto unitario: El “Proyecto Innovación”, orientado a la modernización del tejido industrial de la región mediante la promoción y desarrollo de sectores de futuro, aunque sin olvidar los tradicionales o maduros.

- Es un modelo integrador de agentes, tanto públicos como privados.

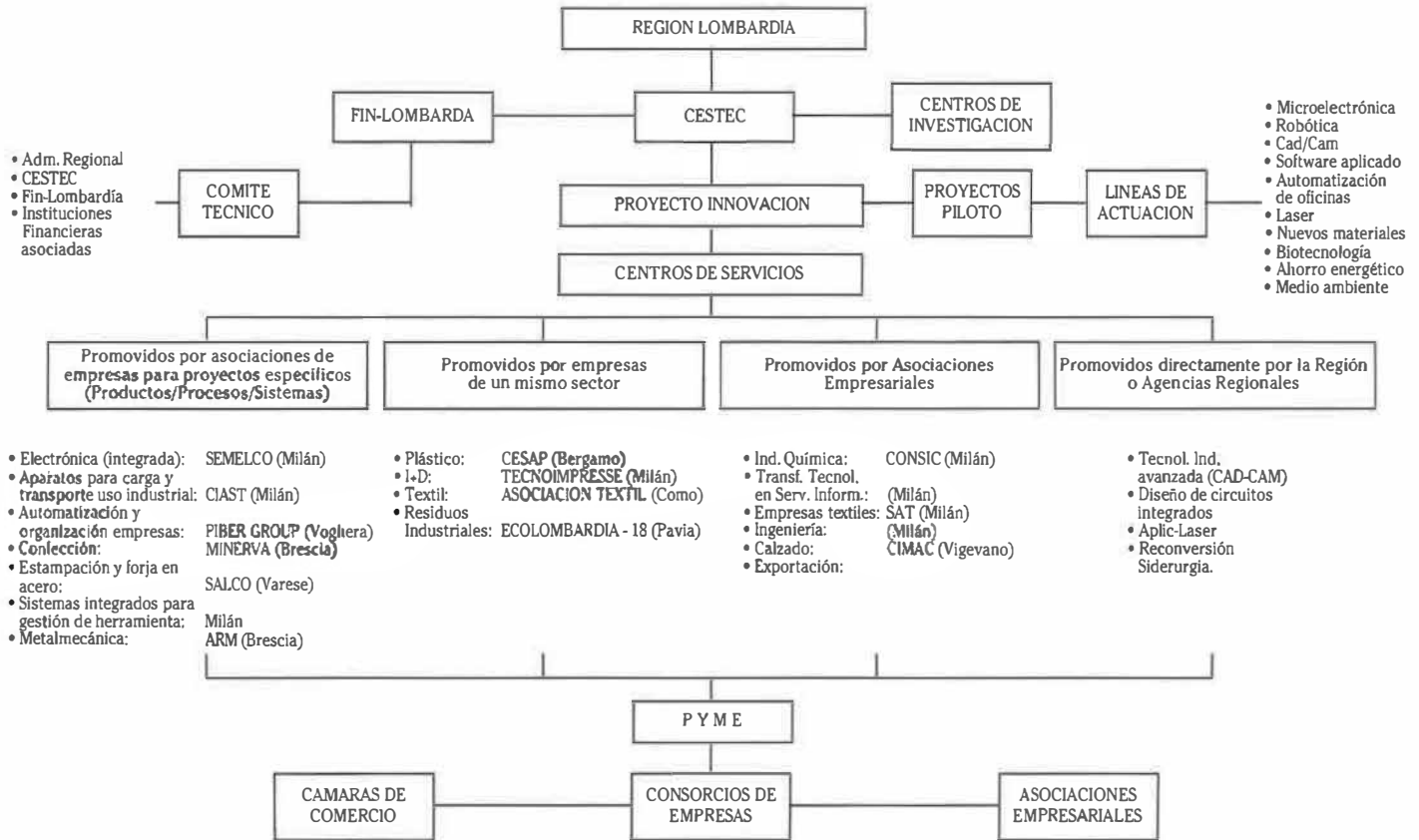
- Se trata de un modelo que pretende imprimir una gran coordinación en todas las actuaciones, cualquiera que sea el Agente responsable de las mismas.

- Para garantizar dicha coordinación figura, como Organismo Delegado de la Región, el CESTEC, asistido, de un lado, por una Sociedad Financiera y, de otro lado, los Centros de Investigación de la Región.

- La sintonización del modelo lombardo con el nuevo enfoque de la Política Regional se manifiesta en el hecho de que son los “Centros de Servicios” el principal instrumento en el terreno de la oferta.

(5) Véase: Lassini, A. (1985): *Gli interventi per i servizi alle imprese*. Franco Angeli, Milano.

ESQUEMA 5



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CESTEC.

– Estos Centros de Servicios, aunque coordinados por el CES-TEC y financiados a través de él por la Sociedad FIN-LOMBARDA, han sido objeto de iniciativas muy diferentes: Agrupaciones de empresas plurisectoriales; agrupaciones de empresas de un mismo sector; Asociaciones Empresariales y, en última instancia, la propia Región o determinadas Agencias Regionales en el caso de aquellas actividades, consideradas muy importantes pero carentes de iniciativa empresarial en lo que a la creación de Centros de Servicios se refiere.

Se trata, pues, de un modelo en el que las iniciativas han surgido básicamente desde abajo –las propias empresas– y casi siempre desde el sector privado.

Dado que este modelo comenzó a funcionar, de hecho, a partir de 1985 consideramos que es pronto para llevar a cabo una valoración de su eficacia. En este momento consideramos, no obstante, de interés subrayar que se trata de un modelo bien diseñado teniendo en cuenta la gran tradición industrial de la Región y su necesaria orientación hacia el futuro.

Se trata, por otro lado, de un modelo del que tal vez no haya que esperar grandes resultados, sobre todo si se tiene en cuenta el gran peso que ejercen en la Región, Instituciones como la Asociación de Cámaras de Comercio, entre otras.

6. Una referencia al caso español: el modelo valenciano

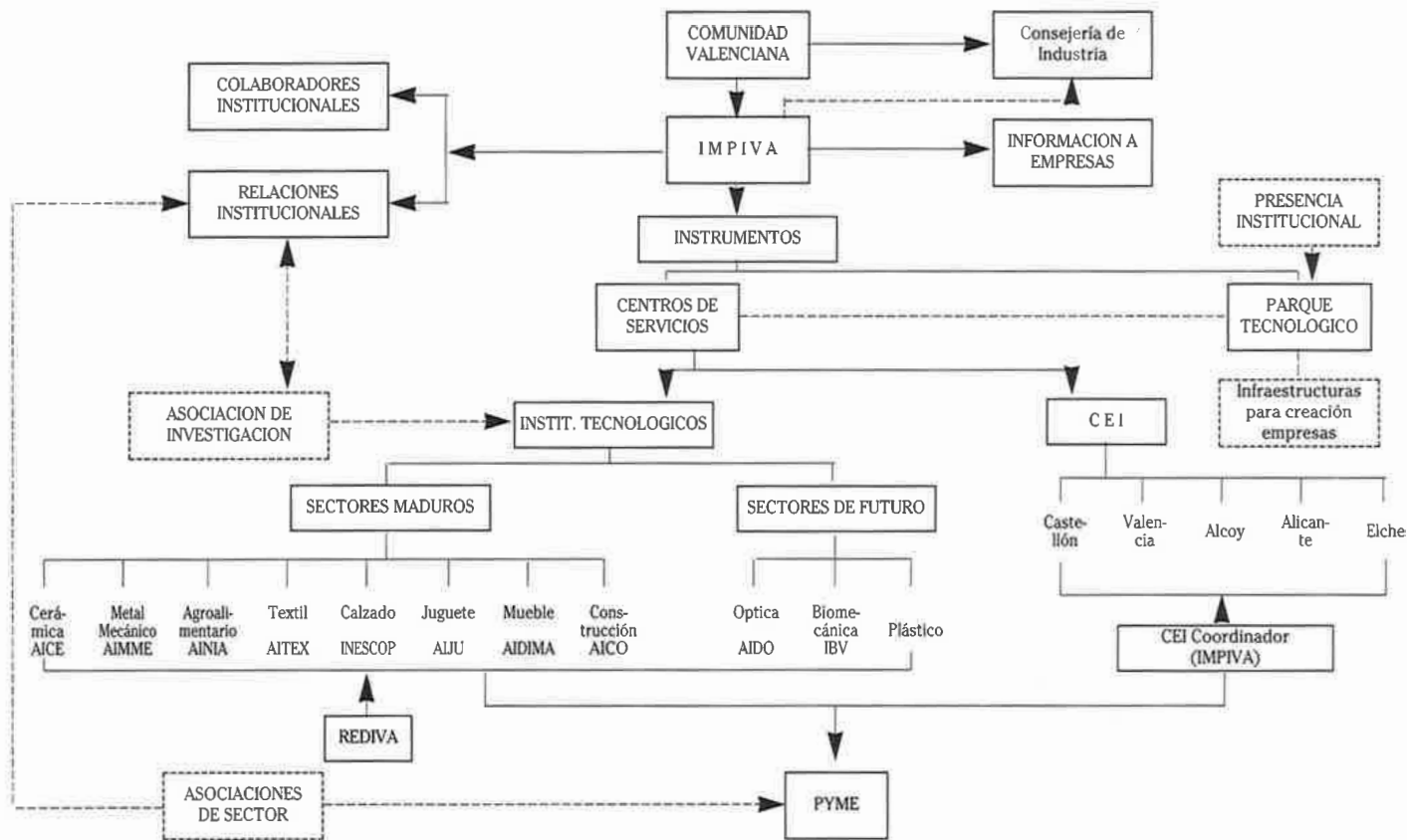
No se puede decir que las Regiones Españolas sean insensibles a la nueva orientación de la Política Regional en el terreno industrial. Son muchas las regiones que vienen desarrollando actuaciones en este sentido y otras se disponen a hacerlo.

Sin embargo, solamente en el caso de Valencia y en menor medida en los de Cataluña, Madrid, Andalucía y el País Vasco, puede hablarse de la presencia de hecho de modelos articulados de Política Industrial de servicios avanzados a empresas, si bien en algún caso –P. Vasco, p. e.– adolecen de una notable falta de coordinación.

La experiencia más interesante en este terreno la ofrece la Comunidad Valenciana con su modelo articulado en torno al IMPIVA (Instituto para la Mediana y Pequeña Industria Valenciana).

Se trata de un modelo muy inspirado en la experiencia de Emilia-Romagna en torno al ERVET, pero que presenta diferencias muy notables que le hacen bastante peculiar y, al mismo tiempo, interesante.

ESQUEMA 6



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del IMPIVA.

Al igual que Emilia-Romagna, la Comunidad Valenciana presenta una estructura industrial caracterizada por una gran especialización sectorial a nivel espacial. Esta coincidencia, junto con la decisión de llevar a cabo una política industrial acorde con las tendencias actuales, determina que en el año 1984 haga su aparición el IMPIVA (Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana), como Órgano Delegado de la Región para llevar a cabo el desarrollo de dicha Política.

El IMPIVA presenta, desde su creación, una naturaleza totalmente pública y esta característica determina que se opte por un modelo de “intervención” –como el de Emilia-Romagna– en su organización, aunque pueda caracterizarse como modelo de “promoción” en actuación, por el hecho de que la iniciativa de creación de Centros de Servicios –Institutos Tecnológicos en este caso– se lleva a cabo, generalmente, desde abajo a través de una serie de relaciones institucionales, aunque promovidas por el propio IMPIVA, tal como se refleja en el esquema 6.

El modelo valenciano es un claro ejemplo de modelo integrador de agentes –públicos y privados.

Por otro lado, se trata de un modelo particularmente orientado por el criterio de la coordinación, tanto vertical como horizontalmente.

En el terreno de los instrumentos, además de los tradicionales Centros de Servicios cuenta con la moderna fórmula del Parque Tecnológico, de reciente creación.

Como Centros de Servicios a empresas figuran, por un lado, los Institutos Tecnológicos, y por otro, los CEI (Centros de Empresas e Innovación), figura recientemente incorporada por la CE como instrumento de promoción empresarial en el contexto de la moderna Política Regional.

Los Institutos Tecnológicos no se limitan al apoyo de los sectores tradicionales de la economía Valenciana –cerámica, metal mecánico, agroalimentario, textil, calzado, juguete, mueble y construcción–, sino que también se orientan hacia los sectores de futuro –óptica, biomecánica y plástico, hasta el momento presente.

Todos los Institutos Tecnológicos están coordinados entre sí a través de la Red de Institutos –REDIVA–. También los CEI son coordinados a través de un CEI coordinador situado dentro del IMPIVA.

El segundo instrumento está representado por la figura del Parque Tecnológico, situado en Paterna, próximo a la ciudad de Valencia. Dicho Parque, al tiempo que se beneficia de una serie de

ventajas de la zona –presencia de Universidad, buena red viaria, etc.– ha sido concebido como agente integrador de varios Institutos Tecnológicos, a fin de configurar una buena infraestructura para la promoción y el desarrollo industrial de la Comunidad Valenciana.

Se trata pues de un modelo mucho más completo que el de Emilia-Romagna que le sirvió de inspiración y más integrado en el nuevo contexto de la Política Regional Comunitaria.

Sus resultados, en términos de empresas clientes de los Centros de Servicios son notablemente superiores a los del modelo de Emilia-Romagna. La fórmula de la asociación de las empresas al centro respectivo juega muy a su favor en este sentido.

Su gran dinamismo y su creciente orientación hacia el exterior –especialmente hacia Europa– le configuran como un modelo muy a tener en cuenta a la hora de poner en práctica acciones de este tipo en otras regiones, si bien hay que tener en cuenta las peculiaridades económicas y políticas de cada Región.

7. Conclusiones

De lo expuesto anteriormente pueden extraerse los siguientes puntos a modo de conclusiones:

- A raíz de la crisis económica, con sus repercusiones más negativas en la vertiente industrial, se somete a revisión y replanteamiento la Política Regional.

- Como consecuencia de ello se adopta un nuevo enfoque más acorde con la realidad actual y las perspectivas de futuro de las diversas economías regionales y que presenta grandes diferencias con el vigente hasta el advenimiento de la crisis en las economías más avanzadas. Diferencias que se manifiestan tanto en el plano de los objetivos y los instrumentos como en el de los agentes.

- Los servicios a empresas y las nuevas tecnologías asumen una importancia de primer orden e igualmente las pequeñas y medianas empresas como las principales destinatarias de las actuaciones en materia de P. Regional.

- La Comunidad Europea protagoniza la adopción del nuevo enfoque y para ello diseña un modelo de actuación coordinada y sustentado en una serie de fórmulas de actuación acordes con los nuevos instrumentos.

- Siguiendo el modelo de la CE y con el fin de aprovechar las ventajas de sus Programas de actuación, las Regiones pasan de apli-

car medidas puntuales a la formulación de modelos articulados de Política Industrial basada en los nuevos instrumentos.

– Dichos modelos, aunque orientados por una misma finalidad, presentan características –organizativas y de funcionamiento– a veces muy diferentes, dado que en su diseño están presentes de manera notalbe las peculiaridades económicas y políticas de cada región.

– Ambos aspectos han sido tenidos en cuenta en la anterior exposición y ello nos ha conducido a analizar dos modelos pertenecientes a dos regiones con una estructura industrial diferenciada y con una orientación política igualmente diferente: El modelo de “intervención” de Emilia-Romagna y el de “promoción” de Lombardía. Igualmente hemos sometido a estudio el modelo de la Comunidad Valenciana, en el caso de España. Modelo que, caracterizado de “intervención”, atendiendo a la naturaleza pública del órgano responsable de su ejecución, presenta las características de un modelo de “promoción” en su actuación.

– Precisamente, la experiencia valenciana viene a poner de manifiesto que la eficacia de un modelo de estas características no obedece tanto a su naturaleza como a la orientación que se le imprime por parte de los agentes responsables de su puesta en práctica. Este modelo constituye un claro ejemplo de que la conjunción de ambas fórmulas puede funcionar bien, si de hecho toman parte activa todos los agentes regionales –desde la Administración Regional a las propias empresas–, si bien cada uno en la posición que le corresponde.

LOS AJUSTES PENDIENTES DE LA ECONOMÍA ASTURIANA

Juan A. Vázquez

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Oviedo

1. La evolución de la economía asturiana. 2. Los ajustes pendientes.

1. La evolución de la economía asturiana

La asturiana es una economía peculiar en su historia, su estructura y su trayectoria más reciente. En su historia, la economía del Principado ha vivido el permanente contraste entre los logros y los condicionamientos del complejo minero-siderúrgico de una industrialización limitada por los problemas de competitividad de esas producciones básicas y necesitada del recurso a las ayudas del Estado como soporte último para sortear las graves dificultades con que, recurrentemente, choca ese modelo industrializador.

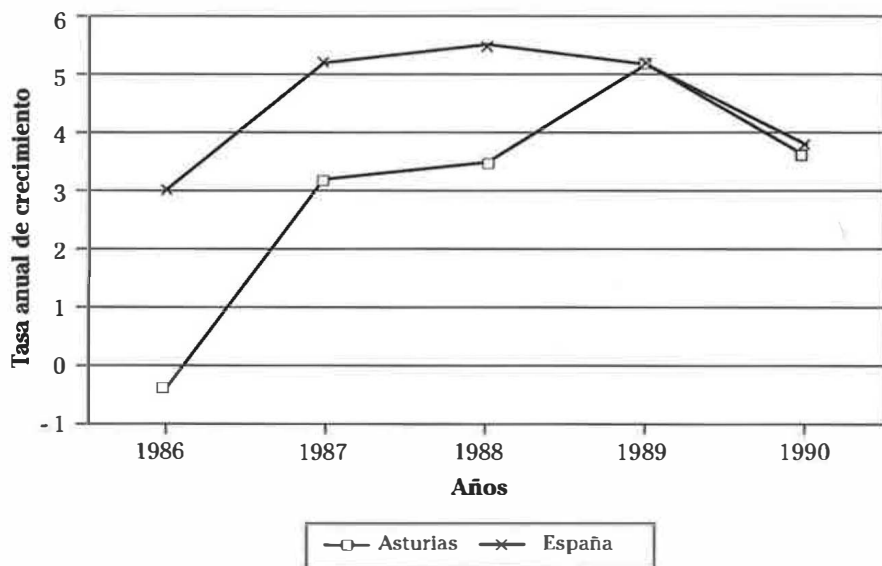
En su estructura, la economía asturiana ha ido cristalizando las peculiaridades y singularidades derivadas de actividades tradicionales afectadas por la crisis, del alto grado de implantación de la empresa pública, de la deficiente conexión física y la inadaptación e insuficiente dotación de infraestructuras y equipamientos, de una pérdida de competitividad y una acomodación a la lógica de la protección y el intervencionismo estatal, del desaprovechamiento de algunos recursos o de los notorios desequilibrios espaciales internos.

Y en su trayectoria más reciente, si se toma el referente de otras regiones españolas o del conjunto nacional, no faltan tampoco las peculiaridades de una economía como la asturiana que se diferencia negativamente respecto a la media española, que padece una gravísima crisis durante la mayor parte de la década de los ochenta y que sólo consigue sumarse con retraso y débilmente a la fase de recuperación vivida por la economía nacional en el último lustro.

En efecto, como se comprueba en el cuadro y gráfico n.º 1, la economía asturiana muestra una trayectoria singular en el conjunto del período 1986-90. Esa trayectoria revela indudablemente la recuperación de la economía regional durante los dos últimos ejercicios, hasta prácticamente igualar su tasa de crecimiento del PIB con la correspondiente a la media nacional. Pero esa evolución pone de manifiesto, a un tiempo, la dureza y la prolongación de la crisis asturiana y el retraso relativo acumulado por la economía del Principado en ese periodo, hasta llegar a ofrecer uno de los más desfavorables balances entre todas las regiones españolas.

GRÁFICO N.º 1

Diferencial de crecimiento Asturias-España



En 1986, la reactivación que se percibe en la economía nacional dista aún de atisbarse en una economía asturiana que se mantiene sumida en la crisis y ofrece el triste balance de una tasa negativa de crecimiento del PIB, la única del todo el panorama de las regiones es-

pañolas. Los ejercicios de 1987 y 1988, con tasas de crecimiento del 3,2 y el 3,5, respectivamente, supone ya un positivo cambio de signo y el arranque de una dinámica de recuperación que resulta, pese a todo, tibia y endeble y mantiene a Asturias distanciada de la media nacional del 5,2 y 5,5, en cada uno de esos años, y relegada a los últimos lugares del crecimiento regional. Los años 1989 y 1990, en cambio, la situación experimenta una sustancial mejoría, equiparando el crecimiento asturiano con el registrado en la media nacional.

Tras una intensa y prolongada crisis, por tanto, la economía del Principado ha logrado en los últimos años, ir remontando las más agudas dificultades, hasta confirmar en los momentos más recientes evidentes signos de reactivación que son perceptibles, igualmente, en la evolución de otra serie de indicadores como los correspondientes al empleo y la inversión.

Hay, sin embargo, tras esta inicial constatación, algunas preguntas y comentarios que se deben formular para conocer con mayor precisión las características y la solidez de esa recuperación de la economía regional.

En primer lugar hay que señalar que la evolución de la economía asturiana en el último lustro ofrece la imagen del dual balance de haber crecido rezagándose simultáneamente. En el conjunto del quinquenio 1986-90, Asturias registra una tasa anual acumulativa del 3,07, que resulta la más baja de todas las Comunidades Autónomas y que establece un diferencial negativo respecto al promedio nacional del 4,5 o a los niveles registrados en las áreas más expansivas y de mayor dinamismo del país, especialmente en los ejes mediterráneo y del Valle del Ebro. Puede decirse, en suma, que Asturias, que ha sufrido con mayor intensidad la crisis, no ha participado por igual de la recuperación vivida por la economía española y arroja un saldo global de una pérdida de peso y un empeoramiento de su posición relativa frente a un conjunto nacional y de las regiones españolas que han avanzado a mayor ritmo, e incluso en relación a las propias economías de la Cornisa Cantábrica, con las que comparte no pocas similitudes y problemas.

En segundo lugar, es preciso detenerse brevemente a considerar el detalle sectorial que ha sustentado la evolución general de la economía asturiana en esos años, para comprender los factores que han llevado a la crisis, primero, y que han impulsado la reactivación posteriormente. El comportamiento de la industria y más específicamente de algunas producciones básicas, revela así su decisivo papel en la conducción de la coyuntura económica regional y

marca a un tiempo las más acusadas divergencias respecto a la trayectoria seguida por la economía española en su conjunto.

La evolución de la industria asturiana en el periodo 1986-90, como se observa en el cuadro n.º 1, registra una modesta tasa anual acumulativa de crecimiento, que apenas supera el 1%, situándose claramente por debajo del promedio español, llevando a Asturias a los últimos lugares del crecimiento industrial de las regiones españolas y marcando el perfil general de comportamiento de la economía asturiana. La industria atraviesa por dos etapas distintas, claramente diferenciadas: de recesión todavía en 1986 y 1987 y de recuperación y aproximación a la media española, aunque manteniéndose por debajo de ésta, a partir de 1988. La tasa negativa de 1986 y el práctico estancamiento de 1987, constituyen la expresión manifiesta de la supervivencia de una aguda crisis y de la continuidad de los procesos de ajuste en momentos en que la industria española había iniciado ya un riguroso despegue. En cambio, desde 1988 comienzan a percibirse signos de una recuperación que avanza en 1989 hasta casi igualar el nivel medio español, para registrar un nuevo descenso, simultáneo pero de mayor entidad relativa que el que tiene lugar en el conjunto nacional. Un análisis más pormenorizado de los índices correspondientes a las principales industrias básicas, permitiría, por lo demás, mostrar la incidencia en dicha evolución de las oscilaciones de las producciones siderúrgicas, de los recortes en los niveles productivos del carbón, cok y aluminio y de la recuperación de las producciones de energía eléctrica, laminados, cemento y cinc.

La trayectoria del sector industrial se corrobora, asimismo, al contemplar las tendencias del empleo (cuadro n.º 2), que muestran reducciones significativas en prácticamente todas las ramas a lo largo de toda la década pasada, hasta alcanzar casi los 27.000 efectivos, con una ligera mejoría en los últimos años.

Este comportamiento del sector secundario resulta lógico si se tiene en cuenta que la industria asturiana ha atravesado graves dificultades a lo largo de los años ochenta y que ha estado sometida a intensos procesos de reconversión y ajuste que, una vez culminados, han permitido a Asturias sumarse, bien que con un cierto desfase y con menor intensidad, a la reactivación experimentada por el conjunto de la industria española.

Puede, pues, decirse que tras una dura crisis, de naturaleza fundamentalmente industrial, la economía asturiana ha logrado dar muestras de reactivación en los últimos años, merced al comportamiento de los servicios y de la construcción, pero también de la recuperación de algunas producciones industriales básicas afectadas por serios recortes en momentos precedentes. Pero cabe pregun-

tarse ahora acerca de la solidez y de las posibilidades de consolidación en los próximos años de esa tendencia reactivadora. Algo que, como se verá en el epígrafe siguiente, parece seriamente comprometido por la serie de ajustes pendientes, especialmente en el ámbito industrial, que ha de acometer todavía la economía asturiana en un futuro inmediato.

CUADRO N.º 1

Tasa de crecimiento del PIB por sectores

	1986	1987	1988	1989	1990	Tasa anual acumulativa
<i>Agricultura y Pesca</i>						
Asturias	0,6	5,4	5,6	0,3	-0,5	2,3
España	-5,5	7,3	4,8	-2,7	2,5	1,2
Diferencial						
Asturias/España	6,1	1,9	0,8	3,0	-3,0	1,1
<i>Industria</i>						
Asturias	-4,7	0,5	2,0	5,4	2,4	1,1
España	3,1	4,9	5,0	5,5	2,8	4,3
Diferencial						
Asturias/España	-7,8	-4,4	-3,0	-0,1	-0,4	-3,2
<i>Construcción</i>						
Asturias	3,9	6,5	3,1	11,2	10,7	7,0
España	6,1	8,6	11,1	13,0	8,9	9,5
Diferencial						
Asturias/España	-2,2	-2,1	-8,0	-1,8	1,8	-2,5
<i>Servicios</i>						
Asturias	2,6	4,8	4,7	4,8	3,9	4,2
España	3,6	4,8	5,2	4,9	3,5	4,4
Diferencial						
Asturias/España	-1,0	0,0	-0,5	-0,1	0,4	-0,2
Total						
Asturias	-0,4	3,2	3,5	5,2	3,6	3,0
España	3,0	5,2	5,5	5,2	3,7	4,5
Diferencial						
Asturias/España	-3,4	-2,0	-2,0	0,0	-0,1	-1,5

Fuente: Fundación FIES de la CECA

CUADRO N.º 2**Evolución del empleo industrial en Asturias,
por ramas de actividad**

	1980	1985	1989	Variación 1980-89	Variación 1985-89
Industrias extractivas	32.030	29.647	26.780	-5.250	-2.867
Electricidad, gas y agua	4.485	3.725	3.572	-913	-153
I. metálicas básicas	24.922	19.936	16.348	-8.574	-3.588
Cerámica, vidrio y cemento	6.633	4.970	4.307	-2.326	-663
Industrias químicas	3.983	3.309	2.832	-1.151	-477
I. transformadoras metales	21.255	18.971	19.269	-1.986	298
Alimentación, bebidas y tabaco	9.675	8.460	8.161	-1.514	-299
Textil, cuero y calzado	5.886	3.943	2.628	-3.258	-685
Madera, corcho y muebles	6.002	4.539	3.992	-2.010	-547
Papel, artes gráficas y edición	2.090	1.878	2.110	20	232
Total industria	116.961	99.378	89.999	-26.962	-9.379

Fuente: SADEI

2. Los ajustes pendientes

Ciertamente son muchos y variados los ámbitos en que se plantean urgentes e importantes desafíos para la economía asturiana. Ámbitos que remiten inevitablemente a cuestiones relacionadas con las infraestructuras y las comunicaciones, con el fortalecimiento de las acciones y los instrumentos de promoción de nuevas actividades, con las necesidades de conexión y coordinación externa con el resto de la Cornisa Cantábrica en particular, con la modificación de pautas, hábitos y actitudes. Pero voy a detenerme ahora en un aspecto concreto, de la mayor trascendencia, determinado por los ajustes industriales que de nuevo se anuncian como inminentes.

Asturias ha cubierto etapas fundamentales de su reconversión y de su transformación en los años ochenta, pero el panorama de los noventa va a seguir estando dominado por la continuidad de unos ajustes aplazados, en algún caso, o que requieren su profundización, en otros casos. En particular voy a fijarme, por su envergadura e incidencia, en el conjunto de la economía regional, en los escenarios que se perfilan para los dos grandes sectores básicos asturianos, el siderúrgico y el minero, y en las dos principales empresas públicas que actúan en el Principado, Ensidesa y Hunosa.

La historia reciente de Ensidesa representa una positiva experiencia de aplicación de una política industrial de signo reconvertor, de saneamiento y modernización, cuyos resultados se pueden evaluar a partir de los datos recogidos en el cuadro n.º 3. Los efectos del duro proceso de reestructuración desarrollado, se han traducido en una sustancial mejoría de la estructura industrial, financiera, productiva, de empleo y de los resultados de la empresa.

Tras la disminución registrada entre 1986 y 1988 como consecuencia de diversas dificultades y de las propias tareas de ejecución del plan industrial, la producción de Ensidesa consigue ir recuperándose en los últimos años hasta situarse en cotas próximas a las de 1984. Algo similar ocurre con los ingresos derivados de las ventas, que se orientan cada vez en mayor medida hacia el mercado nacional, que pasa de absorber el 64,3% de las ventas totales en 1984 al 80,2% en 1989 y al 70,8% en 1990.

El ajuste, saneamiento y modernización de la empresa siderúrgica, tiene otros de sus principales exponentes en la evolución de las plantillas, los costes, los rendimientos, las inversiones y los resultados. La plantilla ha experimentado una sensible reducción, pasando de 21.325 personas en 1984 a 15.038 en 1990, con una pérdida total de 6.287 efectivos en ese corto periodo. Los rendimientos se han elevado de manera notable al pasar de 193 a 267 toneladas de acero por hombre. Los gastos de personal han seguido una trayectoria creciente, más intensa en los últimos años, pasando del 25,7 al 31,2% de los ingresos de explotación y el coste medio por hombre ha registrado un comportamiento similar. Por contra y como expresión del saneamiento financiero, los gastos financieros han evolucionado a la baja hasta recortar en más de seis puntos su porcentaje respecto al total de los ingresos de explotación. Las inversiones alcanzan cuantiosas sumas, especialmente entre 1986 y 1988, que permiten impulsar decisivamente la renovación de instalaciones mediante la construcción de la nueva acería LD III, la remodelación

del tren semicontinuo, la máquina de "blooma" y la reforma del tren de perfiles.

Los resultados, por último, han mostrado una tendencia favorable, con una reducción progresiva y continuada de las pérdidas hasta obtener por vez primera beneficios en 1989, pero volviendo a incurrir nuevamente en pérdidas en 1990 y contar con unas negativas previsiones para el ejercicio de 1991.

A la vista, pues, de todos estos datos, resulta indudable el esfuerzo de ajuste realizado en Ensidesa y evidentes los logros y avances registrados en la restauración de equilibrios básicos y en los objetivos de modernización de la empresa. Con todo, esos esfuerzos parecen insuficientes y la reaparición de pérdidas en el último ejercicio abren serios interrogantes respecto a las perspectivas de Ensidesa, poniendo de relieve las debilidades que aún dominan su estructura y los retos que habrá de encarar. Un mercado como el siderúrgico tan tenso y cambiante, tan fuertemente sometido a la presión de la competencia, tan exigente de continuas adaptaciones no permite disipar plenamente los riesgos de futuro y, por el contrario, convierte en permanente la necesidad de proceder a nuevos ajustes que podrán afectar sustancialmente a la empresa en los próximos años y traducirse en nuevos e importantes recortes de su plantilla.

El resurgimiento de los problemas siderúrgicos en 1990, ha venido a mostrar la posición todavía vulnerable de Ensidesa y plantea, al menos, cuatro tipos de cuestiones de la mayor trascendencia para el porvenir de esta actividad básica de la economía regional.

En primer lugar, las dificultades que actualmente atraviesa el sector, provocadas por el estancamiento de la demanda, el descenso de los precios de venta, la penetración de productos comunitarios en el mercado nacional y el incremento de algunos componentes de los costes, han afectado en importante medida a la empresa asturiana y descompuesto algunos de sus precarios equilibrios. En efecto, como se comprueba en el cuadro n.º 3, la caída de los ingresos por ventas en el último año, para unos niveles de producción similares a los del ejercicio precedente, constituye un elemento crucial en la gestación de las pérdidas y los problemas de Ensidesa, acentuados además por el recorte de la cuota del mercado nacional y el repunte de los costes laborales.

En segundo lugar, aún cuando el proceso de ajuste de Ensidesa, como se ha dicho, ha sido intenso y debe juzgarse positivamente, resulta todavía insuficiente en las actuales condiciones de

CUADRO N.º 3

Evolución de Ensidesa

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Producción de Acero (miles de Tms.)	4108	4482	3933	3678	3275	4036	4016
Ventas en el mercado nacional (miles de Tms)	2308	2221	2010	2104	2567	2917	2610
Ventas al mercado extranjero (miles de Tms.)	1281	1635	1317	959	775	725	1076
Ventas nacionales/Ventas totales(%)	64,3	57,6	60,4	68,7	76,4	80,1	70,8
Ingresos de Explotación (millones de Ptas.)	179434	189195	160182	145795	165812	199832	181257
Gastos de personal (millones de Ptas.)	46203	48835	49159	47917	51077	54575	56596
Gastos de personal/Ingresos de explotación (%)	25,7	25,8	30,7	32,9	30,8	27,3	31,2
Gastos financieros (millones de Ptas.)	26830	19459	16354	11424	12563	17764	15647
Gastos financieros/Ingresos de Explotación (%)	15,0	10,2	10,2	7,8	7,6	8,9	8,6
Resultados de Explotación (millones de Ptas.)	-11404	-11506	-5694	-5472	-398	18846	4423
Resultados totales (millones de Ptas.)	-24611	-17725	-14486	-11624	-6915	9023	-5388
Plantilla	21325	20804	19636	17786	17438	16035	15038
Tms. de acero por hombre	193	215	200	207	188	252	267
Coste medio/hombre (miles de Ptas.)	2050,4	2239,3	2402,6	2619,4	2855,3	3279,2	3577,6
Crecimiento anual del coste medio por hombre	-	9,2	7,3	9,0	9,0	14,8	9,1
Crecimiento real del coste medio por hombre	-	0,92	-0,92	4,2	3,0	7,4	2,4
Inversiones (millones de Ptas.)	15394	20769	49378	67409	44123	20363	-

Fuente: Elaboración propia con datos de Ensidesa

mercado y por referencia a otras siderurgias comunitarias con las que inevitablemente se ha de competir. En particular, los ratios de ventas respecto a plantilla y de coste de personal respecto a las ventas, como se comprueba en el cuadro n.º 4, resultan todavía desfavorables para la empresa asturiana y apuntan hacia la necesidad de proceder a nuevos ajustes de plantilla.

CUADRO N.º 4

Comparación empresas siderúrgicas (1989)

	<i>Ventas/Plantilla</i>	<i>Coste Personal/Ventas</i>
Usinor-Sacilor	19,3	22,4
British Steel	16,6	18,0
Thyssen	15,7	25,4
Ilva	18,7	21,5
Arbed	19,8	20,7
Sidmar	27,9	18,8
Cockerill	16,5	24,8
Hoogovens	15,9	25,4
AHV	14,9	28,1
Ensidesa	12,5	27,3

Fuente: Ensidesa

En tercer lugar, la ausencia hasta el presente de una política siderúrgica nacional clara, bien definida y coordinada, que no ha favorecido a Ensidesa, junto con la falta de adecuación del tamaño de las empresas siderúrgicas españolas ante los procesos de integración y concentración registrados en Europa, comportan adicionales e importantes deficiencias que el recién creado "holding" siderúrgico debe contribuir a solventar. Pero es indudable que ahí se plantea, a un tiempo, un nuevo, difícil y complejo escenario de actuación donde subsisten no pocas incertidumbres.

Y en cuarto lugar, Ensidesa presenta todavía flancos débiles que han de ser reforzados sin demora, especialmente en los ámbi-

tos de los sistemas de gestión y de innovación de productos y procesos, en los aspectos comerciales y de configuración de adecuadas redes de distribución y, en el campo industrial, en la disponibilidad de instalaciones complementarias, en la consolidación de procesos de reforma o en la mejora de rendimientos en las instalaciones acabadoras.

Cabe señalar, en suma, que una actividad tan vital para la economía asturiana, como la siderúrgica, cuya reestructuración y modernización constituye uno de los principales activos de la política reconversora aplicada en Asturias en los años ochenta, afronta serios desafíos e incertidumbres en el presente y parece abocada, en un futuro próximo, a nuevos ajustes de indudable impacto sobre los niveles de actividad y empleo de la economía regional.

La situación de la otra gran empresa pública de la región, Husosa, es bien distinta, dominada por agudos desequilibrios y un deterioro permanente que la abocan a un ajuste inevitable de hondas repercusiones para el conjunto de la economía asturiana. Los datos son verdaderamente concluyentes a este respecto, como se puede observar en el cuadro n.º 5.

La producción, aún sin considerar las cifras del atípico y conflictivo ejercicio de 1987, desciende continuamente a lo largo del período considerado hasta situarse en 3,2 millones de toneladas, y sin llegar a cumplir las previsiones establecidas en los planes de la empresa. Los ingresos de explotación se mantienen prácticamente estancados o incluso ligeramente por debajo al final de la década respecto de los vigentes en 1983, en pesetas corrientes, y experimentan un importante recorte en términos reales, como consecuencia del estancamiento de la producción y de la evolución registrada por los precios del carbón. Frente a la contención del volumen de ingresos, los costes crecen de manera acelerada. Los gastos de personal se incrementan hasta representar alrededor del 160% de los ingresos de explotación y el coste medio por hombre se ha elevado tanto en términos nominales como reales. Por su parte, los costes financieros registran un fuerte crecimiento sobre todo a partir de 1987, hasta representar un porcentaje superior al 30% de los ingresos de explotación. El coste por tonelada alcanza cifras próximas a las 30.000 pesetas ya desde 1987, una cota fuera de toda referencia respecto de otros productores y en particular de los comunitarios y equivale a más del 250% del precio medio de venta, que a su vez resulta sensiblemente más alto que el vigente en el mercado internacional. Los rendimientos, si bien se recuperan ligeramente en los

CUADRO N.º 5

Evolución de Hunosa

	1983	1984	1985 *	1986	1987	1988	1989	1990
Producción (miles de Tms. lavadas)	3981	3778	3674	3654	2965	3228	3290	3200
Ingresos de explotación (millones de Ptas.)	38231	37212	39934	40085	32670	35521	38714	37224
Gastos de personal (millones de Ptas.)	42036	43888	48557	52939	52006	57116	62180	62035
Gastos financieros (millones de Ptas.)	3067	4179	4916	6837	9869	11089	9579	11331
Gastos financieros/Ingresos de explotación (%)	8,0	11,2	12,3	17,1	30,2	31,2	24,7	30,5
Resultados (millones de Ptas.)	(24353)	(28473)	(33690)	(39091)	(50430)	(49363)	(51752)	(56351)
Pérdidas por Tm. (Ptas.)	6117	7536	9170	10698	17008	15292	15730	17559
Subvenciones (millones de Ptas.)	20013	26907	25290	26838	41552	44729	46861	47894
Subvenciones por Tm. (Ptas.)	5027	7122	6883	7345	14014	13856	14243	14998
Plantilla media	21112	21046	21059	20756	20319	19360	18994	18380
Rendimientos (Tms./hombre/año)	188,6	179,5	174,5	176	145,9	166,7	173,2	174,1
Coste por Tm. (Ptas.)	17014	19070	21349	22962	29979	29367	29815	29326
Coste medio por hombre (miles de Ptas.)	1991	2085	2306	2550	2559	2950	3273	3375
Crecimiento anual del coste medio por hombre	-	4,7	10,6	10,6	0,4	15,3	10,9	3,1
Crecimiento real del coste medio por hombre	-	-3,8	2,2	2,2	-4,0	9,0	4,1	-3,6
Inversiones (millones de Ptas.)	6195	6959	7753	8143	6819	10286	9808	11638

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Memorias* de Hunosa

últimos años, se mantienen estancados o descienden, al pasar de 188 6 toneladas hombre año en 1983 a 174,1 en 1990. Las pérdidas se sitúan ya en torno a los 50.000 millones de pesetas a partir de 1987 y llegan a alcanzar más de 56.000 millones en el último ejercicio. Las subvenciones públicas crecen ininterrumpidamente hasta los casi 48.000 millones de 1990 y ascienden a un total de 280.000 millones en el conjunto del periodo 1983-1990.

Todos estos datos son, evidentemente, bien reveladores de los flagrantes desequilibrios que padece la empresa, acentuados de año en año, de su delicadísima situación y de unos profundos y arraigados problemas cuya resolución se ha ido postponiendo reiteradamente en el pasado y que resulta imprescindible abordar y corregir en un futuro inmediato. En efecto, la situación de la empresa en las presentes condiciones y con las actuales tendencias resulta prácticamente insostenible y fuera de toda lógica económica e impone la necesidad de una política de reestructuración y de ajuste cuya necesidad viene determinada igualmente por otra serie de factores.

Por una parte, la hulla asturiana se encuentra actualmente en una posición de clara desventaja respecto a las posibilidades de importación, a precios inferiores a los nacionales, que ofrece un mercado mundial de carbón estable, amplio y diversificado y, en consecuencia, el mantenimiento de estas producciones nacionales comporta no sólo un costoso esfuerzo presupuestario sino también la generación de ineficiencias que se trasladan al conjunto del sistema.

Por otra parte, las principales magnitudes que presenta la minería hullera de la cuenca central asturiana como se ha visto, medidas en términos de rendimientos, costes, resultados o subvenciones, revelan una situación muy desfavorable en el contexto de la CEE, comparativamente peor, incluso, que la de algunas zonas europeas sometidas a procesos de cierre de explotaciones o de reducción de actividad en los últimos años.

Además, el margen de autonomía de que vienen disponiendo los Estados miembros en la definición y desarrollo de sus políticas carboneras, comienza a verse recortado en aras de un mayor control por parte de las instituciones de la CEE. Así, las exigencias del mercado interior de la energía imponen la necesidad de avanzar en la transparencia de los sistemas de precios y los contratos de abastecimiento de carbón técnico para evitar distorsiones en los intercambios eléctricos, y las ayudas se han ido reorientando hacia objetivos de racionalización y de inversión en los segmentos más rentables y a paliar los costes sociales aparejados a los cierres mineros,

en lugar de destinarse a un sostenimiento indiscriminado e ilimitado del sector y a la cobertura de crecientes pérdidas de explotación.

Como consecuencia precisamente de una Decisión Comunitaria en la que se requiere la remisión de un plan de reducción de las ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de explotación de las empresas mineras con Contrato Programa, se ha presentado recientemente un Plan de Empresa para Hunosa con vigencia para el periodo 1991-93, que ha suscitado un fuerte rechazo en la sociedad asturiana.

Este Plan de Empresas, cuyas principales previsiones están recogidas en el cuadro n.º 6, plantea una reducción, para finales de 1993, de casi 6.000 empleos, un tercio de la plantilla actual de Hunosa. Aún con tan notable recorte del empleo, las pérdidas de la empresa se mantendrían en niveles muy elevados y la aplicación del Plan requeriría la provisión de cuantiosos recursos financieros, que alcanzan la cifra de 241.000 millones de pesetas en tan sólo tres años, para subvencionar esas pérdidas, acometer nuevas inversiones y hacer frente a una serie de costes extraordinarios de índole social, técnicos y financieros.

CUADRO N.º 6

Plan de la empresa Hunosa para el periodo 1991-93

	<i>Real 1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1993-91</i>
Plantilla	18.250	16.858	13.598	12.286	-5.964
Producción lavada (en miles de Tm.)	3.036,9	3.224,1	3.004,3	2.409,9	-627,0
Productividad (en kg./jornal)	945	1.006	1.046	1.053	108
	<i>Real 1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	Total 1993-91
Pérdidas de explotación (en millones de Ptas.)	52.874	58.796	56.573	50.605	165.974
Inversión neta (en millones de Ptas.)		15.630	13.507	8.092	37.229
Costes extraordinarios (en millones de Ptas.)		3.011	17.488	15.770	38.069

Ante un Plan de esa envergadura y trascendencia no sólo para la minería sino para el conjunto de la economía regional, es preciso realizar algunos comentarios, siquiera iniciales.

Ciertamente, ante el diagnóstico realizado acerca de la situación de la empresa y ante una historia reciente en que se ha eludido atajar sus graves desequilibrios, hay que comenzar resaltando la urgente necesidad de abordar, y no posponer nuevamente, el ajuste de Hunosa. Además, habría que reconocer la dificultad de encontrar otras vías para reducir las pérdidas de Hunosa muy diferentes a las que el propio Plan propone y que no conlleven el redimensionamiento de la empresa.

Pero no se pueden olvidar tampoco otras dos cuestiones fundamentales. De una parte, la necesidad de tratar cuidadosamente las orientaciones que deben guiar una operación tan compleja como es la gestión del declive minero asturiano y la propia aplicación del Plan de Empresa, en cuanto al escenario y contenidos de la negociación que se ha de desarrollar y en lo relativo a su dimensión temporal, para permitir un ritmo aceptable en la ejecución y para despejar las incertidumbres que subsisten planteadas más allá del horizonte de 1993.

De otra parte, no se puede obviar la dimensión socio-territorial que comporta el problema de Hunosa y el Plan propuesto. Según las Cuentas Regionales y la Tabla Input-Output de Asturias de 1985, y tan sólo en incidencia directa, Hunosa suponía el 6,55% del VAB acf, el 6,4% de la renta personal, el 9,3% del empleo asalariado regional y generaba más del 30% de las rentas personales en un total de siete municipios mineros asturianos. Si se suman los efectos indirectos e inducidos, Hunosa llegaría a suponer más de 150.000 millones de VAB y de 76.500 empleos. Todo ello, además, en una economía regional que ha sufrido a lo largo de los años ochenta el proceso desindustrializador de mayor intensidad relativa de todas las regiones españolas (siderurgia, sector naval, fertilizantes), que han perdido en los últimos años más de 12.000 empleos en la agricultura y que, como se han apuntado en estas páginas, encara una segunda fase de reconversión siderúrgica. Por ello junto al ajuste de la empresa resulta imprescindible contemplar desde el principio un plan de actuaciones compensatorias, que ha de constituir el verdadero núcleo de la negociación, para permitir a la economía asturiana encontrar soluciones ante el escenario de nuevos e intensos ajustes que todavía ha de afrontar en los años noventa, para evitar

una confrontación al estilo de la “vía inglesa” de reconversión minera y orientar, en cambio, la gestión del declive minero por la vía de la cooperación entre actores institucionales, como se ha hecho en otras cuencas productoras europeas.

CANTABRIA: DESARROLLO, CRISIS Y PERSPECTIVAS DE UN MODELO DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

Rogelio Olavarri Fernández

Profesor Titular de Organización de Empresas
Universidad de Cantabria

1. Los problemas de un modelo de especialización productiva. 2. La especialización ganadero-láctea y sus límites. 3. Crisis, recuperación e incertidumbre en la industria regional. 4. Horizonte y perspectivas de la especialización productiva regional. 5. Referencias bibliográficas.

1. Los problemas de un modelo de especialización productiva.

¿Qué ha ocurrido en la actividad económica en Cantabria, para que haya pasado de ser una Economía regional paradigma de Equilibrio, a otra a la que se asocian términos tan negativos como decadencia económica, declive o región-problema? Esto se corresponde en política económica con la no consideración de ZUR para Cantabria en su momento, y la petición última de que la economía regional reúne todos los requisitos (negativos) para ser considerada comunitariamente como zona asistida de objetivo 1.

La descripción de esta evolución económica ya ha sido reiteradamente abordada por las publicaciones que al respecto se han realizado en los últimos años,¹ por lo que este trabajo se va a concretar en proponer un modelo interpretativo, a partir de un conjunto de hipótesis de comportamiento que trataremos de evidenciar empíricamente.

El modelo de crecimiento económico regional se ha basado:

1. En un contexto macroeconómico de crecimiento de la demanda agregada, en una Economía nacional "cerrada", primero au-

(1) Particularmente en los trabajos de Olavarri (1987) y Villaverde (1991).

tárquicamente y después con significativa intervención pública en los mercados para protegerlos (mercado interior) o instalarse en ellos (ayuda a la exportación).

2. Unos factores de localización clásicos existentes en la región (recursos naturales, puerto...), favorecedores de una especialización productiva ganadero-láctea en el campo montaños, y química y sidero-metalúrgica en la orientación industrial (además, claro está, de la particular industrialización de los productos lácteos).

3. Un modelo microeconómico productivo en el que:

- a. Un output en crecimiento propiciaba una estructura productiva industrial orientada al aprovechamiento de las economías internas, y particularmente guiada por el intento de explotar (otra cosa es que se hiciese) las economías de escala potenciales.
- b. La especialización industrial sidero-metalúrgica y química ha supuesto actividades con una mayor intensidad relativa del factor capital que en otros sectores, y que son asimismo grandes empleadoras de recursos (y en particular de mano de obra).
- c. La escasa competencia no ha favorecido una racionalización de costes.

En el caso de algunas actividades industriales, una demanda prácticamente asegurada y las estrategias del reducido número de empresas relevantes, permitían en determinados momentos la posibilidad de repercutir los incrementos de costes en los precios, y a la vez no se garantizaba en otros que la reducción en los costes se transmitiese a los precios.

En la actividad ganadero-láctea esta ausencia de control de costes ha sido evidente en la no utilización según sus potencialidades de los recursos agrarios propios, y en la desequilibrada disponibilidad del factor trabajo (abundantemente incorporado en una etapa por infravaloración) o del factor capital (abundantemente incorporado en la siguiente etapa por supervaloración).

La crisis hace patentes los límites de este modelo (que ya se apuntaban con anterioridad) y los problemas del ajuste al nuevo escenario económico, que se está definiendo según:

1. Un contexto macroeconómico con limitaciones (hay que vender los productos) y cambios (de estructura) en la demanda, en una Economía abierta, donde una mayor interdependencia penaliza fenómenos particulares como la divergencia de perfil cíclico.

2. Unos nuevos factores de localización de las actividades productivas, de los que Cantabria dispone (calidad ambiental, forma-

ción...) o no (economías de "atmósfera" para la industria, servicios a las empresas, nuevas infraestructuras).

3. Unos requerimientos microeconómicos diferentes, porque:
 - a. Son pertinentes (ante los cambios en la demanda de productos y procesos con mayor contenido tecnológico, diferenciados, etc.) economías internas basadas en los sistemas, la organización..., y se deben potenciar las economías externas (mientras que en la etapa anterior se aprovechaban las que se daban "espontáneamente").
 - b. Sólo la inversión y la innovación tecnológica permiten asegurar que la reconversión de las actividades productivas no es un simple ajuste "a la baja".²
 - c. La nueva competencia no sólo exige control y racionalización de costes, condición básica no suficientemente valorada en el anterior marco no competitivo, sino implementar los medios necesarios para abordar las formas de competencia vía "no precios".

Por todo esto, vamos a abordar los problemas de la especialización productiva regional (ganadero-láctea e industrial) en el período en que entran en crisis sus elementos constitutivos. Es decir, nos centraremos en la década de los años ochenta, ya que los indicadores económicos de este período son representativos del fenómeno, y no daremos cuenta del papel alternativo que puedan desarrollar el Sector Servicios y/o la Construcción³ en el crecimiento económico regional, ni tampoco de los efectos territoriales que se asociaron al modelo productivo y los cambios que induce su crisis.

2. La especialización ganadero-láctea y sus límites

La especialización ganadero-láctea (vacuna) del sector primario es una constante del modelo productivo regional. En 1989, la

(2) El tránsito de un proceso optimizador micro en el que se trataba de maximizar el output, a otro en el que el output se identifique (determine) por el mercado, conduce en época de reducción de la demanda a una primera respuesta de minimización de costes, y a la identificación fácil de los problemas laborales y financieros como los propios de la reconversión (con el riesgo de limitarla a éstos).

(3) Sectorialmente, consideraremos a la Industria sin la Construcción, y por Manufacturas a todas las actividades industriales excepto Energía y Agua (11 a 16 en la C.N.A.E.), dado que las extractivas tienen un componente histórico "modernizador" en la economía regional, y para el interés de este artículo preferimos utilizar esta clasificación.

producción ligada al vacuno (leche, ganado y carne) supone el 81'20% de la Producción Final Agraria, y si elegimos la mitad de la década (1985) para analizar la Cuenta de Producción del Sector Agrario en Cantabria, la evidencia de que la actividad agraria regional se basa en este subsector es aplastante: de la Producción Final Agraria, el 44% lo ha aportado la leche y el 39% el ganado y la carne, de los Gastos fuera del Sector (Consumo Intermedio), el 70% corresponde a piensos, y del total del Reempleo en el Sector, el 62% corresponde a pastos accidentales y prados naturales, el 8'16% a estiércol, y el 9% a trabajo animal.

Este modelo se había ido conformando en un contexto de crecimiento de la demanda de productos ganadero-lácteos (hacia los que se había orientado el consumo alimentario de los españoles a medida que aumentaba su nivel de renta, cambiando la composición de su estructura consuntiva en el sentido señalado por la Ley de Engel), a la que respondía la oferta regional —dadas las ventajas asociadas a sus recursos naturales— con la producción de leche y la exportación de ganado lechero a otras regiones.

La rentabilidad de la explotación se apoyaba en la relación de precios del output/input y/o en el aumento de la producción (método de restitución cuando la primera relación no era favorable), y a medio plazo en la elección entre producir leche o animales, estando los cambios productivos asociados a la alteración de la estructura de precios (si la relación precio leche/ganado variaba en favor de este último, el proceso de producción de leche era sustituido en parte por el de producción-exportación de ganado, por lo que se reducía la producción de leche destinada para el consumo humano, aunque no para la alimentación del ganado —recría—; OLAVARRI, 1987:71). Este proceso ha sido posible por la existencia de un sistema piramidal de Ferias (con vértice en el Mercado de Torrelavega) con la capacidad mercantil necesaria para cumplir la importante función reasignadora de la cabaña regional, cuando las condiciones lo exigían.

Por último, las rigideces y debilidades de la oferta, determinadas por las características de la estructura productiva (disfuncionalidades en los procedimientos asociados a saber cómo se "hace leche", el número y tamaño de las explotaciones, etc.) sobrevivían en un marco escasamente competitivo (de ganado importado, de derivados lácteos).

Con el inicio de los años ochenta el panorama cambia, comenzando a manifestarse los problemas del sector ganadero productor de leche: "estancamiento" de la producción nacional en una primera etapa (creciendo ya con mucho menos impulso que durante las

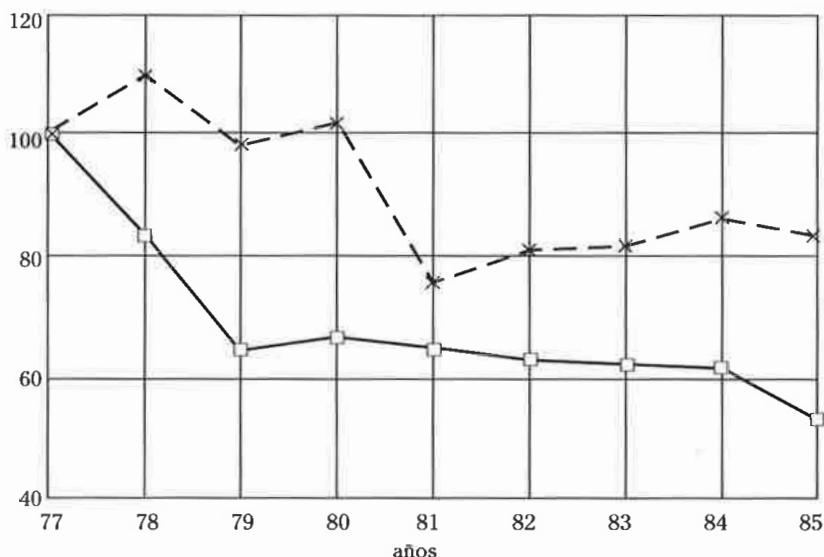
décadas precedentes), y contención relativa de los precios pagados por la leche al ganadero (LARREA, 1986:61).

GRÁFICO 1

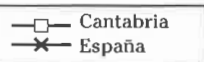
Evolución de la Renta Agraria

Ptas. Ctes. de 1977; 1977 = 100

Deflactor I. P. C.



* Aun aceptando las explicaciones teóricas de Colino (1990), tenemos que mencionar la existencia de otras estimaciones que no señalan una caída tan significativa de la Renta Agraria.

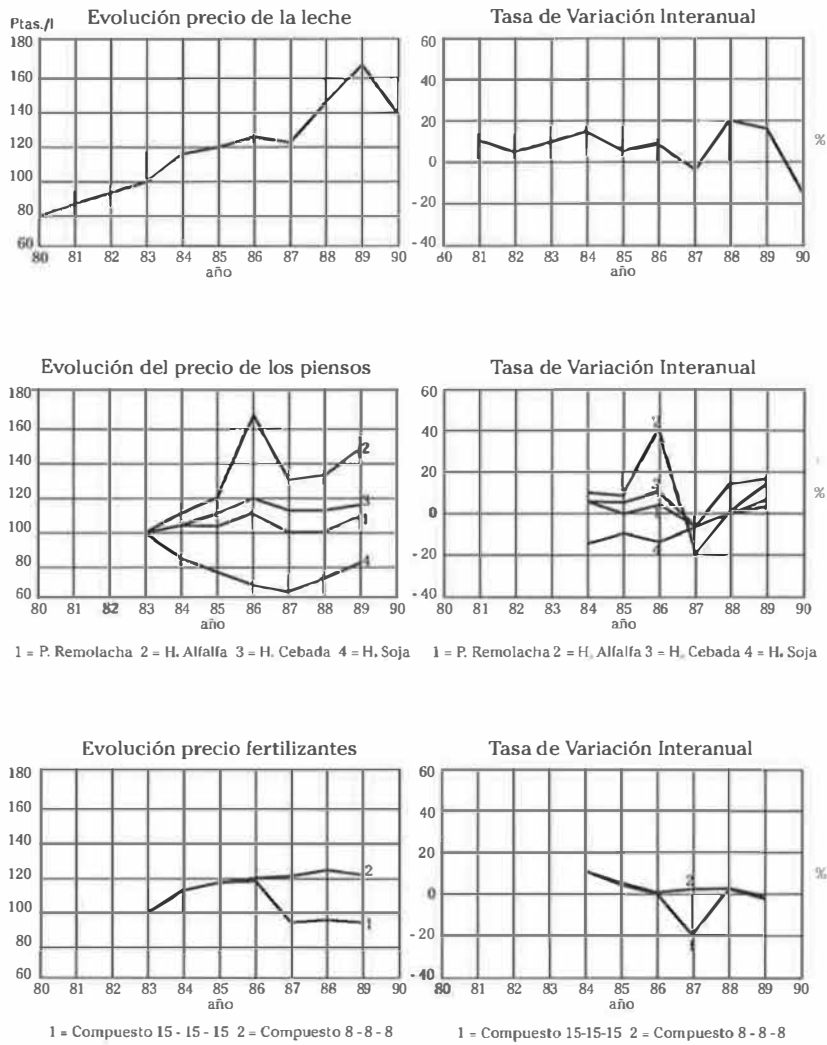


Fuente: Elaboración propia a partir de Colino (1990). Cuentas del Sector Agrario del MAPA.

El por qué se llega a esta situación se explica a partir de los límites del modelo de explotación vacuno-láctea. En un contexto de expansión productiva macro (nacional) y micro (en cada explotación), pervive la unidad tradicional, pero la cabaña lechera de plena dedicación se especializa más y desarrolla técnicas de intensificación, con "un sistema de alta producción-alto coste", como lo evidencian, por ejemplo, los gastos en compuesto. Con el deterioro de la relación de intercambio —cociente entre los precios percibidos por los ganaderos y los precios pagados por éstos por los medios

GRÁFICO 2

Evolución de los precios percibidos y pagados por los ganaderos en Cantabria (pesetas corrientes)
Indice 1983 = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Diputación Regional de Cantabria.

de producción corrientes— en más de un treinta por ciento entre 1979 y 1985 (COLINO, 1990:196), con la prevista integración en un marco excedentario y más restrictivo políticamente (la CEE), y ante el horizonte de las cuotas lecheras, se alteran las expectativas de los ganaderos y su comportamiento (como resultado se observa una contracción significativa de la renta agraria en 1985 y 1986).

Sin embargo, después del ingreso en la CEE se vuelven a dar un conjunto de factores que permiten a la cabaña ganadera cántabra volver a comportarse de acuerdo con el modelo productivo anterior:

1. Una relación de precios output/input que permite la mejora del margen. Por un lado, una política alcista de precios pagados al ganadero por las empresas lácteas, que tiene que ver con una toma de posiciones estratégicas de cara al nuevo marco comunitario, y con una particular coyuntura de los mercados internacionales, y por otro, una tendencia de caída (1987) y contención en los precios de los piensos (entre otras cosas, porque son años agrícolas tan buenos que uno de ellos fue catalogado de excelente, y por la posibilidad de emplear los sustitutivos más baratos en la composición de la dieta del ganado) y fertilizantes.

2. Una política nacional y regional ganadero-láctea reforzadora del modelo alta producción-alto coste, que se concreta en la liberalidad en la implantación y control del Sistema de Cuotas, en la tolerancia y canalización de ayudas para nuevas instalaciones sin tener en cuenta el principio comunitario controlador del número de vacas,⁴ etc.

3. Nuevas inversiones que tienen por objetivo aumentar la producción más que racionalizar costes.

El resultado es que la recuperación del valor añadido agrario coexiste con los dos indicadores de reestructuración del sector ganadero-lácteo de esta década (son los primeros y los más inmediatos en un proceso productivo donde hay exceso de inputs implicados), que son la caída en el número de ganaderos y de explotaciones. Esta evolución divergente del V.A.B. y de la ocupación es la base del significativo incremento de la productividad que tiene lugar en estos años.

(4) En España, y en Cantabria en particular, no se ha alcanzado aún un número idóneo de cabezas por explotación, y por lo tanto está por determinar "técnicamente" el tope censal, lo que unido al factor político señalado, explica algunas características de la evolución última del censo ganadero regional.

CUADRO 1**Estructura de las explotaciones y del efectivo lechero de la Cornisa Cantábrica y España (%)**

<i>REGIONES</i>	<i>1-9 vacas</i>		<i>10-19 vacas</i>		<i>20 y más vacas</i>	
	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>
Galicia	93,75	77,38	5,41	15,85	0,84	6,77
P. de Asturias	81,17	58,02	16,59	31,61	2,24	10,37
Cantabria	69,85	38,20	24,93	42,98	5,22	18,82
País Vasco	87,66	63,45	10,83	25,62	1,51	10,93
España	82,4	48,7	13,1	25,7	4,5	25,6

Encuesta MAPA, Dic. 87

<i>REGIONES</i>	<i>1-9 vacas</i>		<i>10-19 vacas</i>		<i>20 y más vacas</i>	
	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>	<i>Explot.</i>	<i>vacas</i>
Galicia	93,73	77,37	5,43	15,85	0,84	6,78
P. de Asturias	78,62	48,59	17,66	35,23	3,72	16,18
Cantabria	64,64	28,31	25,85	38,43	9,51	33,26
País Vasco	79,83	53,03	13,74	20,38	6,43	26,59
España	80,73	43,42	13,50	24,51	5,77	32,07

Encuesta MAPA, Dic. 90

Estructura de las explotaciones y del efectivo lechero de Francia y Holanda (%)

<i>N.º de vacas</i>	<i>FRANCIA</i>		<i>HOLANDA</i>	
	<i>Explotaciones</i>	<i>Vacas lecheras</i>	<i>Explotaciones</i>	<i>Vacas lecheras</i>
1-9 vacas	26,5	5,6	11,1	1,1
10-19 vacas	27,3	18,7	12,5	4,7
20 y más vacas	46,2	75,7	76,4	94,2

Estadísticas C.E.E. (1988)

Estructura de las explotaciones y del efectivo lechero de Cantabria

<i>N.º de vacas</i>	<i>Explot.</i>		<i>Vacas lecheras</i>		
	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>vac./exp.</i>
1-9 vacas	16.328	78,1	—	—	
10-19 vacas	3.596	17,2	—	—	
20 y más vacas	983	4,7	—		
TOTAL	20.907	100	138.470		6,6

Encuesta MAPA, 1980

<i>N.º de vacas</i>	<i>Explot.</i>		<i>Vacas lecheras</i>		
	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>vac./exp.</i>
1-9 vacas	11.601	70,6	41.937	33,2	3,6
10-19 vacas	3.513	21,4	47.621	37,7	13,5
20 y más vacas	1.314	8	36.758	29,1	28
TOTAL	16.428	100	126.316	100	7,7

Encuesta INE, 1987

<i>N.º de vacas</i>	<i>Explot.</i>		<i>Vacas lecheras*</i>		
	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>N.º</i>	<i>(%)</i>	<i>vac./exp.</i>
1-9 vacas	6.739	53,7	39.999	26,8	5,9
10-19 vacas	4.443	35,4	66.118	44,3	14,9
20 y más vacas	1.368	10,9	43.134	28,9	31,5
TOTAL	12.550	100	149.251	100	11,9

* Hipótesis V. CALCEDO (1990), n.º de vacas = 149.251

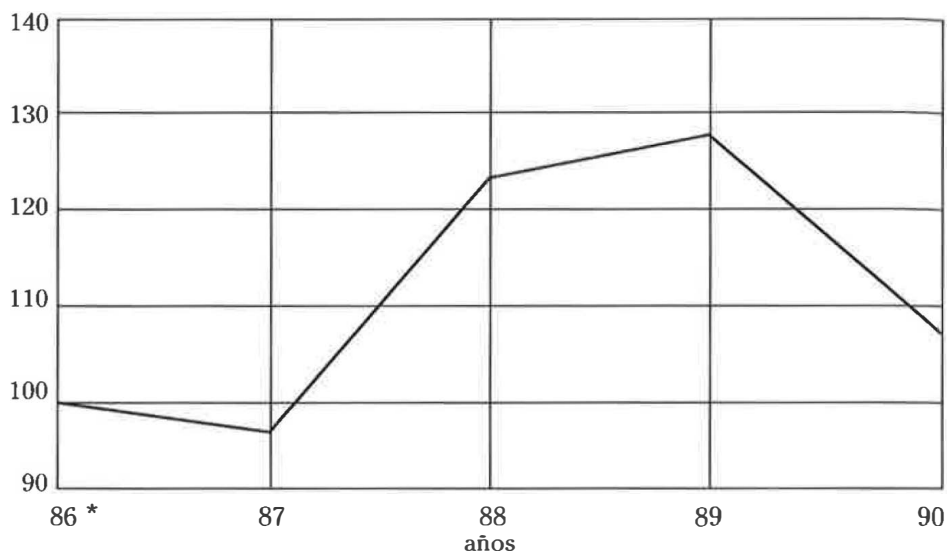
Encuesta I.L.A.C., 1989
(distribución porcentual según C.L.1 1987)

Fuente: Calcedo (1991)

GRÁFICO 3**Cantabria
Evolución de la renta agraria**

Ptas. Ctes. de 1986 (1986 = 100)

Deflactor I. P. C.



* El valor estimado de la renta agraria regional en este año fue de 18.422,8 millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Diputación Regional de Cantabria.

De nuevo en 1990 vuelven a plantearse los problemas del sector ganadero-lácteo, que en parte son consecuencia del ineludible proceso de reestructuración y ajuste en marcha (sigue la reducción del número de ganaderos y explotaciones, y la reorganización de éstas según tamaños, con aumento de la dimensión media del hato), otros son propios de una etapa de transición (hay un incremento censal entre 1989 y 1991 de las novillas y vacas de ordeño frisonas, ya que el descenso de vacas lecheras no puede tener lugar hasta que se extienda suficientemente la cabaña con mejores vacas, lo que es posible sólo a partir del desarrollo de la base genética y ambiental), y los hay que se deben al aplazamiento adaptativo del mo-

delo productivo (a pesar de la evolución desfavorable en el precio de la leche, en 1990 y 1991 sigue creciendo la producción, debido a la intensificación productiva a la que se orientaron las explotaciones ganaderas en los años precedentes, y porque la Cuota no se ha asumido como un límite real, con lo que se acentúa el desfase entre la cantidad asignada desde el ingreso en la CEE y los volúmenes de producción que se van alcanzando). Además, las previsibles exigencias de la nueva PAC —impuesta por las propias limitaciones financieras comunitarias, por la redefinición del nuevo contexto comercial en el mundo...— pueden acentuar estos procesos.

CUADRO 2

Indicadores básicos del sistema ganadero de producción láctea en Cantabria (estimación)

	1985	1986	1987	1989	1991
Núm. de ganaderos (1985=100)	100	89 (-11%)	79,7 (-20,3%)	67,0 (-33%)	58,3 (-41,7%)
Cantidad de leche vendida a la industria por ganadero y día/l.	62,4	73,7 (+18,1%)	83,01 (+33,0%)	105,5 (+69,1%)	123,3 (+97,4%)
% Grasa	3,34	3,35	3,33	3,40	3,46
% Proteína	2,98	2,98	2,96	8,2*	2,98
% Leche Refrigerada	-	63,2	64,01	76,7	85,0

* Extracto seco magro.

Fuente: CALCEDO (1991). Encuestas Secretaría General Técnica del MAPA.

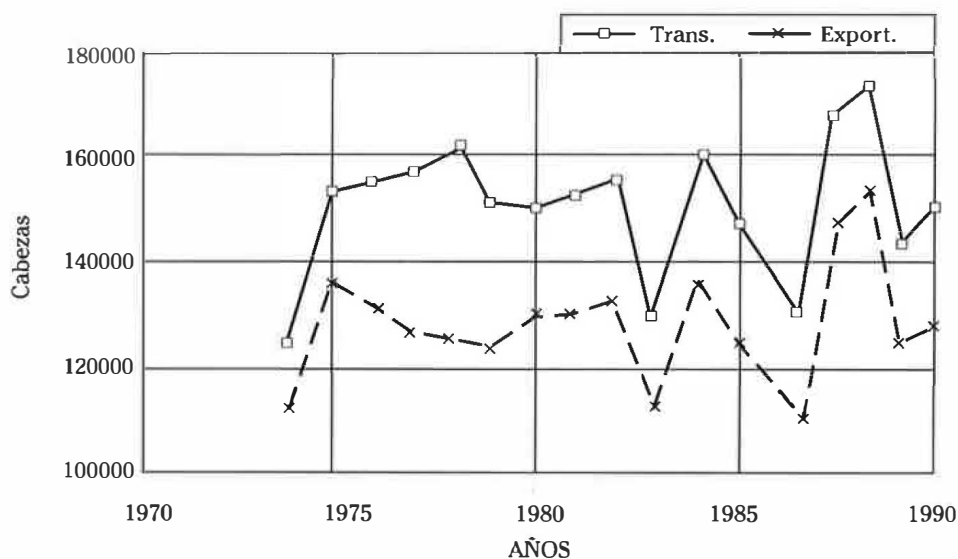
Si en el futuro se tratase de producir leche con un volumen de output "dado",⁵ con dificultades para repercutir los incrementos de costes en los precios, y sin detener un proceso de creciente tecnologización de las actividades, lo que cabe hoy es prepararse actuando

(5) En una perspectiva inmediata todavía aumentará la leche por explotación, al reducirse el número de éstas, con mayor dimensión de los hatos que quedan, y porque el factor dinámico del Sistema de Cuotas permite asignaciones de cantidades suplementarias de leche. Un importante debate teórico-económico se está suscitando sobre las alternativas del modelo de asignación, vía administrativa o un mercado de cuotas, sin olvidar la permanente propuesta "liberalizadora" de que el potencial lechero comunitario se autorregule dejando actuar libremente a los precios.

sobre la calidad del producto para aprovechar la diferenciación del precio, seleccionar los derivados a desarrollar, y tratar de racionalizar los costes.

De estos nuevos criterios de explotación, en el caso del primero y del segundo, todavía quedan niveles a conseguir, y el tercero puede encontrar base sustentadora en la región si las condiciones climáticas y del suelo⁶ se utilizan realmente como ventajas diferenciales (OLAVARRI, 1987:146).

GRÁFICO 4
Mercado de Ganados de Torrelavega



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Diputación Regional de Cantabria.

(6) "En Cantabria el suelo en sí no es un factor limitante absoluto de la producción de leche, a pesar de la pequeña dimensión de las explotaciones familiares; de él no se obtiene ni el 50% de su potencial porque se le aporta poco y se le maneja mal.

Estoy convencido de que un sistema de explotación más intensivo, aprovechando bien el suelo, reducirá costes de producción sin disminución de la cantidad de leche comercializada" (Calcedo, 1988:20).

Este proceso de reestructuración productiva incide sobre el otro elemento de la especialización ganadero-láctea regional: la venta a otras regiones españolas de animales vivos. Esta relación se evidencia ante todo en el vértice del sistema mercantil-ganadero de Cantabria, el Mercado Nacional de Torrelavega.

Al final de los años setenta se cierra un ciclo de la estructura mercantil-ganadera torrelaveguense, que promocionó cambios en la cabaña comarcal y regional, y atendió las demandas que se originaron con la expansión y transformación de otras cabañas de España, integrando en un sistema mercantil-territorial las actividades agropecuarias de muchas zonas del territorio nacional, lo que fue motivo de que se asociara a Torrelavega una experiencia de tipología de la vaca-complementada con un Centro de Inseminación Artificial que mejoró la condición genética de la cabaña.

Con la reestructuración de los ochenta, el Mercado Nacional de Torrelavega es sensible a algunas de las nuevas (viejas en términos CEE) exigencias:

- primera, incorporar en las características de las vacas ofertadas el resultado de las intervenciones en el patrimonio genético;

- segunda, la mejora de la sanidad animal, que permite converger en la homologación de la ganadería de Cantabria con la comunitaria, alejando la competencia que puede suponer la entrada de ganado extranjero en nuestra nueva situación europea (es significativo, que la exigencia de mercados saneados sólo se traduce en una realidad a partir de 1985, el año en el que el sector ganadero regional vive el síndrome de la inminente entrada en la CEE);

- tercera, tratando de adaptarse a las nuevas tipologías mercantiles ganaderas, mediante la creación y fomento de exposiciones y concursos asociados mayoritariamente a las ventas o subastas⁷ (la integración de estos mecanismos con el sector lácteo anima la creación de "Expoláctea" en 1980);

- y última, con los intentos de diversificación del Mercado, que no sólo se trata del aumento del ganado de abasto, sino también de una múltiple articulación de los destinos, que convierten al Mercado Nacional en el nudo de un sistema de líneas ganaderas más complejo: "carne para los mataderos frigoríficos (Canfrisa y Astillero) e

(7) El volumen de vacas lecheras de calidad que se comercializan en la explotación es un elemento más de una competencia que impulsa a los Mercados Nacionales a propiciar nuevos instrumentos. "Cada día es mayor la inscripción, afluencia y participación de ganado en los concursos-subastas, en las subastas de ganado inscrito en libros genealógicos, ventas de ganado selecto, ventas de ganado saneado y con garantía de explotación libre de tuberculosis y brucelosis" (Iglesia, 1981:66).

industrial (Campofrío); vacas de recría para vaquerías lecheras emplazadas en las periferias de los grandes centros urbanos (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Córdoba, Levante) o áreas de reciente industrialización láctea que necesitan mejorar la cabaña (Galicia, Asturias); y terneros para las granjas intensivas de engorde con destino a carne en las regiones de fuerte demanda industrial y/o de consumo directo (Cataluña, Baleares)" (DE LA PUENTE, 1983:451).

Sin embargo, queda por saber la capacidad de adaptación de esta especialización mercantil a los requerimientos de un sistema productivo en cambio (como demandante)⁸ y a un contexto más competitivo.

3. Crisis, recuperación e incertidumbre en la industria regional

3.1. La industrialización en la economía regional

En las últimas décadas del siglo XIX, al mismo tiempo que se produce una crisis del comercio colonial (decadencia de una estructura que fue monopolística) y una mayor especialización ganadera en la estructura agraria (incorporación de nuevos modos de explotación y producción láctea), se abren nuevos campos en la minería (explotación de unos yacimientos de mineral de hierro y zinc de importancia) y se pone de relieve la incorporación de la actividad industrial moderna a la estructura económica regional. Y lo hace no como complemento, sino como alternativa, con una expectativa tal que acuden los capitales local, nacional y multinacional, para favorecer el comienzo de una etapa de expansión que ha llegado hasta bien avanzado el siglo XX.

Aun cuando las empresas que inician la transición del sector industrial a su fase moderna están en buena medida ligadas al aprovechamiento de los recursos mineros –y su localización y procesos así lo corroboran–, se trata de una industria cuyo funcionamiento no tiene el determinante rígido de la accesibilidad al recurso, y que ya incorpora a sus procesos el vapor, el maquinismo, y la organización de la producción industrial en sus variantes modernas.

En este contexto, la integración minería-industria es evidente, y la concentración de inversiones en áreas específicas es reflejo de

(8) "La incógnita la constituye a medio y largo plazo el número de vacas y los efectos de su reducción sobre las ventas de ganado de vida en el mercado de Torrelavega" (Calcedo, 1990:25).

la tradición industrial de zonas con aprovechamientos mineros como la Bahía de Santander y el entorno de Torrelavega. El complejo industrial de base minera de Torrelavega, con Solvay y La Real Compañía Asturiana de Minas (explotación de caliza y diapiros de sal por Solvay en Polanco-Barreda y de blenda por la R. C. A. en Reocín), al igual que el entramado minero-industrial de la Bahía de Santander, con Nueva Montaña Quijano, Talleres del Astillero o Productos Dolomíticos (aprovechamiento de mineral de hierro o dolomías), son los principales exponentes de esta integración productiva. Son nuevas formas que se crean en la transición intersecular y se conforman en el primer tercio del siglo XX, proyectando dos sectores básicos en Cantabria: el químico y el siderúrgico.

A ambos complejos se sumarán posteriormente otros sectores en expansión, como la industria agroalimentaria (láctea en particular), y la metalurgia, con las primeras empresas de productos metálicos relacionadas con el entramado de Torrelavega (Talleres Obregón, Firestone, Casto Arce...) o con el complejo de base portuaria de Santander (Astillero de San Martín, Metálicas Montañesas, Electrometalúrgica del Astillero, Standard Eléctrica...).

Con los nuevos sectores –el metalúrgico, el lácteo o el conservero– eclosionan nuevas áreas industriales como Los Corrales de Buelna, en donde la que fue una incipiente industria metalúrgica (fábrica de puntas, 1873) de José María Quijano, se convierte en una de las trefilerías más importantes de España, y abre el territorio circundante para nuevas actividades a desarrollar en la segunda mitad del siglo XX (Mecobusa, Fundimotor, Bendibérica).

Un capítulo aparte merece Reinosa, en donde, por razones originariamente estratégicas, se configura en torno a unas implantaciones básicas –Sociedad Española de Construcción Naval (ahora Forjas y Aceros) en 1917, Constructora Nacional de Maquinaria Eléctrica (Cenemesa) en 1930, y Farga Casanova en 1933–, un polo industrial cerrado, ligado en buena parte al sector público, y claramente diferenciado del entramado industrial de la región, que se articula en torno al eje Santander-Torrelavega y se prolonga en el corredor del Besaya (GOMEZ PORTILLA, 1984).

En síntesis, la industria regional de la primera mitad del siglo XX se ha caracterizado por el peso creciente de la gran empresa, por la concentración y especialización sectorial en Química, Siderometalurgia y, en menor medida, Alimentación, por el declive después de la guerra civil de sectores tradicionales (textil, cuero, calzado...), y por la participación cada vez más importante del capital multinacional y el nacional.

3.2. Continuidad y cambios en la estructura industrial en Cantabria

3.2.1. La desindustrialización relativa

Más allá del proceso de terciarización general en el último tercio del siglo XX en la economía nacional y regional, Cantabria en la etapa de expansión industrial española (1960-1976) ya estaba sufriendo un proceso de desindustrialización relativa. La producción industrial, que había llegado a convertirse en la mitad del siglo XX en el capítulo más importante de la producción total de la región –con un protagonismo anticipado a muchas otras regiones de España–, comenzaba en esta etapa una pérdida de peso relativo en el conjunto nacional y de hegemonía en la economía regional.

CUADRO 3

La industria en Cantabria y en España: V. A. B. y Empleo

Años	V. A. B. Industrial (millones pts. corrientes)		Empleos		
	Cantabria	España	Cantabria	España	% C/E
1960	6.069	210.360	59.365	2.893.368	2,05
1975	31.013	1.798.603	56.790	3.593.156	1,58
1979	59.120	3.582.044	56.147	3.292.432	1,70

Fuente: Elaboración propia a partir de "La Renta Nacional de España y su distribución provincial" (BBV).

Considerando el empleo⁹ industrial en Cantabria, si bien entre 1960 y 1975 casi mantiene su peso relativo en el empleo regional, su participación en la industria nacional pasa de un 2,05 por 100 al 1,58 por 100, y hay una pérdida de especialización industrial de la región según este criterio.

(9) De entre los disponibles, un buen indicador en economía regional.

La ligera recuperación del peso relativo del empleo industrial regional en el empleo industrial español entre 1975 y 1979 (de 1,58% a 1,70%),¹⁰ corresponde a un período singular en Cantabria respecto al conjunto nacional, ya que la industria regional mantiene sus niveles de empleo –con una mínima pérdida– en unos años en los que la CEE ya había atravesado una primera crisis y comenzaba un período crítico para la industria nacional.¹¹

CUADRO 4

Empleo industrial / Empleo total

	1960	1975	1979
Cantabria (1) (en %)	29,52	28,92	28,09
España (2) (en %)	23,53	26,91	25,55
Especialización industrial de Cantabria (1/2)	1,254	1,074	1,099

Fuente: Elaboración propia a partir de "La Renta Nacional de España y su distribución provincial" (BBV).

Estos son indicadores de las dificultades de una industria sobre la que incidieron negativamente un conjunto de factores para los que no estaba orientada: el Plan de Estabilización, y su apertura

(10) Una información alternativa (INSS) también identifica estos años como de fluctuación entre máximos (1974-1978).

(11) Estas cifras han sido obtenidas a partir de las publicaciones del BBV "La Renta Nacional de España y su distribución provincial", y es evidente que la consideración uniforme de las mismas no pretende escamotear los ciclos subyacentes a esta etapa, ni los problemas que pueden presentarse al elegir los años de acotación (por ejemplo, Roberto Álvarez Llano –1988– supone la existencia de alguna distorsión contable en 1960, que da un excesivo peso tanto a la población ocupada como a la producción en Cantabria), y además, dado el carácter bianual de las referencias informativas, se puede desdibujar cuando se acaban o inician los ciclos.

o mayor liberalización del comercio, que generó competencia a unos productos industriales desarrollados para un mercado protegido (sustitución de importaciones); y la política de la Administración Central, que no tuvo una incidencia territorial favorable comparativamente, ya que sólo se implementó una zona de preferente localización industrial y algún polígono, y aunque la política sectorial pudo parecer que iba a favorecer a la industria en Cantabria, por su especialización, el efecto del conjunto de instrumentos (acciones concertadas, interés preferente, etc.) sobre la química y sidero-metalurgia, no fue suficientemente compensador de la competencia que suponían las nuevas exigencias del mercado y la emergencia de la industria en otras regiones.

3.2.2. *La crisis de la industria en Cantabria*

También en la etapa 1960-1978 se conforman los elementos que van a configurar *el entorno de la crisis industrial regional*: una actividad alejada, material y económicamente, de los ejes y centros de la dinámica económica.

Desde el punto de vista infraestructural, Cantabria se situaba ante la crisis industrial con un déficit de carreteras y ferrocarril importante. Las inversiones públicas y privadas en carreteras estatales, durante el período 1961-1976, supusieron una inversión media provincial en España de 2.430,5 millones de pesetas de 1961 (34.581 millones de pesetas de 1986); Cantabria, con 967,8 millones de pesetas de 1961 (13.770 millones de pesetas de 1986), se situó muy por debajo de la media nacional (URIARTE, 1987).

Esta desigualdad relativa no va a mejorar significativamente en los años de crisis, ya que, si bien durante esta etapa se realizaron inversiones en la carretera Santander-Torrelavega-Reinosa, el retraso y las características de los enlaces de Reinosa con Burgos y Palencia, hace que este eje Norte-Sur ofrezca "un nivel de servicio inferior al de las autopistas con que se accede a Castilla y León, desde el País Vasco y Asturias. Por otra parte, el Plan General de Carreteras (1984-1991), al incluir también la autovía Valladolid-Burgos, y el desdoblamiento del tramo de la Nacional VI comprendido entre Tordesillas y Benavente, consagra la salida del valle del Duero al Cantábrico a través de las autopistas Burgos-Bilbao y León-Oviedo" (URIARTE, 1987).

Además, la red transversal del Cantábrico no está desarrollada para el transporte por carretera ni para el ferrocarril. Lo que será la

autovía Santander-Bilbao no permite aún un enlace adecuado ni con Europa ni con el eje del Ebro y el Levante español.

Estos problemas de accesibilidad a la región, dificultan la relación con su mercado exterior más importante (Europa) y con los nuevos ejes económicos del desarrollo español (Madrid-Ebro-Barcelona/Levante), aunque su mejora también incrementará la penetración de otros competidores en nuestra región (además del riesgo de efectos perversos si no existe una atmósfera económica propia que aproveche la futura mejor accesibilidad).

Respecto a los centros de decisión económica, una parte de los correspondientes a la industria están fuera de la región. Esto tiene su explicación en el origen —extranjero o de otras regiones— de las decisiones de instalación industrial en Cantabria, a lo que se suma el extrañamiento de centros de decisión empresarial surgidos aquí (de sus agentes económicos).

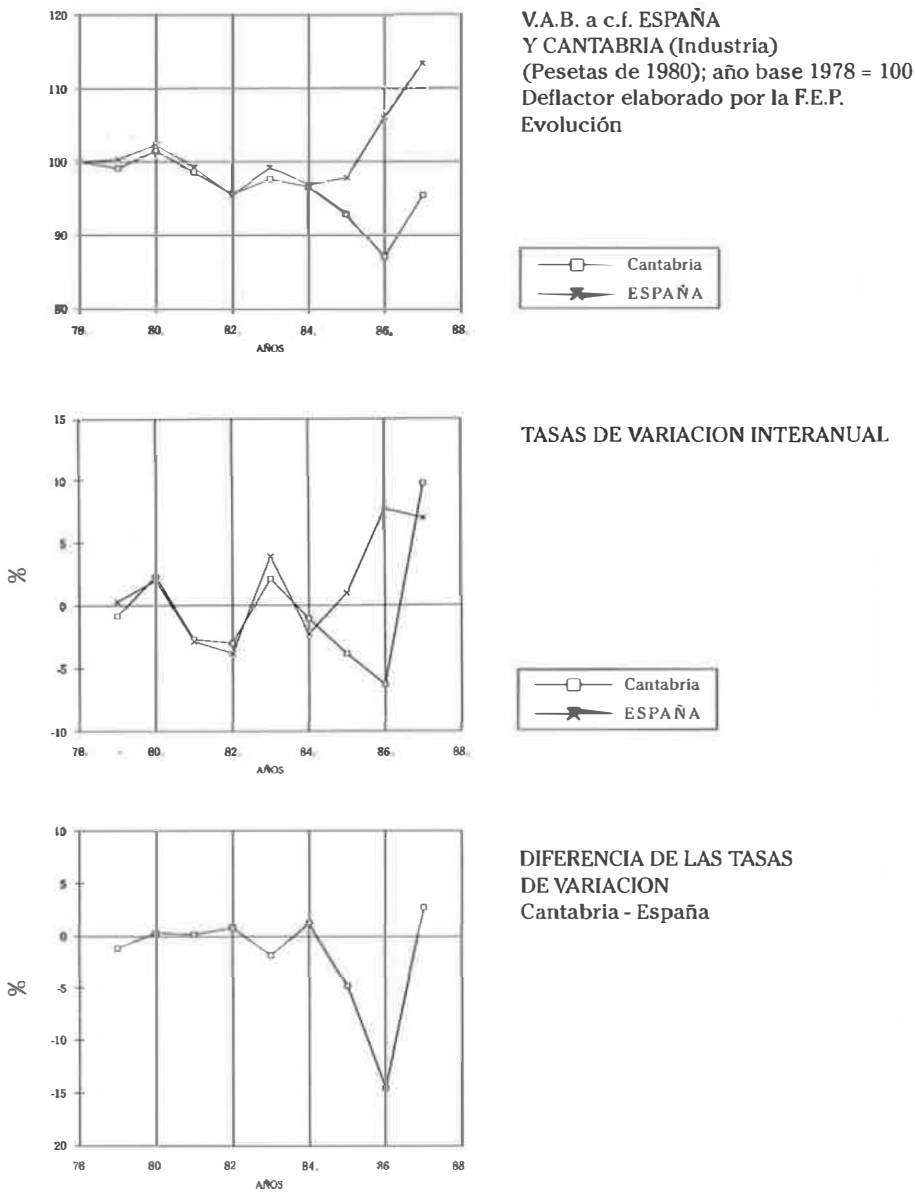
En el caso de la implantación del capital extranjero en la región en los últimos quince años, hay que diferenciar tres etapas: una primera, en la segunda mitad de los años setenta, caracterizada por un capital de origen más diversificado que el tradicional, y que tuvo por objetivo preferente el sector de Transformados metálicos (Químicas y Alimentación en menor grado) y la planta industrial de tipo medio, presentándose problemas en algunos casos por los procedimientos productivos desarrollados —aún empleadores importantes de mano de obra (CUNOSA)—, o por el estancamiento de la demanda; una segunda, en la que se reduce el ritmo de penetración (1980-1981); y una tercera, los últimos años, en los que la industria regional ha sido partícipe del interés general del capital extranjero por la economía española.

En las empresas participadas por el capital nacional se han notado más los efectos de la crisis que en las correspondientes al extranjero (lo que es indicativo de la mayor capacidad competitiva de éstas), y también en el último período ha aumentado la participación del capital público, como resultado de la transferencia al sector público de empresas con dificultades para su mantenimiento.¹²

El proceso de extrañamiento continúa en los últimos años con los cambios en la participación societaria de algunas empresas importantes como Fyesa, Nueva Montaña Quijano y Corcho.

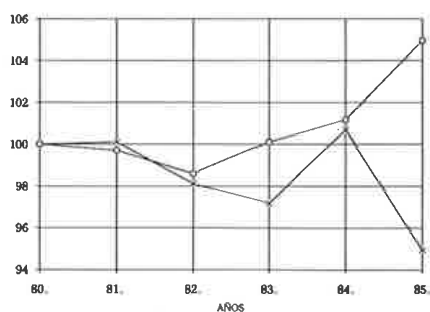
(12) En la cornisa cantábrica el fenómeno ya ocurrió en Asturias, por la temprana pérdida de dinamismo de su industria básica, y con la crisis se ha manifestado en Cantabria y el País Vasco (Del Castillo, 1988).

GRÁFICO 5.a

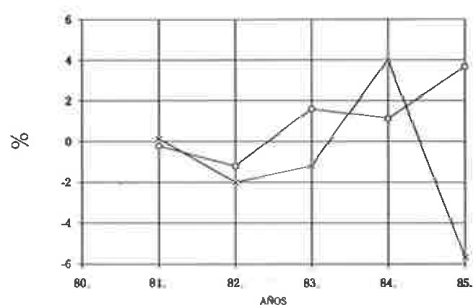
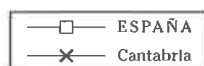


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE).

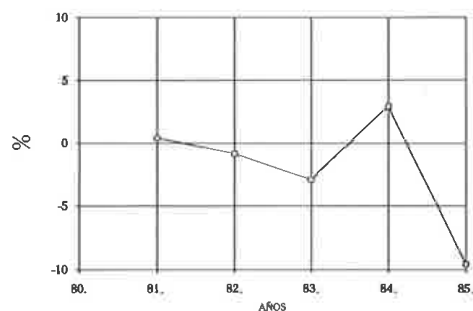
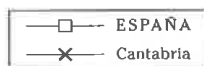
GRÁFICO 5.b



V.A.B. p.m. ESPAÑA
Y CANTABRIA (Industria)
(pesetas de 1980); año base 1980 = 100
Deflactor implícito en la C. N.
Evolución



TASAS DE VARIACION INTERANUAL



DIFERENCIA DE LAS TASAS
DE VARIACION
Cantabria - España

Fuente: Elaboración propia a partir de la C. R. 1980-1987 (INE), y para el año 1985 la C. R. 1985-88 (INE).

En esta situación, la política industrial nacional que ha incidido en Cantabria en la etapa de la reconversión ha sido puntual, y la política de incentivos regionales no ha tenido un efecto dinamizador relevante. Además, las autoridades políticas regionales no han conformado un proyecto político industrial para Cantabria, en el que más allá de las limitaciones competenciales y de capacidad financiera se convirtieran los agentes políticos en promotores y creadores de "clima industrial".

Una vez analizada la conformación de los elementos del entorno económico, se trata de establecer la *evolución de los valores representativos de la estructura de la industria regional entre 1978 y 1987, y determinar su comportamiento cíclico*.

Este período crítico tan largo, entre un máximo relativo (1978) del empleo industrial regional, y el último año que el descenso continuo del mismo toca fondo (1987 ó 1988, según la E. I. o la E. P. A.), tiene un núcleo más intenso entre 1981 y 1986,¹³ según nos indica el comienzo y el fin de una tendencia decreciente en el V. A. B. industrial –que según la Encuesta Industrial era en 1980 en Cantabria de 71.239 millones de pesetas, el 1,74 % del correspondiente valor nacional– y de las manufacturas (Encuesta Industrial).

La nota singular del período de crisis industrial en Cantabria es que éste se prolonga casi dos años después del cambio de tendencia en la industria nacional, ya que el V. A. B. industrial regional real a precios de mercado (Contabilidad Regional), si bien supera ligeramente en 1984 el nivel de 1980, vuelve a caer de nuevo en 1985, y el V. A. B. industrial real al coste de los factores (Encuesta Industrial) sólo cambia la tendencia negativa (con un paréntesis en 1983) en 1987, y aún en este año todavía no alcanza el nivel de 1980. El peor comportamiento (tendencia) de la industria regional respecto a la nacional en los años 1985 y 1986 se confirma también en la evolución del V. A. B. a c. de los factores y del excedente bruto de explotación de las manufacturas, y qué no decir de la ocupación manufacturera regional que, aunque levemente, sigue descendiendo hasta 1988. (Encuesta Industrial).

(13) La primera publicación de la Encuesta Industrial y su revisión posterior coinciden en asignar una caída nominal en el V.A.B. industrial en Cantabria para el año 1986, y especialmente para los sectores de Minerales y siderometalurgia, Material de transporte y Caucho y plásticos. Aunque esta valoración tan negativa tal vez debiera ser objeto de una investigación, en lo que coinciden todas las fuentes disponibles es que se trata –aún– de un año con tasa de variación del V.A.B. real negativa.

El comportamiento del V. A. B. real de la industria regional en este período difiere del caso nacional en la intensidad de los cambios y en el perfil temporal: en lo primero, porque respecto a 1980, en el peor año de la industria nacional (1982) hay una caída de la mitad de puntos porcentuales que en la regional (1986); y en lo segundo, porque hay divergencia de tendencia después de 1984 (en el período de 1980-1984 es parecido –según la Encuesta Industrial en términos de V. A. B. a coste de los factores– o distinto –tal como mide el V. A. B. a precios de mercado la Contabilidad Regional–), y hay que tener en cuenta que a su vez el caso español se distingue del de la CEE (que comenzó su recuperación a partir de 1982).

La ocupación industrial regional¹⁴ cambia su tendencia decreciente de la mayor parte del período (excepto en el caso de la E.P.A. en el anecdótico 1981 y el dudoso 1985), en 1988 (E. I., pero no para las manufacturas) o 1989 (E.P.A.), lo que la diferencia del caso nacional que lo hace en 1986 (E.P.A.) o 1987 (E. I.), y también en que los años con mayores tasas de variación negativa de la ocupación industrial española (1981 y 1982), son los únicos con mejor comportamiento relativo interanual de la ocupación regional (y 1985 según la E.P.A.), correspondiendo en ésta las caídas más significativas a los años 1983 y 1985, y siendo 1987 el de mayor divergencia de comportamiento entre ambas (negativo en la industria regional y positivo en la nacional).

Es decir, los seis años de 1981 a 1986 son la etapa más dura de la crisis industrial regional, diferenciándose del caso nacional¹⁵ en los años previos (etapa precrítica en la región y crítica en la nación), y en la intensidad con que se prolonga la reconversión industrial –que en Cantabria parece que no cesa– en los años posteriores a 1984, mientras que en la industria nacional la expansión compensa la continuación del ajuste.¹⁶

(14) La diferencia entre el concepto de ocupación para la E. I. y para la E.P.A., es que la primera sólo tiene en cuenta a los que desarrollan la actividad en un establecimiento industrial, mientras que la segunda incluye además el trabajo a domicilio. El hecho de que la ocupación en la C. R. tenga cifras más altas que en los otros dos casos se debe a mediciones autónomas de algunos sectores industriales (Energía).

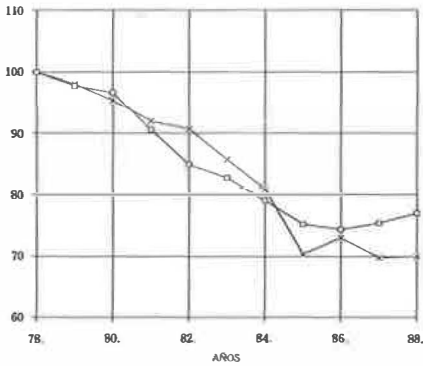
(15) "El período 1977-1984 constituye el núcleo central de la crisis económica en España, aunque el proceso de ajuste industrial activo, iniciado con casi media década de retraso, se prolongue algunos años más" (Segura y otros, 1989:390-391).

(16) La divergencia de perfil cíclico supone que pueden presentarse problemas al crecimiento económico regional por el lado de los intercambios, ya que cuando más necesita importar una economía (para crecer), puede que tenga dificultades para exportar o simplemente vender en los mercados nacionales, cuando éstos están en atonía.

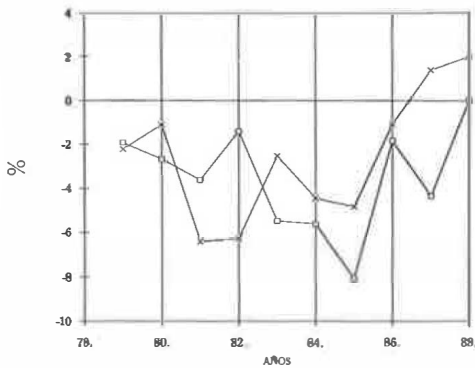
GRÁFICO 6

POBLACION OCUPADA
EN LA INDUSTRIA
España y Cantabria
(Base 1978 = 100)

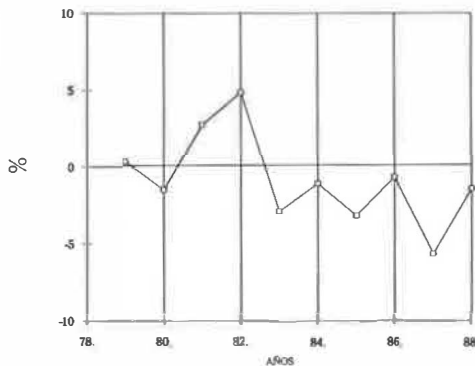
Evolución



TASAS DE VARIACION INTERANUAL



DIFERENCIA DE LAS TASAS
DE VARIACION
Cantabria - España



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE).

Una vez analizada la dinámica de la industria regional, debemos preguntarnos por la continuidad y los cambios en la estructura industrial de Cantabria, donde se reflejan –entre otras cosas– la tensión entre *las tendencias de especialización sectorial, y la hegemonía empresarial*. Se trata, por lo tanto en primer lugar, de evaluar los problemas asociados a la concentración industrial y los límites de la diversificación, y considerar esta situación según las tendencias de las demandas sectoriales, lo que nos dará el grado de adaptación de una estructura productiva a los requerimientos del mercado.

Los perfiles de la estructura de la industria regional durante la crisis se van a concretar en:

1) Permanencia de la concentración sectorial:

– entre 1980 y 1986 se mantiene el peso de cuatro sectores (Minerales metálicos y Siderometalurgia, Químico, Productos metálicos y Alimentación) en el V.A.B. industrial regional (del que suponen el 60%, y más del 65% del V.A.B. manufacturero), aunque si contemplamos los siete sectores en los que tiene especialización la industria regional comparativamente a la nacional (los anteriores más Minerales y productos no metálicos, Material eléctrico, y Caucho y plásticos), hay una recomposición del peso relativo de cada uno de ellos en la estructura industrial regional mayor que en el caso nacional.

– entre 1978 y 1987, que es la etapa crítica en el sentido amplio, o en su fase más intensa (1980 y 1986), tres sectores (Minerales metálicos y Siderometalurgia, Productos metálicos, y Alimentación) suponen siempre casi el 50% de la ocupación industrial regional, aunque también se produce una recomposición del peso relativo de cada uno de ellos.

2) Algunos cambios en la participación relativa de cada sector en la industria regional:

– en el V.A.B., entre 1980 y 1986: disminuyeron su importancia, especialmente los sectores de Material eléctrico y Caucho y plásticos, también los de Productos metálicos y Minerales y productos no metálicos, y en menor medida el de Minerales metálicos y siderometalurgia (que hasta 1985 ganó relevancia); por el contrario, aumentaron su peso el Químico y la Alimentación (que en 1985 era aún algo inferior al porcentaje de 1980).

– en la ocupación, entre 1978 y 1987 reducen su porcentaje los sectores de Minerales metálicos y siderometalurgia, Minerales y productos no metálicos, y Material eléctrico. En el primero, la rama de Minerales metálicos aumenta mínimamente entre 1980 y 1986; en el segundo la caída es debida a la rama de Fabricación de Productos de minerales no metálicos, ya que la de Minerales no metálicos y

canteras se incrementa entre 1978 y 1987 y particularmente entre 1980 y 1986, y sólo disminuye ligeramente entre 1986 y 1987; y en el tercero se da un crecimiento relativo entre 1978 y 1980. En este mismo período (1978-1987) aumentaron su participación los sectores Químico, Productos metálicos, Alimentación, y Caucho y plásticos; el primero conoció una trayectoria contraria entre 1978 y 1980, el crecimiento del segundo se debe a las etapas precríticas (1978-1980) y de salida de la crisis (1986-1987), ya que disminuyó en plena crisis (1980-1986), el tercero tuvo el comportamiento positivo a partir de 1980, y el cuarto cambió su signo a negativo entre 1986 y 1987.

Es decir, a partir de 1980, los sectores que aumentaron su participación en el V.A.B. y en la ocupación industrial regional son fundamentalmente el Químico y la Alimentación (1985-1986 en el V.A.B.), y también lo hace en cuanto a la ocupación durante la crisis (1980-86) la Minería (metálica y no metálica); y tuvo un comportamiento variable el conjunto de lo que tradicionalmente se ha llamado Metal (Producción y primera transformación de metales, Fabricación de productos metálicos, y Material eléctrico y electrónico), porque este macrosector perdió peso relativo en el período central de la crisis industrial regional (fueron todas actividades de comportamiento positivo en la etapa precrítica 1975-1980), y en el caso de Productos metálicos recupera algo en 1987. El Caucho y plásticos es un sector problemático porque pierde peso en el V.A.B. y lo gana (excepto entre 1986 y 1987) en ocupación.

3) En el caso de la especialización (Química, Metálicas y Minería, eran los tres sectores en los que estaba especializada la industria regional en 1960, y en 1975 a éstos se sumaba Alimentación),¹⁷ la dinámica durante la crisis ha sido diferente para cada sector:

– "Minerales metálicos y siderometalurgia" aumentó su especialización respecto al V.A.B. entre 1980 y 1986, y respecto a la ocupación en ese mismo período y en el más amplio de 1978 a 1987 (habiendo disminuido sólo entre 1978 y 1980 en la rama de Producción y primera transformación de metales, lo que supuso para este caso particular que disminuyese también su especialización entre 1978 y

(17) La especialización sectorial en la industria nacional se orientó, durante la etapa 1960-1975, hacia los sectores de química y metálicas y, particularmente, a algunas de las ramas productivas de este último sector en casi todas las Comunidades Autónomas, lo que supuso un incremento del peso de las actividades que demandaban fuertes inversiones por puesto de trabajo, y una dependencia creciente del exterior, y todo ello con el apoyo institucional de las acciones concertadas, declaraciones de interés preferente, etc. (Mancha, 1984).

CUADRO 5

Participación sectorial en la industria nacional y regional, y grado de especialización

Según el V.A.B. c. f. (pesetas 1980; deflactor elaborado por la F.E.P.)

i=sect. I=ind.	Cantabria (1) (VABi/VABI en %)			España (2) (VABi/VABI en %)			Grado de especialización (1/2)		
Sector*	1980	1985	1986	1980	1985	1986	1980	1985	1986
2	15,18	17,65	14,40	6,31	4,84	4,70	2,40	3,65	3,10
3	6,93	5,39	6,01	7,10	6,02	5,80	0,97	0,90	1,03
4	14,22	16,45	18,18	7,86	8,99	9,50	1,81	1,83	1,90
5	17,47	13,02	13,53	9,33	7,90	7,50	1,87	1,65	1,80
8	9,25	6,72	6,86	6,43	5,71	5,50	1,43	1,18	1,25
10	13,46	13,10	15,47	14,45	14,65	14,20	0,93	0,89	1,08
13	6,31	5,51	4,44	3,70	3,34	3,35	1,70	1,65	1,32

Según la ocupación

i=sect. I=ind.	Cantabria (1) (Ocupación I/Ocupación I) (en %)				España (2) (Ocupación I/Ocupación I) (en %)				Grado de especialización (1/2)			
Sector*	1978	1980	1986	1987	1978	1980	1986	1987	1978	1980	1986	1987
2	16,04	14,85	14,31	13,73	4,36	4,52	4,08	3,67	3,68	3,28	3,51	3,74
2.1	2,80	2,72	2,76	2,63	0,36	0,35	0,32	0,29	7,77	7,77	8,62	9,07
2.2	13,24	12,13	11,55	11,10	4,00	4,17	3,76	3,38	3,31	2,91	3,07	3,28
3	7,01	6,51	5,16	5,05	7,79	7,64	6,81	6,77				
3.1	1,20	1,20	1,27	1,23	1,06	1,05	1,05	1,05	1,13	1,14	1,21	1,17
3.2	5,81	5,31	3,89	3,82	6,73	6,59	5,76	5,72				
4	8,63	8,53	8,97	9,40	4,69	5,07	5,57	5,50	1,84	1,68	1,61	1,71
5	14,82	16,02	14,77	15,07	10,98	10,83	10,27	10,54	1,35	1,48	1,44	1,43
8	8,48	9,89	6,82	6,31	6,17	5,71	5,29	5,29	1,37	1,73	1,29	1,19
10	16,99	16,38	18,77	19,92	14,54	14,48	16,28	16,41	1,17	1,13	1,15	1,21
13	5,30	5,37	5,70	5,59	3,47	3,72	4,09	4,12	1,53	1,44	1,39	1,36

* Sectores: 2 = Minerales metálicos y siderometalurgia, 2.1 = Minerales metálicos, 2.2 = Producción y 1.ª transformación metales; 3 = Minerales y productos no metálicos; 3.1 = Minerales no metálicos y canteras; 3.2 = Productos minerales no metálicos; 4 = Químico; 5 = Productos metálicos; 8 = Material eléctrico; 10 = Alimentación; 13 = Caucho y plásticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE)

1987). Por lo tanto, a pesar de perder peso relativo en la industria regional, este sector no lo hace con tanta fuerza como en el caso nacional, y el hecho de que sea mayor su especialización ocupacional que productiva es una de las fuentes del problema de los excedentes y regulaciones de empleo de la industria en Cantabria, ya que son éstas algunas de las actividades que están todavía en un proceso de reconversión retardada y que no cesa.

- "Minerales y productos no metálicos" aumentó entre 1980 y 1986 su especialización respecto al V.A.B. (en 1985 estaba algo menor que el valor de 1980), así como en el caso de la ocupación en la rama de Minerales no metálicos y canteras.

- "Químico" aumentó, entre 1980 y 1986, su especialización respecto al V.A.B., mientras que la disminuyó para ese período (y otro más amplio, 1978-1987) en la ocupación. Este comportamiento es revelador del proceso temprano de reconversión y modernización que han desarrollado algunas de las más importantes empresas de la región, que ya en la expansión nacional de la química entre 1960 y 1975, la de Cantabria había reducido su grado de especialización respecto a la ocupación.

- "Productos metálicos" disminuye su especialización respecto al V.A.B. y la ocupación entre 1980 y 1986, aunque dados los importantes niveles de empleo en los últimos años setenta, la especialización a este respecto aumentó entre 1978 y 1987, lo que ha sido otro de los elementos que han contribuido al problema del empleo industrial y regional.

- "Material eléctrico y electrónico" disminuyó su especialización entre 1980 y 1986, tanto respecto al V.A.B. como a la ocupación (que también lo hizo entre 1978 y 1987). Sin embargo, como el anterior sector, aumentó su especialización ocupacional entre 1978 y 1980.

- "Alimentación", que había ganado especialización entre 1960 y 1975, comenzó a perderla durante la segunda mitad de los setenta y hasta mediados de los ochenta. Este proceso, y el hecho de que su especialización ocupacional sea mayor aún que la correspondiente al V.A.B., explica otra debilidad de la industria, en una región con supuestas posibilidades en este sector, si su estructura productiva estuviera más integrada, promocionara nuevas transformaciones en el primario, y mejorase su distribución-comercialización terciaria.

- "Caucho y plásticos" disminuyó su especialización según el V.A.B. y la ocupación.

Esta configuración de la especialización industrial regional, además del problema global de concentración –el macrosector Metal es sector hegemónico– y la particularidad de cada sector, tiene como características:

a) La dificultad de sectores que, como el Mueble y la madera, y los Transformados del cuero y la piel, pudieran desarrollarse con las disponibilidades de recursos regionales (y no, como por ejemplo, que los cueros y pieles locales salgan a subastas nacionales), creando una necesaria complejidad intersectorial e interindustrial en la economía regional. Esto explica otro de los elementos críticos del modelo industrial cántabro, y los límites de lo que fue una experiencia diversificadora coetánea al crecimiento general de la economía nacional (1960-1977).

b) Respecto a las tendencias de la demanda y su dinamismo (en el contexto O.C.D.E.), la industria regional ha aumentado su especialización (durante la crisis 1980-1986) en un sector de demanda débil (Minerales metálicos y siderometalurgia) y –escasamente– en otro de demanda fuerte (el Químico, que en contrapartida redujo su especialización ocupacional, con lo que su expansión productiva no tuvo un arrastre en el empleo equivalente al caso nacional), y la ha mantenido en Minerales y productos no metálicos, también de demanda débil, y en uno de demanda media –Alimentación–; mientras que redujo su especialización en un sector de demanda media como Caucho y plásticos, y en uno de demanda fuerte, como Material eléctrico y electrónico, produciéndose, asimismo, una caída de la especialización en un sector de demanda débil tan importante para la región como Productos metálicos.¹⁸

En este período concreto los cambios en la estructura productiva se han orientado relativamente según algunas tendencias de la demanda, pero no significativamente, ya que si bien se ha pasado de 1980, en que los sectores de demanda débil generaban el 42,71% del V.A.B. industrial, a 1986, en que lo hacían en un 38,52% (y el peso de éstos en la ocupación se ha reducido del 45,40% al 41,67%), en el caso de los dos sectores relevantes en la estructura industrial regional con dinámica de demanda fuerte, el Químico y Material eléctrico y electrónico, su participación en el V.A.B. regional ha pasado del 23,47% en 1980 al 23,17% en 1985 y al 25,04% en 1986, pero con la particularidad de que a un aumento (el Químico) le corresponde otra variación en sentido negativo en Material eléctrico y electrónico, y en la ocupación, al pequeño crecimiento en la participación de la química ha correspondido una reducción importante del otro sector, con lo que la suma de ambos ha pasado de representar el 18,42% de la ocupación industrial regional en 1980 al 15,79% en 1986.

(18) Dadas las particularidades metodológicas con las que se considera a La Energía en la Encuesta Industrial, este sector debiera estudiarse autónomamente y contrastando con otras fuentes. Por eso no incluimos aquí el análisis del mismo.

Por lo tanto, una cierta orientación de la estructura productiva en respuesta a los cambios en la demanda, no se traduce en que la ocupación industrial regional se modifique en ese sentido, generando así uno de los problemas de la industria regional: la dificultad del necesario ajuste y cambio de una estructura ocupacional industrial, que a lo largo de este siglo se fue conformando por un modelo de industrialización especializado en sectores básicos.

El segundo elemento para conocer la estructura industrial regional es el estudio de la hegemonía empresarial, es decir, de los tipos-tamaños de empresa más relevantes. Dado el ámbito de nuestro trabajo, no analizamos el grado de concentración de la actividad en las unidades de mayor tamaño, porque no es pertinente para arriesgarse a inferir de ello hipótesis sobre la oligopolización,..., del mercado.

La gran empresa multinacional y la de capital nacional privado (en la crisis también con implicaciones del INI) han protagonizado la industrialización regional en los sectores básicos (Minería, Metal y Químicas), y tienen el peso más significativo entre los tamaños de empresa (según el V.A.B. y el empleo).

Esto explica que, aunque no existe en Cantabria la megaempresa industrial, la relación empleo-empresa ha sido –y aún se mantiene– alta respecto a la media nacional,¹⁹ pasando de 21,6 trabajadores por empresa en 1974, a 16,7 en 1985 (ARCEO Y OTROS, 1986). La pérdida de empleo en la gran empresa ha sido un factor importante en la evolución de esta relación.

El entramado de esta gran empresa –que en varios casos ha desarrollado complejos integrados como Nueva Montaña, Solvay y Azsa– supone:

- Efectos positivos interindustriales e intersectoriales, induciendo transformaciones y expansiones en el sector primario (como las empresas lácteas en la explotación ganadera e SNIACE en la forestal), y en la actividad portuaria; además del desarrollo de empresas auxiliares.²⁰

- Efectos negativos para otras actividades, ya que al ser grandes demandantes de mano de obra, energía y agua, concurren en el

(19) Una aparente paradoja es la implantación en Cantabria, entre 1975 y 1980, de empresas –de Productos metálicos fundamentalmente– que, aunque menores que las tradicionales, superan los quinientos trabajadores.

(20) Que es distinto de la subcontratación de actividades –como el mantenimiento y ciertos servicios de empresa– que se ha extendido durante la crisis, y que en muchos casos no ha sido sino externalización de las que se desarrollaban en el seno de la empresa, lo que ha afectado a muchas tareas y áreas, como a la propia formación técnico laboral.

mercado de esos factores, así como en los usos del suelo sustraídos a otras alternativas.

La crisis va a acentuar las dificultades de estas grandes empresas por el lado de la demanda, e imponer la necesidad de una transformación en su estructura productiva. Los comportamientos inversores (o no), la destrucción de empleo, y la evolución de la productividad van a ser indicativos de esos cambios.

Las tasas no significativas de creación de PYMES se pueden explicar por varios factores que concurren en la economía regional: orientación del capital local a otros destinos y sectores no industriales, escasa tradición de industrialización endógena en medios rurales –excepto algunos casos ya mencionados–, y la influencia del tamaño de las empresas existentes, ya que, según diversas investigaciones, "donde abundan empresas PYMES se da mayor tasa de creación de nuevas firmas, y donde predomina la gran empresa se han observado tasas menores" (RUIZ, 1988:406).

A esta Estructura de la Industria Regional corresponden unos *comportamientos* en los que reconocemos los factores más significativos *que han intervenido en este proceso industrializador y en su crisis, en tanto que hayan proporcionado o no más capacidad competitiva a esta industria.*

Si hemos afirmado que el tipo de industrialización dominante en la región ha sido la industria básica, importante consumidora de energía, recursos y suelo, y gran empleadora de mano de obra, y se suma el sector de Productos metálicos, es evidente que la renovación tecnológica de este entramado productivo vía inversiones, los costes laborales, y la relación de ambos con el problema del empleo industrial, constituyen las referencias necesarias para entender una dinámica industrial que en muchos casos parece contradictoria.²¹

En el comportamiento de la inversión debemos diferenciar entre nuevas industrias y ampliaciones de las existentes. En este último caso se encontrarán empresas que han realizado la transformación per se, y las que lo han hecho acogiendo a su inclusión en sectores en reconversión, o tienen plan individual o agrupado. Desde esta perspectiva, el hecho fundamental es que en la década de

(21) Ortega (1986:297): "Porque la historia industrial de estos veinte últimos años en Cantabria se produce con múltiples caras, en una permanente impresión de paradoja, en una etapa de gran movilidad y dinamismo, de fuerte inversión y de descapitalización, de creación y de desaparición de empresas, de radicales recortes en el empleo y de espectaculares nóminas de empleo en empresas nuevas y tradicionales, de multiplicación de pequeñas industrias de escaso capital y saber hacer empírico, y de aparición de empresas de alta tecnología con grandes inversiones y una mano de obra de muy elevada cualificación".

CUADRO 6

**Inversiones en capital fijo
superiores a cien millones de pesetas (ampliaciones)**

MAQUINARIA

EMPRESAS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
-Nueva Montaña (Trefil. Quijano)	279			438		1.148	31		-245
-Astander	63								
-Snice				1.401	4.269		528		
-Nestlé				3					
-Forjas y Aceros de Reinos	360	249			1.384		316	107	1.313
-Saltos del Nansa							303		
-Solvay	968		1.457		1.308		4.430		
-Tejerías									
La Covadonga			76						
-Campsa		89							
-T. Santanderina	137			216					
-Karlia						163			
-Femsa				772					
-Repsol Química	104			388					382
-Teka industrial							126		
-Equipos Nucleares			195						
-Cunosa				135					
-EGO Ibérica				79					
-Fundimotor				635		71		1.394	
-Bendibérica	99			282					
-Mecobusa						1.346		1.328	
-Edscha España			77			447			
-Iberia Ashland Chemical							92		
-Setra, S. A.				203					
-Bloques Montserrat								16	
-Fluidocontrol								72	
-Cegas (Cía. Esp. de Gas)								196	
-Alcatel								693	
-Safel								100	
-Interox Química									159
-Firestone									800
-Derivados del Flúor									119

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Industrial.

CUADRO 6 (Continuación)**Inversiones en capital fijo
superiores a cien millones de pesetas (ampliaciones)**

TOTAL									
EMPRESAS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
-Nueva Montaña (Trefil. Quijano)	299			747		1.459			-245
-Astander	290								
-Sniace				1.537	5.358			666	
-Nestlé				129					
-Forjas y Aceros de Reinosa	492	436			1.436		316	107	836
-Saltos del Nansa							324		
-Solvay	1.194		1.668		2.003		5.018		
-Tejerías La Covadonga			164						
-Campsa		107							
-T. Santanderina	174			278					
-Karlia						163			
-Femsa				988					
-Repsol Química	115			579					422
-Teka industrial							524		
-Equipos Nucleares			2.036						
-Cunosa				135					
-EGO Ibérica				110					
-Fundimotor				1.323		125			1.676
-Bendibérica	158			366					
-Mecobusa						2.018			1.728
-Edscha España			174			534			
-Iberia Ashland Chemical							100		
-Setra, S. A.				228					
-Bloques Montserrat								141	
-Fluidocontrol								111	
-Cegas (Cía. Esp. de Gas)								199	
-Alcatel								931	
-Safel								151	
-Interox Química									168
-Firestone									263
-Derivados del Flúor									124

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Industrial.

los ochenta la inversión en ampliaciones ha sido más importante que la de nuevas industrias.²²

Estas inversiones industriales, que se han orientado mayoritariamente según la especialización sectorial existente (Metálicas y Químicas), que las ha realizado el capital local (las pequeñas) y el multinacional y nacional (las grandes), han tenido por objetivos la adecuación al nivel tecnológico de la competencia nacional e internacional, la diversificación del producto, el ahorro energético, y formas de organización empresarial más acordes con la nueva etapa.

Lo más destacado de este fenómeno son las ampliaciones que han realizado las grandes empresas del Metal y la Química, que en tanto que reconversión técnico-productiva (lo que no equivale siempre a empresas en reconversión desde el punto de vista normativo-administrativo), han modificado la relación capital-trabajo, siendo empleadoras –y relativamente a otros sectores– de factor capital, reduciendo el factor trabajo (que constituía un elemento de peso en su estructura tradicional).

La química Solvay es el ejemplo en la región de empresa con reconversión tecnológica por iniciativa propia, temprana –desde la década de los sesenta– y continua (la de Sniace, como contraejemplo, es más tardía).

Si no consideramos el caso de Solvay, con su proceso permanente de renovación, la inversión relevante en maquinaria no empieza a materializarse en Cantabria –aparte del impulso de 1982– hasta 1985, siendo de destacar que en el último año (1990), las empresas que han dedicado más partidas a este respecto refuerzan la especialización sectorial regional, ya que son mayoritariamente metálicas (Fundimotor y Mecobusa que se han significado en el conjunto regional en la segunda mitad de los ochenta, y Forjas y Aceros de Reinosa, que ha continuado su reconversión), químicas (Rep-sol), y transformación del caucho (Firestone).

La consecuencia de este tardío proceso de sustitución ha sido el casi mantenimiento de la productividad en términos absolutos, y el descenso de la productividad relativa en la industria y la manufactura regional respecto a la nacional entre 1980 y 1982; entre 1983 y 1986 hay oscilaciones y la productividad relativa sufre un descenso entre ambos años, y es a partir de 1987 cuando vuelve a crecer la productividad en términos absolutos –crecimiento del valor aña-

(22) En lo que respecta a las inversiones totales, la industria en Cantabria se mantuvo en el período 1969-1983 en un nivel "algo superior a lo que la correspondería por población y producto regional" (Alvarez Llano, 1988); sin embargo corresponde el mayor peso relativo a las ampliaciones y el menor a las nuevas instalaciones.

dido y descenso aún de la ocupación– y relativos al caso español (al final de la crisis este último cociente comparativo se encontraba algo por debajo del valor existente al inicio).²³

CUADRO 7
Productividad (VAB/Ocupación)
(Industria y Manufacturas)

Años	Industria					Manufacturas	
	Millones pts. de 1980		Tasas de variación			Product. relativa	Product. relativa
	Cantabria	España	Cantabria	España	Cant-Espa.	Cant./España	Cantabria/España
78	1,444	1,422	0,000	0,000	0,000	1,015	1,0597
89	1,460	1,459	1,095	2,566	-1,471	1,001	1,0529
80	1,534	1,504	5,111	3,137	1,974	1,020	1,0854
81	1,549	1,560	0,929	3,710	-2,781	0,993	1,0770
82	1,523	1,601	-1,635	2,601	-4,236	0,952	1,0348
83	1,645	1,706	8,011	6,585	1,426	0,964	1,0455
84	1,725	1,745	4,822	2,270	2,552	0,988	1,0915
85	1,803	1,851	4,544	6,083	-1,539	0,974	1,0721
86	1,715	2,037	-4,887	10,050	-14,937	0,842	0,9359
87	2,005	2,160	16,901	6,008	10,892	0,928	0,9901

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE).

Ateniéndonos a la especialización sectorial de la industria regional, y de acuerdo con los fenómenos especificados de reconversión tecnológica sustitutiva de trabajo, y por lo tanto de destrucción de empleo industrial, en el núcleo de la crisis –entre 1980 y 1986– la tasa relativa Cantabria/España (V.A.B. por ocupado) para los sectores de Minerales y productos no metálicos, Químico, Material eléctrico y electrónico, y Alimentación, se ha mantenido –en los dos primeros la productividad relativa era mayor que la unidad y en los otros dos menor–, ha disminuido la de Caucho y plásticos –que se encuentra en el entorno del valor unitario–, y ha aumenta-

(23) La productividad relativa, que había sido mayor que la unidad en etapas anteriores, llegó a estar en su entorno, y a ser algo menor, en los últimos años setenta y primeros ochenta, según los datos del BBV.

do Metales y Siderometalurgia (que tiene un cociente relativo al caso español algo menor que la unidad).

Ahora bien, conocer las ventajas/desventajas relativas de la industria regional exige ponderar este indicador (V.A.B. por ocupado) con el coste de personal por ocupado.

En términos nominales, entre 1978 y 1985 apenas ha variado el ligero mayor coste por persona ocupada en la industria en Cantabria respecto a España (este mayor valor ha correspondido generalmente a las ramas de actividad más relevantes de la estructura industrial regional, como la Química, Transformación del caucho y materias plásticas, y Fabricación de productos metálicos).

CUADRO 8

Costes laborales/Ocupación (sector manufacturas)

Años	Millones pts. de 1980		Valores normalizados		Tasas de variación		Diferencia Cantabria-España
	Cantabria	España	Cantabria	España	Cantabria	España	
78	0,856	0,794	100,00	100,00	0,000	0,000	0,000
79	0,884	0,823	103,25	103,59	3,248	3,590	-0,342
80	0,958	0,871	111,87	109,61	8,354	5,807	2,547
81	1,000	0,892	116,83	112,26	4,434	2,423	2,011
82	0,959	0,902	111,98	113,60	-4,153	1,195	-5,348
83	0,993	0,901	115,99	113,42	3,582	-0,164	3,746
84	0,971	0,883	113,37	111,20	-2,260	-1,956	-0,304
85	0,976	0,894	113,93	112,52	-0,495	1,191	-0,696
86	1,015	0,938	118,55	118,03	4,049	4,893	-0,845
87	1,069	0,977	124,88	123,01	5,345	4,216	1,128
88	1,111	1,009	129,78	127,06	3,918	3,293	0,625

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Industrial (INE).

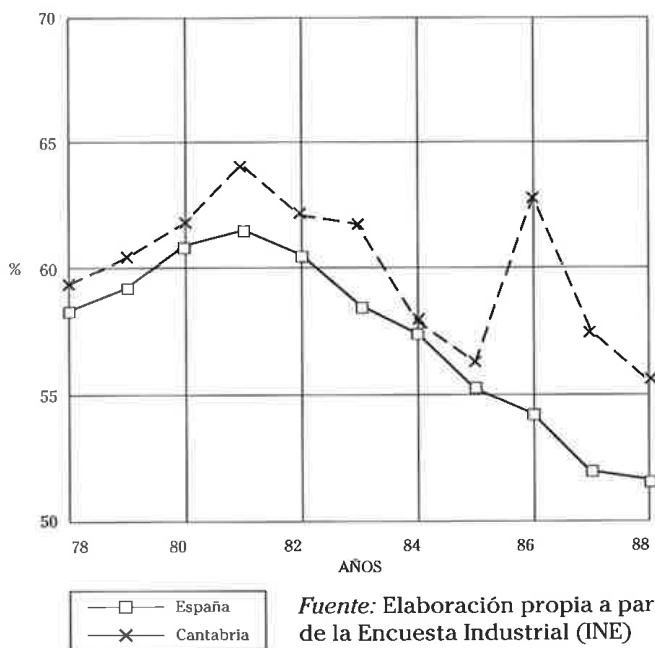
El mayor coste laboral real por ocupado en las manufacturas regionales que en las nacionales también se ha mantenido (e incluso mínimamente se ha incrementado) entre 1978 y 1988, con bastante coincidencia en el perfil evolutivo. En la manufactura industrial en Cantabria y en España este indicador ha variado mínimamente (incremento) en términos absolutos entre 1980 y 1985, señalando como

particularidad en la primera una diferencia negativa de tasa de variación con respecto al caso español en los años 1984, 1985 y 1986 (los dos últimos particularmente críticos para la industria regional).

El cociente entre Coste de Personal por ocupado y la Productividad (valor añadido por ocupado), nos da el coste de personal incorporado al valor añadido, factor de competitividad de una industria, en particular cuando basa su especialización en sus ventajas respecto al recurso laboral. En la manufactura industrial en Cantabria, este valor es mayor que en el caso español, y lo que fue una aproximación de comportamiento en los años 1984 y 1985, ha vuelto a la diferencia con la recuperación (1987-1988).

GRÁFICO 7

Coste personal / V. añadido Manufacturas (Pesetas de 1980)



La dimensión del Coste de personal en su relación con el Valor Añadido puede aportarnos una información complementaria a la

anterior, ya que aquella parte de este último que no va a retribuir al trabajo es indicativa del excedente de donde pueden extraerse la remuneración al empresario, las amortizaciones y las inversiones (además de otras partidas).

Hasta el año 1980 en el caso español, y 1981 en el cántabro, la parte del valor añadido destinada a la retribución del factor trabajo en términos nominales fue creciendo para cambiar de sentido en los años críticos posteriores, aumentando de este modo el excedente relativo industrial.

El excedente bruto de explotación real de la industria manufacturera, en porcentaje del valor añadido al coste de los factores, es mayor en España que en Cantabria, y el perfil evolutivo de este indicador en ambos casos, entre 1978 y 1988, es decreciente hasta 1981 y creciente desde este año (aunque en Cantabria los años 1986 y 1987 son particulares). En términos absolutos, el de España presenta su mínimo en 1982 y el de Cantabria (con la excepcionalidad de 1986) en 1981, y el perfil de la evolución es similar en ambos casos hasta 1981.

Pero si además del *Excedente* queremos conocer *la competitividad* de la industria regional –*como indicadores de resultados*–,²⁴ debíamos evaluar los intercambios de sus productos. Dadas las dificultades informativas y metodológicas al respecto, daremos cuenta de la estructura del Comercio Exterior de Cantabria y sus ventajas comparativas reveladas en relación a la particular concentración de la actividad industrial y a su especialización.

Se trata de un Comercio que en relación a su PIB es comparativamente reducido, lo que indica una estructura económica con exigencias técnicas, de diseño, calidad, etc., que parecen estar satisfechas mayoritariamente con el Comercio interregional. También refleja una íntima relación con la estructura industrial de la región:²⁵

a) alta concentración por productos (y países), más en las exportaciones que en las importaciones, pero elevada en ambas;

(24) Ambos son elementos potenciales de crecimiento económico, ya que el Excedente Bruto de Explotación es la fuente del ahorro empresarial, que es básico en la Formación Bruta de Capital Fijo, y las exportaciones aportan capacidad de adquirir bienes de equipo y mercancías en el extranjero. Es decir, permiten invertir e importar para crecer.

(25) Según los trabajos de González-Cordero (1985) y Villaverde y Torre (1988) sobre la Balanza Comercial de Cantabria (el primero para los años 1978-1983, y el segundo para el cuatrienio 1983-1987). Para la etapa 1985-1988 se puede consultar el trabajo de Mella (1990).

b) posee ventaja comparativa revelada en tres sectores (Alimentación, Químico y Metal), que corresponde con su especialización exportadora y con la estructura de dependencia relativa de sus importaciones,²⁶ lo que es coherente con la estructura industrial regional;

c) son evidentemente las empresas relevantes las protagonistas de este comercio: Forjas y Aceros de Reinosa, Nueva Montaña Quijano, Corcho, Teka, Hergóm, Standard-Alcatel, Solvay, Sniace y algunas otras en la química.

3.3. Un presente industrial problemático

Una vez analizada la estructura de la industria regional y su comportamiento durante la crisis, cabe preguntarse si ha experimentado cambios asociados al nuevo impulso de la producción industrial que se ha manifestado en España desde finales de 1985 hasta 1990.

Si bien en Cantabria se han registrado algunos de los signos de esta recuperación –como también se había dado un proceso de saneamiento del aparato productivo–, el hecho de que en el bienio 1986-87 la incorporación de la industria regional a este movimiento no respondió como la media del conjunto nacional, significó que en los tres años siguientes (1988-1990), junto a la mejora de los beneficios empresariales siguió la reconversión con sus elementos de conflictividad.

Este proceso –inserto en una tendencia de treinta años– ha conducido a que en 1989, por vez primera, Cantabria ha perdido su condición de región industrializada (según la ocupación) respecto a la media nacional, ya que su grado de especialización industrial es menor que la unidad, aunque en 1991 supera ligeramente este valor.

Todo esto configura un presente industrial problemático por los cuatro motivos siguientes:

1. Además de la desventaja acumulada en la etapa transcurrida, la perifericidad aún tiene elementos negativos en la dotación in-

(26) Villaverde y Torre (1988): "Esta estructura de dependencia resulta de nuevo lógica –aunque sorprenda a primera vista– y congruente con la productiva de la región, por cuanto la demanda de productos importados corresponde fundamentalmente a materias que son objeto de una posterior transformación y desarrollo en la región, para su ulterior destino al comercio de exportación. De esta forma parecen comprensibles los índices de dependencia en secciones en las que la economía cántabra posee ventaja comparativa revelada".

fraestructural –a pesar del impulso a la autovía que conecte con Bilbao, de las obras de Raos, y de los posibles proyectos que los agentes políticos de las Comunidades de la cornisa Cantábrica presentan con una cierta periodicidad.

CUADRO 9

V. A. B. a pm. Industria

Años	Valores Nominales		Datos en Ptas. 1986		Datos normalizados	
	Ptas. Corrientes		Def. Impli. C. N.		1986 = 100	
	Millones		Millones			
	Cantabria	España	Cantabria	España	Cantabria	España
1986	128.032	9.427.048	128.032	9.427.048	100,00	100,00
1987	138.233	10.238.136	132.916	9.844.361	103,81	104,43
1988	152.076	11.230.431	139.200	10.279.570	108,72	109,04

Tasas de Variación

Años	Cantabria	España	Cantabria-España
1986	—	—	—
1987	3,81 %	4,43 %	-0,61 %
1988	4,73 %	4,42 %	+0,31 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la C. R. 1985-88 (INE).

Por otro lado, el proceso de control de las actividades industriales regionales por centros de decisión localizados fuera de Cantabria supone un planteamiento metarregional de los problemas, y exige una perspectiva semejante.

2. En lo que se refiere a los aspectos funcionales del modelo industrial, por la concentración de su estructura y los límites que encuentran las alternativas –cuando las hay– que pretenden desarrollarse (por ejemplo, para el mayor aprovechamiento de los recursos naturales –agrarios, forestales, cueros, pieles, minerales no metálicos, etc.), por la concentración de la innovación tecnológica

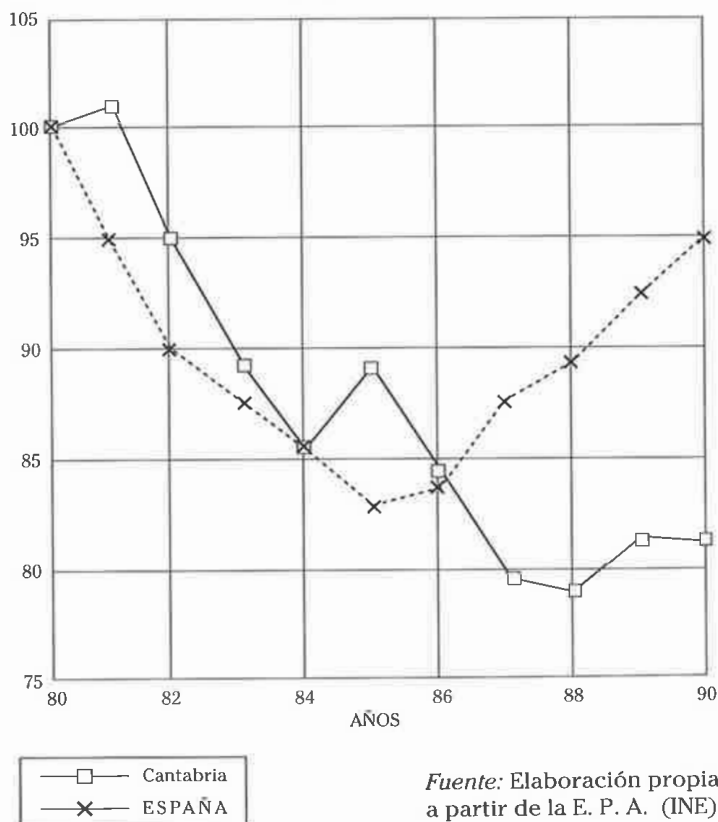
y del equipo productivo, por el hecho de que las PYMES industriales no hayan llegado a consolidar un tejido y una atmósfera (cultura empresarial-industrial) generadora de expectativas que animen políticas empresariales expansivas (el problema del capital humano en la industria en Cantabria no es sólo el del trabajo y su adaptación a la innovación tecnológica y organizativa, sino también el del empresariado de las PYMES industriales de la región).

GRÁFICO 8

Población ocupada en la industria España y Cantabria

(Base 1980 = 100)

EVOLUCION



Fuente: Elaboración propia
a partir de la E. P. A. (INE)

CUADRO 10

Ocupación industrial / Ocupación total

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cantabria (1) (en %)	27,3	27,3	27,4	26,5	25,8	26,0	25,6	24,4	24,0	23,1	22,9
España (2) (en %)	27,0	26,6	25,4	25,0	25,1	24,4	24,4	24,3	23,8	23,7	23,7
Especialización industrial de Cantabria (1/2)	1,011	1,026	1,078	1,06	1,027	1,065	1,049	1,004	1,008	0,974	0,966

Fuente: Elaboración propia a partir de la E. P. A. (INE)

3. Por las dificultades adaptativas de empresas industriales que tienen que responder a los cambios en la demanda, en un contexto más competitivo.

4. Porque a la falta de "atmósfera industrial" se puede sumar el proyecto estereotipado de sociedad post-industrial de los agentes políticos.

En definitiva, una desindustrialización relativa al caso español (1960-1974), un quinquenio singular de mantenimiento del empleo industrial en el marco de la crisis europea (1974-1978), y la crisis industrial (1979-1986-1987), conducen a un presente problemático, en el que la recuperación (1988-1990) está llena de incertidumbre, no sólo por episodios supuestamente coyunturales, como en 1990-91, sino porque el retraso²⁷ y los interrogantes sobre el grado de conso-

(27) Si el retraso en la adaptación a la crisis de 1973 supuso a la industria española "la conexión, sin solución de continuidad, entre el efecto depresivo de la misma y el derivado de la perturbación de precios de 1979" (Segura y otros, 1989:394), la prolongación del ajuste en la industria regional hasta 1986-1987, significa que en el reducido período de recuperación (1988 y 1989) se enfrenta con dificultades ante cualquier signo de ralentización de la economía nacional e internacional (un indicador de este proceso es que la ocupación industrial regional, que había detenido su caída en 1987 y 1988, y conseguido un ligero avance en 1989, vuelve a estancarse en 1990).

lidación de la industria regional, pueden hacer temer que un comportamiento cíclico positivo corto enlace con el ajuste industrial que se prevé con el mercado único europeo.

4. Horizonte y perspectivas de la especialización productiva regional

En el análisis que hemos realizado del entorno y de la actividad productiva en Cantabria se han podido percibir tendencias que pueden condicionar en alguna medida el futuro económico de la región. Si bien, es evidente que son las tendencias económicas globales y las políticas comunitarias e internacionales²⁸ las que van a definir los límites de las actividades primarias, los nuevos perfiles industriales, y las áreas económicas dinámicas.

En el sector primario, y como no podía ser menos en una época de transformación, son muchos los interrogantes que afectan a la especialización ganadero-láctea, a su modelo productivo y a la actividad mercantil de venta de ganado vivo: ¿Cuál será la competencia de los productos lácteos y del ganado comunitario?, ¿qué impacto en la función reproductora tendrá la producción de embriones, frente a la clásica técnica de inseminación artificial?, ¿en cuánto tiempo se producirá el saneamiento idóneo de la cabaña ganadera?, ¿para cuándo la mejora en la capacitación técnico-gerencial de los ganaderos para que racionalicen sus costes?, ¿en qué grado se mejorará la calidad de la leche?

Todo ello, sin entrar a evaluar los impactos sobre esta especialización de otras competencias agrarias²⁹ o extra-agrarias sobre las "áreas verdes" de nuestra región (fundamentalmente el turismo y los usos residenciales en el área costera), o más en general la reali-

(28) Lo que hace problemático teórico-metodológicamente el uso de conceptos como "industria regional", y poco significativa instrumentalmente la política de la Comunidad Autónoma (pero no insignificante en algunos casos puntuales y sobre todo como promotora de "economías de atmósfera"), que en el caso de Cantabria en la década de los ochenta, mayoritariamente se ha formulado como potenciadora del sector Servicios (especialmente turismo, sanidad...), de las actividades de construcción y Obras Públicas, y de "nuestra tradicional vocación ganadera" o de un mundo rural alternativamente organizado como espacio de ocio.

(29) Además de la especialización láctea, y más allá del debate sobre posibles (?) alternativas ganaderas –que habría que evaluar según su coste de oportunidad–, desde los años cuarenta se ha desarrollado una orientación forestal del agro que, a pesar de la crisis que ha atravesado, la opinión de que se dará escasez de estos recursos, y por lo tanto encarecimiento de los mismos en los próximos años, suscita nuevas adhesiones.

dad cada vez más evidente de que "mundo rural" no es equivalente a base económica agraria.

En todo caso, lo que se puede pedir a la política regional es: primero, que sus clásicas propuestas de reforma de las estructuras productivas existentes y atención a "nuestra orientación vocacional", se reconsidere paulatinamente según los cambios en el modelo productivo; segundo, no confundir en las medidas a implementar, las que tienen por objetivo atender las implicaciones distributivas (bienestar) y sociales derivadas del ajuste productivo, con aquellas otras que pretenden que el sector contribuya al crecimiento económico regional; y tercero, que favorezca el proceso de articulación intersectorial productiva (Recursos Naturales –Alimentación y Química) y de comercialización.

En la industria, la crisis de un modelo productivo no es óbice para que podamos imaginar un escenario hipotético en el que lo positivo de lo que fueron regionalmente factores locacionales en el pasado, las ventajas comparativas en el presente, y los elementos de calidad ambiental y formativa para el futuro, sean lo suficientemente atractivos para las estrategias industriales multinacionales y nacionales; y es tarea contrafactual del empresario local desarrollar el tejido regional con iniciativas a largo plazo, más allá de las alternativas que hoy le ofrecen en la región otros sectores económicos de mayor rentabilidad inmediata, porque la densidad de intercambios interindustriales genera un dinamismo económico, que no es sólo el efecto derivado de los crecimientos en las demandas finales.

Este último fenómeno explica que, más allá de las situaciones en las que el comportamiento negativo de la industria ha sido compensado parcialmente –para el conjunto de la economía regional– por el comportamiento positivo de la construcción y los servicios, las posibilidades de crecimiento regional a partir del sector terciario dependen en parte de los procesos productivos que sobrevivan y se implanten en los otros dos sectores económicos (además de la evolución de la demanda –"exógena"– de turismo y de decisiones políticas como las que afectan a Sanidad y Educación).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ LLANO, R. (1988): "Tendencia de la economía cántabra: una valoración cuantitativa". *Alternativas de Desarrollo Regional* (XIII Reunión de Estudios Regionales). Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria. Santander.

ARCEO, B. y otros (1986): *Cambio tecnológico, reconversión industrial y organización espacial en Cantabria*. Caja de Ahorros de Santander y Cantabria. Santander.

ARCEO, B. y otros (1988): "Industrial crisis and large companies: implications for the productive reorganization of small firms". *Peripheralisation and industrial change*, Ed. G. J. R. Linge. Croom Helm. London.

CALCEDO, V. (1988): "Cantabria en la encrucijada: hacia la consolidación de su especialización lechera". *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 145, págs. 199-223; MAPA. Madrid.

CALCEDO, V. (1990): "Estructura de la producción de vacuno de leche en Cantabria". *Comunicaciones I.N.I.A. Serie Economía*, n.º 35. MAPA. Madrid.

CALCEDO, V. (1991): "El sector agrario en la CEE y la agricultura cántabra", págs. 205-254, de *Lecciones de Economía de Cantabria*. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria. Santander.

COLINO, J.: -Dir.- (1990): *Precios, Productividad y Renta en las agriculturas españolas*. Mundi-Prensa. Madrid.

DEL CASTILLO, J. y otros (1988): "La cornisa cantábrica española: una macro-región industrial en declive". *Alternativas de Desarrollo Regional* (XIII Reunión de Estudios Regionales). Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria.

GOMEZ PORTILLA, P. (1984): "La formación del corredor industrial del Besaya". *Ciudad y Territorio*, n.º 62 (IEAL). Madrid.

GONZALEZ-CORDERO, G. A. (1985): *La balanza comercial de Cantabria 1978-1983*. Tesis de licenciatura. Departamento de Política Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad del País Vasco). Bilbao.

IGLESIA, P. (1981): "Ferias y mercados ganaderos: su importancia económica y sanitaria". *El Campo*. Boletín del Banco de Bilbao, n.º 83.

LARREA, S (1986): "La economía vacuna lechera". *El Campo*. Boletín del B. B. n.º 101.

MANCHA, T. (1984): "Perfil industrial de las regiones españolas: de la especialización a la crisis". *Información Comercial Española*, n.º 609. Madrid.

MELLA, J. M. (1990): "Comercio exterior y competitividad de las regiones españolas", en *Las Economías Regionales en la España de los 90*. UIMP. Santander.

OLAVARRI, R. (1987): *Cantabria en el siglo XX - I, Economía*. Editorial Tantín. Santander.

ORTEGA, J. (1986): *Cantabria 1886-1986. Formación y desarrollo de una economía moderna*. Editorial Estudio. Santander.

DE LA PUENTE, L. (1983): "Los mercados de origen como instrumentos de integración económica y de articulación espacial: El Mercado Nacional de Ganados de Torrelavega (Cantabria)". VIII Coloquio de Geógrafos españoles. Barcelona, 1983.

RUIZ, J. (1988): "Las áreas industriales en declive. Apuntes y reflexiones". *Alternativas de Desarrollo Regional* (XIII Reunión de Estudios Regionales). Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria. Santander.

SEGURA, J. y otros (1989): *La industria española en la crisis, 1978-1984*. Alianza. Madrid.

URIARTE, A. (1987): "Cantabria, una región industrial en declive". *Anuario de Cantabria* (Ed. Cantabria). Santander.

VILLAVERDE, J. Y TORRE, L. J. (1988): *Evolución reciente del comercio exterior en la Comunidad Autónoma de Cantabria (1984-1987)*. Departamento de Economía (Universidad de Cantabria).

VILLAVERDE, J. (1990): *Análisis de la estructura económica de Cantabria*. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria. Santander.

POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE FORMACIÓN OCUPACIONAL EN EL PAÍS VASCO: FILOSOFÍA, ESTRATEGIA Y MEDIOS

Jaime del Castillo

Universidad del País Vasco

Rosa Arteta y Pilar Gómez Larrañaga

Información y Desarrollo, S. L.

1. Cambios económicos y respuestas regionales. 2. El papel de los organismos locales en la política regional. 3. Las políticas locales en una fase de expansión. 4. Instituciones locales y programas de formación en el País Vasco. 5. El papel central de los Técnicos de Empleo y Formación (TEF) en el funcionamiento de los Comités Comarcales.. 6. Conclusiones.

1. Cambios económicos y respuestas regionales

En el periodo actual las condiciones de la producción cambian permanentemente debido a la rapidez y radicalidad de la innovación tecnológica. Las condiciones de supervivencia se endurecen para las empresas debido al aumento de la competencia internacional, lo que explica que haya una preocupación permanente de los productores y de los países por aumentar su competitividad.

En un mercado mundial cambiante, un elemento básico de la competitividad de las empresas es su capacidad para tomar en cuenta rápidamente los cambios en el entorno, así como la adaptación al tipo específico de mercado en que sus productos pueden tener mayor aceptación. Otros factores que influyen son la importancia de los gastos crecientes en I+D, la necesidad de aprovechar las economías de escala en tecnologías cada vez más costosas, y las ventajas que la dimensión representa a la hora de establecer una red comercial y de financiación, lo que ha llevado a una concentración de poder en las grandes firmas.

Pero este movimiento, paradójicamente, ha llevado en algunos mercados a un incremento de la competencia, debido a que al pro-

ducirse la internacionalización de las actividades hay empresas transnacionales que penetran en mercados nacionales hasta entonces reservados a las empresas locales.

La complejidad de la situación también se muestra en que si las economías de escala son importantes, también han aumentado de forma espectacular las demandas específicas generadas por una creciente segmentación de los mercados, de manera que cada vez es más importante poder adaptarse a las necesidades diferenciadas de los compradores e introducirse en los diferentes nichos característicos de un mismo producto.

Gracias a ello las PYME pueden competir con éxito con las grandes empresas, superiores a ellas en capacidad tecnológica y de investigación, comercial y de financiación, pero con menos flexibilidad y agilidad para adaptarse a todas las peculiaridades de los mercados, especialmente cuando se desciende a nivel local o a productos con demanda tan reducida que hablar de producción en serie no tiene sentido.

De hecho, la descentralización productiva que han permitido las nuevas tecnologías, la disminución de los costes del transporte y el mayor valor añadido de muchos productos industriales, así como la mayor densidad de las comunicaciones, han llevado a la emergencia de nuevas actividades industriales en zonas que anteriormente habían tenido una base fundamentalmente rural. Estos procesos de industrialización difusa y desarrollo endógeno, basados fundamentalmente en la actividad de pequeñas y medianas empresas se aprovechan de la polivalencia de las nuevas tecnologías y de la segmentación de los mercados para poder mantener la competitividad respecto a las grandes empresas y las importaciones del Tercer Mundo.

En este contexto, aprovechando la manera adecuada la dotación de factores de cada espacio económico, y si se llegan a movilizar las potencialidades sociales en el empeño, se puede conseguir actualmente la dinamización de zonas que en periodos anteriores hubieran quedado al margen del proceso de crecimiento económico.

Una política de desarrollo regional adaptada a las condiciones contemporáneas debe conseguir una actitud de renovación permanente de la base tecnológica de los espacios considerados¹ y un cambio de los valores sociales y culturales que aumente la recepti-

(1) L. M. Boulianne y D. Maillat: "Technologie, entreprises et régions". Ed. Georgi, Saint Saphorin (Suiza), 1983, p. 161.

vidad de la innovación y facilite los flujos de información internos a la región y de ésta con el exterior. Esto significará en muchos casos una ruptura con la tradición anterior de las políticas económicas basada exclusivamente en los incentivos financieros y subvenciones, al tiempo que exigirá una intervención más activa y selectiva por parte de los poderes públicos.²

Plantear correctamente este enfoque necesita tener claro que aunque los sectores más dinámicos de la economía mundial contemporánea son los de la alta tecnología, los efectos de la misma se extienden al conjunto de las actividades productivas, que deben incorporar sus resultados. Y ello al triple nivel de la concepción de los productos, de los procesos de producción y de la gestión empresarial.

Por otra parte, es necesario recordar igualmente que por atrasada que esté a nivel tecnológico una región, sus posibilidades permanecen intactas si se elige una estrategia adecuada, ya que si bien es difícil que llegue a producir nuevos procesos tecnológicos en su interior, es mucho más fácil que pueda poner en marcha procesos de adaptación y utilización de la tecnología producida en el exterior.³ Finalmente, se debe recordar también que al tener cada sector industrial diferentes grados de "tecnicidad",⁴ siempre se puede elegir el más adecuado en función de las características económicas y socio-culturales de la región.⁵

La asimilación de las actitudes necesarias para participar de manera creativa en el proceso de cambio tecnológico es sobre todo un proceso socio-cultural, por lo que aparece la necesidad de crear medidas específicas que respondan a las características de cada región. Las políticas nacionales, aunque son el marco global en el que se deben incardinar las políticas regionales, no son suficientes para desarrollar los recursos propios de los espacios sub-estatales. Conociendo la diversidad regional y local como una riqueza que se debe valorizar,⁶ las instituciones sub-estatales pueden jugar un impor-

(2) F. L. Perrret et al.: "Analyse des mesures pour une nouvelle repartition des emplois et des investissements". Programmleitung NFP "Regional problem". Berna, 1984, p. 96.

(3) Por tanto, existe una función de producción y otra de incorporación de la tecnología, lo que hace que aún siendo radicalmente diferentes los procesos de descubrimiento y de difusión de la misma, sus repercusiones a nivel productivo son muy similares (al menos a corto y medio plazo).

(4) Que se pueden medir por el porcentaje de gastos en I+D respecto a la cifra de ventas, por el porcentaje de técnicos e ingenieros sobre el total de la plantilla o por el ritmo de cambio tecnológico en el sector.

(5) D. Wadley: "Restructuration régionale". OCDE, París, 1986, pp. 110-139.

(6) Boulianne y Maillat, op. cit., pl. 146.

tante papel en las políticas de desarrollo al aprovechar las especificidades y potencialidades a partir de las que se deben elaborar las medidas diferenciadas que respondan a las características del espacio sobre el que actúan.

Por tanto, el que un espacio pueda hacer frente al reto del cambio económico será resultado de las opciones políticas y actitudes culturales que se adopten. El dinamismo de las entidades locales y regionales, la elaboración de un proyecto común asumido colectivamente, la densidad de la red de relaciones intrarregionales, son factores que facilitan que la sociedad civil participe en el esfuerzo y se convierta en sujeto activo de una política propia.⁷

2. El papel de los organismos locales en la política regional

En el interior de una región conviven también estructuras diferenciadas en lo económico, cultural y social. Dotarlas de capacidad de actuación en la promoción de nuevas iniciativas productivas representará mayores posibilidades de conseguir los objetivos propuestos. Por su proximidad aún mayor a los problemas del espacio sobre el que actúan, los ayuntamientos o las instituciones comarcales, según los casos, pueden movilizar de manera eficaz los recursos humanos y materiales existentes. Esta necesidad es especialmente significativa en lo que se refiere a la mejora en la cualificación y nivel cultural de la mano de obra, donde las instituciones locales pueden jugar un papel irremplazable por su capacidad de contactar directamente con los interesados, tanto a nivel individual como colectivo (asociaciones, sindicatos, partidos, etc.).

Las instituciones locales son las más adecuadas para despertar el espíritu de iniciativa colectivo e individual, hacer aparecer como elemento movilizador positivo el sentimiento de pertenencia a la localidad y el amor al territorio, así como transmitir de manera eficaz la idea de que no siendo la alta tecnología la única posibilidad de desarrollo de una actividad productiva,⁸ el campo de los posibles está abierto también para esa colectividad.

(7) OCE: "Rapport analytique sur la recherche, la technologie et la politique régionale". París, 1984, pp. 7 y 68.

(8) Es difícil exagerar la capacidad desmovilizadora que tienen el sentimiento de "fracaso previo" transmitido en ocasiones por los medios de comunicación de masas a poblaciones para las que todavía el computador es un objeto extraño y que despierta un temor cuasireverencial.

Cara a esta problemática, para las instituciones locales se desprenden tres enseñanzas básicas. En primer lugar, la necesidad imprescindible de coordinar sus medidas con el resto de las que se desarrollan a otros niveles, de manera que el esfuerzo que se realice sea coherente y permita crear esa masa mínima de empresas interrelacionadas y con objetivos coherentes entre sí.

En segundo lugar, la importancia que tiene la actividad local para ordenar el espacio, pero sobre todo para potenciar la creación de los canales de comunicación y colaboración entre los diferentes agentes, de manera que se puedan generar los efectos de sinergia imprescindibles para ser competitivos en la actualidad; en esta función los organismos locales son estrictamente irremplazables por ninguna otra institución, ya que son los únicos cuya organización les permite disponer de la capilaridad necesaria para llegar a todos los agentes que potencialmente debieran participar, al tiempo que son los que mejor conocen sus actitudes y necesidades concretas.

Finalmente, el interés que tiene el participar en los programas de cualificación y reciclaje de la mano de obra, donde si es posible que las instituciones locales no tengan los medios para proceder a impartir las enseñanzas más especializadas, sí disponen de la infraestructura básica para detectar las carencias de la población y para poner a los habitantes en contacto con las nuevas necesidades de la producción.

Es en el contexto de las regiones de antigua industrialización, hoy en declive, donde se hacen más necesarias que en ninguna otra las Iniciativas Locales de Empleo, ya que el proceso de transformación cultural sólo se podrá llevar a cabo desde los núcleos más básicos y reducidos de la población. Por otra parte, sin ninguna posibilidad de esperar la ayuda de un desarrollo exógeno, la única esperanza es potenciar todas las oportunidades existentes de desarrollo endógeno, proceso en el cual las Instituciones Locales juegan por definición un papel fundamental.

3. Las políticas locales en una fase de expansión

Si puede ser claro que en épocas de recesión y en zonas problemáticas (sean deprimidas o en declive) las iniciativas locales pueden jugar algún papel en la lucha contra el atraso económico, es fácil olvidar el papel que pueden jugar en periodos de expansión económica o en zonas que han iniciado o conseguido su recuperación económica.

Sin embargo, se cometería un error si ante una mejoría más o menos profunda del comportamiento económico de una zona se dejara de facilitar e impulsar el compromiso de las instituciones locales en el desarrollo económico. En primer lugar, porque la evidencia demuestra que en todas las regiones más dinámicas de la economía mundial existe un elevado grado de participación de todos los niveles institucionales y de la sociedad civil en el compromiso del crecimiento y de la mejora de la competitividad. De hecho, se puede pensar que una ventaja decisiva de esas zonas es el consenso amplísimo del que disponen en la persecución de su desarrollo, así como la disponibilidad de redes capilarizadas y multiformes de difusión de todo tipo de información.

Y en segundo lugar porque, a pesar del buen comportamiento actual, no se puede pensar que regiones cuya mala respuesta inicial a la crisis demuestra la inadaptación de sus estructuras económicas, sociales y culturales a las nuevas condiciones de la producción hayan podido transformar éstas tan profundamente en tan corto periodo de tiempo como para que ya ahora sean capaces de adaptarse de manera espontánea a los futuros cambios que se van a seguir dando en la economía mundial, incluso en periodos de expansión.

De hecho, cara al futuro hay elementos cuya importancia ha crecido considerablemente en los últimos 10 años y en cuya promoción y difusión las instituciones locales pueden jugar un papel decisivo. Entre ellos podemos destacar la concepción de la formación como un proceso continuo y generalizado.

4. Instituciones locales y programas de formación en el País Vasco

La formación es un campo donde, si se quiere ser eficaz, concluye de manera natural la necesidad de prestar atención a los problemas culturales y a las especialidades sociales y económicas de cada territorio concreto. De ahí que, en caso de conseguirse una gestión descentralizada de la concepción de los programas y de su aplicación, se puede maximizar la eficacia de los fondos públicos destinados a este apartado.

Un ejemplo se puede encontrar en el proyecto del Gobierno Vasco de que sus programas de formación se desarrollen a nivel local. Esta decisión se tomó tras observarse que la creación de medi-

das globales para toda la Comunidad Autónoma llevaba de hecho a una incoherencia interna del conjunto de los planes de formación en la región, de una parte por las duplicaciones de cursos similares y, por otra parte, por la incapacidad para detectar las necesidades potenciales de cualificación antes de que su ausencia en el mercado de trabajo llevara a bloqueos en los procesos de producción.

De ahí que se planteara la creación de una estructura descentralizada para posibilitar, en una perspectiva dinámica, el acercamiento entre la oferta y la demanda de trabajo. El Gobierno Vasco mantiene la plena capacidad para determinar las normas básicas sobre los programas de formación apoyados financieramente por las instituciones regionales, pero ha cedido sin embargo a los Comités Comarcales sus prerrogativas sobre la orientación en la concesión de las ayudas y para la aprobación de los planes concretos presentados por las empresas y otras instituciones.

Estos Comités no forman parte de la Administración Pública, sino que son asociaciones creadas específicamente para la gestión de los programas a nivel local. Están formados por los Ayuntamientos de una zona que han decidido agruparse voluntariamente (en el caso de los grandes municipios basta con un solo Ayuntamiento), los sindicatos, las empresas y agrupaciones empresariales, los Centros de Formación y por otros agentes sociales que tengan una significación especial en la zona. Al mismo tiempo, el Gobierno financia el funcionamiento de los Comités y la contratación por los mismos de un técnico especialista en temas de formación a nivel local, y que ha sido preparado especialmente para esta función específica.

Con estas medidas se pretende que los planes de formación se adapten a las necesidades presentes y futuras detectadas en cada comarca, así como asegurar la adecuación de esos planes a las cualificaciones previas de la mano de obra.⁹ Igualmente, se pretende que al estar formados los Comités por elementos representativos de la zona, puedan detectar con mayor facilidad las oportunidades económicas latentes hasta ahora y desconocidas por las instituciones regionales y nacionales, así como detectar desde su inicio la aparición de desfases entre las cualificaciones de la mano de obra empleada en las empresas y las necesidades que se van a originar por la introducción de nuevos procesos productivos, aspecto en el

(9) Se debe tener en cuenta que, dado el importante nivel de paro en el País Vasco, los gastos públicos en formación han crecido de manera espectacular. Una de las consecuencias es que la calidad de la oferta de formación no es la óptima en todos los casos, pero esto es algo muy difícil de controlar a otro nivel que no sea el local.

que se considera que será de gran valor la aportación de los sindicatos y los empresarios.

Por último, y es quizá a largo plazo la parte más importante, con la creación de los Comités se pretende crear una nueva dinámica social. En ella, en lugar de que la formación sea un tema cuya necesidad se transmite desde las instancias políticas hacia la sociedad, será el conjunto de los agentes sociales el que se movilice en la organización de la satisfacción de sus propias necesidades de formación a partir de la toma de conciencia que significa el haber pasado a ser ellos mismos responsables de las decisiones que en este campo les afectan.

Si esta nueva dinámica representará sin duda una mejora sustancial en la eficacia futura de las inversiones en formación, tendrá otra repercusión todavía más importante: contribuir a la dinamización de la sociedad civil, y a su interés en la problemática económica. Ello a medio plazo permitirá generar nuevas energías que contribuyan a redinamizar el tejido productivo. La importancia de este hecho se puede calibrar mejor cuando se sabe que si en la actualidad el dinamismo de la sociedad civil es una característica de todas las regiones dinámicas en donde se desarrollan nuevas actividades de futuro, es algo que sin embargo falta en las regiones industrializadas en declive. Por el contrario, éstas están caracterizadas precisamente por la atonía social y la falta de participación colectiva en los esfuerzos de los poderes públicos por transformar sus estructuras productivas, mientras que generalmente no se presta atención al cambio de las estructuras sociales y culturales. De ahí la importancia de una medida que rompe con esta inercia, y que sitúa en un lugar tan importante lo social y lo cultural como lo económico, cediendo el protagonismo desde la Administración hacia los agentes locales.

5. El papel central de los Técnicos de Empleo y Formación (TEF) en el funcionamiento de los Comités Comarcales

Teniendo en cuenta la composición de los Comités Comarcales (electos locales, sindicalistas y empresarios), no se puede esperar que sus miembros se dediquen de manera exclusiva, y ni tan siquiera prioritaria, a las tareas que conlleva a nivel local el desarrollo del programa. De ahí, la necesidad de disponer de una estructu-

ra técnica capaz de ser el soporte de la actuación política¹⁰ del Comité, y de llevar a cabo las tareas cotidianas de prospectiva, diseño y animación que son necesarias para el buen fin de los objetivos del programa.

Si tanto en el inicio del programa como en su evolución posterior, ha sido fundamental la capacidad de animación y movilización de los agentes locales que han demostrado los promotores de Sagazde,¹¹ los mismos no podían ser ese soporte técnico cotidiano debido a que ya estaban suficientemente ocupados por sus tareas propias.

Por lo tanto era necesaria la creación de una figura específica, al servicio exclusivo de las necesidades generadas por el programa, y dependiendo para ello directamente de cada Comité. Se trata de los Técnicos de Empleo y Formación (TEF), una nueva profesión que solamente se entiende en el contexto de las necesidades generadas por la gestión de la formación ocupacional a nivel comarcal.

Un TEF debía realizar tareas complejas, tales como la animación y sensibilización de todos los sectores socio-económicos de la comarca hacia las implicaciones de un proceso de formación continuado, animar diferentes redes y colectivos en relación con este tema, realizar un diagnóstico socio-económico y laboral, establecer escenarios prospectivos del desarrollo económico comarcal, realizar un diagnóstico de las cualificaciones existentes y potenciales así como de las necesidades actuales y futuras, establecer en función del mismo un plan de formación, y en consecuencia establecer prioridades respecto a los proyectos de formación que se presentarán en la comarca e impulsar la aparición de aquellas formaciones que siendo necesarias no se ofrecieran de manera espontánea.

Es decir, que un TEF debía tener simultáneamente formaciones en campos tan diversos como la economía, la sociología, la psicología, la formación, la pedagogía, la dinámica de grupos, la gestión, la animación, la evolución, etc..., así como tener una sensibilidad personal que le permitiera establecer contactos con el conjunto de los sectores de la comarca y convertirse en el impulsor y animador de

(10) Política no en el sentido partidista, sino en el de que como representantes de las diferentes fuerzas sociales de la comarca el Comité opta entre las diferentes alternativas en función de una opción de desarrollo. Precisamente uno de los grandes éxitos del programa ha sido su capacidad de generar consensos locales sin que en ningún caso se haya pretendido instrumentarle en función de intereses particulares.

(11) Sagaz de es una organización dependiente del Gobierno Vasco, con presencia en todas las comarcas, y cuya función consiste en promover el desarrollo endógeno.

las diferentes redes de comunicación y actuación necesarias para que el plan de formación acabara siendo un instrumento eficaz de movilización y mejora de las cualificaciones, y por tanto de la competitividad de las estructuras productivas comarcales.

Se puede comprender fácilmente que no existían previamente en el mercado profesionales de estas características. De ahí que el Gobierno Vasco, además de ofrecer los medios económicos necesarios para financiar el funcionamiento de los Comités y la contratación de los TEF,¹² ofreciera el tiempo necesario para sus nuevas tareas. La clave para ello fue considerar el primer año como un periodo no operativo, en el que se puso como objetivo prioritario la puesta en marcha de un programa pluridisciplinar de formación en el que se combinó el trabajo sobre el terreno con los seminarios teóricos y prácticos.

De esta manera, los TEF estuvieron sometidos durante este primer año a una fuerte tensión, generada por la necesidad de llegar a realizar un correcto diagnóstico socio-económico y un primer plan de formación de sus respectivas comarcas, y al mismo tiempo seguir un exhaustivo plan de formación basado en una serie de seminarios donde se combinaban explicaciones teóricas y análisis de experiencias prácticas. Para la gestión del programa de formación de los TEF el Gobierno Vasco creó los instrumentos necesarios (Universidad, consultores), que también ofrecieron a los TEF el asesoramiento para que tanto los diagnósticos como los planes de formación comarcales tuvieran un nivel técnico adecuado.

Se puede pensar que una de las claves de la consolidación del programa ha sido esa capacidad del Gobierno Vasco para combinar la puesta en marcha de los medios necesarios con la fijación de un horizonte temporal suficientemente amplio como para que las estructuras y las personas necesarias se fueran rodando. De esta forma, al cabo de un año de rodaje se puede opinar que había aparecido colectivamente un perfil profesional nuevo, el de TEF, una persona con formación pluridisciplinar, una elevada capacidad de intervención sobre el terreno y una gran disponibilidad para interactuar con los diferentes agentes socio-económicos, y especialmente con los miembros del Comité. Al mismo tiempo, la nueva cultura de ese colectivo es capaz de generar una aproximación a la problemática local donde la definición de las acciones de formación se hace en

(12) El aspecto de la financiación ha sido decisivo en un país donde es característica la escasez de los recursos de las instituciones locales.

función de las necesidades del desarrollo local y se orienta a mejorar la empleabilidad, al mismo tiempo que en su análisis de la realidad comarcal se sintetiza la visión de lo local, conseguida por su trabajo sobre el terreno con la visión de lo internacional, conseguida a través de su proceso de formación.

Otro efecto no despreciable del programa diseñado por el Gobierno Vasco ha sido la generación de una cultura corporativa¹³ propia de los TEF, que permite la aparición de un sentimiento de identificación positiva con sus funciones. Al mismo tiempo, el contacto entre los diferentes TEF (potenciado con la realización de varios seminarios residenciales de cinco días cada uno) ha permitido la aparición de una red de comunicación e información que no por informal es menor eficaz, y que es una garantía más contra los riesgos de localismo en su actuación, al mismo tiempo que en el futuro permitirá en su caso la coordinación entre las actuaciones de diferentes comarcas.

El hecho de que en su segundo año se considere que los Comités Comarcales funcionan ya en la prosecución del objetivo de mejorar las cualificaciones necesarias en cada comarca para conseguir optimizar sus posibilidades de desarrollo,¹⁴ no significa que hayan disminuido los apoyos al mismo ni los esfuerzos para mejorar la formación de los TEF, pero sí que ha cambiado su contexto.

De esta manera, frente a un conjunto de seminarios obligatorios durante un primer año donde además de daba prioridad a su propia formación, los TEF se encuentran en el segundo año frente a un conjunto de seminarios que pueden elegir libremente en función de sus necesidades específicas (personales y comarcales), al mismo tiempo que disponen de un crédito de horas para utilizar las posibilidades ofrecidas por un servicio de asesoramiento individualizado. La explicación de este nuevo enfoque es que el proceso de formación inicial ha creado un fondo de conocimientos comunes suficientes para todos los TEF, y que ahora prima por el contrario la necesidad de adaptar sus cualificaciones a las características de cada comarca y de la formación universitaria inicial de cada uno. Al mismo tiempo, como profesionales que ya actúan sobre el terreno, deben ser capaces de regular tanto la gestión de su propia formación como sus necesidades de asesoramiento. Sin embargo, simul-

(13) En el sentido de empresarial, y no en el corporativista.

(14) Y ello a pesar de que se considera que el periodo de rodaje no finalizará hasta que acabe este segundo año, momento en que se realizará la evaluación rigurosa de la eficacia del programa.

táneamente, la necesidad de aprovecharse de las economías de escala que permiten unas necesidades básicas comunes, explica que la oferta formativa esté centralizada en su gestión y realización.

Por otra parte, en este segundo año se han extendido también las actuaciones de formación específicas para el desarrollo del programa a los miembros de los Comités Comarcales. Tanto por la propia estimación del Gobierno como por la demanda de los Comités, ha parecido evidente que siendo éstos el elemento básico en cuanto que es donde se toman las decisiones, era necesario mejorar la formación de sus componentes en los temas relacionados con el desarrollo local y la formación ocupacional.

De esta manera, y aparte de las actuaciones que cada Comité ha programado para sus propios miembros a nivel comarcal, para el conjunto de los Comités se han programado cinco jornadas en función de los temas elegidos por ellos mismos. La razón de que estas actuaciones sean más ligeras que las programadas para los TEF ha sido el considerar que mientras éstos están profesionalizados en el marco del programa, y por tanto necesitan una atención intensiva y dedican a la misma el tiempo suficiente, los miembros de los Comités tienen otras obligaciones de todo tipo que sólo les permite dedicar un tiempo reducido a este tipo de formación. Pero esta opción que se piensa realista no significa una minusvaloración de la importancia que tiene el nivel de formación de los miembros de los Comités para la eficacia de su actuación, ya que mientras se ha llegado a definir el primer año como el de los TEF a este segundo se le considera como el de los Comités.

La conclusión que se puede sacar de lo expuesto hasta aquí, es que la confección de las actuaciones llevadas a cabo en relación con los Comités Comarcales se caracteriza por la búsqueda de los medios necesarios y de la coherencia global. De esta manera se ha aceptado el largo plazo como el horizonte temporal donde se recogerán los frutos del esfuerzo, que la financiación de las estructuras creadas es un prerrequisito de su supervivencia, y que solamente podrán planificar la formación personas previamente formadas para ello.

6. Conclusiones

El País Vasco, al igual que las otras dos Comunidades Autónomas de la Cornisa Cantábrica, se ha visto duramente afectado por

las consecuencias de los cambios económicos de los últimos dos decenios, pasando de ser una de las regiones más dinámicas de España a una situación en que las características dominantes son propias de un proceso de declive industrial.

Si en este proceso la evolución de las variables económicas ha sido particularmente inquietante, más problemática parece aún en el largo plazo la repercusión sobre los valores sociales y culturales de la población vasca, que ha visto como cada vez sus puntos de referencia se encontraban más alejados de aquellos que iban siendo dominantes en las zonas dinámicas de la economía mundial. En ese sentido, los mayores elementos de esperanza cara al futuro se encuentran en las respuestas que han dado las instituciones regionales y locales a la situación de crisis económica, ya que al igual que en otras regiones de características similares, difícilmente se puede esperar que las soluciones lleguen por un incremento de la inversión externa.

En este contexto el Programa Comarcal del Gobierno Vasco se puede convertir en un punto de referencia emblemático de una adecuada respuesta a la crisis de las regiones industriales en declive, ya que incide sobre algunos aspectos fundamentales de su situación: propicia el cambio social y cultural, regenera la capacidad de los recursos humanos para generar nuevas actividades creando simultáneamente cualificaciones mejor adaptadas a las nuevas necesidades productivas, y al mismo tiempo se convierte en un poderoso instrumento de movilización y participación social, contribuyendo a que el futuro de la región pase a ser asumido como propio por sectores sociales más amplios que en el pasado.

EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE CANTABRIA

José M. Pérez de Villarreal (*)
Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad de Cantabria

1. Introducción. 2. Deuda pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria: algunos datos y comentarios. 3. Conclusiones y reflexiones finales.

1. Introducción

Las implicaciones económicas de los procesos de endeudamiento del sector público han sido estudiadas, profusamente, en las últimas décadas, coincidiendo con el auge del gasto público en muchos países. Especialmente interesantes han sido los análisis sobre los efectos inflacionistas de la financiación de los déficit públicos y sobre la supuesta equivalencia "ricardiana" entre impuestos y deuda.¹

Estos aspectos, sin embargo, no son demasiado relevantes en el caso del endeudamiento de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), como Cantabria. En primer lugar, al no existir posibilidad de financiación monetaria, no hay trama inflacionista. En segundo lugar, la conjetura de David Ricardo tampoco tiene mucho sentido en un contexto, como éste, donde hay poco margen para variar la imposición.

En consecuencia, nuestra ambición será más modesta y nos preguntaremos, reflexionando, sobre cuestiones más simples y convencionales. En concreto, trataremos de valorar la gravedad o levedad de la deuda pública de Cantabria a partir de respuestas a las si-

(*) Agradezco a mis colegas N. Fernández Gómez y M. A. Revilla Roiz su colaboración estadística e informativa.

(1) En el n.º 33 de la revista *Papeles de Economía Española* editado por la FIESCECA y titulado "La nueva era de la deuda pública en España" se recoge una colección de trabajos donde se estudian estos aspectos.

guientes preguntas: ¿Cuánto, para qué y cómo se ha endeudado el sector público de Cantabria?

Previamente, conviene distinguir entre distintos conceptos de deuda pública, a fin de ser más precisos en nuestras valoraciones. En primer lugar, interesa diferenciar la deuda del conjunto de administraciones públicas de Cantabria de la correspondiente a un subconjunto de éstas, como puede ser la de la Diputación Regional o Comunidad Autónoma (C. A.). El cuadro 1 es esclarecedor en este sentido. La deuda propia de esta C. A., reconocida por el mismo gobierno regional, en julio de 1991, es de 86 mil millones de pesetas. La deuda del sector público territorial de Cantabria, que incluye adicionalmente a los Ayuntamientos, es todavía mayor, excediendo de los 100 mil millones de pesetas. Por último, si se considera a todo el sector público, involucrado en esta región de forma centralizada y descentralizada, la deuda pública cántabra se aproxima a una cifra tres veces mayor; para comprobarlo, basta añadir a la cifra anterior de deuda territorial una participación razonable en la deuda del Estado, como puede ser la determinada por el porcentaje 1,29 que representa el PIB de Cantabria en el total nacional. Nuestro análisis se va a centrar, exclusivamente, en la deuda de la C. A., pero las distinciones anteriores permiten ponderar mejor la gravedad de ésta. De hecho, los tres niveles de endeudamiento público pueden influirse mutuamente. Así, por ejemplo, en la medida en que el endeudamiento del Estado se haga problemático, las transferencias estatales a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales serán menos cuantiosas, agravando, a su vez, las posiciones financieras de estas últimas. Asimismo, el deterioro financiero de una Comunidad Autónoma, probablemente, terminará influyendo en las finanzas de los Municipios, al mermarse los ingresos de estos, vía menores transferencias territoriales y menor participación en la recaudación de determinados tributos locales.

En segundo lugar, es útil, también, distinguir deuda pública bruta *versus* neta, deuda presupuestaria o formal *versus* informal y, por último, deuda financieramente formalizada *versus* no formalizada.

La deuda bruta se mide por el total de pasivos financieros, mientras que la neta es la diferencia entre el total de pasivos y activos financieros, siendo, por lo tanto, menor que la anterior. En el caso del Estado, la deuda neta no llega a los 13 billones de pesetas, frente a los 17 de deuda bruta, que figura en el cuadro 1. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la deuda neta, probable-

mente, sea algo inferior a los 86 mil millones de pesetas, reconocidos, en principio, como deuda bruta.²

La deuda presupuestaria, o formal, viene a ser la acumulación de los déficit, aprobados en sucesivas leyes presupuestarias. La deuda informal, por el contrario, es el conjunto de obligaciones de pago, contraídas al margen o en exceso del presupuesto, y su magnitud, relativa a la deuda presupuestaria, no deja de ser un índice del grado de disciplina y de obediencia del Gobierno al Parlamento o Asamblea Regional. En el caso de la C. A. de Cantabria, la deuda presupuestaria, incluyendo el año 1991, es de 53 mil millones de pesetas; el resto hasta los 86 mil millones es, por lo tanto, deuda informal.

Finalmente, la deuda de esta C. A., formalizada con instituciones financieras (mediado el año 1991), es, ligeramente, superior a los 57 mil millones de pesetas, quedando algo más de 28 mil millones de obligaciones de pago, pendientes de ejecución por falta de encaje financiero. La existencia de una parte de la deuda real, con dificultades de instrumentación financiera, es un índice claro de que se ha sobrepasado el límite de crédito establecido por el sector financiero.³

2. Deuda pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria: algunos datos y comentarios

En esta sección se analiza el endeudamiento presupuestario de esta Comunidad, comparándolo con el de las demás Comunida-

(2) La información de que se dispone no es, sin embargo, muy clara en este punto. En este sentido, se echa en falta la **existencia** de **Cuentas de Activos y Pasivos Financieros**, claras y públicas, tal como se **encuentran** en **otras Comunidades Autónomas**.

(3) Con la posterioridad a la elaboración de este trabajo, el Banco de España y FEDEA han publicado sendos estudios sobre el endeudamiento y la financiación de las Comunidades Autónomas, referidos en el texto como Banco de España (1991-b) y Bel i Queralt (1991). Básicamente, estos trabajos, abundantes en detalles y estadísticas sobre las distintas Comunidades Autónomas, corroboran las conclusiones, aquí extraídas, sobre el endeudamiento de Cantabria y no serán objeto de una referencia minuciosa. El lector interesado puede consultarlos con más cuidado. Hay, sin embargo, una diferencia importante que conviene advertir: las cifras de endeudamiento recogidas en estos trabajos subestiman, **claramente**, la **deuda real** de Cantabria, al tratarse de cifras presupuestarias o corresponder a lo que hemos llamado deuda formalizada en instrumentos financieros. Además, el concepto de **Obligaciones (netas) Pendientes de Pago** que aparecen en el estudio del Banco de España no se corresponde (al menos en cifras) con nuestro concepto de Deuda Informal.

des Autónomas, sobre todo con las de tamaño semejante. Asimismo, se comprueba si se ha rebasado o no el límite establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por último, se muestra la estructura de la deuda real que está formalizada en el sector financiero.

Previamente, se recuerda la dimensión económica de Cantabria en relación a la economía nacional, a fin de tener un criterio básico que permita enmarcar, de forma razonable, el tamaño relativo de la deuda pública de esta Comunidad.

2.1. La dimensión económica de Cantabria

La dimensión relativa de Cantabria, dentro de la economía nacional, podría cifrarse, aproximadamente, en un 1,3%, de acuerdo con su participación en determinadas macromagnitudes, como el producto interior bruto (PIB), la población natural y ocupada, y los depósitos y créditos bancarios, tal como se muestra en el cuadro 2. Por otra parte, la menor participación del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el global del conjunto de CC. AA. del Estado español refleja, simplemente, el hecho de que hay algunas Comunidades con mayores competencias de gasto.

Si se acepta que el porcentaje 1,3% representa la magnitud relativa características de Cantabria, habrá de concluirse que tanto los créditos bancarios al sector público como la deuda pública de la C. A. sobrepasan, con creces, este porcentaje, poniendo de manifiesto que la deuda por habitante, por empleado, por peseta producida y por pesetas depositada en el sistema bancario es mucho mayor en esta Comunidad que en el resto del territorio nacional.

2.2. El endeudamiento presupuestario

La historia presupuestaria de la C. A. de Cantabria se muestra, en parte y en sus últimos años, en los cuadros 3, 4 y 5.

La información del cuadro 1 pone de manifiesto el enorme crecimiento del presupuesto de esta Comunidad durante el periodo 1985-90. En relación al PIB regional, este crecimiento significó un alza desde casi el 4% en el año 1985 hasta el 7,5% en 1990. Esta expansión autonómica se ha frenado, sin embargo, en 1991. En el presupuesto de este año, los ingresos corrientes y, sobre todo, los gastos en capital se han reducido significativamente. Este enfriamiento presupuestario no parece ajeno al fuerte proceso de endeudamien-

to y a la consiguiente evolución de las cargas financieras. Obsérvese que sólo en términos presupuestarios (la deuda real es mucho mayor, como ya se ha advertido) la deuda autonómica, calculada como acumulación de los sucesivos déficit, representó en 1990 el 6,5% del PIB regional, mientras que sus cargas financieras se aproximaban también al 1%. Estos *ratios*, previsiblemente al alza en 1991, son mucho mayores que los registrados a nivel nacional.⁴

CUADRO N.º 2

Datos macroeconómicos de Cantabria

PRODUCTO INTERIOR BRUTO (1990) (Miles de millones)	659,1	(1,29)
POBLACION (1990)	534872	(1,3)
POBLACION OCUPADA (1990)	161400	(1,3)
DEPOSITOS BANCARIOS (1990) (Miles de millones)	483	(1,3)
CREDITOS BANCARIOS (1990) (Miles de millones)	347,3	(1,1)
(Créditos al Sector Público)	36,2	(2,5)
PRESUPUESTO DE LA C. A. (1991) (Miles de millones)	49,9	(0,96)
DEUDA TOTAL DE LA C. A. (1991) (Miles de millones)	86,08	(3)*

* % sobre el total de pasivos financieros del conjunto de Administraciones Territoriales. En 1986 la deuda municipal de Cantabria era el 1,3 del total nacional.

Fuente: Boletín de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria e Información de la Diputación Regional de Cantabria.

(4) De acuerdo con el Banco de España (1991-a), el nivel de acumulación de los *déficit*, registrados en el período 1981-1990 para el conjunto de Comunidades Autónomas representó en 1990 el 2,2 % del PIB nacional, mientras que los intereses pagados netos se situaron en torno al 0,16 %.

CUADRO N.º 3**Historia presupuestaria reciente**

(Millones de pesetas corrientes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PRESUPUESTO	13763	22792	25424	32120	41111	49828	49911
GASTOS EN CAPITAL	7408	9632	10750	14216	18638	20396	12959
(Inversiones)	(6770)	(8064)	(8627)	(12081)	(15710)	(17184)	(9842)
INGRESOS CORRIENTES	8855	14340	17937	21304	24932	34529	33722
(Ingresos netos)							(26127)
GASTOS FINANC.	897	1734	1514	2275	3849	6450	8319
(Intereses)	(564)	(933)	(1088)	(1658)	(3181)	(5704)	(7790)
DEFICIT	932	3127	3563	6565	8581	11541	12158
DEUDA	7910	11037	14600	21165	29746	41287	53445

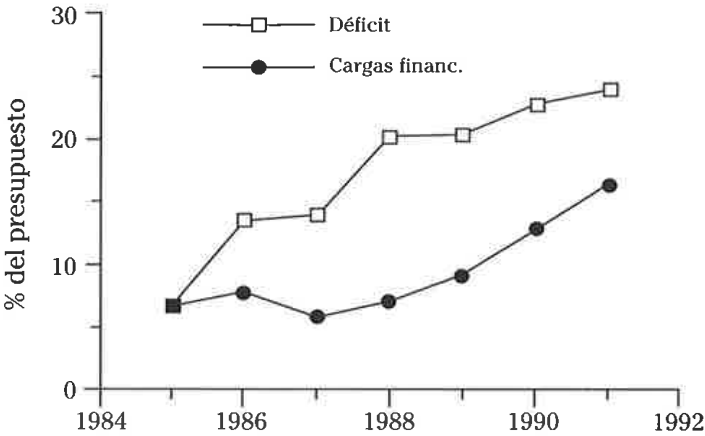
Fuente: Diputación Regional de Cantabria**CUADRO N.º 4****Estructura presupuestaria reciente**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PRESUPUESTO	100	100	100	100	100	100	100
GASTO EN CAPITAL	53,8	42,2	42,2	44,2	45,3	40,9	25,9
(Inversiones)	(49,1)	(35,3)	(33,9)	(37,6)	(38,2)	(34,4)	(19,7)
INGRESOS CORRIENTES	64,3	62,9	70,5	66,3	60,6	69,2	67,5
(Ingresos netos)							(52,3)
CARGAS FINANC.	6,5	7,7	5,9	7,08	9,3	12,9	16,66
(Intereses)	(4,1)	(4,1)	(4,2)	(5,1)	(7,7)	(11,4)	(15,6)
DEFICIT	6,7	13,7	14	20,4	20,8	23,1	24,3
DEUDA	57,4	48,8	57,4	65,8	72,3	82,8	107

Fuente: Diputación Regional de Cantabria

FIGURA 1

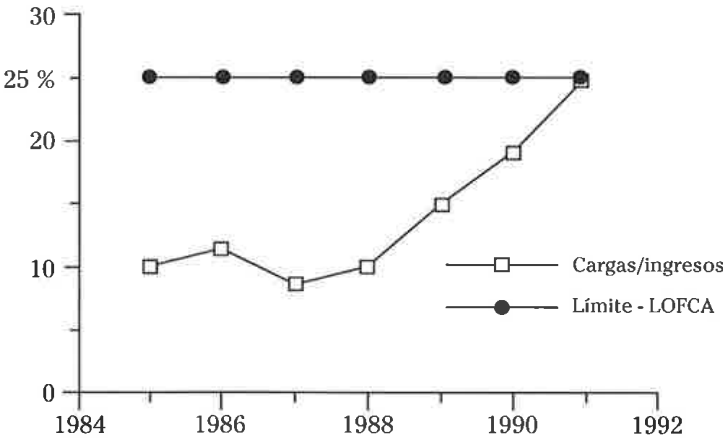
Déficit y cargas financieras



Fuente: Diputación Regional de Cantabria.

FIGURA 2

Relación entre cargas financieras e ingresos corrientes brutos



Fuente: Diputación Regional de Cantabria.

Complementariamente, la evolución de la estructura presupuestaria de la C. A. de Cantabria, aquí relevante, se muestra en el cuadro 4. En él se puede observar que el esfuerzo en gastos en capital (inversiones y transferencias) ha sido, aparentemente, notable hasta 1990, dedicándose en promedio durante los años 1985-90 casi el 45% del gasto total presupuestado.

Este porcentaje, sin embargo, se ha reducido casi a la mitad en el presupuesto de 1991. Por otra parte, las magnitudes relativas de las cargas financieras (intereses y amortizaciones), de los déficit (necesidades de financiación) y de sus niveles de acumulación (deuda) han evolucionado al alza, tal como se ilustra en las figuras 1 y 3. Especialmente preocupantes son los porcentajes que alcanzan estos conceptos en el presupuesto del año 1991: las cargas financieras, en su mayoría intereses, exceden del 16% del gasto total, el déficit representa el 24,3% del presupuesto, mientras que la deuda presupuestaria es ya mayor que el valor de éste.

Tres cuestiones merecen ser, especialmente, analizadas: ¿Cuán diferente ha sido Cantabria en relación a otras Comunidades Autónomas? ¿En qué medida se cumple el límite de endeudamiento fijado por la LOFCA? ¿Cómo explicar la diferencia entre la deuda real, reconocida, y la presupuestaria?

Comunidad Cántabra *versus* otras Comunidades Autónomas

Resulta esclarecedor comparar algunas pautas presupuestarias de la Comunidad de Cantabria con las de otras Comunidades Autónomas (CC. AA.). En este sentido, conviene distinguir entre distintos grupos de CC. AA.: el conjunto de todas ellas, el subconjunto cuyas competencias están regidas por el artículo 143 de la Constitución, y el grupo de CC. AA. pequeñas que incluye a Cantabria, Asturias, Murcia y La Rioja. Indudablemente, la base de comparación más interesante es este último grupo. En cualquier caso, el cuadro 5 recoge información pertinente, mostrando porcentajes de participación, promedios de los años 1987-89, de la C. A. de Cantabria en determinados conceptos presupuestarios de los diferentes grupos.

Tres resultados destacan en esta comparación:

1. Los porcentajes de participación de Cantabria en los agregados de intereses financieros y de déficit es mayor, en todos los ca-

sos, que el porcentaje de participación en el presupuesto agregado, considerado como porcentaje de referencia, lo cual permite afirmar que el endeudamiento cántabro fue, relativamente, más intenso que el presupuestado en el resto de CC. AA. del Estado, con independencia de su agrupación. Ahora bien, esta diferencia se atenúa, cuando la comparación se hace con el grupo de pequeñas Comunidades. Entre éstas, Murcia y Asturias, por este orden, siguen a Cantabria en los índices de endeudamiento.

CUADRO N.º 5

Comunidad de Cantabria *versus* otras CC. AA.

(% de participación de la C. A. de Cantabria/Medias de los años 1987-89)

	TOTAL CC. AA.	CC. AA.-ART. 143	CC. AA. PEQUEÑAS
PRESUPUESTO	1,0	5,2	23,9
G. DE CAPITAL	1,8	5,2	24,4
AHORRO BRUTO	1,2	4,8	19,2
INTERESES FINANC.	3,0	10,4	29,9
DEFICIT	3,1	8,1	31,1

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria

2. En general, basándose en el mismo criterio comparativo, no se puede descartar que el esfuerzo presupuestario de capitalización ha sido, en el trienio considerado, algo más intenso en Cantabria que en el resto de CC. AA., especialmente las más pequeñas. Sin embargo, esta diferencia no compensa, ni por lo tanto explica, la anterior. El Banco de España (1991-b) corrobora también esta última conclusión, mostrando que el endeudamiento adicional por peseta invertida a lo largo del periodo 1987-1990 ha sido, con las excepciones de Madrid y Murcia, mucho más alto en Cantabria que en el resto de las Comunidades Autónomas.

3. La comparación entre los porcentajes de participación en el ahorro y en el presupuesto es, en este sentido, reveladora: en relación al conjunto de CC. AA., regidas por el art. 145, y en especial a

las más pequeñas, los presupuestos de Cantabria se han mostrado menos austeros o ahorradores, lo cual no deja de sugerir que el mayor endeudamiento de esta Comunidad ha podido deberse, en parte, a un mayor gasto corriente.

El nivel de endeudamiento de Cantabria y la LOFCA

La LOFCA, en el artículo 14 cuyo texto se adjunta en el cuadro 6, regula las posibilidades de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. En este artículo se establece, como límite de tolerancia de nuevos endeudamientos, que las cargas financieras no excedan del 25% de los ingresos corrientes. Es claro que, incluso interpretando muy laxamente los ingresos y las cargas financieras computables, el endeudamiento de la C. A. de Cantabria se ha situado ya en este límite, como se ilustra en la figura 2. Ahora bien, con una interpretación más estricta y acorde con el espíritu de la Ley, hay que reconocer que el límite se ha sobrepasado ampliamente. Así, si se consideran sólo los ingresos netos, o imputables a la Diputación Regional, que no incluyen los Fondos Nacionales de Cooperación Municipal (de los que la Diputación es mero agente intermediario) y los tributos locales asignados a los Municipios, el porcentaje que suponen las cargas financieras se acerca al 32%. Asimismo, de computar las cargas financieras con criterios de consolidación de la Diputación Regional y sus empresas regionales (CANTUR Y GEMACASA), dicho porcentaje sería todavía mayor. Por añadidura, habrá de aceptarse que, si se reconocen intereses en la llamada deuda informal, el incumplimiento del requisito legal sería mucho más estridente.

Respecto a las demás Comunidades Autónomas, ninguna alcanza el límite del 25%, siendo Madrid con el 20%, Murcia con el 18,8% y Asturias con el 14,6% (porcentajes calculados sobre los ingresos netos) las Comunidades más cercanas a dicho límite, tal como se muestra en Bel i Queralt (1991).

Deuda presupuestaria *versus* Deuda real

La deuda presupuestaria o formal (53.445 millones de Ptas.) es, ostensiblemente, menor que la deuda real reconocida por la Diputación Regional de Cantabria que con una cifra de 86.084 millo-

nes de Ptas. casi dobla el presupuesto de 1991.⁵ Obviamente, esta cifra de deuda real agrava, dramáticamente, las consideraciones anteriores sobre el endeudamiento presupuestario. La figura 3 muestra una posible evolución de la deuda informal o extra-presupuestaria.

CUADRO N.º 6

El endeudamiento legal de las Comunidades Autónomas

(Texto de la LOFCA, artículo 14)

1. Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo que se establezca en el número 4 del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

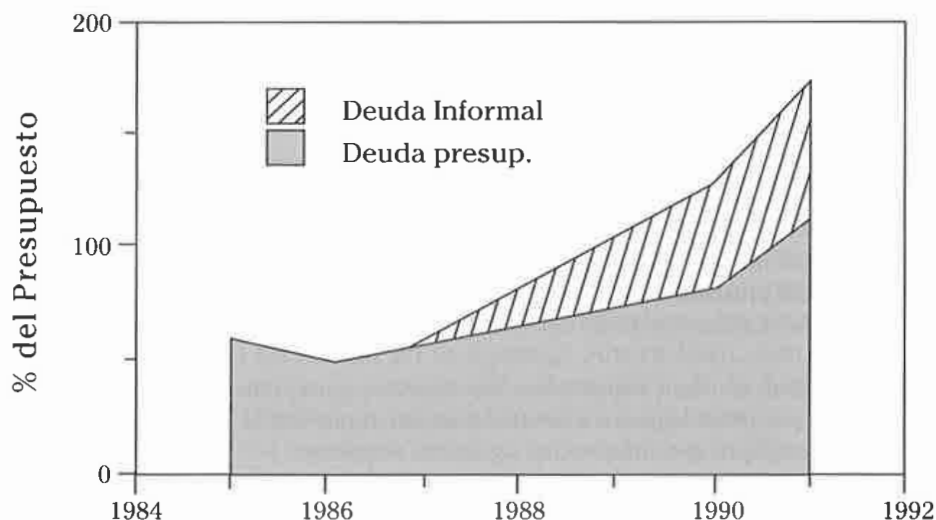
b) Que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado.

(5) Esta cifra de deuda real está reconocida en un documento interno de la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto de la Diputación Regional de Cantabria, elaborado con fecha de 3/7/1991 por el Consejero saliente.

FIGURA 3**Deuda presupuestaria e informal**

La Ley de Crédito Extraordinario del 22 de marzo de 1991, aprobada por la Asamblea Regional de Cantabria recoge algunas explicaciones de la génesis de esta deuda informal. Entre éstas destacan las siguientes:

- La utilización atípica de la empresa pública "Cantur, S. A."
- La utilización del Leasing
- Una presupuestación indebida o poco razonable de los ingresos
- La adquisición de compromisos de gastos de carácter pluri-anual.

2.3. La estructura financiera de la deuda

La estructura de la deuda real de la C. A. de Cantabria se muestra en el cuadro 7. Los distintos porcentajes se basan en la informa-

ción de auditoría interna realizada a la Diputación Regional en diciembre de 1990. Los aspectos más relevantes son los siguientes:

En primer lugar, la deuda formalizada mediante instrumentos financieros representa sólo el 66,3% del total. Esto implica, por una parte, que las cargas financieras serán mucho más altas que las presupuestadas y comentadas, anteriormente, conforme se vaya encajando en el sector financiero la parte de deuda todavía no formalizada. Por otra parte, el mero hecho de que un 33,7% de la deuda no se pueda instrumentar financieramente evidencia la gravedad de la situación.

CUADRO N.º 7

Estructura de la deuda de la C. A. de Cantabria

(86.084 millones de pesetas a 3/7/1991)

	FORMALIZADA (66,31%)	NO FORMALIZADA (33,69%)
PLAZO VENCIMIENTO:		
–Largo	83,64	
–Corto	16,36%	
INSTRUMENTACION:		
–Créditos y Préstamos	82,20%	
–Pagarés	14,90%	
–Leasing	2,900%	
INSTITUCIONES FINANC.*		
–B. América	38,30%	
–B. Santander	22,20%	
–Banesto	18,60%	
–B. Europeo de Finanzas	11,10%	
–B. Crédito Local	6,400%	
–Otros	3,400%	
INSTITUCIONES PUBLICAS		
–Diputación Regional	89,70%	
–Cantur	9,400%	
–Gemacasa	0,900%	

*Porcentajes de participación a 31/12/1990

Fuente: Diputación Regional

En segundo lugar, la mayor parte de la deuda está estructurada a largo plazo, con un periodo de vencimiento comprendido entre los años 1993-2004, lo cual no deja de ser un alivio financiero a corto plazo. Además, una parte importante de la misma está sometida a tipos de interés variable, lo cual es favorable ante las expectativas de menores tipos futuros. Llama la atención, sin embargo, el alto porcentaje de deuda instrumentada a corto plazo, mayor que el normalmente necesario para atender la dinámica de tesorería.

En tercer lugar, sorprenden por atípicas las utilizaciones del Leasing y de Pagarés. Parte de estos últimos vencen a largo plazo. Por ello y por ser de cuón cero u operar “al descuento”, permiten retrasar también los pagos de intereses. Destaca el predominio del crédito bancario y la inexistencia de títulos de deuda pública, con el efecto negativo de minoración del PNB de Cantabria, al escaparse de esta Comunidad Autónoma a través del sistema bancario los intereses de la deuda pública.⁶ Asimismo, a finales de 1990, la Diputación estaba comprometida con avales (de riesgo urgente) a distintas empresas por un valor superior a 1.000 millones de pesetas.

En cuarto lugar y en relación a las instituciones financieras que absorben la deuda, merecen destacarse dos hechos: la ausencia de Caja Cantabria y la involucración del B. Europeo de Finanzas. Este banco, de escasa tradición y volumen de negocio, tiene comprometida una parte significativa de su activo total en la deuda de Cantabria. De hecho, es la entidad que en los últimos años más facilidades financieras ha dado, aunque también a tipos de interés más altos, siendo la que más participa en el Leasing y los Pagarés. Por otra parte, y al contrario de lo que se observa en las demás Comunidades Autónomas, la Caja de Ahorros de esta región no tiene participación alguna en las finanzas de la Diputación cántabra. El Banco de Santander y el Banco Español de Crédito, las otras dos instituciones de mayor implantación en Cantabria, participan sólo con el 22% y 18%, respectivamente, debido en gran medida a créditos formalizados a mediados de 1988 y principios de 1989. Como desta-

(6) Como se sabe, una de las diferencias entre el PIB (producción generada dentro de la región) y el PNB (producción imputable a los residentes en la región) es el flujo neto de las rentas de capital y trabajo pagadas y recibidas por la región al y del exterior. En la medida en que los intereses de la deuda pública se filtran hacia el exterior de Cantabria, a través del sistema bancario, la renta regional de esta Comunidad se aminora. Conviene advertir en este sentido que los Intereses presupuestados en 1991 representan casi el 1,2% del PIB de Cantabria registrado en 1990.

camos en otro trabajo sobre el sector financiero cántabro (Pérez de Villarreal, 1992), estas instituciones han sido, y siguen siendo, de las más solventes del sistema bancario español. Su escasa participación en las finanzas públicas de Cantabria *versus* el reciente protagonismo del Banco Europeo de Finanzas no deja de ser, asimismo, revelador de la delicada situación financiera de la Diputación Regional: ésta se ve obligada a recurrir a instituciones crediticias marginales.

Por último, hay que destacar la atípica participación de Cantur, S. A., en la deuda de la C. A. de Cantabria. Su deuda, por encima de los cuatro mil millones, estructurada mayoritariamente a corto plazo mediante Pagarés, no se corresponde con su volumen de explotación, en torno a los trescientos millones de pesetas.

3. Conclusiones y reflexiones finales

Concluimos, diagnosticando brevemente la situación financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria y proponiendo, reflexivamente, una posible estrategia de saneamiento financiero.

Diagnóstico

Al margen de posibles irregularidades, o incumplimiento de requisitos de la LOFCA, cuya valoración rigurosa excede de nuestra capacidad,⁷ parece innegable, al menos desde criterios económicos, que la actual dinámica de endeudamiento de la C. A. de Cantabria es insostenible y contraproducente. Es insostenible porque el total de intereses, realmente, devengados (formalizados y no formalizados) representará, pronto, cerca del 50% de los ingresos corrientes netos (de tributos locales ajenos y FCM), lo cual conllevará serias

(7) El artículo 14 de la LOFCA es ambiguo en algunos puntos, como los que se refieren a los ingresos corrientes y cargas financieras computables a efectos del límite del 25%, su ámbito de aplicación y los instrumentos crediticios tolerados. Así, no se establece, explícitamente, que los ingresos corrientes computables deban entenderse netos de los recursos locales ajenos (los FCM) ni que las cargas financieras deban computarse sobre bases consolidadas. ¿Están también sometidas al artículo 14 las empresas regionales públicas o semipúblicas? Tampoco está claro que la fórmula del *leasing* y la instrumentación del crédito mediante pagarés bancarios estén desautorizados.

A tenor de lo evidenciado en el caso de Cantabria, no hay duda de que el Gobierno regional ha sabido explotar estas ambigüedades.

dificultades para cubrir no ya determinadas transferencias corrientes y gastos de capital sino incluso capítulos importantes del llamado gasto fijo o indispensable (en personal, compras corrientes de bienes y servicios, y amortizaciones). Es contraproducente, porque el sistema bancario es ya consciente del problema y se muestra reticente a colaborar, excepto en el caso de algunas instituciones aventureras.⁸ De hecho, hay un porcentaje importante de obligaciones de pago que el sistema bancario se resiste a financiar. En estas condiciones, continuar es acelerar la espantada.

Aspectos especialmente preocupantes son la magnitud de la deuda extra-presupuestaria o informal, la facilidad con que aparentemente se ha generado y su escasa transparencia. Este descontrol, fácil y opaco, siembra de dudas cualquier programación financiera, desencadenando la desconfianza del sector bancario y contribuyendo, crucialmente, a erosionar la imagen, como deudor, de la hacienda autonómica cántabra.

En relación a las demás Comunidades Autónomas, el endeudamiento de Cantabria desborda cualquier referencia o valor medio, incluso cuando la comparación se restringe a cifras oficiales y al grupo de Comunidades Autónomas más pequeñas. Como ya se ha advertido, las comparaciones que se recogen en los recientes trabajos del Banco de España y de FEDEA no tienen en cuenta la deuda opaca de Cantabria y, en consecuencia, están sesgadas a la baja. A pesar de ello, esta Comunidad se sale de los distintos *ratios* de endeudamiento promedios. Por otra parte, aunque es cierto que las Comunidades grandes, en general con más recursos, se han endeudado relativamente menos que las Comunidades pequeñas, entre las que se incluye Cantabria, no menos cierto es que los *ratios* de endeudamiento de esta Comunidad siguen siendo los más altos dentro de este grupo, seguidos a distancia por los de Murcia y Asturias. Además, hay indicios de que este mayor endeudamiento relativo de Cantabria se debe, en parte, a una menor austeridad en el gasto corriente y no sólo a esfuerzos en inversión real.

Por último, el problema del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, en general, y de Cantabria, en particular, tiene ingredientes de un típico problema de *moral hazard*. Este tipo de problema, frecuente en el mundo del seguro, consiste en que una de las partes de un contrato tiene incentivos, en virtud del propio con-

(8) En el otoño de 1991, una vez finalizado este trabajo, el Banco Europeo de Finanzas fue intervenido por el Banco de España e ingresado en el Fondo de Garantía de Depósitos para Establecimientos Bancarios.

trato, para abusar y/o ser negligente. En el caso del seguro de incendios, por ejemplo, el asegurado, al sentirse cubierto, se despreocupa, no toma medidas preventivas y aumenta, en consecuencia, el riesgo de incendio. En nuestro caso, las LOFCA con sus requisitos ambiguos, por una parte, y con su escasa (por no decir nula) capacidad sancionadora, por otra, ha podido propiciar la aparición de abusos en forma de endeudamientos exagerados, sobre todo al amparo de cierta confianza de los Gobiernos autonómicos en la providencia del Estado, confianza suscitada, en parte, por el propio Gobierno central al encajar en el pasado determinadas deudas municipales. Los problemas de *moral hazard* suelen corregirse incorporando a los contratos y a las reglas de juego elementos de corresponsabilidad y colaboración, como se muestra en el caso de los seguros.

Política de Saneamiento Financiero

El diagnóstico que se acaba de hacer sobre la situación financiera de la Comunidad de Cantabria, aún siendo muy grave, no es sin embargo catastrófico. La experiencia internacional en casos de reflotamiento de regiones y países altamente endeudados, arbitrada por el FMI, permite avivar cierta esperanza de solución. Para ello es preciso poner en práctica reglas de juego, análogas a las ya experimentadas en estos países con éxito a largo plazo, aunque no exentas de sacrificio a corto plazo.

En concreto, parece inevitable la búsqueda de un gran pacto financiero e institucional que contemple:

- La restauración de la confianza financiera mediante el abandono de actitudes, comportamientos y operaciones atípicas. Inicia-tivas más respetuosas con la actual regulación financiera son, en este sentido, extraordinariamente oportunas. A modo de contraejemplo, conviene recordar que la actitud populista y rebelde de Alan García en el caso de Perú resultó ser a la larga enormemente contraproducente.

- La formalización de la deuda pendiente mediante fórmulas financieras que retrasen los pagos de intereses y las amortizaciones, condicionada a programas presupuestarios de mayor austeridad y disciplina.⁹ Una vez más, es oportuno recordar la política “condicio-

(9) A finales de 1991, la Diputación Regional de Cantabria elaboró un Plan de Ordenación Económica para paliar el problema de la deuda regional. Recientemente, en la primavera de 1992, el Ministerio de Economía ha negado su aprobación a este Programa tildándolo de ingenio y poco riguroso.

nada” de ayudas y de renegociación de la deuda puesta en práctica por el FMI en los países endeudados del tercer mundo. El objetivo de los “condicionantes”, a veces tan onerosos socialmente, no es sino obligar a los países en cuestión a colaborar y coasegurar la operación de saneamiento financiero. En esta vertiente, parece inexcusable el reencuentro con las instituciones crediticias de mayor implantación local, como Caja Cantabria, Banco de Santander y Banesto.

– La búsqueda de nuevas fuentes de financiación oficial, tanto nacionales (retorno al FCI) como europeas (FEDER), de los planes de inversión y equipamiento social, así como la emisión, con este mismo propósito, de títulos de deuda pública *ad hoc* que inviten a asumir cierta corresponsabilidad financiera. En este sentido, iniciativas, como la del Fond-Valencia puesta en marcha recientemente por el Gobierno valenciano, pueden ser muy útiles.

– Una revisión, sin demora y sin perjuicios, de la LOFCA, que permita, por un lado, fórmulas de financiación de las CC. AA. más flexibles y cercanas a las técnicas modernas de ingeniería financiera y que promueva, por otro, la corresponsabilidad fiscal. Iniciativas prudentes para establecer ciertos recargos fiscales en algunas impuestos ya existentes o introducir alguno nuevo, difícil de evitar, como es el caso del impuesto sobre combustibles derivados del petróleo introducido con éxito en la Comunidad de Canarias, deberían ser estudiadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DE ESPAÑA (1991-a): *Cuentas Financieras de la Economía Española (1981-1990)*.

BANCO DE ESPAÑA (1991-b): "Endeudamiento de las Comunidades Autónomas". *Boletín Económico*, julio y agosto.

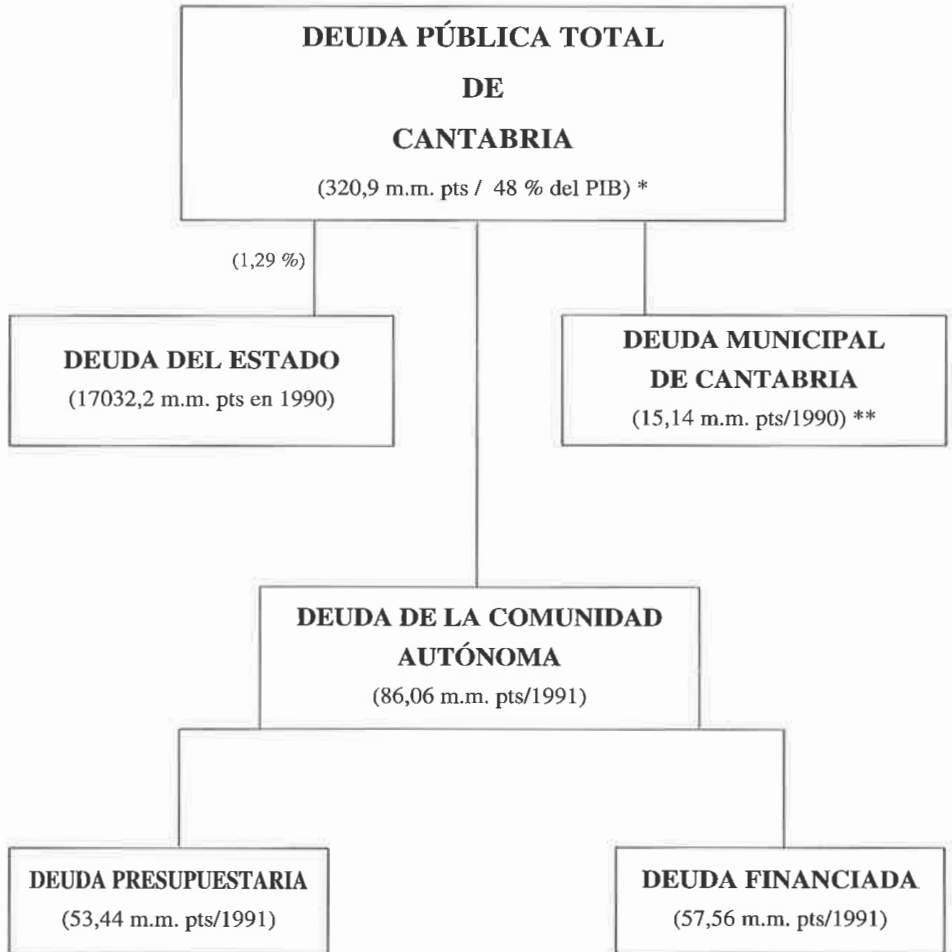
FIES (1987): "La nueva era de la deuda pública en España". *Rev. Papeles de Economía Española*, n.º 33 (Monografía), CECA.

BEL I QUERALT, G. (1991): "La Financiación de las Comunidades Autónomas". *Cuadernos de Economía y Finanzas*, n.º 4 (Monografía), FEDEA.

PEREZ DE VILLARREAL, J. M. (1992): "El sector financiero en Cantabria", en *Economía de Cantabria*, de próxima publicación en la revista Papeles de Economía Española, serie de trabajos Economía de las Comunidades Autónomas, edit. FIES-CECA.

CUADRO 1

Panorama General de la Deuda Pública de Cantabria



* Aproximación, meramente, didáctica.

** Estimación propia a partir de datos de intereses.

LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA REGIÓN. ¿UN LÍMITE A LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO?

Pedro Gómez Portilla

Dr. Ingeniero de Caminos

Dep. Geografía, Urbanismo y O. Territorio

Universidad de Cantabria

1. Introducción. 2. Cantabria. Región periférica. 3. Referencias a la herencia del pasado. 4. Las infraestructuras cántabras en el contexto suprarregional. 5. Los corsés al desarrollo regional. –Referencias bibliográficas–.

1. Introducción

Al plantearse si las infraestructuras suponen un límite a las posibilidades de desarrollo de la región de Cantabria, un primer paso necesario ha de ser la superación de los tópicos manejados de forma habitual tanto en el discurso político como en el periodístico, e incluso, en algunas de las propuestas que se recogen en diferentes documentos elaborados en los últimos años en relación con los programas, directrices y estrategias de desarrollo regional para Cantabria.

Ello nos lleva a definir un contexto previo de referencia en el que se incluyen algunas consideraciones mínimas a tener en cuenta en un análisis de posibilidades:

– Las infraestructuras se incluyen entre los factores básicos que determinan la configuración del modelo económico regional y vinculan la organización del sistema territorial. Entre estos elementos determinados cabe incluir diferentes tipos de infraestructura, ya sean hidráulicas, de tipo energético, o vinculadas al sistema de transportes, que tienen diferentes niveles de determinación en función de las características específicas del desarrollo regional.

En Cantabria es evidente la vinculación de algunos componentes del desarrollo regional con las infraestructuras hidráulicas y energéticas, habiéndose puesto de manifiesto en diferentes episodios de la evolución económica de la región, la existencia de efec-

tos limitadores concretos. El desarrollo industrial de la comarca de Torrelavega ha estado vinculado a posibilidades de aprovechamiento hidráulico del Saja y el Besaya (el trasvase Ebro-Besaya es una infraestructura fundamental para conseguir un mayor nivel de desarrollo), al igual que el desarrollo urbanístico y turístico en los asentamientos costeros está vinculado a las posibilidades de abastecimiento de los núcleos urbanos (es trascendente la implementación de los planes hidráulicos en los asentamientos turísticos). De igual manera, las posibilidades de desarrollo del sector primario (ganadería) están ligados directamente a los programas de electrificación del medio rural.

En un sistema económico regional como el de Cantabria, en el que participan activamente estos sectores señalados, no cabe duda que existe una relación de dependencia con las infraestructuras hidráulicas y energéticas. Pero esta dependencia es aún mayor en relación con el sistema de infraestructuras de transporte, bien sea terrestre, aéreo o marítimo, por las especiales condiciones de perifericidad geográfica, económica e infraestructural de la región.

—Las infraestructuras de transporte son una condición “necesaria” pero no “suficiente” para el crecimiento económico y la consolidación del desarrollo regional. La “necesidad” se entiende a diferentes niveles de funcionamiento del sistema territorial:

a) INTERCAMBIO de mercancías y personas. Enlaces, relaciones y contactos.

b) LOCALIZACIÓN de las diferentes actividades económicas en el espacio, en sus procesos de difusión en el territorio regional.

c) ARTICULACIÓN de los asentamientos urbanos e industriales entre sí y con el exterior de la región, favorecimiento de la movilidad urbana.

d) ACCESO a los recursos y potenciales del territorio regional.

La resolución de los corsés infraestructurales no es, sin embargo, condición “suficiente” para la consecución de los objetivos estratégicos de reactivación de la economía regional. Deben existir otros elementos dinamizadores que complementen los efectos positivos de creación de nuevas redes de infraestructuras de transporte. La puesta en activo de determinados recursos potencialmente atractivos para nuevas inversiones, la existencia de una potente iniciativa empresarial, la propiciación de condiciones ambientales favorables a la inversión productiva, la creación de una atmósfera en la que destaque la innovación tecnológica, son algunos de los elementos claves en las nuevas estrategias de desarrollo regional.

En cualquier caso, es preciso reconocer la importancia de los transportes y las comunicaciones para elevar las posibilidades de

integración de la región en los ejes de desarrollo comunitario y en consecuencia, la necesidad de superar las limitaciones y corsés que imponen las infraestructuras regionales. Por ello, en este trabajo vamos a centrarnos en la peculiar ubicación de Cantabria en relación con los principales ejes de transporte y los posibles efectos limitadores del sistema de transportes regional, teniendo en cuenta que las infraestructuras de transporte permiten superar los condicionantes impuestos por la orografía regional.

2. Cantabria. Región periférica

Cantabria es una región “periférica” en términos geográficos, por su ubicación en la cornisa cantábrica, lejos y al margen de la centralidad del territorio nacional, y por su desvinculación de las principales infraestructuras de transporte del país.

A la distancia de los centros de decisión económico y político y concretamente de la capitalidad, se une una mala accesibilidad a otros polos de desarrollo de la península. Esta mala accesibilidad se debe a factores endógenos, como la orografía, que son determinantes en la configuración del modelo territorial y el sistema de infraestructuras de transporte y a factores exógenos, relacionados con la marginalidad de Cantabria de decisiones políticas claves en la creación de las grandes infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, puertos) del siglo XX.

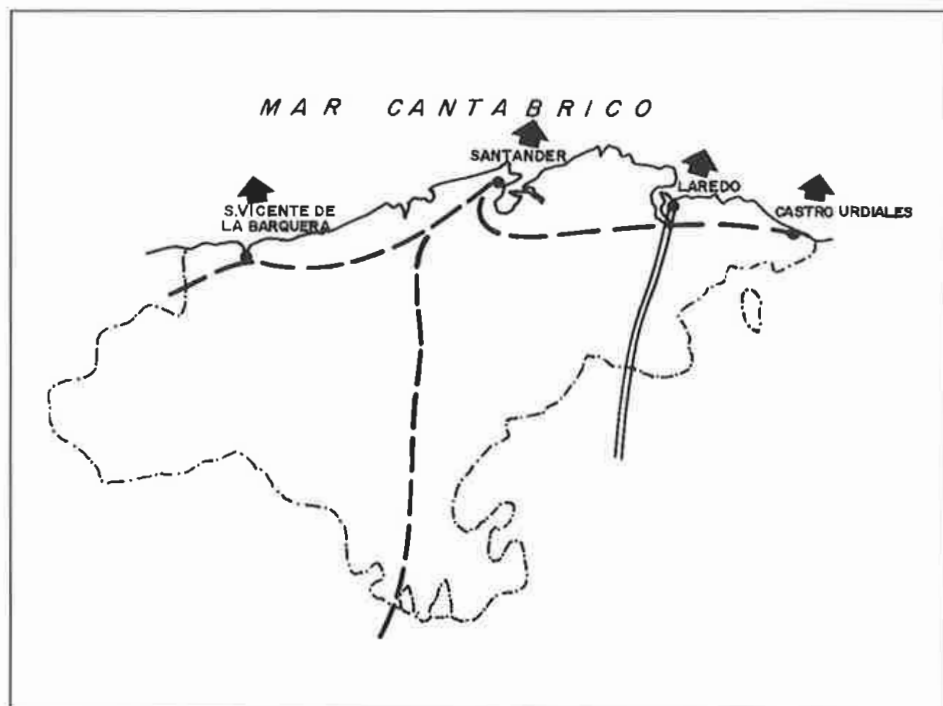
Cantabria es una región tipológicamente considerada como “cajón” territorial, por su peculiar situación en reacción con el sistema orográfico de la cornisa cantábrica. Encajada territorialmente por el sur, con la cordillera cantábrica (alturas de 1.000 metros) como límite difícil de superar por la proximidad a la costa (menos de 100 Km.) y el desnivel existente entre el mar y los puertos de montaña. Encajada asimismo en sus límites este y oeste por la prolongación de las estribaciones montañosas hasta el mar en la parte occidental (tramo Cabezón de la Sal-Unquera) y en la parte oriental (Castro-Urdiales). Estas tres barreras orográficas, más fácilmente superables en sentido longitudinal costero y con mayores dificultades en sentido transversal, dejan a Cantabria la salida al mar como primera solución, que debe apoyarse en la superación de los condicionantes topográficos con la construcción de infraestructuras de transporte apropiadas y adaptadas a las necesidades de una región periférica.

3. Referencias a la herencia del pasado

La superación de estas dificultades ha sido una constante del pasado y los diferentes episodios del desarrollo regional han estado vinculados a la construcción de determinadas infraestructuras de transporte. Llegados a este punto, puede empezar a constatar-se la “pugna” entre los diferentes puertos cantábricos para atraerse el tráfico de mercancías desde la meseta castellano-leonesa, el valle del Ebro y el área mediterránea y su vinculación con las alternativas de construcción de las necesarias infraestructuras de conexión.

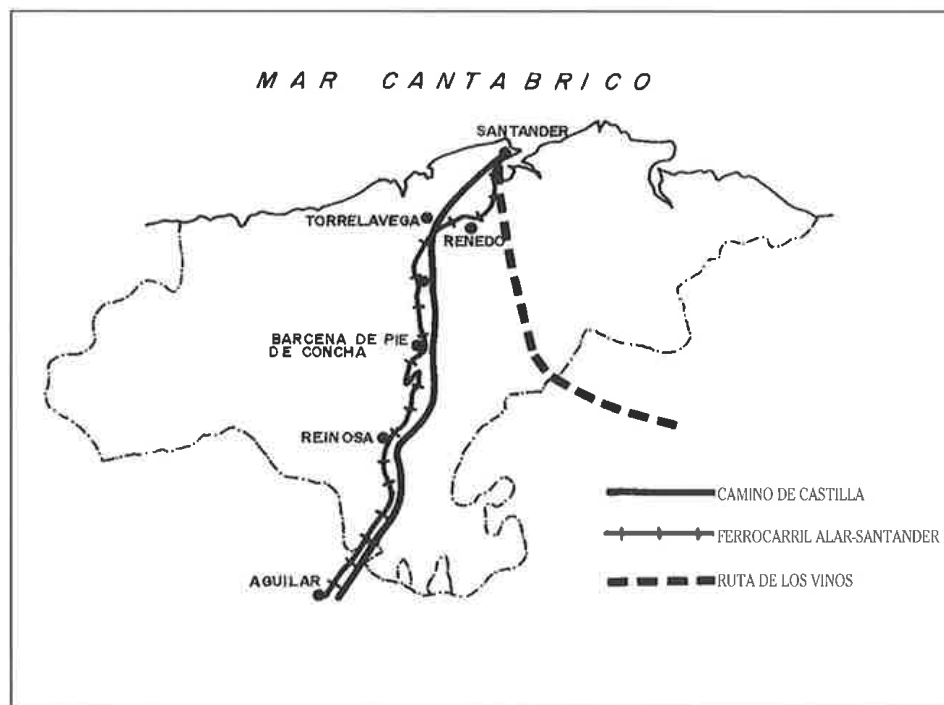
La pugna es, en principio, interior a la región, cuando el transporte marítimo estaba escasamente desarrollado (hasta el Siglo XVIII) y se establece entre los puertos de Santander y Laredo para el comercio de las “lanas”. La mayor vinculación con la corte de la villa de Laredo favorece que se construya el camino de Burgos a Laredo, que es la primera infraestructura de conexión de la región con el exterior.

FIGURA 1



La pugna mantenida durante siglos por los puertos de Laredo y Santander se decanta al final favorablemente para el de Santander, al crearse a finales del Siglo XVIII el consulado marítimo-terrestre y concederse a la villa de Santander el carácter de “Capital” de la provincia. Ello genera nuevas relaciones comerciales con las colonias americanas y la necesidad de nuevas infraestructuras de conexión con la meseta Castellano-Leonesa. Los privilegios otorgados al Puerto de Santander en relación con otros puertos de la cornisa cantábrica (v. g. Bilbao) favorecen su expansión como centro de intercambio de productos de la meseta y de las colonias y justifican la construcción de tres vías de conexión transversal: el camino de las harinas (1800) entre Santander y Palencia, por el valle del Besaya, la ruta de los vinos (1800-1830) entre Santander y Logroño, por el valle del río Asón, y el ferrocarril Santander-Alar (1866) que son las infraestructuras de transporte que, polarizadas en el puerto y ciudad de Santander, conectan la región con su entorno más próximos y el resto de la península.

FIGURA 2



Con el Puerto como referencia, a finales del S. XVIII y principios del S. XIX, se produce una mejora sustancial de las comunicaciones entre Santander y la meseta Castellana, abriéndose al hinterland mesetario la salida al mar por el puerto de Santander, en detrimento de otras alternativas en Asturias, País Vasco, que también pugnaban en este periodo por lograr atraer los tráficós mercantiles de la meseta y las colonias.

La pérdida de las colonias, el comienzo del proceso de industrialización y la transformación de las explotaciones ganaderas a finales del S. XIX marcan el comienzo de un nuevo proceso de pugna entre los puertos cantábricos que delimita un nuevo marco de relaciones de conexión interregional.

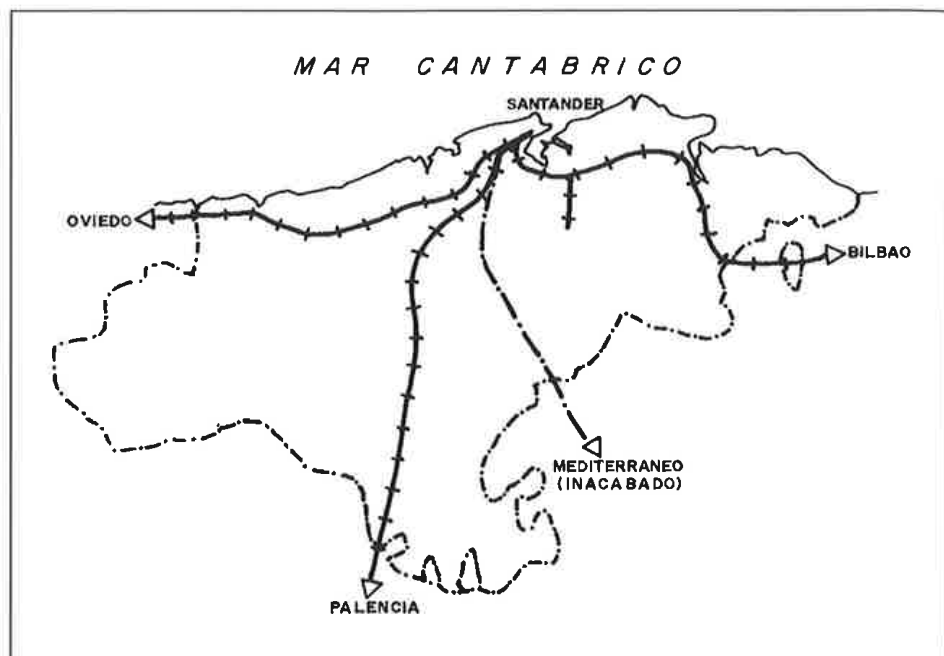
Tras el impulso dado a la red secundaria de carreteras que se apoya en el canal de comunicaciones del S. XVIII, se plantea la conexión ferroviaria de Santander con las regiones costeras longitudinales y el mediterráneo. La demanda de transportes hacia los polos económicos de la minería asturiana y la siderurgia vasca motiva la construcción de los ferrocarriles de vía estrecha Santander-Bilbao (1896) y Santander-Oviedo (1905). Al lado queda el fracasado proyecto del ferrocarril Santander-Mediterráneo (1959), para configurar algunos de los errores históricos en materia de creación de redes de infraestructuras.

Estos errores pueden sintetizarse en tres apartados esenciales:

- La exclusión de la línea litoral del cantábrico hasta Francia de la denominada red principal del país, a pesar de que, en su recorrido desde Galicia hasta Francia, podía unir, al menos, cinco de las líneas de carácter radial con origen en Madrid y destino la Cornisa Cantábrica. Esta posibilidad, basada en la Ley de Ferrocarriles de 1877, se consolida por la oposición de la compañía del ferrocarril Bilbao-Durango, preocupados por la competencia que podía suponer para este ferrocarril y para el puerto de Bilbao la construcción de un ferrocarril con ancho nacional desde Oviedo a Santander y Bilbao.

- La adopción del sistema de vía estrecha en los tramos Santander-Oviedo y Santander-Bilbao, que cortó las posibilidades de conexión con el Mediterráneo y vía Bilbao, nunca resueltas después por los diferentes proyectos alternativos de conexión con el Mediterráneo vía Burgos.

FIGURA 3

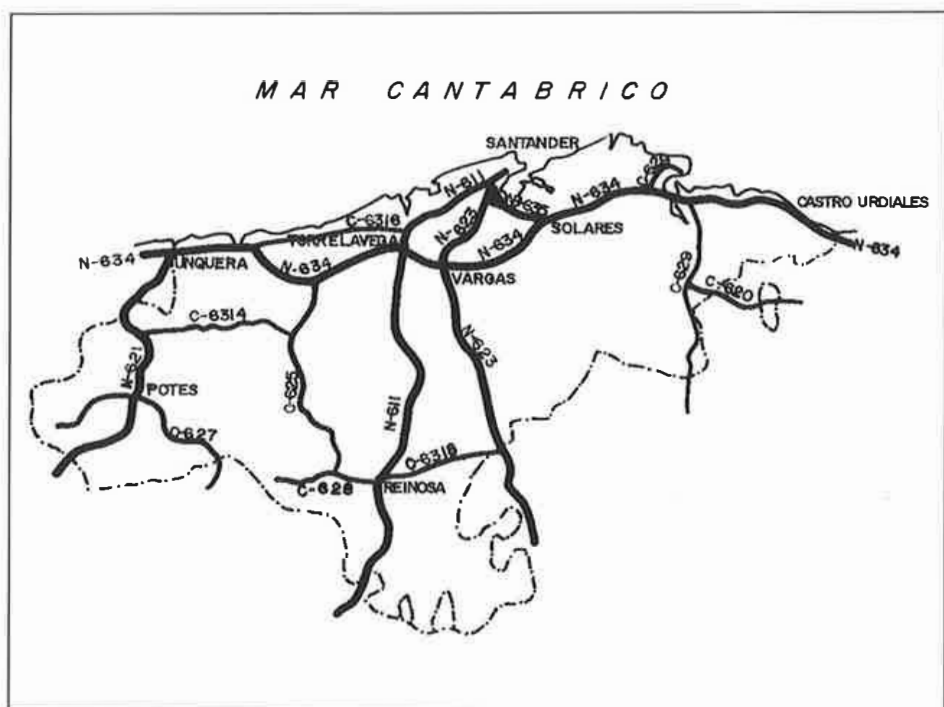


– La pérdida del hinterland mediterráneo, debida a la no terminación del trazado ferroviario, por indecisiones y la oposición de Bilbao, que pretendía conducir hacia su puerto el tráfico mediante la construcción del ramal Traspaderne-Bilbao.

A estos errores en la construcción de la infraestructura ferroviaria se sumará después una mala concepción de la construcción de carreteras. A la red de caminos construidos en el Siglo XIX y escasamente mejorados en la primera mitad del Siglo XX se aplica el Plan Redia, vinculado a las conexiones de carácter interregional, de forma desequilibrada y con escasa relación con el proceso de desarrollo económico de la cornisa cantábrica a partir de los sesenta. Desequilibrado, por cuanto sólo tiene incidencia real en las carreteras de la costa N-634 (San Sebastián-La Coruña) y transversal N-623 (Santander-Burgos), marginando las restantes vías de conexión interregional y escasa, por cuanto no implica grandes modificaciones de trazado (curvas de bajo radio y sin túneles ni viaductos para salvar las dificultades orográficas).

Las grandes inversiones de infraestructuras en la segunda mitad del Siglo XX se dirigen al País Vasco, con la construcción privada de la Autopista Vasco-Aragonesa y el abandono de la autopista del Cantábrico, y la potenciación del nuevo puerto de Bilbao. La pugna entre puertos cantábricos y sus infraestructuras de apoyo se decanta a favor de Bilbao y el País Vasco, dejando a Cantabria aislada de la expansión metropolitana de Bilbao, aislamiento que tendrá grandes repercusiones en el declive de los años noventa.

FIGURA 4



3. Las infraestructuras cántabras en el contexto suprarregional

La integración de Cantabria en los principales itinerarios de transporte nacional e internacional se produce con diferentes orientaciones, pudiendo establecerse una separación entre las vías de penetración trasnversal, que enlazan con los itinerarios nacionales, y el eje de articulación longitudinal costera, que relaciona la re-

gión con los ejes de transporte comunitario. Junto a ellos, los elementos del subsistema regional, que se apoya en la red principal y que cumple la función de conexión intrarregional.

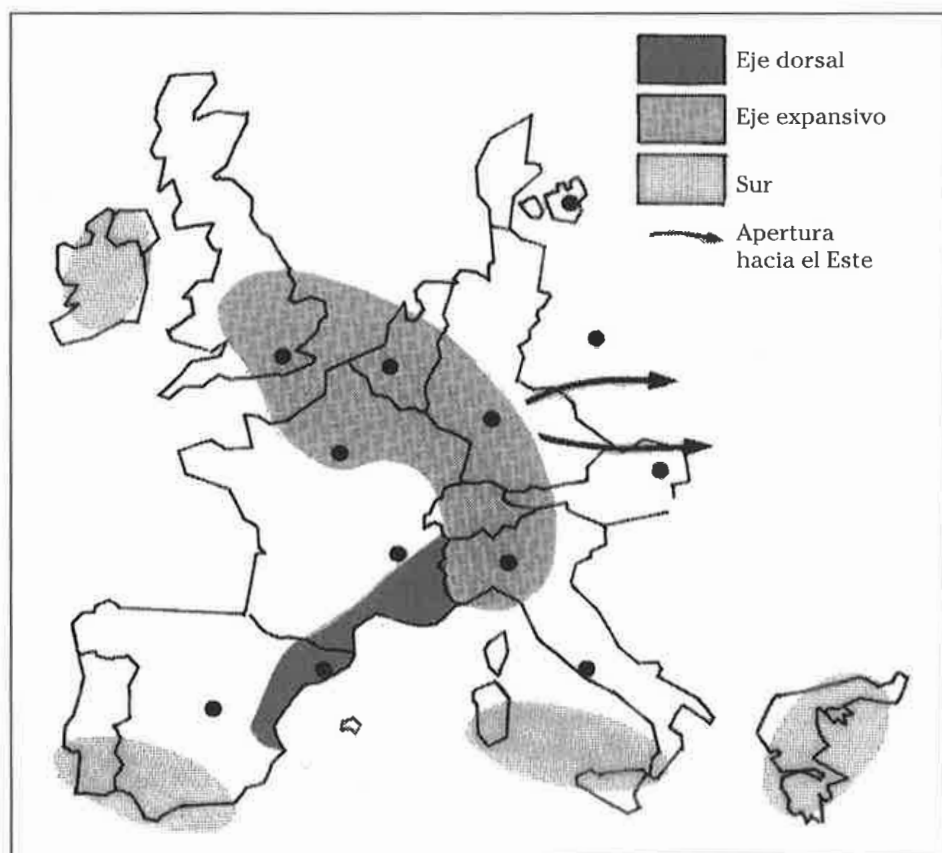
Entre estos itinerarios principales de transporte puede hacerse una distinción en términos funcionales en dos apartados diferenciados:

a) Vías de integración con la CEE

b) Vías de integración con la meseta castellana y el sur.

Una reflexión que cabe hacerse es ¿cuál es la situación actual y cuáles son las posibilidades de integración de las infraestructuras con los ejes de desarrollo europeos? Para responder a esta pregunta es preciso detenerse en la siguiente figura, que refleja la realidad de la Europa de los noventa con sus áreas y ejes de desarrollo.

FIGURA 5



El eje dorsal del desarrollo europeo de final de Siglo se sitúa en el centro de Europa (París-Bruselas-Munich) y se conecta por el Norte con Londres y por el Sur con Milán, que son las principales aglomeraciones urbano-industriales relacionadas con el polo central. Junto a este eje dorsal las previsiones indican la posibilidad de un eje secundario, el denominado eje mediterráneo, con origen en Milán (conexión con el eje dorsal) y soporte en el Sur de Francia y área mediterránea española (Barcelona-Valencia-Alicante).

Madrid queda en estos momentos bastante desvinculada de este eje secundario y mucho más lo está la Cornisa Cantábrica. La posibilidad de vinculación a los efectos positivos del desarrollo de estos ejes, tiene como referencia inicial la necesidad de tener una perfecta comunicación con los polos urbanos básicos del aglomerado.

Para Cantabria la clave de integración en el desarrollo comunitario reside en una posible expansión del eje mediterráneo por el eje del Valle del Ebro, con Zaragoza como elemento urbano de conexión y punto de referencia para la Cornisa Cantábrica. Pero en el supuesto de que esta extensión se produzca, nos encontramos con el corsé que suponen las actuales infraestructuras de transporte. Un análisis de la realidad pone de relieve que Cantabria dista mucho de poder responder al reto de integración en el Valle del Ebro, por la deficiente accesibilidad y la inadecuada interrelación existente por carretera o ferrocarril con los ejes de transporte básicos de esta zona de expansión.

A nivel de infraestructura viaria, la accesibilidad que tiene el País Vasco a través de la Autopista A-8, no tiene continuidad en Cantabria. La actual vía de conexión, la carretera de la red nacional, CN-634, de San Sebastián a La Coruña, el eje del Cantábrico, confiere una accesibilidad diferencial que depende de la diferente ubicación con respecto a ella de las regiones que atraviesa. Es mínima para Galicia y máxima para el País Vasco, ocupando Cantabria un lugar intermedio, con todavía elevados niveles de incomunicación tanto con Asturias como con el País Vasco por el inadecuado trazado de la carretera actual, que no es capaz de absorber de forma fluida y eficaz el elevado tráfico que soporta.

Al elevado tráfico que históricamente ha soportado este eje, por las relaciones interindustriales de las aglomeraciones urbano-industriales en Oviedo-Gijón, Bahía de Santander-Torrelavega y Bilbao, se ha añadido en los últimos años un flujo de vehículos vinculados a relaciones de ocio-esparcimiento en la zona costera oriental de Cantabria, aumentando la congestión tradicional de esta vía, que

queda colapsada en múltiples ocasiones, lo que complejiza aún más las posibilidades de intercambio y plantea un escenario poco congruente con la integración en el mercado europeo.

Más del 55% del tráfico de mercancías por carretera que tiene origen y destino en la región se realiza con la zona del Cantábrico oriental y el Valle del Ebro y tiene como principal infraestructura soporte la carretera Santander-Bilbao. Otro eje transversal de penetración en Cantabria es el que permite acceder al Valle del Ebro sin pasar por Bilbao. Se trata del acceso a La Rioja conformado por la C-629 desde Colindres, pasando por el Puerto de los Tornos, para luego conectar con la carretera comarcal C-122 y conexión posterior a la autopista vasco-aragonesa.

En estos momentos la posibilidad de autopista desde Bilbao a Logroño, Zaragoza a Barcelona, desvía los flujos de tráfico (especialmente vehículos automóviles) hacia Bilbao a pesar de tratarse de un recorrido con mayor número de kilómetros. Ello es debido a la obsolescencia del trazado de la C-629 que no ha experimentado obras de mejoras desde su construcción, lo que le sitúa con desventaja como eje de penetración al Puerto de Santander.

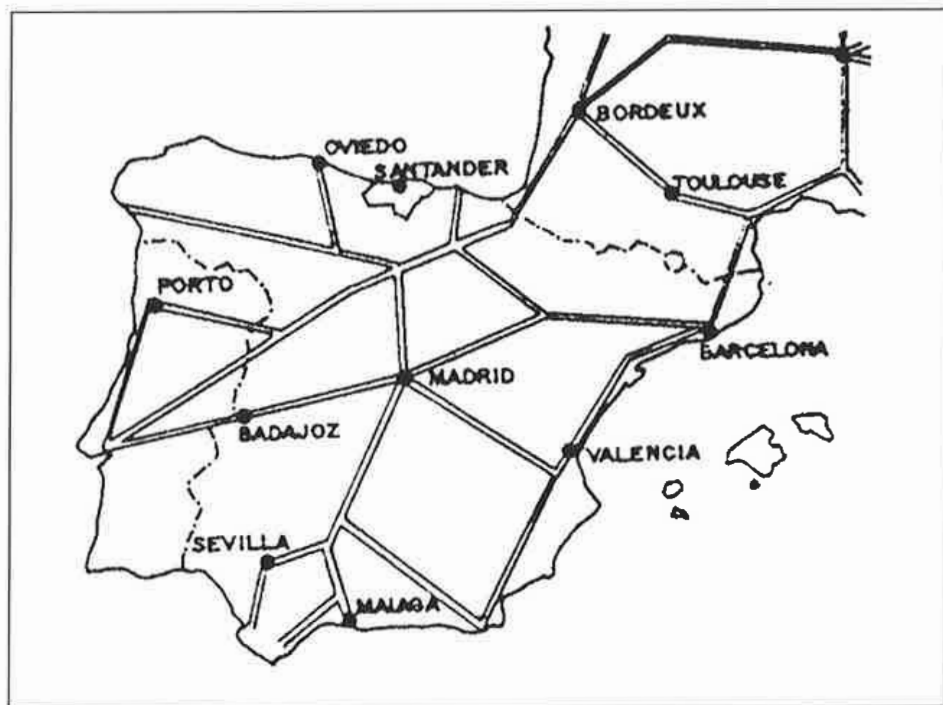
Por otro lado, la infraestructura ferroviaria, de vía estrecha, con trazados sinuosos y velocidades medias inferiores a 60 Km./h., presenta notables insuficiencias y limita notablemente el engarce con las regiones limítrofes y concretamente con el Valle del Ebro.

El eje del Ebro como canal de comunicación interregional queda en entredicho. La imposibilidad ya confirmada definitivamente de conseguir un acceso ferroviario, aprovechando parcialmente el antiguo Santander-Mediterráneo, y la inadecuación de la infraestructura viaria no dan respuesta clara a la necesidad de conexiones externas de la región.

La conexión actual de Cantabria con la meseta tiene dos alternativas básicas: el eje definido por el corredor del Besaya, y el definido por la carretera nacional N-623 de Santander a Burgos, cuyo trazado discurre de forma paralela al río Pas.

El eje Santander-Palencia, sobre el que pivotan tres centros industriales importantes (Torrelavega, Los Corrales de Buelna y Reinosa) ha experimentado una seria transformación con la ejecución de varias obras importantes de mejoras del trazado soporte de este canal de tráfico. A la autovía Santander-Torrelavega, la mejora del trazado en el tramo Torrelavega-Reinosa, la variante de Reinosa y la reforma geométrica en planta y perfil del Puerto de Pozazal se han unido las Rondas de Torrelavega.

FIGURA 6



Red FF. CC.

El otro eje, Santander-Burgos, por el Puerto de El Escudo, tan sólo ha mejorado puntualmente el trazado y sustituida la pavimentación, pero mantiene serios inconvenientes para ser soporte del tráfico interregional. A los problemas de falta de visibilidad (por la niebla) y de nieve e hielo en invierno, que le obligan a estar cerrado en numerosas ocasiones, se añade la existencia de numerosas travesías urbanas complicadas (Puente Viesgo, Ontaneda...) trazado en planta muy sinuoso y pendientes que superan en ocasiones el 18%, lo que le sitúa en desventaja en relación con el otro eje para canalizar el tráfico hacia el hinterland castellano.

Las mejoras del tramo Santander-Aguilar de Campoo, la construcción de la autovía Palencia-Valladolid y el proceso de mejoras en los tramos intermedios, unida a los inconvenientes señalados para la N-623 en El Escudo, han decantado finalmente la canaliza-

ción del tráfico (especialmente vehículos pesados) por el corredor del Besaya, quedando el eje de la N-623 como vía de conexión interprovincial y como itinerario alternativo no preferente en dirección a Burgos.

4. Los corsés al desarrollo regional

Los problemas detectados en el sistema principal de transportes por carretera, con trazados muy condicionados por la topografía y en algún caso por la climatología local (en los puertos de montaña), con trazados en algunos casos estrechos, sinuosos y de fuertes pendientes, elevado número de travesías urbanas, conlleva una red interregional con itinerarios de muy baja velocidad específica y escasa capacidad para otorgar fluidez al tráfico generado y atraído en la región. Lo mismo sucede con unos trazados ferroviarios del siglo pasado, que no son en ningún caso alternativa válida para las deficiencias manifiestas de la red de carreteras, por las limitaciones a una elevada velocidad de explotación que subyacen en su desarrollo.

Teniendo en cuenta la incidencia que los costes de transporte tienen sobre la posible competitividad de las empresas y la elevada repercusión que genera la inadecuación de las infraestructuras en Cantabria puede entenderse inmediatamente la situación diferencial de la región para atraer posibles inversiones del exterior y rentabilizar la producción interior. Las infraestructuras crean un corsé a la expansión económica y desarrollo regional, que luego se añade a una escasa y poco clara incentivación a las inversiones, poniendo en entredicho las posibilidades de integración en los ejes de desarrollo comunitario y acentuando las disparidades regionales.

Son muchos los problemas latentes, además desde hace años, cuya resolución no ha sido abordada por las respectivas administraciones competentes en los diferentes temas (puerto, ferrocarril y carretera) y que en algunos casos son de difícil solución por las condiciones orográficas que impone la Cordillera Cantábrica. Ello implica una doble periferización con respecto a los centros económicos nacionales y los centros de mercado europeos, y un aislamiento en relación con la información, el conocimiento y las nuevas tecnologías.

La resolución a la problemática existente se apoya en una especial atención de la planificación estatal y autonómica, apoyada en

los recursos propios y los que aporta el FEDER para zonas en declive económico. Las soluciones no son individuales sino que deben plantearse en el contexto de la Cornisa Cantábrica, por la homogeneidad geográfica y estructural.

El Plan de Carreteras Nacional, apoyado en el Plan Regional de Carreteras iniciado en la Comunidad Autónoma representa un paso inicial decisivo para asegurar la interconexión viaria a través del sistema de autovías con el resto de la Cornisa Cantábrica y con la meseta, al tiempo que se articula el conjunto regional con la potenciación de la red secundaria.

La marginación del Plan de Transporte Ferroviario deja a la Cornisa Cantábrica en general y a Cantabria en particular, en situación de desventaja con respecto a otras regiones para poder incorporarse a los ritmos, flujos y relaciones que se producen en el nuevo contexto europeo.

Queda patente en esta exposición el aislamiento de Cantabria y los corsés que la inadecuación del sistema de infraestructuras impone al desarrollo de la comunicación y a las relaciones con los principales ejes de expansión económica. La reactivación de la economía regional, tras la crisis e incertidumbre del sector industrial y el deterioro del sector ganadero, debe conllevar estrategias internas de adaptación, innovación y fomento, y al mismo tiempo apoyarse en un cambio cuantitativo y cualitativo a corto plazo del sistema de infraestructuras de transporte, con especial orientación al Valle del Ebro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOBIERNO DE CANTABRIA (1986): *Ferrocarril Santander-Mediterráneo. Pasado, presente y futuro*. Santander.

GOMEZ, P. (1984): "La formación del corredor industrial del Besaya. Relación e incidencia con el modelo territorial". *Ciudad y Territorio*, n.º 4/84. Madrid.

GOMEZ, P. (1989): "Las infraestructuras de transporte: un factor clave en las estrategias de desarrollo regional de Cantabria". Actas XV. Reunión Estudios Regionales. Murcia.

GOMEZ, P. (1990): "La reestructuración de las infraestructuras de transporte. Una condición para la revitalización de la Cornisa Cantábrica". Congreso Europeo de Ciencia Regional. Lisboa.

PEREZ, P. (1987): "Estructura económica y social de Cantabria". *Información Comercial Española*, n.º 645. Madrid.

URIARTE, A. (1988): "La economía de Cantabria creció por debajo de la media nacional". *Anuario de Cantabria*. Santander.



Julio 1992

Con un lenguaje sencillo, que contribuye a realzar la calidad técnica de las aportaciones, se examinan en este volumen toda una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo de las regiones europeas y españolas y, más específicamente, de Cantabria. Desde el fracaso de la política regional tradicional hasta los problemas financieros de la comunidad autónoma de Cantabria, pasando por el papel desempeñado por la política regional comunitaria, la evolución de las disparidades regionales en España, los modelos de desarrollo seguidos en determinadas áreas, etc., el volumen ofrece un panorama global de la dinámica pasada, estado actual y perspectivas económicas de las regiones comunitarias y españolas, panorama que, estimamos, contribuirá a conocer algo mejor uno de los aspectos -el económico- del llamado "fenómeno regional".



SERVICIO DE
PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD
DE CANTABRIA

ASAMBLEA
REGIONAL
DE
CANTABRIA