

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

TESIS DOCTORAL

INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA  
REGIONAL EN ANDALUCÍA, 1946-1996:  
TEORÍA Y PRÁCTICA

M<sup>a</sup> ÁNGELES SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ

OCTUBRE, 1998

ECONOMICAS Signatura
<i>Tesis</i>
<i>SAN</i>
<i>int</i>


UNIVERSIDAD DE GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA

INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA  
REGIONAL EN ANDALUCÍA, 1946-1996:  
TEORÍA Y PRÁCTICA

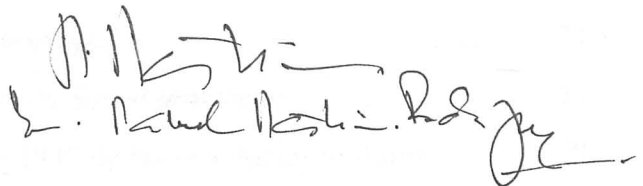


Tesis Doctoral dirigida por el Doctor Manuel Martín Rodríguez, Catedrático de Economía Aplicada, presentada por M<sup>a</sup> Ángeles Sánchez Domínguez para la obtención del grado de Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales.

Firma del doctorando:

  
M.ª Ángeles Sánchez Domínguez

Firma del Director de la tesis:

  
M. Martín Rodríguez

OCTUBRE, 1998

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	13
CAPÍTULO 1. DESARROLLO REGIONAL EN EL PRIMER FRANQUISMO, EL PROGRAMA DE NECESIDADES PROVINCIALES DE 1948	
<b>1. Introducción .....</b>	<b>27</b>
<b>2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional .....</b>	<b>28</b>
2.1. <i>Interpretación de las teorías clásica y keynesiana .....</i>	29
2.1.1. Economía dirigida .....	33
2.1.2. Intervención en el mercado interior .....	35
2.1.3. Autarquía económica .....	37
2.2. <i>La industrialización como estrategia de desarrollo económico .....</i>	39
2.2.1. Los fundamentos económicos de la industrialización .....	40
2.2.2. El INI como principal instrumento de la industrialización .....	45
<b>3. Contexto económico, político y social en el primer franquismo .....</b>	<b>48</b>
3.1. <i>El control de precios y abastos .....</i>	54
3.2. <i>La política laboral .....</i>	55
3.3. <i>La política agraria .....</i>	57
3.4. <i>La política industrial .....</i>	62
<b>4. La política de ordenación económico y social .....</b>	<b>68</b>
4.1. <i>El Índice de Peticiones provinciales .....</i>	73
4.2. <i>El Programa de Necesidades provinciales .....</i>	74
4.3. <i>El Plan de Ordenación Económico-Social provincial .....</i>	78
<b>5. Los Programas de Necesidades de 1948 de las provincias andaluzas .....</b>	<b>79</b>
5.1. <i>Situación económica y social de Andalucía y vías de desarrollo .....</i>	80
5.2. <i>Agricultura .....</i>	82

5.3. <i>Obras públicas</i> .....	90
5.4. <i>Industria</i> .....	94
5.4.1. <i>Energía eléctrica</i> .....	95
5.4.2. <i>Minería</i> .....	99
5.4.3. <i>Industria</i> .....	101
5.5. <i>Obras sociales y urbanas</i> .....	107
<b>6. Valoración de la política de desarrollo regional del primer franquismo</b> .....	112
Anexo 1.1 .....	117

CAPÍTULO 2. EL PLAN COORDINADO DE OBRAS,  
COLONIZACIÓN, INDUSTRIALIZACIÓN Y ELECTRIFICACIÓN DE LA  
PROVINCIA DE JAÉN

<b>1. Introducción</b> .....	121
<b>2. Fundamentos teóricos de los planes coordinados de desarrollo regional</b> .....	122
2.1. <i>El concepto de desarrollo económico en la década de los cincuenta</i> .....	123
2.2. <i>La teoría del crecimiento equilibrado</i> .....	125
2.2.1. <i>El plan coordinado de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943)</i> .....	128
2.2.2. <i>Los círculos viciosos de pobreza de Nurkse (1953)</i> .....	136
2.3. <i>Estrategias políticas de un plan coordinado de industrialización</i> .....	138
<b>3. Situación económica y social de la provincia de Jaén en la década de 1950</b> .....	142
3.1. <i>Estructura productiva</i> .....	142
3.2. <i>El paro agrícola</i> .....	147
3.3. <i>El nivel de vida de la población</i> .....	155
<b>4. El Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén, 1953</b> .....	156
4.1. <i>El proceso de aprobación</i> .....	156



4.2. <i>Duración, presupuesto y órganos del Plan Jaén</i> .....	160
4.3. <i>Los objetivos del Plan Jaén</i> .....	163
4.3.1. <i>Objetivos agrarios</i> .....	164
4.3.2. <i>Objetivos industriales</i> .....	170
<b>5. El Plan Jaén: resultados y valoración</b> .....	176
5.1. <i>Resultados en el sector agrario</i> .....	176
5.2. <i>Resultados en el sector industrial</i> .....	181
5.2.1. <i>Las industrias del Plan Jaén</i> .....	182
5.2.2. <i>El Patronato Pro-Industrialización</i> .....	184
5.2.3. <i>La actuación del INI</i> .....	186
5.3. <i>Valoración de los resultados del Plan Jaén</i> .....	187

### CAPÍTULO 3. LOS POLOS DE CRECIMIENTO DE ANDALUCÍA

<b>1. Introducción</b> .....	199
<b>2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional basada en los polos de crecimiento</b> .....	201
2.1. <i>Los modelos neoclásicos de crecimiento</i> .....	202
2.1.1. <i>El modelo de Solow</i> .....	203
2.1.2. <i>Los modelos neoclásicos regionales</i> .....	210
2.2. <i>Las teorías de base de exportación</i> .....	212
2.3. <i>La teoría de causación acumulativa</i> .....	213
2.3.1. <i>El modelo de causación circular acumulativa de Myrdal (1957)</i> .....	214
2.3.2. <i>El modelo de Kaldor (1970)</i> .....	218
2.4. <i>La teoría de los polos de crecimiento</i> .....	220
2.4.1. <i>El concepto de polo de crecimiento de Perroux</i> .....	220
2.4.2. <i>La estrategia de desarrollo económico de Hirschman (1958): el crecimiento desequilibrado</i> .....	225
2.4.3. <i>El polo de crecimiento como instrumento de desarrollo regional</i> .....	234

2.5. <i>Balance de la teoría de polos de crecimiento e implicaciones para la política de desarrollo regional</i> .....	241
<b>3. La política regional de España y Andalucía en el periodo 1964-1975</b> .....	245
3.1. <i>El contexto económico al inicio de los sesenta</i> .....	245
3.2. <i>Los Planes de Desarrollo Económico Social y la política regional</i> .....	249
3.2.1. <i>La política regional en los Planes de Desarrollo</i> .....	249
3.2.2. <i>Los polos de desarrollo y promoción</i> .....	261
3.2.3. <i>La empresa pública y la política regional</i> .....	265
<b>4. Los polos de crecimiento de Andalucía</b> .....	270
4.1. <i>Situación económica de Andalucía en 1964</i> .....	270
4.2. <i>Los polos de crecimiento de Andalucía</i> .....	278
4.3. <i>Resultados</i> .....	284
4.3.1. <i>El polo de Huelva</i> .....	284
4.3.2. <i>El polo de Sevilla</i> .....	294
4.3.3. <i>El polo de Granada</i> .....	300
4.3.4. <i>El polo de Córdoba</i> .....	308
4.4. <i>Valoración general de la política de polos en Andalucía</i> .....	312
4.4.1. <i>Comparación de los polos andaluces con el resto de polos de España</i> .....	312
4.4.2. <i>La política de polos y la economía andaluza</i> .....	315
Anexos .....	329

## CAPÍTULO 4. LA GRAN ÁREA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL DE ANDALUCÍA

<b>1. Introducción</b> .....	337
<b>2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional basada en las Grandes Áreas de Expansión Industrial</b> .....	339
2.1. <i>La estrategia de ejes de desarrollo</i> .....	339

2.1.1. Las ciudades en el desarrollo regional .....	341
2.1.2. Modelos de difusión jerárquica de las innovaciones .....	344
2.2. <i>El marco conceptual de las Grandes Áreas de Expansión Industrial</i> .....	346
<b>3. La política regional de España y Andalucía en el periodo 1976-1986</b> .....	354
3.1. <i>El contexto económico en la década de los setenta</i> .....	354
3.1.1. La transición política .....	354
3.1.2. La reconversión industrial .....	357
3.1.3. La creación del Estado de las Autonomías .....	366
3.2. <i>La política regional en el III Plan de Desarrollo Económico Social, 1972-1975</i> .....	370
3.3. <i>Las Grandes Áreas de Expansión Industrial</i> .....	377
<b>4. La Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía</b> .....	384
4.1. <i>La concesión en 1976</i> .....	384
4.2. <i>Resultados</i> .....	391
4.2.1. Evolución general .....	391
4.2.2. Incidencia sectorial y provincial .....	396
4.2.3. La Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía y la economía regional .....	403
4.3. <i>Valoración de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía</i> ....	406
Anexos .....	415

## CAPÍTULO 5. LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN EL DECENIO 1986-1996

<b>1. Introducción</b> .....	427
<b>2. Nuevos modelos de crecimiento económico regional</b> .....	429
2.1. <i>La teoría del crecimiento endógeno</i> .....	432
2.1.1. El modelo <i>learning by doing</i> de Arrow (1962) .....	435
2.1.2. El modelo de crecimiento endógeno a largo plazo de	

Romer (1986) .....	441
2.1.3. La teoría del capital humano de Lucas (1988) .....	450
2.1.4. Modelos de innovación endógena .....	474
2.1.5. Teorías del ciclo vital .....	481
2.2. <i>El comercio internacional y el desarrollo regional</i> .....	484
2.2.1. Las teorías convencionales de comercio internacional .....	485
2.2.2. La teoría de las uniones aduaneras .....	490
2.2.3. El modelo centro-periferia de Krugman (1992) .....	493
2.3. <i>La teoría del desarrollo local</i> .....	498
2.3.1. La teoría del distrito industrial y del entorno innovador .....	498
2.3.2. El desarrollo local .....	500
2.4. <i>Crecimiento, integración y convergencia económica regional</i> .....	507
2.4.1. Crecimiento y convergencia económica .....	507
2.4.2. Integración económica y convergencia .....	518
2.4.3. Implicaciones de política regional .....	521
<b>3. La política regional en el periodo 1986-1996</b> .....	<b>524</b>
3.1. <i>La política regional de la Unión Europea</i> .....	525
3.1.1. Evolución de la política regional comunitaria .....	528
3.1.2. Instrumentos de la política regional de la Unión Europea .....	534
3.1.3. Coordinación de las políticas de desarrollo regional .....	545
3.2. <i>La política regional de la Administración Central</i> .....	551
3.2.1. La Ley 50/1985 de Incentivos Regionales .....	551
3.2.2. La Zona de Promoción Económica de Andalucía .....	562
3.3. <i>La política regional de la Junta de Andalucía</i> .....	566
3.3.1. Planificación y estrategias de desarrollo económico .....	566
3.3.2. La empresa pública andaluza como instrumento de desarrollo regional .....	580
<b>4. La política regional en Andalucía: datos, resultados y valoración</b> .....	<b>587</b>
4.1. <i>Los Fondos Estructurales comunitarios, 1989-1999</i> .....	587
4.1.1. El MCA 1989-1993 .....	588

4.1.2. El MCA 1994-1999 .....	596
4.1.3. Valoración de la política regional comunitaria en Andalucía .....	600
4.2. <i>La Ley de Incentivos Regionales de 1985: la ZPE de Andalucía</i> .....	607
4.3. <i>La política regional de la Junta de Andalucía</i> .....	617
4.3.1. Los planes regionales .....	617
4.3.2. La actuación del IFA .....	629
4.3.3. Valoración de la política regional autonómica .....	634

## CAPÍTULO 6. LA POLÍTICA REGIONAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE ANDALUCÍA, 1955-1996

<b>1. Introducción</b> .....	645
<b>2. Evolución de las disparidades regionales de España, 1955-1996</b> .....	647
<b>3. Convergencia económica de Andalucía, 1955-1996</b> .....	651
3.1. <i>El crecimiento de la economía andaluza</i> .....	651
3.2. <i>La evolución del PIB per cápita</i> .....	653
<b>4. Las causas de la desigualdad económica de Andalucía</b> .....	655
4.1. <i>Metodología: descomposición del índice de Theil</i> .....	655
4.2. <i>Evolución del índice de Theil en Andalucía y España, 1955-1993</i> .....	658
<b>5. La productividad media del trabajo en Andalucía</b> .....	663
5.1. <i>Evolución de la productividad andaluza, 1955-1993</i> .....	664
5.2. <i>Análisis shift-share de la productividad andaluza, 1971-1993</i> .....	668
<b>6. La política regional y los cambios económicos de Andalucía</b> .....	671
6.1. <i>Etapa 1955-1964</i> .....	672
6.2. <i>Etapa 1964-1985</i> .....	674
6.3. <i>Etapa 1985-1996</i> .....	680
 CONCLUSIONES .....	 687
 BIBLIOGRAFÍA .....	 723



## INTRODUCCIÓN





Las Confederaciones Hidrográficas han sido reiteradamente señaladas como el antecedente inmediato de la planificación que se iniciaría en España varias décadas después<sup>1</sup>. Creadas por el Real Decreto de 5 de marzo de 1926, se habían inspirado en la Ley francesa de 27 de mayo de 1921 de regulación del Ródano, y consideraban la cuenca fluvial como unidad de desarrollo, al objeto de formalizar un plan de aprovechamiento general, coordinado y metódico de las aguas que discurrían por dicha cuenca. El plan debía implicar, también, la producción agrícola y ganadera, la repoblación forestal y el bienestar económico y social de la población afectada. Con tal fin, recibieron ciertas facultades públicas delegadas, con las que podrían haber llegado a tener una gran fuerza regional. Por el contrario, debido al creciente centralismo y estatalización de los entes locales y regionales motivados por el cambio político, se convirtieron en organismos administrativos.

Tras las Confederaciones, en la década de los cuarenta existió una importante labor de planificación, que cristalizó en la política de ordenación económica y social, llevada a cabo por la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, que fue creada en 1946 como instrumento de la Presidencia del Gobierno para realizar, en el marco de una economía dirigida, una acción efectiva de ordenación territorial, económica y social de los recursos disponibles e inversiones públicas. La política de ordenación económica y social estaba referida a dos ámbitos, el nacional y el provincial, evitando de este modo reivindicaciones del “hecho regional”. En el ámbito provincial, se realizaron los *Programas de Necesidades* provinciales de todas las provincias españolas en 1948. Pese a tratarse de unos estudios de base, su análisis es muy importante por cuanto en ellos se asentaban las bases teóricas y estratégicas de realizaciones posteriores de desarrollo regional en el primer franquismo, como el Plan Badajoz de 1952 y el Plan Jaén de 1953. Asimismo, en los Programas de Necesidades de las ocho

---

<sup>1</sup> Vid. Gómez Ayau (1953), Martín Lobo (1962) y Velarde Fuertes (1968).

provincias andaluzas se diseñaban las líneas por las que discurriría la economía de la región en las siguientes décadas.

En la década de los cincuenta se asiste en Andalucía a la primera experiencia de desarrollo regional: el Plan Jaén. Este Plan, bajo la mentalidad ingenieril dominante, y sobre la base de los planes coordinados de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943), pretendía la puesta en marcha de numerosas industrias, la aplicación de la política de colonización agraria, y la realización de infraestructuras en la provincia, para contribuir a elevar el nivel de vida de sus habitantes.

Con los sesenta se inicia en España una nueva etapa, marcada por la apertura económica internacional. En este nuevo contexto, la política regional tuvo un gran protagonismo. En un primer momento, el Plan de Estabilización de 1959-1961 contribuiría a la normalización de la economía española. Después, los Planes de Desarrollo, siguiendo el modelo de la planificación indicativa francesa, permitirían el desarrollo económico a largo plazo y la elevación del nivel de vida. En los dos primeros Planes de Desarrollo se crearon en Andalucía cuatro polos de crecimiento industrial, con el convencimiento de que serían capaces de desencadenar por sí mismos el desarrollo económico de la región. De este modo, se optaba por una estrategia de crecimiento desequilibrado (Perroux, 1955; y Hirschman, 1958), concentrando los esfuerzos en la industrialización de unos pocos puntos: Huelva y Sevilla en 1964, Granada en 1970 y Córdoba en 1971.

En la década de los setenta, la política regional quedó relegada a un segundo plano. La crisis económica internacional, la transición política, y la creación del Estado de las Autonomías dominaron el panorama económico, político y social. Con todo, en 1976 se creaba la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía que, bajo la estrategia de la ordenación del territorio (Boudeville, 1972), buscaba una mayor integración entre los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y la dotación de infraestructuras.

Desde mediados de los ochenta, ha tenido lugar un intenso trabajo de investigación en economía regional, y se ha despertado, de nuevo, un creciente interés por la política regional. Por un lado, y debido a la disponibilidad de grandes bases de datos, han aparecido nuevos modelos de crecimiento económico regional, que intentan explicar la diversidad de situaciones observadas a lo largo del tiempo en distintos espacios económicos<sup>2</sup>. Por otro, nuestra incorporación a la Comunidad Europea ha implicado que las regiones españolas se hayan enmarcado en un contexto de mayor internacionalización y globalización en el que se concede un mayor protagonismo a políticas regionales que incidan directamente en la competitividad de los territorios. Paralelamente, la consolidación del Estado de las Autonomías ha permitido a las Comunidades Autónomas diseñar sus propias políticas de desarrollo regional. Así, en Andalucía desde 1986 conviven políticas regionales de tres ámbitos diferentes: la política regional comunitaria, la Ley de Incentivos Regionales 50/1985, y la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía.

\* \* \* \* \*

A lo largo de las seis décadas a las que nos acabamos de referir, los objetivos de la política regional han ido cambiando, deslizándose desde la redistribución de la renta hacia criterios de eficiencia. En un primer momento, se concedía mayor importancia a la satisfacción de las necesidades básicas y a la creación de empleo, como vía para reducir las disparidades territoriales, tanto sociales como económicas. Desde la crisis económica internacional de los setenta, y cada vez de forma más clara debido a los procesos de integración económica de carácter supranacional<sup>3</sup>, el camino para alcanzar una mayor convergencia económica interregional es el aumento de la eficiencia y competitividad de las regiones menos ricas, esto es, se concede prioridad al crecimiento económico.

---

<sup>2</sup> Martín Rodríguez (1998a).

<sup>3</sup> La eliminación de todas las fronteras de la Unión Europea, la apertura a la economía mundial de los países de Europa del Este, y el acuerdo comercial entre Estados Unidos, Canadá y México.

Los fundamentos teóricos de las diferentes políticas de desarrollo regional también han ido cambiando. El debate se ha centrado, básicamente, sobre los efectos del mercado en la concentración espacial de la riqueza y, por tanto, sobre la evolución de las disparidades económicas interregionales<sup>4</sup>. En el marco de la teoría del crecimiento equilibrado, Rosenstein-Rodan (1943 y 1960) proponía la realización de planes coordinados a gran escala, en los que estaba justificada una fuerte intervención del Estado en la economía a modo de *big push*, debido al mal funcionamiento del mercado. En su opinión, las estructuras de mercado son imperfectas al no transmitir los precios toda la información. El *laissez-faire* no es aplicable en aspectos básicos de su modelo, como la formación de los trabajadores (no resultaría rentable para la empresa privada), y el aprovechamiento de las economías externas que cada industria confiere a las demás (las industrias individuales no tienen suficiente información).

Los modelos neoclásicos de crecimiento regional (Borts, 1960; Borts y Stein, 1964; Romans, 1965; y Siebert, 1969) sostienen que las fuerzas del mercado conducirán a la convergencia interregional en rentas per cápita y tasas de crecimiento. Al ser uno de sus supuestos los rendimientos decrecientes del capital, en las regiones ricas, donde el capital es relativamente más abundante, se registrará una productividad marginal más baja y, por tanto, su tasa de crecimiento económico también será menor. En las regiones menos avanzadas sucederá lo contrario. Considerando la existencia de libre movilidad espacial de los recursos productivos, tendrá lugar un flujo de capital desde las regiones ricas hacia las menos avanzadas, y del trabajo en dirección opuesta. El efecto de estos flujos es que las tasas de crecimiento y de ingreso per cápita de las diferentes regiones tenderán a igualarse a lo largo del tiempo. Bajo esta dinámica, los modelos neoclásicos regionales defienden la no intervención del sector público en el libre funcionamiento de los mercados o, en todo caso, una actuación limitada a eliminar las barreras que dificulten la libre movilidad espacial de los recursos productivos.

---

<sup>4</sup> Cuadrado Roura y Suárez-Villa (1992).

Frente a la tradicional interpretación neoclásica, las teorías de Myrdal (1957) y Hirschman (1958) irrumpieron con gran fuerza en el panorama de la economía regional, con la opinión de que los mecanismos de mercado tienden a aumentar las desigualdades entre regiones. Por sí mismos, la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo de forma ascendente en las regiones con suerte, y de forma descendente en las desafortunadas. Es decir, debido a la existencia de economías externas y ventajas de localización en las regiones más desarrolladas, el libre juego de las fuerzas del mercado conducirá a un flujo de los recursos de las regiones pobres a las ricas, con lo que aumentarán las disparidades económicas interregionales. Por tanto, bajo esta dinámica, es necesaria la intervención del Estado con una política económica deliberada en las regiones menos desarrolladas, para detener los procesos acumulativos adversos y estimular un cambio inicial favorable que desencadene el proceso acumulativo en sentido positivo.

Retomando la tesis de los modelos neoclásicos de crecimiento, incluyendo nuevas variables y bajo una serie de restricciones, trabajos recientes (Mankiw *et al.*, 1992; Barro y Sala-i-Marti, 1991 y 1992) niegan la necesidad de llevar a cabo políticas regionales, ya que predicen la convergencia económica interregional. Frente a esta posición, los nuevos modelos de comercio internacional y los modelos de crecimiento endógeno evidencian la existencia de fallos en el mercado que impiden una asignación eficiente de los recursos. Por tanto, defienden la existencia de la política regional, y justifican la intervención del sector público en la economía para aumentar la eficiencia y productividad en las regiones menos avanzadas, y reducir sus disparidades económicas respecto a las más ricas. La nueva teoría del comercio internacional ha dejado de gravitar en torno al principio de las ventajas comparativas y, planteándose en condiciones de competencia imperfecta (Barker, 1977; Krugman, 1979b; Lancaster, 1980; y Ethier, 1982), ha evolucionado hacia el análisis de la localización espacial de la actividad productiva (Krugman, 1992). Por su parte, los modelos de crecimiento endógeno

ponen de manifiesto la existencia de externalidades positivas, que hacen que los mecanismos de mercado no actúen eficientemente al no enviar toda la información al sector privado. Mientras Romer (1986) identificaba los efectos externos en el nivel de conocimientos de la economía, Lucas (1988) los asociaba al capital humano de la población, y Grossman y Helpman (1994) a la innovación industrial. La política regional debe dirigirse, por tanto, a fomentar e impulsar la existencia de esos efectos externos en las regiones menos ricas, invirtiendo en capital humano, I+D, y propiciando el clima empresarial adecuado para fomentar los intercambios de conocimientos entre empresas, y para que el sector privado, buscando la rentabilidad económica, provoque el cambio tecnológico, en definitiva, el crecimiento económico.

\* \* \* \* \*

Las actuaciones de política regional en España han sido ampliamente estudiadas en la literatura económica, con la única excepción de la política de ordenación económica y social de la década de los cuarenta que no ha recibido suficiente atención, ya que los trabajos al respecto suelen iniciarse en el Plan Badajoz 1952.

Para el caso de Andalucía, el recorrido se inicia en el Plan Jaén de 1953, para el que se han realizado estudios que analizan sus resultados económicos generales (Instituto de Estudios Económicos, 1975; y Duro Cobo, 1982), sus resultados en cuanto a la aplicación de la política de colonización (Chico de Guzmán y García-Nava, 1978), incluso su impacto sociológico (Ortega Campos, 1973). Igualmente, los polos andaluces han sido objeto de numerosos artículos y trabajos monográficos como el de Fourneau (1978) sobre el polo de Huelva, el de González Dorado (1975) sobre el polo de Sevilla, Casado Raigón (1977) sobre el polo de Córdoba, y García Díaz (1975) sobre el polo de Granada. También los resultados de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía han sido ampliamente analizados por Belis Marcos (1986). Y de la política de los noventa

existe una vasta colección de artículos y trabajos en los que se analiza el impacto de los nuevos instrumentos sobre el desarrollo económico de Andalucía.

A partir de toda la literatura anterior, el objetivo de nuestro trabajo ha sido analizar los fundamentos de teoría económica que han sustentado o justificado las diferentes acciones de desarrollo regional de Andalucía. Es conocido que en la determinación de la política regional, como política económica, se conjugan el análisis económico, los hechos económicos y los juicios de valor o preferencias<sup>5</sup>. Dentro de estos tres elementos, el análisis económico tiene un gran peso específico, debido a que la Política Económica es especialmente tributaria de la Teoría Económica. Por tanto, nuestra intención era conocer en cada momento cuáles habían sido las teorías económicas más influyentes y, a la vez, qué interpretación habían realizado los responsables políticos y económicos de esas teorías. Esa interpretación ha dado lugar a una serie de estrategias e instrumentos de desarrollo regional específicos.

Para ello, en primer lugar, el periodo de tiempo analizado es un largo plazo que se inicia en la década de los cuarenta en un contexto de autarquía económica, y abarca hasta la actualidad en el marco de la Unión Europea.

En segundo lugar, pretendíamos cubrir algunas lagunas existentes, como el desconocimiento de la labor de planificación regional realizada por la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social en la década de los cuarenta, paso obligado para el análisis de posteriores políticas regionales.

Y en tercer lugar, nos interesaba, a la luz de las recientes teorías del crecimiento económico, contrastar en qué medida la instrumentalización de la política regional había sido la adecuada.

El trabajo se ha estructurado en seis capítulos. En los cinco primeros, hemos analizado la política regional de Andalucía por etapas: los Programas de Necesidades provinciales de 1948 (capítulo 1), el Plan Jaén de 1953 (capítulo 2), los polos de crecimiento 1964-1976 (capítulo 3), la Gran Área de Expansión

---

<sup>5</sup> Bronfenbrenner (1963).

Industrial de Andalucía de 1976 (capítulo 4), y a partir de 1986 la política regional comunitaria, la Ley de Incentivos Regionales 50/1985, y la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía (capítulo 5). Los pasos seguidos en cada uno de estos capítulos han sido los siguientes: estudio de las teorías y modelos de desarrollo regional más influyentes; discusión del marco socioeconómico en el que se desenvuelven las diferentes políticas regionales; interpretación que los responsables políticos y económicos han realizado de esas teorías, con la exposición del contenido, objetivos e instrumentos de las políticas regionales llevadas a la práctica; y, por último, análisis y valoración de los resultados alcanzados por esas actuaciones.

Tras estudiar las diferentes políticas regionales que se han ido sucediendo a lo largo de un dilatado periodo de tiempo de cincuenta años, hemos analizado el impacto de la política regional en la economía andaluza en el periodo 1955-1996, reflexionando sobre la adecuación e idoneidad de las diferentes políticas regionales a la situación económica de Andalucía en cada etapa (capítulo 6).

Por último, recogemos las conclusiones más importantes obtenidas a lo largo de toda la investigación.

\* \* \* \* \*

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin contar con un entorno de trabajo y afectivo óptimo. Por ello, quiero expresar mi agradecimiento a todos aquellos que han contribuido a crearlo.

En primer lugar, al profesor Manuel Martín, director de esta tesis. Su capacidad de trabajo, honestidad y rigor intelectual han supuesto un constante estímulo para trabajar con motivación y confianza. Su dedicación y paciencia a lo largo de todas las etapas de la investigación me han permitido recibir una formación que espero saber transmitir como docente. A él, más que a nadie, debo la realización de esta tesis.

Al profesor Rafael Herrerías, tutor de doctorado, debo la oportunidad de pertenecer al Departamento de Economía Aplicada. Todos mis compañeros me



han alentado intelectual y afectivamente. En particular, la profesora Noelina Rodríguez, siempre dispuesta a brindar su ayuda, ha sido un pilar básico en mi carrera académica. Con el profesor Fernando López he mantenido numerosas discusiones científicas, y su colaboración en la fase final de la tesis ha representado una ayuda inestimable. Con las profesoras M<sup>a</sup> Teresa Sánchez y M<sup>a</sup> Angeles Ortega no solo he compartido los cursos de doctorado sino también la complicidad y sensaciones que experimenta todo doctorando. Asimismo, en todo momento he contado con el empuje anímico de la profesora M<sup>a</sup> Victoria Fernández.

Por último, agradezco a mi familia su confianza, siempre por encima de mis propias expectativas. Especialmente a Luis, mi marido y en muchos casos mi asesor técnico, quien pese a ser el más perjudicado con la realización de este trabajo, con una enorme generosidad siempre supo encontrar la palabra y el gesto adecuados para animarme en la tarea.

Dada mi buena fortuna al haber contado con inmejorables condiciones para realizar este trabajo, tan solo a mi impericia resultan imputables sus errores y fallos.



CAPÍTULO 1

DESARROLLO REGIONAL EN EL PRIMER  
FRANQUISMO, EL PROGRAMA DE NECESIDADES  
PROVINCIALES DE 1948



## 1. Introducción

En este capítulo estudiaremos la política de desarrollo regional de España en la etapa histórica conocida como el primer franquismo (1939-1959).

Después de la guerra civil y terminada la segunda guerra mundial, la Presidencia del Gobierno español creó en 1946 la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social. A partir de la creación de esta Secretaría se inició en España una política de ordenación económica y social para aumentar el nivel de vida y la renta por habitante. Esta política fue desarrollada en dos ámbitos diferentes: el nacional y el provincial.

En el ámbito nacional dio lugar a los Planes de Producción Nacional, y a los Planes de Ordenación Urbana y Sanitaria, y en el ámbito provincial se pretendía la puesta en práctica de unos planes provinciales, en armonía con los objetivos y ejecución de los planes nacionales, en los cuales se ponía un énfasis especial en el *aprovechamiento de los recursos naturales* de cada provincia como motor para su desarrollo económico y social.

El objetivo de nuestro trabajo es el estudio de la política de ordenación económica y social en el ámbito provincial. En primer lugar, analizaremos el pensamiento económico de los responsables políticos. Para ello, estudiaremos la interpretación que se hizo, a nuestro juicio, de las teorías clásica y keynesiana, así como la estrategia de desarrollo económico de industrialización del país, seguida en la época. De esta forma, expondremos las principales líneas que sirvieron de fundamento teórico de los instrumentos de desarrollo regional, que si bien no llegaron a aplicarse hasta la década de los cincuenta, su concepción teórica puede ubicarse en los cuarenta.

En segundo lugar en el epígrafe 3, repasaremos el contexto económico, político y social de España en ese periodo, analizando la evolución de la economía y las principales políticas que caracterizaron el intervencionismo del Estado en el terreno económico y social.

En tercer lugar, nos ocuparemos del estudio de la política de ordenación económica y social realizada en el ámbito provincial. Analizaremos los diferentes tipos de estudios llevados a cabo, su elaboración, y organismos implicados.

En cuarto lugar, estudiaremos el contenido de uno de esos instrumentos, el Programa de Necesidades provinciales de 1948, en las ocho provincias andaluzas. Su elección viene motivada por una razón metodológica, ya que éste fue el único estudio realizado de modo sistemático en todas las provincias españolas, excepto Ceuta y Melilla. Así, conoceremos el contenido de los Programas de Necesidades de las ocho provincias andaluzas (concretamente en cuatro áreas: sector agrario, obras públicas, industria y obras sociales y urbanas), lo que a su vez nos proporcionará una visión de la situación económica y social de Andalucía en 1948.

En quinto lugar, finalizaremos con una valoración personal de la política de desarrollo regional del periodo analizado.

La oportunidad de este capítulo queda justificada por la escasez de estudios sobre la planificación regional del primer franquismo, ya que es frecuente en los estudios de desarrollo regional con cierta perspectiva histórica el pasar de las Confederaciones Hidrográficas de 1926 al Plan Badajoz de 1952. Este trabajo pretende cubrir ese hueco. Además los instrumentos analizados en este capítulo fueron los antecedentes inmediatos de la planificación regional realizada en la década de los cincuenta, por tanto, paso obligado para su mejor comprensión.

## **2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional**

En el análisis de los fundamentos de teoría económica de la política de desarrollo regional del primer franquismo, especialmente en la década de los cuarenta que es de la que nos ocupamos en este capítulo, el primer hecho a destacar es la inexistencia de una línea o pensamiento económico claro y correctamente definido. Como intentaremos demostrar seguidamente, los responsables políticos (Gobierno y Sindicatos) sin demasiado rigor y con niveles de conocimientos económicos bastante ligeros, hicieron uso a la medida de las propuestas o postulados

de la teoría keynesiana para respaldar o justificar las medidas de intervención y dirigismo que se pusieron en práctica en toda la economía. Si bien hay que matizar que a pesar de que la consigna general fue la crítica a la teoría clásica, algunas decisiones políticas se justificaron con principios de esa teoría, seguramente por desconocimiento.

### 2.1. Interpretación de las teorías clásica y keynesiana

Los tres principios fundamentales del liberalismo económico son<sup>1</sup>: la libertad personal, la defensa de la propiedad privada, y la iniciativa individual de la empresa. Por tanto, el mantenimiento del liberalismo exige que las actividades del Estado se reduzcan al mínimo al objeto de que una región o país pueda alcanzar la máxima producción.

Desde luego, el nuevo sistema económico no podía plantearse en estos términos, ya que, como señalaba González (1976, p. 127), se trataba de sustituir el Estado liberal-republicano, derrotado en la guerra civil, por un nuevo Estado nacional-sindicalista totalitario, autoritario, imperialista y ético-misional. Así, en las publicaciones sobre pensamiento económico de postguerra se criticaba el liberalismo desde el punto de vista económico, incluso político y moral.

Un autor muy influyente en la época fue Higinio Paris Eguilaz, especialmente con su trabajo *El Nuevo Orden Económico*, publicado en 1941<sup>2</sup>. Las críticas de Paris Eguilaz al liberalismo desde la vertiente política y moral, se centraban en que ese sistema conduciría al laicismo al fomentar el ánimo de lucro<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Varela Parache (1954, p. 771). En su trabajo, Varela Parache analizaba los puntos de vista de los principales autores clásicos (Smith, Ricardo y Malthus) respecto la teoría del valor, el liberalismo económico y la relación entre la economía y la política.

<sup>2</sup> Paris Eguilaz que era médico, tuvo una gran influencia en la inspiración de la política económica, ya que trabajó primero como consejero en el Consejo de Economía Nacional y, posteriormente, a partir de 1945 desempeñó el cargo de Secretario General de dicho Consejo.

<sup>3</sup> Al respecto, Paris Eguilaz (1941, pp. 23-24) se expresaba en los siguientes términos: "Los liberales que alababan como una gran conquista la filosofía del racionalismo, se presentaban ahora en sus propagandas como campeones de la espiritualidad; los que habían hecho los mayores esfuerzos para implantar el laicismo y habían negado la verdad religiosa, proclamando su indiferencia en este terreno y siendo el factor más poderoso de descatoización del mundo moderno, pretendían demostrar que eran ellos los defensores de la religión; los que habían negado

Desde el punto de vista económico, su principal crítica era la incapacidad para remediar el paro. La explicación aportada por Paris Eguilaz (1941, pp. 137-139), según su particular interpretación, era que en el sistema liberal es indispensable mantener una distribución de los trabajadores: por un lado, entre producción de bienes de consumo y de capital, y por otro, entre los cuatro grupos de éstos últimos (capitalización agrícola, industrial, obras públicas y construcción de viviendas). El único mecanismo del sistema liberal para alcanzar ese equilibrio (desplazar trabajadores de un sector a otro) es el libre juego entre oferta y demanda, mecanismo que en la práctica se revela como insuficiente. De modo que, “en el liberalismo se pueden lograr durante ciertos periodos importantes incrementos de producción, pero al no disponer de un sistema que permita dirigir el ritmo del ahorro e inversiones y establecer una distribución adecuada de rentas, para absorber por el consumo los artículos producidos, aquellos incrementos de producción se interrumpen, sobrevienen la crisis y el paro, y solo después de nuevos reajustes se puede continuar el proceso, para repetirse el fenómeno, con distintas modalidades según las circunstancias, un número indefinido de veces”<sup>4</sup>.

Por su parte, Keynes analizó fundamentalmente las economías del Reino Unido y de los Estados Unidos, y cuando en 1936 publicó la *Teoría General*<sup>5</sup> el principal problema de esas economías era el elevado paro existente como consecuencia de la gran depresión. Al alto nivel de paro se unían las bruscas variaciones de los precios como segundo mal. La cuestión a resolver era, por tanto, cómo conseguir la estabilidad de la actividad económica alcanzando el pleno empleo.

---

los principios éticos y consideraban el trabajo como una simple mercancía sometida a las leyes inexorables del mercado, afirmaban que representaban la defensa de los valores morales y de la dignidad humana y acusaban a los antiliberales de querer destruir todos esos principios, cuando precisamente es en ellos, en los que se apoyan los nuevos sistemas anticapitalistas”.

<sup>4</sup> Paris Eguilaz (1941, p. 139).

<sup>5</sup> Existe traducción al castellano: Keynes, J.M. (1987): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México. Una guía de lectura de la *Teoría General* de Keynes es: Hansen, A. (1976): *Guía de Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México.



Antes de las aportaciones de Keynes, los clásicos planteaban el análisis económico en los términos que recogemos a continuación<sup>6</sup>. Una sociedad decide qué cantidad de la renta que percibe dedica a bienes de consumo y qué cantidad ahorra. Los ahorros constituyen la oferta de fondos que las empresas demandan para invertir en bienes de capital. Si el ahorro aumenta se dispondrá de más fondos en el mercado de capitales, con lo que bajarán los tipos de interés aumentando, a su vez, la demanda de fondos por parte de las empresas a fin de financiar nuevos proyectos de inversión, lo que creará nuevo y más capital para el país. Es decir, si el público no se decide a aumentar sus ahorros no será posible aumentar las inversiones.

Por el contrario, Keynes partía de la inversión. Así, suponiendo que el proceso se inicia con un aumento autónomo de la inversión, esta mayor inversión (a través de los proyectos en que se materialice) originará beneficios, pagos por intereses y pagos por salarios. Los perceptores de esas rentas gastarán parte en bienes de consumo y el resto lo ahorrarán. Los empresarios que producen esos bienes de consumo al venderlos obtendrán una renta adicional, parte de la cual se ahorrará y el resto se gastará dando lugar a una nueva renta, y así, sucesivamente. Pero la inversión privada no es el único elemento de la demanda de bienes y servicios que puede considerarse como una inyección exógena al sistema generador de renta, ni el ahorro la única fuga de poder adquisitivo. También son inyecciones de poder adquisitivo: el gasto público que puede determinarse por la política presupuestaria, y las exportaciones determinadas por el resto del mundo. Y son otras fugas del poder adquisitivo: los impuestos directos o indirectos que se deben pagar por el incremento de renta, y las importaciones del exterior.

Sobre la base del análisis anterior, la aportación de Keynes a la política económica fue que para atender la situación de un país hay que preguntarse por la demanda efectiva. Es decir, si existe demanda suficiente para crear los empleos

---

<sup>6</sup> El análisis que sigue es un resumen de la explicación de J.E. Meade, Premio Nobel de Economía en 1977 y miembro del grupo que colaboró críticamente con Keynes en el proceso de elaboración de la Teoría General, sobre la revolución keynesiana, recogida en Fuentes Quintana (1983, pp. 293-294). Este número es un monográfico que la revista *Papeles de Economía Española* dedicó a

necesarios. Si no es suficiente existe paro involuntario por lo que se deben estimular las inyecciones (inversión, gasto público y exportaciones), o disminuir las fugas (ahorro, impuestos, e importaciones). De igual forma, si la demanda efectiva fuera excesiva deberá reducirse, de lo contrario provocaría inflación.

Llegados a este momento de la exposición hay que señalar la diferencia entre desempleo keynesiano y desempleo clásico, apuntada por diversos autores<sup>7</sup>. En el modelo keynesiano no solo está en paro la mano de obra, sino también las máquinas y los otros factores cooperantes, debido precisamente a una escasez de demanda efectiva. Mientras que en la situación de desempleo clásico el único factor productivo en paro es el trabajo motivado por las dotaciones iniciales de factores, o por una oferta de trabajo abundante en relación con factores complementarios escasos (tierra, maquinaria), que conducen a un producto marginal del trabajo a pleno empleo por debajo de un nivel de ingreso aceptable o de supervivencia. Es decir, que el empleo está limitado no por la falta de demanda efectiva sino por restricciones tecnológicas y de recursos, fenómeno analizado por los autores clásicos a principios del siglo XIX.

Por último, es necesario resaltar que Keynes se había educado en la economía liberal (entre sus profesores universitarios se encontraban Marshall y Pigou) y se calificaba a sí mismo como un “liberal real”, pero elaboró la Teoría General en un contexto económico de depresión como vía de recuperación económica, momento en el que se necesitaba una inversión pública vigorosa que generara efectos positivos sobre la producción y el empleo, ya que en ese contexto era improbable que la empresa privada emprendiera las inversiones en cuantía suficiente (la empresa privada no invierte hasta que mejoran sus expectativas sobre la obtención de beneficios). Solo en estas circunstancias Keynes defendía que el primer paso debía darlo el Sector Público<sup>8</sup>.

---

Marx, Schumpeter y Keynes, con motivo del primer centenario de la muerte del primero, y el nacimiento de los otros dos autores.

<sup>7</sup> *Vid.* Lewis (1954, pp. 139-140) y Elkan (1975, pp. 68-69).

<sup>8</sup> Fuentes Quintana (1983, pp. 288-290).

Una vez expuestos los planteamientos generales de las teorías clásica y keynesiana, veamos la particular interpretación que de ellas hicieron los responsables económicos de España para justificar la presencia del Estado en todos los sectores económicos.

En nuestra opinión, las características que mejor definen el modelo de política económica seguido son las siguientes: economía dirigida, intervención en el mercado interior, y autarquía económica.

### 2.1.1. Economía dirigida

El primer hecho destacable es que se identificó erróneamente la teoría de Keynes con economía dirigida. Paris Eguilaz (1941, pp. 9-10) al explicar el significado y alcance de un nuevo orden económico afirmaba que “es un error muy generalizado el considerar opuestos los términos economía liberal y economía dirigida y creer que el primero significa un orden espontáneo y libre, mientras que en el segundo se impone coactivamente una dirección. El llamado liberalismo económico, en la práctica no es ningún sistema en el que se desarrollen las relaciones económicas entre unos y otros individuos y entre unas y otras naciones en forma automática y dentro de una completa libertad, sino que como sucede en todo orden económico existe en él una dirección coactiva. Los que en este sistema dirigen la economía tanto en el interior como en el aspecto internacional, son los grupos financieros que dominan el mercado nacional y el mundial, utilizando como instrumento jurídico el contrato privado y las instituciones que de él se derivan, sociedades anónimas, consorcios, etc., a través de las cuales y teniendo a su servicio el poder de sus respectivos Estados, imponen en los mercados la ley del más fuerte”.

Años más tarde en una Ponencia del Consejo Económico Sindical de 1951 sobre “Directrices para una política económica agraria en España” se recogía: “el dilema que se plantea entre la economía liberal y la economía dirigida no es tal porque la economía liberal, basada en la teoría clásica, y la economía dirigida, basada en la Teoría General de Keynes, no son opuestas, sino más bien paralelas y

únicamente se diferencian en la validez y vigencia de los supuestos previos, en los que cada una de ambas teorías económicas están basadas”<sup>9</sup>.

Con todo ello, la opinión de los responsables políticos era que en la situación económico social de España no era posible seguir en economía los planteamientos de la teoría clásica, que daba origen al sistema de libertad económica o economía liberal<sup>10</sup>. El motivo era que la economía española no reunía los supuestos de la teoría clásica. Estos supuestos son la perfecta movilidad de los factores trabajo y capital, y el fundamental, el pleno empleo de los factores productivos. Por el contrario, en España existían fuertes restricciones a la movilidad de los trabajadores y de capital, y el desempleo era un grave problema en amplias zonas agrícolas del país<sup>11</sup>. Por tanto, el pleno empleo que en la teoría clásica era un supuesto de partida, en la España de los cuarenta era un objetivo a alcanzar<sup>12</sup>.

Se puso énfasis en la *ordenación económica y social* como medio de intervención para modificar las realidades estructurales de acuerdo a un plan coordinado. Esta ordenación económica, en el marco de una economía dirigida, conseguiría la anulación del desempleo. Se recogió la novedad que representaba el planteamiento de Keynes respecto a las teorías anteriores y se identificó el paro existente como paro keynesiano, esto es, debido a la falta de demanda efectiva. Así,

---

<sup>9</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 342). El Consejo Económico Sindical fue creado dentro de la Delegación Nacional de Sindicatos por el Decreto de 12 de febrero de 1944. Estaba integrado por representantes del Estado y de la jerarquía sindical, y sus funciones de tipo económico consistían en participar en la elaboración de medidas de política económica sobre todo referentes a precios y salarios.

El contenido de la Ponencia, con gran influencia del pensamiento de Paris Eguilaz al que se cita, es un intento de trasladar a la situación económica de España las aportaciones de Keynes, siendo algunos de los párrafos de dicha Ponencia traducciones literales de párrafos de la Teoría General.

<sup>10</sup> Opinión recogida en Consejo Económico Sindical (1951, p. 343).

<sup>11</sup> En el *Anuario Estadístico de España* de 1950 (INE) se recoge la evolución del paro involuntario a nivel nacional desde 1935 hasta 1949. Se observa una tendencia clara descendente hasta 1944 (de 674.161 parados en 1935 a 153.522 en 1944), pero a partir de 1944 muestra un comportamiento errático, registrando en 1949 la cifra de 161.006 parados. En todo el periodo analizado, el paro agrícola ocupaba el primer lugar en importancia relativa, seguido del paro en la construcción. Así, en 1948 (año de referencia de nuestro capítulo) el paro involuntario agrícola representaba el 34,8 por 100 del total, seguido del paro en la construcción con el 22,8 por 100 del paro total nacional.

<sup>12</sup> El paro existente en España en la década de los cuarenta más que ser considerado un problema económico y social, se consideraba un problema político por las implicaciones de tensiones y orden público que pudiera originar dado el bajo nivel de vida de la población.

cuando la inversión corriente fuera demasiado baja para dar lugar a la plena ocupación, el Estado podía intervenir en la economía mediante el gasto público, con un aumento neto de la demanda efectiva. En definitiva, el Estado podía conseguir la plena ocupación.

Dentro de este marco teórico, la realización de obras públicas por parte del Estado se consolidó como un importante instrumento de desarrollo económico. La justificación es la relación positiva existente entre el nivel de inversión y el nivel de empleo; así, especialmente en épocas de depresión económica, la realización de obras públicas contribuiría a disminuir el paro al emplear los recursos ociosos de la economía<sup>13</sup>. Además de disminuir el paro, los objetivos de un plan de obras públicas en época de depresión económica son: mantener la producción de bienes duraderos, y estimular nueva demanda aumentando la producción en determinadas industrias de bienes duraderos<sup>14</sup>. Planteándose, de este modo, la inversión en obras públicas como un instrumento complementario a la industrialización, principal estrategia de desarrollo económico del primer franquismo.

### 2.1.2. Intervención en el mercado interior

Se daba por supuesto la imposibilidad del mercado para conducir a una situación óptima, entendida ésta como máxima producción a la vez que máxima rentabilidad, por lo que quedaba justificado la intervención: fijando precios y orientando (decidiendo) la producción.

La intervención en precios básicamente consistió en limitar su subida. Para explicar los efectos perniciosos de la no intervención en el mercado se recurría a la teoría cuantitativa<sup>15</sup>, que en ausencia de recursos ociosos establece la relación directa entre nivel de precios (P), producción en cantidad de bienes y servicios (C) y dinero en circulación (M).

---

<sup>13</sup> Paris Eguilaz (1945, pp. 276-280).

<sup>14</sup> Paris Eguilaz (1945, p. 277).

Esa relación es la siguiente:

$$P = \frac{M}{C}$$

Según la relación anterior, cualquier aumento en la cantidad de dinero que no se traduzca en un aumento de la producción o consumo genera una subida de precios, con la consiguiente reducción del poder adquisitivo de los trabajadores, y lo que es más importante, si para compensar la pérdida de poder adquisitivo se sube el salario nominal y esta subida no va unida a un aumento de la producción, al subir el precio de un factor productivo subirá el nivel de precios, por tanto, un alza de los salarios entraña por sí misma disminución de su poder adquisitivo<sup>16</sup>. Si la subida de salario no va acompañada de un incremento de producción y se da un sistema donde la expansión monetaria no es posible, en lugar de inflación se genera paro, por cuanto que la subida de salarios anulará los beneficios empresariales dando lugar a una situación de crisis.

De este razonamiento se concluye que “toda política que ansíe elevar al máximo el nivel de salarios reales, compatible con el máximo nivel de empleo, habrá de buscar el método por el que hacer que todo aumento de salario nominal se traduzca en un efecto idéntico con relación al salario real y para esto creemos que no existe otro camino que el procurar que el nivel general de precios no sufra cambios de ninguna clase, o por lo menos en un sentido creciente”<sup>17</sup>.

En cuanto a la orientación de la producción, se puso especial énfasis en el aumento de la producción de bienes agrarios para alcanzar unos niveles mínimos de abastecimiento (de la población y del ganado), además de por la situación de infraconsumo existente en la década de los cuarenta y con vistas a la

---

<sup>15</sup> “La limitación nos viene dada en función de los efectos del cuantitativismo, que en los actuales momentos no es otro que el peligro de crear esa espiral del nivel general de precios, que es llamada por muchos inflación”. (Consejo Económico Sindical, 1951, p. 334).

<sup>16</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 340).

<sup>17</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 341).

exportación, también por motivos de seguridad<sup>18</sup>. Asimismo, se buscaba el aumento de la producción de materias primas (recursos naturales) para asegurar el autoabastecimiento y permitir la industrialización del país.

Evidentemente, todas estas interferencias en el mercado no pueden fundamentarse ni en la teoría clásica ni en la keynesiana. Si bien Keynes señalaba las limitaciones del mercado para asignar recursos y estabilizar la producción en determinados casos, lo que otorgaba un papel limitado pero importante al Estado y a la política económica, sus propuestas estaban muy lejos de la política intervencionista desarrollada en el primer franquismo que supuso el abandono de los mecanismos de mercado en España.

### 2.1.3. *Autarquía económica*

Respecto al comercio exterior se mantuvo una postura contradictoria. Como principio general se criticaba la economía liberal por su incapacidad para hacer frente a las crisis periódicas, ya que al proponer el libre intercambio posibilitaba la transmisión de las oscilaciones de una economía a otra, defendiendo, por tanto, la autarquía. Así, la política comercial se planteó en términos proteccionistas, minimizando los intercambios con el exterior con una política de sustitución de importaciones justificada por razones de seguridad nacional y para luchar contra el paro<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Paris Eguilaz (1941, p. 143) apuntaba la necesidad de producir una cantidad mínima de artículos alimenticios porque “el éxito de la lucha contra el paro y las crisis y la posibilidad de que una nación alcance una independencia económica suficiente para mantener su soberanía y libertad política, depende en primer término de que la producción nacional de artículos alimenticios alcance a cubrir las necesidades del total de la población”.

Sobre la misma cuestión en Consejo Económico Sindical (1951, p. 331) podemos leer lo siguiente: “La realidad manda no dejando lugar a dudas. Vivimos en un mundo pleno de desconfianzas, egoísmos y ambiciones desatadas que estremecen hasta las raíces el mecanismo económico mundial, de tal manera que surge para cualquier país una necesidad esencial y vital, como es la obtención de aquellos productos que en su mínima expresión son necesarios para el simple subsistir de la población humana y ganadera. Se trata de responder al más elemental instinto de conservación”.

<sup>19</sup> Al analizar la influencia del comercio exterior, Paris Eguilaz (1941, pp. 137-138) razonaba del siguiente modo: “hay que destacar el hecho de que cuanto más elevada es la cuota del comercio exterior mayor interdependencia tendrá la economía nacional con la coyuntura mundial; en estas

No obstante esta orientación autárquica, resulta paradójico comprobar las justificaciones teóricas totalmente dispares que se aplicaban a la producción industrial y a la producción agraria.

La producción industrial estaba dirigida al mercado interior “por imperativo de una competencia exterior fuertemente protegida”<sup>20</sup>. Se pretendía alcanzar la autosuficiencia industrial del país llevando al límite la sustitución de importaciones, de ahí que la política de industrialización estuviera fundamentada en la idea del aprovechamiento integral, contraria a la especialización. Rechazando de esta manera las ventajas de la división internacional del trabajo postulada por los autores clásicos.

Distintos eran los planteamientos en la producción agraria. Si bien se necesitaba producir una cantidad mínima de productos alimenticios para cubrir las necesidades de abastecimiento del país y por motivos de seguridad, como ya indicábamos, se insistía en la gran importancia para la economía nacional de las exportaciones de productos agrícolas como principal fuente de divisas que permitieran financiar la importación de productos industriales necesarios. Y precisamente se justificaba el fomento de estas exportaciones debido a la ventaja relativa de España sobre la base de la división internacional del trabajo<sup>21</sup>.

Las tres características analizadas (economía dirigida, interferencia en el mercado interior y autarquía económica), que definieron el modelo económico del primer franquismo, están en sintonía con los dos fines de la política económica señalados por Paris Eguilaz (1941, p. 142) según sigue: “colocar todas las fuerzas humanas disponibles elevando el nivel de vida de la población y aumentar el poderío y grandeza de la nación, es decir, un fin social y un fin nacional. Estos fines solo se

---

condiciones una fase de depresión que afecte a otros países se traducirá en una disminución del comercio exterior, mientras dura esa fase, provocando en la nación propia una menor actividad en el sector dedicado a exportaciones y a través de este fenómeno una disminución del volumen de rentas con las repercusiones consiguientes en los demás sectores. Solo manteniendo una cierta estabilidad en la cuota de comercio exterior se puede evitar en buena parte el efecto de estos movimientos mundiales, pero esto solo se consigue por una política de autarquía que reduzca el volumen de tráfico, que es precisamente lo opuesto a lo que preconiza la doctrina liberal”.

<sup>20</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 328).



pueden alcanzar mediante la dirección por parte del Estado, de la producción, de la distribución y en cierta forma también del consumo”.

Asimismo, quedaba justificado el papel protagonista que el Estado debía desempeñar en la economía, como dirigente y ordenador, para lograr la plena ocupación de todos los recursos productivos. Todos estos argumentos se reflejan en la Ponencia del Consejo Económico Sindical de 1951, a la que ya nos hemos referido, en los siguientes términos: “Al Estado corresponde asegurar un máximo nivel de ocupación a las fuerzas productivas del país, de forma tal, que todo aquél que quiera trabajar pueda encontrar, dentro de su patria, la forma de satisfacer lo que es necesidad, deber y derecho para todos; para ello se exige una coordinación de las diferentes actividades económicas de la nación mediante una planificación de todos los recursos, con una dirección y ordenación, en algunos casos incluso coactiva, en razón del supremo interés nacional, bien adaptando la estructura económica del consumo a la estructura productiva o bien la productiva a la del consumo”<sup>22</sup>. Y a modo de conclusión se recoge: “la ordenación y dirección económica es necesaria mientras no se den los supuestos de libre movilidad de recursos y pleno empleo para la vigencia de la teoría económica clásica o economía liberal. Conseguidos estos supuestos, la economía, libre de ordenación, e incluso de dirección, puede seguir por sí sola siempre que se pueda prever que con ella la ocupación o nivel de empleo no sólo no descenderá, sino que podrá también absorber los excedentes que anualmente arroje el incremento de población”.

## *2.2. La industrialización como estrategia de desarrollo económico*

En el primer franquismo surgió con gran fuerza la idea de industrialización como vía para alcanzar el desarrollo económico, siguiendo el modelo de otros países más desarrollados (especialmente Italia y Alemania). En este apartado, analizaremos los fundamentos económicos de la industrialización, así como de su principal instrumento: el INI.

---

<sup>21</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 276).

### 2.2.1. Los fundamentos económicos de la industrialización

La publicación en 1943 del libro de Antonio Robert Robert *La industrialización necesaria*, contribuyó notablemente a difundir entre los responsables económicos del país los efectos beneficiosos de la industrialización<sup>23</sup>. Robert, además de justificar la necesidad de industrializar el país como vía de progreso, explicaba que en el caso de España era posible.

La industrialización resolvería las dificultades existentes (bajo nivel de vida, déficit crónico de la balanza comercial y el crecimiento de la población por encima del crecimiento de la producción) atacando el problema de raíz, esto es, la insuficiencia productiva nacional<sup>24</sup>. Concretamente, Robert (1943, pp. 201-202) se refería al “proceso de racionalización de la economía española” como el proceso por el que la industria absorbería la mano de obra sobrante en el campo<sup>25</sup>. Absorción que debía ser combinada con la mecanización campesina, industrializando primero y después racionalizando el campo; lo contrario, es decir, sustituir máquinas por trabajadores en el campo sin industrializar previamente equivaldría a agravar el problema de paro forzoso. En cualquier caso, podrían aparecer desajustes temporales entre la cesión de potencial de trabajo y las posibilidades de absorción que se corregirían con la realización de obras públicas.

La base teórica que avalaba el proceso de industrialización, y que Robert no fue capaz de explicar satisfactoriamente, es que al ser las rentas por habitante en la industria mayores que en la agricultura se produciría un éxodo del campo a la ciudad, absorbiendo las nuevas fábricas el paro existente en el sector primario, incluso los sucesivos excedentes demográficos. La explicación es que a medida que

---

<sup>22</sup> Consejo Económico Sindical (1951, p. 344).

<sup>23</sup> Antonio Robert Robert junto con Higinio Paris Eguilaz, fueron dos autores muy influyentes en la política económica del primer franquismo. Robert trabajó primero como ingeniero jefe de Estudios de Planeamiento en la Dirección General de Industria del Ministerio de Industria y Comercio, y posteriormente llegó a ser Director General de Industria

<sup>24</sup> Robert (1943, pp. 90-91).

<sup>25</sup> Teniendo en cuenta que la explicación aportada por Robert (1943, p. 199) sobre la existencia de paro forzoso en España era “el retardo de la racionalización por causas políticas, que han diferido la industrialización y acentuado la agrarización”.

el progreso técnico avanza se eleva la renta per cápita, dando lugar, a partir de un límite, a una disminución de la propensión marginal a consumir, es decir, la proporción de la renta que se gasta en alimentación. El efecto directo es que la agricultura disminuye su participación en la renta nacional. Si además se tiene en cuenta que a medida que aumenta la eficiencia agrícola se necesitan menos trabajadores en el campo para obtener la misma producción, el nivel de renta per cápita en la agricultura sólo podrá ser mantenido o elevado al mismo ritmo que el de la renta industrial reduciendo la población campesina<sup>26</sup>.

Así, la industrialización, al conducir al aumento de la renta nacional, aparece como premisa indispensable de cualquier programa de recuperación económica. En definitiva, se optó en primer lugar por aumentar la renta nacional y después por mejorar la equidad<sup>27</sup>.

Años más tarde, se publicarían modelos de desarrollo económico con propuestas muy parecidas a las de Robert, en los que la industrialización al absorber el excedente de mano de obra de la agricultura evitaría la ineficiencia en este sector, y conduciría a un mayor crecimiento económico, entre ellos, el más conocido es el de Lewis (1954).

Lewis (1954) construyó su modelo dentro del marco de la teoría clásica, en el que consideraba una economía de dos sectores productivos: la agricultura con

---

<sup>26</sup> *Vid.* De Figueroa (1949, p. 4), donde realizó un análisis riguroso desde el punto de vista económico y valiente desde el punto de vista político. De Figueroa utilizó una variada bibliografía de la década de los cuarenta, fundamentalmente revistas de economía anglosajonas, y reflexionó sobre conceptos económicos básicos, como: la distinción entre el corto y el largo plazo en las decisiones económicas, los costes anticipados a largo plazo, la función del mercado y las consecuencias de su intervención, y la importancia del comercio exterior para el desarrollo económico.

<sup>27</sup> La postura de Robert (1943, p. 90) al respecto era muy clara: "La elevación de la renta nacional es asimismo condición indispensable para que los planes de obras públicas de toda índole puedan desenvolverse con la máxima amplitud y financiarse sin embarazo. En caso contrario, o sea si perdura la actual insuficiencia económica del país, los ingresos del Estado continuarán siendo bajos y la absorción del ahorro a través de empréstitos lanzados con tal fin, aparte de que puede hacerse difícil, entrañará la detracción de esos capitales de otras inversiones más productivas, contribuyendo a retardar el proceso de racionalización económica. Y análogamente ocurrirá con la construcción de viviendas, empleándose con tal fin capitales y potencial laboral en actividades que acrecientan el bienestar general, pero que no influyen directamente sobre el aumento de

excedente de mano de obra, que opera de forma paternalista o cuasi-feudal, y el sector industrial, donde se toman las decisiones de producción con el objetivo de maximizar beneficios. Lewis concebía el desarrollo como la consecución del fin del excedente de mano de obra por medio de la reasignación gradual en el tiempo de una población creciente del sector agrícola al industrial. El proceso consiste en que dado el carácter de ilimitada de la oferta de trabajo no cualificado del sector agrícola (oferta de trabajo perfectamente elástica), el sector industrial podrá disponer de una cantidad creciente de mano de obra al nivel existente de salarios, esto es, no tendrá que elevar los salarios para atraer más trabajadores. Por tanto, la industria podrá mantener una expansión indefinida con un nivel constante de salarios para la mano de obra no cualificada. Así, contratará aquel número de trabajadores donde el producto marginal del trabajo iguale al nivel de salarios en términos reales<sup>28</sup>. No se contratarán más trabajadores, ya que su objetivo es maximizar beneficios. La clave del desarrollo es que el sector industrial, ya sea privado o el Estado, ha de reinvertir parte del beneficio, de modo que, aumente la cantidad de capital fijo, lo que le llevará a contratar más trabajadores<sup>29</sup>.

A la vez, el sector agrícola experimentará un aumento en la producción debido al aumento del producto marginal del trabajo por la disminución del número de trabajadores, y al cambio tecnológico que supone mejorar la tierra con abonos o introduciendo maquinaria.

En definitiva, Lewis (1954) y Robert (1943) compartían los planteamientos iniciales en cuanto a la existencia de exceso de mano de obra en la agricultura, e ineficiencia en la asignación de recursos en dicho sector, y coincidían en señalar que la industrialización, al absorber el excedente de mano de obra de la agricultura, sería

---

productividad nacional. Por el contrario, acrecentando primero ésta será fácil y hacedera la política de obras públicas y de construcciones privadas”.

<sup>28</sup> No obstante, es de esperar que el salario en la industria sea algo superior al de la agricultura, para la misma mano de obra, debido a que de alguna forma habrá que compensar a los trabajadores de los mayores costes urbanos. En otros casos responderá a la existencia de legislación al respecto como ley de salarios mínimos, o a la existencia de sindicatos y asociaciones.

<sup>29</sup> Al aumentar la cantidad de capital fijo la curva de producto marginal del trabajo se desplazará hacia la derecha y para un nivel de salarios constantes el número de trabajadores de equilibrio será mayor.

la vía de desarrollo económico. Sin embargo, en el modelo de Lewis, al existir una oferta ilimitada de mano de obra en la agricultura, el nivel de salarios reales no subirá con el proceso de industrialización, mientras que en las propuestas de Robert, es clave la subida de los salarios reales en la industria a medida que el progreso técnico avanza, ya que generará una mayor demanda efectiva y más diversificada.

Como señalábamos al principio de esta sección, en opinión de Robert (1943, pp. 106-107) la industrialización además de necesaria era posible en España porque se disponía de carbón y energía eléctrica, se exportaba hierro y otros metales, y se producían materias primas muy variadas “en cantidad proporcionada a las posibles necesidades de la población”, dependiendo la intensidad de la industrialización del volumen de reservas de energía. De modo que, “con esta base, no cabe ninguna duda que el desenvolvimiento de la industria sería un fenómeno perfectamente natural desde el punto de vista económico”. Asimismo, en la localización industrial se debía tener en cuenta: la existencia de materias primas y fuentes de energía, la disponibilidad de potencial de trabajo, y la proximidad a medios de transporte<sup>30</sup>.

Además de bastante optimismo, esta concepción refleja el pensamiento ingenieril con que fue concebido, y más tarde puesto en práctica, el proceso de industrialización en el primer franquismo<sup>31</sup>. Los principales profesionales cercanos al poder, en su mayoría ingenieros y/o militares, carecían de formación económica. Por tanto, en sus decisiones solo se analizaba la viabilidad técnica del proyecto y no la viabilidad económica, de forma que, se emprendía si era técnicamente realizable sin tener en cuenta la eficiencia económica y el coste de oportunidad, es decir, los resultados que generarían los recursos invertidos si se destinaran a otros proyectos alternativos<sup>32</sup>. Este planteamiento unido a la política de comercio exterior de sustitución de importaciones negando las ventajas de la división internacional del trabajo, a la que ya nos hemos referido, dio lugar a una política de industrialización

---

<sup>30</sup> Robert (1943, pp. 202-203).

<sup>31</sup> *Vid.* Velasco Murviedro (1984), donde analizaba el protagonismo de los ingenieros cercanos al poder en la política económica del periodo.

<sup>32</sup> Este es un aspecto que destacaba González (1979, p. 102) al estudiar el comportamiento de las importaciones en el periodo 1940-1948 que él denominaba periodo de recuperación.

fundamentada en la idea de aprovechamiento integral, contraria a la especialización, con la que se pretendía alcanzar la autosuficiencia industrial del país, motivando un especial interés por la búsqueda y explotación de los recursos naturales existentes en las diferentes provincias españolas.

Bajo esta mentalidad se entiende la propuesta de Robert (1943, p. 124), carente del mínimo de racionalidad económica, sobre la elección del tipo de industrias a crear. En su opinión, la situación de anormalidad (se refería al contexto de los cuarenta) marcaba la orientación de creación de industrias destinadas a la reducción de importaciones, “puestos a elegir, convendrá seleccionar, entre el repertorio de posibles fabricaciones que nos ofrece el estudio de las estadísticas de Aduanas, aquellas correspondientes a artículos esenciales para mantener los procesos productivos más importantes en condiciones de atender a las necesidades del país, sea cuales fueren las circunstancias exteriores. Tal proceder no solo conduciría a la resolución de los problemas agudos, pero al fin y al cabo temporales, derivados de la escasez transitoria de tales productos en los mercados exteriores, sino que, a través de la reducción del déficit crónico de la balanza comercial, contribuiría a colocar a la producción española en una situación de mayor independencia respecto del mercado internacional, acrecentando la autosuficiencia nacional”.

Las líneas de pensamiento que acabamos de exponer fueron las que tuvieron mayor influencia en la esfera del poder, definiendo, por tanto, la política de industrialización que se llevó a la práctica. Sin embargo, existieron otras aportaciones teóricas, como la de Emilio de Figueroa (1949), criticando el proceso de industrialización emprendido.

En opinión de Figueroa (1949, pp. 3-4), la industrialización está directamente relacionada con la estructura económica nacional. Por tanto, ha de tenerse en cuenta “una armónica conjugación” entre todos los elementos estructurales (población, técnica, recursos naturales, equipo capital disponible y el marco jurídico, político y social en el que se desenvuelven todas las actividades del país); “de ahí la insuficiencia y esterilidad de aquellos planes o estudios que tratan

de basar la industrialización en meras razones técnicas o legislativas; es decir, en creer que basta con tener buenos técnicos y promulgar las oportunas leyes para que el problema de la industrialización quede resuelto”. Además, reivindicaba el papel que deben desempeñar los economistas, tan importante como el de los ingenieros y legisladores, en todo plan de industrialización: “Un plan de industrialización que prescindiera de la colaboración de los economistas es algo tan descabellado como un plan de obras hidráulicas o de fomento agrícola que prescindiese, respectivamente, de los ingenieros de caminos y agrónomos”.

### 2.2.2. El INI como principal instrumento de la industrialización

En cualquier plan de expansión económica (que es lo que se pretendía en definitiva con la industrialización del país) lo importante es encauzar las inversiones en la dirección de los objetivos previamente designados. En una economía de mercado, aunque el sector público oriente la actividad productiva concediendo incentivos, la decisión final de inversión corresponde a la iniciativa privada en función de la rentabilidad que espera obtener. Sin embargo, en una economía como la española, en opinión de Robert (1943, p. 201) se requería un mando único (asumido por el Estado) en materia económica. Se justificaba la necesidad de un mando único debido a la extraordinaria complejidad de los factores que intervenían en el proceso de racionalización de la economía española, como eran<sup>33</sup>: captación de la financiación necesaria, financiación que superaba las posibilidades del sector privado; orientación productiva y localización geográfica de las inversiones en función del interés nacional, con especial atención a las necesidades de defensa nacional; y vigilar las transferencias de potencial laboral del campo a la industria, y en caso de desajustes absorber los excedentes de mano de obra con obras públicas.

Por tanto, el mando único era imprescindible para “actuar armónica y conjuntamente sobre todos los elementos que influyen en las tendencias espontáneas

---

<sup>33</sup> Robert (1943, pp. 199-202).

de la capitalización para poder así regular con eficacia el desenvolvimiento nacional<sup>34</sup>.

Paris Eguilaz fue más explícito y afirmaba que, por razones sociales, económicas, militares y políticas era necesaria la intervención del Estado en la industria, máxime cuando se pretendía realizar una política nacional. Además, para llevar a cabo la dirección del sector industrial era necesaria la agrupación nacional de todas las empresas industriales. No proponía la fusión de empresas, sino la participación financiera del Estado en las empresas industriales siguiendo el modelo italiano del *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), fundado por Mussolini en 1938<sup>35</sup>. Así, en el caso en que la participación financiera del Estado en las empresas industriales no resultara efectiva, es decir, que la iniciativa privada no respondiera según lo previsto, de modo que, el ritmo de creación de nuevas industrias fuera muy lento, el Estado podría recurrir a la creación de industrias públicas<sup>36</sup>.

La materialización de todas estas ideas fue el INI, concebido por Suanzes como el principal instrumento del Estado para industrializar el país. Dentro del contexto de política económica del momento, sus objetivos eran establecer una política de sustitución de importaciones, un sistema industrial completo e integrado para alcanzar la autosuficiencia económica. Para ello, el INI desarrollaría su actividad en una doble dirección: proporcionando financiación a empresas o proyectos industriales considerados de interés nacional, y creando empresas industriales públicas para producir directamente aquellos productos, que siendo estratégicos para el país, la iniciativa privada no se decidía a producirlos.

Las posibles dudas sobre la viabilidad del INI, eran disipadas por Paris Eguilaz (1942, p. 163) al responder a las críticas más frecuentes que reciben las

---

<sup>34</sup> Robert (1943, p. 201).

<sup>35</sup> Paris Eguilaz (1942, pp. 160-165), apartado “Capitalización industrial”. Precisamente, este trabajo es la segunda edición de “El nuevo orden económico” cuya primera edición fue publicada en 1941. Al comparar ambas ediciones se observa que el apartado “Capitalización industrial” en la segunda edición ha sido ampliado respecto a la primera edición, en nuestra opinión, para respaldar desde el punto de vista económico la creación del INI en septiembre de 1941.



empresas públicas: menor rendimiento y menor ritmo de progreso técnico. Respecto al menor rendimiento opinaba que se trataba de invertir por falta de iniciativa privada, y no de sustituirla, por lo que no se podía plantear como opción. Respecto a la segunda crítica, rechazaba la idea de menor progreso técnico apoyándose en los buenos resultados obtenidos en Alemania en una experiencia similar. Asimismo, destacaba las grandes ventajas de un organismo como el INI desde el punto de vista de la organización de la producción<sup>37</sup>.

En una línea de pensamiento cercana, De Figueroa (1949, pp. 8-9) justificaba la intervención del Estado en el proceso de industrialización, mediante la creación de empresas parastatales para disminuir los riesgos privados o para extender la inversión pública al sector privado, ya que en los países atrasados la reacción de los empresarios puede ser insuficiente ante los planes públicos de industrialización, por falta de confianza y de espíritu de empresa. Como evidencia empírica de su razonamiento se refería al proceso de desarrollo de la industria japonesa a partir de 1877, gracias al apoyo del Estado<sup>38</sup>. Sin embargo, subrayaba que en el caso de Japón u otros similares de planes oficiales, la responsabilidad fundamental siempre recayó sobre los economistas, ya que, “un plan industrial realizado por personas no economistas sería algo tan absurdo como si el montaje de una fábrica se encomendase a quien no estuviera versado en ingeniería”.

---

<sup>36</sup> Paris Eguilaz (1942, p. 163).

<sup>37</sup> El razonamiento de Paris Eguilaz (1942, p. 161) era el siguiente: “Hoy, aquella antigua hostilidad contra los *trusts* por considerar que perturbaban la libre concurrencia ha desaparecido. Ciertamente, que la historia de estos organismos demuestra que en numerosas ocasiones, han causado graves perjuicios, lo mismo a las pequeñas industrias del ramo, obligando a su paralización por métodos coactivos, que a los consumidores imponiendo precios elevados como consecuencia del dominio del mercado, pero también han puesto de manifiesto sus grandes ventajas desde el punto de vista de la organización de la producción. El trabajo en grandes series, que permite aumentar las unidades producidas por unidad de tiempo y disminuir el coste, no se hubiera logrado sin asegurar previamente el mercado”.

<sup>38</sup> Como explicaba De Figueroa (1949, pp. 8-9), el Estado japonés inició en 1877 la industrialización del país con la compra de maquinaria textil a Inglaterra que puso a disposición de todos aquellos empresarios que estuvieran dispuestos a montar fábricas de hilado. En un principio, esta propuesta no tuvo buena aceptación por parte del sector privado por lo que el Gobierno japonés construyó dos fábricas modelo en 1878, adquirió diez máquinas más, y prestó dinero a otras tres fábricas de hilado para la adquisición de maquinaria. Este fue el fundamento de la expansión industrial japonesa, proceso financiado por el Estado prácticamente en su totalidad.

### 3. Contexto económico, político y social en el primer franquismo

De 1939 a 1959 España realizó una política de autarquía económica que trataba de desarrollar los recursos económicos disponibles hasta alcanzar una amplia autosuficiencia económica frente al exterior.

Gamir (1975, p. 14 y siguientes) ha analizado la posición de diferentes autores acerca de si esta autarquía fue impuesta desde el exterior, o si por el contrario, fue la consecuencia de una decisión del Gobierno español. El profesor Velarde sostenía la tesis de que la autarquía había existido en España desde 1892 por intereses burgueses, y que a partir de 1939 esta autarquía fue desarrollada por el Estado como protección frente a las presiones internacionales. Los profesores Tamames y Rojo mantuvieron una postura diferente a la del profesor Velarde. Tamames criticaba la política de autarquía y, en su opinión, si no se realizó la estabilización en 1954 fue por falta de imaginación de nuestras autoridades económicas. Rojo distinguía dos etapas: de 1939 a 1950, en la cual la política autárquica fue quizá, la única vía disponible dadas las condiciones internas e internacionales; y de 1950 en adelante, en que el desarrollo autárquico fue una política libremente aceptada por el Gobierno español.

Dentro del periodo 1939-1959 habría que diferenciar dos etapas: la década de los cuarenta caracterizada por un intervencionismo extremo del Gobierno en todos los ámbitos, y la que etapa iniciada a partir de 1950 cuando la economía española comenzaba a abandonar algunas de las rigideces de la década anterior<sup>39</sup>.

La década de los cuarenta, especialmente su primera mitad, fue una etapa de incertidumbre tanto en lo económico como en lo político y social<sup>40</sup>. Tres años de guerra civil dejaron como resultado la destrucción de equipos industriales, viviendas, material de transporte, puentes, carreteras, y una importante pérdida de

---

<sup>39</sup> Vid. Martín Rodríguez (1993, pp. 907-908).

<sup>40</sup> Existían diferentes expectativas por parte de los distintos grupos sociales y políticos, así, los republicanos esperaban la victoria de los aliados en la segunda guerra mundial para que intervinieran en España, algunos falangistas pretendían organizar un poder sindical, sin olvidar los partidarios de la monarquía.

vidas humanas, además de los altos costes económicos de la reunificación de dos Administraciones que habían coexistido durante tres años. A los años de guerra civil le siguieron casi seis de segunda guerra mundial, y aunque España no participó en esta última, el haber estado aliada políticamente con el bando perdedor (bando del Eje, Alemania e Italia) tuvo consecuencias negativas para el país.

A este contexto bélico hay que unir las graves sequías sufridas en España, con mayor intensidad en los años 1945 y 1949, con consecuencias directas sobre las cosechas (especialmente de cereales que se compensaron con las importaciones de Argentina sobre la base del Protocolo hispanoargentino), y sobre las disponibilidades de energía eléctrica provocando fuertes restricciones. De hecho, existe coincidencia en afirmar que de toda la etapa en que gobernó Franco, la década de los cuarenta fue la más dura en todos los aspectos. Unos años de estraperlo y cartillas de racionamiento, donde gran parte de la población sufría problemas de subsistencia.

En 1950 se produjo un cambio en la coyuntura económica española. Varias son las causas que explican ese cambio<sup>41</sup>: en primer lugar, las muy favorables condiciones climatológicas iniciadas en el otoño de 1950 con abundantes lluvias y nieves que permitieron la recuperación de las cosechas y de las disponibilidades eléctricas; en segundo lugar, la guerra de Corea que provocó el rearme de los Estados Unidos y de los países europeos, con la consiguiente subida de los precios de las materias primas, favoreciendo las exportaciones de materias primas españolas. Paralelamente, España iniciaba una progresiva integración con los países occidentales, coincidiendo con el cambio de Gobierno español de 1951, y con una serie de circunstancias como el acercamiento ideológico de España con países de su entorno con gobiernos conservadores (Reino Unido, Francia e Italia), y los intereses militares del resto de países en España debido a su situación geográfica de gran valor estratégico. Así, los países occidentales restablecieron las relaciones diplomáticas con España, concedieron préstamos a algunas empresas españolas para

---

<sup>41</sup> Banco de Urquijo (1952, pp. 14-18).

la financiación de importaciones de bienes de capital y ayuda técnica, se firmaron tratados comerciales bilaterales, y España se integró en algunos organismos internacionales (FAO y Pool Verde). En septiembre de 1953 España firmó tres acuerdos con los Estados Unidos: el Defensivo, el de Ayuda para la mutua Defensa y el de Ayuda Económica. En diciembre de 1955 España ingresó en la ONU. Finalmente, en 1959 se aprobó el Plan Nacional de Estabilización Económica (1959-1961) para alcanzar un mayor crecimiento económico y la integración económica internacional.

La evolución de las principales variables económicas refleja comportamientos diferenciados en las dos décadas consideradas (cuadro 1.1).

CUADRO 1.1  
ESTIMACIÓN DE LA RENTA NACIONAL DE ESPAÑA, 1935-1959

AÑOS	Renta (mill. ptas. corrientes)	Renta (mill. ptas de 1958)	Renta per cápita (ptas de 1958)	Índice renta per cápita (ptas de 1958) (1935=100)
1935	25.934	298.478	1.220,0	100,0
1940	38.189	213.471	828,4	68,0
1941	47.285	212.783	819,0	67,1
1942	54.675	227.442	868,6	71,2
1943	60.463	239.013	905,6	74,2
1944	66.102	246.334	922,7	75,6
1945	60.658	207.163	772,9	63,3
1946	94.820	258.453	956,7	78,4
1947	106.613	247.267	908,2	74,4
1948	110.022	238.548	869,4	71,3
1949	117.434	239.725	860,2	70,5
1950	145.019	258.456	928,5	76,1
1951	219.010	327.144	1.164,4	95,4
1952	231.342	346.650	1.223,5	100,3
1953	239.056	342.089	1.197,3	98,1
1954	270.666	383.869	1.332,3	109,2
1955	284.620	389.697	1.341,8	110,0
1956	325.293	413.038	1.409,7	115,5
1957	404.560	451.579	1.528,3	125,3
1958	461.617	461.617	1.549,2	127,0
1959	484.423	463.066	1.541,0	126,3

FUENTE: Carreras *et al.* (1989, pp. 552-555): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior, Madrid; Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 433): *Capitalismo Español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Edicusa, Madrid; y elaboración propia.

Así, la tasa media de crecimiento anual del PIB a lo largo de la década de 1940 estuvo comprendida entre el 1,2 y el 1,9 por 100, mientras que en la siguiente década osciló entre el 3,5 y 5,0 por 100<sup>42</sup>. Respecto a la renta (cuadro 1.1), destaca el fuerte descenso de la renta per cápita en la década de los cuarenta (prácticamente 37 puntos en 1945 respecto a 1935), que sólo a partir de 1951 comenzó a recuperar los niveles de 1935.

El cuadro 1.2 recoge la evolución de la distribución de la población activa en los diferentes sectores productivos y el porcentaje que representaba la población activa sobre la población total.

CUADRO 1.2  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA ESPAÑOLA,  
1900-1960  
(En porcentajes)

AÑOS	Agricultura y Pesca	Industria	Servicios	Población activa sobre población total
1900	66,34	15,99	17,77	35,31
1910	66,00	15,82	18,18	35,37
1920	57,30	21,90	20,80	35,10
1930	45,51	26,51	27,98	35,51
1940	50,52	22,13	27,35	34,61
1950	47,57	26,55	25,88	37,09
1960	39,70	32,98	27,32	38,11

FUENTE: Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 434): *Capitalismo Español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Edicusa, Madrid.

En primer lugar, respecto al peso de la población activa sobre la población total, se aprecia una disminución de un punto en la década de los cuarenta, cuando había permanecido prácticamente invariable desde 1900, y una tendencia creciente a partir de la década de los cincuenta. En segundo lugar, el hecho más destacable de la distribución sectorial de la población activa es que en los años de mayor intervencionismo (década de 1940) se rompió la tendencia estructural observada desde principios de siglo, de pérdida de importancia del sector agrario en favor de la industria y servicios. Así, en la década de los cuarenta, y a pesar de todas las

<sup>42</sup> Martín Rodríguez (1993, p. 907).

medidas proteccionistas, el sector industrial perdió más de cuatro puntos de peso relativo (pasó de dar empleo al 26,51 por 100 de la población activa en la década de 1930, al 22,13 por 100 en la siguiente década), siendo el sector agrario el único que aumentó su importancia relativa por su carácter de sector refugio cuando la situación económica es adversa. Sólo a partir de la década de los cincuenta, al iniciarse un periodo más liberalizador en la economía, se recuperó la tendencia estructural anterior a la guerra civil y el sector industrial aumentó su participación.

Dos características presentes a lo largo de las dos décadas analizadas fueron la recesión del comercio internacional y los elevados índices de inflación.

La política autárquica seguida en España tuvo efectos muy negativos en el comercio exterior, con la consiguiente reducción de divisas. Por el lado de las importaciones era difícil sustituir materias como el algodón, gasolina, carbón o abonos, lo que originó graves problemas, tanto en la industria como en la agricultura. Por el lado de las exportaciones, la postura mantenida por España en la segunda guerra mundial originó una caída considerable de las exportaciones más tradicionales, como: vino, aceite, cítricos y minerales.

Carreras *et al.* (1989, pp. 346-347) han aportado información sobre el comercio exterior de España, concretamente las cifras de exportaciones FOB e importaciones CIF ambas a precios de 1913. Tomando 1935 como base 100 se constata que ambos conceptos disminuyeron por debajo de esa base en la década de los cuarenta; por ejemplo, en 1946 las importaciones representaban el 51,8 por 100 de las importaciones realizadas en 1935, y las exportaciones el 50,8 por 100 de las exportaciones correspondientes a 1935. Es decir, disminuyeron casi a la mitad con respecto a 1935. Sólo a partir de 1960 ambos conceptos superaron los niveles anteriores a la guerra civil, debido al cambio de actitud en política económica que supuso el Plan Nacional de Estabilización Económica (1959-1961).

La inflación existente en la década de los cuarenta, y aún en las siguientes, tuvo consecuencias negativas sobre la economía y, directamente, sobre el poder adquisitivo de la población. Una estimación de la inflación aportada por González

(1979, p. 40) sitúa la tasa de crecimiento anual acumulativo del índice de precios al por mayor en 11,6 por 100 en los años 1940-1945, 16,1 por 100 en 1945-1951, de 1951-1955 se contuvo a un 3,1 por 100; pero de 1955-1958 se disparó de nuevo hasta un 11,7 por 100.

La inflación de la década de los cuarenta se debía a varias causas:

- a) La política monetaria de tipo expansivo, ya que, al finalizar la guerra civil la unificación dineraria y el desbloqueo de las cuentas corrientes procedentes de la zona republicana originaron un aumento del volumen de dinero. A lo que habría que unir el mecanismo de pignoración automática de la Deuda Pública por parte de la banca privada.
- b) La política fiscal y presupuestaria también de tipo expansivo con unos gastos reales que superaban de forma creciente los ingresos reales<sup>43</sup>.
- c) La intervención del Gobierno en el mercado de productos alimenticios y de primera necesidad con una política de precios máximos a fin de contener los precios, fomentó la existencia de mercado negro y, por consiguiente, la carestía de los productos.

Tras describir los principales rasgos que definen el contexto económico, nos detendremos en el análisis del modelo de política económica seguido en España. Para tal propósito es necesario tener presente la reflexión de Ros Hombravella *et al.* (1978, pp. 76-77) de que a Franco le interesaba más el campo político (asegurarse el poder) que el económico. Las líneas políticas básicas para el dictador eran el anticomunismo y la supresión de la lucha de clases (desde la reforma agraria a los sindicatos y a los partidos políticos), junto con el antiliberalismo y negación de la libre competencia. Estas líneas marcaron las de la economía con un *intervencionismo* del Gobierno en todos los terrenos, especialmente en la década de 1940, como se comprobará al analizar los principales instrumentos de política económica existentes en el primer franquismo.

---

<sup>43</sup> Los gastos se movieron en porcentajes comprendidos entre el 18 y 26 por 100 de la renta nacional, mientras que los ingresos oscilaron entre el 10 y el 18 por 100 (Ros Hombravella *et al.*, 1978, p. 89).

### 3.1. *El control de precios y abastos*

La política de controles directos que abarcaba la totalidad del proceso la producción, distribución y venta de productos, se justificaba como medio para evitar que los precios de los productos alimenticios y de primera necesidad subieran por encima de los niveles anteriores a los de la guerra civil. De hecho, por el Decreto de 13 de octubre de 1936 se prohibía la venta de productos a precios superiores a los que regían el 18 de agosto del mismo año. En este primer momento la Junta Provincial de Precios (presidida por el Gobernador Civil de la provincia) fue el instrumento de intervención.

A la Junta Provincial de Precios le sucedió el Servicio Nacional de Abastecimiento, creado el 16 de febrero de 1938, y a éste la Comisaría General de Abastecimiento y Transporte (CGAT), creada por Ley de 10 de marzo de 1939. Las funciones de la CGAT consistían básicamente en asegurar el abastecimiento y controlar los precios de productos de alimentación y primera necesidad, así como los de uso más común (medicamentos, combustibles, vestidos, etc.). También eran funciones de la CGAT la elaboración de estadísticas de costes de producción y márgenes, que permitieran fijar mediante ley los precios que debían regir en el mercado, y la fijación de tipos de racionamiento. Pero el control de productos alimenticios no fue sólo en el precio y cantidad, también se controló y limitó la movilidad física de algunos productos de unas provincias a otras dentro del territorio español.

La intervención en el mercado fijando un precio máximo provocó escasez o exceso de demanda. El resultado fue que, precisamente el mercado negro o de estraperlo que se quería combatir se vio fortalecido, teniendo que sufrir la mayoría de la población el racionamiento de multitud de productos<sup>44</sup>. Esta interferencia en el mercado también afectó negativamente a los ingresos de los productores agrícolas, ya que en el caso de malas cosechas la contracción de la oferta habría permitido a los

---

<sup>44</sup> Hay que señalar que en el mercado negro los precios eran mucho más altos, por lo que sólo podían acudir a él los más ricos. La mayoría de la población sufría el racionamiento.



labradores con precios de libre competencia, obtener unos ingresos compensadores de la pérdida del volumen de sus cosechas.

## 2.2. *La política laboral*

En el Fuero del Trabajo, decretado por el Jefe del Estado el 9 de marzo de 1938<sup>45</sup>, se recogían por primera vez elementos sobre las condiciones laborales, la producción y el sindicato. Sus principios fundamentales eran: unidad, totalidad y jerarquía. Apareció la figura de los Sindicatos Verticales, cuya afiliación era obligatoria, como instrumento de política económica del Estado. En el citado Fuero se reconocía la iniciativa privada como instrumento para el progreso de la nación, la organización corporativa de la producción, el carácter subsidiario del Estado como empresario, la figura del empresario como jefe de la organización jerárquica de la producción, la protección frente al despido y la sanción de la huelga.

La influencia ideológica que llegó a tener el Fuero del Trabajo ha sido señalada por González (1979, pp. 26-27) al analizar las resistencias que encontró a finales de los cincuenta la implantación del Plan de Estabilización de 1959. En su opinión, la oposición que encontró dicho Plan fue el “dogma dominador del pensamiento político del país” que significaba el Fuero del Trabajo frente a la ideología de mercado que por capitalista era considerada antisocial, ya que, “en general los hombres del movimiento alineados bajo la bandera del Fuero del Trabajo creían que la economía debía subordinarse a la política, y acusaban a los tecnócratas de falta de espíritu social y humanizador”.

Dos años más tarde con la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 se estableció que los Sindicatos de Falange Española Tradicionalista (FET) y de las JONS eran “el único canal para hacer llegar al Estado las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productivos”. A finales de ese mismo año, en la exposición de motivos de la Ley de 6 de diciembre

---

<sup>45</sup> Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 71) señalaban la existencia de similitudes entre el Fuero del Trabajo de España y el Estatuto del Trabajo Nacional portugués de 1933, con la Carta del Lavoro italiana de 1927, y también con la ley alemana de ordenación del trabajo nacional de 1934.

de 1940 de Bases de la Organización Sindical se decía que “la sindicación viene a ser la forma política de la economía entera de España. Cuantos, con un servicio de producción, contribuyan a la potencia de la Patria quedan así (como en consigna de nuestro Movimiento) ordenados en milicia. Esta gran comunidad, bajo el mando de FET y de las JONS, se articula en dos órdenes fundamentales de organismos: las Centrales Nacionalsindicalistas y los Sindicatos Nacionales. Las Centrales Nacionalsindicalistas, articuladas en formas diversas de organización local, adaptadas a las diversidades de nuestra geografía económica, agrupan a los productores allí donde la vida de su trabajo se desenvuelve realmente. Los Sindicatos Nacionales, de carácter predominantemente económico, llevan al Gobierno las aspiraciones y necesidades propias de cada rama de la producción y tienen la responsabilidad de hacer cumplir en la esfera de su competencia las normas y directrices que el Estado dicte como supremo director de la economía.” La Delegación Nacional y las Provinciales de Sindicatos de FET y de las JONS eran los encargados de la coordinación de las dos “órdenes” creadas. Asimismo, también se recogía en dicha exposición de motivos que la ley aseguraría la subordinación de la Organización Sindical al partido, ya que, sólo éste podría “comunicarle la disciplina, la unidad y el espíritu necesarios para que la economía nacional sirva a la política nacional.”

De esta forma, quedaba establecida una nueva Organización Sindical que suprimía toda lucha de clases, y dejaba claro el papel de los Sindicatos como instrumento del poder político desde el momento en que los organismos sindicales no se constituían de forma democrática sino “por quienes, voluntariamente, se movilizan para el servicio de constituirlos y mandarlos”<sup>46</sup>, en definitiva, por quienes sirvieran a los fines del Régimen.

Posteriormente, en la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16 de octubre de 1942 se regularon las condiciones mínimas de cada una de las actividades económicas.

---

<sup>46</sup> Exposición de motivos de la Ley de Bases de Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940.

Por medio de todas las leyes anteriores el Ministerio de Trabajo decidió todo lo referente a salarios en España en el periodo 1939-1958.

### 3.3. *La política agraria*

La política agraria en el primer franquismo fue diferente a la seguida en la República. Ya en la guerra civil existieron dos políticas agrarias de signo distinto en cada una de las zonas. En la zona republicana el Instituto de Reforma Agraria continuó con su política de reforma jurídico-social, cuyo fin primordial era la distribución de la tierra entre los braceros. Al mismo tiempo, en la zona nacional se creó el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra<sup>47</sup>, convertido posteriormente en Dirección General, para llevar a cabo una reforma sólo de tipo técnico. De hecho, se suspendieron los planes del Instituto de Reforma Agraria poniendo a disposición de sus antiguos dueños las fincas ocupadas con posterioridad a febrero de 1936 (triumfo del Frente Popular en las elecciones).

La política agraria del primer franquismo continuó con la reforma técnica a través de la *colonización*, es decir, puesta en regadío, parcelación y otras mejoras técnicas, para aumentar la producción agraria, dejando a un lado el viejo y espinoso problema de la distribución de la tierra<sup>48</sup>. Más concretamente, el objetivo perseguido era recuperar la producción agrícola hasta el nivel existente en el periodo 1931-1935, que al término de la guerra civil e inicio de la década de los cuarenta había experimentado una notable caída (cuadro 1.3). Los fines que se perseguían con el aumento de la producción eran asegurar el mínimo nivel de abastecimiento humano y del ganado<sup>49</sup>, y el pleno empleo de las fuerzas productivas agrarias (tanto mano de obra como resto de factores productivos).

---

<sup>47</sup> Decreto de 6 de abril de 1938.

<sup>48</sup> Como ha señalado González (1981, p. 501), la puesta en práctica del programa radical de reforma agraria de Falange y de las JONS, hubiera supuesto un choque frontal para los intereses de los grandes propietarios agrícolas cercanos al poder.

<sup>49</sup> En Consejo Económico Sindical (1951, pp. 280-296) se recogía un análisis detallado del nivel de producción, importación, exportación y consumo en dos periodos de tiempo diferentes (1931-1935 y 1941-1948), de un total de sesenta y dos productos agrícolas agrupados en: leguminosas, plantas industriales, plantas hortícolas, forrajes, frutos y alimentos varios. Este análisis ponía de

CUADRO 1.3  
 ÍNDICE DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE ESPAÑA, 1931-1948  
 (Base 1929 = 100)

AÑOS	1931-1935	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
ÍNDICE	95,9	63,2	69,8	66,4	61,6	63,8	44,7	60,6	59,9	53,0

FUENTE: Consejo Económico Sindical (1951, p. 341): "Directrices para una política económica y agraria en España", *De Economía, Boletín de Temas Económicos de la Delegación Nacional de Sindicatos*, n° 14.

La intervención del Gobierno en el sector agrario por medio de los programas de colonización estaba justificada por la experiencia acumulada desde el Plan de Obras Hidráulicas de 1902, en el sentido de que para alcanzar el objetivo de expansión del regadío y aumento de la productividad no era suficiente una política hidráulica de construcción de pantanos y embalses por parte del Estado. Al respecto, González (1981, pp. 486-493) ha analizado los malos resultados de las diversas medidas adoptadas en política de riegos en el Plan de Obras Hidráulicas de 1902, en la Dictadura de Primo de Rivera y en la República, y destacaba como principal factor explicativo de dichos resultados el que todas estas políticas se habían basado en la idea ingenieril del desarrollo simultáneo de todas las posibilidades del río (electricidad, riego y transporte), careciendo de visión económica, ya que no se evaluaron correctamente los costes de los recursos invertidos en dichos proyectos. Junto a esta falta de visión económica concurren considerables retrasos en la ejecución de las obras debido a la falta de coordinación, unido al hecho de que las obras de canales y acequias para aprovechar los pantanos debían ser llevadas a cabo por los propietarios de las tierras, y éstos, o no las acometían o las demoraban en el tiempo.

Así, por Decreto de 18 de octubre de 1939 se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC). El INC era el principal instrumento de política agraria del primer franquismo, con la misión de "realizar los amplios planes de colonización

---

manifiesto algo tan contundente como que en el periodo 1941-1948 el consumo por habitante y cabeza al año se había visto fuertemente reducido respecto al periodo de tiempo 1931-1935 en todos los productos excepto en ocho (tomate, melocotón, naranjas, manzana, almendras, aceite, uva y vino).

que han de llevarse a cabo de acuerdo con las normas programáticas del Movimiento<sup>50</sup>. Con su creación se suprimieron la Dirección General de Reforma Económica y Social de la Tierra, y el Instituto de Reforma Agraria. El INC tenía personalidad jurídica y autonomía económica, pero estaba intervenido en sus aspectos contable y financiero por un Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda. Los órganos por los que se regía eran el Consejo Nacional de Colonización presidido por el Ministro de Agricultura, con carácter fiscalizador, y el Director General de Colonización, a quién correspondía la jefatura del INC con carácter ejecutivo.

A partir de 1939, con la Leyes de Colonización, el Gobierno tuvo una mayor intervención acometiendo todas las obras para llevar el agua a las tierras de cultivo. Tres fueron las Leyes de Colonización promulgadas en 1939, 1946 y 1949, respectivamente.

La Ley de 26 de diciembre de 1939 para la colonización de grandes zonas fue una apelación al capital y a la iniciativa privada. Por esta ley, el Estado se comprometía a realizar las obras básicas (pantanos, canales, acequias), siendo los particulares los encargados de transformar las tierras en regadío, y los que obtendrían la plusvalía de esta operación. Para tales fines, se facilitaba la creación de Empresas de Colonización debiendo intervenir el INC sólo en su defecto. El resultado fue de escasa eficacia debido a que apenas se crearon empresas colonizadoras por la no concurrencia de la iniciativa privada. Un contexto en el que el precio y la cantidad a producir de casi todos los productos agrícolas estaban fijados por el Servicio Nacional del Trigo, y donde la Administración determinaba todas las obras de colonización no era el más propicio para atraer a la iniciativa privada cuyo objetivo principal es maximizar beneficios<sup>51</sup>. Ante los malos resultados en esta primera etapa de colonización se permitió al INC una intervención más directa con el Decreto de 23 de julio de 1942, que autorizaba al Instituto para la

---

<sup>50</sup> Decreto 18 de octubre de 1939, artículo 1.

<sup>51</sup> González (1981, pp. 506-508).

adquisición de fincas, y el Decreto de 5 de julio de 1944, donde se dictaban normas para la compra y parcelación de fincas por parte del INC.

La Ley de 27 de abril de 1946 de Colonización de interés local, dirigida a prestar ayudas a particulares, Ayuntamientos y Grupos sindicales de colonización, era menos ambiciosa que la anterior pero obtuvo mejores resultados. Estas ayudas eran de tres tipos: anticipos reintegrables, subvenciones y ayuda técnica.

En la Ley de 21 de abril de 1949 de Colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables se establecía, por primera vez, la distribución de una parte de las nuevas tierras de regadío entre los colonos. Con esta Ley se facultaba al INC a la expropiación de tierras previa declaración de “alto interés nacional”, si bien hay que indicar que se trataba de una expropiación negociada que no originaba perjuicio económico a los propietarios, sino al contrario, les proporcionó la posibilidad de deshacerse de las tierras de menor calidad en condiciones ventajosas. También se estipulaba en esta Ley por primera vez, el máximo de tierras reservables a los propietarios cultivadores directos.

El mecanismo por el que se llevaban a cabo los planes de colonización era el siguiente:

1º Declaración de interés nacional de una zona regable.

Para ello el INC estaba facultado a la expropiación forzosa de aquellas zonas de utilidad pública.

2º Aprobación del Plan de colonización de la zona.

Una vez declarada una zona de interés nacional en el plazo máximo de un año se debía redactar el Plan de colonización de la zona. En este Plan se delimitaba y establecía: la zona, las distintas clases de tierra, las características de las unidades tipo de explotación de la zona, las obras necesarias para la transformación y colonización de la zona, los pueblos y viviendas previstos crear, intensidad con que debían explotarse las tierras, número aproximado de familias que quedarían instaladas como colonos en la zona, el precio que se le iba a pagar al propietario de las tierras

(precio negociado con dicho propietario), así como la extensión máxima reservable a los propietarios. Las tierras que quedaban después de garantizar la reserva discrecional a los propietarios cultivadores directos, llamadas tierras de exceso, se parcelaban para su distribución con el siguiente orden de preferencia: primero, arrendatarios y aparceros cultivadores directos de la zona; segundo, colonos procedentes de otras comarcas; y, tercero, arrendadores cuando lo solicitaban. Los colonos tenían acceso a la tierra en régimen de concesión administrativa. Para convertirse en propietarios debían pagar el valor inicial más los intereses al INC. No obstante, por un régimen jurídico especial, el INC mantenía la supervisión para evitar la parcelación y controlar la productividad, reservándose en última instancia el derecho a expropiar.

### 3° Plan coordinado de obras.

Una vez aprobado el Plan de colonización de una zona, se constituía una Comisión Técnica Mixta compuesta por representantes del INC y de los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas, para la elaboración de un Plan coordinado de obras. En este Plan coordinado de obras se fijaban: las redes de acequias, desagües y caminos; las obras de canalización, defensa de márgenes, rescate de terrenos pantanosos y repoblación forestal; las obras del Plan que correspondían a los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas; y, por último, el orden y ritmo en la ejecución de las distintas obras del Plan coordinado de una determinada zona.

En definitiva, la política agraria seguida consistió en transformar tierras de secano en regadío sin prestar atención a la capitalización del campo que hubiera conducido al aumento de la productividad del trabajo y de los factores complementarios. En opinión de González (1981, pp. 510-511), en lugar de grandes obras hidráulicas, que más que fines agrarios pretendían cubrir las necesidades industriales del país (especialmente de electricidad), se debería haber optado por

medidas de mayor economicidad y eficacia (abonos, selección de semillas, riegos por tuberías y aspersión, etc.) que hubieran contribuido a modernizar la agricultura.

### 3.4. *La política industrial*

La política económica, buscando la racionalización de la economía española defendida por Robert, estuvo básicamente dirigida hacia la industrialización del país. A su vez, la orientación de la industria fue aumentar la producción ante la existencia de una oferta incapaz de satisfacer la demanda de productos industriales.

Los dos objetivos de la política de industrialización eran:

- 1º Conseguir un alto grado de autarquía económica, es decir, desarrollar todos los recursos económicos disponibles para alcanzar una amplia autosuficiencia económica frente al exterior, sustituyendo las importaciones de productos que pudieran fabricarse en España.
- 2º Fortalecimiento de la defensa nacional, mejorando las industrias de guerra y las de materias primas para ellas.

En cuanto a la sustitución de importaciones apuntada en el primer objetivo, algunos autores, como Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 202), han matizado que lo que se trataba de evitar con este planteamiento eran estrangulamientos en materias primas para industrias y productos nacionales, debido a la recesión del comercio exterior.

Por lo que respecta al segundo objetivo, en un contexto en el que se había salido de una guerra y se desconocía si se iba a intervenir en otra, podría justificarse la orientación de la producción a industrias de guerra. Sin embargo, una vez finalizada la segunda guerra mundial y, constatada la postura de los diferentes países respecto a España, no tenía justificación alguna el continuar con la misma orientación industrial.

El proceso de industrialización continuó en la misma línea de proteccionismo y fomento de la industria nacional de principios de siglo, con leyes como la Ley de 14 de febrero de 1907 en virtud de la cual en los contratos del



Estado sólo habían de admitirse los artículos de procedencia nacional. Pero además, el Estado pasó a tener una intervención directa con las Leyes de Protección y Fomento de la Industria Nacional de 1939 y el Instituto Nacional de Industria.

Las Leyes de Protección y Fomento de la Industria Nacional de 1939 eran la Ley de 24 de octubre para Industrias que se declarasen de Interés Nacional, y la Ley de 24 de noviembre de Ordenación y Defensa.

La Ley de 24 de octubre de 1939 tenía como objetivo estimular la iniciativa privada para la implantación en el territorio español de industrias destinadas a la guerra, y a la sustitución de importaciones extranjeras. A tal fin, estas industrias podían ser declaradas, previos informes técnicos y económicos, de “interés nacional” y disfrutar hasta un periodo de quince años de los siguientes beneficios:

- a) Facultad de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación.
- b) Reducción de hasta un 50 por 100 de los impuestos.
- c) Garantía por el Estado de un rendimiento del capital mínimo anual del 4 por 100. Los capitales garantizados no podían exceder de mil millones de pesetas.
- d) Disminución de los derechos de Aduanas en las importaciones de maquinaria y utillaje para las instalaciones cuando no se fabricasen en España.

Las empresas de interés nacional que se beneficiaran de una de estas medidas eran directamente intervenidas por el Gobierno con la designación de un Interventor y un Consejero delegado con facultades suspensivas. Una vez asegurada la estabilidad y marcha económica de la empresa, ésta podía dejar de ser intervenida previa renuncia a los beneficios señalados. En cualquier caso, transcurridos los quince años, si la industria favorecida no había alcanzado la marcha económica normal, el Gobierno podía concederle una prórroga de todos o parte de los beneficios por periodos sucesivos de cinco años. Asimismo, el artículo 8 de dicha Ley recogía la posibilidad de imponer al consumo nacional una cantidad mínima del

producto de una industria a un precio determinado, en lugar de las garantías ya señaladas, “en los casos en que la naturaleza del producto o la modalidad de la industria así lo aconsejase”.

La Ley de 24 de noviembre de 1939 completaba la anterior con disposiciones que regulaban la implantación y el desarrollo de las industrias nacionales. Además, declaraba la facultad de la Administración para condicionar, reglamentar y vigilar la producción fabril. En su artículo 3 clasificaba las industrias en los siguientes grupos:

a) Industrias para la Defensa Nacional.

Aquellas que en tiempo de paz fabricaban normalmente material de guerra o elementos para su aplicación inmediata.

b) Industrias Auxiliares para la Defensa Nacional.

Las que fabricando en tiempo de paz materiales que no eran de aplicación inmediata a la guerra, producían primeras materias o elementos indispensables para la fabricación de material de guerra, así como las que podían fácilmente transformarse para producir elementos necesarios a la defensa de la Nación.

c) Industrias básicas para la Economía Nacional.

Se trataba de las industrias destinadas a bienes públicos, la producción de artículos necesarios para la subsistencia, transporte, la exportación una vez atendidas las necesidades nacionales, y las calificadas como tales por el Estado por servir a la autarquía económica.

d) Industrias diversas.

En este grupo se incluían las industrias no comprendidas en los anteriores.

El artículo 4 de esta Ley establecía las normas generales de la intervención del Estado para la ordenación industrial, indicando que la instalación, ampliación y traslado de fábricas tenían que ser autorizados por el Ministerio de Industria y

Comercio que, en definitiva, controlaba la localización, dimensión de las empresas y escalonamiento de la industrialización. Asimismo, el Estado también podía imponer las condiciones de venta de determinados productos, cuando la falta de competencia extranjera originara para la producción española un monopolio en el mercado interior.

El artículo 5 recogía las condiciones de la participación de extranjeros en el capital y en el organigrama de las industrias. En cuanto a la participación del capital extranjero, se fijaba un límite de un 25 por 100 como máximo del capital de la empresa. Mientras que para las industrias de Defensa Nacional el capital debía ser íntegramente español. Respecto al organigrama, los directores, técnicos, administrativos, gerentes y, en general apoderados y administradores legales, tenían que ser españoles. Sin embargo, en las sociedades anónimas podían ser extranjeros en proporción al capital suscrito, hasta el 25 por 100 de los consejeros, recayendo la presidencia del consejo y cargos directivos, en todo momento, en españoles.

Del artículo 9 al 17 se incluían medidas para “la defensa de la producción” que reflejaban la orientación autárquica de la industria española. A modo de ejemplo recogemos la obligación de emplear exclusivamente artículos de fabricación española, justificado con el correspondiente certificado de producción nacional del Ministerio de Industria y Comercio en todas las obras realizadas con fondos públicos, y el condicionar la importación de materias primas, utensilios, etc., del extranjero, a la posibilidad del suministro español o sustitución por otros similares.

Además de con las Leyes de Protección y Fomento de la Industria Nacional de 1939, el Estado intervino directamente en el sector industrial a través del Instituto Nacional de Industria (INI).

El INI fue creado por la Ley de 25 de septiembre de 1941 como un organismo con capacidad económica y personalidad jurídica dependiente de la Presidencia del Gobierno, para “propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la

defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva”<sup>52</sup>. En definitiva, el fin último por el que se creó era asegurar el éxito de los programas de industrialización del país, al entender que la iniciativa privada no tendría capacidad financiera para emprender las inversiones necesarias, y las entidades financieras pudieran desviar el ahorro español a otras inversiones más rentables. Además los imperativos de la defensa nacional exigían la creación de nuevas industrias “que permitan respaldar nuestros valores raciales con el apoyo indiscutible de una potente industria, lo que requiere dar a este resurgimiento un ritmo más acelerado si hemos de realizar los programas que nuestro histórico destino demanda”<sup>53</sup>.

De este modo, y como se ha analizado en el epígrafe anterior, el INI fue concebido para impulsar de forma directa el desarrollo industrial, mediante la creación y la participación en empresas industriales, de acuerdo con los métodos de las sociedades anónimas privadas, con dos líneas de actuación diferentes<sup>54</sup>:

- a) Como entidad financiera proporcionaba financiación, directa o indirectamente, a sus empresas, facilitándoles los recursos necesarios para su funcionamiento.
- b) Como gestor empresarial creaba sus propias empresas y participaba en otras compañías junto a la iniciativa privada, interviniendo en su política productiva y gerencia.

La evolución del INI, como han señalado Martín Aceña y Comín Comín (1991, pp. 29-30) o Schwartz y González (1978, pp. 39-75), además de por la coyuntura económica del país estuvo determinada por la influenciada de su presidente Juan Antonio Suanzes. Suanzes, que como tantos otros responsables económicos se ajustaba al ingenierismo de la época, imprimió este sesgo en el INI que desarrollaría su labor con el único objetivo de incrementar la producción sin tener en cuenta los aspectos económicos del proceso productivo. Así, en sus

---

<sup>52</sup> Ley de 25 de septiembre de 1941, artículo 1.

<sup>53</sup> Exposición de motivos de la Ley 25 de septiembre de 1941.

primeros años de vida, el INI se centró en los tres sectores considerados estratégicos: electricidad, hierro y carbón; más tarde se incorporaron transportes, construcción naval, refino de petróleo y automoción. Se tenía la idea de que con la política de sustitución de importaciones y el desarrollo de esos sectores estratégicos, se lograría edificar un sistema industrial completo e integrado para alcanzar la autosuficiencia económica<sup>55</sup>. El Instituto conservó esta mentalidad durante décadas y, de hecho, fue uno de los organismos que más se opuso a la liberalización del mercado con motivo del Plan de Estabilización de 1959<sup>56</sup>.

En cuanto a la actividad desarrollada por el INI, Schwartz y González (1978, p. 88) han diferenciado dos etapas. La primera, desde su creación en 1941 hasta 1949 en la que el INI puso en práctica una serie de proyectos con el objetivo fundamental de sustitución de importaciones, con un “dudoso éxito”. La segunda etapa, iniciada en 1949, tuvo una orientación más afortunada con proyectos importantes en los sectores energético, metalúrgico y de automoción. En estas dos etapas se crearon (o pasaron a formar parte del INI) las principales empresas nacionales que determinarían la trayectoria histórica del Instituto. Esas empresas eran: Adaro y Encaso (1942), Endasa y la E.N. Elcano (1943), Endesa e Iberia (1944), Enher y Enasa (1945), Bazán (1947), Repesa (1949), Ensidesa y Seat (1950). En la década de los cincuenta fortaleció su posición en el sector eléctrico (Gesa, Eneco, Unelco), en el refino de petróleo (E. N. de Petróleos de Aragón y la E.N. de Petróleos de Navarra), y en la minería y el carbón (Encasur), construcción naval (Astilleros de Cádiz).

---

<sup>54</sup> Martín Aceña y Comín Comín (1991, p. 25).

<sup>55</sup> Martín Aceña y Comín Comín (1991, p. 30). Habría que considerar también, como opinaba González (1979, pp. 102-103) que la creación del INI para posibilitar la industrialización del país no solo se planteó con la finalidad de alcanzar la autosuficiencia del país, sino por una cuestión de prestigio o anhelo por parte de Franco. Así, señalaba que la administración española nunca aceptó el papel asignado a España en los planes nazis de provincia agraria dentro de Europa. Franco acariciaba sus propios sueños industrializadores, y encontró en Suanzes la horma de su zapato debido a que su mentalidad ingenieril le inclinaba a levantar una industria poderosa y grande.

<sup>56</sup> *Vid.* González (1979, pp. 178-180).

En definitiva, el INI en la etapa autárquica actuó como un instrumento de intervención directa del Gobierno en la economía para forzar la producción industrial.

#### **4. La política de ordenación económica y social**

La orientación de la planificación regional en el periodo analizado fue exclusivamente provincial, fundamentalmente debido a motivos políticos, evitando de este modo los problemas que hubiesen originado las reivindicaciones del “hecho regional”<sup>57</sup>. Con esta planificación se pretendió contribuir desde el ámbito provincial a los objetivos de la política económica nacional: recuperar la producción industrial y agraria (según las directrices marcadas por la política autárquica), disminuir el paro agrícola de amplias zonas de España, y aumentar el nivel de renta por habitante. Todo ello, como ya se ha señalado, con una política de ordenación de todos los recursos existentes en el país. Por tanto, como paso previo era necesario conocer la situación económica y social, así como los recursos existentes en cada una de las provincias españolas. Este sería el objetivo de la *Secretaría General para la Ordenación Económico-Social* (SOES), creada por Decreto de 21 de enero de 1946, de la Presidencia del Gobierno. Así, la creación de esta Secretaría se justificaba de la siguiente forma: “En marcha, desde hace cinco años, los programas de reconstrucción y de resurgimiento y fomento de la riqueza nacional, y en ejecución también planes parciales de reforma social, ha llegado el momento en que, acreditada la capacidad y eficacia de los distintos organismos creados para su resolución, se aborde el problema de la ordenación económico-social de la Nación, coordinando los de las distintas provincias y asegurando la vigilancia de su ejecución en los plazos que como consecuencia de su estudio se establezcan, lo que exige la existencia de un órgano permanente de coordinación de los diferentes

---

<sup>57</sup> Como señalaba González (1981, p. 485), para los gobernantes y la clase política de la época no existía más entidad regional que la provincia. “La idea de región y nacionalidad no merecía sino desprecio y olvido, pues solo problemas y disensiones fratricidas había procurado a la historia de España”.

Departamentos ministeriales, exclusivamente dedicado a llevar a término a las órdenes directas de la Presidencia del Gobierno, la dirección de la gran obra de elevación y justicia social que el Régimen propugna”<sup>58</sup>.

En definitiva, la SOES fue concebida como el instrumento de la Presidencia del Gobierno para llevar a cabo, en el marco de una economía dirigida, una acción efectiva de ordenación territorial, económica y social, de los recursos disponibles e inversiones públicas.

El artículo 3 del mismo Decreto (21 de enero de 1946) recoge las misiones encomendadas a la SOES, éstas eran: a) estudiar las propuestas de Planes de Ordenación Económico-Social elaborados por los organismos provinciales, b) fijar la prioridad de las obras a realizar teniendo en cuenta la interdependencia entre las diferentes provincias, c) elevar al Gobierno para su aprobación el plan general, escalonando su ejecución en programas quinquenales, y d) realizar un seguimiento de la ejecución de las obras aprobadas.

El responsable de la SOES era el Secretario General para la Ordenación Económico-Social, con categoría administrativa de Director General. La Presidencia del Gobierno nombró para este puesto a Gabriel Arias Salgado y de Cubas el 26 de enero de 1946. La plantilla de dicha Secretaría estaba formada por personal de los distintos Departamentos ministeriales, designados también por la Presidencia del Gobierno.

La importancia que se le concedió a esta Secretaría se refleja en el artículo 6 del Decreto 21 de enero de 1946, ya mencionado, en los siguientes términos: “A fin de conseguir la máxima eficacia en la labor que a esta Secretaría General se encomienda, todos los Departamentos ministeriales le prestarán la máxima asistencia. Los informes que a la misma interesen y las consultas que formulen serán consideradas siempre con carácter de urgencia y evaluados con la misma diligencia”.

---

<sup>58</sup> Decreto 21 de enero de 1946. Secretaría General para la Ordenación Económico-Social. Creación y atribuciones. Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 1946, número 24.

Al objeto de que la SOES pudiera desarrollar su trabajo, fueron creadas las *Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social*. Las Juntas Provinciales estaban presididas por el Gobernador Civil y Jefe provincial del Movimiento, siendo el vicepresidente el Presidente de la Diputación Provincial, participando también representantes y técnicos de la Organización Sindical y de otras instituciones como las Confederaciones Hidrográficas. Las Juntas Provinciales realizaban todo el trabajo de campo de recogida de información y valoración, elaborando los ficheros de necesidades, los cuestionarios sobre huertos y patrimonios familiares, los presupuestos, etc.

La creación de estas Juntas Provinciales respondía a la idea de que los más cualificados para determinar la situación actual, las necesidades y las posibilidades de desarrollo futuro de la provincia, eran quienes por estar físicamente más cerca del problema se les suponía un mejor conocimiento de la realidad. Sin embargo, para la toma de decisiones se siguió el modelo de centralismo. Es decir, elaboraban los estudios quienes estaban más cerca, pero todas las decisiones eran tomadas por la Presidencia del Gobierno. El proceso puede resumirse en los tres siguientes pasos:

- 1º Las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social recopilaban toda la información sobre las necesidades, problemas y posibilidades o recursos de las provincias.
- 2º La SOES estudiaba y comparaba toda esa información estableciendo un orden de prioridad en las peticiones y actuaciones, teniendo en cuenta la interdependencia entre las diferentes provincias. Con todo ello confeccionaba los Planes de Ordenación Nacionales y Provinciales. El cuadro 1.4 recoge la clasificación de los Planes de Ordenación a nivel nacional y provincial.
- 3º La Presidencia del Gobierno aprobaba los Planes Nacionales y las actuaciones a llevar acabo en aquellas provincias cuya urgencia lo demandase mediante el correspondiente Plan Provincial.



CUADRO 1.4  
CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN ECONÓMICO-  
SOCIAL

---

A y B.- ORDENACIÓN NACIONAL

A.- Plan Previo

B.- Plan de Expansión

C.- ORDENACIÓN PROVINCIAL

C.1.- Índice de Peticiones

C.2.- Programa de Necesidades

C.3.- Planes provinciales

---

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

Los *objetivos* de la Ordenación Nacional<sup>59</sup> estaban planteados para satisfacer las necesidades mínimas de la población, y para alcanzar la producción de energía y materias primas suficientes para llevar a cabo la industrialización del país dentro de la autarquía económica. La justificación de que estos objetivos solo podrían alcanzarse con planes nacionales era la siguiente: “El fin primordial de un plan económico es el aumento del nivel de vida y de renta nacional por habitante. Esto ha de conseguirse en las actuales circunstancias con un incremento en la corriente de bienes y servicios; pero, en el tiempo, la realización de los programas de grandes regadíos, de construcción de viviendas, de nuevas industrias, de nuevas fábricas y de nuevos pueblos, presupone un aumento de materias primas, carbón, hierro, cemento, energía eléctrica, fertilizantes, alimentos, etc., cuyo estudio y realización solo

---

<sup>59</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 3-5): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid, se recogían los objetivos de la Ordenación Nacional:

- a) Plan Previo: 1º incrementar la producción de materias primas (carbón, acero, cemento y fertilizantes) y de energía eléctrica; 2º alcanzar una alimentación básica de 2.800 calorías por habitante y día; y 3º la recuperación del sistema de transportes (con un plan urgente de ferrocarriles y un plan de transportes marítimos).
- b) Plan de Expansión: 1º suficiencia en carbón, siderurgia, cemento, energía eléctrica, productos de regadío, fertilizantes, pesca, transportes y divisas para el Plan; 2º incremento sustancial de carburantes, metales básicos, industrias básicas, cereales, fibras y maderas; 3º extinción progresiva del déficit de viviendas, del déficit escolar y del paro estacional; y 4º terminación de los distintos Planes de Ordenación Urbana y Sanitaria.

pueden enfocarse desde una perspectiva nacional. Por todo ello, y por estar hoy frenada la economía española, principalmente por la escasez de materias primas y la falta de rendimiento en la mano de obra, parece necesaria la formación de un Plan Nacional de máxima producción de materias primas que pueda compaginarse con unos Planes Regionales en los que, con una mejor distribución de la producción actual de dichas materias, se alcancen en los plazos previstos, unas realizaciones mínimas que siempre serán muy inferiores a las demandas y a las necesidades de los pueblos. Además, la unidad provincial no puede ser tomada en consideración de una manera exclusiva cuando se trata de problemas de carácter nacional como son las grandes obras agrícolas, eléctricas, hidráulicas, los ferrocarriles, las carreteras y las materias primas, que afectan a toda la Nación y que, por otra parte, son absolutamente necesarias para la ejecución de un Plan provincial. Se impone, por tanto, enfocar, desde una perspectiva nacional, los Planes de materias primas, energía, transportes y grandes regadíos, presentando después, si se quiere a efectos políticos, las obras de estos Planes Nacionales como pertenecientes en el tiempo y en el espacio a la unidad provincial, en unión de otros planes puramente provinciales”<sup>60</sup>.

El *objetivo de la Ordenación Provincial* era la “satisfacción de las necesidades provinciales y desarrollo máximo de las posibilidades en armonía con la marcha general de los Planes Nacionales”<sup>61</sup>. En definitiva, se trataba de contribuir desde el ámbito local a los objetivos planteados en la Ordenación Nacional. Es decir, se intentaba contribuir a la redistribución de la actividad productiva en el territorio, pero buscando el más elevado nivel de renta nacional. Esto significa que las inversiones públicas se debían realizar, prioritariamente, en aquellas obras (producción de energía y materias primas que posibilitaran la industrialización) y en

---

<sup>60</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. IV-V): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid. Aunque resulte extensa la transcripción que realizamos, la consideramos conveniente para entender la relación entre la Ordenación Nacional y la Ordenación Provincial, así como la filosofía con la que fue concebida la planificación regional en la época.

<sup>61</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 6): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

aquellas provincias (las que dispusieran de una gran riqueza de recursos productivos) que en mayor medida contribuyeran al crecimiento de la renta nacional. Este aumento de renta nacional, a su vez, repercutiría en el bienestar provincial elevando el nivel de vida, anulando el paro y aumentando las fuentes de riqueza. Pero era necesario también realizar los Planes Provinciales porque “el efecto social, político y aun económico, desde el punto de vista local, es inmediato, y sobre todo, porque en algunos casos atañen a problemas de suma gravedad que no admiten espera, aunque tal ayuda retrasase la realización de los Planes Nacionales; pero bien entendido que solo en estos casos de extrema urgencia y gravedad podrán anteponerse los Planes provinciales a los nacionales”<sup>62</sup>.

Para la elaboración de los Planes Provinciales, se establecieron tres fases: 1º Índice de Peticiones provinciales, 2º Programa de Necesidades provinciales, 3º Planes de Ordenación Económico-Social provinciales. Del análisis de estas tres fases nos ocupamos a continuación.

#### 4.1. *El Índice de Peticiones provinciales*

Este estudio realizado en 1948 en todas y cada una de las provincias españolas (excepto Ceuta y Melilla), recogía las propuestas de inversiones provinciales y su valoración en pesetas, así como el número de jornales y materias primas necesarios. Al analizar el conjunto de Índices de Peticiones de todas las provincias se observó que, la suma de materias primas necesarias para la ejecución de todas las obras propuestas superaba la producción nacional. Por tanto, si se quería aumentar el nivel de vida y la renta nacional de los habitantes había que aumentar la producción de bienes y servicios, lo que presuponia un aumento de materias primas, carbón, hierro, cemento, energía eléctrica, fertilizantes, etc. Este aumento de producción debía enfocarse desde la perspectiva nacional, con la elaboración de un Plan Nacional de máxima producción de materias primas, energía, transportes y grandes regadíos, que repercutiera en el bienestar provincial. Pero también era

---

<sup>62</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. V): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

necesaria la realización de los Planes Provinciales porque “el efecto social, político y aun económico, desde el punto de vista local, es inmediato y, sobre todo, porque en algunos casos atañen a problemas de suma gravedad que no admiten espera”<sup>63</sup>.

#### 4.2. *El Programa de Necesidades provinciales*

El Programa de Necesidades provinciales era un estudio realizado en 1948, también en todas y cada una de las provincias españolas, y representaba un perfeccionamiento del anterior. Con estos Programas se pretendía proporcionar información a la Presidencia del Gobierno acerca de la realidad y necesidades económico y sociales de las diferentes provincias, a fin de emprender posteriores acciones para su desarrollo económico.

Para la realización de los Programas de Necesidades se constituyó un Consejo de Planes Provinciales, formado a su vez por cuatro Ponencias: Agricultura, Obras Públicas, Industria, y Obras Sociales y Urbanas. Cada una de estas Ponencias, en su respectiva área, realizó una Memoria donde se incluía un diagnóstico de las existencias y carencias en 1948, del estado actual y antecedentes. La Memoria recogía también las peticiones consideradas necesarias para la mejora de la provincia en esa doble vertiente económica y social. Las peticiones se completaban con una valoración de medios y coste aproximado de la inversión necesaria en todas las obras o actuaciones que eran competencia de los posteriores Planes Provinciales, es decir, de ámbito exclusivamente local. En los casos en que el problema era de ámbito nacional se reflejaba en los Programas, pero sin valorar, ya que sería competencia del Plan Nacional correspondiente. Para la elaboración de estas Memorias se utilizó fundamentalmente como material de trabajo la información facilitada por las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social.

Una vez estudiada la situación de cada provincia por las cuatro Ponencias, éstas remitían sus Memorias al Consejo y, con la asistencia del Gobernador Civil respectivo, se fijaban las necesidades fundamentales por su orden de importancia

---

<sup>63</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. V): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

para la provincia, así como los remedios adecuados. Con estos últimos datos se elaboraba un resumen que encabezaba el Programa de Necesidades de cada provincia, con el título de “Situación general de la provincia”, donde se reflejaba una visión panorámica de la provincia, destacando sus peculiaridades y problemas fundamentales, así como sus posibles soluciones. A este primer apartado le seguían los cuatro bloques analizados por las correspondientes Ponencias donde se recogían las propuestas de inversiones públicas para contribuir desde el ámbito provincial al desarrollo nacional (*vid.* anexo 1.1).

El principal objetivo de este instrumento, en nuestra opinión, era que el Estado como dirigente y ordenador de la economía debía inventariar todos los recursos productivos explotados y por explotar en todas las provincias, para que se pudieran emprender los planes de industrialización del país bajo las directrices de autosuficiencia y autarquía económica inspiradoras de la política económica del primer franquismo. De hecho, se advierte en los Programas de Necesidades provinciales un especial énfasis en el aprovechamiento de recursos naturales de cada provincia, debido a que la política autárquica estaba originando importantes estrangulamientos en la industria por la escasez de energía, y en el sector agrario por la falta de abonos químicos y factores productivos.

Hasta tal punto este era el fin más importante perseguido por los Programas, que los responsables de su elaboración (Juntas Provinciales integradas por representantes locales, como ya se ha indicado) buscando el progreso de sus respectivas provincias, se esforzaban por resaltar la riqueza de recursos y “las grandes posibilidades de futuro” de la zona con el fin de atraer la instalación de industrias y la realización de obras públicas, ya que, dentro del pensamiento económico de la época, se confiaba en que la localización de industrias en una provincia significaría su desarrollo económico. Recordemos que los factores considerados determinantes de la creación y localización de industrias eran, básicamente, la disponibilidad de energía eléctrica y de recursos mineros. Para la producción de energía eléctrica el Estado debía realizar importantes inversiones en obras hidráulicas, que además, servirían como instrumento keynesiano de aumento

de demanda efectiva y disminución del desempleo; y la explotación de los recursos mineros existentes y ocultos debía ser llevada a cabo por las empresas públicas, es decir, por el INI, principal instrumento de industrialización, para asegurar que las inversiones se dirigieran hacia los objetivos perseguidos en el plan nacional de industrialización.

Bajo este planteamiento, en los Programas de Necesidades provinciales se proponía (y solicitaba) la inversión del Estado en los siguientes conceptos:

- a) En el sector primario para aumentar la superficie de regadío, aprovechando los recursos hídricos de la provincia.
- b) Con el fin de aumentar la producción de energía eléctrica, se sugerían los emplazamientos más idóneos para la construcción de centrales térmicas e hidráulicas.
- c) En materias primas era prioritario explotar toda la riqueza minera de las diferentes provincias, así como la realización por parte del INI de investigaciones mineras.
- d) Se solicitaba la instalación de fábricas, en función de la tradición productiva de la zona y de la existencia de los *inputs* necesarios.
- e) Dotación de infraestructura técnica, dirigida fundamentalmente a las empresas, con la finalidad de suministrar una serie de servicios que sirvieran de soporte a la actividad económica, como la construcción de carreteras, líneas de ferrocarril y aeropuertos, o el abastecimiento de agua.

En definitiva, se buscaba la eficiencia económica nacional, en el sentido de dar empleo a todos los recursos productivos del país para aumentar la renta nacional. Aunque también se pretendía una mayor equidad territorial. Así, se planteaba la disminución de las desigualdades en rentas individuales, fundamentalmente, intentando solucionar el problema de paro estacional muy grave en algunas regiones como Andalucía, Extremadura, y Castilla-La Mancha.

El orden de prioridad de estos dos objetivos quedaba muy claro en el Programa de Necesidades de la provincia de Jaén<sup>64</sup>, donde se indicaba que el principal problema de la provincia era el paro estacional originado por el monocultivo del olivo, pero a pesar de ello “el interés nacional exige continuar en la misma proporción el cultivo del olivo...”. La razón es que el aceite de oliva era una de nuestras exportaciones más tradicionales, y la situación del comercio exterior no aconsejaba la pérdida de más divisas, necesarias para la importación de equipos industriales.

En otras ocasiones es difícil establecer una clara línea divisoria entre ambos objetivos dada la situación económica y social a finales de los años cuarenta. Por ejemplo, cuando se proponían medidas para llevar a cabo la política agraria de colonización se perseguía extender el regadío para que aumentase la producción agrícola, y a la vez proporcionar trabajo y estabilidad a las familias. Del mismo modo, en el apartado de obras hidráulicas se proponía la construcción de pantanos, además de para aumentar la producción de energía eléctrica, sin duda el objetivo principal, para paliar el problema de paro estacional de la agricultura en algunas regiones.

En cualquier caso, ya fuera por motivos de eficiencia o equidad, la práctica totalidad de las actuaciones solicitadas en los Programas de Necesidades provinciales eran inversiones públicas para la creación o mejora de infraestructura, ya que, como se ha analizado en un epígrafe anterior, la inversión en infraestructuras, tanto social como técnica, era una de las estrategias implícitas en la teoría de la industrialización. Por tanto, era condición previa para el desarrollo de una provincia el disponer de carreteras, de suministro eléctrico, abastecimiento de agua, viviendas que reunieran las mínimas condiciones de habitabilidad, escuelas, hospitales, etc. Pero la inversión en infraestructura también se planteaba como medida de intervención de tipo keynesiano, especialmente en el ámbito rural como medio de absorber el excedente de oferta de trabajo agrícola de algunas épocas del

---

<sup>64</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 11): *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.

año, esto es, el paro estacional que provocaban algunos cultivos como cereales y olivo. De esta forma, se aseguraría a las familias unos ingresos mínimos del trabajo.

En nuestra opinión, todas estas medidas para asegurar el empleo tenían su fundamento en la oposición a la movilidad espacial del factor trabajo por los problemas de inestabilidad política y social que pudiera originar al Régimen<sup>65</sup>. De hecho, se frenaban las migraciones interregionales de la población hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, mediante limitaciones administrativas como: empadronamientos, salvoconductos, avales y, en algunos casos, con medidas coactivas<sup>66</sup>. Todo lo cual, encajaba perfectamente en el modelo de desarrollo económico de la época que, como analizábamos, pretendía alcanzar el desarrollo económico a través de la industrialización. El Estado movilizaría el capital mediante la industrialización, fomentando el trasvase de mano de obra de la agricultura a la industria, con lo que se produciría una movilidad del trabajo sectorial evitando la movilidad espacial. En definitiva, las regiones más pobres con mayores problemas de paro agrícola debían esperar la localización de industrias y la realización de obras por parte del Estado como única vía de desarrollo.

#### 4.3. *El Plan de Ordenación Económico-Social provincial*

Los Planes de Ordenación Económico-Social provinciales recogían las propuestas de inversión de los respectivos Programas de Necesidades, que habían sido calificadas como justificadas y factibles de llevar a la práctica. Estos Planes establecían los objetivos, tiempo de ejecución, presupuesto, y fuentes de

---

<sup>65</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 16 y siguientes): *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid, se señalaba la conveniencia de dar una solución al problema del secano en la provincia. Con este motivo se justificaba la repoblación forestal con una triple utilidad: económica, política y social. Dentro de la utilidad política, leemos: "El árbol fija al hombre políticamente. No hay nada más halagador para el hombre del campo que recibir el premio de sus desvelos en una promesa inmediata. La plus valía del valor en venta de su parcela, con unas pocas jornadas de trabajo; la realidad de una elevación del beneficio de su trabajo y la creación de una renta durable toda su vida, en terrenos hoy pobres y míseros, produce una estabilidad política (pudiéramos decir) al evitar la emigración en masa y al retornar la alegría de vivir del campesino".

<sup>66</sup> Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 157) señalaban como ejemplo de este tipo de medida la reexpedición de emigrantes en los mismos trenes de llegada.



financiación de todas las actuaciones que iban a llevarse a cabo en la provincia, e incluían el texto propuesto de los decretos ley en que debían aprobarse todas las actuaciones<sup>67</sup>.

En realidad los Planes de Ordenación Económico-Social no fueron llevados a la práctica, solo desempeñaron el papel de estudios, de ahí que fueran editados con el título de “Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social” de la provincia correspondiente. Se realizaron los de Badajoz en 1948, Lérida en 1949, las Islas de Hierro y de Formentera en 1951, Jaén en 1951, Almería en 1953, o el de Cáceres en 1957. Otros trabajos que pueden ser clasificados dentro de esta tercera fase eran el Estudio Económico-Social de la provincia de Madrid 1948-1955, y el Estudio para la Ordenación Turística de la Costa del Sol en 1955.

## **5. Los Programas de Necesidades de 1948 de las provincias andaluzas**

En este epígrafe describimos la realidad económica y social de Andalucía y sus posibilidades de futuro a finales de la década de 1940, tal y como se reflejaba en los Programas de Necesidades de las ocho provincias andaluzas, así como las propuestas de inversiones públicas estimadas necesarias para alcanzar su desarrollo económico y social. En la exposición seguiremos el mismo orden de los Programas de Necesidades<sup>68</sup>. En primer lugar, aportaremos la visión general de Andalucía que se desprende del contenido de los Programas, donde se presentan los principales

---

<sup>67</sup> El Plan de Ordenación Económico-Social provincial recibiría una dotación del Presupuesto General del Estado que constituiría el Presupuesto del propio Plan. A modo de ejemplo, en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico Social (1953, pp.89-90) se recoge la siguiente propuesta de financiación de todas las obras previstas llevar a cabo con el Plan provincial:

- a) Con cargo a los Presupuestos del Plan, el 80,5 por 100 del total de obras previstas en: agricultura, obras públicas, industria, sanidad, enseñanza, viviendas y urbanización.
- b) El 4 por 100 del total a cargo del Estado, a través del Plan de modernización de carreteras y reparación de afirmados.
- c) La iniciativa privada financiaría el 8 por 100 del total, representado por parte de las obras la repoblación forestal y frutal en agricultura, y la instalación de industrias acogiendo a los estímulos fijados por ley.
- d) Por último, con cargo a anticipos reintegrables se financiaría el 7,5 por 100 de las obras de repoblación forestal y frutal en agricultura, y de construcción de viviendas.

problemas de cada provincia y las inversiones del sector público requeridas para su solución. En los siguientes apartados analizaremos, más detenidamente, la situación y actuaciones requeridas en Andalucía en agricultura, obras públicas, industria y obras sociales y urbanas.

### 5.1. *Situación económica y social de Andalucía y vías de desarrollo*

En el primer apartado de los Programas de Necesidades y con la denominación de “situación general de la provincia” se recogía una visión global de la economía provincial, destacando peculiaridades, problemas fundamentales y la forma en que el sector público debía intervenir para solucionarlos. Es decir, dado el papel protagonista del Estado como dirigente y ordenador de la economía, debía estar presente en todos los sectores productivos, tomando las decisiones de producción, precios, etc., y además, se esperaba su intervención protectora para remediar todos los males de la provincia.

Los problemas comunes para las provincias andaluzas eran: graves deficiencias en infraestructuras, unos niveles de enseñanza y de vivienda por debajo de lo deseable y, fundamentalmente, un nivel de paro elevado con la característica de ser estacional. Esta estacionalidad del paro era consecuencia de que el principal cultivo de la región, la aceituna, requería una mano de obra elevada pero desigualmente distribuida a lo largo del año. Las provincias más afectadas eran Jaén, donde el paro estacional afectaba al 80 por 100 del censo laboral, unas 25.000 cabezas de familia durante cinco meses al año<sup>69</sup>, y Córdoba, donde el paro estacional alcanzaba a 27.020 obreros en las épocas de febrero-abril y agosto-octubre<sup>70</sup>.

En el Programa de Necesidades de Almería se resaltaba que “el verdadero problema de la provincia es el bajo nivel medio de vida de sus habitantes, creado fundamentalmente por una continuada disminución de las principales fuentes de

---

<sup>68</sup> Vid. anexo 1.1.

<sup>69</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 5): *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.

<sup>70</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 10): *Programa de Necesidades de la provincia de Córdoba*, Madrid.

ingresos, que a través de los años ha determinado a su vez un efecto reductor sobre toda la economía provincial.”, de modo que, “es necesario acudir rápidamente en su auxilio, invirtiendo dinero en obras que de momento mitiguen el hambre y que además, en pocos años, produzcan una renta capaz de elevar establemente el nivel de vida”<sup>71</sup>.

Respecto a la estructura productiva de las provincias andaluzas, se destacaba su carácter eminentemente agrícola. Esta era una realidad aceptada, sin intención de cambiarla. De hecho, como veremos a continuación, todas las actuaciones para el desarrollo económico y social de las provincias andaluzas, incluso de las más industrializadas, consistían en explotar sus posibilidades agrícolas. Tan sólo en Sevilla y Huelva se contemplaba además su potencial minero, destacando la antigüedad de la minería sevillana, y en Huelva la existencia de grandes *stocks* de piritas de hierro y cobre.

Las actuaciones del sector público requeridas para remediar los principales problemas de Andalucía en 1948 eran, por orden de prioridad, las siguientes:

- a) En primer lugar la inversión en obras hidráulicas, consistentes en la construcción de pantanos, canales y acequias. Los objetivos de este tipo de obras eran en este orden: aumentar la superficie de regadío para fomentar la repoblación frutal, lo que aliviaría problemas de paro y elevaría el nivel de vida, suministrar energía eléctrica, y atenuar el paro estacional con la construcción de los pantanos.
- b) En la provincia de Granada se concedía prioridad a la construcción del ferrocarril Granada-Motril, para facilitar el transporte de mercancías entre la costa y la capital.
- c) Excepto en Almería y en Sevilla, se proponía la creación de un Patronato o Institución que se ocupara de fomentar y organizar el trabajo a domicilio en épocas de paro estacional, como en Eibar, Suiza o Japón,

---

<sup>71</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 3): *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid.

aprovechando las materias primas provinciales. Este Patronato se constituiría con pequeñas subvenciones o prestaciones del Estado y de los Organismos Provinciales.

- d) En la provincia de Almería, ante la improductividad de sus tierras, se confiaba en que la repoblación forestal absorbería gran parte de su paro estacional. Para ello, se proponía la creación de un Servicio de repoblación frutal en conexión con los distintos organismos oficiales, que actuaría con “diligencia y amplitud de empresa particular, sembrando y hoyando los primeros terrenos con carácter urgentísimo”, y “dada la idiosincrasia del campesino”, se recomendaba la “acción total y directa” del Estado en dicho Servicio<sup>72</sup>. Lo cual, como ya indicábamos, ponía de manifiesto la falta de confianza por parte de los responsables políticos en la iniciativa privada.

## 5.2. Agricultura

El análisis de la agricultura provincial en los diferentes Programas de Necesidades se iniciaba con un análisis descriptivo sobre los principales cultivos, la superficie cultivable y el rendimiento por hectárea de cada provincia en los diferentes cultivos. Sólo en algunos Programas se detallaban los factores productivos complementarios del trabajo de los que disponía cada provincia, así como de sus necesidades (número de tractores, cosechadoras y segadoras, toneladas de abonos, etc.).

Respecto a este análisis hay que destacar que se trataba de un estudio técnico, donde todas las variables se recogían en unidades físicas, nada se indicaba acerca del coste de producción ni del rendimiento económico. De hecho, se utilizaba la expresión “rendimiento unitario” para referirse a la producción media o

---

<sup>72</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, pp. 21-23): *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid.

rendimiento por hectárea (en unidades físicas), y no a los beneficios obtenidos sobre la inversión realizada. Esto es reflejo del ingenierismo de la época<sup>73</sup>.

La situación de la *agricultura* andaluza reflejada en los Programas de Necesidades era la misma que la del resto de España. Tanto en los cultivos de secano como en los de regadío se había producido una disminución en la superficie cultivada y en la producción a lo largo de todo el decenio de los cuarenta comparado con el periodo 1931-1935<sup>74</sup>. Dos eran las causas señaladas en los Programas (a y b), a la que unimos una tercera (c):

- a) La pertinaz sequía de los años 1947 y 1948 con resultados catastróficos sobre las cosechas.
- b) La escasez de factores productivos debido a la destrucción de juntas durante la guerra civil, y la falta de abonos<sup>75</sup>. El cuadro 1.5 refleja el

---

<sup>73</sup> La elaboración de los Programas de Necesidades, y sobre todo su revisión, era llevada a cabo por ingenieros en su mayoría.

<sup>74</sup> Como excepción la provincia de Córdoba, donde la superficie cultivada de secano había aumentado en 1948 respecto a la media de 1931-1935 debido a “los planes de barbecho y siembra” ordenados por el Ministerio de Agricultura. De este modo, en 1948 se obtuvo un saldo positivo o aumento neto de 46.952 hectáreas de las que aproximadamente el 50 por 100 se destinaron a legumbres forrajeras, fundamentalmente para mejorar la alimentación del ganado (Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, 1948, pp. 10 y 11: *Programa de Necesidades de la provincia de Córdoba*).

También en la provincia de Granada el centeno había elevado su superficie a más del doble de la del promedio 1931-35, debido principalmente a la intervención menos rígida que sobre este cereal ejercía el Servicio Nacional del Trigo (Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, 1948, p. 10: *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*).

<sup>75</sup> La falta de abonos era consecuencia directa de la equivocada política de sustitución de importaciones del momento y el aislamiento económico de España. A este respecto, en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p.3): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas, Prólogo* se recoge un estado comparativo de las materias primas necesarias para la ejecución de las peticiones provinciales de toda España en un plazo de quince años, así como del aumento necesario de todas las materias primas a nivel global en el mismo plazo de tiempo para obtener los objetivos marcados de aumento de producción. Fertilizantes era el *input* que requería el mayor incremento, concretamente las existencias de fertilizantes en 1948 en toda España eran de 702.366 toneladas y se estimaba necesario un aumento de 2.765.890 toneladas, es decir, un crecimiento del 393,8 por 100 para alcanzar los objetivos marcados en agricultura, que recordemos eran recuperar la producción a los niveles del periodo 1931-1935.

En la misma línea, en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 10): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada* se puede leer: “El problema como en otras provincias, no estriba en la reducción de las superficies cultivadas, compensada parcialmente con el aumento de área destinada a otras plantas, como en la disminución de los rendimientos unitarios, que se debe, principalmente a la escasez de medios mecánicos y de

déficit de factores productivos agrícolas para la provincia de Sevilla, que consideramos representativo de la situación en el resto de provincias de Andalucía. En dicho cuadro se detallan los medios de que se disponía en el momento de la elaboración del Programa para el cultivo de secano, y los medios que se solicitaban para la recuperación de ese cultivo, es decir, volver a los niveles de antes de la guerra civil en cinco años.

- c) La política económica seguida en España, con una clara preferencia por el desarrollo de la industria, motivó un volumen de inversión muy bajo en agricultura a pesar de la escasa capitalización del campo español.

CUADRO 1.5  
FACTORES PRODUCTIVOS AGRÍCOLAS EN LA PROVINCIA DE SEVILLA

FACTORES	EXISTENCIAS en 1948	NECESIDADES para un quinquenio	DÉFICIT
Tractores	620 unidades	2.000 unidades	1.380 unidades
Cosechadoras	60 unidades	500 unidades	440 unidades
Segadoras	2.000 unidades	4.000 unidades	2.000 unidades
Trilladoras	750 unidades	1.500 unidades	750 unidades
Abonos fosfatados	4.000 Tm.	1.035.845 Tm.	1.031.845 Tm.
Abonos nitrogenados	2.000 Tm.	172.640 Tm.	170.640 Tm.
Abonos potásicos	1.000 Tm.	103.580 Tm.	102.580 Tm.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla*, Madrid; y elaboración propia.

Los objetivos fijados, tanto en el cultivo de secano como en el de regadío, ante esta disminución de la producción fueron, en primer lugar, recuperar la superficie cultivada y, en segundo lugar, obtener un rendimiento por hectárea como el obtenido en el promedio 1931-1935. Para ello, se confiaba en que todas las obras hidráulicas en proyecto contribuirían positivamente al aumento de superficies regables. El cuadro 1.6 recoge los recursos monetarios necesarios para alcanzar los

---

sangre para el debido trabajo de la tierra, y desde luego, a la escasa disponibilidad de abonos químicos en las actuales circunstancias. Disponiendo de medios mecánicos o de un número de yuntas suficiente, y de los fertilizantes que la gran demanda de hoy exigiría, se puede garantizar el retorno a los rendimientos unitarios anteriores a 1936, y aun rebasarlos en cierta proporción”.

objetivos propuestos en la producción agrícola de las provincias cuyos Programas facilitan la información.

CUADRO 1.6  
ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN NECESARIA EN AGRICULTURA, 1948  
(Millones de pesetas)

Provincias	Concepto	Inversión
Almería	Repoblación frutal y materials	9,15
Cádiz	Desecación 10.000 Ha. marismas y enseñanza agraria	5,10
Jaén	Repoblación forestal de 14.610 Ha.	39,14
Sevilla	Repoblación forestal	18,50

NOTA: La inversión se refiere sólo a las obras de carácter provincial, pequeños regadíos, repoblaciones efectuadas por Ayuntamientos Mancomunados que afectan a intereses solo locales, y repoblación frutal. El resto es competencia de los correspondientes Planes Nacionales.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades de las provincias de Almería, Cádiz, Jaén y Sevilla*; y elaboración propia.

La *ganadería* también atravesaba en Andalucía graves dificultades, además de por la muerte de ganado durante la guerra civil, por la gran escasez de piensos originada por la recesión en la producción agrícola. Para que las características del ganado mejorasen en calidad y cantidad éste tenía que estar bien alimentado. Con este fin se proponía el aumento del cultivo de forraje en provincias como Córdoba. También se solicitaba la intervención del Estado a través de la Dirección General de Ganadería, entregando sementales a los ganaderos más importantes para mejorar el ganado. En definitiva, las actuaciones necesarias en ganadería consistían en la creación de centros de selección con sementales de las distintas razas, paradas, y baños antiparasitarios. El cuadro 1.7 refleja la valoración de las inversiones necesarias para la mejora del ganado.

Según se analizó en una sección anterior, la línea básica de la *política agraria* seguida en el primer franquismo era la colonización, es decir, puesta en regadío y parcelación, y otras mejoras técnicas. De acuerdo con esto, los Programas establecían los objetivos que en materia agraria debía alcanzar cada provincia. Para ello, en cada provincia se señalaban las zonas no cultivadas y que debían cultivarse,

o las que debían mejorarse, proponiendo la colonización de esas zonas mediante la creación de pueblos, albergues para el ganado, huertos y patrimonios familiares, o mejorando las viviendas en los campos que estaban casi deshabitados. En algunos casos se proponía la parcelación de fincas, como la finca San Julián en Jaén propiedad del Duque del Infantado, propuesta para una expropiación previa declaración de interés social<sup>76</sup>.

CUADRO 1.7  
ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN NECESARIA EN GANADERÍA, 1948  
(Millones de pesetas)

Provincias	Concepto	Inversión
Almería	11 centros de selección, 7 paradas y 24 sementales	2,11
Cádiz	4 centros de selección, 20 paradas y 1 matadero	18,00
Granada	5 centros de selección y 100 sementales	1,54
Huelva	un centro de selección, 5 paradas, 358 sementales y baños antiparasitarios	1,16

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades de las provincias de Almería, Cádiz, Granada y Huelva*; y elaboración propia.

Dentro de la política de colonización se concedió especial atención a dos figuras: los patrimonios y los huertos familiares. Los *patrimonios familiares* eran explotaciones que debían mantener a la familia campesina y a la yunta correspondiente. Cada Programa realizaba una valoración, según la tierra fuera de secano o regadío y, según las productividades de cada provincia, de la extensión y tipo de cultivo de estos patrimonios para asegurar unos ingresos brutos anuales alrededor de las 40.000 pesetas por patrimonio. Se determinaba también el número de *huertos familiares* necesarios por provincia. Había dos tipos de huertos familiares: uno para obreros agrícolas y otro para obreros industriales. La idea era que estos huertos (en regadío o en zonas con buenas tierras de secano) sirvieran para obtener unos ingresos complementarios a los obtenidos por la actividad principal de

<sup>76</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 12): *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.



cada obrero (ya fuera esta actividad en el campo o en la industria). El cuadro 1.8 recoge la estimación realizada en los Programas en cuanto a extensión e ingresos brutos anuales por patrimonio familiar (en secano y en regadío), y en cuanto al número de huertos familiares para obreros agrícolas e industriales.

CUADRO 1.8  
ESTIMACIÓN DE PATRIMONIOS Y HUERTOS FAMILIARES, 1948

Provincias	Patrimonios secano (1)	Patrimonios regadío (1)	Nº huertos obreros agrícolas	Nº huertos obreros industriales
		42.716		
Almería	(2) 42.781,50	3,2 Ha+30 pies 39.483	(3)	(3)
Cádiz	15 Ha+40 pies 43.250,50	3 Ha 41.231,60	10.740	10.558
Córdoba	15 Ha+40 pies 38.529	3,2 Ha+30 pies 36.330	El máximo posible	El máximo posible
Granada	18 Ha+40 pies 39.565,50	2,7 Ha+30 pies 37.275	7.900	7.765
Huelva	13,5Ha+40 pies 40.396,25	3 Ha+30 pies 38.075,90	1.410	445
Jaén	18 Ha+40 pies 38.558	3 Ha+30 pies 38.100	54.000	19.500
Málaga	16 Ha+40 pies 44.126,50	3 Ha+30 pies 38.334	(3)	(3)
Sevilla	14 Ha+46 pies	3 Ha+30 pies	(3)	(3)

(1) Incluyen tanto productos agrícolas como ganado. La primera línea recoge el rendimiento bruto anual en pesetas, y la segunda línea las hectáreas correspondientes a cereales, leguminosas, algodón, etc.; y los pies se referidos a olivar.

(2) No pueden crearse en Almería porque se requerirían unas extensiones de terreno muy grandes al ser la productividad muy baja en secano.

(3) No han sido fijados en los respectivos Programas de Necesidades.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas; y elaboración propia.

Para contribuir en los objetivos de colonización se recogía en un apartado de enseñanza, la necesidad de crear Granjas-Escuelas de Agricultura y Granjas de

Demostración. Cada Programa presentaba sus necesidades provinciales en cuanto al número de escuelas y la ubicación más idónea.

La política de colonización se planteó solo en términos técnicos sin abordar el problema de la distribución de la tierra. Esta cuestión era especialmente importante en el caso de Andalucía, debido a la presencia de latifundios explotados de forma no eficiente por sus propietarios<sup>77</sup>, con repercusiones negativas sobre el paro agrícola. Este problema fue detectado en los Programas de Necesidades y, algunos de ellos proponían determinadas medidas, como imponer la ejecución de labores mínimas y obligar a la realización de mejoras de carácter permanente en las fincas rústicas<sup>78</sup>. Pero sería el Programa de Necesidades de la provincia de Granada el que, a nuestro juicio, presentara una propuesta anticipándose a futuros acontecimientos. En el momento de elaborar estos estudios estaba vigente la Ley de 27 de abril de 1946 de Colonización de interés local, fundamentalmente dirigida a prestar ayudas para la colonización, pero que no planteaba nada acerca de la distribución de tierras, sería a partir de la Ley de Colonización de 21 de abril de 1949, cuando se aprobó la distribución de una parte de las nuevas tierras de regadío entre los colonos. Como indicábamos, el Programa de Necesidades de la provincia de Granada se anticipaba proponiendo el reparto de tierras entre los colonos con las siguientes palabras: “En los estudios presentados por la provincia se hacen observaciones referente a la intervención del Estado, Comunidades de Regantes, Entidades bancarias, etc., para el mejor desarrollo de la transformación, proponiendo que se respete a los actuales propietarios dentro de las zonas regables futuras una superficie cuyo valor en regadío sea equivalente al que la finca transformada tenía anteriormente en secano. Las superficies regables obtenidas como antes se indica, se dividirán en patrimonios familiares entregados a los agricultores, con la obligación

---

<sup>77</sup> Algunos cultivos extensivos de secano, como el olivo, favorecían la concentración de la propiedad debido a su fácil explotación y alta renta neta. Este tipo de cultivo requería un mínimo de trabajadores fijos. Todas estas características, a su vez, propiciaban el absentismo empresarial. El propietario obtenía unas rentas de la explotación que no reinvertía en la producción (mecanización, mejoras en la producción, etc.), continuando con el mismo sistema de producción.

<sup>78</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 5-6): *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.

de cultivo personal y directo, de modo que proporcione a los cultivadores de la localidad el 60 por 100 de los jornales precisos, estableciendo la obligatoriedad de una Cooperativa de producción y consumo”<sup>79</sup>.

Efectivamente, la Ley de Colonización de 21 de abril de 1949 recogió esta sugerencia, sin embargo, en la práctica supuso un incentivo para que los propietarios se deshicieran a buen precio de sus tierras más improductivas.

A pesar de que la orientación básica de la política agraria en Andalucía era aumentar la producción para cubrir los niveles mínimos de abastecimiento de productos alimenticios de la población y del ganado, y a la vez, proporcionar el medio de vida a familias en paro, también se manifestaba interés por el mercado exterior. Así, los Programas de algunas provincias destacaban el volumen de exportación de sus productos agrícolas en los años 1930-31-32 como: en Jaén el aceite, en Sevilla la aceituna de mesa, y en Málaga sus vinos. Y se expresaba la intención de reactivar estas exportaciones por las ventajas que para la economía provincial y la nacional representaría la entrada de divisas<sup>80</sup>.

Esta circunstancia no es sino el reflejo de los planteamientos de la política de comercio exterior del primer franquismo. Como ya analizamos, en la producción industrial se pretendía alcanzar la autosuficiencia nacional con la sustitución de importaciones. Sin embargo, el tratamiento que recibía la producción agraria era totalmente distinto, concediendo gran importancia a las exportaciones de productos agrícolas como principal fuente de divisas que permitieran la importación de productos industriales necesarios. Por tanto, tenemos elementos de juicio suficientes para afirmar que no se tenía la intención de modificar la estructura productiva de Andalucía. Es decir, Andalucía era básicamente agraria y debía seguir siéndolo por intereses nacionales. Así, a pesar de que el principal problema de la región era el

---

<sup>79</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 12): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, Madrid.

<sup>80</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 10): *Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla*, puede leerse: “Algunas cifras referentes a la exportación de aceitunas de verdeo y cantidades de divisas que de dicha exportación se pueden obtener, acabará de completar la idea de la importancia que, no sólo para la economía sevillana, sino para la nacional, tiene este producto”.

paro agrícola<sup>81</sup>, las inversiones públicas propuestas en los Programas de Necesidades se dirigían, básicamente, al sector primario para aumentar la producción agrícola a fin de cubrir el abastecimiento alimenticio de la población y ganado, y posibilitar las exportaciones más tradicionales (aceite, aceituna de mesa y vinos). Es decir, se proponía incrementar aquellos cultivos que originaban el mayor paro estacional, a cambio de la obtención de divisas necesarias para poder desarrollar la industria en otras regiones. Como complemento a esta estrategia de captación de divisas, debía mejorarse la infraestructura de transporte para facilitar la salida de los productos andaluces hacia los mercados exteriores.

### 5.3. Obras públicas

Las infraestructuras andaluzas en 1948, además de compartir el mal estado de las del resto de España<sup>82</sup>, presentaban unas graves deficiencias, que intentaremos recoger en esta sección. El orden seguido será el mismo de los Programas de Necesidades: obras hidráulicas, caminos, puertos, ferrocarril y aeropuertos.

Respecto a las *obras hidráulicas* existentes en cada provincia y el estado de las obras en curso, los Programas presentaban las potencialidades de cada provincia, describían la situación en ese momento de pantanos y embalses, y exponían las necesidades para la realización de obras hidráulicas con los objetivos de aumentar la superficie de regadío, aumentar la producción eléctrica, y disminuir el paro.

Gran parte de las actuaciones hidráulicas iban destinadas a apoyar al sector primario en su objetivo de recuperar la producción agrícola y aumentar los regadíos, de acuerdo con la política de colonización, y teniendo presente uno de los mayores problemas de Andalucía, el paro estacional causado por el monocultivo del olivo. Pero además se tenía la concepción del sector primario como sector refugio de los

---

<sup>81</sup> Según el *Anuario Estadístico de España de 1950*, en 1949 Andalucía era la región que registraba el mayor número de parados agrícolas de todas las regiones españolas, ya que solo las provincias de Córdoba, Jaén y Cádiz reunían la mitad de los parados agrícolas de toda España en ese mismo año.

<sup>82</sup> La Organización de Naciones Unidas en el "Informe sobre la situación económica de Europa, 1953", afirmaba que los principales estrangulamientos existentes en España eran la escasez de energía y las deficiencias y mal estado de los transportes, tanto por carretera como por ferrocarril. (Revista de Economía Política, 1955).

otros sectores, especialmente de la minería. En esta línea, en el Programa de Huelva puede leerse: “no siendo la agricultura la base fundamental de la economía de Huelva, es preciso incrementarla y fomentarla, ya que cualquier crisis que se produzca en la minería, fuente principal de su riqueza, causa trágicos resultados y el paro adquiere proporciones aterradoras”<sup>83</sup>.

La preocupación por aumentar la producción eléctrica era debida, además de por las serias restricciones que sufría España en esos años<sup>84</sup>, por su condición de *input* imprescindible en la industria. Todas las obras hidráulicas pertenecían al Plan Nacional, sin embargo, los Programas aportaban alguna información sobre el coste de las obras a realizar en este capítulo. El coste de estas obras era en Jaén 302.476.852,18 pesetas (coste de lo que quedaba por hacer), en Córdoba 316.700.000 pesetas, en Málaga 85.125.000 pesetas, en Huelva 101.432.933 pesetas (coste de lo que quedaba por hacer), y en el caso de Granada se indicaba que con un presupuesto de 394.154.067,25 pesetas en un plazo de cinco años se pondría en riego 37.750 hectáreas y mejorarían 39.999 hectáreas.

En *caminos* dos eran los tipos de obras necesarias:

- 1º Conservación y reparación de la red, así como adaptación y acondicionamiento de los caminos existentes a la nueva circulación (por ejemplo, eliminación de travesías y pasos a nivel por ejemplo).
- 2º Nuevas construcciones, esto es, nuevas carreteras que fomentaran el flujo entre las distintas provincias y dentro de las provincias entre las diferentes localidades. También se contemplaba en este apartado la construcción de nuevos accesos a las ciudades y la construcción de puentes como los del Guadalquivir en Sevilla y Córdoba.

---

<sup>83</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 21): *Programa de Necesidades de la provincia de Huelva*, Madrid.

<sup>84</sup> Las restricciones eléctricas en España que surgieron en 1946, no desaparecieron hasta 1954 y según el Ministerio de Industria, en millones de kw/h, alcanzaron los siguientes valores: 500 en 1946, 350 en 1947, 500 en 1948, 1.700 en 1949, 650 en 1950, 103 en 1951, 350 en 1953, 450 en 1954. Esta información es recogida en Ros Hombravella *et al.* (1978, p. 298).

Todas las provincias andaluzas necesitaban que se llevaran a cabo estos dos tipos de obras al presentar grandes deficiencias en infraestructura de transporte que dificultaban la salida de sus productos, y por la existencias de pueblos incomunicados por carecer incluso de caminos vecinales<sup>85</sup>, así como para paliar el paro agrario, de hecho, el Plan de Paro Obrero era el encargado de acometer la construcción de parte de los caminos vecinales. Las ciudades de Granada, Málaga y Cádiz eran las que presentaban las mayores deficiencias en transportes al encontrarse mal comunicadas con el resto de su provincia, su *hinterland* más inmediato, por la orografía de las dos primeras y por su condición de isla en la tercera.

En el apartado de *puertos* se ponía de manifiesto que en todas las provincias que disponían de ellos (Sevilla, Almería, Granada, Huelva, Cádiz y Málaga) era necesario la modernización, mejora y ampliación de las instalaciones existentes, y la dotación de utillaje para frenar la pérdida de competitividad frente a los puertos de otras provincias<sup>86</sup>. La estimación de la inversión necesaria por estos conceptos se recoge en el cuadro 1.9.

---

<sup>85</sup> En la provincia de Granada el mayor problema era la existencia de 92 pueblos incomunicados por carecer de caminos vecinales, estos pueblos sólo disponían de caminos carreteros o de herradura y se estimaba que el transporte carretero alcanzaba un coste de 4,5 pesetas por tonelada y kilómetro, elevándose este mismo concepto a 15 pesetas por tonelada y kilómetro en el caso de camino de herradura. A este respecto, se recogía en Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 21 y 22): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, Madrid: "O sea, que con ello los 63.332 habitantes de esos pueblos incomunicados, sufren terribles depreciaciones en sus productos y encarecimientos en sus compras, con la natural repercusión sobre su nivel de vida en todos los órdenes. A ellos no pueden llegar, por los costes de transporte, multitud de artículos, y la gran producción agrícola de estas zonas, va a los mercados consumidores gracias a la vida mísera de estos millones de vecinos que ven el producto de las cosechas mermado por los gastos fabulosos del transporte. La consecuencia es: nula capacidad adquisitiva de los productos manufacturados, depauperación y agricultura primitiva". A continuación se señalaba la prioridad de este tema al afirmar: "Esto es la causa de que la solución de este problema se anteponga a todas las de los demás caminos, solicitándose no se haga ninguna clase de obras en los caminos del Estado hasta tanto no posean estos núcleos la comunicación que necesitan".

<sup>86</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 28): *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid, se solicitaba como mejora para el puerto de Almería lo siguiente: "Encauzamiento por el puerto de Almería, de aquellas mercancías que, siendo objeto de importaciones estatales, llegan al Mediterráneo para su expedición a las poblaciones del centro de España, ya que este es el puerto del Sur más próximo a Madrid y, al estar unificadas las tarifas ferroviarias, el Estado se beneficiaría al ahorrarse este exceso de portes que paga actualmente".

CUADRO 1.9  
ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN NECESARIA EN PUERTOS, 1948  
(Millones de pesetas)

Provincias	Concepto	Inversión
Cádiz	Inversión en el puerto de Cádiz entre 1952-58, debido a su interés estratégico como base naval y militar	347,00
Granada	Construcción de un puerto en Almuñecar	6,10
Huelva	Construcción de un nuevo puerto en Huelva, y obras mejora en los de: Ayamonte, Isla Cristina y Huelva	243,07
Málaga	Obras de mejora, mantenimiento y ampliación del puerto de Málaga	112,00
Sevilla	Obras de mejora y ampliación del puerto de Sevilla	255,60

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades de las provincias de Cádiz, Granada, Huelva, Málaga y Sevilla*. Madrid; y elaboración propia.

En cuanto a *ferrocarril*, la tendencia general era solicitar más líneas y enlaces, así como mejorar los existentes<sup>87</sup>. Como interés prioritario para toda la región andaluza se recogía la terminación del ferrocarril Córdoba-Puertollano con el que mejoraría el enlace Cádiz-Sevilla y Córdoba-Madrid. Aunque más que toda la región era claramente la parte occidental la que más se beneficiaría. Asimismo, se destacaba “el grandísimo interés” de la provincia de Sevilla en conseguir el ferrocarril directo Sevilla-Lisboa, del que se había empezado a hablar en los años 1923 y 1924<sup>88</sup>. En la provincia de Granada la obra considerada más urgente era la construcción de la línea Jaén-Motril pasando por Granada capital. La razón era que ésta sería la vía para dar salida al puerto de Motril y a todo el aumento de

<sup>87</sup> Recordemos que en todos los casos la inversión en ferrocarriles era considerada materia de Planes Nacionales.

<sup>88</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 22): *Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla*, Madrid, se recogían las ventajas de este ferrocarril: 1º revalorizar la Sierra de Aracena, susceptible de producir mayor riqueza con una comunicación ferroviaria; 2º fomentar los intereses generales incluyendo las necesidades estratégicas, falta sentida durante la Guerra de Liberación y suplida en parte por la carretera existente; y 3º seguir la tradicional corriente de simpatía que Portugal siente por Andalucía y especialmente por Sevilla.

producción de la provincia que se esperaba obtener con todas las medidas que se pretendían poner en práctica (obras hidráulicas, industrias, colonización, etc.)<sup>89</sup>.

Por último, en el apartado de *aeropuertos* en el Programa de Necesidades de Cádiz se defendía la creación de un aeropuerto en Cádiz por los problemas de comunicación y aislamiento en el que se encontraba, así como por su situación en el Atlántico cerca de Africa del Norte y con vistas al “Nuevo Mundo”; y en el Almería por la riqueza de ciertos productos agrícolas, como la uva, que por avión podrían ser enviadas frescas a su punto de destino.

#### 5.4. *Industria*

Andalucía no era una excepción en cuanto a la orientación de la política de industrialización iniciada en 1939. En los Programas de Necesidades de las provincias andaluzas se ponían de manifiesto sus principales directrices: una industria autárquica que negaba las ventajas del comercio internacional, y una especialización en defensa nacional de aquellas provincias más industrializadas.

El orden seguido al desarrollar el apartado “industria” en los Programas de Necesidades (energía eléctrica, minería, e industria) refleja la grave situación por la que atravesaba la economía española a finales de la década de los cuarenta. La política autárquica estaba siendo especialmente negativa para los productos energéticos, de ahí que se concediera prioridad al incremento de la producción eléctrica para asegurar su suministro a la industria<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 22): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, Madrid, se afirmaba: “Sin esta comunicación vital no podrán prosperar los intentos de reforma económica y social, y al faltar éstos quedarán yermas cuantas actividades para la valoración, educación y robustecimiento de lo moral y social y, por tanto, de la vida pública, se están llevando a cabo y se llevarán en el futuro”.

<sup>90</sup> Debido a la puesta en marcha del proceso de industrialización y de los Programas de Reconstrucción, a partir de 1940 se produjo un incremento en el consumo de energía eléctrica en toda España. Esta circunstancia unida a la falta de lluvias en algunos años de la década de 1940, motivó un crecimiento en la demanda de energía eléctrica superior al de la oferta, originando a partir de 1946 restricciones de energía eléctrica que justificaron una mayor intervención estatal en el sector eléctrico, con un amplio plan de construcción de embalses y pantanos, puesto en marcha por el Ministerio de Obras Públicas a través de las Confederaciones Hidrográficas (1939-53); y con la promulgación de una serie de leyes posteriores para expandir la producción eléctrica. Así, por Decreto de 12 de



#### 5.4.1. Energía eléctrica

En el apartado de “energía eléctrica” se analizaba la producción de energía eléctrica en 1946, las posibilidades energéticas (hidráulicas y térmicas) que aún no habían sido explotadas, y las necesidades provinciales en esta materia. Asimismo, se indicaban las inversiones en obras consideradas de ámbito local, como centrales de interés local, líneas de baja y media tensión, y redes de distribución urbana. El cuadro 1.10 muestra los datos de la estadística del año 1946 de producción y consumo de energía eléctrica en cada una de las provincias estudiadas, y en la cuarta columna recoge el saldo de cada provincia que se ha obtenido restando la producción y el consumo.

CUADRO 1.10  
PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 1946  
(En KWh)

PROVINCIAS	PRODUCCIÓN	CONSUMO	SALDO
Almería	1.369.645	29.455.977	-28.086.332
Cádiz	2.757.283	48.277.247	-45.519.964
Córdoba	106.884.473	85.957.960	20.926.513
Granada	113.569.917	76.418.082	37.151.835
Huelva	25.171.135	50.562.128	-25.390.993
Jaén	89.826.314	76.936.868	12.889.446
Málaga	158.858.363	84.131.811	74.726.552
Sevilla	142.445.920	159.743.250	-17.297.330

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid; y elaboración propia.

La provincia de Almería tenía un déficit de 28 millones de KWh, cantidad que importaba básicamente de Granada, de las Centrales de la Sociedad Hidroeléctrica del Chorro (Valle de Lecrín). Dadas las características hidrológicas y mineras para la térmica de esta provincia, los recursos energéticos por explotar eran

---

marzo de 1954 se declaraba servicio público el suministro de energía eléctrica, correspondiendo al Ministerio de Industria su reglamentación (B.O.E. 15 de abril de 1954, R.718). Posteriormente, el Decreto de 25 de junio de 1954 declaraba las industrias de producción de energía eléctrica, industrias de interés nacional, con todos sus beneficios (B.O.E. de 27 de julio de 1954, R.1.150). Además de estas intervenciones, se fueron estableciendo las condiciones necesarias, como normalización de las

muy escasos. Entre sus necesidades destacaban la existencia de pueblos que aún no disponían de energía eléctrica, la mejora e instalación de nuevas líneas, y el cambio de voltaje en algunas líneas existentes. También se proponía la instalación en la misma capital de una central térmica, como reserva, para suministrar electricidad en épocas de estiaje y en circunstancias desfavorables.

Cádiz registraba el mayor déficit de energía eléctrica, además 108 poblaciones de más de cien habitantes carecían de suministro eléctrico. Como solución, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir estaba estudiando la construcción de 3 embalses para aprovechamiento hidroeléctrico en los pantanos de Bornos y Algodonales (en el río Guadalete) y el de Hurones (en el Majaceite).

Sevilla presentaba también un saldo deficitario pero su situación era distinta a las dos provincias anteriores, ya que todos los pueblos de la provincia disponían de energía eléctrica. Su saldo negativo no respondía a una baja producción, sino a una demanda fuerte, debido al desarrollo industrial de la provincia (que se veía frenado con peticiones de enganche que no habían podido ser atendidas), y a la puesta en servicio de nuevos regadíos que hacía necesaria la electrificación rural. Se estimaba que para atender esta demanda, que crecía a un ritmo del 10 por 100 anual, en un plazo de cinco años debía aumentar su producción en un 50 por 100. A tal fin, la Compañía Sevillana de Electricidad tenía en construcción numerosas obras, y se señalaban posibilidades hidráulicas en el Guadalquivir desde Córdoba a Sevilla y posibilidades térmicas dadas las cuencas carboníferas existentes en la provincia.

Huelva también era deficitaria con posibilidades nulas de explotaciones energéticas, y con crecimiento de la demanda anual estimada del 10 por 100. Por ello, tenía que buscar su abastecimiento en las importaciones de Sevillana de Electricidad.

Las provincias de Córdoba, Granada, Málaga y Jaén registraban saldo positivo. No obstante, Córdoba tenía pendiente el suministro de electricidad a 243 pueblos de más de cien habitantes, no siendo posible la instalación de nuevas

---

tarifas eléctricas de las distintas compañías, para hacer posible los trasvases de energía de unas zonas

centrales térmicas debido al agotamiento de la cuenca minera. Donde si tenía posibilidades (con algunas obras ya en construcción) era en la producción hidráulica en el río Guadalquivir de Córdoba a Sevilla.

En la provincia de Granada 162 pueblos de más de cien habitantes estaban sin suministro eléctrico, afectando a un total de 45.300 habitantes. Sin embargo, en el terreno hidráulico eran muchas las posibilidades de aprovechamiento de energía eléctrica de la provincia, con varios estudios en realización en ese momento, para aumentar la producción eléctrica ante las grandes expectativas de desarrollo económico y social de la provincia<sup>91</sup>.

Las únicas necesidades que planteaba Málaga eran el alumbrado eléctrico para 6 pueblos con un coste total de 700.000 pesetas.

Jaén, además de llevar electricidad a 117 pueblos de más de cien habitantes, presentaba puntos de carga muy elevados en la época de campaña aceitera que se solucionarían en 1950 cuando entrasen en funcionamiento 3 nuevas centrales.

A partir del consumo de electricidad facilitado por los Programas y con la población de hecho por provincia del *Censo de población de 1950*, hemos calculado el consumo de energía eléctrica por habitante en las diferentes provincias andaluzas, según se recoge en el cuadro 1.11. La información facilitada por dicho cuadro pone de manifiesto que Sevilla era la provincia que registraba el consumo de electricidad por habitante más elevado de toda la región, ya que, como se ha señalado, además de ser la provincia más industrializada, todos sus pueblos disponían de energía eléctrica. En el otro extremo, la provincia de Cádiz registraba el cociente más bajo.

---

a otras.

<sup>91</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 31): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, se reflejaban las expectativas de desarrollo de la provincia en los siguientes términos: "La situación actual (en 1946 con un saldo positivo de 37.151.835 KWh) puede considerarse como desahogada, pero el desarrollo industrial, agrícola y minero de la provincia, con el Plan de Ordenación Económico-Social que se propone, requiere la creación de nuevas y grandes fuentes de energía eléctrica, estimando debe triplicarse, al menos, la producción actual".

CUADRO 1.11  
CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR HABITANTE, 1946

Provincias	Consumo (KWh)	Población	Consumo/habitante
Almería	29.455.977	357.401	82,41
Cádiz	48.277.247	700.396	68,93
Córdoba	85.957.960	781.908	109,93
Granada	76.418.082	782.953	97,60
Huelva	50.562.128	368.013	137,39
Jaén	76.936.868	765.697	100,48
Málaga	84.131.811	750.115	112,16
Sevilla	159.743.250	1.099.374	145,30
España	5.194.000.000	27.976.755	185,65

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid; INE, *Anuario Estadístico de España 1948*; INE, *Censo de población de 1950*; y elaboración propia.

Resulta interesante comparar la situación de Andalucía con el resto de España. En 1946 el consumo total de energía eléctrica en España era de 5.194 millones de kilowatios-hora<sup>92</sup>, que dividido por 27.976.755 de habitantes en toda España según el *Censo de población de 1950* indica un consumo de energía eléctrica por habitante de 185,65 kilowatios-hora. Estas cifras reflejan que el consumo de energía eléctrica por habitante en la provincia más desarrollada de Andalucía, Sevilla con 145,30 kilowatios hora por habitante, estaba por debajo de la media de España. Este es un aspecto más que pone de manifiesto la baja industrialización de Andalucía, y las necesidades de electrificación por cubrir en muchas poblaciones. Pero además de informar sobre el grado de industrialización de las diferentes provincias, el consumo de energía eléctrica por habitante informa también sobre el bienestar de la población, ya que ha de tenerse en cuenta que la energía eléctrica no sólo es un factor productivo, sino que también es un bien de consumo familiar, y en el contexto económico y social analizado es correcto establecer una relación directa entre aumento de bienestar y aumento de consumo de energía eléctrica.

<sup>92</sup> El *Anuario Estadístico de España de 1948* recoge que la energía total distribuida en España en 1946 ascendía a 5.194 millones de kilowatios-hora, con la siguiente distribución: alumbrado público y privado y otros usos en domicilios particulares, oficinas, etc.; aplicaciones agrícolas e industriales; tracción eléctrica; y pérdidas y consumo propio.

#### 5.4.2. Minería

La insuficiencia de carbón en la minería estaba produciendo fuertes limitaciones para el desarrollo industrial. De forma generalizada, en todas las provincias se requería la intervención del Estado para que por medio del Instituto Geológico Minero (IGME), o del INI, llevara a cabo estudios sobre la existencia de productos alternativos. Es decir, la política autárquica de sustitución de importaciones estaba produciendo estrangulamientos que dificultaban el desarrollo industrial del país, el sector público tenía que realizar un esfuerzo para aprovechar los recursos naturales (mineros) ocultos, por medio de investigaciones mineras. Otra intervención requerida en todas las provincias era que el IGME o la Empresa Nacional Adaro, empresa filial del INI, investigasen y realizasen trabajos para la captación de aguas subterráneas. Esta medida iba fundamentalmente en apoyo del sector agrario, y reflejaba el problema coyuntural de sequía por el que atravesaba el país en los últimos años de 1940.

A continuación de forma breve realizamos un recorrido comenzando por las provincias donde el sector minero tenía una menor importancia (Málaga, Almería, Cádiz y Granada).

En la provincia de Málaga sólo se realizaban investigaciones y explotaciones de cromo y níquel en Ojén y Alora. En Almería las explotaciones mineras estaban paralizadas. En Cádiz, la industria salinera había reducido drásticamente sus exportaciones, debido a la sustitución de los métodos de conservación basados en la sal por otros más modernos. Y en Granada se reconocía el poco desarrollo de su minería, sin embargo, se señalaba la existencia en su suelo y subsuelo de algunas materias primas de interés, como hierro, ocre de hierro, cobre, plomo, molibdeno y carbón.

Mayor importancia tenía la minería en Jaén, Córdoba, Sevilla y Huelva. En Jaén la minería del plomo tuvo gran importancia a finales del siglo pasado y principios de éste. En sus principales distritos mineros, la Carolina y Linares, la producción había ido disminuyendo progresivamente a medida que aumentaba la

profundidad de las explotaciones, y también por la bajada de precios en el mercado que, en la mayoría de las minas, era inferior al coste de producción.

Córdoba poseía mayor riqueza minera que las provincias anteriores. Destacaba la hulla en Peñarroya-Pueblonuevo, de buena calidad, aunque al ser propiedad de la sociedad extranjera Minera Metalúrgica de Peñarroya se tenían pocos datos sobre las reservas. A pocos kilómetros existía una zona carbonífera de antracita entre Bélmez y Espiel explotadas por la misma sociedad con una baja producción. Otras explotaciones aunque reducidas y de escasos rendimientos eran las de bismuto, cobre, plomo, esplatoflúor, mica y berilio. Para estimular la producción de algunos de estos minerales se solicitaba una serie de exenciones tributarias, como suspensión del pago del canon de superficie a las minas inactivas que reanudasen su actividad hasta que éstas se pusieran en producción, y suspensión durante dos años del pago del impuesto del 3 por 100 del valor del mineral a bocamina sobre el tonelaje que excediera a la producción del último año.

La riqueza minera de Sevilla estaba formada por: hulla, piritas de hierro, cobre, hierro, manganeso, tierras aluminosas, sílice y sal, así como buenos materiales para la fabricación de cementos. En la explotación de hulla se había experimentado en los últimos años un elevado crecimiento de los costes de producción debido a dificultades en el suministro de energía. Para abastecer la fábrica de loza de la Cartuja de Sevilla se explotaba en sus proximidades mármol de cuarzo y de caolín. En cuanto al cemento, en Morón de la Frontera existía una fábrica propiedad de la sociedad Andaluza de Cemento Portland que preveía modernizar sus instalaciones (sustituir un horno viejo) para aumentar la producción.

Finalmente, la provincia de Huelva poseía unas reservas de importancia a nivel mundial, de piritas de hierro, cobre y manganeso, también era rica en cloruro de sodio. En piritas de hierro se estimaban unas reservas posibles de 212.000.000 toneladas, pero debido a la falta de transportes y dificultad de exportación, la producción había pasado de 3.000.000 toneladas anuales a principios de siglo a 893.738 toneladas en 1947. Las reservas de cobre alcanzaban el valor de 348.370.000 toneladas localizadas prácticamente en su totalidad en Riotinto, Tarsis

y la Zarza. Las exportaciones de este mineral habían sido muy importantes, sin embargo, igual que con las piritas de hierro se había observado una drástica reducción en su producción, de 1.693.866 toneladas en 1900 a solo 107.196 toneladas en 1947. En manganeso poseía las principales reservas de España y, a pesar de haber disminuido su producción, cubría todo el consumo nacional. Se proponía la explotación de turbas en Palos de la Frontera que por su riqueza en nitrógeno podían utilizarse en la fabricación de abonos. Además, la explotación se haría en forma de cooperativa por la Hermandad de Labradores Local, como remedio al paro obrero de la zona (el coste estimado de esta explotación era de 2.000.000 pesetas.)

#### 5.4.3. Industria

Los Programas de Necesidades iniciaban el análisis de la industria de cada una de las provincias con una descripción de su estado y antecedentes industriales, continuaban con una enumeración de las necesidades y, en algunos casos, recogían el coste o inversión necesaria para cubrir esas necesidades (cuadro 1.12)<sup>93</sup>.

En general, se constata la poca o escasa industrialización de la mayoría de las provincias andaluzas. Sevilla era la provincia andaluza con mayor número de industrias, seguida de Huelva y Cádiz.

En el Programa de Necesidades de Sevilla se apuntaba la existencia de una pequeña y mediana industria que absorbía 27.000 obreros, siendo la industria de alimentación la de mayor peso. Como curiosidad destacamos la existencia de una fábrica de caviar en Coria del Río que utilizaba como *input* el esturión del Guadalquivir. Contaba también con industrias de aceite y derivados, donde se refinaba el aceite para consumo, se obtenía aceite de orujo, y se fabricaba jabón y grasa endurecida. En la industria química se fabricaban abonos y productos farmacéuticos. Disponía de industria textil, de vidrio y cerámica, corchera y metalúrgica. En la industria metalúrgica, además de producir tornillos, acero y

---

<sup>93</sup> No aparece la estimación para la provincia de Sevilla, debido a que su Programa de Necesidades no aporta información al respecto.

envases metálicos, se construían aviones escuela y de combate (Construcciones Aeronáuticas S.A.), y se fabricaba maquinaria agrícola (Sociedad Anónima de Construcciones Agrícolas). En general, estas industrias contaban con unas instalaciones modernas y en constante perfeccionamiento. Las propuestas de inversión industrial para la provincia se limitaban a la construcción de una fábrica de cemento y la implantación de una factoría siderúrgica, ya que reunía los criterios de localización industrial necesarios: reservas de materias primas, y su emplazamiento en el centro de las comunicaciones del sur de España que le facilitaba la importación de materias primas de otras provincias andaluzas cercanas. Por otro lado, ayudaría a paliar el paro estacional originado por el cultivo del olivo (paro inferior al del resto de las provincias andaluzas).

El objetivo de fortalecimiento de la defensa nacional de la industria española tenía un claro exponente en la provincia de Cádiz, donde la principal industria era la naval, orientada a la guerra. Esta equivocada orientación tendría graves consecuencias y, años más tarde, este sector entraría en una profunda crisis, siendo objeto de planes de reconversión en los ochenta. La industria naval gaditana estaba formada por cuatro grandes factorías: la Sociedad Española de Construcción Naval en Matagorda, dedicada a la construcción y reparación de buques y material ferroviario; la Sociedad Española de Construcción Naval en San Carlos, que fabricaba armamento para artillería y material auxiliar para buques de guerra y mercantes; la Empresa Nacional Bazán en la Carraca, especializada en la construcción y reparación de buques de guerra y material diverso para la Marina de Guerra; y Construcciones Aeronáuticas S.A., que construía aviones-escuela y elementos para aviones de bombardeo para el Ejército del Aire.

La industria vitivinícola era importante con 363 bodegas valoradas en 1.000 millones de pesetas. También tenía importancia la industria pesquero-conservera, pero se expresaba la conveniencia de desarrollar una industria frigorífica que la potenciara, y que hiciera del puerto de Cádiz receptor de los productos de África y de la "América Española", y distribuidor al resto de España: "esta necesidad ha sido superada con la creación del Puerto Franco y el encargo que se ha dado al INI de



estudiar la Red Nacional de Frigoríficos, como consecuencia de la firma del Protocolo Franco-Perón”<sup>94</sup>.

Entre las necesidades industriales de la provincia de Cádiz figuraban crear una fábrica de cemento, de conservas, de azúcar y textil.

Debido a las materias primas de que disponía, Huelva contaba con un grupo destacado de industrias: química (recursos mineros), maderera (por su riqueza forestal), de alimentación (en la zona de Jabugo) y pesquera (conservas de pescado). De todas ellas, la más importante era la industria química, localizada en la cuenca minera de Riotinto y en la capital, donde se producía ácido sulfúrico, ácido nítrico y explosivos. Sin embargo, se puntualizaba en su Programa de Necesidades que la industria química no había alcanzado todo el desarrollo que podría tener en función de las materias primas existentes en la provincia. Se proponía “la creación de una gran industria química para producir azufre refinado, superfosfato, sulfato de cobre, cloruro y en general todas las sustancias químicas que, siendo de necesidad nacional, puedan obtenerse con las materias primas existentes en la provincia”<sup>95</sup>. También se solicitaba la instalación de altos hornos, y una industria de obtención de ferromanganeso, propuestas que se encargarían al INI.

Es decir, la provincia de Huelva, dada su riqueza minera, reunía uno de los requisitos más importantes para la localización industrial. Por tanto, se promocionaría la instalación de industrias químicas, para contribuir a los objetivos de industrialización del país. Parecía estar claro el papel que tendría en el futuro Huelva como industria química nacional.

El resto de provincias estaban muy poco industrializadas. Como industria característica de Córdoba se citaba la platería con 1 fábrica y 79 talleres pequeños (artesanos) y un capital total invertido de 20.000.000 de pesetas. Otras industrias importantes localizadas en la capital eran la Sociedad de Utensilios y Productos

---

<sup>94</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 39): *Programa de Necesidades de la provincia de Cádiz*, Madrid.

<sup>95</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 35): *Programa de Necesidades de la provincia de Huelva*, Madrid.

Esmaltados (434 obreros), la Sociedad Española de Construcciones Electromecánicas (2.000 obreros) dedicada a la metalurgia del cobre y derivados, y la constructora Nacional de Maquinaria Eléctrica (filial de la Electromecánica, con 476 empleados y obreros). En la provincia existían fábricas de extracción de aceite de orujo y refinerías de aceite, estando en estudio por parte de la Dirección General de Industria la instalación de nuevas refinerías. La industria química estaba representada por las fábricas de productos químicos de la Sociedad Minera Metalúrgica de Peñarroya. El futuro industrial de la provincia se orientaba hacia el sector agroalimentario, específicamente, al desarrollo de fábricas de conservas vegetales favorecido por el incremento de zonas de regadío, y de industrias derivadas del aceite.

En Jaén la industria aceitera era la más típica y desarrollada con 1.289 fábricas de aceite, 54 de extracción de aceite de orujo, 6 refinerías, 4 plantas de desdoblamiento, y 177 fábricas de jabón. Sin embargo, no existía en la provincia ninguna industria de elaboración de aceites finos envasados con destino al “consumidor selecto” y a la exportación, por lo que esta era una de sus prioridades. La industria metalúrgica se reducía a la existencia en zonas mineras de Linares y Úbeda, de unos cuantos talleres de fundición de aluminio y cobre, y otros dedicados a la reparación de maquinaria y automóviles. Se solicitaba la construcción de una fábrica de cemento y el desarrollo de industrias agroalimentarias en las ramas harinera, cárnica, lanera, y de la piel.

Almería carecía de grandes instalaciones y las que funcionaban no llegaban a realizar un aprovechamiento íntegro de sus riquezas naturales. Entre las existentes se encontraban: aserrado del mármol, fábrica de azúcar y del alcohol, fábrica de melazas en Adra, fábricas de harina, fábricas de salazones de pescado, industria química (aceites esenciales, perfumería y cosmética). Estaba en construcción una fábrica de ácido sulfúrico para fabricar superfosfatos y un matadero industrial con fábrica de embutidos. Dentro del apartado de “Necesidades Provinciales” se pedía de todo: la instalación de una importante central siderúrgica y de construcción naval,

una fábrica de aceite de orujo, una fábrica de conservas vegetales, una fábrica de hilados y tejidos de algodón, y una fábrica de pasta química.

CUADRO 1.12  
PROPUESTAS DE INVERSIÓN EN LA INDUSTRIA ANDALUZA, 1948

OBRAS	Mill. ptas
<b>ALMERÍA</b>	
Perforación de pozos en Aguadulce y Campo de Níjar	4,500
Líneas alta tensión, líneas de transporte y cambio de voltaje de líneas	10,000
Central térmica de Almería	5,600
Fábrica de pasta química de papel a base de esparto (20.000 toneladas)	40,000
Fábrica de aceite de orujo (100 toneladas)	0,500
Fábrica de conservas vegetales (700 toneladas)	1,000
Fábrica de hilados de algodón	4,500
<b>CÁDIZ</b>	
Central térmica en el puerto de Cádiz (1.400 KVA)	5,600
Industria para el tratamiento del cáñamo	0,095
Factoría algodonera	1,000
Fábrica de azúcar	45,000
<b>CÓRDOBA</b>	
Suministro energía eléctrica a 3 pueblos, 42 Km. Línea alta tensión	0,600
Fábrica de conservas vegetales	1,800
<b>GRANADA</b>	
Central hidroeléctrica Río Frío, Compañía Lojeña(6 mill. Kwh año)	5,900
Central hidroeléctrica en Río Alhama, Cia. Lojeña (5 mill. Kwh año)	4,100
C. hidroeléctrica Río Guadalfeo, Sdad Granadina(14 mill. Kwh año)	13,500
<b>HUELVA</b>	
Suministro de energía eléctrica a 4 pueblos, 50 Km. De alta tensión	0,700
Investigación de aguas subterráneas	60,000
Fábrica de celulosa (Capacidad de producción: 10.000 toneladas)	25,000
Fábrica de destilación de maderas (30.000 metros cúbicos de leña)	15,000
Explotación de turberas en Palos de la Frontera	2,000
<b>JAÉN</b>	
Industria de destilación de maderas	3,000
Industria de fabricación de papel a base de esparto (3.000 tm./año)	5,000
Lavadero de lanas	1,200
Matadero industrial	1,500
<b>MÁLAGA</b>	
Suministro de energía eléctrica a 6 pueblos, 52 Km. De alta tensión	0,700
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>257,795</b>

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid.

En Málaga, la única referencia industrial era la Sociedad Anónima de Productos Químicos Ibéricos que fabricaba superfosfatos, ácidos sulfúrico y nítrico. Debido a dificultades en el abastecimiento de materias primas estas producciones estaban descendiendo. Asimismo, se decía reconocer el carácter fundamentalmente agrícola de su economía, por lo que debía impulsarse la creación de fábricas cuyas materias primas procedieran de la agricultura.

En Granada la situación era similar. La industria azucarera que durante mucho tiempo había tenido importancia a nivel nacional atravesaba una crisis. Así, de las 8 fábricas que funcionaban hasta 1936, en 1948 sólo funcionaban 3. La industria harinera con 15 fábricas de harina y muchos pequeños molinos tenía cierta importancia. Los planteamientos de desarrollo industrial futuro se movían en las mismas líneas que el resto de Andalucía: “La gran riqueza agrícola de Granada constituye la base y fundamento de todas las actividades económicas de la provincia. Queda con esto dicho, que las más importantes manifestaciones industriales, son aquellas que se dedican a la transformación de sus materias primas vegetales”<sup>96</sup>.

Las prioridades y líneas de actuación industriales para Andalucía, que acabamos de recoger, nos muestran una economía subdesarrollada, ligada a la explotación de sus recursos naturales. Pero además, y es lo que nos interesa destacar, esta situación tenía todos los visos de continuidad debido a que al carecer la región de tradición industrial, las provincias andaluzas estaban en desventaja respecto al resto de provincias españolas para la instalación de industrias en sus territorios. De forma que, con las propuestas de creación de industrias de los Programas de Necesidades, la especialización industrial de Andalucía se dirigiría, básicamente, en dos direcciones. Por un lado, en aquellas provincias con recursos (hídricos y mineros) se promovería la localización de industrias que aprovecharan esos recursos tan necesarios para poder sacar adelante el proceso de industrialización nacional, como sería el caso de Huelva. Por otro, en el resto de provincias y dado su “carácter

---

<sup>96</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 36): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, Madrid.

eminentemente agrícola”, se debería fomentar la creación de industrias agroalimentarias que utilizaran las materias primas procedentes de la agricultura.

### 5.5. Obras sociales y urbanas

En este último apartado, además de aportar información oficial sobre demografía provincial (cuadro 1.13) y número de contribuyentes que obtuvieron en 1947 una renta superior a 60.000 pesetas, según la *Memoria de la Dirección General de la Contribución sobre la Renta* del Ministerio de Hacienda (cuadro 1.14), se analizaba la situación y necesidades en vivienda, enseñanza, sanidad, obras de urbanización y edificios públicos.

CUADRO 1.13  
DATOS DEMOGRÁFICOS DE LAS PROVINCIAS ANDALUZAS, 1948

Provincias	Superficie (Km <sup>2</sup> ) (A)	Población de hecho (B)	Densidad (B/A)	Índice de natalidad ( <sup>0</sup> / <sub>00</sub> )	Índice de mortalidad ( <sup>0</sup> / <sub>00</sub> )
Almería	8.774	360.000	41,0	24,15	14,90
Cádiz	7.323	600.440	82,0	26,42	15,22
Córdoba	13.718	761.150	55,5	22,91	15,83
Granada	12.531	737.690	58,9	19,30	13,10
Huelva	10.121	366.526	36,2	29,52	16,52
Jaén	13.492	770.147	57,1	24,57	15,10
Málaga	7.285	677.500	93,0	29,83	14,07
Sevilla	14.067	994.452	70,7	24,81	13,81

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid; y elaboración propia.

El cuadro 1.15 recoge la información aportada por el Instituto Nacional de la Vivienda en cuanto a la situación provincial de *viviendas* en Andalucía en 1948. En primer lugar, explicaremos el significado de las diferentes columnas. El número de habitantes de cada provincia (primera columna) ha sido facilitado por los diferentes Programas de Necesidades. Si este número de habitantes por provincia lo dividimos por cuatro personas, que era el número de personas por vivienda considerado óptimo

en los citados Programas<sup>97</sup>, obtenemos la segunda columna (número de viviendas teóricas). Al número de viviendas teóricas (consideradas ideales) le restamos las existentes y obtenemos el déficit de viviendas por provincia (quinta columna).

CUADRO 1.14  
NÚMERO DE CONTRIBUYENTES CON RENTAS EN MILES DE PESETAS,  
COMPRENDIDAS ENTRE LOS TRAMOS INDICADOS, 1947

Provincias	60-100	100-150	150-250	250-500	500-1000	Más 1000	Total
Almería	---	---	---	---	---	---	---
	69	52	22	11	3	0	157
Cádiz	44%	33,1%	14%	7%	1,9%	0%	100%
	48	41	18	6	3	0	116
Córdoba	41,3%	35,3%	15,5%	5,2%	2,7%	0%	100%
	32	58	22	8	5	1	126
Granada	25,4%	46%	17,5%	6,3%	4%	0,8%	100%
	26	42	24	7	0	0	99
Huelva	26,3%	42,4%	24,3%	7%	0%	0%	100%
	18	14	9	1	0	0	42
Jaén	43%	33,3%	21,4%	2,3%	0%	0%	100%
	44	51	22	6	1	0	124
Málaga	35,5%	41,2%	17,7%	4,8%	0,8%	0%	100%
	113	96	63	32	7	4	315
Sevilla	35,9%	30,5%	20%	10,2%	2,2%	1,2%	100%

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid; y elaboración propia.

Asimismo y referido a la información del cuadro 1.15, hay que hacer una matización de tipo cualitativo. Dentro del número total de viviendas existentes en cada provincia, la Fiscalía de la Vivienda determinaba tres tipos distintos de vivienda según su estado: *higiénicas*, en buenas condiciones de habitabilidad; *defectuosas*, aquellas que necesitaban algunas reparaciones o mejoras, para ser

<sup>97</sup> El cálculo del número óptimo de personas por vivienda puede verse en Puerta García (1952, pp. 414-415). Puerta García comparaba el número de viviendas existentes en España en 1943 según el censo de la Fiscalía de la Vivienda (6.327.370 viviendas, prácticamente todas ellas habitadas) con el número de cédulas familiares existentes, obteniendo un déficit de 300.000 viviendas aproximadamente. Teniendo en cuenta que la población española en 1943 era de 26.507.605 habitantes, se obtienen 4 habitantes por vivienda como nivel óptimo aplicando:

$$26.507.605 \text{ habitantes} / (6.327.370 + 300.000 \text{ viviendas}) = 4 \text{ habitantes/vivienda}$$

consideradas higiénicas; e *insalubres*, las que no reunían las mínimas condiciones para ser habitadas.

CUADRO 1.15  
ESTADO DE LA VIVIENDA EN LAS PROVINCIAS ANDALUAS, 1948

Provincias	Nº habitantes	Nºviviendas teóricas	Nºviviendas reales	Déficit (1) (Nº y %)	Aspecto cualitativo
Almería	360.000	90.000	85.269	4.731 5,25%	27% higiénicas (2)
Cádiz	600.440	150.110	80.243	69.867 46,54%	65% defectuosas
Córdoba(3)	761.150	190.287			
Granada	682.000	170.500	161.905	8.595 5%	27,4% insalubres
Huelva	366.526	91.631	74.095	17.536 19,14%	17,7% insalubres
Jaén	770.147	192.537	152.353	40.184 20,87%	17% insalubres
Málaga	677.500	169.375	127.456	41.919 24,75%	24% higiénicas 50% defectuosas
Sevilla	994.452	248.613	117.472	131.141 52,75%	26% insalubres 25,6% insalubres

(1) Porcentaje que representa el déficit sobre el número de viviendas teóricas.

(2) Este porcentaje está calculado sobre 16.069 viviendas existentes en la capital.

(3) El Programa de Necesidades de la provincia de Córdoba no aportaba información alguna al respecto. El único dato señalado es la indispensable construcción de 7.000 nuevas viviendas en la provincia.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades de las diferentes provincias andaluzas*, Madrid; y elaboración propia.

Lo anterior significa que en cada provincia el déficit de viviendas de la columna quinta debería ser incrementado con el número de viviendas insalubres. La columna sexta del mismo cuadro recoge la información disponible sobre esta clasificación cualitativa, poniendo de manifiesto la precaria situación de la vivienda en Andalucía, ya que, de las viviendas existentes sólo un porcentaje muy bajo eran consideradas higiénicas, es decir, en condiciones óptimas de habitabilidad. Lo que significa que en la práctica el déficit de viviendas (columna quinta) era mucho mayor. Excepto en las provincias de Granada y Almería, el déficit de viviendas

medido en porcentaje sobre el número de viviendas teóricas, alcanzaba unos niveles muy superiores al registrado ese mismo año a nivel nacional (7,26 por 100)<sup>98</sup>. Siendo las provincias de Sevilla (52,45 por 100) y Cádiz (46,54 por 100) las que registraban los niveles de déficits más elevados.

En *enseñanza* la principal necesidad era la dotación de escuelas, debido a que el estado de los edificios escolares era alarmante, no reunían las mínimas condiciones higiénicas de luz y ventilación, y la mayoría de ellos se encontraban en estado ruinoso. Otro problema era la escasez de las casas-vivienda de los maestros, unido al mal estado de las existentes.

En *sanidad* el problema era similar, la falta de centros asistenciales tanto en la capital como en núcleos de población de la provincia. Entre los centros asistenciales necesarios se citaban: Centros Primarios de Higiene Rural, Dispensarios Antituberculosos, Dispensarios Generales, creación de Casas-Socorro.

De forma generalizada, al recoger las peticiones provinciales en cuanto a *obras de urbanización*, se destacaba en primer lugar la necesidad de abastecimiento de agua potable. Se daba incluso la circunstancia de que en pueblos con abundancia de agua no se disfrutaba de ella debido a la inexistencia de redes de distribución para el abastecimiento de la población. Dentro de este mismo punto, se señalaba que el sistema de alcantarillado debía ser mejorado construyendo nuevas redes de alcantarillado para la higienización de los pueblos. Asimismo, se recogía el déficit de edificios públicos de cada provincia tras la evaluación de sus respectivas poblaciones, estimando el número necesario de mercados, mataderos, lavaderos, Palacios de Justicia, Casas-Cuarteles de la Guardia Civil, Correos y Telégrafos, cementerios, etc.

El cuadro 1.16 recoge la valoración de las obras sociales y urbanas de carácter provincial que deberían llevarse a cabo en las diferentes provincias andaluzas.

---

<sup>98</sup> Calculado a partir de la información aportada por Puerta García (1952, p. 415), según la cual en 1948 el déficit de viviendas registrado para toda España era de 500.719 viviendas, y el número de



CUADRO 1.16  
VALORACIÓN DE OBRAS SOCIALES Y URBANAS DE ANDALUCÍA, 1948  
(Millones de pesetas y porcentajes)

Provincias	Vivienda	Enseñanza	Sanidad	Obras de urbanización	Edificios públicos	TOTAL
Almería	128,31 39%	32,20 9,8%	67,10 20,4%	81,63 20,8%	19,66 10%	328,93 100%
Cádiz	1.310,00 74%	70,87 4%	18,38 1%	342,00 19,32%	28,12 1,68%	1.769,37 100%
Córdoba	234,50 49,6%	24,10 5,1%	(1)	181,00 38,32%	32,65 6,98%	472,25 100%
Granada	557,00 89,5%	33,00 5,3%	(1)	14,20 2,3%	17,95 2,9%	622,15 100%
Huelva	570,83 81,4%	24,78 3,5%	18,50 2,6%	63,20 9%	24,51 3,5%	701,82 100%
Jaén	925,00 75,5%	97,22 8%	3,95 0,3%	146,00 11,91%	53,56 4,29%	1.225,73 100%
Málaga	711,55 84,2%	19,98 2,4%	12,90 1,5%	69,60 8,24%	30,48 3,66%	844,51 100%
Sevilla	4.515,25 96%	90,24 1,9%	20,40 0,5%	76,27(2) 1,6%	(3)	4.702,16 100%
TOTAL	8.952,44 83,9%	392,4 3,7%	141,23 1,3%	973,9 9,1 %	206,93 2 %	10.666,85 100%

(1) Los Programas de Necesidades de las provincias correspondientes no indicaban la inversión necesaria en sanidad.

(2) La cifra estimada para el concepto de Obras de Urbanización en la provincia de Sevilla es provisional; se señalaba en el Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla que faltaban datos de la redacción de proyectos.

(3) El Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla no indicaba la inversión necesaria en edificios públicos.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948): *Programas de Necesidades* de las provincias andaluzas, Madrid; y elaboración propia.

El importe total necesario para llevar a cabo todas las obras sociales y urbanas en todas las provincias ascendía a 10.666,85 millones de pesetas. Para comparar relativamente esta cifra, diremos que el gasto total presupuestado para 1949 en toda España era de 16.782,9 millones de pesetas<sup>99</sup>. Es decir, la inversión que se había estimado necesaria en Andalucía para obras sociales y urbanas representaba casi el 63,5 por 100 del gasto total de los Presupuestos del Estado para

viviendas teóricas o necesarias era 6.889.299.

<sup>99</sup> INE, *Anuario Estadístico de España de 1949*.

el ejercicio 1949, lo que nos lleva a reflexionar sobre la grave situación en que se encontraban las provincias andaluzas en este tipo de obras, y las dificultades financieras para su solución. Con una gran diferencia, el capítulo que requería la mayor inversión en Andalucía era vivienda (83,9 por 100 del total) debido a la situación tan deficitaria ya señalada, siendo la provincia de Sevilla la que requería la mayor inversión, seguida muy de lejos por la provincia de Cádiz. Obras de urbanización era el segundo concepto que mayor inversión requería, con el 9,1 por 100 del total; Cádiz y Córdoba eran las provincias con mayores necesidades de inversión en este concepto.

## **6. Valoración de la política de desarrollo regional del primer franquismo**

En este capítulo hemos estudiado la política de ordenación económica y social llevada a cabo por la SOES en el ámbito provincial, prestando especial atención a los Programas de Necesidades de las provincias andaluzas. Como ya se ha señalado, estos Programas fueron elaborados en 1948 en todas y cada una de las provincias con el objetivo de facilitar información a la Presidencia del Gobierno sobre la situación económico y social, así como de las inversiones públicas necesarias y las líneas por las que debería evolucionar la estructura productiva regional, es decir, se intentaba definir las posibilidades de futuro de la zona. Sin embargo, esas inversiones o actuaciones no fueron acometidas con posterioridad, en lo que deberían haber sido los Planes de Ordenación Económico-Social provinciales.

No obstante, aunque en sentido estricto no existió una verdadera política de desarrollo regional en la década de los cuarenta, fue una etapa importante puesto que en ella se sentaron las bases teóricas que sustentaron posteriores instrumentos de desarrollo regional. En esta misma línea, Martín Lobo (1962, pp. 101-111)<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Martín Lobo era doctor ingeniero de montes y Jefe de la Secretaría Gestora de los Planes de Grandes Zonas Regables.

señalaba la importancia y necesidad de los estudios de base realizados por la SOES para la acción posterior de los órganos de la Administración del Estado. Y Capelo Martínez (1963, pp. 278-279) opinaba que la concepción de la SOES y de las Juntas Provinciales de Ordenación Económico-Social entrañaba aspectos positivos importantes, como plantear la conveniencia de una planificación nacional y de carácter regional, porque el marco provincial resultaba insuficiente (aunque acabó imponiéndose el ámbito provincial por motivos sociales y políticos), promoviendo no sólo una acción directa estatal sino estimulando la iniciativa privada.

En nuestra opinión, lo más importante de los Programas de Necesidades es que permitirían al Gobierno conocer las materias primas y la dotación de infraestructuras existentes en cada provincia y, por tanto, a nivel agregado. Esta información era muy importante para el proceso de industrialización nacional, ya que, según la particular interpretación de las teorías económicas vigentes realizada por los responsables políticos, se asignaba al Estado el papel protagonista en el contexto de una economía dirigida, donde se confiaba en su intervención para que por medio de un plan de industrialización resolviera los principales problemas del país, especialmente el desempleo. Así, bajo la óptica ingenieril de quienes decidían la localización de industrias, la existencia de materias primas y de infraestructuras eran los factores decisivos. Esta idea nos lleva a afirmar que la preocupación del Gobierno hacia las provincias (regiones) no era para fomentar su desarrollo económico, sino para analizar como éstas podían contribuir al interés nacional en función de su riqueza en materias primas.

No obstante, los Programas de Necesidades permitieron al Gobierno conocer casos de extrema gravedad que fueron objeto de posteriores acciones de desarrollo económico, nos referimos al Plan Badajoz en 1952, al Plan Jaén en 1953 y, posteriormente, el Programa de la Comarca de Tierra de Campos en 1965. Y también pueden considerarse el precedente inmediato de otro tipo de acciones de carácter sectorial u horizontal, como los Planes de las Grandes Zonas Regables y los Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958.

Los Planes de Grandes Zonas Regables tenían como objetivo aplicar la Ley de 21 de abril de 1949 sobre Colonización y distribución de la propiedad de las Grandes Zonas Regables, en las provincias afectadas, esto es, donde existieran zonas declaradas de interés nacional para la colonización<sup>101</sup>. En el caso concreto de Andalucía, se pusieron en marcha seis planes de este tipo: el Plan Granada que comprendía las zonas del Cacín y de Motril-Salobreña; el Plan Sevilla, zona de Viar y zona del Bajo Guadalquivir; también en la provincia de Sevilla, el Plan Bembézar; el Plan Guadalcaçín en Cádiz; el Plan Almanzora en Almería; y el Plan Guadalhorce en Málaga<sup>102</sup>.

Los Planes Provinciales de Obras y Servicios tenían como principal objetivo la realización de obras y el suministro de servicios de carácter local o provincial, tales como el abastecimiento de agua y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros sanitarios, religiosos, de asistencia social y mercados, para mejorar las condiciones de vida de pueblos y zonas rurales más deprimidas, así como modificar y reducir las corrientes migratorias<sup>103</sup>.

Por último, habría que decir que los Programas de Necesidades de las ocho provincias andaluzas reflejaban una economía regional subdesarrollada, basada en la explotación de los recursos naturales, con la actividad agraria como principal fuente generadora de riqueza, y un sector industrial de escasa importancia. A estas características se unía el estado de precariedad en que vivían los andaluces a finales de los cuarenta, dado el elevado nivel de desempleo agrícola y el estado de la infraestructura social. Pero el aspecto más importante, en nuestra opinión, es que en los Programas se marcaban las líneas de futuro de Andalucía que hipotecarían el desarrollo económico de la región en las siguientes décadas, como son la especialización productiva en el sector primario, y la creación de industrias para el

---

<sup>101</sup> Ley de 26 de diciembre de 1958.

<sup>102</sup> En Presidencia del Gobierno, Comisión de Dirección de Planes de Grandes Zonas Regables (1961), se recoge un análisis de todos los Planes de Grandes Zonas Regables existentes en España en ese momento.

<sup>103</sup> Las inversiones realizadas por los Planes Provinciales en el periodo 1958-1969 se analizan en Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica (1970). Para un periodo más amplio *vid.* García Velasco (1989).

aprovechamiento de sus recursos naturales, mineros y agrícolas, con fines nacionales o sectoriales.



ANEXO 1.1  
CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE NECESIDADES PROVINCIALES  
DE 1948

1. Situación general de la provincia
2. Agricultura
  - 2.1. Estado actual y antecedentes
  - 2.2. Cultivos de secano
  - 2.3. Cultivos de regadío
  - 2.4. Huertos y patrimonios familiares
  - 2.5. Ganadería
  - 2.6. Montes
  - 2.7. Enseñanza
  - 2.8. Estado de valoración de agricultura
3. Obras públicas
  - 3.1. Obras hidráulicas
  - 3.2. Caminos
  - 3.3. Ferrocarriles
  - 3.4. Puertos
  - 3.5. Aeropuertos
  - 3.6. Estado de valoración de obras públicas
4. Industria
  - 4.1. Energía eléctrica
    - 4.1.1. Estado actual y antecedentes
    - 4.1.2. Necesidades provinciales
  - 4.2. Minería
    - 4.2.1. Estado actual y antecedentes
    - 4.2.2. Necesidades provinciales
  - 4.3. Industria
    - 4.3.1. Estado actual y antecedentes
    - 4.3.2. Industrias en construcción
    - 4.3.3. Necesidades provinciales
  - 4.4. Estado de valoración de industria
5. Obras sociales y urbanas
  - 5.1. Datos demográficos
  - 5.2. Viviendas
  - 5.3. Enseñanza
  - 5.4. Sanidad
  - 5.5. Servicios públicos
  - 5.6. Estado de valoración de obras sociales y urbanas





## 1. Introducción

En la primera mitad de los cincuenta el gobierno español, a través de la Ley de Bases, fijó por las primeras leyes que se dictaron en materia de ordenación del Estado en todos los órdenes, entre los que se incluía el aumento de la producción nacional, industrial y agrícola, y el desarrollo de la economía y el bienestar social. En los últimos años de la década sesenta se dictó la Ley de Bases de 1963 que estableció el marco de actuación de la Administración de la Provincia de Jaén.

## CAPÍTULO 2

# EL PLAN COORDINADO DE OBRAS, COLONIZACIÓN, INDUSTRIALIZACIÓN Y ELECTRIFICACIÓN DE LA PROVINCIA DE JAÉN

La provincia, con la que se pretende...  
subordinados en la que se ha...  
... y por lo tanto...  
... desarrollo...  
... legislación que también...  
... según el cual el desarrollo...  
... directiva...  
... en materia de...



## 1. Introducción

En la primera mitad de los cincuenta, el contexto económico y político de España discurrió por las mismas líneas que en la década anterior: dirigismo e intervención del Estado en todos los ámbitos económicos, autarquía económica, énfasis en el aumento de la producción (agraria e industrial) y afán industrializador del país buscando el desarrollo económico y el prestigio internacional. Esta situación cambió en los últimos años de la década, especialmente con el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959 que buscaba la incorporación de España a los mecanismos de mercado y una mayor integración con la economía internacional, y que supuso el fin de la autarquía económica.

En el ámbito regional, después que en 1948 la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social hubiese realizado el estudio sobre la situación económico social de todas las provincias españolas, y de sus carencias (Programas de Necesidades provinciales), se emprendieron las primeras acciones de desarrollo económico sobre determinados territorios. Así, nada más iniciarse la nueva década se pusieron en marcha el Plan Badajoz en 1952, y el Plan Jaén en 1953.

En este capítulo nos centraremos en el segundo de ellos, el *Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén, 1953*, conocido como Plan Jaén, primera experiencia de desarrollo regional en Andalucía, con la que se pretendía alejar a la provincia de la situación de subdesarrollo en la que se encontraba.

En primer lugar, analizaremos los fundamentos teóricos de los planes coordinados de desarrollo regional. Como veremos, eran unos instrumentos de desarrollo regional que habían surgido en el marco teórico dominante en los cuarenta, según el cual el desarrollo económico debía alcanzarse por medio de la industrialización, pero además, incorporaban nuevos elementos en cuanto a su puesta en práctica, derivados de la teoría del crecimiento equilibrado.

En segundo lugar, estudiaremos aquellos aspectos (estructura productiva, paro agrícola, y nivel de vida de la población) que nos permitan realizar un diagnóstico de la situación económico y social de la provincia de Jaén en el periodo inmediatamente anterior a la entrada en vigor del Plan.

En tercer lugar, expondremos el contenido del Plan Jaén. Analizaremos el proceso de aprobación, duración, presupuesto y órganos que intervenían en la toma de decisiones, así como sus objetivos agrarios e industriales.

Por último, en el quinto epígrafe analizaremos los resultados alcanzados por el Plan Jaén, tanto en el sector primario como en el sector secundario. Finalizaremos con una valoración personal de esos resultados en función de los objetivos establecidos.

## **2. Fundamentos teóricos de los planes coordinados de desarrollo regional**

Como se ha analizado en el capítulo anterior, el marco teórico de la política económica española en la década de los cuarenta estaba definido por los principios de economía dirigida, intervención en el mercado y autarquía, así como la importancia concedida a la industrialización como vía de desarrollo económico. En la década de los cincuenta las actuaciones de política económica siguieron la misma línea, pero en cuanto a política de desarrollo económico asistimos a un cambio substancial: la puesta en marcha de planes coordinados de industrialización, localizados en un territorio concreto (Plan Badajoz en 1952 y Plan Jaén en 1953). Esto significa que se puede empezar a hablar de política de desarrollo regional con la intención de actuar mediante un plan sobre un territorio delimitado, a fin de contribuir a su crecimiento económico, así como a la redistribución espacial de la actividad económica y de la renta.

En primer lugar, nos detendremos en el concepto de desarrollo económico en la década de los cincuenta. A continuación analizaremos la teoría del crecimiento equilibrado, el contexto económico y político en el que surgió esta teoría, las

principales aportaciones realizadas, el modelo de desarrollo económico que sugiere y el papel que debe desempeñar el sector público. Por último, y como síntesis de lo anterior, expondremos las estrategias políticas que deben seguirse para asegurar el éxito de un plan coordinado de industrialización como instrumento de desarrollo económico de una región.

### 2.1. *El concepto de desarrollo económico en la década de los cincuenta*

Como afirmaba Hoselitz (1954a, pp. 614-615), uno de los más destacados autores de la teoría del desarrollo económico, si por desarrollo económico se entiende un proceso de transición de un sistema social que presenta una forma tradicional de organización económica a uno que presente una organización diferente más avanzada, además de configurar un nuevo orden económico, se requiere una nueva estructura de relaciones sociales, especialmente de las que guardan relación con las tareas productivas y distributivas.

Esto, en la práctica, requiere elaborar un plan de desarrollo para la zona objetivo, donde además del aspecto económico se tengan en cuenta aspectos sociales y culturales (educación, vivienda, etc.)<sup>1</sup>. La justificación aportada por Hoselitz (1954a, p. 615) es que si bien antes de la década de 1950 los procesos de desarrollo económico, como el de la economía capitalista en Europa Occidental, se habían producido mediante “movimientos autónomos sin sujeción a plan alguno”, esto es, no se había fijado *a priori* el efecto de una variable o conjunto de ellas sobre el desarrollo económico, en los cincuenta se debe considerar el efecto que determinadas variables, como la acumulación de capital, la implantación de nuevos conocimientos instrumentales y de técnicas de trabajo, así como los ajustes en la estructura social, tienen sobre el desarrollo económico.

---

<sup>1</sup> En principio, en el caso español, estos aspectos habían sido tenidos en cuenta desde el momento en que la elaboración de los Programas de Necesidades en 1948 de todas las provincias, estudiados en el capítulo anterior, había respondido al objetivo de conocer la situación estructural (sectores productivos, recursos locales, fuentes de energía, nivel de infraestructuras, educación, viviendas, etc.), para preparar la intervención del Estado a fin de modificar esa situación de acuerdo a un plan coordinado de desarrollo en el que tuvieran cabida todos esos aspectos.

En definitiva, Hoselitz sostenía que el proceso de desarrollo económico debe acometerse sobre la base de un plan, y que determinados factores estructurales de carácter cultural o social afectan al crecimiento económico.

Según el propio Hoselitz, en el proceso de desarrollo económico se pueden distinguir tres etapas sucesivas:

1º Etapa de infradesarrollo.

Caracterizada por la existencia de una economía de subsistencia, autosuficiente.

2º Etapa de crecimiento y transición.

En esta etapa el crecimiento económico es debido a una mayor especialización del sector primario, y al despegue de la industria vinculada a la explotación de los recursos locales, básicamente elaboración de productos primarios. Para alcanzar este crecimiento es fundamental la inversión en infraestructura (especialmente de transportes que mejoren el comercio interregional) y la incorporación de capitales y conocimientos foráneos. Esta etapa suele coincidir con un rápido crecimiento de la población, por lo que a pesar de que se produce un aumento real de la renta total, la renta real per cápita disminuye. Significa que la mejora en el nivel de vida de la población en general, solo se consigue cuando esta etapa se encuentra en una fase muy avanzada, o incluso en la siguiente etapa.

3º Etapa de avance o progreso.

En esta etapa se produce la diversificación del sector industrial basada en las relaciones internas entre las distintas actividades (producción de bienes de capital y de *inputs* intermedios y especializados), el aumento de las rentas que origina cambios en el consumo, y la aparición de nuevas actividades avanzadas con la posibilidad de exportar servicios, capital y personal especializado.

Se entiende el subdesarrollo como la permanencia forzosa de una economía en una única fase del crecimiento debido a la presencia de amplias indivisibilidades internas, y de limitaciones externas. Para superar el subdesarrollo será decisiva la planificación pública, cuya intervención debe ser capaz de canalizar el ahorro hacia objetivos y proyectos bien seleccionados que permitan abandonar la etapa primera y propicie el paso de la segunda a la tercera. Este avance de etapas se intentó con la estrategia de crecimiento equilibrado de actividades interrelacionadas, que originasen no sólo mercados recíprocos sino mejoras tecnológicas.

## *2.2. La teoría del crecimiento equilibrado*

Entre las teorías de desarrollo económico, la que alcanzó una mayor difusión fue la teoría del crecimiento equilibrado, iniciada por Rosenstein-Rodan (1943)<sup>2</sup> y elaborada posteriormente por Nurkse (1953). Esta teoría considera explícitamente la propia naturaleza del proceso de crecimiento: cómo puede iniciarse y mantenerse, las formas de organización necesarias, y el papel que debe desempeñar el Estado. Su significado es que para que la estructura de capacidades productivas adicionales se iguale con la estructura de demanda adicional, la inversión debe tener lugar simultáneamente en los distintos sectores e industrias de la economía en las mismas proporciones en que los compradores distribuyen los gastos de su ingreso adicional entre los productos de estos sectores e industrias. Esto implica un crecimiento más rápido de los sectores o industrias con productos de alta elasticidad renta de demanda y un crecimiento simultáneo, pero más lento, de aquellos cuyos productos tengan una elasticidad renta de demanda más baja<sup>3</sup>.

Varios son los acontecimientos políticos y económicos acaecidos en la primera mitad del presente siglo que justificaron la aparición de la teoría del

---

<sup>2</sup> Como señalaba Scitovsky (1993, p. 98), Rosenstein-Rodan fue el primero en recomendar en el presente siglo a los países pobres que siguieran una estrategia de crecimiento equilibrado, sin embargo, la idea de crecimiento equilibrado se remonta al siglo pasado con la formulación de John Stuart Mill de la Ley de Say “cada aumento de producción, si se distribuye correctamente entre todos los tipos de productos en las proporciones que dicta el interés privado, crea ... su propia demanda”.

<sup>3</sup> *Vid.* Scitovsky (1993, pp. 98-99).

crecimiento equilibrado y, en definitiva, propiciaron una nueva visión de la teoría del desarrollo económico<sup>4</sup>: a) la gran depresión de los años treinta, causante de la crisis económica de aquellas regiones especializadas en las industrias más afectadas por dicha depresión, que condujo a posturas más proteccionistas; b) la segunda guerra mundial que motivó la creación de muchos países independientes subdesarrollados, que tenían la intención de alcanzar el nivel económico de los países más industrializados, es decir, no se conformaban con su papel tradicional de productores de materias primas; y c) la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones, practicada por los países que mayor desarrollo habían tenido (Alemania y los Estados Unidos), lo que significaba abandonar el principio de las ventajas comparativas de Ricardo.

A los tres hechos anteriores, descritos en orden cronológico, habría que añadir un cuarto factor que tuvo una clara influencia en la orientación de la política económica del periodo analizado. Nos referimos a la economía keynesiana, que acentuaba la importancia de la demanda efectiva, y que, en el contexto de la teoría del desarrollo se tradujo en un énfasis en igualar la estructura de la oferta con la estructura de la demanda. Dentro de este marco, un modelo muy extendido y con claras implicaciones para el desarrollo de las economías más desfavorecidas fue el modelo de Harrod-Domar<sup>5</sup> que pretendía dar un enfoque dinámico a la aportación keynesiana<sup>6</sup>.

En este modelo, el crecimiento de las economías avanzadas gira en torno a unos conceptos básicos: la función de ahorro como la renta nacional ( $Y$ ) multiplicada por la propensión a ahorrar ( $s$ ), de forma que  $S = sY$ ; la inversión inducida frente a la autónoma lo que significa que la inversión puede verse afectada

---

<sup>4</sup> Vid. Scitovsky (1993, pp. 100-101).

<sup>5</sup> Estos dos autores elaboraron sus respectivos trabajos (y posteriores contribuciones) de manera independiente, con algunos supuestos y características diferentes, pero básicamente alcanzaron las mismas conclusiones, de ahí que se hable del modelo Harrod-Domar.

<sup>6</sup> Pasinetti (1983, pp. 113-118) ha recogido una clara exposición de las principales aportaciones individuales de estos dos autores al modelo Harrod-Domar: las condiciones del equilibrio a largo plazo de Domar (1946 y 1947), y la tasa natural de crecimiento de Harrod (1939 y 1948).



por el comportamiento de las empresas; y la productividad del capital que no se ve afectada por el cambio tecnológico neutral.

A partir de estos conceptos y, planteando la condición de equilibrio (el ahorro igual a la inversión para Harrod, y el pleno empleo para Domar) se llega a la ecuación fundamental del modelo Harrod-Domar:

$$s = v g_n$$

donde:

$s$  es la propensión a ahorrar<sup>7</sup>,

$v$  es la relación capital/producto ( $K/Y$ ),

$g_n$  denominada tasa natural de crecimiento por Harrod, representa la máxima tasa sostenible de crecimiento que las condiciones técnicas permiten al sistema económico en su conjunto.

La ecuación fundamental del modelo nos indica que para mantener el equilibrio a largo plazo, en el sentido de alcanzar pleno empleo y plena utilización de la capacidad productiva a la vez en el largo plazo, la propensión a ahorrar tiene que ser igual a la relación capital/producto multiplicada por la tasa natural de crecimiento. Si  $s$  y  $g_n$  están determinadas exógenamente y, además, el progreso tecnológico es neutral (solo afecta al factor trabajo, mantiene constante la relación  $v$ ), significa que las variables de la ecuación fundamental ( $s$ ,  $g_n$ ,  $v$ ) son constantes. Es decir, en las economías desarrolladas donde la relación capital/producto está bastante bien cuantificada, la tasa de crecimiento vendrá determinada por la propensión a ahorrar, por tanto, en este modelo la variable clave sobre la que hay que actuar para alcanzar el equilibrio, o evitar desequilibrios a lo largo del tiempo, es el ahorro.

La influencia del modelo Harrod-Domar ha sido muy amplia. Lewis (1954), Rostow (1960) y Fei y Ranis (1964) insistían en el incremento del ahorro como la clave para entender el proceso de desarrollo y de crecimiento sostenido. En la

práctica, las agencias de desarrollo concedieron una gran importancia a la necesidad de aumentar los ratios de ahorro, reflejando, de ese modo, el espíritu de la doctrina contemporánea que concedía un papel activo a los gobiernos a través de la política fiscal.

No obstante la aceptación y el éxito que se obtuvo con su aplicación en las economías desarrolladas (reducción del nivel de paro, y salida de la etapa de depresión), la crítica mayor que recibió el modelo Harrod-Domar era que, dada la constancia de las variables de la ecuación fundamental, ésta solo podría satisfacerse por puro azar<sup>8</sup>. Para salvar este obstáculo, los posteriores trabajos sobre el crecimiento económico elaborados en la misma línea del modelo Harrod-Domar, consideraban una tasa de ahorro constante y conocida determinada dentro del propio modelo (comprendida entre la proporción que se ahorra de las rentas salariales y la que se ahorra de las rentas no salariales o utilidades que suele ser más alta), siendo la variable de decisión la relación capital/producto ( $v$ ).

### 2.2.1. El plan coordinado de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943)

Rosenstein-Rodan (1943) iniciaba su exposición planteando que la industrialización de las áreas deprimidas (concretamente se refería a Europa del Este y Sudeste) interesa no solo a esas regiones sino a todas en general. Su razonamiento era que para alcanzar una distribución más equitativa de los ingresos, las regiones pobres debían crecer a una mayor tasa que las más ricas. Pero las regiones más deprimidas tenían un obstáculo que dificultaba la obtención de las tasas de crecimiento requeridas, como era el exceso de población agraria, origen de altas tasas de desempleo<sup>9</sup>. Dada esta situación de partida, en su opinión, si se aplicaran los principios de la división internacional del trabajo, se podría optar por alguno de los

---

<sup>7</sup> Harrod consideraba la propensión media a ahorrar, y Domar se refería a la propensión marginal a ahorrar.

<sup>8</sup> Uno de los primeros autores en destacar esta circunstancia fue Solow (1956, pp. 65-66), que para superar las limitaciones del modelo Harrod-Domar construyó un modelo de crecimiento basado en los principios de la teoría clásica, punto de partida de los modelos de crecimiento neoclásicos.

<sup>9</sup> Rosenstein-Rodan (1943, p. 202) señalaba que en el Este y Sudeste de Europa alrededor del 25 por 100 de la población estaba total o parcialmente desempleada.

siguientes caminos: a) transportar el trabajo hasta el capital (emigración), o b) llevar el capital hasta el trabajo (industrialización). Si bien desde el punto de vista del ingreso mundial, la diferencia entre estos dos caminos serían solo los costes de transporte, en su opinión, la emigración a gran escala podría presentar muchas dificultades, especialmente en las áreas de inmigración, por lo que se debería plantear la solución al desempleo agrario, preferentemente, vía industrialización<sup>10</sup>.

Según Rosenstein-Rodan, el proceso de industrialización podía llevarse a cabo de dos formas<sup>11</sup>:

- a) Siguiendo el modelo ruso, con un proceso autosuficiente sin inversión internacional que conlleva construir una economía nacional con una industria vertical donde se desarrollen todos los tipos de industria, desde la pesada de base hasta la industria ligera, lo cual presenta graves inconvenientes desde el momento en que el capital debe ser obtenido dentro del país a expensas del nivel de consumo y del nivel de vida de la población que, por otro lado, ya es bastante bajo<sup>12</sup>.
- b) Una industrialización en el contexto de la economía mundial, con acceso a la inversión internacional, permitiendo alcanzar un mayor nivel de vida a todos los implicados.

Claramente, Rosenstein-Rodan se decantaba por el segundo tipo de industrialización. En la misma línea, otros autores como Hoselitz (1954a, pp. 622-624) y en España De Figueroa (1949, 9-12), destacaban la necesidad de la financiación exterior de los procesos de industrialización de un país o región, especialmente tratándose de un área menos desarrollada.

Pero Rosenstein-Rodan (1943, pp. 203-206) iba más lejos y planteaba que el proceso de industrialización debía ser un proceso planificado y a gran escala.

---

<sup>10</sup> Rosenstein-Rodan (1943, p. 202).

<sup>11</sup> Rosenstein-Rodan (1943, p. 203).

<sup>12</sup> Como indicaba Bell, (1993, p. 189), en la Unión Soviética desde 1920 se venían diseñando planes de desarrollo para un periodo de tiempo largo. Estos modelos proponían una estrategia de crecimiento

Concretamente, afirmaba que para alcanzar el éxito “la totalidad de la industria (en las regiones deprimidas) debía ser tratada y planificada como una enorme empresa o como un *trust*”, y ello por dos razones:

1º En primer lugar, porque una de las principales tareas de la industrialización es formar (cualificar) la mano de obra, es decir, transformar los campesinos en trabajadores industriales. En este caso el *laissez-faire* no sería aplicable, ya que, la inversión en formación de los trabajadores puede no ser rentable para una empresa privada al perder su inversión cuando los trabajadores formados fueran contratados por otras empresas, aunque desde el punto de vista del Estado sería la mejor inversión. Además, y es un aspecto muy importante de su teoría, una buena inversión para el grueso de la industria puede representar costes inalcanzables para una pequeña empresa. Por último, hay que tener en cuenta que dado el volumen de inversión necesaria en formación de capital en las regiones deprimidas sus Estados no pueden asumirlo, por lo que proponía que la inversión exterior en esas áreas debían ser consideradas como una inversión en capital en el “*Trust Industrial del Este de Europa*”.

2º En segundo lugar, y es la justificación que consideraba más importante, la industrialización en regiones menos desarrolladas debe ser tratada como un proceso planificado de inversión a gran escala en todos los sectores productivos debido a la complementariedad de las diferentes industrias. Su explicación era que si los trabajadores agrícolas en paro se colocaran en una fábrica sus salarios constituirían un ingreso adicional, pero una sola fábrica instalada de manera aislada en una zona subdesarrollada no podría vender su producto, pues los trabajadores no querrían gastar todos sus ingresos en el producto manufacturado en su fábrica. Sin embargo, si se iniciaran simultáneamente bastantes proyectos, con diferentes

---

equilibrado llegando a la conclusión de que un nivel y una pauta de desarrollo industrial óptimos requieren que todas las decisiones de inversión estén centralizadas.

producciones, éstos generarían una renta suficiente para absorber el aumento de la oferta. Es decir, los trabajadores recién empleados gastarían sus salarios en los productos de las demás industrias, cumpliendo la Ley de Say y creando un mercado adicional<sup>13</sup>.

Por tanto, la principal preocupación de la teoría del crecimiento equilibrado es conseguir iniciar el crecimiento a base de inducir inversión en la industria, al desconfiar de que este proceso pueda surgir de forma natural como resultado de la maximización de beneficios por parte de los empresarios. El motivo es que los precios de mercado no transmiten toda la información, ya que las estructuras de mercado son imperfectas. Se sitúa en una posición estructuralista de no confiar solo en las fuerzas del mercado y propone una fuerte intervención del Estado para coordinar las inversiones individuales. A este planteamiento se refería Rosenstein-Rodan (1960) como *big push* (gran impulso), que viene a significar que cada decisión de inversión tomada aisladamente fracasaría, no tendría atractivo para los inversores privados; solamente si todas se emprenden a un mismo tiempo, como partes de un programa de inversión a gran escala, tendrían éxito cada uno de los proyectos y se conseguiría un aumento en la renta nacional. La razón es que cada industria confiere economías externas a las demás.

Llegados a este momento de la exposición resulta interesante introducir el trabajo de Scitovsky (1954), en el que intentaba aclarar cual es *el concepto de economía externa* ante la gran variedad de ejemplos existentes, a veces

---

<sup>13</sup> En su razonamiento, muy sencillo y claro, partía de un número determinado de desempleados agrícolas que son colocados en una gran fábrica de zapatos recibiendo salarios bastantes más elevados que en su situación previa, ya que sería imposible colocarlos en la industria con unos salarios iguales a los anteriores al tener ahora mayores necesidades (pago de alojamiento y alimentos que deben ser transportados desde el campo a la ciudad). Si estos trabajadores gastaran todos sus ingresos en comprar zapatos (en su propia industria) el mercado de este producto crecería, representando una expansión que no generaría ningún problema respecto a la situación de mercado anterior, ya que, el aumento de producción encuentra el correspondiente aumento de demanda. El problema es que los trabajadores no gastarán su salario en comprar solo zapatos. Sin embargo, si en lugar de colocar los desempleados agrícolas en una sola industria se les colocara en un grupo de industrias que produjeran el grueso de los bienes en los cuales los trabajadores se gastaran sus salarios, se estaría creando su propio mercado adicional, logrando, de este modo, un aumento de la producción mundial con el mínimo de alteraciones en el mercado mundial.

contradictorios, en la literatura económica del momento. En opinión de Scitovsky (1954, p. 145), el único significado atribuible a economía de escala externa en el contexto de la teoría del equilibrio<sup>14</sup> es el que se deriva de la interdependencia directa entre productores, eliminando aquellos efectos que se producen entre consumidores y entre éstos y productores que deben ser denominados externalidades.

De acuerdo con su concepto de economías externas diferenciaba dos tipos<sup>15</sup>:

- a) El primer tipo, denominado “economías externas tecnológicas”, es cuando el *output* de una empresa ( $x_1$ ) depende no solo de los *inputs* (trabajo, capital, etc.) utilizados por esa firma ( $l_1, c_1, \dots$ ), sino también del *output* ( $x_2$ ) e *inputs* ( $l_2, c_2, \dots$ ) de otras empresas o grupos de empresas<sup>16</sup>. Analíticamente,  $x_1 = F(l_1, c_1, \dots; l_2, c_2, \dots)$ .
- b) El segundo tipo, llamado “economías externas pecuniarias”<sup>17</sup>, tiene lugar en la teoría de la industrialización de los países subdesarrollados en conexión con el problema de colocación de ahorros entre diferentes alternativas de inversión. En este caso, aparecen economías externas cuando los beneficios de un productor se ven afectados por las acciones de otros productores. Así, el beneficio de una empresa ( $P_1$ ) no solo depende de su *output* ( $x_1$ ) e *inputs* ( $l_1, c_1, \dots$ ) sino que también depende del *output* ( $x_2$ ) e *inputs* ( $l_2, c_2, \dots$ ) de otras empresas. Analíticamente,  $P_1 = G(x_1, l_1, c_1, \dots; x_2, l_2, c_2, \dots)$ .

---

<sup>14</sup> Por teoría del equilibrio Scitovsky (1954, p. 143) entendía tanto la teoría de equilibrio general como parcial, una teoría estática que analiza las características del sistema económico en su equilibrio basándose en los supuestos de competencia perfecta en todos los mercados, y perfecta divisibilidad de factores productivos, bienes y servicios.

<sup>15</sup> Scitovsky (1954, pp. 143-145).

<sup>16</sup> Scitovsky (1954, p. 145) reconocía la dificultad de encontrar ejemplos de este tipo de economías externas, así, solo aportaba dos: el caso en que una firma se beneficia de un mercado laboral creado como consecuencia de otras firmas; y cuando numerosas empresas utilizan un recurso que es libre pero con oferta limitada, como es el caso de que las capturas de un pescador dependen de las que realizan los otros pescadores en las mismas aguas.

<sup>17</sup> Scitovsky (1954, pp. 145-147). Traducimos literalmente *pecuniary external economies*.

El segundo tipo de economías externas es debido a la interdependencia que se produce a través de mecanismos de mercado entre varias empresas, frente a las economías externas del primer tipo o tecnológicas donde se produce una interdependencia directa entre empresas<sup>18</sup>.

Volviendo al crecimiento equilibrado, decíamos que una industrialización planificada a gran escala o plan coordinado de industrialización tendría más éxito que el establecimiento de una industria aislada debido a las economías externas, fundamentalmente del tipo pecuniario siguiendo la clasificación de Scitovsky, que obtendrían las diferentes industrias implicadas en dicho plan. Concretamente, Rosenstein-Rodan (1943, p. 206) se refería a las economías externas señaladas por Marshall<sup>19</sup>. Dentro de las economías externas de Marshall las que interesan a nuestro análisis son las economías externas interindustriales o reducción de costes que percibe un sector industrial como consecuencia del aumento en la escala de producción de otras industrias. A su vez, pueden ser de dos tipos: a) economías derivadas de la creación de una mayor demanda del mercado como consecuencia del desarrollo de otras industrias, así, una industria en particular se puede beneficiar del mayor poder de compra de los consumidores originado por el desarrollo de otras industrias; b) economías derivadas del abaratamiento de los *inputs* como consecuencia del desarrollo industrial.

---

<sup>18</sup> Scitovsky (1954, pp. 147-151) señalaba que las economías externas pecuniarias no pueden ser analizadas en el contexto de la teoría del equilibrio, ya que, el problema de la elección de inversión se basa o ajusta a tres supuestos que no se dan en la teoría del equilibrio como son: perfecta divisibilidad de factores y productos, planteamiento dinámico del problema, y la consideración del punto de vista internacional debido a que al existir inversiones extranjeras es necesario cuantificar los beneficios obtenidos por esos inversores.

<sup>19</sup> Marshall (1891) en *Principios de economía* había establecido ya, que los costes de las empresas están influidos por factores, tanto internos como externos a la propia empresa. Sobre esta base, distinguía entre: economías internas o reducción de costes debido a la utilización de mejores métodos técnicos de organización y control, como consecuencia de ampliar la escala de producción; y economías externas o abaratamiento en los costes que experimenta una empresa como consecuencia del desarrollo general de la economía. Las economías externas, a su vez, se pueden dividir en: economías internas a la industria y externas a la empresa, economías externas interindustriales, y economías externas de clima o atmósfera.

*Vid.* la versión en castellano, Marshall (1963), e Información Comercial Española (1961a), donde se realiza un estudio de la obra de Marshall.

En definitiva, lo que proponía Rosenstein-Rodan con la creación del *Trust* (enorme empresa que incluyera todas las industrias de una región o país) es internalizar las economías externas generadas por las diferentes industrias. De esta forma, se reducirían los riesgos de no realizar ventas<sup>20</sup>, y los riesgos de las inversiones<sup>21</sup>.

Una vez analizados los factores a favor de emprender la industrialización con un plan a gran escala que aproveche las complementariedades de la economía, la siguiente cuestión a tratar sería la de cómo llevar a cabo ese plan. La sugerencia de Rosenstein-Rodan (1943, p. 208) era que al principio del proceso toda la inversión se debería concentrar en industrias básicas y en infraestructura (especialmente de transporte que reducen los costes de producción), ya que, a su vez, generarían nuevas inversiones. Pero el empresario individual no puede tener conocimiento exacto de las economías externas y no puede, por tanto, incorporar este dato al cálculo del resultado de su inversión. Por otra parte, sería necesaria una visión general de la estructura económica futura del área de planificación (región, provincia) a fin de determinar la ubicación óptima de la infraestructura de comunicación. El Estado al realizar la planificación del país dispone de la información necesaria sobre economías externas y sobre inversión en infraestructura, por todo ello, se requiere su intervención en la economía para que coordine todas las inversiones individuales a modo de *big push*.

En síntesis, la estrategia de crecimiento equilibrado expresa el deseo de explotar las complementariedades de la economía a través de la coordinación central, cuando el mecanismo de precios no puede hacerlo de forma eficiente.

Años más tarde, Balassa (1964, pp. 230-231) opinaba que si bien se había concedido una preocupación excesiva al crecimiento equilibrado de una región

---

<sup>20</sup> En este sentido Rosenstein-Rodan (1943, p. 206) afirmaba: “la creación planificada de un sistema de industrias complementarias reduce el riesgo de no realizar ventas, y como el riesgo puede ser considerado un coste, reduce los costes”.

<sup>21</sup> De Figueroa (1949, p. 12) señalaba que si todas las industrias complementarias de un plan de industrialización estuvieran agrupadas en una gigantesca empresa y se incluyeran en una sola unidad de inversión, se reduciría el riesgo inherente a las empresas, tanto para el prestamista como para el prestatario.



“debido a que quienes adoptan las decisiones se han visto muy obsesionados por la memoria de la depresión de los años treinta”, se necesita un crecimiento equilibrado en el sentido de que no se debe permitir que ninguno de los factores productivos que afectan al crecimiento de una región provoque un estrangulamiento en el camino del desarrollo económico. Y añadía que deberían realizarse esfuerzos para explotar todos los recursos ocultos de una región<sup>22</sup>.

La idea de Rosenstein-Rodan de industrialización simultánea de muchos sectores de la economía ha sido analizada recientemente en el contexto de una economía de competencia imperfecta por Murphy *et al.* (1989). En su trabajo, estos autores analizaban las condiciones en que una economía atrasada puede llevar a cabo un gran impulso (*big push*) de industrialización, coordinando las inversiones en los diferentes sectores<sup>23</sup>. Para ello, construyeron tres modelos distintos: en el primero, una fábrica ofrece un salario extra (sobre el salario agrícola) en la misma línea del modelo de Rosenstein-Rodan (1943), el segundo, es un modelo dinámico de inversión y, el último, un modelo de inversión en infraestructura (concretamente construcción de una línea de ferrocarril). Estos tres modelos presentan en común el hecho de que las complementariedades entre los sectores industriales tienen lugar a través de los efectos del tamaño de mercado.

Los resultados de su trabajo indican que, en los dos primeros modelos la industrialización de un sector aumenta directamente la demanda de manufacturas de otros sectores y, en el caso del modelo de la inversión en una línea del ferrocarril, la industrialización de un sector aumenta el tamaño del mercado de los servicios de ferrocarril utilizados por otros sectores, y así, permite una mejor previsión de estos servicios. Como conclusión final sostenían que un plan industrial coordinado y simultáneo en varios sectores tendrá efectos positivos de aumento en el nivel de

---

<sup>22</sup> Como ejemplo, Balassa (1964, p. 231) argumentaba que el establecimiento de una factoría de textiles sería una fuente de empleo para las mujeres en una región, donde las industrias existentes emplean en su mayoría trabajadores masculinos.

<sup>23</sup> Entendiendo por *big push* como el paso de un mal a un buen equilibrio.

ingresos y nivel de bienestar, especialmente en los países cuyo comercio exterior esté limitado por altos costes de transportes o restricciones comerciales<sup>24</sup>.

### 2.2.2. Los círculos viciosos de pobreza de Nurkse (1953)

Para Nurkse (1953) la explicación de que muchos países no hayan logrado desarrollarse es que se encuentran atrapados en una serie de círculos viciosos de pobreza y estancamiento entrelazados. Es decir, en su opinión, la pobreza es el punto de partida de dichos círculos.

Un primer tipo de círculo es aquel en el que la pobreza (rentas bajas) no permite satisfacer las necesidades nutritivas mínimas de la población, lo que perjudica la eficiencia física, conduce a baja productividad y perpetúa las rentas bajas que fueron la causa inicial. Nurkse explicaba este círculo con las siguientes palabras<sup>25</sup>: "... puede darse el caso de que a causa de su pobreza un hombre no tenga alimentos suficientes para comer; su estado de desnutrición le afectará la salud, debilitándolo; esta debilidad física se traducirá en una capacidad baja de trabajo, lo que le mantendrá en la pobreza, con lo que no tendrá lo suficiente para comer, y así sucesivamente. Este estado de cosas, referido a todo un país, puede resumirse en el lugar común siguiente: un país es pobre porque es pobre".

Existen otros dos tipos adicionales de círculos viciosos. En el primero de ellos, se observa que la pobreza origina una baja productividad y una baja renta, ésta conduce a un ahorro escaso y, de ahí, a un bajo nivel de inversión. A su vez, el bajo nivel de inversión perpetúa una deficiencia de capital que justifica la permanencia en la pobreza. Este tipo de círculo destaca el papel del ahorro en el desarrollo, e intenta demostrar que el bajo nivel de ahorros es tanto la causa como el efecto de la pobreza inicial.

El último tipo de círculo vicioso hace hincapié en el papel de la demanda en el desarrollo. La pobreza origina un bajo nivel de demanda global que, a su vez,

---

<sup>24</sup> Murphy *et al.* (1989, p. 1.024).

<sup>25</sup> Nurkse (1953, pp. 13-14).

explica la escasez de oportunidades de inversiones rentables y, por consiguiente, el bajo nivel de inversión. De esta forma, se perpetúa la deficiencia del capital que se supone la causa de la pobreza.

Dado el concepto de subdesarrollo de Nurkse (existencia de círculos viciosos de pobreza), su postura era que para propiciar el desarrollo en las regiones más desfavorecidas había que romper dichos círculos. Asimismo, su postura respecto al mercado era que si se dejaba actuar libremente a sus fuerzas, en las regiones pobres se perpetuaría más su pobreza, dado que para salir de ella se requiere inversión que aumente la productividad, lo cual se ve dificultado además de por el escaso ahorro de los pobres, por la falta de incentivos de beneficio para construir plantas de alta productividad cuando el mercado local existente para sus productos es demasiado pequeño.

Por tanto, Nurkse sugería la intervención del sector público en la economía para facilitar la igualación entre la estructura del producto y la estructura de la demanda interna, conectando claramente con la teoría del crecimiento equilibrado de Rosenstein-Rodan. Concretamente, la reflexión que realizaba Nurkse al respecto era que aunque cada productor por separado pudiera considerar que la expansión de su producción no es rentable debido a las limitaciones del mercado, una expansión coordinada de todas las actividades productivas podría ser rentable para todos los productores de la economía<sup>26</sup>.

¿Cómo debería ser en opinión de Nurkse la intervención pública?. En la exposición de los círculos viciosos se ha puesto de manifiesto el papel tan importante que la demanda y el ahorro desempeñan en el desarrollo económico, de forma que, se está sugiriendo la aplicación de modelos del tipo Harrod-Domar, en los que, como ya se ha analizado, el ahorro es función de la renta y la renta o producto están a su vez relacionados funcionalmente con la formación de capital (relación capital/producto,  $v = K/Y$ ). Así, el proceso a seguir indicado por estos modelos, para romper los círculos viciosos y, por tanto, lograr el desarrollo de las

---

<sup>26</sup> Basu (1993, pp. 379-381).

áreas analizadas sería el siguiente<sup>27</sup>: un aumento del capital elevaría la productividad y la elevación de rentas resultante acabaría por generar mayores ahorros, suficientes para mantener el impulso de la formación de capital creado inicialmente mediante la inyección de capital.

Pero dada la situación de partida de estas economías la inyección de capital solo puede venir del exterior. De hecho, en opinión de Nurkse, el aumento de la relación capital/producto en las regiones pobres (es decir, romper el círculo) solo se conseguiría por medio de las inversiones extranjeras de capital o por la ayuda exterior.

En definitiva, Nurkse, al igual que Rosenstein-Rodan, proponía la estrategia de crecimiento equilibrado como vía de desarrollo de las regiones menos avanzadas, pero a diferencia de Rosenstein-Rodan creía que la intervención del sector público debía limitarse a unos planes indicativos que proporcionaran los incentivos adicionales suficientes, especialmente si se complementaban con la protección arancelaria, concesiones impositivas o créditos a bajo tipo de interés<sup>28</sup>.

### *2.3. Estrategias políticas de un plan coordinado de industrialización*

De lo expuesto se deriva que, bajo las directrices del crecimiento equilibrado, para llevar a cabo con éxito un plan coordinado de industrialización en una región menos avanzada, que posibilite el paso de la etapa de infradesarrollo a la etapa de crecimiento y, posteriormente, a la tercera etapa de progreso (en definitiva alcanzar su desarrollo económico), deberían seguirse tres estrategias políticas:

#### *a) Creación de infraestructuras.*

Al explicar la teoría del crecimiento equilibrado se ha puesto de manifiesto la importancia de las infraestructuras (especialmente de transporte) para propiciar el desarrollo económico, al disminuir los costes y fomentar las complementariedades entre las diferentes industrias. En

---

<sup>27</sup> Elkan (1975, p. 32).

<sup>28</sup> Vid. Scitovsky (1993, p. 101).

conexión con esta idea, Balassa (1964, p. 231) opinaba que entre las principales formas de transferencias o ayudas que el Estado debe realizar para contribuir al desarrollo de las regiones atrasadas está la provisión de capital fijo, como suministro de servicios públicos, sociales y educacionales, y facilidades de transporte.

En España, algunos años antes Perpiñá (1945, pp. 405-406) había definido la infraestructura económica como “el conjunto de bienes primarios o dados por la naturaleza, potenciales o activos, en una zona determinada (raza humana, clima, geología, suelo, hidrografía, topografía, fauna, flora, etc., y sus fenómenos), en espacio, calidad, y ordenación propia y relativa”. Esta infraestructura es diferente de una zona a otra, siendo el espacio (distancias absolutas y relativas) muy importante al afectar a dos conceptos económicos básicos en cualquier actividad económica, tiempo y coste y, por tanto, el grado de accesibilidad al mercado. Asimismo, sostenía que la infraestructura económica (dotación de recursos naturales) de una región determina su estructura económica, afirmando que “el progreso o desarrollo de una zona o región depende, en su origen, de la investigación sobre la parte no utilizada de la infraestructura, de las potencias residentes en la naturaleza, en si y en sus múltiples y recónditas ordenaciones y aplicaciones”<sup>29</sup>. Perpiñá señalaba un aspecto muy importante y no tenido en cuenta, debido al afán por alcanzar la autosuficiencia económica de los planificadores españoles, que las posibilidades técnicas de utilización de la infraestructura no pueden llevarse a cabo mientras no presenten posibilidades económicas; hasta tal momento serán solo reservas conocidas, pero no utilizadas. Toda utilización sin esta condición será antieconómica y disminuirá el bienestar general<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Perpiñá (1945, p. 409).

<sup>30</sup> Perpiñá (1945, p. 432).

b) *Atracción de capitales foráneos.*

Como ya se ha indicado, este era el tipo de actuación sugerido por Nurkse como única vía de romper los círculos viciosos en los que se encuentran atrapadas las regiones pobres. Otros autores también habían destacado el papel del capital exterior en el desarrollo de regiones desfavorecidas, tal y como recogemos a continuación.

Hoselitz (1954a, pp. 622-624) al analizar el proceso de progreso económico de los países más desarrollados en el siglo XIX (como Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos) señalaba que en estos países el avance económico había tenido lugar primero en el sector industrial, aunque la agricultura había participado y, segundo, que en esa etapa inicial de transición al desarrollo en los países citados, el capital necesario para financiar el progreso había podido obtenerse del ahorro neto voluntario. Sin embargo, en los países menos desarrollados el ahorro bruto voluntario es insuficiente para proporcionar los fondos que requiere el desgaste y amortización del equipo capital, por tanto, necesitan importaciones de capital extranjero (préstamos o donaciones).

A la misma conclusión había llegado De Figueroa (1949, pp. 9-12), quien tras analizar las posibilidades de una economía agraria de financiar su industrialización con el ahorro voluntario, así como de las actuaciones que debería llevar a cabo el Estado para promoverlo, señalaba la necesidad de la inversión de capital extranjero con las siguientes palabras: “Aunque no neguemos la posibilidad de que un país o región aislada pueda industrializarse por su solo esfuerzo, el desarrollo sería más rápido y menor el sacrificio exigido a la población mediante préstamos extranjeros concedidos a plazos razonables”. Asimismo, afirmaba que los préstamos exteriores debían utilizarse exclusivamente para el pago de las compras de equipo y materias primas realizadas en el extranjero o para financiar las importaciones esenciales de bienes de consumo, en caso de que los recursos nacionales disponibles se destinaran a la formación de

capital. En el caso contrario, en que los fondos extranjeros “se destinen a incrementar las reservas del Banco emisor o que se malgasten en la financiación de importaciones no esenciales, no contribuirán en nada a la elevación de la capacidad productiva del país deudor”<sup>31</sup>.

- c) Por último, se requiere una *cuidadosa planificación* de los elementos que deben desarrollarse conjuntamente con el crecimiento de la economía, es decir, la educación, la formación profesional y los servicios a la producción.

Al respecto es interesante recoger la proposición de Kuznets<sup>32</sup> según la cual la implantación de un plan de industrialización requiere “un medio cultural en el que los valores existentes no impidan un punto de vista amplio sobre la naturaleza, una consideración desapasionada de los descubrimientos empíricos y un fuerte deseo de elevar el bienestar material de los hombres”. Asimismo, señalaba que la implantación de un número considerable de industrias en los países subdesarrollados como vía de desarrollo en los cincuenta, se vio obstaculizada por los valores culturales de muchas personas en las sociedades poco avanzadas económicamente, de ahí que los programas de ayuda económica de los organismos internacionales se complementaran con programas de la UNESCO para erradicar el analfabetismo y proporcionar servicios educativos y de investigación más adecuados, orientados hacia una base de intercambio cultural.

---

<sup>31</sup> De Figueroa (1945, p. 11).

<sup>32</sup> A partir de un estudio histórico del proceso de desarrollo económico de los países con mayor renta per cápita en la década de los cincuenta, Kuznets (1953, pp. 237-242) establecía una serie de características comunes a todos ellos: se trataba de un proceso producido en el siglo XIX por lo que la historia anterior no había sido determinante, el proceso de desarrollo había estado unido a la industrialización, y la empresa privada era la forma básica de organización, así como un sistema de democracia.

### 3. Situación económica y social de la provincia de Jaén en la década de 1950

#### 3.1. Estructura productiva

Aunque no existe información oficial sobre la distribución sectorial de la producción a nivel provincial, algunos trabajos aportan estimaciones como el de Plaza Prieto (1953) con datos de 1949. El cuadro 2.1 recoge la distribución sectorial del PNB de 1949 en Jaén, Andalucía y España.

CUADRO 2.1  
PRODUCTO NACIONAL BRUTO, 1949

SECTORES	JAÉN		ANDALUCÍA		ESPAÑA	
	miles ptas	%	miles ptas	%	miles ptas	%
Primario	1.344,2	55,9	10.130,6	47,7	55.752,0	42,2
Secundario	396,4	16,5	3.572,9	16,8	28.069,4	21,2
Terciario	664,7	27,6	7.522,7	35,5	48.434,6	26,6
TOTAL	2.405,3	100	21.226,2	100	132.256,0	100

FUENTE: Plaza Prieto, J. (1953, pp. 9-30): "El producto nacional de España y su distribución espacial: un análisis hipotético", *De Economía*, nº 22; y elaboración propia.

El hecho más destacable es el carácter agrario de la economía jiennense, con un sector primario que representaba el 55,9 por 100 de la producción total de la provincia, valor superior al registrado por dicho sector a nivel regional (47,7 por 100), y nacional (42,2 por 100). Por lo que respecta al sector secundario, su importancia relativa en la provincia de Jaén era similar al del conjunto de Andalucía, pero casi 5 puntos por debajo del nacional. En el sector terciario sucedía lo contrario, su peso en la economía jiennense era solo un punto superior al correspondiente a nivel nacional, pero 8 puntos inferior al del conjunto de Andalucía, y es que hay que tener en cuenta que en algunas provincias andaluzas, como Cádiz y Málaga, el sector terciario tenía una gran importancia debido al peso de las ramas de transporte y comercio.

Analicemos a continuación más detenidamente los sectores productivos de la provincia de Jaén. Centrándonos en la agricultura, la provincia de Jaén con una



superficie total de 1.349.200 hectáreas tenía cultivadas en 1947 poco más de la mitad, concretamente 694.893 hectáreas, que representaban el 51.5 por 100. De la superficie cultivada, 533.700 hectáreas lo constituían prados y pastos, y el resto eran tierras improductivas (riscales, canteras, zonas urbanas, caminos, ríos, etc.). El cuadro 2.2 recoge la evolución desde 1935 hasta 1947 (situación de anteguerra y postguerra) de los distintos cultivos (incluyendo prados y pastos) en hectáreas y en números índices, tomando las hectáreas cultivadas del año 1935 como base cien.

La producción total agrícola, tanto de secano como de regadío, había experimentado un descenso en la década de los cuarenta en comparación al periodo 1931-1935, como consecuencia de la reducción en la superficie cultivada (cuadro 2.2), y en la producción media por hectárea debido a la escasez de factores productivos como tractores y yuntas, las insuficientes importaciones de abonos químicos, y unas circunstancias climatológicas anormales<sup>33</sup>.

En el caso concreto del olivar, también se había registrado una fuerte caída en su producción, así, en 1946 alcanzó una valor de 156 millones de pesetas frente a 336 millones de pesetas de la cosecha del año anterior, pero esta caída era solo atribuible a la reducción de los rendimientos medios, ya que la superficie cultivada había aumentado ligeramente en el periodo 1935-1947 (cuadro 2.2). De forma que, con 346.151 hectáreas (49,8 por 100 de la superficie total cultivada en la provincia) ocupaba el primer puesto de toda España en extensión superficial<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación (1948, pp. 9-11): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

<sup>34</sup> Le seguían en orden de extensión superficial: Sevilla con 271.036 hectáreas, Córdoba con 257.495 hectáreas, Badajoz con 136.630 hectáreas, y Ciudad Real con 128.540 hectáreas. (Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 9) *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid).

CUADRO 2.2  
EVOLUCIÓN DE LOS CULTIVOS EN LA PROVINCIA DE JAÉN, 1935-1947  
(Hectáreas cultivadas por año, y en números índice para 1935=100)

CULTIVOS	1935	1943	1944	1945	1946	1947
Olivar	330.000	340.000	343.637	346.151	346.151	346.151
	100	103	104	105	105	105
Cereales	206.280	171.678	172.270	166.054	162.317	158.048
	100	83	83	80	79	77
Barbechos	137.000	144.939	137.712	139.000	140.000	139.400
	100	106	100	101	102	102
Leguminosas	27.720	61.375	43.342	46.859	28.801	36.103
	100	221	156	169	104	130
Viñedo	3.450	2.585	2.585	2.549	2.608	2.623
	100	75	75	74	75	76
Raíces, tubérculos y bulbos	1.490	3.228	2.965	3.488	3.487	3.186
	100	229	199	234	234	214
Plantas industriales	862	2.134	1.427	988	1.853	1.635
	100	247	165	115	215	192
Huerta	6.140	5.277	5.571	5.565	5.076	6.942
		86	91	91	83	113
Árboles frutales	270	265	270	275	260	260
	100	98	100	102	96	96
Praderas y forrajes	203	2.990	2.085	2.269	2.464	2.525
	100	1.437	1.002	1.090	1.184	1.214
Prados, dehesas y montes	535.649	537.130	535.525	534.020	534.045	533.700
	100	100	100	100	103	1.214
<b>TOTAL</b>	<b>1.249.064</b>	<b>1.271.601</b>	<b>1.247.389</b>	<b>1.247.218</b>	<b>1.227.062</b>	<b>1.230.573</b>

FUENTE: Arias Quintana, J.J. (1951, p. 23): "Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén", *Cuadernos de Información Económico-Social*, nº 1, Diputación Provincial de Jaén, Jaén.

El bajo nivel de desarrollo industrial de la provincia de Jaén al inicio de la década de los cincuenta era debido principalmente a las malas condiciones de localización industrial que, según los criterios de localización industrial seguidos en el primer franquismo, reunía la provincia: irregularidad en el suministro de energía eléctrica y materias primas, déficit de medios de transporte y comunicación, inexistencia de centros de gran consumo, y carencia de trabajo especializado debido al bajo nivel cultural de la clase trabajadora.

El PNB del sector secundario de la provincia de Jaén en 1949, estimado en 396,4 millones de pesetas, estaba formado por las cuatro ramas siguientes: industria manufacturera (254,1 millones de pesetas), industria minero-metalúrgica (120,7 millones de pesetas), industria de la electricidad (20,0 millones de pesetas), e industria de la construcción (1,6 millones de pesetas)<sup>35</sup>.

La industria manufacturera era la de mayor importancia relativa, siendo la más típica y desarrollada la aceitera. Contaba con 1.289 fábricas de aceite, 54 de extracción de aceite de orujo, 6 refinerías, 4 plantas de desdoblamiento, y 177 fábricas de jabón. A pesar de ello no existía en la provincia ninguna industria para la elaboración de aceites finos envasados con destino al “consumidor selecto” y a la exportación. La industria del esparto también estaba presente en la provincia con sus dos fábricas más importantes en Úbeda y Jódar<sup>36</sup>.

La industria metalúrgica, concentrada en las zonas mineras de Linares y Úbeda, se reducía a unos cuantos talleres de fundición de aluminio y cobre, y otros dedicados a la reparación de maquinaria y automóviles, ya que la manufactura del plomo se realizaba en otras provincias.

La minería del plomo que había tenido gran importancia a finales del siglo pasado y principios de éste en la provincia, especialmente en los municipios de la Carolina y Linares, había visto disminuir progresivamente su producción a medida que aumentaba la profundidad de las explotaciones. Esta era una causa técnica que explicaba el encarecimiento del plomo jiennense, pero existía otra causa de política microeconómica, se trataba de un sector intervenido donde la formación de los precios no tenía lugar en el mercado sino que existía un precio legal fijado por el Gobierno dependiendo, por tanto, la actividad minera de la política gubernamental seguida. Además de estas dos causas, uno de los aspectos más graves de la minería era la irregularidad en el suministro de energía eléctrica, y de materiales no

---

<sup>35</sup> Plaza Prieto (1953, p. 20).

<sup>36</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 32-35). *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

nacionales. Esta irregularidad originaba una baja productividad del trabajo con la doble consecuencia de baja producción y elevados costes.

Desde los poderes públicos provinciales, en el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén* 1948, se solicitaba la intervención del Gobierno para que por medio del Instituto Geológico Minero de España (IGME), y del Instituto Nacional de Industria (INI) se realizaran estudios sobre la existencia de productos alternativos en las diferentes provincias, como petróleo en Porcuna y zona colindante con Córdoba.

La situación de la provincia en cuanto a producción de energía eléctrica era calificada en el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén* como de “rica”. Por un lado, con una producción de 89.826.314 kilovatios hora anuales en 1946 se cubrían ampliamente las necesidades de la provincia, y se exportaba a las provincias limítrofes de Córdoba y Granada<sup>37</sup>. Y, por otro lado, se estimaba que la producción anual pasaría a ser de 230 millones de kilovatios hora a partir de 1950, una vez concluidas las construcciones de las Centrales del Tranco de Beas y las de los Saltos de Doña Aldonza y Pedro Marín. Se señalaba también en el mismo documento la existencia de recursos no utilizados en la provincia con los que podría aumentarse la producción a 350 millones de kilovatios hora anuales. Se trataba del aprovechamiento eléctrico de hasta 17 millones de kilovatios hora en los pantanos ya construidos del Rumbrar, y Guadalén Bajo; y en los que se encontraban en estudio del Guadalén Alto, Guarrizas y Yeguas, con unas posibilidades de producción de 103 millones de kilovatios hora. A pesar de todas estas expectativas positivas era necesario llevar a cabo una ordenación en el consumo, por la existencia de puntas de carga muy elevadas en la época aceitera, sin olvidar la irregularidad en el suministro de energía eléctrica que sufría la minería jiennense. Además, estaban pendientes de suministro eléctrico en la provincia 117 pueblos de más de cien habitantes.

---

<sup>37</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 27-28): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

De los 664,7 millones de pesetas de PNB del sector terciario en 1949 en la provincia de Jaén, 210 correspondían a comercio, 154,7 a servicios, 129,6 a transportes, y el resto se distribuía entre banca y diversos<sup>38</sup>. Este sector estaba en Jaén menos desarrollado que en el resto de Andalucía en gran parte debido al estado deficitario de sus comunicaciones. Así, en el apartado de “caminos” de su Programa de Necesidades, se recogía la conveniencia de realizar dos tipos de obras: construcción de nuevas carreteras y caminos, y reparación y acondicionamiento de los existentes. En la misma fecha, la red a cargo del Estado era de 1.535 kilómetros, y 1.069 kilómetros de caminos vecinales a cargo de la Diputación Provincial. De ellas, la red a cargo de la Diputación Provincial se encontraba peor, con un estado defectuoso y malo debido a “la desproporcionada amplitud de la red contra los exiguos créditos dedicados a la conservación”<sup>39</sup>.

En el apartado “ferrocarriles” del mismo documento, una vieja aspiración de la provincia era la terminación del ferrocarril Baeza-Utiel, por lo que representaba de comunicación con el Levante español. Asimismo, era de gran interés la terminación del tramo Marmolejo-Puertollano del ferrocarril Córdoba-Puertollano, y la construcción de la línea Jaén-Granada.

### *3.2. El paro agrícola*

El problema más grave que tenía planteado la provincia de Jaén a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta era el paro agrícola estacional. De la gravedad del problema informaba el Gobernador Civil de la provincia de Jaén a la Presidencia del Gobierno con las siguientes palabras: “Esta situación de falta de trabajo hiere de muerte la vida vegetativa de la población trabajadora en los años de malas cosechas, sin que sirvan para remediarlo ni los subsidios de paro ni las cantinas que se abren en los distintos Ayuntamientos para distribuir comidas gratuitas, etc.; tal fue lo que sucedió en el fatídico año de 1946, en el cual la sola

---

<sup>38</sup> Plaza Prieto (1953, p. 8).

<sup>39</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 21). *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

provincia de Jaén dio más del 25 por 100 del total de la mortalidad de España entera por inanición, debido a que su estructura económica de hoy difiere muy poco de la de un pueblo de la Edad Media, en la que una mala cosecha dieztaba la población”<sup>40</sup>.

Arias Quintana (1951), economista de la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid, por encargo de la Diputación Provincial de Jaén y con el visto bueno de la Presidencia del Gobierno<sup>41</sup>, realizó un trabajo sobre la situación económica de la provincia de Jaén, en el que estimaba el paro agrícola teórico en la provincia de Jaén en 1947 (cuadro 2.3). Teniendo en cuenta la distribución de cultivos de ese mismo año en la provincia (cuadro 2.2), y las necesidades de jornales en cada uno de ellos en los distintos meses del año calculó la *demanda teórica de mano de obra* en cada mes del año (para años de cosechas normales), información que se recoge en el cuadro 2.3 en la columna “número de trabajadores con empleo”. La oferta de mano de obra agrícola (en 1946 de 108.032 obreros hombres), menos la demanda es el desempleo agrícola, tal y como aparece en la tercera columna del cuadro 2.3. Este sería el paro agrícola teórico en Jaén en los doce meses del año, por término medio, teniendo en cuenta que en años de buenas cosechas el paro podía ser inferior, pero que éste sería mayor en caso de mala cosecha. La segunda columna del cuadro 2.3 recoge la estimación de la demanda de trabajo en los diferentes meses del año. Se comprueba que tan sólo 29.235 trabajadores agrícolas tenían trabajo los doce meses del año. Si a esta demanda le restamos 108.032 trabajadores existentes en la agricultura, se obtiene el número de trabajadores agrícolas en paro a lo largo del año (tercera columna).

---

<sup>40</sup> Presidencia del Gobierno (1953), anejo 7.

<sup>41</sup> En la Presentación del trabajo de Arias Quintana (1951) puede leerse: “Entre tanta confusión, tanta fácil receta y tanto tópico, es necesario que, de vez en cuando, se deje oír la voz serena de los entendidos que son los que pueden darnos luz. Precisamente por eso ha sido tanto más certero el criterio de la Diputación Provincial, pues habiendo solicitado informe de la Capital de España, la Facultad de Ciencias Económicas envió a Jaén a uno de sus Licenciados en estas disciplinas, D. Jose Joaquín Arias Quintana, quién redactó: Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén”.

De estas cifras se deduce que 20.073 trabajadores no encontraban trabajo en todo el año (18,58 por 100 sobre el total de trabajadores), esto es, los trabajadores en paro permanente de la agricultura jiennense. El resto de parados lo eran estacionalmente, es decir, en función directa de las labores requeridas en cada cultivo en las diferentes épocas del año. Febrero y julio son los dos meses del año que registraban el menor nivel de paro estacional, ya que en estos meses se llevaba a cabo la recolección en los dos cultivos con mayor peso en la provincia: olivar y cereal. De la misma forma, se explican los mayores niveles de paro estacional en los meses de abril y septiembre. Así, el paro estacional era máximo en el mes de abril con una cifra de 58.724 parados, que representaban el 54,35 por 100 de los trabajadores agrícolas de la provincia.

CUADRO 2.3  
PARO AGRÍCOLA TEÓRICO EN LA PROVINCIA DE JAÉN, 1947

MESES	Nº trabajadores con empleo	Nº trabajadores en paro	Nº trabajadores en paro permanente	Nº trabajadores en paro estacional
Enero	71.439	36.593	20.073	16.520
Febrero	87.959	20.073	20.073	---
Marzo	61.569	46.463	20.073	23.390
Abril	29.235	78.797	20.073	58.724
Mayo	39.810	68.222	20.073	48.149
Junio	49.367	58.665	20.073	38.592
Julio	71.309	36.723	20.073	16.650
Agosto	38.528	69.504	20.073	49.431
Septiembre	30.773	77.259	20.073	57.186
Octubre	38.575	69.457	20.073	49.384
Noviembre	34.690	73.342	20.073	53.269
Diciembre	41.017	67.015	20.073	46.942

FUENTE: Arias Quintana, J.J. (1951, p. 40): "Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén", *Cuadernos de Información Económico-Social*, nº 1, Diputación Provincial de Jaén, Jaén.

Se puede distinguir, por tanto, una doble componente en el paro agrícola de la provincia de Jaén: una componente estructural originada por el excedente demográfico de la provincia que daba lugar a un paro permanente, y una

componente técnica derivada de las exigencias irregulares de mano de obra en los cultivos que ocasionaba el paro de naturaleza estacional.

El cuadro 2.4 recoge con más detalle la evolución del paro estacional a lo largo de todo el año. Este afectaba a casi 50.000 trabajadores durante cinco meses del año, cifra que es justo el doble de la aportada por el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*<sup>42</sup>. Pero la situación era más grave, ya que, a estos parados estacionales habría que añadir los 20.023 trabajadores en paro permanente los doce meses del año.

CUADRO 2.4  
PARO AGRÍCOLA ESTACIONAL EN LA PROVINCIA DE JAÉN, 1947

MESES	Nº trabajadores en paro estacional	Incremento nº parados estacionales, según meses que dura	Numero de meses en paro	Total parados estacionales, según el nº de meses
Enero	16.520	---	12	---
Febrero	---	16.520	11	16.520
Marzo	23.390	130	10	16.650
Abril	58.724	9.740	9	26.390
Mayo	48.149	12.202	8	38.592
Junio	38.592	8.350	7	46.942
Julio	16.650	1.207	6	48.149
Agosto	49.431	1.235	5	49.384
Septiembre	57.186	47	4	49.431
Octubre	49.384	3.838	3	53.269
Noviembre	53.269	3.917	2	57.186
Diciembre	46.942	1.538	1	58.724
-----				
58.724				

FUENTE: Arias Quintana, J. J. (1951, p. 40): "Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén", *Cuadernos de Información Económico-Social*, nº 1, Diputación Provincial de Jaén, Jaén.

<sup>42</sup> En Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, p. 5): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid, se estimaba que el paro estacional en la provincia de Jaén afectaba durante cinco meses del año a unos 25.000 cabezas de familia.



Como *causas del desempleo agrícola*, Arias Quintana (1951) destacaba las siguientes:

1ª El comportamiento demográfico de la provincia presionaba en el mercado laboral con un crecimiento de la oferta, originando paro permanente. El *Anuario Estadístico de España* señalaba que en el periodo 1944-1952 la provincia de Jaén había registrado un índice de natalidad superior al índice medio español, mientras que el índice de mortalidad había sido inferior al medio español en el mismo periodo.

2ª El monocultivo del olivo que requería una mano de obra desigualmente distribuida a lo largo del año. Con la información aportada por el estudio *El paro estacional campesino* elaborado en 1946 por el Sindicato Nacional del Olivo, acerca de las combinaciones de cultivos que reducirían al mínimo el grado de oscilación de la demanda de trabajo, debido a la complementariedad de las labores (combinación óptima), y la combinación existente en Jaén en 1947 según se vio, hemos elaborado el cuadro 2.5.

CUADRO 2.5  
COMBINACIÓN DE CULTIVOS  
(En porcentajes)

	Combinación óptima	Combinación en 1947
Superficie olivar	34,45	49,81
Superficie cereal-leguminosa	63,65	48,00
Superficie viñedo	1,90	0,37

FUENTE: Sindicato Nacional del Olivo (1946): *El paro estacional campesino*, Madrid; Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación (1948, pp. 9-10): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid; y elaboración propia.

Dada la diferencia existente entre combinación óptima y real que refleja el cuadro 2.5 y, considerando la tendencia observada en la distribución de cultivos recogida en el cuadro 2.2, se puede deducir que la provincia de Jaén se estaba alejando de esa combinación óptima, con el consiguiente agravamiento del paro agrícola. Así, por un lado, se debería aumentar la superficie de cultivo dedicada a cereales y viñedo, cuando la tendencia en los últimos años había ido en la dirección

contraria. Y, por otro lado, era necesario disminuir la superficie dedicada a olivar, lo que chocaba con los intereses de política nacional, ya que las exportaciones de aceite de oliva constituían una de las más tradicionales del país, fuente, por tanto, de divisas. Pero además de esta razón, se tenía la expectativa de que la demanda interior del aceite de oliva iba a crecer motivada por el aumento de la población, y por la sustitución de grasas animales como consecuencia de las dificultades por las que atravesaba la ganadería del país.

3ª La concentración de la propiedad de la tierra incentivada por la alta renta neta del cultivo olivarero. Un cultivo fundamentalmente de secano, en régimen extensivo, que se beneficiaba de las ventajas de la especialización en un sólo producto requiriendo un mínimo de trabajadores fijos y, en definitiva, de fácil explotación.

4ª Consecuencia de lo anterior el absentismo empresarial. El efecto negativo era que el empresario no se comportaba como tal, es decir, no asumía riesgos, por el contrario los minimizaba. En vez de innovar e introducir mejoras en el cultivo reinvertiendo los beneficios se decidió por el cultivo extensivo, lo que significaba no aumentar la producción y, por tanto, no crear más puestos de trabajo.

Las medidas que habían sido propuestas en el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén* para paliar el paro agrícola eran las siguientes<sup>43</sup>:

1º Ejecución de obras hidráulicas para la extensión de regadío y mejora del sistema existente en la línea de la política de colonización seguida en el primer franquismo. En este sentido se fijaban los objetivos que en materia agraria debía alcanzar la provincia<sup>44</sup>: creación de siete pueblos, mencionando tan sólo el de San Julián-Marmolejo; la parcelación de la finca San Julián, propiedad del Duque del Infantado, propuesta para una expropiación previa declaración de interés social; y la transformación en

---

<sup>43</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, pp. 5-6): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

<sup>44</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 10-13): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

- regadío de 21.500 hectáreas. Para este último objetivo se proponía la terminación de los pantanos del Jándula y del Tranco, y la construcción de los del Guadalmena, Guadalén Alto, Guarrizas, Yeguas y Guadalentín, con su redes de canales y acequias. El cuadro 2.6 ilustra el detalle de las nuevas zonas regables.
- 2º Aumento del precio del aceite para constituir un “fondo de paro” que se invertiría en Jaén para obras de interés general.
  - 3º Imponer la ejecución de labores mínimas y obligar a la realización de mejoras de carácter permanente en las fincas rústicas, con el fin de combatir el absentismo empresarial.
  - 4º Creación de patrimonios y huertos familiares. Los patrimonios familiares se concebían como explotaciones que debían mantener a la familia campesina y a la junta correspondiente. La extensión de estos patrimonios variaba en función del tipo de tierra, secano o regadío, y en función de su productividad. En secano serían necesarias 18 hectáreas dedicadas a cereales, leguminosas y alcacer, y 40 pies de olivo. Con ello se preveían unos ingresos brutos anuales, para la unidad familiar de 40.396,25 pesetas. Para regadío, debido a la ley de los rendimientos marginales decrecientes, bastarían 3 hectáreas de cereal-leguminosa, tubérculos, huerto y alfalfa, y 30 pies de olivo, para generar anualmente unos ingresos brutos de 38.075,90 pesetas<sup>45</sup>. Asimismo, existían dos tipos de huertos familiares, uno para obreros agrícolas y otros para obreros industriales. Su finalidad era proporcionar a las familias unos ingresos complementarios a los obtenidos por la actividad principal de cada obrero. En dicho Programa, para la provincia de Jaén se solicitaban: 54.000 huertos para obreros agrícolas, y 19.500 para obreros industriales.

---

<sup>45</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, (1948, pp. 11-12): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

5° Asociación de cultivos, fomentando el cultivo de leguminosas de ciclo corto que por su carácter complementario con las labores del cultivo del olivo, haría disminuir el paro estacional.

6° Repoblación forestal en las épocas de paro estacional.

7° Desarrollo de industrias complementarias con la creación de un Patronato o Institución que fomentara y organizara el trabajo a domicilio en épocas de paro estacional, como en Eibar, Japón o Suiza<sup>46</sup>, aprovechando las materias primas provinciales. Este tipo de medida requería un cierto nivel de preparación del trabajador, y un nivel cultural del que carecía el trabajador jiennense. Sin embargo, se podía fomentar la fabricación de productos de alfarería y derivados del esparto ya existentes en la provincia.

CUADRO 2.6  
PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN EN REGADÍOS DEL PROGRAMA DE  
NECESIDADES DE LA PROVINCIA DE JAÉN, 1948

ZONAS	HECTÁREAS
ZONAS NUEVAS	13.100
Rumbrar	6.000
Guadalquivir	4.000
Guadalmena	500
Guadalén	800
Guarrizas	1.000
Yeguas	800
ZONAS DE MEJORAS Y AMPLIACIÓN	8.400
Guadiana Menor	5.000
Guadalentín	2.600
Jandulilla	800
TOTAL	21.500

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 11). *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.

<sup>46</sup> Así, por ejemplo, en Suiza los obreros agrícolas en las épocas de paro fabricaban diversos productos, principalmente para la industria relojera, en un pequeño taller en sus propias casas.

### 3.3. El nivel de vida de la población

Todas las provincias andaluzas, excepto Huelva, se encontraban en 1949 por debajo de la media española en renta per cápita y, tan sólo Granada tenía una renta per cápita inferior a la de Jaén (cuadro 2.7). Los niveles de renta per cápita más elevados correspondían a las provincias más industrializadas del país<sup>47</sup>: Vizcaya (7.951 pesetas por persona) y Guipúzcoa (7.146 pesetas por persona) que casi triplicaban la renta per cápita de Jaén.

CUADRO 2.7  
ESTIMACIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA, 1949  
(En pesetas)

PROVINCIAS	RENTA PER CÁPITA	NÚMERO DE ORDEN
Huelva	4.944	8
Sevilla	3.744	28
Córdoba	3.603	33
Cádiz	3.492	34
Almería	3.421	39
Málaga	3.144	45
JAÉN	2.814	49
Granada	2.670	50
Media España	4.217	

FUENTE: Plaza Prieto, J. (1953, p. 26): "El producto nacional de España y su distribución espacial: un análisis hipotético", *De Economía*, nº 22; y elaboración propia.

El índice de analfabetismo de la provincia de Jaén era del 29,41 por 100 de la población, el más alto de toda Andalucía, y casi el doble de España con el 14,24 por 100 de la población<sup>48</sup>.

Finalmente, la situación de la vivienda era lamentable. En el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén* se estimaba que en 1948 el número de habitantes de la provincia era de 770.147. Esta cifra dividida por cuatro personas, número de personas por vivienda considerado óptimo en dicho Programa, determinaba el número de viviendas teóricas para la provincia de Jaén (192.537

<sup>47</sup> Plaza Prieto (1953, pp. 26-27).

<sup>48</sup> INE, *Censo de la Población de España en 1950*. Para el cálculo del índice se consideraba analfabeto toda persona de diez o más años, que no supiera ni leer ni escribir.

viviendas). Al ser el número de viviendas existentes 152.353, existía un déficit de viviendas de 40.182. Además, la Fiscalía de la Vivienda había calificado el 17,7 por 100 de las viviendas existentes en la provincia como insalubres, esto es, que no reunían las mínimas condiciones para ser habitadas<sup>49</sup>.

La información anterior permite calificar de muy bajo el nivel de vida de la población en la provincia de Jaén a finales de la década de los cuarenta. Además de por las circunstancias desfavorables compartidas con el resto de España, el bajo nivel de vida se derivaba fundamentalmente de la propia estructura económica de la provincia. Una economía subdesarrollada y básicamente agrícola, con más del 18 por 100 de los trabajadores de ese sector parados durante todo el año, a los que se sumaban los parados estacionales (la mitad de los trabajadores que encontraban trabajo durante el año se veían afectados por el paro estacional seis meses al año). Esta situación originaba una gran inestabilidad en los ingresos de las familias campesinas, provocando verdaderos problemas de subsistencia.

#### **4. El Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén, 1953**

La provincia de Jaén, con uno de los niveles de renta per cápita más bajos de toda España, y con exceso de población agraria, iba a ser el escenario de un plan coordinado de industrialización, que contribuyera a su desarrollo económico, tal y como había defendido Rosenstein-Rodan.

##### *4.1. El proceso de aprobación*

Como se analizó en el capítulo anterior al estudiar la coordinación entre la Ordenación Nacional y la Ordenación Provincial, se concedía prioridad a la realización de los planes nacionales que contribuyeran a la industrialización del país (producción de materias primas y de energía, y dotación de infraestructuras). A su

---

<sup>49</sup> Vid. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 41-49): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

vez, estos planes nacionales debían compaginarse con unos planes regionales (en la práctica provinciales), que desde ese ámbito contribuyeran a la mejor distribución de la producción de materias primas y energía. Pero además, se decía que por medio de esos planes regionales, el Gobierno podría actuar de “una manera espectacular y manifiesta sobre la Región Sur y Sur-Oeste de España”<sup>50</sup>. Es decir, la Presidencia del Gobierno reconocía la situación de menor desarrollo económico y social de las regiones andaluza y extremeña, y contemplaba una futura actuación del Gobierno en esas regiones, en principio, por motivos de equidad.

Más concretamente, el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén* de 1948, ponía de manifiesto la existencia de recursos productivos en la provincia sin explotar, y señalaba como el más grave y urgente problema a resolver el paro agrícola originado por el monocultivo del olivo. Si embargo, sostenía que la solución al problema no podía venir por la disminución del cultivo del olivar, ya que era necesario atender la demanda en crecimiento de otras provincias, y la demanda externa de aceite de oliva; por ello “resulta justo que el Estado acuda, mediante gestión rápida y positiva a remediarlo”. De esta forma, la Presidencia del Gobierno se hacía eco de la grave situación de paro agrícola de la provincia de Jaén, y dejaba abierta la puerta para la intervención del Gobierno con un plan provincial, pero ya no estaba nada claro si por motivos de equidad o por razones de interés nacional.

Dos años más tarde, el trabajo de Arias Quintana (1951) presentaba grandes puntos en común con el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*. Ambos trabajos coincidían en señalar el paro estacional agrícola como el principal problema de la provincia, y estaban de acuerdo en las vías para solucionarlo. Arias Quintana en su trabajo no sólo avalaba la tesis del Programa de Necesidades de no disminuir el cultivo del olivo para atender la demanda de aceite de oliva, sino que además demostraba que intensificando este cultivo disminuiría el paro. Y justificaba desde el punto de vista económico que el Estado compensara a la provincia de Jaén en los

---

<sup>50</sup> Vid. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. III-VI): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid. Téngase en cuenta que este documento fue elaborado como síntesis a partir de los Programas de Necesidades de todas las provincias españolas.

siguientes términos: “Suponiendo que la tributación de la clase consumidora de aceite de toda la nación es proporcional a los beneficios directos que recibe a expensas de la discontinuidad en los ingresos de los trabajadores campesinos de la provincia, parte de los ingresos del Estado deben ser restituidos a la provincia; más no como subsidio al paro, porque sería injusto respecto de la obtención del resto de las rentas de los trabajadores y porque sería una forma de fomentar la indolencia, sino como retribución al trabajo, abierta la oportunidad de ganarla en aquellas inversiones que se estimen adecuadas al lugar y tiempo. De estas razones resulta claro el derecho de la provincia a una compensación financiera”<sup>51</sup>.

Ese mismo año, el 6 de junio de 1951, Jaén recibió la visita del Jefe del Estado. En esta visita dijo a los jiennenses: “Yo os aseguro que la provincia de Jaén está la primera porque fue la más abandonada; como todas las provincias de España, verá realizado su programa”<sup>52</sup>.

Y así fue. La Orden de la Presidencia del Gobierno de 27 de febrero de 1952 creaba una Comisión Técnica Mixta encargada de elaborar en el plazo de dos meses un Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén y sus zonas regables, así como de las industrias y aprovechamiento de toda índole de los recursos naturales ya conocidos o que pudieran investigarse en la provincia<sup>53</sup>.

En el preámbulo de dicha Orden se justificaba la intervención del Gobierno en la provincia de Jaén para solucionar los problemas derivados del paro con las siguientes palabras: “El decidido propósito del Gobierno de aminorar e incluso llegar a la anulación de los problemas sociales de paro que algunas provincias

---

<sup>51</sup> Arias Quintana (1951, p. 79).

<sup>52</sup> Ortega Campos (1973, p. 152).

<sup>53</sup> Recogemos la composición de la Comisión Técnica Mixta, ya que, interesará para nuestro posterior análisis conocer el perfil profesional de quienes redactaron el Plan Coordinado de Obras de Jaén. Presidente el Jefe de la Asesoría Jurídica de la Presidencia del Gobierno; Secretario un ingeniero de minas que actuaba en representación del INI; el resto de miembros como Vocales eran ocho ingenieros en representación de los Ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Industria, y la Confederación del Guadalquivir. Posteriormente por la Orden de 5 de mayo de 1952, el Gobernador Civil de la provincia fue incorporado a dicha Comisión como Vocal.



españolas tienen planteados, impone la adopción de decisiones urgentes para que tales propósitos se conviertan en plazo próximo en realidades. Entre las provincias españolas de mayor paro campesino y menor nivel de vida medio de la clase obrera se encuentra la de Jaén, en la que, como consecuencia de causas de diversa índole, se plantean problemas crónicos de paro, agudizados en los años de condiciones meteorológicas adversas". Se reconocía también el escaso éxito en la provincia de Jaén, de la política de regadíos iniciada en 1939 por el INC en todo el territorio español en los siguientes términos: "En la provincia de Jaén las obras de riego, que han contribuido en otras comarcas españolas a mejorar considerablemente el nivel de vida y limitar los efectos del paro, no se han iniciado en gran escala y han estado supeditadas casi exclusivamente a la iniciativa privada, que ha realizado obras individualmente meritorias, pero de volumen modesto en relación con las posibilidades".

Dentro de la política de aumento de la producción se ponía énfasis, en esta Orden de 27 de febrero de 1952, en el aprovechamiento de los recursos naturales de la provincia, "para transformarlos e industrializarlos en bien de la economía nacional, absorbiendo así un volumen de mano de obra de gran importancia". Y se destacaba la existencia de recursos productivos en la provincia que no eran aprovechados o que eran asignados de forma no eficiente, como extensas serranías que podrían ser aprovechadas forestalmente, investigación de recursos mineros inexplorados, elevación de aguas subterráneas para riego. Asimismo, se manifestaba la necesidad de industrializar la provincia, creando nuevas industrias con el estímulo del Estado y la colaboración del INI.

La Comisión Técnica Mixta realizó su trabajo y, por la Ley de 17 de julio de 1953, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén. Este plan, similar al recién estrenado en Badajoz, consistía básicamente en:

- 1º Industrialización de la provincia para el aprovechamiento de sus recursos naturales y la transformación de los productos agrarios, como medio de dar empleo a la mano de obra agrícola en paro permanente.

2º Colonización para aumentar la superficie de regadío, a fin de elevar la productividad marginal del trabajo agrícola y, por tanto, aumentar la producción total agrícola.

3º Programa de construcción de obras públicas para paliar el paro estacional agrícola, mejorar las infraestructuras de comunicación con la consiguiente disminución en los costes de transporte, y fomentar la producción de energía y de agua para el regadío.

Es decir, de acuerdo con los fundamentos teóricos de un plan coordinado, tal y como se analizó en una sección anterior, la industrialización de la provincia era el principal medio para alcanzar su desarrollo, pero debía ser complementada con otras actuaciones como la dotación de infraestructuras y el aumento de la productividad del trabajo y de la producción total agraria. Además, como señalaba Rosenstein-Rodan, el Estado debía desempeñar un papel muy importante como coordinador de todas estas actuaciones, idea que sin duda era bien recibida por los Poderes Públicos de la época.

#### *4.2. Duración, presupuesto y órganos del Plan Jaén*

La duración inicialmente prevista del Plan Jaén era de quince años, plazo en el que deberían estar finalizadas todas las obras. Posteriormente, al amparo de los Planes de Desarrollo se amplió su vigencia. Así, fueron aprobados: el Decreto de 11 de agosto de 1964 por el que se declaraba a la provincia de Jaén zona de preferente localización industrial agraria, el Decreto-Ley de 16 de febrero de 1965 por el que se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1967 y, finalmente, en la Ley aprobatoria del II Plan de Desarrollo de 1967 se concedió una segunda prórroga de cuatro años más.

El artículo 2 de la Ley de 17 de julio de 1953 señalaba que la cifra total a invertir en su ejecución, desde 1953 hasta 1967, era 3.958.446.021 pesetas<sup>54</sup>. El

---

<sup>54</sup> Esta cifra se cubriría sobradamente con los ingresos que percibiría el Estado (10.161.017.306 pesetas hasta el año 2010) como consecuencia del Plan Jaén por los siguientes conceptos: canon de riego, aumento en los impuestos sobre ferrocarril y transportes por carreteras, reintegros de colonos, aumento de la contribución rústica y urbana, derechos reales y timbres por industria y repoblación forestal, impuesto de utilidades por nuevas industrias, impuestos de usos y consumos

cuadro 2.8 recoge el detalle de obras, duración e inversión prevista en cada una de ellas. Además de estas inversiones, el propio Plan Jaén en el anexo 20 recogía 250 millones de pesetas de participación del INI en una fábrica de ennoblecimiento de residuos vegetales.

CUADRO 2.8  
INVERSIONES PREVISTAS EN EL PLAN JAÉN, 1953

TIPO DE OBRA	Nº DE AÑOS	PESETAS
Construcción de pantanos, presas, canales, acequias, aprovechamientos hidráulicos, abastecimientos de aguas y defensas	11	1.332.651.875
Transformación agrícola y colonización	10	807.642.000
Repoblación forestal	15	566.716.500
Trabajos de tendido y mejora de ferrocarriles	15	1.094.337.721
Electrificación de la provincia de Jaén	10	45.584.884
Investigación minera en el Centenillo y Linares	8	52.645.339
Investigación de aguas subterráneas	10	8.867.702
Patronato Pro-Industrialización	10	50.000.000
TOTAL		3.958.446.021

FUENTE: Ley de 17 de julio de 1953 por la que se aprobó el Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén.

El desarrollo del Plan fue encomendado por la Ley fundacional a la Presidencia del Gobierno y a los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria. Además, dicha Ley estableció los siguientes órganos de dirección y gestión, dependiendo jerárquicamente de la Presidencia del Gobierno:

a) La Comisión Permanente de Dirección del Plan.

Constituida por los Directores Generales de Obras Hidráulicas, de Ferrocarriles, Tranvías y Transporte por Carretera, de Agricultura, de Trabajo, de Industria, de Minas, de Colonización, de Montes, Caza y Pesca Fluvial, de Carreteras y Caminos Vecinales, Interventor General de la Administración del Estado, Delegado Nacional de Sindicatos, Gerente del Instituto Nacional de Industria, Gobernador Civil de la provincia,

en nuevas industrias, aumento en contribución de las zonas repobladas, renta creada en la explotación de masas forestales, y canon de explotaciones minera (*Vid.* el punto VIII del Estudio

Presidente de la Diputación Provincial. Actuaba como Presidente el Director General de Colonización, y como Secretario el Secretario Gestor.

b) El Comité de Coordinación y Gestión.

Presidido por el Director General de Colonización e integrado por los Directores Generales de Obras Hidráulicas y de Industria, por el Interventor General de la Administración del Estado, y por el Secretario Gestor.

c) El Secretario Gestor.

Este secretario era designado por la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministros de Obras Públicas, Industria y Agricultura, y era el mismo para la Comisión y para el Comité.

d) El Patronato Pro-Industrialización de la provincia.

Presidido por el Gobernador Civil y compuesto por autoridades y Técnicos de los Servicios Provinciales.

El Comité de Coordinación y Gestión desempeñaba una misión ejecutiva. Era el órgano encargado de elaborar los Planes ejecutivos anuales o bienales, según el plazo de vigencia de los Presupuestos Generales del Estado. Una vez elaborados dichos planes se remitían a la Comisión Permanente de Dirección del Plan que, tras examinarlos y formular sus propuestas, los elevaba al Consejo de Ministros para su aprobación, previos informes de los Ministros de Obras Públicas, de Industria, de Agricultura y de Hacienda y, en todo caso, con el visto bueno de la Presidencia del Gobierno.

### 4.3. Los objetivos del Plan Jaén

En el preámbulo de la Ley de 17 de julio de 1953 por la que se aprobó el Plan Jaén se establecían las actuaciones que tenía previsto realizar el Sector Público:

- 1º Las obras hidráulicas solicitadas en el *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*<sup>55</sup>: terminación del embalse de Guadalén Bajo, construcción de los de Yeguas, Guarrizas, Guadalén Alto, Guadalmena y Guadalentín, aprovechamientos hidráulicos, y obras de defensa y de abastecimiento de agua a núcleos importantes de población.
- 2º Plan de riegos, colonización y transformación agrícola, según se verá al analizar los objetivos agrarios del Plan Jaén.
- 3º En materia de ferrocarriles recogía las peticiones del *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*<sup>56</sup>, esto es, la terminación de los tramos de la provincia correspondientes a las líneas Baeza-Utiel y Puertollano-Córdoba.
- 4º Construcción de nuevas centrales hidroeléctricas para incrementar la producción eléctrica a fin de satisfacer la demanda de las nuevas industrias del Plan Jaén.
- 5º Investigación minera en las zonas del Centenillo y de Linares, así como investigación de aguas subterráneas.
- 6º Establecimiento de nuevas industrias en orden a conseguir la industrialización de la provincia (se verá con mayor detalle al estudiar los objetivos industriales del Plan).

Es decir, el Plan Jaén, siguiendo el esquema de los planes coordinados, contribuiría a eliminar la ineficiencia en la agricultura por medio de la

---

<sup>55</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, pp. 10-13): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

<sup>56</sup> Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. 21): *Programa de Necesidades de la Provincia de Jaén*, Madrid.

industrialización a gran escala de la provincia y, además, para asegurar su éxito, se encargaría también de la dotación de las infraestructuras necesarias.

#### 4.3.1. Objetivos agrarios

El capítulo III del Plan Coordinado de Obras de Jaén recogía los objetivos a alcanzar en la provincia de Jaén en el sector agrario. Estos objetivos se centraban en las zonas de regadío y su colonización, y no en el secano. De hecho, el propio Plan señalaba la conveniencia de no modificar la distribución de cultivos en secano de la provincia continuando con el predominio del olivar, debido a que “responde al mejor rendimiento económico en relación con el clima y terreno, aunque deba promoverse el arranque de olivares envejecidos o de baja producción y el aclareo de líneas en el regadío, sin obligación de sustituir los pies arrancados”. Continuaba diciendo que “todas las medidas que conduzcan a intensificar el cultivo de secano y a fijar la población agrícola en unidades de explotación de características técnicas y económicas adecuadas que ofrezcan seguridad y estímulo a sus cultivadores directos, han de contribuir, en la medida que lo permitan la eficiencia de las explotaciones, a resolver el problema social”<sup>57</sup>.

Este planteamiento pone de manifiesto un conflicto entre los objetivos a largo plazo y a corto plazo del Plan Jaén, ya que, los objetivos a largo plazo de un plan de este tipo son alcanzar una mayor diversificación productiva (tanto agrícola como industrial) y, sin embargo, a corto plazo se planteaba la continuación del monocultivo del olivo (aún siendo la fuente de paro más importante), al ser el principal medio de obtener divisas que facilitarían el progreso económico en otras áreas de España. Pero además, se omitió en el Plan Jaén una de las causas que estaban detrás del paro estacional, como era la concentración de la propiedad. Concentración que favorecía el cultivo extensivo y el absentismo empresarial y, por tanto, menos puestos de trabajo para los obreros agrícolas. Este enfoque se encuadraba en el principio de respeto a la propiedad privada, ya que, como

---

<sup>57</sup> Presidencia del Gobierno (1953, p. 29).

señalamos en el capítulo anterior, la política agraria de colonización realizada en el primer franquismo no pretendía una redistribución de tierras, se centraba solo en el aspecto técnico con el objetivo de incrementar la producción.

El cuadro 2.9 recoge las actuaciones del Plan Jaén en el sector agrario en la línea de la política de colonización interior iniciada en 1939, ya analizada en el capítulo anterior<sup>58</sup>.

Todas estas actuaciones previstas se traducirían en un total de 77.270 hectáreas útiles. De este total, 5.000 hectáreas podrían ser regadas con aguas subterráneas. Mediante la mejora de antiguos regadíos se preveía proporcionar regadío permanente a 38.500 hectáreas situadas en el límite de la provincia de Jaén con las de Córdoba y Granada, que en ese momento disponían de riego eventual. Acerca de las 4.000 hectáreas existentes en “varios”, el Plan Jaén no indicaba nada en absoluto. Y, por último, las 29.770 hectáreas restantes corresponderían a zonas regables con aguas superficiales, concretamente las zonas: Rumbrar, Guadalquivir y Guadalimar, Guadalén, Guarrizas, Jandulilla, Guadalmena, Guadalentín y Yeguas.

---

<sup>58</sup> Recordemos que los pasos para la colonización de una zona eran:

- 1º Declaración de interés nacional de una zona regable por parte del INC.
- 2º Aprobación del Plan de colonización de la zona. Una vez declarada una zona de interés nacional, en el plazo máximo de un año se debía redactar el Plan de colonización de la zona. En este Plan se delimitaba y establecía: la zona, las distintas clases de tierra, las características de las unidades tipo de explotación de la zona, las obras necesarias para la transformación y colonización de la zona, los pueblos y viviendas previstos crear, intensidad con que debían explotarse las tierras, precios mínimos y máximos en secano aplicables a los terrenos de la zona correspondientes a cada una de las clases de tierra existentes, y número aproximado de familias que quedarían instaladas como colonos en la zona.
- 3º Plan coordinado de obras. Una vez aprobado el Plan de colonización de una zona se constituía una Comisión Técnica Mixta compuesta por representantes del INC y de los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas, para la elaboración de un Plan coordinado de obras. En este Plan coordinado de obras se fijaban: las redes de acequias, desagües y caminos; las obras de canalización, defensa de márgenes, rescate de terrenos pantanosos y repoblación forestal; las obras del Plan que correspondían a los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas; y, por último, el orden y ritmo en la ejecución de las distintas obras del Plan coordinado de una determinada zona.

CUADRO 2.9  
ACTUACIONES EN ZONAS DE RIEGO DEL PLAN JAÉN

TIPO DE REGADÍO	HECTÁREAS EXISTENTES EN 1953	AUMENTO PREVISTO DE HECTÁREAS	SITUACIÓN EN 1953
PERMANENTE	14.880	23.890	En transformación
Rumbrar	3.500	2.320	Plan de
Guadalquivir y	7.300	6.060	Colonización
Guadalimar	----	790	Plan de
Guadalén	----	780	Colonización
Guarrizas	----	1.750	En estudio
Jandulilla	----	4.170	En estudio
Guadalmena	----	2.520	En estudio
Guadalentín	80	500	En estudio
Yegüas	----	5.000	En estudio
Aguas subterráneas	4.000	----	En investigación
Varios			
EVENTUAL	38.500	----	A mejorar
TOTAL	53.380	23.890	

FUENTE: Presidencia del Gobierno (1953, p. 30): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén*, Madrid.

Tal y como indica el cuadro 2.9, en algunas zonas de la provincia de Jaén se había iniciado el proceso de colonización antes de la aprobación del Plan Jaén. De hecho, la Comisión Técnica Mixta al establecer los objetivos del Plan Jaén en materia de riegos y colonización agrícola distinguió dos grupos de zonas de acuerdo con la rapidez de la consecución de la colonización (cuadro 2.10):

- a) El grupo primero engloba aquellas zonas donde ya se había iniciado la colonización antes de la aprobación del Plan Jaén<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> La situación de las diferentes zonas de este grupo en julio de 1953 era la siguiente:

- Vegas Altas del Guadalquivir, declarada de interés nacional por Decreto de 15 de junio de 1951, con el Plan de colonización aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1952, y con el Plan coordinado de obras en proceso de redacción por la Comisión Técnica Mixta nombrada al efecto.
- Vegas Medias del Guadalquivir, declarada de interés nacional por Decreto de 15 de junio de 1951, con el Plan de colonización aprobado por Decreto de 22 de febrero de 1952 y con el Plan coordinado de obras en proceso de redacción por la Comisión Técnica Mixta nombrada al efecto.
- Vegas Bajas declarada de interés nacional por Decreto de 15 de junio de 1951, carecía en ese momento de Plan de colonización.



b) El grupo segundo recoge las zonas en fase de estudio, que no habían iniciado la puesta en riego y colonización en el momento en que se aprobó el Plan Jaén.

Sobre la base de los estudios realizados y considerando las obras hidráulicas que se preveía llevar a cabo en la provincia con motivo del Plan Jaén, se fijaron las superficies de cada zona susceptibles de colonización (dominadas) y sus correspondientes hectáreas útiles para riego, ascendiendo la superficie útil para regadío de los dos grupos en conjunto a 29.770 hectáreas (columna derecha del cuadro 2.10). El Plan Jaén concentraba su atención en estas 29.770 hectáreas regables con aguas superficiales, motivo por el que a partir de este momento nuestro análisis lo dirigiremos en esa dirección.

CUADRO 2.10  
OBJETIVOS DEL PLAN JAÉN EN LOS GRUPOS PRIMERO Y SEGUNDO

ZONAS	HECTÁREAS DOMINADAS	HECTÁREAS ÚTILIES
GRUPO PRIMERO	21.676	19.970
Vegas Altas del Guadalquivir	3.441	3.100
Vegas Medias del Guadalquivir	6.579	6.110
Vegas Bajas del Guadalquivir	4.573	4.150
Guadalén Bajo	1.083	790
Rumbrar	6.000	5.820
GRUPO SEGUNDO	10.200	9.800
Guarrizas	800	780
Jandulilla	1.800	1.750
Guadalmena	4.400	4.170
Guadalentín	2.600	2.520
Yeguas	600	580
TOTAL	31.876	29.770

FUENTE: Presidencia del Gobierno (1953, pp. 30-31): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén*, Madrid.

- Rumbrar declarada de interés nacional con el Plan de colonización en proceso de redacción.
- Guadalén Bajo, declarada de interés nacional por Decreto de 17 de agosto de 1951, con Plan de colonización aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1952, y con el Plan coordinado de obras aprobado por Orden de 26 de noviembre de 1952.

Para llevar a cabo la colonización de esas 29.770 hectáreas útiles, el Plan Jaén establecía los siguientes criterios:

1º Creación de unidades de explotación económicamente independientes o patrimonios familiares de 3 hectáreas de extensión, excepto en la zona de Guadalén Bajo donde debido a la baja calidad de la tierra eran necesarias 6 hectáreas. No obstante, en las zonas Altas y Bajas prevaleció el criterio de aumentar el número de huertos familiares de media hectárea para obreros agrícolas, lo que condujo a un exceso de población en las nuevas zonas. Para posibilitar el asentamiento en las zonas de regadío se estimaba necesaria la construcción de 651 viviendas para colonos en unidades de explotación de tipo familiar con un coste medio de 80.000 pesetas por vivienda, y la construcción de 4.006 viviendas para alojar a los cultivadores de los huertos que se instalasen, con un coste medio de 30.000 pesetas por vivienda de este tipo. Para atender las necesidades espirituales, culturales y sanitarias de la población instalada en los nuevos regadíos sería necesaria la construcción de 22 centros cívicos.

2º En la elección del tipo de cultivo a implantar en las nuevas zonas prevaleció el criterio de mayor facilidad para el cultivador de secano que se instalaba en las nuevas zonas de regadío. Así, tal y como se aprecia en el cuadro 2.11, el cultivo de cereales representaba un elevado porcentaje sobre el total.

3º Con todas las previsiones anteriores, la construcción de viviendas para colonos, y la creación de industrias de transformación de los productos agrarios que se obtuviesen, se pretendía asegurar la permanencia de las familias agrícolas en el terreno, es decir, lograr la colonización de las vegas que se iban a transformar. El cuadro 2.12 recoge los incrementos anuales previstos como consecuencia del Plan Jaén en la producción, tanto agrícola como ganadera, que debían ser *inputs* en la producción industrial de transformados de productos agrarios.

CUADRO 2.11  
PORCENTAJE DE EXTENSIÓN EN CULTIVOS DEL PLAN JAÉN

CULTIVOS	COSECHA PRINCIPAL	COSECHA SECUNDARIA
Trigo	16,66	----
Remolacha azucarera	16,66	----
Cebada	16,66	----
Pimiento y tomate	----	8,33
Forrajeras de verano	----	8,33
Habas	8,33	----
Patata	8,33	8,33
Maíz grano	----	16,66
Lino y cáñamo	8,33	----
Veza forrajera	8,33	----
Tabaco	----	8,33
Alfalfa	11,66	----
Huerta	5,00	----
TOTAL	100,00	50,00

FUENTE: Presidencia del Gobierno (1953, p. 34): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén, Madrid.*

CUADRO 2.12  
INCREMENTOS ANUALES PREVISTOS EN EL PLAN JAÉN EN LA  
PRODUCCIÓN AGRARIA PARA LA INDUSTRIA, 1953-1967

AÑOS	Hectáreas sucesivas cultivadas	Remolacha (quintales métricos)	Lino (quintales métricos)	Pimiento (quintales métricos)	Tabaco (quintales métricos)	Carne (quintales métricos)	Leche (litros)
1953	3.500	130.800	8.900	27.800	----	2.713	865.000
1954	1.158	43.100	2.950	9.050	----	900	287.000
1955	2.600	96.800	6.620	20.600	----	2.020	642.000
1956	3.294	125.000	8.380	26.100	----	2.553	815.000
1957	3.412	127.000	8.680	27.100	----	2.647	844.000
1958	3.530	131.400	9.000	28.000	----	2.747	873.000
1959	2.640	98.200	6.720	20.900	----	2.053	653.000
1960	1.582	58.800	4.130	12.500	----	1.227	392.000
1961	1.156	43.000	2.940	9.040	----	897	286.000
1962	1.305	48.400	3.320	10.250	----	1.013	323.000
1963	1.454	54.150	3.710	11.430	----	1.127	360.000
1964	1.186	44.100	3.020	9.280	----	920	293.000
1965	802	29.760	2.040	6.220	----	623	198.000
1966	534	19.800	1.360	4.070	----	413	132.000
1967	267	9.850	680	2.030	----	210	63.500
Total	28.420	1.060.160	72.450	224.370	120.750	22.063	7.026.500

FUENTE: Presidencia del Gobierno (1953, anejo 3): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén, Madrid.*

#### 4.3.2. Objetivos industriales

Aunque el Plan Jaén, además de la industrialización, contemplaba la creación de infraestructura y la aplicación de la política de colonización en la provincia, el mayor protagonismo lo concedía a la creación de nuevas industrias, mostrando una clara influencia de la teoría del crecimiento equilibrado de Rosenstein-Rodan (1943), según la cual, el mejor camino para fomentar el crecimiento económico de las regiones pobres, caracterizadas por la existencia de excedentes de mano de obra agrícola, era movilizar el capital hacia esas regiones mediante la creación de industrias que absorberían esos excedentes. Un planteamiento muy similar compartían el modelo de Lewis (1954), y el proceso de racionalización de la economía española defendido por Robert (1943), analizados en el capítulo anterior. Así, el preámbulo de la Ley de 17 de julio de 1953 recogía: “Y, por último se presta también especialísima atención a la industrialización de la provincia mediante el establecimiento de nuevas industrias, previéndose la colaboración del Instituto Nacional de Industria y las inversiones de las empresas privadas”.

El Plan Jaén preveía la creación de tres tipos de industrias:

1º *Las empresas establecidas en el Plan.*

El capítulo IV del Plan Jaén preveía la creación de 20 nuevas industrias con un total de 35 fábricas (cuadro 2.13) con las que se estimaba crear 1.995 puestos de trabajo fijos en el horizonte de 1962, fecha en la que estarían en funcionamiento las 35 fábricas<sup>60</sup>. A su vez, las 35 fábricas se agrupaban en tres tipos diferentes: a) industrias de la construcción y relacionadas con el desarrollo agrícola con las que se pretendía asegurar el suministro de materias primas para las obras previstas por el Instituto Nacional de Colonización y de la Vivienda, b) industrias de transformados de productos agrícolas y ganaderos, para llevar a cabo el tratamiento industrial de los

---

<sup>60</sup> En Presidencia del Gobierno (1953, anejo 13) se detallaba el tipo de industria, número de fábricas, emplazamiento, capacidad de producción y fechas de concurso, de construcción y de entrada en funcionamiento de las 35 fábricas. Asimismo, el anejo 14 recogía el número de jornales y puestos de trabajo previstos en las nuevas industrias, tanto en periodo de construcción como de producción.

productos obtenidos a partir de los nuevos regadíos y de la ganadería, c) y un tercer grupo de industrias, cuyo objetivo era el aprovechamiento de los recursos naturales de la provincia, fundamentalmente la producción olivarera.

CUADRO 2.13  
INDUSTRIAS NUEVAS PREVISTAS CREAR POR EL PLAN JAÉN

TIPO DE INDUSTRIA	NÚMERO DE FÁBRICAS
I. De la construcción y desarrollo agrícola	4
Cemento	1
Viguetas de hormigón	1
Cerámica para saneamiento	1
Maquinaria agrícola	1
II. Transformados de productos agrarios	20
Azúcar	1
Alcohol	1
Conservas vegetales	8
Lino y cáñamo	3
Aceite de linaza	1
Leche	3
Cárnicas	2
Residuos vegetales	1
III. Aprovechamiento de recursos naturales	11
Hidrogenación de aceites	2
Neutralización, refinó e hidrogenación	1
Aceites de capachos y jabón	1
Celulosa	1
Bidones	1
Sosa cáustica	1
Pinturas	1
Hilatura y tejido de lana	3
TOTAL	35

FUENTE: Presidencia del Gobierno (1953, anejo 13): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén*, Madrid.

En el Plan, además de establecerse el número y tipo de fábricas a crear, se fijaba su localización territorial y el volumen de producción anual que debían alcanzar cada una de ellas en una búsqueda del autoabastecimiento integral, ya no sólo a nivel nacional sino regional (aunque de forma difusa se hablaba de la región andaluza). Así, por ejemplo, la justificación para la instalación de una fábrica de cemento o de sosa cáustica era “disminuir las importaciones de provincias muy

alejadas” como Cataluña y Aragón<sup>61</sup>. Bajo una óptica ingenieril en la que solo se estudiaba la viabilidad técnica y no la económica, se decidía instalar una fábrica cuando existían en la provincia las materias primas necesarias en su actividad y era posible el proceso productivo desde el punto de vista técnico, sin consideración alguna de los costes o de la rentabilidad económica<sup>62</sup>. Volviendo al ejemplo anterior, se decidía crear una fábrica de cementos porque en la provincia existían calizas y margas, pero no se consideraba que posiblemente seguir importando el cemento de Cataluña sería más barato que producirlo en Jaén.

Otra característica peculiar del proceso de industrialización que se pretendía implantar, siempre bajo la óptica ingenieril a la que nos acabamos de referir, era el establecimiento de un sistema de relaciones entre las diferentes industrias, en el sentido de que el *output* de una industria serviría como *input* de otras. Así, por ejemplo, el *output* de las fábricas de hidrogenación de aceite es grasa endurecida para usos industriales, es decir, se incorpora como *input* en la fabricación de jabón, margarina, ácido oleico, etc. Pero a su vez, la fabricación de grasa endurecida requiere en su proceso productivo aceites refinados (entre ellos el de orujo), y el hidrógeno procedente de la fábrica de sosa que también se debía crear. Además, el cloro procedente de la fábrica de sosa también se incorporaría como *input* en las fábricas de orujo. Y así, sucesivamente, podríamos seguir describiendo el esquema teórico de las industrias del Plan Jaén, pero creemos que el ejemplo aportado es suficiente para entender el sistema de relaciones *input-output* al que nos referíamos.

La localización de las fábricas se fijaba considerando como principal criterio la existencia de materias primas y, en ocasiones, la proximidad de líneas de transporte (básicamente ferrocarril). Sin embargo, llama nuestra atención que tratándose de la provincia con mayor producción olivarera de España, el Plan no determinara el emplazamiento de nuevas fábricas de extracción de aceite de oliva y

---

<sup>61</sup> *Vid.* Presidencia del Gobierno (1953, pp. 39-62).

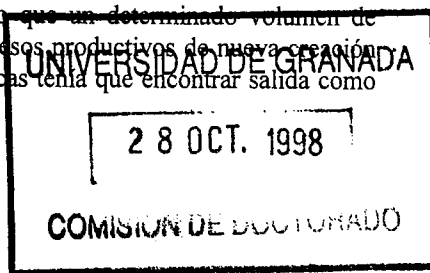
<sup>62</sup> En el capítulo IV del Plan Jaén “Nuevas industrias” se realiza una descripción bastante completa de los procesos productivos en los diferentes tipos de fábricas, omitiendo cualquier referencia a aspectos económicos. Tan solo al exponer la fabricación de bidones se decía que “para que la producción resulte económica ha de orientarse en forma de fabricación en serie y con maquinaria moderna”.

de orujo “por razones de diversa índole y, principalmente, por la dificultad de encontrar un emplazamiento adecuado para estas nuevas instalaciones que no perjudiquen a las existentes, se estima conveniente que no figuren concretamente en el Plan de industrialización, sino solamente que la Administración de facilidades para la autorización de las solicitudes que se hagan con este objeto”<sup>63</sup>.

El número de fábricas de cada industria, así como la producción anual de cada una de ellas se fijaba teniendo en cuenta: a) el aumento de demanda que se originaría como consecuencia de todas las obras públicas que se preveía llevar a cabo en la provincia (infraestructuras, obras y construcciones del INC y del Instituto de la Vivienda), b) el volumen de *inputs* agrarios que se generaría con las acciones puestas en marcha con el Plan Jaén, c) los recursos naturales inexplorados en la provincia, conocidos o por conocer con las investigaciones que se iban a emprender, y d) la actividad que generaría el propio proceso de industrialización.

A fin de estimular la iniciativa privada para la creación de nuevas industrias, la Administración, mediante concurso público, concedía una serie de beneficios: expropiación de terrenos para la instalación de las fábricas y servicios, suministro preferente de materiales para la construcción de la fábrica, preferencia en el suministro de materias intervenidas y en la importación de maquinaria. Además, todas excepto las industrias transformadoras de los productos agrícolas y ganaderos de las nuevas zonas de regadío, las industrias del aceite, y la de sosa cáustica, se beneficiarían de una exención del 50 por 100 de todos los impuestos durante diez años. Las industrias transformadoras de productos agrícolas y ganaderos de las nuevas zonas de regadío, conforme a la Ley de Colonización de zonas regables de 21 de abril de 1949, podían beneficiarse de subvenciones del INC de hasta el 20 por 100 del coste de la instalación de las industrias. Otros estímulos significaban una interferencia directa de la Administración en el mercado, como era el caso de la

<sup>63</sup> Presidencia del Gobierno (1953, p. 49). De entrada, y bajo la concepción del Plan, este planteamiento introducía un elemento de descontrol, por cuanto que un determinado volumen de producción de aceite de orujo debía ser incorporado a otros procesos productivos de nueva creación (como ya se ha explicado). Pero además, el *output* de otras fábricas tenía que encontrar salida como



industria de jabón donde como estímulo se ofrecía la "no autorización de otra fábrica similar en un radio de 30 kilómetros", o la "imposición al consumo del 50 por 100 de la producción a un precio determinado" en la industria de celulosa. En definitiva, un sistema de creación de nuevas industrias bastante contradictorio. Se esperaba el concurso de la iniciativa privada para que invirtiera su capital en busca del máximo rendimiento, en unas fábricas de las que el sector público previamente había fijado su localización y volumen de producción anual, sobre la base de unos criterios que nada tenían que ver con la rentabilidad económica.

### *2º El Patronato Pro-Industrialización.*

En el artículo 2 de la Ley de 17 de julio de 1953, por la que se aprobaba el Plan Jaén, se creaba el Patronato Pro-Industrialización de la provincia, dotándolo con un total de 50 millones de pesetas a distribuir en diez anualidades de 5 millones de pesetas cada una de ellas<sup>64</sup>. Su misión fundamental era "crear el ambiente propicio que hiciera posible la realización de inversiones en industrias de toda índole o la ampliación de las existentes en la provincia de Jaén, lo mismo de temporada que permanentes, procurando con ello la mayor ocupación de trabajadores"<sup>65</sup>.

El Patronato anualmente elaboraba una propuesta de concesión de créditos, así como del tipo de auxilios económicos y estímulos para la iniciativa privada que debían distribuirse con cargo a los presupuestos del propio Patronato. Esta propuesta era elevada a la Comisión Permanente de Dirección del Plan para que siguiendo el

---

*input* en fábricas de orujo. De forma que, si no se creaba el número suficiente de fábricas de orujo se rompería la cadena.

<sup>64</sup> La Orden de 24 de mayo de 1954 aprobaba el reglamento que regulaba la misión del Patronato Pro-Industrialización de la provincia de Jaén. Con posterioridad, este reglamento fue modificado por las Órdenes de 4 de diciembre de 1954, 24 de diciembre de 1954, 7 de agosto de 1955, y 23 de abril de 1958. El Patronato estaba compuesto por el Gobernador Civil como Presidente, y como Vocales natos: el Presidente de la Diputación Provincial, los Delegados provinciales de Hacienda y de Trabajo, los Ingenieros Jefes de las Jefaturas Provinciales de Industria, Agricultura, Minas, Montes, Patrimonio Forestal del Estado, Obras Públicas, Instituto Nacional de Colonización, el Ingeniero Jefe de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en Jaén, Jefe de los Servicios Provinciales de Ganadería, el Delegado Sindical Provincial, el Presidente de la Cámara Oficial Sindical Agraria y Jefe de la Obra Sindical de Cooperación.

<sup>65</sup> Orden 4 de diciembre de 1954, Reglamento del Patronato Pro-Industrialización, artículo 2.



conducto ascendente fuera finalmente aprobada por la Presidencia del Gobierno. Las ayudas para la iniciativa privada eran las siguientes<sup>66</sup>: a) premios a proyectos de industrias o instalaciones de excepcional interés, pudiendo alcanzar hasta el 20 por 100 de los respectivos presupuestos, b) anticipos reintegrables sin interés hasta el 70 por 100 del presupuesto, y c) anticipos reintegrables con interés del 2 por 100 hasta el 90 por 100 del presupuesto para las cantidades que excedieran de lo que el Patronato concediera sin interés dentro del límite señalado en el apartado anterior.

3º El Plan Jaén en la línea de aprovechamiento de los recursos naturales de la provincia, inspiradora de la política de industrialización del primer franquismo, contemplaba la *actuación del INI* por medio de dos empresas distintas.

La primera era la Empresa Nacional de Investigaciones Mineras (ADARO) con el propósito de llevar a cabo un programa de investigaciones mineras en la zona minera de Linares y en la de El Centenillo.

La segunda era la Empresa Nacional de Industrialización de Residuos Agrícolas (ENIRA), cuya instalación en la provincia de Jaén estaba aprobada por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 1953 (antes de la aprobación del Plan Jaén), dentro del Plan Nacional de Aprovechamientos de Residuos Agrícolas. Su finalidad era el aprovechamiento de los subproductos de la agricultura con motivo de los nuevos regadíos. Concretamente, a partir de orujillo de aceituna extractada se esperaba obtener: semicoque, gasolina, cresoles, aceites de impregnación para traviesas, brea, alcohol metílico, ácido acético, levaduras alimenticias y cetonas. El Plan preveía que la fábrica estaría en completo funcionamiento en 1956, y se esperaba crear 350 puestos de trabajo. Para ello, se presupuestó una inversión de 250 millones de pesetas.

---

<sup>66</sup> Orden 4 de diciembre de 1954, Reglamento del Patronato Pro-Industrialización, artículo 9.

## **5. El Plan Jaén: resultados y valoración**

### *5.1. Resultados en el sector agrario*

En materia agrícola el Plan Jaén supuso la continuación de la política nacional de colonización basada en el uso intensivo de regadíos. Ya de entrada, en esta política existía el importante sesgo de creer que la principal vía para aumentar la producción agrícola era incrementar la superficie de regadío, sin considerar otras opciones como: selección de semillas, mejor utilización de abonos o mayor empleo de maquinaria agrícola. Además, el Plan sólo se concentró en las zonas de regadío cuando el verdadero problema de la provincia estaba en el cultivo extensivo del olivar en secano. Es decir, no se actuó sobre la concentración de la propiedad que al favorecer el cultivo extensivo y, por tanto, el absentismo empresarial, era gran responsable del paro estacional agrícola.

En cuanto a la valoración de los objetivos alcanzados por la política de colonización en el marco del Plan Jaén no existe coincidencia. Así, al consultar diversas fuentes oficiales como Confederación Hidrográfica del Guadalquivir o Instituto Nacional de Colonización los resultados difieren. Por ello, para la valoración de los objetivos alcanzados por el Plan Jaén en cuanto a número de hectáreas puestas en regadío, tomaremos la información del trabajo realizado por el Instituto de Estudios Económicos (1975) recogida en el cuadro 2.14. Al respecto hay que señalar que después de realizados los estudios pertinentes sobre las posibilidades de cada zona, las previsiones iniciales del Plan Jaén de puesta en regadío de 29.770 hectáreas fueron ampliadas hasta un total de 50.077 hectáreas.

Como se refleja en el cuadro 2.14, en 1975 las hectáreas puestas en regadío eran tan sólo 19.809, esto es, veinte y tres años después de la entrada en vigor del Plan Jaén solo estaban finalizadas todas las obras de regadío en el 39,5 por 100 del total de hectáreas previstas (50.077). Se trataba de las zonas del Jandulilla y todas las del grupo primero: Vegas Altas del Guadalquivir, Vegas Medias del Guadalquivir, Vegas Bajas del Guadalquivir, Guadalén Bajo, Rumbrar. Es decir, aquellas zonas que en el momento de la aprobación del Plan Jaén ya habían sido

declaradas de interés nacional y estaban sujetas a un Plan de colonización, por lo que cabría preguntarse si las inversiones del Plan Jaén en materia agraria para lo único que han servido es para finalizar la colonización de aquellas zonas ya iniciada antes de 1953, y que se hubiera llevado a cabo sin el Plan Jaén.

CUADRO 2.14  
SITUACIÓN DE LAS OBRAS DEL PLAN JAÉN EN ZONAS DE REGADÍO,  
1975  
(En hectáreas)

ZONAS	Plan primitivo	Plan modificado	Ejecutadas	En ejecución	Sin iniciar
Alta del Guadalquivir	3.100	3.025	3.025	----	----
Media del Guadalquivir	6.110	4.111	4.136	----	----
Baja del Guadalquivir	790	790	790	----	----
Guadalén Bajo	780	8.000	----	----	8.000
Guarrizas	1.750	1.750	1.750	----	----
Jandulilla	4.170	7.420	----	----	2.800
Guadalmena	2.520	6.200	----	5.860	----
Guadalentín	580	580	----	----	580
Yeguas	5.820	5.820	5.820	----	----
Rumbrar	----	2.660	----	----	2.660
Ampliación Rumbrar	----	2.340	----	----	2.340
Ampliación Zona Baja Víboras	----	3.278	----	----	3.270
<b>TOTAL</b>	<b>29.770</b>	<b>50.077</b>	<b>19.809</b>	<b>5.860</b>	<b>24.658</b>

FUENTE: Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 372): *Evaluación de los resultados económicos de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos*, Madrid.

Este hecho pone de manifiesto el incumplimiento de los objetivos agrarios del Plan Jaén, o al menos, un retraso considerable en la ejecución de las obras de puesta en regadío con respecto a las previsiones, ya que, este tipo de obras deberían haber estado finalizadas en un plazo de diez años. La explicación es, a su vez, el retraso en alguno de los pasos establecidos en el proceso de colonización, máxime si se tiene en cuenta que a la realización de las obras le precedían una serie de requisitos (construcción del pantano, declaración de zona de interés nacional,

aprobación del Plan de colonización, aprobación del Plan coordinado de obras)<sup>67</sup>, en su mayoría de tipo administrativo, acompañados de los consiguientes informes técnicos.

Evidentemente, el que las primeras obras sobre el factor productivo tierra no estuvieran terminadas en el tiempo previsto tuvo consecuencias negativas en los siguientes eslabones de la cadena. Es decir, como se comprobará más adelante, también existió retraso en la ejecución de la labor colonizadora: instalación de colonos en las nuevas zonas, construcción de viviendas para colonos, construcción de centros cívicos y creación de nuevos pueblos. Pero además, produjo un retraso en la producción agrícola y ganadera afectando negativamente a la producción industrial, donde debían ser incorporados al proceso productivo como *inputs*.

La labor colonizadora como medio para paliar el paro agrícola estacional de la provincia era uno de los fines primordiales del Plan Jaén. Esta labor fue ejecutada inicialmente por el Instituto Nacional de Colonización (INC) y, posteriormente, por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (YRYDA). La colonización consistía en la instalación de colonos con lote familiar, y obreros agrícolas con lote complementario, en las zonas donde habían sido realizadas las obras de puesta en regadío. Los colonos disponían de un lote familiar o patrimonio familiar cuya extensión oscilaba entre 3 y 6 hectáreas. Los obreros agrícolas disponían de un lote complementario o huerto familiar de 0,5 hectáreas, cuyo objetivo era proporcionar unos ingresos complementarios a los de su actividad principal de obrero agrícola. El cuadro 2.15 recoge información sobre las superficies ocupadas por el INC para esta finalidad en las zonas donde ya se habían concluido todas las obras de puesta en regadío, excepto la del Jandulilla (1.750 hectáreas) por no disponer de dicha información.

---

<sup>67</sup> Así, por ejemplo, la zona del Guadalmena que tenía terminado el pantano y aprobado el Plan de colonización estaba a la espera de la aprobación del Plan coordinado de obras para iniciar la ejecución de las obras. Mientras que en la zona del Guarrizas aún no se había iniciado la construcción del pantano.

CUADRO 2.15  
SITUACIÓN DE LAS ZONAS REGABLES DEL PLAN JAÉN EN 1975  
(En hectáreas)

SITUACIÓN	Alta del Guadalquivir	Media del Guadalquivir	Baja del Guadalquivir	Rumbrar	Guadalén Bajo	TOTAL
Ocupadas INC	638	895	399	761	350	3.043
En riego (1)	602	835	367	699	330	2.833
Secano	18	8	4	39	20	89
Improductiva	18	52	28	23	---	121
s						
Total riego(2)	3.025	4.136	4.288	5.820	790	18.059
(1)/(2)	20%	20,2%	8,5%	12%	42%	15,7%

FUENTE: Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 372): *Evaluación de los resultados económicos de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos*, Madrid; Chico de Guzmán y García-Nava, J.M. (1978, p. 131): *El Plan Jaén y las grandes zonas regables*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén; y elaboración propia.

La última fila de dicho cuadro refleja la importancia que representaba en las zonas regables señaladas, la superficie destinada a los colonos y obreros agrícolas sobre la total puesta en regadío. La superficie restante pertenecía a los propietarios reservistas que poseían unos terrenos de riego en hectáreas comprendidos de 0 a 5, de 5 a 10, de 10 a 50 y, por último, con tamaño superior a 50 hectáreas. Considerando el conjunto de zonas regables (columna de la derecha del cuadro 2.15), se comprueba que de las 18.059 hectáreas puestas en regadío con motivo del Plan Jaén, sólo 2.833 hectáreas (el 15,7 por 100) fueron destinadas a colonos como lotes familiares (único medio para obtener sus ingresos familiares), y a trabajadores agrícolas como huertos familiares (complemento salarial de su actividad principal). Los efectos distributivos del Plan con fines sociales, por tanto, fueron nulos, ya que, los más beneficiados por las obras de regadío resultaron ser los antiguos propietarios de las tierras.

En el cuadro 2.16 se refleja el número total de colonos y obreros agrícolas establecidos en los nuevos regadíos de las cinco zonas a las que nos venimos refiriendo.

CUADRO 2.16  
LABOR COLONIZADORA EN LAS ZONAS DE REGADÍO DEL PLAN JAÉN,  
1978

ZONAS	Lote complementario (nº obreros agrícolas)	Lote familiar (nº colonos)	Total (nº colonos y obreros)	Número viviendas	Número pueblos
Alta del Guadalquivir	636	106	742	728	8
Media del Guadalquivir	514	152	666	699	5
Baja del Guadalquivir	170	78	248	250	4
Rumbrar	16	152	168	81	3
Guadalén Bajo	20	54	74	151	1
<b>TOTAL</b>	<b>1.356</b>	<b>542</b>	<b>1.898</b>	<b>1.909</b>	<b>21</b>

FUENTE: Chico de Guzmán y García-Nava, J.M. (1978, p. 131): *El Plan Jaén y las grandes zonas regables*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén; y elaboración propia.

Como ya se indicó, los resultados de estas cinco zonas pueden considerarse como representativos de los resultados totales de la política de colonización desarrollada en el Plan Jaén hasta 1975, ya que, la extensión puesta en riego en estas cinco zonas representaba el 90 por 100 de la extensión total puesta en riego con motivo del Plan. En el texto del Plan Jaén no se determinaba exactamente el número de puestos de trabajo agrícola que se esperaba crear en las nuevas tierras de regadío. Sin embargo, Arias Quintana (1951) estimó que el paro estacional agrícola afectaba a 16.520 trabajadores al menos un mes al año, 48.149 trabajadores seis meses al año, y 20.073 trabajadores agrícolas estaban parados todo el año<sup>68</sup>. Considerando el 90 por 100 de las zonas puestas en regadío, en 1978 se habían creado sólo 1.898 puestos de trabajo, entre colonos y obreros agrícolas (cuadro 2.16), es decir, ni siquiera el 10 por 100 de los parados agrícolas durante todo el año. Evidentemente, el gran problema de la provincia no se había solucionado, ni siquiera paliado. El resultado fue un fuerte proceso de emigración hacia zonas más industrializadas del país y del exterior. Así, la evolución de la población de la provincia de Jaén entre los

<sup>68</sup> Precisamente, en el texto del Plan Jaén como anejo 7, se incluyen las estimaciones realizadas sobre el paro agrícola en la provincia de Jaén por Arias Quintana (1951).

años 1955 y 1975 indica que Jaén era la provincia española, junto con Badajoz y Cáceres, donde más había descendido la población<sup>69</sup>.

### 5.2. Resultados en el sector industrial

El cuadro 2.17 recoge la evolución del PIB total e industrial en la provincia de Jaén y en España desde 1955 hasta 1975, así como su participación en el nacional.

CUADRO 2.17  
LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN JAÉN Y ESPAÑA, 1955-1975  
(Millones de pesetas)

AÑOS	JAÉN		ESPAÑA		JAÉN/ESPAÑA	
	Total	Industrial	Total	Industrial	Total (%)	Industrial(%)
1955	5.730	1.135	422.357	133.178	1,35	0,85
1957	7.673	1.611	556.990	173.375	1,37	0,93
1960	11.786	2.325	668.846	210.360	1,76	1,10
1962	14.230	2.950	889.381	279.917	1,59	1,05
1964	13.838	4.338	1.154.494	377.987	1,19	1,14
1967	19.490	4.645	1.735.151	549.462	1,12	0,84
1969	24.251	5.220	2.169.244	690.190	1,11	0,75
1971	30.061	6.437	2.759.820	857.361	1,08	0,75
1973	44.430	9.033	3.894.762	1.240.243	1,14	0,73
1975	60.627	12.173	5.653.211	1.798.603	1,07	0,68

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial, serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

El PIB industrial no incluye la rama Edificación y Obras Públicas con el propósito de aislar los efectos de las inversiones en obras públicas que recibió la provincia con motivo del Plan. Se aprecia que el PIB total de la provincia de Jaén aumentó su participación en el nacional hasta 1960, y partir de ahí se produjo una drástica caída de dicho indicador. Respecto a la participación del PIB industrial de la provincia de Jaén en el correspondiente nacional, en los primeros años de vida del Plan Jaén se observa un pequeño incremento, pero en general, presenta unos niveles de participación muy bajos, y en todo caso muy por debajo de la participación en el

<sup>69</sup> Banco de Bilbao (1978, p. 98).

PIB total, es decir, el sector industrial en la provincia de Jaén en todo el periodo analizado creció por debajo del resto de sectores productivos.

Tomando la información aportada por el Instituto de Estudios Económico (1975, p. 403), la inversión anual media (privada y pública) en los sectores industriales del Plan Jaén en el periodo 1968-1973 fue de 875 millones de pesetas. Esta cifra sobre el PIB industrial de la provincia de los años 1969, 1971 y 1973 (cuadro 2.17), tan sólo representaba, respectivamente, el 1,7 por 100, 1,4 por 100 y el 1 por 100. Por tanto, es evidente que el Plan no logró movilizar recursos suficientes para industrializar la provincia como vía de desarrollo.

En los siguientes apartados estudiaremos los resultados obtenidos tras la implantación del Plan Jaén en las tres variantes en que se planteó la política de industrialización: creación de nuevas industrias por parte del propio Plan, el Patronato Pro-Industrialización, y la participación del INI.

#### 5.2.1. Las industrias del Plan Jaén

Como ya se indicó en una sección anterior, el Plan Jaén preveía que en 1962 entrarían en funcionamiento las dos últimas fábricas (un matadero, y una fábrica de derivados de la leche) de las 35 totales que se esperaba crear. Veamos a continuación, considerando diferentes periodos de tiempo, el grado en el que se alcanzaron estos objetivos iniciales.

Para 1958, los objetivos del Plan Jaén eran que estuviesen en funcionamiento 27 fábricas<sup>70</sup>. Sin embargo, en ese momento la situación final de las distintas industrias del Plan era la siguiente<sup>71</sup>:

- a) Tres fábricas en funcionamiento: cemento, maquinaria agrícola y sosa cáustica.
- b) Tres fábricas cuyos concursos estaban ya adjudicados en período de iniciación.

---

<sup>70</sup> Vid. Presidencia del Gobierno (1953), anejo 13.

<sup>71</sup> Duro Cobo (1982, pp. 97-98).



- c) Trece fábricas a la espera de la convocatoria del correspondiente concurso.
- d) Seis fábricas cuya convocatoria del concurso “era conveniente demorar”, éstas eran las de azúcar, alcohol celulosa y las derivadas de la leche.

En 1960 la situación no había mejorado con respecto a 1958. Según datos publicados por la Secretaría Gestora del Plan Jaén<sup>72</sup>, 5 empresas estaban en funcionamiento, 7 en fase de montaje y 16 pendientes de iniciación. Según las previsiones del Plan, debían estar en fase de producción todas excepto 3.

Diez años después, en 1970, el estado era el siguiente<sup>73</sup>:

- a) En funcionamiento estaban las de cemento, maquinaria agrícola y vehículos todo terreno, viguetas de hormigón y textiles.
- b) Seis fábricas adjudicadas sin iniciar.
- c) Una fábrica de sosa cáustica, concursada, adjudicada, construida y sin funcionar.
- d) Un matadero industrial cuyo concurso se declaró desierto por falta de peticiones.

Estos resultados ponen de manifiesto la gran diferencia existente entre realizaciones y las previsiones. Los objetivos fijados por la Comisión Técnica Mixta en materia de nuevas industrias del Plan se habían cubierto mínimamente, y de 35 fábricas previstas sólo funcionaban 5 veinte años después. Varias son las razones que explican este fracaso, según exponemos a continuación.

En primer lugar, la iniciativa privada, encargada de crear las industrias, no respondió a los concursos públicos de la forma en que se esperaba, de hecho, gran número de concursos fueron declarados desiertos por incomparecencia de proyectos. Y es que hay que tener en cuenta que la iniciativa privada dirige sus actuaciones a la búsqueda de beneficio, siendo las expectativas empresariales un factor muy

---

<sup>72</sup> Presidencia del Gobierno (1961).

<sup>73</sup> Duro Cobo (1982, p. 99).

importante en la toma de decisiones. El momento histórico en el que se desarrollaba el Plan Jaén no era el más idóneo. Sus primeros años de vida coincidieron con el final de la etapa autárquica de España, una economía intervenida donde las decisiones que deberían tomarse en el mercado eran tomadas por el Gobierno, con fuertes estrangulamientos en el suministro de materias primas e importaciones de equipos de capital. De la autarquía se pasó a una situación de ajuste de la economía nacional con el Plan de Estabilización en 1959, con unas políticas fiscales y monetarias restrictivas que originaron escasez y encarecimiento del capital financiero.

En segundo lugar, la Comisión Técnica Mixta al diseñar todo el programa de creación de nuevas industrias, decidió emplazamiento, producción, fechas de adjudicación, construcción y entrada en funcionamiento, pero todo desde una perspectiva puramente técnica. Este sesgo seguramente fue debido a su composición, prácticamente en su totalidad ingenieros, en la que faltaba la perspectiva económica y social que podía haber aportado algún organismo con experiencia empresarial en la provincia. Así, como ya se ha indicado, la creación de nuevas industrias en el Plan Jaén se planificó como una cadena de producción, en el sentido de que el *output* de una industria era el *input* de otra. Esto, que teóricamente podía estar bien calculado, en la realidad produjo graves problemas o en el mejor de los casos fuertes retrasos en la ejecución de proyectos, ya que, bastaba que no se creara una industria, o que se creara tarde, para que arrastrara a las que debían utilizar como *input* las producciones de la primera.

### 5.2.2. El Patronato Pro-Industrialización

La labor del Patronato en su fase inicial fue recibida con euforia. Esta respuesta motivó que en 1960 se decidiera dotar al Patronato con un presupuesto de 100 millones de pesetas, doble del inicialmente previsto. Así, en el periodo 1955-1966 el número de solicitudes de ayudas económicas presentadas ascendió a 689, lo que suponía una inversión de más de 3.000 millones de pesetas, y una creación de 32.771 puestos de trabajo. Sin embargo, de estas 689 solicitudes solo fueron

atendidas en el periodo señalado 76, es decir, el 11 por 100 de la demanda efectuada<sup>74</sup>. Los motivos fueron la parquedad de los fondos públicos, y defectos de forma o no cumplimiento de los requisitos en las propuestas presentadas ante el Patronato. En el cuadro 2.18 se recoge la evolución de estas 76 empresas que disfrutaron de ayuda económica. Se comprueba que el grado de industrialización obtenido por medio de las empresas del Patronato no fue el que se esperaba en un principio.

CUADRO 2.18  
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS ACOGIDAS AL  
PATRONATO PRO-INDUSTRIALIZACIÓN

AÑOS	Nº empresas en producción	Nº empresas en montaje	Nº empresas cerradas	TOTAL
1960	29	10	1	40
1961	31	13	6	40
1962	47	21	8	76
1963	48	13	15	76
1964	57	---	19	76
1965	53	---	23	76
1966	50	---	26	76
1967	47	---	29	76
1968	45	---	31	76
1969	48	2	26	76
1970	47	1	28	76
1971	45	1	30	76
1972	39	1	36	76

FUENTE: Duro Cobo, J.J. (1982, p. 102): "Apuntes para una evaluación del proceso industrial derivado del Plan Jaén", *Revista de Estudios Regionales*, nº 10.

En el Decreto-Ley 1/1965 de 16 de febrero se estableció una prórroga del plazo para solicitar beneficios de la Ley de 17 de julio de 1953 hasta el 31 de diciembre de 1967, "al no estimarse plenamente alcanzada la industrialización perseguida por la Ley del Plan Jaén". Asimismo, se decidió que sería la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la encargada de recibir las solicitudes y de redactar

<sup>74</sup> Duro Cobo (1982, pp. 100-101).

los informes pertinentes para la concesión de las subvenciones. Este Decreto-Ley vino a significar en la práctica la desaparición del Patronato Pro-Industrialización.

Según Duro Cobo (1983, pp.102-103) en el periodo 1966-1972 se cursaron 144 solicitudes de subvención, lo que significaba más de 11.500 millones de pesetas de inversión y la creación de 18.304 puestos de trabajo, y se subvencionaron 130 empresas con una inversión proyectada de 7.000 millones de pesetas, con la previsión de crear más de 15.000 puestos de trabajo. Sin embargo, una vez concedidos los beneficios, por diversas razones fueron cancelados un total de 34 empresas.

### 5.2.3. La actuación del INI

Como ya indicábamos, el Plan Jaén contemplaba la intervención del INI, fundamentalmente para el aprovechamiento de los recursos naturales de la provincia, a través de dos empresas: ADARO y ENIRA.

Respecto a la actuación de ADARO, según el Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 364) en 1963 todas las obras previstas de investigación mineras estaban iniciadas sólo en parte.

En cuanto a ENIRA, la que debería ser la gran aportación del INI al Plan Jaén, Martín Rodríguez (1995a) ha analizado toda su andadura, desde su concepción (objeto social, razones por las que fue creada por el INI), evolución del proyecto empresarial, hasta su disolución el 2 de abril de 1971.

Lo primero a destacar de ENIRA es que a pesar de que nunca entró en funcionamiento por retrasos y problemas técnicos en el proceso productivo, en esta fábrica se invirtieron casi 1.000 millones de pesetas<sup>75</sup>, lo que significa un despropósito al compararlo con las inversiones realizadas en el marco del Plan Jaén en otras partidas (cuadro 2.21) como: ferrocarriles (802 millones de pesetas), colonización (1.500 millones de pesetas), o Patronato Pro-Industrialización (99 millones de pesetas).

---

<sup>75</sup> Martín Rodríguez (1995a, pp. 89-91).

ENIRA fue una empresa concebida de espaldas al mercado, como se ponía de manifiesto en el propio Plan Jaén cuando calculaba que a partir de 100.000 toneladas de orujillo de aceituna extractada podrían obtenerse subproductos por valor de 114.247.000 pesetas al año, lo que representaba ocho veces el valor de la materia prima<sup>76</sup>. Este precio era obtenido en función del coste de los factores incorporados al proceso productivo pero no representaba el precio de mercado que debía ser fijado por la relación demanda-oferta. Así, Martín Rodríguez (1995a, pp. 123-124) sostenía que el objetivo fundamental del Plan era el valor añadido de los residuos agrícolas, sin importar los mercados finales, y explicaba que de haber funcionado ENIRA “ninguno de sus productos hubiera aportado nada esencial a la economía española: la levadura, con la que se pensaba suplir la alimentación que se negaba al ganado en beneficio de la alimentación humana en unos años de extrema necesidad, nunca habría podido resultar a precios competitivos con otras alternativas que el propio medio agrario podía proporcionar; los ácidos y ésteres se obtenían en la industria petroquímica de todo el mundo occidental a precios muchos más bajos; y el semicoque derivado de la lignina no era sino un sustitutivo del carbón vegetal, que estaba desapareciendo a pasos agigantados del mercado”.

### *5.3. Valoración de los resultados del Plan Jaén*

Recordemos que el Plan Jaén se puso en marcha con el propósito de disminuir el paro agrícola, principal problema de la provincia en la década de los cincuenta, y así, elevar el nivel de vida de la población. Para ello, el principal instrumento del Plan era la industrialización de la producción agraria y de los recursos naturales locales. En definitiva, siguiendo las propuestas de Rosenstein-Rodan (1943), Lewis (1954) y Robert (1943) se debía propiciar el cambio de una economía agraria a una economía industrial.

---

<sup>76</sup> Presidencia del Gobierno (1953, pp. 61-62).

Teniendo en cuenta este planteamiento inicial, el análisis de la estructura productiva de la economía jiennense y de la distribución sectorial del empleo nos permite calificar el resultado del Plan Jaén de fracaso.

Comenzando por la distribución sectorial del PIB (cuadro 2.19), podemos concluir que el Plan no logró transformar la estructura productiva de la provincia. Se partía de una economía básicamente agraria en 1949 (cuadro 2.1), y como se aprecia en el cuadro 2.19, en 1975 el sector primario seguía teniendo claramente mayor peso relativo en la economía jiennense que en la andaluza y española, habiendo mantenido a lo largo de todo ese periodo el diferencial de prácticamente 20 puntos respecto a España.

En cuanto a la participación de la industria en el PIB total, las posiciones apenas han sufrido variación alguna en los veinte años considerados. La industria de Jaén aportaba en 1955 el 19,8 por 100 de su PIB total, y en 1975 aportaba el 20,1 por 100, lo cual refleja los malos resultados del Plan en cuanto a industrialización.

El sector de construcción registró en 1955 una elevada participación en el PIB provincial (12,1 por 100) en comparación con Andalucía (7,6 por 100) y España (6,8 por 100), debido al impulso recibido por las inversiones públicas de infraestructuras con la puesta en práctica del Plan. En 1975 registraba unos valores similares al resto de economías analizadas.

Respecto al sector servicios, al igual que en Andalucía y España, en Jaén ha ido aumentando su contribución al PIB, en detrimento del sector primario.

La distribución del empleo por sectores productivos confirma las reflexiones anteriores (cuadro 2.20). En el periodo 1955-1975, en la provincia de Jaén se produjo un desplazamiento de mano de obra desde el sector primario (redujo su participación en el empleo total en 25 puntos porcentuales) al resto de sectores, especialmente servicios que aumentó su participación en 18 puntos. No obstante, en 1975 la agricultura seguía siendo el sector que más puestos de trabajo proporcionaba en la provincia (44,3 por 100, casi en doble proporción que en la economía nacional

con el 22,9 por 100), mientras que en el conjunto de Andalucía y España era el sector servicios el que registraba el mayor número de empleos.

El empleo industrial, a pesar de que ha aumentado su participación en más de 5 puntos (del 11,1 por 100 en 1955 pasó al 16,8 por 100 en 1975), continuaba en 1975 registrando niveles inferiores a los de Andalucía (18,6 por 100) y España (26,9 por 100).

CUADRO 2.19  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB, 1955-1975  
(En porcentajes)

SECTORES	JAÉN		ANDALUCÍA		ESPAÑA	
	1955	1975	1955	1975	1955	1975
Agricultura	39,9	28,8	31,4	17,1	21,7	10,2
Industria	19,8	20,1	26,2	25,9	33,4	33,5
Construcción	12,1	7,1	7,6	8,5	6,8	7,7
Servicios	28,2	44,0	34,8	48,5	38,1	48,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial, serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

CUADRO 2.20  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO, 1955-1975  
(En porcentajes)

SECTORES	JAÉN		ANDALUCÍA		ESPAÑA	
	1955	1975	1955	1975	1955	1975
Agricultura	69,2	44,3	54,2	30,7	44,2	22,9
Industria	11,1	16,8	16,6	18,6	22,9	26,9
Construcción	6,4	7,5	6,4	9,8	6,4	9,9
Servicios	13,3	31,4	22,8	40,9	26,5	40,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial, serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

En definitiva, el Plan Jaén no logró la industrialización de la provincia y no consiguió crear los suficientes puestos de trabajo que absorbieran el paro agrícola. La solución vino vía emigración, así en el periodo 1962-1973 Jaén fue la provincia que registró la mayor tasa de emigración (19,84 por 100) de toda Andalucía, y una

de las mayores de España<sup>77</sup>, de forma que, si la tasa de paro de la provincia disminuyó a partir de 1955 fue debido al descenso de la población activa, consecuencia de la emigración, ya que el número de empleos experimentó una fuerte caída pasando de 276.318 en 1955 a 196.365 en 1975<sup>78</sup>. No se alcanzó el desarrollo económico y social que se pretendía, y la provincia de Jaén en 1955 ocupaba la posición 44 entre las 50 provincias españolas en renta per cápita. En 1967 ocupaba la posición 48 y en 1975 la posición 49, teniendo en cuenta además que desde 1955 la población de Jaén había disminuido<sup>79</sup>.

Por tanto, el Plan Jaén, primer intento de planificación regional o provincial en Andalucía, no dejó de ser una concentración de inversiones públicas en un área geográfica concreta, sin lograr sus objetivos de elevar el nivel de vida y atajar el paro agrícola de la población.

Antes de entrar en el análisis de los hechos que pudieran justificar los malos resultados del Plan, habría que empezar por señalar que, en nuestra opinión, la decisión de poner en marcha un plan coordinado de industrialización en la provincia de Jaén fue una decisión política, que no respondía a los criterios de localización industrial considerados como óptimos por los responsables económicos del primer franquismo. Como ya se indicó en el capítulo anterior, los principales factores que debía reunir un territorio para la localización de industrias eran: la existencia de materias primas y fuentes de energía, la disponibilidad de potencial de trabajo, y la proximidad de medios de transportes. Exceptuando la disponibilidad de mano de obra (aunque con bajo nivel de cualificación al proceder del sector primario), la provincia de Jaén a finales de la década de los cuarenta presentaba graves deficiencias en el resto de factores. Pero además, si justificáramos la elección de Jaén como beneficiaria de un plan provincial por la intención manifestada por la

---

<sup>77</sup> Vid. Santillana (1984, p. 27).

<sup>78</sup> Banco de Bilbao (1978, pp. 141-142).

<sup>79</sup> Banco de Bilbao (1978, p. 111).



Presidencia del Gobierno de actuar sobre la Región Sur de España<sup>80</sup>, la pregunta inmediata sería por qué Jaén y no otra provincia andaluza. Provincias como Cádiz o Sevilla estaban más industrializadas que Jaén, y Huelva contaba con mayores recursos mineros. Atendiendo al criterio de renta per cápita, la provincia de Jaén en 1949 ocupaba la penúltima posición de toda España, pero Granada ocupaba la última. Y si el verdadero objetivo del Plan era paliar el grave problema de paro agrícola, según la información oficial (*Anuario Estadístico de España*) a 31 de diciembre de 1949 el paro agrícola en la provincia de Jaén afectaba a un total de 7.237 trabajadores, pero en la provincia de Córdoba afectaba casi al doble (12.139 trabajadores). Sin duda, un factor a favor de la provincia de Jaén era su producción olivarera, la más importante de España y a la vez una de las principales fuentes de divisas del país. Este debió ser un factor de peso tenido en cuenta en la adjudicación del Plan, ya que, incluso siendo la principal fuente de desempleo agrícola (problema que se quería solucionar con el Plan Jaén), una de las líneas de actuación del propio Plan era continuar con el cultivo del olivo por intereses nacionales: además de para cubrir el abastecimiento interior, principalmente para obtener las divisas necesarias para financiar las compras exteriores que permitieran sacar adelante los planes de industrialización del país.

No obstante, el planteamiento teórico subyacente en él, en principio es bueno: promover el desarrollo industrial de la provincia vinculado a la elaboración de productos primarios (cuya producción aumentaría como resultado de la política agraria), y de sus recursos inexplorados, para absorber el excedente de mano de obra existente en la agricultura. Es decir, movilidad de un sector productivo a otro, pero dentro de la misma provincia, evitando la movilidad espacial. Como ya se ha visto, este planteamiento se acerca bastante a los modelos teóricos de desarrollo que tienen como fondo la teoría del crecimiento equilibrado, según la cual la instalación de una sola industria aislada fracasaría en el intento de alcanzar el desarrollo de una región, por lo que debe emprenderse un plan de industrialización coordinado a gran escala.

---

<sup>80</sup> Vid. Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948, p. V): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

Esta idea encajaba perfectamente con la obsesión industrializadora, integral y autosuficiente, del primer franquismo. Pero si Rosenstein-Rodan proponía un plan a gran escala era precisamente para aprovechar o hacer internas las economías externas que generan las diferentes industrias. Sin embargo, el Plan Jaén fue concebido sin considerar el aspecto económico y no se tuvo en cuenta la reducción de costes que podía generarse entre las diversas industrias, porque sencillamente no se consideraron los costes. En su lugar, solo se contemplaron las complementariedades puramente técnicas (volveremos más adelante sobre este punto).

Siguiendo con la teoría del crecimiento equilibrado, la clave en esta teoría es conseguir iniciar el crecimiento económico induciendo inversión en la industria (*big push*), concediendo al Estado el papel protagonista como coordinador de todas las inversiones individuales. Pero lo fundamental para garantizar el éxito es que el Estado desarrolle un comportamiento económico racional, es decir, el Estado solo debe intervenir en el mercado (tanto interior como exterior) cuando éste presente algún desequilibrio. Asimismo, como ya se dijo, el Estado debe llevar a cabo otras actuaciones que propicien los buenos resultados del plan, como son: la creación de infraestructuras de transporte que reduzcan los costes, la atracción de la inversión extranjera debido a la incapacidad de una economía agraria de financiar el proceso de industrialización con el ahorro voluntario, y el fomento de un ambiente de intercambio cultural que posibilite la formación profesional y la generación de servicios a la producción. Sin embargo, en el primer franquismo se hizo una interpretación nacionalista de la teoría del crecimiento equilibrado con políticas orientadas hacia el interior (con inversiones en capacidades productivas para igualar la demanda interna sin considerar el mercado exterior), y con una desmedida intervención del Gobierno en la economía (fijación de la localización de la actividad económica, producción, precios, etc.).

Veamos a continuación, más detenidamente, los hechos que a nuestro juicio explican los malos resultados del Plan Jaén.

1º En primer lugar, el Plan Jaén fue concebido con *carácter centralista* bajo la *idea del mando único* en la toma de decisiones, ya que se pensaba que en esto consistía la racionalidad económica. Como ya se expuso, la relación existente entre los numerosos órganos del Plan en la toma de decisiones presentaba una estructura totalmente vertical, debiendo aprobar todas las decisiones la Presidencia del Gobierno. Este organigrama, al burocratizar el proceso, restó agilidad y flexibilidad a las actuaciones que debían llevarse a cabo, por tanto, provocó considerables retrasos. Pero además, no garantizaba que las decisiones fueran las correctas, debido a que quienes decidían no eran los que estaban más cerca del problema y mejor lo conocían.

2º En segundo lugar, el Plan Jaén fue un *proyecto ingenieril* donde solo se buscaba el óptimo técnico *sin visión empresarial*. Bajo la concepción teórica del proceso de industrialización de la época, motivado por la formación de quienes integraron todos los órganos del Plan, en su mayoría ingenieros, se programó realizar lo que fuera técnicamente posible sin tener en cuenta los costes económicos (incluido el coste de oportunidad) y la rentabilidad económica. Este es un aspecto muy grave, un Plan con el que se pretendía el desarrollo económico y social de una provincia carecía precisamente de visión económica o empresarial. Así, todas las actuaciones del Plan fueron determinadas como si de una cadena de producción se tratara. Primero, se iniciaron las obras hidráulicas y los planes de colonización para poner a punto la tierra. Gran parte de la producción agrícola se incorporaría como materia prima a las nuevas industrias de transformación que se preveía crear. Pero además, entre las nuevas industrias, las producciones de algunas de ellas serían incorporadas como *inputs* al proceso productivo de otras. De hecho, la creación de algunas fábricas (como las de cementos y derivados) obedecía a la necesidad de producir en la provincia materiales que iban a ser requeridos con motivo de las obras públicas que se iban a llevar a cabo en el marco del Plan, evitando de este modo tener que importarlas de otras regiones como Cataluña, o Aragón. Esto pone de manifiesto, una vez más, la falta de previsión a medio y largo plazo de los responsables de la elaboración del Plan, y constata una actuación de espaldas al

mercado, porque ¿qué ocurriría con la producción de esas fábricas una vez finalizadas todas las obras públicas del Plan Jaén ?. Los problemas vinieron cuando este proceso encadenado, que en la teoría podía resultar creíble, se rompió por varios de sus eslabones al llevarlo a la práctica. Así, bastaba un retraso en una fase de una obra para que, irremediabilmente, se vieran paralizadas las posteriores actuaciones. Efectivamente, a finales de 1970 tan sólo las actuaciones en Electrificación, e Investigación de aguas subterráneas estaban finalizadas<sup>81</sup>. El cuadro 2.21 refleja el incumplimiento también en el coste presupuestado de las obras.

CUADRO 2.21  
INVERSIONES PÚBLICAS DEL PLAN JAÉN, 1970  
(En pesetas)

ACCIONES	Inversión prevista	Inversión efectuada	Diferencia
Obras hidráulicas	1.332.651.875	2.615.145.259	1.282.493.384
Colonización	807.642.000	1.501.502.554	1.420.738.554
Acción forestal	566.716.500	1.199.237.879	632.521.379
Ferrocarriles	1.094.337.721	802.094.507	-292.243.214
Electrificación	(1)	50.685.409	265.691
Investigación minera	50.419.718	185.736.486	133.091.147
Investigación aguas subterráneas	52.645.339	8.867.401	-301
Patronato Pro-Industrialización	8.867.702	99.300.000	-700.000
	(2)		
	100.000.000		
TOTAL	4.013.280.855	6.462.569.495	2.449.288.640

(1) Incluye un crédito extraordinario concedido por la Ley del 28-12-63.

(2) Totaliza el presupuesto concedido al Patronato en 1960.

FUENTE: Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 367): *Evaluación de los resultados económicos de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos*, Madrid; y elaboración propia.

3º En tercer lugar, y al hilo de lo anterior, los malos resultados del Plan Jaén también pueden ser atribuidos al *menor esfuerzo inversor del sector público*, en comparación con el realizado en experiencias similares. El cuadro 2.21 indica que en el periodo 1953-1970 la inversión pública total realizada en la provincia de Jaén bajo el marco del Plan ascendía a 6.462,6 millones de pesetas, cifra que representaba

<sup>81</sup> Instituto de Estudios Económicos (1975, pp. 357-367).

menos de la mitad de la cantidad invertida por el sector público en el periodo 1952-1970 (tan solo un año más) en el Plan Badajoz (13.232,9 millones de pesetas)<sup>82</sup>. En el sector industrial, la inversión media por año, tanto privada como pública, en el periodo 1968-1973, apenas representaba el 1,7 por 100 del PIB industrial de la provincia de 1969<sup>83</sup>. Esta cifra refleja la nula capacidad del Plan Jaén para industrializar la provincia e influir en su economía.

4º Por último, hay que considerar también el *contexto político y económico* en el que se desarrolló el Plan Jaén. Dos fueron los acontecimientos que en este sentido incidieron en su evolución: el Plan Nacional de Estabilización Económica 1959-1961, y el Informe sobre la economía española del Banco Mundial en 1962.

Los objetivos del Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959 eran: propiciar el desarrollo y la integración de la economía española en la internacional. De forma que, por un lado, motivó una mayor apertura de la provincia de Jaén que se tradujo en un proceso de movilización de los trabajadores hacia zonas más desarrolladas en busca de mayores salarios. Pero, por otro lado, con el Plan de Estabilización se pretendió poner orden en la economía española, con políticas fiscales y monetarias restrictivas que afectaron negativamente al Plan Jaén en lo que a control y restricción de inversiones públicas se refiere. En definitiva, el Plan de Estabilización supuso un cambio en la orientación socioeconómica de España hacia la economía de libre mercado, y el final de la etapa autárquica.

El otro hecho al que nos referíamos fue la publicación del Informe sobre la economía española del Banco Mundial en 1962<sup>84</sup>. Dentro de la polémica eficiencia-equidad, este informe se planteaba dos formas posibles de alcanzar el desarrollo de las regiones atrasadas: actuar con programas concretos de desarrollo sobre esas zonas, o esperar que su desarrollo se obtuviera como consecuencia del mayor crecimiento a nivel agregado. Es decir, a qué se debía conceder prioridad: al desarrollo regional o al desarrollo global. El Informe se pronunciaba a favor del

---

<sup>82</sup> Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 87).

<sup>83</sup> Instituto de Estudios Económicos (1975, p. 403).

segundo. Así, dentro de un contexto neoliberal sostenía que si España quería lograr el máximo crecimiento económico, debía concentrar sus inversiones en aquellas zonas o sectores con mayores posibilidades de crecimiento. Jaén no estaba entre las zonas de mayor potencial económico, lo que motivaría que su Plan fuera languideciendo en el tiempo.

Pero además, otro aspecto sobre el que insistía el Informe del BIRD era la necesidad de imprimir racionalidad económica, tanto en la actividad del sector privado como en la realizada por el sector público. Es decir, se debía fomentar la competencia, y debía ser el mercado el encargado de la asignación de los recursos productivos de la economía mediante la fijación de precios. Esto significaba que el esquema sobre el que se había edificado el Plan Jaén se venía abajo y, por tanto, su paralización, especialmente en materia industrial, estaba sentenciada.

---

<sup>84</sup> BIRD (1962).

**CAPÍTULO 3**  
**LOS POLOS DE CRECIMIENTO DE ANDALUCÍA**





## 1. Introducción

La década de los sesenta supuso para España el inicio de una nueva etapa, tanto en lo económico como en lo social, siendo el hecho más importante la ruptura del aislamiento en que se había vivido durante largos años. En 1959 tuvo lugar el comienzo de la apertura económica con el Plan de Estabilización, al que seguiría años después la planificación indicativa con la aprobación de los Planes de Desarrollo, en sintonía con los países occidentales.

En Economía Regional también se inició una etapa muy interesante y fructífera: desde el punto de vista teórico, se incorporaron las principales teorías de desarrollo regional de la década de los cincuenta que prestaban especial atención a los desequilibrios espaciales; y desde la óptica de la política económica, se reconoció la necesidad de la intervención pública para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

La evolución teórica del desarrollo regional, muy influenciada por la doctrina francesa, llevó prácticamente a identificar la estrategia de desarrollo regional con la creación de polos de crecimiento. Richardson (1976, p. 139) señalaba al respecto que la estrategia de polo de crecimiento podía implicar cosas muy diferentes según el nivel de desarrollo del país, el contexto institucional y las características de las regiones atrasadas. De forma que, en algunos países se implantaron los polos para cimentar la jerarquía urbana nacional y promover los objetivos de eficacia en la política espacial; en otros significaba simplemente el desarrollo de centros pequeños, pero viables, de servicios agrícolas en las regiones rurales; y en otros se crearon polos de crecimiento como instrumento para promover la equidad interregional mediante el estímulo de la concentración de actividad económica en las regiones atrasadas.

Este último fue el caso de España. Se seleccionaron puntos con potencial crecimiento en regiones menos avanzadas, a fin de promover su desarrollo. Sin embargo, no deja de ser paradójico el caso español donde se seleccionaron polos

para contribuir al desarrollo de regiones que no estaban todavía reconocidas, al menos formalmente. Pese a que la unidad política y administrativa seguía siendo la provincia, una de las primeras actuaciones de la Comisaría del Plan tras su creación en 1962 fue precisamente dividir el territorio nacional en siete regiones para estudiar la ubicación más idónea de los polos de crecimiento.

El objetivo de este capítulo es, por tanto, ofrecer un estudio de la aplicación de ese instrumento en Andalucía desde 1964. En primer lugar, analizaremos el fundamento teórico de los polos de crecimiento, enfoque que consiguió incorporar a la teoría de desarrollo regional la variable espacio y conciliar componentes macroeconómicos y microeconómicos. Primero expondremos las teorías económicas, que en nuestra opinión, aportan los principales elementos a la teoría de polos de crecimiento: los modelos neoclásicos de crecimiento, donde analizaremos la aportación de Solow y su aplicación a la economía regional; las teorías de base de exportación; y la teoría de causación acumulativa, prestando aquí especial atención a la aportación de Myrdal y al modelo regional de Kaldor. A continuación estudiaremos la teoría de los polos de crecimiento: comenzaremos por el concepto original de Perroux; posteriormente, expondremos la estrategia de crecimiento desequilibrado de Hirschman en la que se deben situar los polos de crecimiento; analizaremos el modo en que los polos de crecimiento pueden ser utilizados como instrumentos de desarrollo en las regiones más desfavorecidas, incorporando los principales elementos propuestos por los modelos y teorías anteriores; finalmente, realizaremos un balance de la teoría de polos de crecimiento, y recogeremos las principales implicaciones de política regional.

En segundo lugar, estudiaremos la política regional en España en el periodo de expansión económica que se inició en la década de los sesenta. Recogeremos los cambios más significativos acaecidos a nivel general, y las orientaciones básicas de la política económica en España, hechos que afectaron en gran medida la evolución regional. Seguidamente analizaremos la política regional llevada a cabo en los Planes de Desarrollo, con especial referencia a las

características jurídicas y administrativas de los polos de desarrollo y promoción. Y, por último, estudiaremos el papel de la empresa pública en el desarrollo regional en esta nueva etapa histórica.

Y, en tercer lugar, centraremos nuestro estudio en los polos de crecimiento de Andalucía. Expondremos las razones económicas y sociales que motivaron la creación de cuatro polos en Andalucía, en las provincias de Huelva, Sevilla, Granada y Córdoba. Analizaremos los resultados alcanzados individualmente por cada uno de los polos. A continuación, realizaremos una comparación entre éstos y el resto de polos del territorio español. Y, por último, aportaremos una valoración de los resultados de esta política, que perseguía el desarrollo regional vía industrialización, analizando los factores que, a nuestro juicio, explican los efectos de los polos sobre el desarrollo económico de sus zonas de actuación y de Andalucía en general.

## **2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional basada en los polos de crecimiento**

Una tendencia general de la década de los sesenta en teoría económica fue la de pretender conciliar los componentes macroeconómicos y microeconómicos. En el área de la economía regional, esta conciliación llevaba consigo el acercamiento entre la teoría de la localización industrial (cómo deciden sus emplazamientos las empresas y familias) y la teoría del crecimiento regional.

La teoría del crecimiento regional había evolucionado adaptando al nivel regional las teorías de crecimiento en general. Así, los modelos neoclásicos y de causación acumulativa, partiendo de la existencia de regiones con distinto grado de desarrollo, plantean distintas hipótesis acerca de cual será la dirección seguida por el capital y el trabajo dentro del territorio nacional y, en definitiva, si esos movimientos disminuirán o no los desequilibrios interregionales. Por su parte, los modelos de base de exportación, con un enfoque keynesiano, insisten en el papel decisivo de las exportaciones de una región en su crecimiento.

Por otro lado, la teoría de la localización industrial cuenta con numerosas aportaciones de distintos enfoques (minimización del coste, maximización del beneficio, y variaciones simultáneas de costes y beneficio), siendo su objetivo establecer como esos factores (costes y beneficio) determinan los comportamientos individuales en los procesos de localización industrial. Así, un grupo de modelos pone especial énfasis en el papel de los costes de transporte como determinante de la localización óptima (Weber 1909, Isard 1956, Moses 1958); y otros se centran en las variaciones espaciales de la demanda, y en la homogeneidad espacial de las funciones de producción, por tanto, en funciones de comportamiento que asocian la localización óptima con los máximos beneficios (Lösch 1940 y Hotelling 1929).

La integración de la teoría de la localización con la teoría del crecimiento regional, en la línea ya apuntada de conciliación de los componentes microeconómicos y macroeconómicos, no resultaba sencilla por la dificultad de conjugar la dimensión espacial con los supuestos de los modelos de crecimiento regional, especialmente con los neoclásicos que eran los más divulgados. A pesar de esta dificultad, se desarrollaron teorías que conciliaban ambos enfoques, entre ellas los polos de crecimiento.

En este apartado analizaremos los fundamentos teóricos de ese instrumento de desarrollo regional, que estuvo tan de moda en la década de los sesenta y parte de los setenta, en países europeos como Italia, Reino Unido, Francia, Polonia, Checoslovaquia, y que también se pusieron en práctica en España<sup>1</sup>.

### *2.1. Los modelos neoclásicos de crecimiento*

El objetivo de la teoría del crecimiento económico es explicar los determinantes de las tasas de crecimiento de un país (región) y las causas de las diferencias entre las tasas de crecimiento y rentas per cápita de los diferentes países (regiones). A finales de la década de los cincuenta y durante los sesenta se

produjo una investigación muy intensa en la teoría del crecimiento con la aportación seminal de Robert Solow (1956).

### 2.1.1. El modelo de Solow

Para Solow (1956) el modelo de Harrod-Domar presentaba una gran dificultad para explicar las circunstancias en que una economía puede crecer en estado estacionario. Su razonamiento era que necesariamente al elaborar una teoría se hace inevitable tomar supuestos simplificadores, pero se ha de tener en cuenta que los resultados finales no se vean muy afectados. Un supuesto crucial es aquél del que las conclusiones dependen sensiblemente, por tanto, es importante que dicho supuesto sea razonablemente realista. Cuando los resultados de una teoría se derivan especialmente de uno de esos supuestos cruciales, si ese supuesto es dudoso entonces los resultados son sospechosos<sup>2</sup>.

Algo parecido a esto sucedía, según Solow, en el modelo de crecimiento de Harrod-Domar. En concreto se refería al supuesto, no correcto en su opinión, de que la producción tiene lugar en condiciones de proporciones fijas, no siendo posible la sustitución entre trabajo y capital. Asimismo, señalaba que otra característica del modelo Harrod-Domar consistente en estudiar los problemas del largo plazo con herramientas del corto plazo (se refería a los instrumentos keynesianos: el multiplicador, el acelerador y el coeficiente de capital) era también discutible.

En trabajos posteriores<sup>3</sup> analizó con más detalle la ecuación fundamental del modelo Harrod-Domar que en estado estacionario<sup>4</sup> puede expresarse como<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> Vid. Cuadrado Roura (1977, pp. 156-160) donde se recoge un resumen de las principales aplicaciones de la teoría de los polos de crecimiento en diferentes países europeos y americanos.

<sup>2</sup> Solow (1956, pp. 65-66).

<sup>3</sup> Solow (1992, pp. 39-43).

<sup>4</sup> El estado estacionario se refiere a aquella situación en la que una economía, donde crece la población y hay ahorro y, por tanto, crece el *stock* de capital, se puede alcanzar un punto (punto de equilibrio) en el que la producción per cápita y el capital per cápita se hacen constantes (o por trabajador empleado, si se considera que la población activa es igual a la población total). Es decir, si el capital per cápita no varía, dada la tecnología, tampoco varía la producción per cápita. Pero

$s = nv$ . En esa expresión las variables  $s$ ,  $n$ ,  $v$  son hechos de la naturaleza dados de forma independiente:

- La propensión a ahorrar ( $s$ ) es determinada por actitudes de las familias y empresas ante el consumo y la posesión de riqueza.
- La tasa de crecimiento de la oferta de trabajo ( $n$ ) depende de factores demográficos (tasa de natalidad y mortalidad), y de factores sociológicos que influyen en el largo plazo en la elección entre participar y no participar en la fuerza de trabajo.
- La razón capital/producto ( $v=K/Y$ ) es un hecho tecnológico capaz de variar muy poco en respuesta a las fuerzas económicas.

De modo que, “si  $s$ ,  $n$ ,  $v$  son constantes e independientes, entonces no hay ninguna razón para que se cumpla esa igualdad, excepto por pura coincidencia”<sup>6</sup>.

Para superar todas estas críticas, Solow (1956) se propuso construir un modelo de crecimiento a largo plazo en el que aceptaba todos los supuestos de partida del modelo Harrod-Domar, excepto el de las proporciones fijas de la función de producción. En su lugar, partía de una función de producción de un solo bien, que incorpora trabajo y capital bajo las condiciones *standard* neoclásicas.

---

para que el capital per cápita no varíe, incluso aunque la población esté creciendo, el capital debe crecer a la misma tasa que la población. Analíticamente, el estado estacionario se refleja en la siguiente igualdad:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta L}{L} = \frac{\Delta K}{K} = n$$

donde:  $Y$  es la producción agregada;  $L$  la fuerza de trabajo;  $K$  el *stock* de capital;  $n$  la tasa de crecimiento de la población.

Para un análisis más detallado, *vid.* Solow (1992, pp. 31-38).

<sup>5</sup> Tal y como se analizó en el capítulo anterior, la ecuación fundamental del modelo Harrod-Domar es:  $s = v g_n$ ; donde:  $s$  es la propensión a ahorrar,  $v$  es el cociente capital-producto ( $v=K/Y$ ), y  $g_n$  es la tasa natural de crecimiento que podemos considerar  $\Delta Y/Y$ .

En estado estacionario se verifica que:  $g_n = n = \Delta L/L$ . Por tanto, la ecuación fundamental del modelo Harrod-Domar se puede plantear como  $s = nv$ .

<sup>6</sup> Solow (1992, p. 42).

Las hipótesis de su modelo eran las siguientes<sup>7</sup>:

- 1° En la economía se produce un solo bien cuya tasa de producción es  $Y(t)$ .
- 2° En cada momento parte de esa producción es consumida y el resto se ahorra. La fracción del *output* ahorrado es una constante  $s$ , por lo que el ahorro es proporcional a la renta  $S = sY(t)$ .
- 3° El *stock* de capital existente en la economía  $K(t)$  no se deprecia, por lo que la inversión neta es la tasa de crecimiento del *stock* de capital  $dK/dt$  ó  $\Delta K$ .

A partir de estas hipótesis se obtienen las identidades básicas del modelo para cualquier instante de tiempo. Como indicábamos, por hipótesis, la inversión neta es la tasa de crecimiento del *stock* de capital:

$$\Delta K = sY \quad (1)$$

El *output* se obtiene con la colaboración de dos factores de producción trabajo ( $L$ ) y capital ( $K$ ), y las posibilidades tecnológicas de producción están representadas por la función<sup>8</sup>:

$$Y = F(K, L) \quad (2)$$

Este *output* debe ser entendido como el *output* neto una vez que se ha tenido en cuenta la depreciación del capital. La función de producción presenta rendimientos de escala constantes, siendo una función homogénea de grado uno.

Sustituyendo (2) en (1) se obtiene:

$$\Delta K = sF(K, L) \quad (3)$$

---

<sup>7</sup> Solow (1956, p. 66).

<sup>8</sup> En este primer modelo Solow no consideraba en la función de producción el cambio tecnológico, sin embargo, en el mismo trabajo (Solow, 1956, pp. 85-91) y en otro posterior (Solow, 1957) tenía en cuenta el progreso tecnológico ( $A$ ) con una función de producción de la forma  $Y=AF(L, K)$ , pero los resultados del modelo que aquí presentamos no se vieron modificados substancialmente.

Seguendo el modelo de Harrod, el crecimiento de la fuerza laboral es el resultado del crecimiento exógeno de la población, un crecimiento constante a la tasa  $n$ , de modo que:

$$L(t) = L_0 e^{nt} \quad (4)$$

En la ecuación (3)  $L$  representa el empleo total, en (4) representa la oferta de empleo disponible, identificando los dos podemos suponer que el pleno empleo será mantenido indefinidamente. Insertando (4) en (3) obtenemos la ecuación básica que determina la trayectoria temporal de acumulación de capital que debe ser seguida para que toda la fuerza laboral disponible sea empleada.

$$\Delta K = sF(K, L_0 e^{nt}) \quad (5)$$

Llegados a este punto, la cuestión sería la siguiente: en cualquier momento del tiempo conocemos la cantidad disponible de trabajo y capital, sustituyendo en la función de producción obtendríamos el *output*; la propensión a ahorrar nos indicará cuánto hay que ahorrar e invertir en cada momento, de modo que, conocemos la acumulación neta de capital durante el periodo actual; por último, teniendo en cuenta que la acumulación de capital nos informa sobre el capital disponible para el siguiente periodo, el proceso completo podría repetirse de nuevo.

No obstante, para comprobar si la trayectoria de acumulación de capital es siempre consistente con cualquier tasa de crecimiento de la fuerza laboral, Solow (1956, pp. 68-73) estudió más detenidamente la ecuación diferencial (5). Para ello, introdujo una nueva variable  $k$ , la ratio capital/trabajo:  $k=K/L$ . Así,  $K = kL = kL_0 e^{nt}$ .

Diferenciando esta expresión respecto al tiempo se obtiene:

$$\frac{dK}{dt} = L_0 e^{nt} \frac{dk}{dt} + nkL_0 e^{nt}; \text{ o lo que es lo mismo } \Delta K = L_0 e^{nt} \Delta k + nkL_0 e^{nt}$$

Sustituyendo en la ecuación (5):



$$(\Delta k + nk) L_0 e^{nt} = sF(K, L_0 e^{nt})$$

Debido a los rendimientos constantes de escala, se puede dividir el segundo miembro por  $L = L_0 e^{nt}$ , con lo que:

$$(\Delta k + nk) L_0 e^{nt} = s L_0 e^{nt} F(K / L_0 e^{nt}, 1)$$

Operando se obtiene la ecuación fundamental del modelo de Solow:

$$\Delta k = sF(k, 1) - nk \quad (6)$$

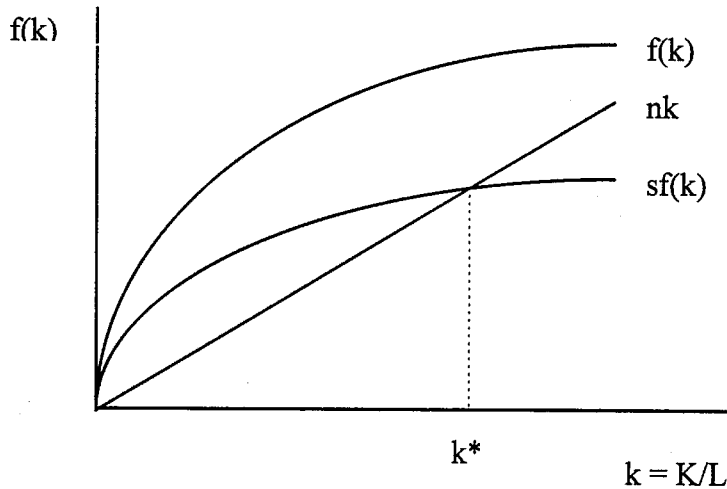
Esta expresión es una ecuación diferencial donde la única variable es la ratio capital/trabajo, y nos indica que la tasa de cambio de la relación capital/trabajo es la diferencia de dos términos. A partir de un análisis más detenido de esos términos se pueden extraer las siguientes observaciones:

- a) La función  $F(k, 1)$  que podemos denominar  $f(k)$ , representa el *output* por trabajador para las diversas cantidades de capital utilizado por unidad de trabajo ( $k=K/L$ ). Gráficamente sería una función que parte del origen de coordenadas (sea cual sea la cantidad de capital si no se emplean trabajadores la producción será nula), creciente y cóncava respecto al eje de abscisas, reflejando la productividad marginal decreciente del capital (gráfico 3.1).
- b) La expresión  $sF(k, 1) = sf(k)$  recoge el *output* por trabajador que se destina al ahorro. El gráfico 3.1 muestra su comportamiento: similar a  $f(k)$ , pero situada por debajo ( $s$  está comprendido entre 1 y 0).
- c) Por último,  $nk$  es la inversión necesaria en cada relación capital/trabajo para mantener constante dicha relación, considerando que el número de trabajadores crece a la tasa  $n$ . Tiene forma de línea recta, pasando por el origen de coordenadas (gráfico 3.1).

Cuando  $\Delta k$  es igual a cero, la ratio capital/trabajo es constante y el *stock* de capital debe aumentar a la misma tasa que la fuerza laboral, es decir  $n$ . Esta

situación se obtiene para la ratio capital/trabajo  $k^*$ , donde la economía ha alcanzado su estado estacionario.

GRÁFICO 3.1  
EL EQUILIBRIO ESTACIONARIO DEL MODELO DE SOLOW (1956)



Para comprender los patrones de comportamiento de crecimiento del modelo, analizaremos como partiendo de una situación inicial diferente al estado estacionario se puede alcanzar dicho estado. Solo cabe dos posibilidades que recogemos a continuación.

- a) En primer lugar, consideramos  $\Delta k > 0$ , es decir,  $sf(k) > nk$ , lo que significa que en ese momento de tiempo el ahorro por trabajador es superior a la inversión necesaria para mantener constante la relación capital/trabajo existente (para colocar a la fuerza laboral existente), es decir  $k < k^*$ . En esta situación se provocará alguna reacción de forma que  $k$  aumentará hasta alcanzar el valor  $k^*$ , por tanto,  $K$  deberá crecer por encima de  $L$ .

Para comprobarlo, partimos de:

$$sf(k) > nk, \text{ o lo que es equivalente } sf(k)/k > n$$

Sabemos que  $f(k) = F(K/L, 1) = Y/L$ , como  $k=K/L$ , sustituyendo en la expresión anterior:

$$s(Y/L) > n(K/L) \text{ o lo que es lo mismo } (sY)/K > n$$

La ecuación (1) indica que  $\Delta K = sY$ , sustituyendo se obtiene lo que queríamos demostrar:

$$\Delta K/K > n$$

- b) En el caso  $\Delta k < 0$ , es decir,  $k > k^*$ , el proceso de ajuste sería el contrario: disminuiría la relación capital/trabajo hasta llegar a  $k^*$  donde el ahorro y la inversión correspondientes a esa relación fueran exactamente iguales a la inversión necesaria para alcanzar el pleno empleo (colocar la fuerza laboral existente). Al ser iguales la inversión efectiva y la necesaria, la relación capital/trabajo ni aumenta ni disminuye, se ha alcanzado el estado estacionario.

Las *conclusiones* más importantes del modelo analizado son las siguientes:

- 1º La variable clave sobre la que habría que actuar para alcanzar el crecimiento deseado (estado estacionario) es la ratio capital/trabajo ( $k$ ). Además, en el estado estacionario  $k$ ,  $f(k)$  son constantes, y al ser constante la renta per cápita, la renta agregada crece a la misma tasa que la población ( $n$ ), con lo que la tasa de crecimiento correspondiente al estado estacionario, a diferencia del modelo Harrod-Domar, no depende de la tasa de ahorro.
- 2º En el caso en que una economía no se encuentre en su estado estacionario, el propio sistema reaccionará corrigiendo dicha divergencia alcanzando el equilibrio estable ( $k^*$ ).

### 2.1.2. Los modelos neoclásicos regionales

En la década de 1960 se realizaron adaptaciones del modelo de crecimiento agregado de Solow a la economía regional<sup>9</sup>. La principal aportación de estos modelos a la economía regional es que proporcionan unas predicciones importantes acerca de los flujos interregionales de los factores productivos<sup>10</sup>. Así, dados ciertos supuestos simplificadores (pleno empleo, competencia perfecta, existencia de un único bien homogéneo, costes de transporte nulos, funciones de producción regionales idénticas con rendimientos constantes de escala, una oferta de trabajo constante y ausencia de progreso tecnológico) se puede establecer que el salario es función directa de la ratio capital/trabajo ( $k$ ), mientras que el rendimiento del capital se relaciona de manera inversa con dicha ratio.

La comprobación es sencilla. Si partimos de una función de producción Cobb-Douglas del tipo:  $Y = K^a L^{1-a}$ , el producto marginal del factor trabajo será:

$$PM_L = \frac{\partial Y}{\partial L} = (1-a) (K/L)^a = (1-a)k^a$$

y en condiciones de competencia perfecta, tanto en el mercado del producto como en el mercado del factor, el producto marginal del factor trabajo es igual al salario real  $w/p$ , siendo  $w$  el salario monetario y  $p$  el nivel general de precios<sup>11</sup>, por tanto:

$$PM_L = w/p = (1-a)k^a$$

---

<sup>9</sup> Vid. Borts (1960), Borts y Stein (1964), Romans (1965) y Siebert (1969).

<sup>10</sup> Como señalaba Richardson (1977, 29), los modelos neoclásicos sencillos de crecimiento agregado han atraído la atención de numerosos economistas regionales, además de por la sencillez y facilidad con que pueden adaptarse sus ideas al análisis económico regional, debido a que proporcionan una teoría de la movilidad de los factores, fundamental para comprender el crecimiento regional.

<sup>11</sup> La empresa racional para cada salario del mercado contratará aquella cantidad del factor trabajo donde su beneficio sea máximo, de forma que, aplicando las dos condiciones para maximizar la función beneficio, se obtiene que la demanda de trabajo de una empresa es el tramo creciente de la función valor del producto marginal (VPM), es decir:  $VPM = p \cdot PM_L = w$ , con lo que  $PM_L = w/p$ .

Esta igualdad refleja que el producto marginal del factor trabajo solo depende de la ratio capital/producto y, además, que el salario se relaciona de forma directa con k.

Del mismo modo, el producto marginal del capital será:

$$PM_K = \frac{\partial Y}{\partial K} = a(L/K)^{(1-a)} = a(1/k)^{(1-a)}$$

en competencia perfecta el producto marginal del capital es igual a su precio en términos reales q/p, siendo q el precio por unidad de capital, y p el nivel general de precios, así:

$$PM_K = q/p = a(1/k)^{(1-a)}$$

El producto marginal del capital solo depende de la ratio capital/trabajo, y el precio del capital se relaciona de manera inversa con k.

Estas conclusiones se ponen de manifiesto de modo más claro al aplicar la condición de equilibrio en competencia perfecta con dos factores variables<sup>12</sup>:

$$PM_L / PM_K = w/q = \frac{1-a}{a} k$$

Teniendo en cuenta las relaciones anteriores, los modelos neoclásicos regionales predicen que el factor trabajo fluirá desde las regiones de salarios bajos (regiones menos avanzadas) a las regiones de salarios elevados, mientras que el flujo del capital será de las regiones más ricas a las más pobres, ya que, comparativamente, una región con un elevado valor de la ratio capital/trabajo y niveles de salarios altos ofrecerá rendimientos del capital bajos<sup>13</sup>. De igual forma,

---

<sup>12</sup> Para maximizar su beneficio la empresa contratará trabajo y capital hasta que el VPM de cada factor sea igual a su precio:

$$1^\circ \text{ VPM} = p \cdot PM_L = w$$

$$2^\circ \text{ VPM} = p \cdot PM_K = q$$

como  $p=p$  en las dos ecuaciones, podemos establecer  $\frac{w}{PML} = \frac{q}{PMK}$

<sup>13</sup> Como señalaba Richardson (1986, pp. 107), conviene tener presente que en el análisis anterior el rendimiento del capital se mide por su producto marginal y no por el producto medio.

una región pobre con una ratio capital/trabajo bajo y con salarios también bajos, puede proporcionar un rendimiento marginal al capital superior a pesar de que la función del producto medio del capital se encuentre por debajo de la función media de la región rica. Este flujo de factores productivos continuará hasta que se produzca la igualación en sus precios y en sus rendimientos en todas las regiones, de modo que, el proceso de crecimiento regional dará lugar a una convergencia interregional en la renta per cápita.

La consecuencia de política económica más importante que se deriva de las conclusiones del modelo es la no intervención del sector público en el libre funcionamiento de los mercados o, en todo caso, su actuación debe limitarse a procurar las condiciones de competencia que faciliten la libre movilidad espacial de los recursos productivos, es decir, eliminar las barreras que dificultan esa movilidad.

## *2.2. Las teorías de base de exportación*

Dentro de un enfoque keynesiano, los modelos de base de exportación consideran que las exportaciones son el motor del crecimiento regional a través del efecto multiplicador que las exportaciones (ventas fuera de la región) producen sobre las actividades productivas de la región.

Su forma más simple recoge que el índice de crecimiento regional es una función del índice de crecimiento de las exportaciones de la región. Analíticamente se puede expresar del modo:

$$y_i = f(x_i)$$

siendo:

$y_i$  el índice de crecimiento del *output* de la región  $i$  ( $\Delta Y/Y$ )

$x_i$  el índice de crecimiento de las exportaciones de la región  $i$  ( $\Delta X/X$ )

Las implicaciones de estos modelos son que el crecimiento de una región depende del crecimiento de sus industrias exportadoras, y que la expansión de la

demanda externa hacia la región es el determinante principal del crecimiento regional. Por tanto, las implicaciones de política regional son evidentes, se debe promocionar las industrias exportadoras en las regiones más desfavorecidas.

Entre las ventajas de los modelos de base de exportación destaca la importancia que conceden a la apertura de las economías regionales mediante las relaciones comerciales, de forma que cada región compita con las otras en sectores especializados de la producción regional.

Su principal limitación es que en la explicación del crecimiento económico regional no tienen en cuenta factores como<sup>14</sup>: la inversión autóctona, el progreso técnico, y el papel que desempeñan la acumulación de capital y la inmigración. Estos modelos tampoco aportan explicación alguna acerca de la convergencia interregional de las tasas de crecimiento económico. Por todas estas razones, este tipo de teorías es considerado frecuentemente como un componente de modelos más sofisticados.

### *2.3. La teoría de causación acumulativa*

Como reacción a los modelos neoclásicos regionales que predicen la convergencia interregional en renta per cápita, irrumpe con fuerza en la literatura económica la teoría de causación acumulativa que pronostica la divergencia interregional en renta per cápita. Su origen se debe al principio de causación circular acumulativa de Myrdal (1957), que posteriormente fue formalizado en un modelo por Kaldor (1970).

El concepto de causación acumulativa puede ser considerado como una aportación postkeynesiana en la que se pretende establecer principios propios y postulados económicos, separándose en la medida de lo posible de otras corrientes más convencionales, a fin de ser una teoría alternativa más para hacer frente a la crisis y proponer una política económica distinta<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *Vid.* Richardson (1977, pp. 24-28).

<sup>15</sup> *Vid.* la explicación aportada por Galindo y Malgesini (1993, pp. 51-53).

### 2.3.1. El modelo de causación circular acumulativa de Myrdal (1957)

En opinión de Myrdal, ni la teoría del comercio internacional ni la teoría económica general explican de forma satisfactoria las disparidades económicas internacionales, debido a los supuestos carentes de realismo en que se basan. En particular, Myrdal (1974, pp. 19-21) <sup>16</sup> se refería a dos de esos supuestos:

- a) El equilibrio estacionario, según el cual cualquier perturbación provoca una reacción en el sistema encaminada a restaurar un nuevo estado de equilibrio. En este supuesto está implícita la idea de que cuando un cambio da lugar a otros cambios en forma de reacción, estos cambios secundarios se dirigen en modo opuesto al cambio primario.
- b) El análisis teórico puede restringirse racionalmente solo a las interacciones de factores económicos, sin tener en cuenta gran parte de la realidad social, omitida en el análisis económico mediante la abstracción que se hace de los factores no económicos, a pesar de que éstos cuando reaccionan lo hacen de forma desequilibrante.

Myrdal afirmaba que estos supuestos no eran reales debido a que: “el sistema no se mueve por sí mismo hacia ningún tipo de equilibrio entre fuerzas, sino que se está alejando constantemente de tal posición. Normalmente un cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por el contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven al sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolos más lejos. Esta causación circular hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado”<sup>17</sup>.

Para sustentar su principio de causación circular acumulativa, Myrdal (1974, pp. 22-23) se refería al “círculo vicioso” que se observa tanto en aspectos sociales, como económicos, debido a la existencia de unos factores que a la vez

---

<sup>16</sup> La primera edición de 1957 fue publicada en lengua inglesa, en nuestra exposición trabajaremos con una edición en castellano de 1974.

<sup>17</sup> Myrdal (1974 p. 24).



son causa y efecto de otros, es decir, se causan mutuamente. Como ilustración recurría al concepto de círculo vicioso de pobreza de Nurkse (1953), analizado en el capítulo anterior, según el cuál la pobreza de un hombre motivará que este hombre no esté bien alimentado y no tenga suficientes fuerzas para trabajar, lo que a su vez será causa de la pobreza y, así, sucesivamente. Es decir, la pobreza y el no trabajar son factores que se causan mutuamente, y hacen que esta persona se vea inmersa en un proceso acumulativo descendente (negativo).

Asimismo, Myrdal señalaba que también se puede hablar de un proceso acumulativo ascendente o positivo. Esto es, dicho proceso acumulativo puede tomar las dos direcciones, de modo que, el principio de causación circular acumulativa explica las crecientes diferencias existentes a nivel internacional, y las disparidades interregionales en países desarrollados.

En el plano regional, su posición frente a los modelos neoclásicos era que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar más que a disminuir, las desigualdades entre las regiones. Por sí mismos, la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo de forma ascendente en las regiones con suerte y de forma descendente en las desafortunadas<sup>18</sup>.

La explicación es que el trabajo y el capital se dirigirán de las regiones subdesarrolladas a las desarrolladas, y mediante los procesos acumulativos, que tienen lugar en la interacción entre la oferta y la demanda, las regiones que están en un proceso de expansión económica atraerán inmigrantes de otras zonas que a su vez determinarán una mayor demanda y, por tanto, la creación de un mercado interno más amplio y en expansión. La demanda creciente impulsa a la inversión, ésta a su vez, aumenta los ingresos y la demanda, lo que motivará una nueva fase de inversión y, así, sucesivamente.

En las regiones menos favorecidas el proceso es acumulativo pero en sentido opuesto. La salida de emigrantes reduce la demanda de la región, dando

---

<sup>18</sup> Myrdal (1974, pp. 38-39).

lugar a menos inversiones, menos ingresos, por tanto, menor demanda. Además, debe tenerse en cuenta que la emigración suele ser selectiva, cuando menos con respecto a la edad de los inmigrantes, lo que significa que estas regiones pierden lo mejor de su mano de obra. Es decir, el libre comercio interregional opera con desventaja en las regiones pobres, limita su industrialización, y altera su sistema de producción.

Podría pensarse que el capital se invertiría en las regiones menos desarrolladas para aprovechar la existencia de unos salarios más bajos, sin embargo, esto es poco probable debido a la existencia de economías externas en los centros de expansión económica.

Teniendo en cuenta la relación interregional analizada, se puede concluir que la expansión de una región conduce al atraso de otras debido a que en el crecimiento de las regiones menos desarrolladas inciden unos efectos derivados del crecimiento de las áreas prósperas. Dentro de estos efectos se pueden distinguir dos tipos<sup>19</sup>:

1º Efectos *backwash* o efectos polarización<sup>20</sup>.

Son cambios adversos que teniendo su origen fuera de la localidad, como consecuencia de la expansión de otras zonas, afectan negativamente a su desarrollo. Incluyen todos los factores, tanto económicos como no económicos, que resultarían del proceso de causación circular: migración que debilitaría la demanda, reduciría la renta, y además al disminuir la población también lo harían los gastos sociales (menos escuelas, menor atención sanitaria, etc.); salida de capital que reduciría la inversión con todo lo que ello significa (menor producción, menos puestos de trabajo); el comercio se vería reducido por lo que disminuiría la inversión en infraestructura de transporte en la zona.

---

<sup>19</sup> Myrdal (1974, pp. 42-46).

## 2º Efectos *spread* o efectos difusión<sup>21</sup>.

Son los impactos favorables que generan los centros en expansión económica sobre el resto de la región, es decir, los efectos contrarios a los anteriores. La región que rodee a un centro nodal en crecimiento obtendrá ventajas como: el aumento de demanda de productos agrícolas y de materias primas; el fomento de la inversión; la reducción de parte del desempleo con lo que aumentaría la productividad del factor trabajo, y también los niveles de consumo per cápita; y en cualquier caso se vería beneficiada por la difusión tecnológica.

El resultado neto sobre el crecimiento de una región atrasada será la diferencia entre estos efectos. El modelo de causación acumulativa sostiene que en la mayoría de los casos los efectos polarización superan a los de difusión, de ahí que la expansión de una región conduzca al estancamiento de otras<sup>22</sup>.

Por último, habría que señalar que el proceso de causación circular acumulativa tiene unos límites derivados principalmente de algunos efectos relacionados con la oferta y la localización. Se trata de los cambios compensadores o deseconomías externas que aparecen en un centro de expansión económica, que tienden a retardar o a revertir el proceso acumulativo, causando un incremento en el gasto público y costes privados, porque la industria y la población se concentren demasiado (problemas de congestión), o por la escasez y el aumento de los precios de los factores de producción en las zonas de fuerte crecimiento.

---

<sup>20</sup> Los efectos *backwash* reciben traducciones distintas en la literatura de desarrollo regional, adoptaremos la traducción "efectos polarización" que consideramos la más extendida.

<sup>21</sup> Procede el mismo comentario de la nota anterior.

<sup>22</sup> No obstante, Myrdal (1974, pp. 44-46) señalaba el caso particular en que ambos efectos se equilibren y la región se encuentre en estancamiento, sin embargo, "este equilibrio no es un equilibrio estable, ya que cualquier cambio en las fuerzas iniciará un movimiento acumulativo ascendente o descendente.

### 2.3.2. El modelo de Kaldor (1970)

Las ideas de la causación circular acumulativa de Myrdal fueron trasladadas a un modelo formal por Kaldor (1970)<sup>23</sup>, en el que sostenía que el principio de causación acumulativa se sustenta en la existencia de rendimientos crecientes a escala en la industria manufacturera. Kaldor (1970) planteaba su modelo, básicamente, en los siguientes puntos<sup>24</sup>:

1º Existen rendimientos crecientes en la industria manufacturera, de modo que, para ese sector se puede establecer una relación directa entre el incremento del producto ( $y_m$ ) y el incremento en la productividad del trabajo ( $p_m$ )<sup>25</sup>. Así, al crecer la producción rápidamente genera beneficios que pueden ser utilizados para introducir nuevas técnicas, que a su vez, conducen a nuevos aumentos en la producción y a otras economías de escala. De igual forma, existe una relación directa entre el incremento de la productividad y el aumento de la producción, gracias a una mayor competitividad y a la creciente demanda de exportaciones.

Este principio a nivel regional, se podría expresar:

$$p_i = a + b y_i \quad (1)$$

donde:

$p_i$  es el crecimiento de la productividad del trabajo en la región  $i$

$y_i$  el crecimiento de la producción en dicha región

$a$  y  $b$  son parámetros positivos.

---

<sup>23</sup> Este autor ha realizado aportaciones de gran aceptación en la teoría de la distribución de la renta y del crecimiento económico, siendo considerado tradicionalmente neokeynesiano o perteneciente a la "réplica de Cambridge".

<sup>24</sup> Richardson (1977, pp. 33-37) realizó una interpretación del modelo de Kaldor en una línea similar a la que recogemos. Posteriormente, (Richardson, 1986, pp. 114-117) elaboró una nueva versión de los modelos de causación acumulativa en general.

<sup>25</sup> Esta relación es conocida como Ley Verdoorn, ya que fue establecida por Verdoorn en 1949; posteriormente, Kaldor (1966) la contrastó empíricamente en un trabajo con el que pretendía explicar las diferencias en tasas de crecimiento en las distintas fases del desarrollo económico en el Reino Unido.

Es decir, existe una relación directa entre el incremento de la productividad en una región ( $p_i$ ), y el crecimiento de su *output* ( $y_i$ ).

2° Tomando como fundamento la teoría de base de exportación, Kaldor afirmaba que la producción y las exportaciones de una región dependen de dos factores:

- a) Un factor exógeno que es el índice de la demanda mundial de los productos de una región.
- b) Un factor endógeno, la variación de la eficiencia de los salarios en una región respecto a otras regiones. La eficiencia de los salarios en una región ( $E$ ) se puede definir como el cociente entre el nivel de salarios monetarios de una región ( $W_i$ ) y la productividad del trabajo en dicha región ( $P_i$ ). Es decir:

$$E = W_i / P_i \quad (2)$$

Esta expresión indica que la eficiencia de los salarios de una región respecto a otras regiones crece con incrementos en el nivel de salarios monetarios en esa región, y disminuye con aumentos en la productividad del trabajo de dicha región. Por tanto,  $E$  y  $P_i$  se relacionan de manera inversa.

3° Los salarios monetarios y su tasa de crecimiento es similar en todas las regiones debido a la influencia del entorno institucional y legal que no permite la discriminación salarial, y debido también a que la movilidad interregional de los trabajadores reduciría las diferencias salariales. Por tanto, se puede considerar el nivel de salarios de una región igual al nivel nacional:

$$W_i = W \quad (3)$$

A partir de los razonamientos anteriores y centrándose en los factores endógenos del modelo, Kaldor afirmaba que la eficiencia relativa de los salarios determina si la participación de una región en el conjunto de mercados está en aumento o en disminución. Así, cuanto más baja sea la eficiencia de los salarios,

más alta será la tasa de crecimiento del *output* regional. Es decir, existe una relación inversa entre las variables:  $(W_i / P_i)$ ,  $y_i$ .

Esta afirmación es fácil de comprobar, ya que, como nos indica (1), debido a la existencia de rendimientos crecientes de escala (economías externas y de aglomeración) se obtendrán tasas de crecimiento de la productividad más altas en aquellas regiones que tengan tasas de crecimiento del *output* más elevadas. Estas regiones, de acuerdo a (2) y (3) tendrán un nivel de eficiencia salarial relativo más bajo al tener una productividad superior al promedio de las regiones.

Este razonamiento explicaría por qué las regiones de crecimiento relativamente rápido tienden a adquirir ventajas acumulativas.

La principal consecuencia del modelo de Kaldor (1970) para las economías regionales es que cuando se establece el comercio entre regiones industrializadas y rurales en una economía de mercado libre, no operan ni los principios de ventaja comparativa, ni los mecanismos clásicos de ajuste. Por el contrario, los rendimientos crecientes favorecen a las regiones ricas, y restringen el desarrollo en las atrasadas, ya que, debido a las economías de escala las regiones ricas alcanzan virtualmente un monopolio de producción industrial, que frente a la competencia casi perfecta en la agricultura, da como resultado que los movimientos comerciales favorezcan a las regiones ricas.

## 2.4. *La teoría de los polos de crecimiento*

### 2.4.1. El concepto de polo de crecimiento de Perroux

El término de polo de crecimiento (*pôle de croissance*) fue utilizado por primera vez por Perroux (1955) con el objetivo de explicar cómo se produce el crecimiento económico y las razones por las que todo proceso de crecimiento tiende a ser desequilibrado.

Gran conocedor de la obra de Schumpeter<sup>26</sup>, Perroux sostenía que su modelo de circuito ampliado<sup>27</sup>, modalidad de la teoría del crecimiento equilibrado sin variación en las proporciones y sin fluctuaciones, si bien podría ser útil para explicar los cambios de estructuras, fluctuaciones y progresos, no era válido como modelo que explicara el crecimiento observable en una economía<sup>28</sup>. En su opinión “el crecimiento no aparece en todas las partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables, se expande por diversos canales y con efectos terminales variables por el conjunto de la economía”<sup>29</sup>.

De este modo, Perroux era uno de los primeros autores en introducir el concepto de crecimiento desequilibrado como crítica a la teoría del crecimiento equilibrado, muy extendida en la década de 1940.

En la concepción teórica de los polos de crecimiento de Perroux destaca la existencia de complejos industriales (una o varias industrias motrices o claves) que ejercen una gran influencia sobre el resto de la economía, vía precios, rentas o cambios tecnológicos, de forma que, dominan e impulsan su crecimiento durante un determinado periodo de tiempo<sup>30</sup>. Y un elemento muy importante en conexión con los complejos industriales es la difusión de las innovaciones que, de hecho, constituyen la razón fundamental por la que se producen cambios estructurales en una economía, debido a que la aparición de una nueva industria innovadora (o el crecimiento de una existente) difunde el crecimiento por los precios y flujos<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Perroux fue discípulo de Schumpeter en Viena y realizó varios trabajos en los que analizaba su obra: Perroux, F. (1935): “La pensée économique de Joseph Schumpeter” (introducción a la traducción francesa de *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Dalloz), y Perroux, F. (1951): “Le trois analyses de l'évolution et la recherche d'une dynamique totale chez J. Schumpeter”, *Economie Appliquée*, abril-junio.

<sup>27</sup> En el modelo de circuito ampliado de Schumpeter la población, la producción y el capital aumentan de periodo a periodo exactamente en las mismas proporciones; los productos, los servicios y el dinero describen los mismos recorridos; y los flujos aumentan sin cambios de estructuras ni fluctuaciones.

<sup>28</sup> Perroux (1964, pp. 154-155). En este trabajo, Perroux reprodujo anteriores trabajos suyos de especial relevancia en la teoría de los polos de crecimiento: Perroux (1950, 1955 y 1961).

<sup>29</sup> Perroux (1955, p. 142).

<sup>30</sup> Perroux (1964, pp. 156-167).

<sup>31</sup> Perroux (1964, p. 155).

Así, partiendo de la teoría de las innovaciones de Shumpeter, Perroux sostenía que la innovación empresarial es la principal responsable del proceso de desarrollo que, a su vez, comprende una sucesión de sectores dinámicos o polos, a lo largo del tiempo. Por tanto, el análisis del desarrollo económico debe centrarse en los procesos por los que las actividades económicas surgen, crecen en importancia y, en algunos casos entran en declive o desaparecen<sup>32</sup>.

Otro aspecto destacable en la teoría de Perroux es que su concepto de polo de crecimiento subrayaba las relaciones entre ramas industriales en el espacio abstracto (es decir, en el espacio económico), más que en el espacio geográfico. Perroux (1964, pp. 135-144) diferenciaba entre el espacio geonómico, definido por las relaciones geonómicas entre puntos, líneas, superficies y volúmenes; y el espacio económico, definido por las relaciones económicas entre elementos económicos. Si bien el espacio geonómico ha generado numerosos modelos de localización de la actividad económica, considerando como elementos fundamentales el coste y el precio en tanto que dependen del espacio a atravesar, en su opinión, los espacios económicos constituyen el campo propio de la ciencia económica.

Para explicar su postura al respecto, y considerando la empresa como unidad de producción elemental, distinguía tres tipos de espacios económicos<sup>33</sup>:

a) La empresa tiene un espacio definido como *contenido de un plan*.

El tipo de actividad desarrollada por una empresa dará lugar a unas determinadas relaciones con proveedores (materias primas, trabajadores, etc.) y clientes (compradores intermedios y consumidores finales). En el cálculo de este tipo de distancias económicas influyen los planes del Estado, de la mano de obra y de la competencia, y no solo los cálculos de precios y costes que se podrían elaborar desde el punto de vista del espacio geográfico.

---

<sup>32</sup> Hansen (1993, p. 465).

<sup>33</sup> Perroux (1964, pp. 142-144).



- b) La empresa tiene un espacio económico definido como *campo de fuerzas*.

El espacio económico está formado por centros (polos) de los que emanan fuerzas centrífugas y donde van a parar fuerzas centrípetas. Una empresa considerada como centro puede atraer a su espacio geográfico personas y cosas (aglomeraciones materiales y personales alrededor de una empresa), o apartarlos de ella (alejamiento de actividades turísticas por contaminación). Asimismo, la empresa atrae los elementos económicos, ofertas y demandas a su espacio de plan, o los aparta de ella. Este proceso de atracción o repulsión determina la zona de influencia económica, ligada o no a la zona de influencia topográfica<sup>34</sup>.

- c) Por último, la empresa tiene un espacio definido como un *conjunto homogéneo*.

Se refería a la distancia existente entre diferentes empresas, en precios y costes de producción. Varias empresas pueden pertenecer a un mismo espacio económico (por ejemplo por vender al mismo precio), estando localizadas en el mismo espacio físico o no.

De los tres tipos de espacios económicos expuestos el que mejor se ajusta al concepto de polo de crecimiento es el espacio definido como campo de fuerzas. Concretamente, a esas fuerzas impulsoras del desarrollo se les denomina efectos polarización. Desde el punto de vista funcional se pueden diferenciar cuatro tipos de efectos polarización provocados por un polo de crecimiento<sup>35</sup>:

- a) Polarización técnica.

Se refiere a todas las relaciones que se pueden establecer entre la unidad motriz y las demás actividades económicas vinculadas

---

<sup>34</sup> Como aclaración de este aspecto, Perroux aportaba el ejemplo de la empresa Michelin con una zona de influencia topográfica identificada con una región de Francia y, a su vez, una zona de influencia económica extendida más allá de los límites nacionales.

<sup>35</sup> Cuadrado Roura (1977, 144-149).

técnicamente a ella, como flujos de mercancías, ventas y compras, subcontratación, y relaciones *input-output* entre diferentes industrias.

b) Polarización por ventas.

Son los flujos de rentas que acompañan a los anteriores, que recaen en los bienes de consumo y pueden inducir desarrollo en el sector terciario y algunos subsectores productivos.

c) Polarización psicológica.

En las decisiones de inversión, además de las alternativas de tipo económico, influyen otras causas como las expectativas de éxito, los efectos imitación, etc. Así, la acción polarizadora de una industria motriz, como consecuencia de reacciones de tipo psicológico, puede generar la concentración inducida de actividades secundarias que aporten sus servicios y productos.

d) Polarización geográfica.

A pesar de que Perroux desarrolló el concepto de polo de crecimiento en el espacio abstracto o económico, también contemplaba aquellas situaciones en las que la acción del polo se manifiesta de forma intensa en su entorno geográfico, de modo que, surgen alrededor (en sentido físico) del polo empresas complementarias y colaterales que producen bienes y servicios a la unidad motriz<sup>36</sup>.

Finalmente, recojamos la definición de polo de crecimiento de Richardson (1986, pp. 127-128), que se ajusta a la concepción original de Perroux: “Un conjunto de industrias fuertemente interrelacionadas a través de los eslabonamientos *input-output* alrededor de una industria líder capaz de generar un crecimiento dinámico de la economía. Tanto la industria líder como sus sectores interdependientes crecen más rápidamente que el resto de la economía, debido a una tecnología avanzada y a una tasa innovadora alta, a unas elasticidades renta de

---

<sup>36</sup> *Vid.* Perroux (1964, pp. 192-196), donde analizaba el caso particular de la implantación y evolución de un polo de crecimiento en un territorio perfectamente cerrado.

la demanda de sus productos elevadas, a que las ventas se producen en los mercados nacionales y a los efectos derrame y multiplicador amplios sobre otros segmentos de la economía”.

#### 2.4.2. La estrategia de desarrollo económico de Hirschman (1958): el crecimiento desequilibrado

La teoría de los polos de crecimiento tuvo una importancia particular en el contexto de la controversia crecimiento equilibrado *versus* crecimiento desequilibrado. Si bien Perroux, como ya se ha indicado, fue quien introdujo el concepto de crecimiento desequilibrado en 1955, el primero en darle cuerpo teórico fue Hirschman con su trabajo *The Strategy of Economic Development*, publicado en 1958<sup>37</sup>, que además mostraba grandes conexiones con la teoría de los polos de crecimiento desarrollada por la escuela francesa.

Antes de analizar la estrategia del crecimiento desequilibrado de Hirschman, veamos como en su opinión debía plantearse el desarrollo en economías atrasadas.

En el momento en que Hirschman publicó su trabajo, el modelo de crecimiento dominante era el de Harrod-Domar, que pretendía dar un enfoque más dinámico a la Teoría General de Keynes<sup>38</sup>. En el modelo de Harrod-Domar, como se recordará del capítulo anterior, el estudio del crecimiento de las economías avanzadas gira en torno a unos conceptos básicos: la función de ahorro como ingreso multiplicado por la propensión a ahorrar, la inversión inducida frente a la autónoma, y la productividad del capital. De forma que, el crecimiento depende solamente de la relación capital/producto, bastante bien cuantificada en países como los Estados Unidos y el Reino Unido, y de la disponibilidad de capital.

---

<sup>37</sup> En nuestro trabajo utilizaremos la edición en castellano de 1970.

<sup>38</sup> Aunque los modelos de crecimiento neoclásicos aparecieron en la década de 1950, no fueron llevados a la práctica hasta la década de los años setenta cuando a raíz de la crisis del petróleo dejaron de ser efectivos las políticas económicas sugeridas por los modelos keynesianos.

Al respecto, Hirschman sostenía que la aplicación de la economía del crecimiento a la economía del desarrollo podía convertirse en una desviación en lugar de un “atajo”<sup>39</sup>. En su opinión, el error consistía en aplicar esas teorías a ámbitos que no reunían las hipótesis o condiciones de partida. Es decir, unas teorías que habían sido diseñadas y contrastadas empíricamente en países desarrollados para hacerlos salir de etapas de estancamiento en periodos de postguerra, no debían ser aplicadas a países subdesarrollados. Como justificación de su postura aportaba varias razones<sup>40</sup>:

1° En las economías avanzadas las decisiones de ahorro e inversión son independientes las unas de las otras, y el ingreso per cápita es una determinante importante en la oferta de ahorros. Por tanto, la igualdad entre ahorro e inversión sí sería una condición de equilibrio y se podría considerar el ahorro como el ingreso del periodo multiplicado por la propensión a ahorrar. Sin embargo, en las economías subdesarrolladas las decisiones de ahorro e inversión son en gran parte interdependientes. El ahorro adicional depende más de la apertura de oportunidades de inversión y de la eliminación de cierto número de obstáculos a la actividad inversionista que de un aumento en el ingreso.

2° Generalmente, puede considerarse que en los países avanzados la relación capital/producto se comporta de forma estable a lo largo del tiempo, a pesar de existir una mayor variedad de proyectos. Mientras que en los países subdesarrollados la productividad del capital fluctúa más. Puede ser baja debido a rigideces y estrangulamientos, y repentinamente aumentar de modo considerable cuando se eliminan esos obstáculos.

Hirschman (1970, p. 43) también destacaba el vacío existente en los modelos de crecimiento económico, ya que, a pesar de que la inversión es un

---

<sup>39</sup> Hirschman (1970, p. 39) aplicaba el término “economía del desarrollo” a los países subdesarrollados y “economía del crecimiento” a los económicamente avanzados.

<sup>40</sup> Hirschman (1970, pp. 41-43).

elemento clave en esos modelos, no había sido explicada de forma adecuada mediante otras variables económicas observables, y se refería a la división en dos partes de la inversión realizada por algunos autores, como un primer paso de gran ayuda para separar los factores conocidos de los desconocidos en la determinación de la inversión. La división a tal efecto era: a) inversión inducida, aquella parte de la inversión que resultaba de aumentos recientes en la demanda o en los beneficios; b) inversión autónoma, la parte determinada como consecuencia, entre otros, de los nuevos inventos, las expectativas, y las inversiones públicas fijas.

Asimismo, afirmaba que “cualquier teoría del desarrollo debía comenzar por una apreciación de las fuerzas determinantes de la inversión en los países subdesarrollados, especialmente cuando nos damos cuenta de que el ahorro no es, de ninguna manera, el único factor limitativo y de que puede ser bajo porque las inversiones son bajas en lugar de ocurrir lo contrario”<sup>41</sup>. Con tal propósito analizaba los factores que deberían ser tenidos en cuenta en la elaboración de una teoría del desarrollo para una economía no avanzada y que recogemos a continuación<sup>42</sup>: la capacidad para invertir y el efecto de complementariedad de la inversión.

#### *A. La capacidad para invertir*

La teoría del crecimiento relacionada con los países avanzados dirige la atención hacia la generación de ahorros, y la disponibilidad de oportunidades de inversión y su productividad, ya que se da por supuesto que la inversión ocurrirá automáticamente si el ahorro y las oportunidades de inversión se encuentran disponibles. Sin embargo, en las economías no avanzadas el desarrollo económico se ve frenado principalmente por el problema de canalizar los ahorros existentes o potenciales hacia las oportunidades productivas disponibles, es decir, por una escasez de la capacidad de tomar y llevar a cabo las decisiones de inversión. Dicha capacidad se adquiere y se incrementa fundamentalmente con la práctica.

---

<sup>41</sup> Hirschman (1970, p. 44).

En este sentido el capital exterior puede desempeñar dos papeles distintos en el proceso de desarrollo. En un primer momento, este capital exterior no se necesita tanto como capital en sí, sino porque trae consigo ciertas capacidades de promover nuevas empresas, de conseguir cooperación, de percibir nuevas oportunidades, y experiencia en sectores desarrollados. Se trata, en definitiva, de la mentalidad de crecimiento que, entre otras cosas, promueve la reinversión de los beneficios frente a la mentalidad de los capitalistas locales de no reinvertir y gastar las ganancias en consumo.

En una segunda fase, cuando ya se disponen de las capacidades de empresa y administración pero no del suficiente ahorro, el capital exterior se requiere como tal.

#### *B. El efecto de complementariedad de la inversión*

En el modelo de crecimiento de Harrod-Domar, la inversión actúa como generadora de ingresos y creadora de capacidad. Pero además de estos dos papeles, la inversión desempeña el de marcar la pauta para inversiones adicionales, debido a su efecto "contagioso". A esta característica, Hirschman la denominaba efecto de complementariedad de la inversión, y la explicaba en los siguientes términos: "Por lo general, se considera que el camino que va de la inversión a más inversión es bastante indirecto: la inversión aumenta la capacidad productiva y, si la economía se amplía de tal manera que hace un lugar a esta capacidad, el ingreso adicional basado en la capacidad incrementada tendrá como resultado más ahorro que, a su vez, permitirá un monto adicional de inversión. De la misma forma, de acuerdo con la doctrina de la inversión inducida, si la actividad inversionista se incrementa de un periodo a otro, surgirá una inversión inducida en las industrias de bienes de capital. Sin embargo, estas lucubraciones

---

<sup>42</sup> Hirschman (1970, pp. 45-53).

no explican el efecto directo de la inversión de un periodo sobre la del periodo siguiente<sup>43</sup>.

Concretamente, se refería a los *enlaces* o secuencias características de decisiones de inversión, que se producen en el curso de la industrialización o más generalmente del desarrollo económico<sup>44</sup>. Identificaba dos tipos de secuencias que generan presiones especiales favorecedoras de la inversión: enlaces hacia atrás y enlaces hacia adelante.

- a) Enlace hacia atrás es cuando una empresa industrial ya existente que confía inicialmente en importaciones, no solo para su equipamiento y maquinaria, sino también para muchos de sus medios de producción, genera presiones para la producción interna de dichos *inputs* y, finalmente, para una industria de bienes de capital nacional. Le denominación de enlace hacia atrás se debe a que el estímulo que promueve la ampliación de la inversión discurre en esa dirección, desde el producto terminado hacia las materias primas o semiprocesadas que se utilizan en la fabricación del producto, o hacia las máquinas que ayudan a producirlo.
- b) Los enlaces hacia adelante son estímulos que promueven la inversión en la dirección opuesta. Así, la existencia de una línea de producción dada A, que es un bien de demanda final o que se usa como *input* en la línea B, actúa como estímulo para el establecimiento de otra línea C, que también puede usar A como *input*.

Estos enlaces provocan presiones diferentes sobre la inversión, dependiendo de la dirección hacia adelante o hacia atrás. Los estímulos sobre la inversión de los enlaces hacia atrás proceden de un comportamiento empresarial normal ante los nuevos mercados disponibles de bienes intermedios. De hecho, las políticas estatales favorecen frecuentemente las inversiones de enlaces hacia atrás

---

<sup>43</sup> Hirschman (1970, p. 51).

con protección arancelaria, o créditos preferenciales de divisas, debido a las ventajas que proporcionan de ahorro de divisas y estructura industrial más integrada.

Por el contrario, las presiones en los enlaces hacia adelante proceden, fundamentalmente, de los productores ya establecidos al objeto de incrementar y diversificar el mercado de sus productos, no siendo probable que las políticas estatales estén particularmente interesadas en fomentar este tipo de enlaces.

En la teoría del crecimiento en economías avanzadas no se concede mucha importancia a estos enlaces, debido a que al existir una infinidad de mercancías en producción, las necesidades o las oportunidades que aparecen como consecuencia de inversiones adicionales solo provocan ajustes marginales en la producción en función de la capacidad ya existente. Por el contrario, como se comprobará seguidamente, en las economías de escaso desarrollo, estos procesos tienen una gran importancia en la determinación del campo de expansión económica.

Hasta este momento se han identificado los factores más importantes que han de tenerse en cuenta en un modelo de desarrollo. Así, la capacidad para invertir es una fuerza que por sí sola podría producir crecimiento constante, pero el desarrollo económico será más o menos rápido en función de la presencia de otras fuerzas: los enlaces. El objetivo siguiente será comprender cómo se pueden activar o frenar, respectivamente, estas fuerzas. En definitiva, construir una teoría de la estrategia de desarrollo.

La estrategia de desarrollo elaborada por Hirschman (1970, pp. 70-82) es la teoría del crecimiento desequilibrado. Esta teoría surge como crítica a la teoría del crecimiento equilibrado, según expresaba el propio autor en los siguientes términos: “Uno de los aspectos más curiosos de la teoría del crecimiento equilibrado es la forma en que combina una actitud derrotista sobre las aptitudes de las economías subdesarrolladas con las expectativas enteramente irreales sobre

---

<sup>44</sup> El concepto fue introducido por Hirschman (1970, pp. 125-136) en el capítulo 6, donde analizaba la “Interdependencia e Industrialización”.



sus capacidades creadoras. Por un lado, la idea de que la economía tradicional es un círculo cerrado se olvida de las abundantes pruebas históricas sobre la penetración gradual de la industria, que compite con éxito con los artesanos locales, y de los nuevos productos que primero se importan y más tarde son producidos en el interior. Tampoco tiene en cuenta que existen pruebas de que, sea para bien o para mal, algunos productos de la civilización industrial moderna se consideran lo suficientemente atractivos para que la gente deje de atesorar, restrinja su consumo tradicional, trabaje o produzca más para el mercado con el fin de poder adquirirlos. Pero por otro lado, ¿se espera que un pueblo que no puede hacer ninguna de estas cosas y que, por lo tanto, no está interesado en el cambio y se encuentra satisfecho con lo que tiene, reunirá la habilidad empresarial y administrativa suficiente para erigir al mismo tiempo una serie de industrias capaces de absorber la producción de cada una!. Esta es la principal crítica que quiero hacerle a la teoría del crecimiento equilibrado: su aplicación requiere precisamente montos enormes de aquellos recursos cuya oferta es muy limitada en los países subdesarrollados. En otras palabras, si un país pudiera aplicar la teoría del crecimiento equilibrado no estaría subdesarrollado”<sup>45</sup>.

Hirschman mantenía que las políticas de desarrollo para los países atrasados debían concentrarse en unos pocos sectores más que intentar hacer demasiado de una sola vez con recursos muy escasos. En su opinión, el crecimiento se comunica de los sectores dirigentes de la economía a los seguidores, de una industria a otra, y de una empresa a otra. El crecimiento experimentado entre dos momentos de tiempo diferentes es el resultado final de una serie de adelantos desiguales de un sector seguido por los otros sectores. A su vez, si estos sectores sobrepasan la meta están marcando la pauta para que sigan los adelantos en los demás. La ventaja de este tipo de crecimiento sobre el equilibrado, en el que toda la actividad se expande de acuerdo con lo que se expanden los demás, es que permite un amplio campo de actuación a las

---

<sup>45</sup> Hirschman (1970, pp. 60-61). Aunque la cita sea extensa, consideramos conveniente recogerla completa dada su elocuencia.

decisiones de inversión inducidas y, por tanto, economiza el principal recurso escaso, esto es, la capacidad de tomar decisiones de inversión.

En definitiva, su postura era que lejos del crecimiento equilibrado, lo que una economía debe perseguir es una estrategia de crecimiento desequilibrado, ya que una situación de desequilibrio pone en movimiento las fuerzas que impulsan la acción, y es acción lo que se necesita para obtener el desarrollo económico. Desarrollo que él concebía como una cadena de desequilibrios, donde los efectos de complementariedad (enlaces hacia adelante y hacia atrás) desempeñan un destacado papel. Lo expresaba con las siguientes palabras: "... desde nuestro punto de vista, la secuencia que nos aleja del equilibrio es precisamente el patrón ideal de desarrollo: cada paso en la secuencia está inducido por un desequilibrio previo y, a su vez, crea un nuevo desequilibrio que requiere un paso adicional. Esto se logra porque la expansión de la industria A produce economías externas para A, pero que se puede apropiar B, mientras que la expansión consiguiente de B trae consigo economías externas para B, pero subsecuentemente internas para A (o en este caso para C), etc. A cada paso, una industria se aprovecha de las economías externas creadas por una expansión previa y, al mismo tiempo crea nuevas economías externas que pueden explotar otros productores"<sup>46</sup>.

Como ya indicábamos, los efectos de complementariedad son de una gran importancia en las economías no avanzadas. La razón es que en una economía desarrollada la inversión adicional puede provocar ajustes en muchas industrias, pero que son pocos en relación con la capacidad existente; mientras que una economía subdesarrollada puede ser transformada como consecuencia de la inversión inducida por los efectos de complementariedad<sup>47</sup>. Por tanto, la esencia

---

<sup>46</sup> Hirschman (1970, p. 74). Con este razonamiento Hirschman se ajustaba a la definición de economía de escala externa de Scitovsky (1954), como interdependencia directa entre productores, y al realizarla en el contexto de los enlaces hacia adelante y hacia atrás que tienen lugar entre diferentes producciones industriales, se estaba refiriendo básicamente a las economías externas tecnológicas según la clasificación de Scitovsky, ya analizada en el capítulo anterior.

<sup>47</sup> El ejemplo aportado por Hirschman es la fabricación de cerveza que suele ser una de las primeras industrias que surgen en los países subdesarrollados, y que puede dar lugar a una cadena

de la estrategia de desarrollo estaría en llevar al máximo la toma de decisiones inducidas, dando prioridad a aquellos proyectos que tengan fuertes efectos de complementariedad de la inversión.

Sin embargo, este no debe ser el único criterio que debe tomarse en cuenta en la planificación de una economía. A menudo la decisión no consiste en promover la industria A o la industria B, sino en decidir cuál de ellas se creará primero. Al respecto, Hirschman (1970, pp. 83-89) opinaba que la secuencia de inversión más eficiente es la que minimice el tiempo necesario para crear ambas industrias: la secuencia AB será más eficiente que la BA si al seguir la primera, B se hace posible antes de lo que A lo hubiera sido de haberse escogido la otra secuencia.

Esta misma estrategia de secuencias también puede ser aplicada en la elección entre inversión en actividades directamente productivas y en capital social fijo (como infraestructuras, educación, etc.), ya que es erróneo suponer que las inversiones en capital social fijo deban preceder en todo caso al otro tipo de inversiones<sup>48</sup>.

La estrategia de crecimiento desequilibrado también tiene su aplicación en el terreno regional en la elección entre las dos siguientes alternativas: a) emplear todos los recursos de los que dispone una economía en la ejecución de proyectos dispersos por todo el territorio; b) esos mismos recursos utilizarlos solo en unos pocos puntos en la ejecución de proyectos de mayor envergadura. La respuesta de Hirschman (1970, p. 184), coincidiendo con Perroux, era muy clara: "No cabe duda que para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar y desarrollará dentro de sí uno o varios centros regionales de fuerza económica. Esta necesidad de surgimiento de puntos de crecimiento o polos de crecimiento durante el proceso de desarrollo significa que una desigualdad

---

de repercusiones como son: la producción de botellas, tapones y cajas, o la expansión del cultivo de la cebada.

<sup>48</sup> Hirschman (1970, pp. 89-103) analizó sobre varios ejemplos distintas situaciones que pueden presentarse al respecto.

interregional de crecimiento es una concomitante y una condición inevitable del crecimiento mismo. Así, en el sentido geográfico, el crecimiento es desequilibrado necesariamente”.

La clave de su estrategia es que el crecimiento de un punto provocará presiones, tensiones y coacción hacia el crecimiento de otros puntos. Sin embargo, reconocía la posibilidad de que estos desequilibrios entre unos puntos y otros se hicieran permanentes. Tal sería el caso en que la inversión se concentrara excesivamente en una o pocas ciudades, debido al hecho de que los inversores a menudo sobrevaloran las economías externas o ventajas de localización existentes en ellas, circunstancia que explicaba por motivos sociales y psicológicos, y resumía en la frase: “nada tiene tanto éxito como el éxito mismo”<sup>49</sup>. La inversión pública en otras zonas, por motivos de equidad y cohesión regional, corregiría esos desequilibrios.

#### 2.4.3. El polo de crecimiento como instrumento de desarrollo regional

En la concepción de polo de crecimiento de Perroux, como se recordará, se subrayaban las relaciones económicas que tenían lugar entre la industria motriz y el resto de las unidades productivas y sectores, así como el efecto sobre el crecimiento de la economía nacional. Es decir, Perroux consideraba en su análisis el espacio abstracto o económico, y solo como caso particular estudiaba los efectos del polo sobre un territorio delimitado. Otros autores, principalmente Myrdal (1957), Hirschman (1958) y Boudeville (1966), trasladaron al espacio geográfico el concepto de polo de crecimiento, haciendo referencia a la localización geográfica de la población y de las actividades económicas. El proceso seguido a tal efecto discurría por una serie de fases sucesivas: en primer lugar, la localización de un conjunto de industrias dinámicas en un espacio concreto; en segundo lugar, se establecen relaciones entre esa aglomeración de industrias y su localización en un área urbana; y, en tercer lugar, para la valoración

---

<sup>49</sup> Myrdal (1974, p. 23) había utilizado esa misma frase para sintetizar el proceso de causación acumulativa en sentido ascendente.

de resultados económicos, es decir, la valoración de los efectos del polo sobre el desarrollo económico, se debe tener en cuenta el efecto derrame sobre el *hinterland* (zona circundante o de influencia) y no sobre la totalidad de la economía.

En conexión con las principales implicaciones de la teoría del crecimiento desequilibrado para el desarrollo regional, se podría optar por la concentración de esfuerzos en unos puntos concretos del territorio con inversiones en industrias claves (polo), para contribuir al desarrollo de toda su zona circundante *hinterland* o región. De este modo, los polos de crecimiento fueron concebidos como instrumentos de desarrollo regional.

Veamos ahora en qué consiste un polo de crecimiento como instrumento de desarrollo regional, y sus principales implicaciones de política económica. A fin de hacer un planteamiento simple, señalamos, en primer lugar, como sus características más significativas las siguientes:

- 1º Una industria clave o motriz que forma el núcleo del polo de crecimiento, localizada de forma exógena (por azar, por decisión de la autoridad pública o por cualquier otra razón), dentro de una zona económicamente atrasada. Esta industria debe ser capaz de generar crecimiento dinámico en la economía, por lo que debe reunir una serie de características: nivel avanzado de tecnología y dirección, alto grado de concentración, y alta elasticidad-renta de la demanda de sus productos. En definitiva, las formas de la gran industria moderna según Perroux, o el sector “dirigente” al que aludía Hirschman.
- 2º La industria clave tiende a desarrollar *in situ* gran parte de los factores productivos y servicios que precisa. Aquí entran en juego los mecanismos inductores y movilizados de la estrategia de crecimiento desequilibrado analizados por Hirschman. Concretamente nos referimos a los enlaces hacia atrás. La industria clave provocará unos estímulos o presiones para la producción interna de muchos de los *inputs* que

necesita incorporar a su proceso productivo. Esto significa que además de la utilización de los recursos productivos de la zona (mano de obra, materias primas, recursos naturales, etc.), se crearán empresas cuyas producciones serán incorporadas como *inputs* (desde productos semielaborados, hasta maquinaria, servicios de reparación y mantenimiento, etc.) de la industria líder.

3° Y, por último, la producción de esta industria suele ser vendida en mercados distintos al de localización, es decir, exportaciones a otras regiones. Existe, por tanto, una clara conexión entre la teoría del polo de crecimiento y las de base de exportación, (por consiguiente con el modelo de Kaldor que incorporaba las exportaciones como un factor importante del crecimiento del *output* de una región), de forma que, el crecimiento de la renta de la región en la que se implanta el polo, vendrá explicado en gran parte por el crecimiento de sus exportaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la industria clave de un polo de crecimiento debe ser capaz de transmitir desarrollo económico a la zona circundante mediante el efecto derrame neto sobre el *hinterland*, definido como la diferencia entre los efectos difusión y polarización de Myrdal (1974, pp. 42-46) y Hirschman (1970, pp. 187-190). En el contexto de los polos de crecimiento como instrumentos de desarrollo regional, los efectos difusión y polarización se refieren, respectivamente, a los impactos favorables y desfavorables del polo sobre su *hinterland*<sup>50</sup>. Estos impactos pueden medirse en términos de su influencia sobre la renta per cápita y sobre la estructura productiva.

En este punto encontramos la más clara conexión entre el modelo de causación acumulativa de Myrdal, y la estrategia de crecimiento desequilibrado de Hirschman. Estos autores estaban de acuerdo con la existencia en torno a los polos de los efectos difusión y polarización, con una matización sobre los primeros. En

---

<sup>50</sup> Perroux, Boudeville y sus seguidores, aunque admitían la existencia de estos dos tipos de efectos, solo se referían a los efectos polarización que ya recogían el efecto neto, y que además preveían favorable con predominio de las fuerzas impulsoras.

opinión de Myrdal, los efectos difusión tenían lugar como consecuencia del proceso acumulativo de causación circular, mientras que Hirschman opinaba que se debían a los mecanismos inductores de la inversión, donde la complementariedad entre las actividades productivas del polo y de la zona que lo rodea es imprescindible para que se produzcan.

La mayor diferencia entre ambos autores se deriva de las respectivas conclusiones finales a las que llegaban. Myrdal era pesimista y opinaba que sería muy difícil contrarrestar los efectos polarización, consecuentemente, la expansión de una zona conduciría al estancamiento de otras. Por el contrario, Hirschman sostenía que transcurridos algunos años surgirían “fuerzas poderosas” que provocarían un punto de inflexión en los efectos polarización. En cualquier caso, Hirschman reconocía la necesidad de la intervención del Estado en el desarrollo económico de las zonas atrasadas mediante una política económica deliberada, a fin de corregir la situación en que los efectos polarización superaran a los de difusión.

Evidentemente la mayoría de los investigadores y planificadores, entre ellos los españoles, estaban más cerca de la posición de Hirschman. De lo contrario, no se hubieran llevado a la práctica los polos de crecimiento en numerosos países en las décadas sesenta y setenta.

Richardson (1986, pp. 130-133) explicaba el comportamiento de estos efectos a lo largo del tiempo, tal y como recogemos en los gráficos 3.2 y 3.3; y el efecto neto sobre el *hinterland* del polo a lo largo del tiempo, como se representa en el gráfico 3.4.

#### a) Efectos difusión.

Dentro de los efectos difusión, la transmisión de las innovaciones es un factor muy importante<sup>51</sup>, de forma que, puede considerarse el comportamiento de los efectos difusión análogo al de la transmisión de

---

<sup>51</sup> Como se recordará, para Perroux es la aparición de una industria innovadora la razón fundamental por la que se producen cambios estructurales en una economía, al difundir el crecimiento por los precios y flujos.

innovaciones, representándose, por tanto, como una función logística del tiempo. La teoría de la difusión de innovaciones recoge los mecanismos de transmisión de la información, el tiempo que se requiere para que los conocimientos se difundan, la resistencia inicial al cambio y, posteriormente, el agotamiento de oportunidades y la saturación cerca de la asíntota superior<sup>52</sup>. El comportamiento de los efectos difusión transcurre por las mismas fases (gráfico 3.2): un inicio lento, seguido de un crecimiento rápido (denominado “efecto rebaño”), y un proceso más lento asociado a la saturación. Estas tres fases pueden requerir una duración de décadas.

b) Efectos polarización.

A pesar de que se han desarrollado menos modelos técnicos de los efectos polarización, se puede predecir algo acerca de su comportamiento. En general, es conocida su tendencia a debilitarse a lo largo del tiempo. Richardson (1986, pp. 130-131) los estimaba como una función cuadrática (gráfico 3.3). En un momento inicial la polarización es fuerte y creciente, ya que los recursos productivos (de modo significativo el factor trabajo) se trasladan del *hinterland* al polo, pero no alcanzan el máximo hasta pasados unos años desde el momento de implantación de éste, debido a los plazos necesarios para que se realicen proyectos en el polo y al aumento gradual de las economías de aglomeración y urbanización. La tendencia a debilitarse a partir del máximo de polarización está justificada porque muchos de los efectos polarización se producen en un solo momento (en los primeros años del polo), como la migración selectiva de trabajadores jóvenes y mejores cualificados a la que se refería Myrdal, transferencia de ahorros, etc.

---

<sup>52</sup> Richardson (1977, pp. 95-109) y Richardson (1986, pp. 99-102).



GRÁFICO 3.2  
EFECTOS DIFUSIÓN

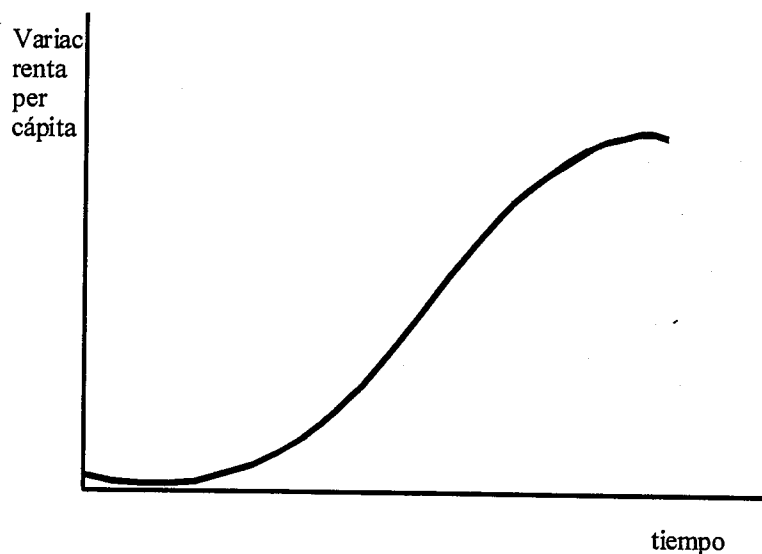
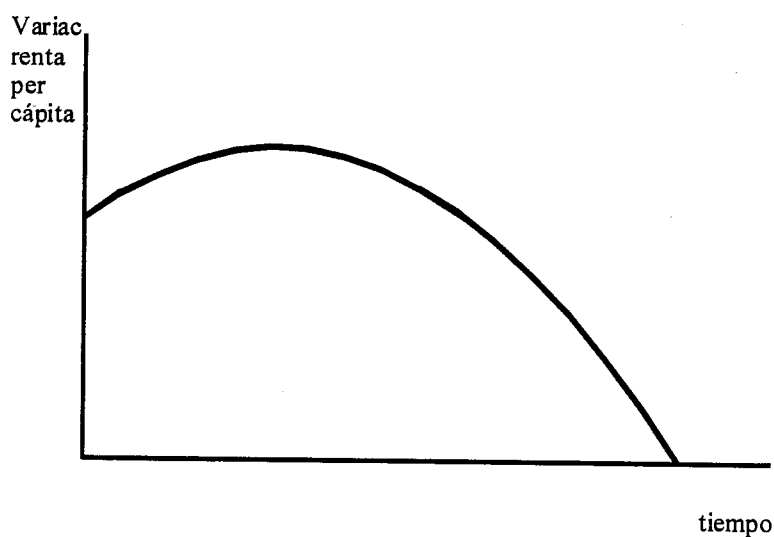


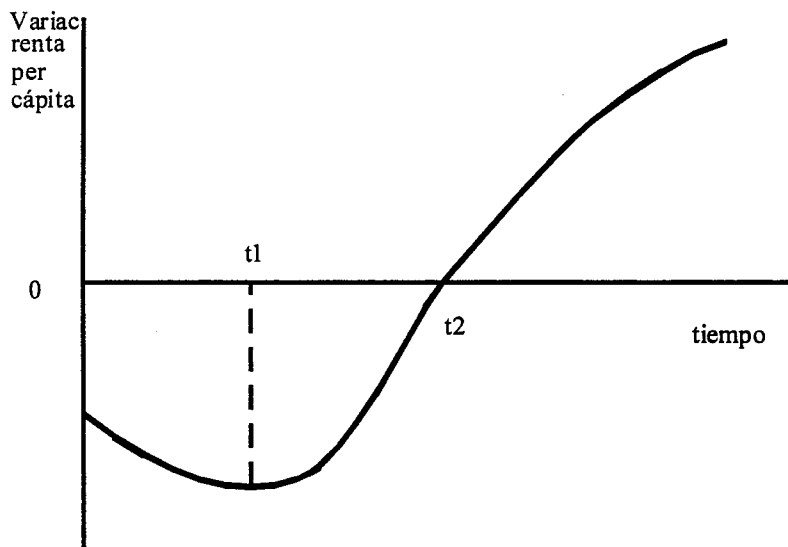
GRÁFICO 3.3  
EFECTOS POLARIZACIÓN



Restando verticalmente los efectos difusión y los de polarización se obtiene la función derrame neto. En principio, el comportamiento de esta función es diferente de un lugar a otro, dependiendo de múltiples causas: tamaño de los polos, contexto económico, social y político de la zona de implantación,

intensidad de las medidas adoptadas de promoción de los polos, etc. A pesar de esta dificultad para predecir el comportamiento de los efectos derrame neto, el gráfico 3.4 recoge, en opinión de Richardson (1986, p.132), una aproximación razonable.

GRÁFICO 3.4  
EFECTOS DERRAME NETO



Como se aprecia en el gráfico 3.4, la función derrame neto presenta diferentes comportamientos a lo largo del tiempo:

- En los primeros años (hasta  $t_2$ ) los efectos del polo sobre el desarrollo del *hinterland* son negativos, de forma que, si medimos estos efectos por la variación en la renta per cápita es previsible que en los primeros años de implantación del polo ésta sea más baja que antes del polo.
- En el momento  $t_1$  es cuando la renta cae más (momento en el que la polarización es máxima), pero a partir de ahí comienza a recuperarse año tras año, ya que la polarización comienza a decrecer y la difusión es creciente.

- A partir del momento  $t_2$  los efectos derrame neto son positivos, lo que significa que el polo de crecimiento está induciendo desarrollo en su *hinterland*, y la renta per cápita comienza a crecer por encima del valor que tenía en el momento de implantación del polo.

El resultado es que el desarrollo o aumento de renta será máximo en el punto o polo de crecimiento, y desde ahí se extenderá a su zona de influencia. El impacto del polo de crecimiento sobre el desarrollo de su *hinterland* será al principio negativo (habrá fuertes disparidades), y posteriormente tendrá efectos positivos. Pero estos efectos beneficiosos solo aparecerán a muy largo plazo. Richardson (1986, pp. 132-133) estimaba que el momento  $t_2$  no aparecería antes de quince años. Esto significa que este tipo de estrategia de planificación regional requiere un horizonte temporal a largo plazo, de quince a veinte y cinco años. Fuera de los límites de la zona de influencia las rentas quedarán estancadas. El resultado será un desequilibrio estructural en toda la región. Sin embargo, a nivel promedio la renta de la región será más alta.

### *2.5. Balance de la teoría de polos de crecimiento e implicaciones para la política de desarrollo regional*

La teoría de los polos de crecimiento expuesta nos permite deducir que, efectivamente, esta teoría consiguió conciliar los componentes microeconómicos y macroeconómicos, ya que parte de la localización en un punto concreto (polo) de una industria motriz, y analiza los flujos que se generan entre ese punto y su entorno, así como la influencia de esos flujos en el desarrollo económico de la región.

El concepto de polo de crecimiento, como instrumento de desarrollo regional, incorpora los elementos más importantes explicativos del desarrollo de una región, identificados por los diferentes modelos analizados en esta sección. De los modelos neoclásicos de crecimiento regional, además de su atención a los principios clásicos y a los factores de oferta, toma la importancia de la movilidad

espacial de los factores productivos en la evolución del *output* regional, aunque no compartan la idea de que el propio sistema económico, sin intervención pública, conduciría a la convergencia interregional en renta per cápita. Respecto a los modelos de causación acumulativa, el principal punto en común es la atención que prestan a los procesos acumulativos y de localización, de forma que, los efectos favorables y desfavorables que origina el polo sobre el crecimiento de su *hinterland* coinciden, respectivamente, con los efectos difusión y polarización identificados por Myrdal (1957). Sin embargo, ambas teorías predicen resultados contrarios respecto al efecto derrame neto sobre el *hinterland*. Asimismo, los modelos de causación acumulativa, junto con los de base de exportación, incorporan a la teoría de los polos la importancia de los factores de demanda en el desarrollo regional.

Existe coincidencia entre los diferentes modelos estudiados en considerar la industrialización como la mejor vía para difundir el desarrollo. Perroux (1964) se refería a la industria motriz que podría generar el desarrollo de otros sectores, especialmente de servicios; Hirschman al analizar el efecto de complementariedad de la inversión destacaba los enlaces que se producen en el curso de la industrialización, de modo que, también se desarrollarían empresas que suministrarán *inputs* a la industria motriz; y Kaldor (1970) fue muy concluyente al respecto, señalando la existencia de rendimientos crecientes de escala en el sector manufacturero, así, las regiones más industrializadas se encontrarían inmersas en un proceso acumulativo ascendente respecto a las regiones en las que el sector primario tuviera un mayor peso relativo.

Finalmente, el aspecto más importante por cuanto que define el marco estratégico en el que se sitúan los polos de crecimiento como instrumento de desarrollo regional es la teoría del crecimiento desequilibrado, introducida por Perroux (1955) y elaborada en mayor detalle por Hirschman (1958).

En cuanto a las implicaciones de política regional, la teoría de los polos de crecimiento no comparte las conclusiones de convergencia interregional de los modelos neoclásicos y, coincidiendo con la predicción de la teoría de causación

acumulativa, sostiene que las fuerzas del mercado por sí solas no contribuirán al desarrollo de las regiones más atrasadas. Por tanto, es necesaria la intervención del sector público para detener los procesos acumulativos adversos y estimular un cambio inicial favorable que desencadene el proceso acumulativo en sentido positivo.

La instalación de una industria motriz en una región menos favorecida, como polo de crecimiento, podría contribuir a su desarrollo económico. Para asegurar la eficacia de los polos de crecimiento en el proceso de difusión del desarrollo, habrá que fomentar en las regiones menos avanzadas la existencia de las ventajas de localización o las economías externas que generalmente poseen en mayor medida las regiones más desarrolladas, como son:

a) La red de comunicaciones.

El espacio frena la difusión, tanto el espacio físico como el económico. Es decir, cuanto mejor infraestructura de comunicaciones exista, el freno que la distancia representa en la transmisión de los efectos de difusión será menor. Asimismo, si las industrias del polo deben tener una clara vocación exportadora, será fundamental la existencia de infraestructura que facilite la venta de su *output* en mercados exteriores.

b) La estructura social y la actitud psicológica son decisivas en la propagación de una mentalidad de desarrollo y dinamismo por toda la zona.

Se trata de la polarización psicológica a la que se refería Perroux, o como señalaba Hirschman, la capacidad para tomar y llevar a cabo las decisiones de inversión. En este punto es muy importante la existencia de empresarios potenciales, capaces de asumir el riesgo inherente a la introducción de nuevas ideas y tecnologías.

c) Las economías de aglomeración.

Muy conectadas con los factores anteriores, las economías de aglomeración son fundamentales por el papel de atracción que ejercen

sobre el resto de componentes del proceso de desarrollo: empresas, empresarios, instituciones de investigación y desarrollo, trabajadores y lo que Richardson (1977, p. 109) denominaba la “élite innovadora” (tecnólogos, especialistas en investigación y desarrollo, y directivos).

Como instrumentos concebidos bajo la estrategia de crecimiento desequilibrado, los polos de crecimiento implican un papel activo del Estado, aunque su lógica favorece la intervención descentralizada. Un gobierno que siga una estrategia de crecimiento desequilibrado se abstendrá de llevar a cabo una centralización coordinada de todas las inversiones individuales (que implicaba el crecimiento equilibrado), pero esto no significa que confíe el desarrollo de una región al libre juego de las fuerzas del mercado. Para ello, su principal objetivo será fomentar el crecimiento en los sectores que generen mecanismos inductores de inversión, lo que requerirá revisiones a medida que el proceso evolucione. Así, la decisión crucial será determinar qué sectores fomentar, decisión que precisará mucha información, aunque no tanta como en el crecimiento equilibrado.

En definitiva, bajo la estrategia de los polos de crecimiento las acciones de política regional para promover el desarrollo económico de las regiones atrasadas pueden ser:

- a) Desarrollar las infraestructuras de las zonas menos favorecidas a fin de crear economías externas.
- b) Realizar inversiones directas mediante empresas estatales, ya que, en combinación con las inversiones públicas en infraestructuras, pueden atraer a las regiones menos avanzadas las industrias privadas y actividades de servicios. De este modo, se obtendrían todas las ventajas del efecto de complementariedad de la inversión según explicaba Hirschman.
- c) Conceder incentivos a la inversión, como subvenciones o préstamos preferenciales, para promover la localización de industrias, especialmente exportadoras y manufactureras como concluía Kaldor, y

- en cualquier caso, industrias dinámicas (alta elasticidad-renta de la demanda de sus productos y con alto nivel tecnológico).
- d) Reducir impuestos y suministrar bienes públicos a las regiones que se encuentren inmersas en un proceso acumulativo adverso.

### **3. La política regional en Andalucía en el periodo 1964-1975**

#### *3.1. El contexto económico al inicio de los sesenta*

La autarquía económica había conducido al país a una situación difícil en la década de los cincuenta, según se analizó en los capítulos anteriores. En 1953 se firmaron Convenios Económicos con los Estados Unidos que, además de ser el primer contacto económico con el exterior desde la guerra civil, permitieron importaciones de algunas materias primas indispensables para la industria. De este modo, se iniciaba una fase de expansión que también contribuiría a aumentar los desequilibrios de la economía española.

Para Varela (1990, pp. 44-45) esos desequilibrios fueron motivados por la elevación de precios a partir de 1953 y, fundamentalmente, por las subidas salariales de 1957 que no pudieron ser compensadas por la intervención total del comercio exterior, la utilización abusiva de los cambios diferenciales y otras medidas dirigistas.

Las consecuencias fueron una fuerte disminución de reservas exteriores, que casi desaparecieron, y una ostensible depreciación de la peseta en los mercados internacionales. En definitiva, el modelo autárquico daba muestras de agotamiento y se imponía un cambio. Sin embargo, este cambio era temido en algunos sectores, ya que se pensaba que a la liberalización económica seguiría la liberalización política.

A pesar de estas resistencias, el cambio se produjo. En opinión de Varela (1990, p. 45) “el sentimiento de que era conveniente un cambio, y que además era posible, se fue extendiendo por el país, y fue penetrando (en un proceso desde

luego lento) en la Administración y en la política hasta crear un ambiente de alguna manera favorable a dicho cambio, incluso en una parte del Gobierno, e incluso (me atrevo a decir, aunque no pueda demostrarse) en el jefe del Estado, que percibía, por primera vez, desde 1939, la posibilidad de salir del aislamiento”.

Otra circunstancia a tener en cuenta en el mismo sentido fue la incorporación a partir de 1951 a diversos puestos de la Administración económica española, sobre todo en los Ministerios de Hacienda y de Comercio, de los primeros licenciados en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas que habían recibido una formación que poco tenía que ver con las ideas económicas del Régimen.

El resultado de todo ello fue que en los últimos años de la década de los cincuenta, la economía española comenzó a abandonar algunas de las rigideces que había tenido en la década anterior, sobre todo a raíz del cambio de gobierno de 27 de febrero de 1957. Así, a partir de ese mismo año el Gobierno español consiguió sus primeros éxitos en la apertura exterior con el ingreso en el FMI y en el Banco Mundial (BIRD), con la aprobación el 20 de julio de 1959 del Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959-1961<sup>53</sup>.

Los objetivos fundamentales del Plan de Estabilización consistían en lograr una continuidad del desarrollo y facilitar la integración de la economía española en la internacional, comenzando por la CEE. Para ello, las medidas inmediatas iban dirigidas a conseguir<sup>54</sup>: el equilibrio interno de los precios, reduciendo la inflación con políticas monetarias y fiscales restrictivas; liberalizar el comercio exterior y conseguir la convertibilidad de la peseta para facilitar los intercambios internacionales; liberalizar la actividad económica interna<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> *Vid.* González (1979, pp. 193-196) donde se explica todo el proceso de toma de contacto y reuniones entre los miembros de los organismos internacionales, ministros y técnicos del Gobierno español, que condujeron a un programa para la normalización de la economía española.

<sup>54</sup> *Vid.* Fuentes Quintana (1990, pp. 7-9), y también Información Comercial Española (1959).

<sup>55</sup> Para su puesta en práctica se contaba con una ayuda extranjera de 544 millones de dólares del FMI, de la banca privada norteamericana, de gobiernos europeos de la OCDE y del gobierno de los Estados Unidos (González, 1979, pp. 196-197).



Durante el primer año de vigencia, el Plan tuvo unos efectos depresivos sobre la economía, ya que lo que se buscaba era su saneamiento: disminuir la inflación y reasignar los recursos del consumo a la inversión y a la exportación. Pero “los resultados del Plan de 1959 fueron excelentes y además se produjeron rápidamente. Además de alcanzar los objetivos propuestos, entre sus resultados más destacables está el haber supuesto el inicio de la incorporación efectiva de España a los Organismos Económicos Internacionales de los que tanto tiempo había estado ausente”<sup>56</sup>.

El Plan de Estabilización debía ser seguido de un Plan de Desarrollo. Por ello, el Gobierno español solicitó en 1961 un informe sobre la economía española al Banco Mundial (BIRD), con la confianza de que este informe le ayudara a la preparación de un plan de desarrollo económico a largo plazo, para la expansión y modernización de la economía española y, por tanto, la elevación del nivel de vida. El Banco Mundial realizó su encargo y el “Informe sobre la economía española” fue publicado en septiembre de 1962.

Los objetivos de la política económica señalados por el Gobierno español y con los que estaba de acuerdo el Informe del Banco Mundial eran<sup>57</sup>: impulsar un alto ritmo de crecimiento; basar el desarrollo económico en el comercio exterior; limitar la actividad inversora del sector público a sus sectores típicos y privativos, salvo casos especiales; fomentar la competencia; mantener la estabilidad; y lograr una utilización óptima del ahorro.

Se destacaban dos hechos que podían ser excepciones a la orientación general de la política económica: el problema del subempleo y las disparidades económicas interregionales. De dos formas se pueden resolver los problemas de atraso de algunas zonas o regiones: con programas concretos de desarrollo de esas zonas, o esperando que su desarrollo derive del general del país. La opinión del Informe al respecto era clara: “el camino más eficaz consistiría en mantener un

---

<sup>56</sup> Varela (1990, p. 53).

<sup>57</sup> BIRD (1962), e Información Comercial Española (1962) donde se recoge una síntesis del Informe del Banco Mundial y se analiza su contenido.

alto ritmo de desarrollo económico nacional, al mismo tiempo que se facilitaba la movilidad del trabajo y capital. Las inversiones directamente dirigidas a resolver los problemas del empleo o de las diferencias interregionales de renta podían conducir a retardar la solución de estos problemas, cuando supusieran un grave sacrificio de economicidad en la utilización de los recursos productivos<sup>58</sup>". Es decir, se concedía prioridad al crecimiento económico a nivel agregado, y el desarrollo regional debía subordinarse a él.

Otro aspecto sobre el que insistía el Informe era la racionalidad económica, tanto en las actividades privadas como en las públicas. Para ello, se aconsejaba el fomento de la competencia, dejando que el mercado, por medio de la fijación de precios, asignara los recursos productivos de la economía. El sector público también debía realizar un uso eficiente de sus recursos, estudiando rigurosamente sus inversiones, y limitando el número de proyectos en realización, con vistas a su más pronta terminación. Esto es, se recomendaba economicidad en las inversiones públicas.

En definitiva, en una primera fase, el Plan de Estabilización y posteriormente el Informe del Banco Mundial, significaron el abandono de los mecanismos intervencionistas del Gobierno en todos los sectores de la economía y el final del aislamiento. En el aspecto teórico se pasó de los planteamientos de autarquía e intervencionismo (erróneamente justificados con la teoría keynesiana, como ya se analizó en un capítulo anterior) a los principios clásicos recuperados por los modelos neoclásicos, especialmente a partir de la contribución de Solow, como ya se ha estudiado en el epígrafe anterior. Bajo este nuevo enfoque, el mercado asigna eficientemente los recursos productivos y debe fijar los precios, el comercio exterior tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico, y la variable clave de decisión para el crecimiento es la relación capital/trabajo.

La principal recomendación de política económica en el nuevo marco teórico era restringir la intervención del sector público en la economía, de modo

---

<sup>58</sup> Información Comercial Española (1962, p. 42).

que, su actuación debía limitarse a garantizar todas las condiciones para que funcionara una economía de mercado, ya que, en el caso de desequilibrio o perturbación el propio sistema económico reaccionaría alcanzando el equilibrio (tasa de crecimiento económico del estado estacionario).

En el plano regional, las indicaciones del modelo neoclásico eran muy claras: se debía favorecer la libre movilidad espacial de los factores productivos, trabajo y capital, porque así se alcanzarían las relaciones capital/trabajo adecuadas en cada una de las economías regionales, corrigiendo las desigualdades en renta per cápita interregionales.

De acuerdo a estos planteamientos teóricos, el Informe del Banco Mundial propuso una *planificación indicativa* para la elaboración de un Plan de Desarrollo en España. Siguiendo el modelo francés (que tuvo su génesis en el Plan Monnet de Reconstrucción Nacional de 1946) se pretendía concertar la actuación del sector privado y del sector público para alcanzar una determinada tasa de crecimiento. Es decir, los empresarios debían tomar libremente las decisiones de inversión, pero conociendo la política económica que iba a seguir el Gobierno (medidas tributarias, controles aduaneros, etc.). Un plan indicativo significaba, por tanto, que el sector público debía abstenerse de fijar objetivos de producción en los diferentes sectores, y de regular todos los aspectos de la vida económica del país; en definitiva, la libre iniciativa inversora del sector privado<sup>59</sup>.

### *3.2. Los Planes de Desarrollo Económico Social y la política regional*

#### *3.2.1. La política regional en los Planes de Desarrollo*

Antes de la publicación del Informe del Banco Mundial en febrero de 1962, se creó el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo, que ocupó Laureano López Rodó, con la misión específica de impulsar y coordinar la elaboración de un

---

<sup>59</sup> Como explicaba García Santacruz (1987, pp. 51-53), ex-Director General de Coordinación de Planes del Ministerio de Economía y Hacienda, este tipo de planificación es obligatoria únicamente para el sector público, indicativa para el sector privado, concertada mediante un acuerdo con las distintas fuerzas económicas y sociales, y complementaria del mercado.

plan nacional, vigilar su ejecución, e informar y proponer medidas de coordinación para que se alcanzasen los fines propuestos<sup>60</sup>. De este modo, se iniciaba en España una nueva etapa en lo que se refiere a planificación económica, hasta el momento limitada a la confección de programas de inversiones, y se abrían perspectivas interesantes en el plano regional. En este sentido existían grandes expectativas, ya que se confiaba que en el Plan nacional se integraran también unos planes específicos de desarrollo regional, superándose la etapa de planificación anterior de planes limitados al ámbito provincial<sup>61</sup>. Así, para el caso de Andalucía, Capelo Martínez (1963, pp. 255-268) en uno de los primeros estudios serios sobre desarrollo económico en España, defendía la necesidad de un programa específico para la región, en el que se contemplara la acción directa del Estado mediante empresas públicas para contribuir a su industrialización; la constitución de un número reducido de polos de crecimiento en zonas previamente determinadas, en los que con una planificación descentralizada se crearan las economías externas necesarias para la industrialización; y, por último, se contemplaran también incentivos e inversiones en el sector servicios, especialmente con vistas a la expansión turística de la región.

La Comisaría del Plan de Desarrollo, dependiente de la Presidencia del Gobierno, era el órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos encargado de la elaboración, ejecución y coordinación de los Planes. Para ello, los diversos Departamentos ministeriales debían facilitar toda la información que les solicitase la Comisaría, a fin de tener exacto conocimiento de la marcha de las distintas obras públicas y de la ejecución del Plan<sup>62</sup>. Hasta su desaparición en junio de 1973 con la reorganización del Gobierno, entraron en vigor tres Planes cuatrienales. Su sucesor fue el Ministerio de Planificación del

---

<sup>60</sup> Decreto de 1 de febrero de 1962.

<sup>61</sup> En Martín Lobo (1965a y 1968) se recogían ejemplos de divisiones regionales en distintos países, y se defendía la necesidad de delimitar regiones "socioeconómicas" en España que debían constituir el marco de programas especiales de desarrollo, y proyecciones del Plan de Desarrollo a nivel nacional.

<sup>62</sup> Ley 194/1963 de 28 de diciembre, artículo 3.

Desarrollo, que tenía autonomía legal y estaba desligado de la Presidencia del Gobierno. Este Ministerio elaboró el IV Plan de Desarrollo 1976-1979, que no llegó a entrar en vigor. La principal diferencia entre estos dos organismos era que la Comisaría tenía una estructura predominantemente sectorial, mientras que el Ministerio de Planificación estaba organizado según líneas funcionales, y dividido en Direcciones Generales de Planificación Económica, Planificación Social y Planificación Territorial, pretendiendo reflejar una mayor preocupación por los objetivos de equidad.

Por la Ley 194/1963 de 28 de diciembre se aprobó el *I Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-1967*. Concebido en la misma línea de planes de desarrollo de otros países<sup>63</sup>, fijaba como objetivos fundamentales elevar el nivel de vida de todos los españoles dentro de las exigencias de la justicia social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y de la dignidad de la persona.

En cuanto a crecimiento del PNB, se marcaba el objetivo del 6 por 100 anual acumulativo, superior al registrado en España en el periodo 1954-1962 y más elevado que el de la mayoría de países europeos, fijado a partir de las previsiones de otras variables como: productividad, población activa, gasto del sector público, formación bruta de capital, ahorro exterior, importaciones y exportaciones.

Como directrices de la política de desarrollo se volvía a destacar el carácter indicativo que tenía para el sector privado, y se insistía en algunos factores importantes para la realización del Plan, como disciplina de las empresas nacionales, perfeccionamiento de las estadísticas, mejora agraria, reestructuración de la industria y expansión de las exportaciones.

En la política de desarrollo regional del I Plan tuvo gran influencia la concepción neoclásica del Informe sobre la economía española de 1962 del Banco

---

<sup>63</sup> Vid. Pescatore (1965), Presidente de la Cassa per il Messogiorno (organismo encargado de la planificación de las actuaciones en el Mediodía italiano), donde realizaba una comparación entre el I Plan de Desarrollo Económico y Social de España y los Planes de Desarrollo de la Cassa per il Messogiorno.

Mundial. El desarrollo regional aparecía subordinado al más rápido crecimiento agregado, y se señalaba la necesidad de adoptar medidas para favorecer la movilidad del capital y del trabajo, si bien hay que señalar que la movilidad del trabajo a la que se refería el I Plan era una movilidad funcional y no espacial, de modo que, se pretendía evitar los movimientos migratorios, tanto internos como externos, creando mejores condiciones de vida para los trabajadores. En opinión de Richardson (1976, p. 120), esta estrategia de desarrollo pasivo basada en las transferencias intersectoriales de trabajo de los sectores de baja productividad a los de alta productividad, era esencialmente no intervencionista, y dejaba poco campo de acción al frente regional, especialmente desde el punto de vista de los objetivos de equidad.

Sin embargo, habría que señalar que el Plan prestaba una mayor atención a la equidad que el Informe del Banco Mundial, dedicando el apartado octavo al desarrollo regional en el que se reconocían las diferencias de nivel económico y social que existían entre las provincias españolas<sup>64</sup>. Así, las regiones españolas eran clasificadas en desarrolladas (el Norte, Cataluña, Levante y las Islas Baleares), y en insuficientemente desarrolladas (Galicia, los Valles del Duero y del Ebro, el Centro, Andalucía y Canarias). También, era más beligerante respecto al desarrollo regional, ya que planteaba la posibilidad de elegir entre dos técnicas distintas para acelerar el desarrollo en las zonas atrasadas: establecer un crecimiento armónico de la economía en esas zonas, o bien introducir nuevos factores capaces de desencadenar por sí mismos una rápida evolución. La estrategia elegida fue la segunda, concentrando la acción regional en la creación de polos de crecimiento industrial en las zonas de más bajo nivel de renta, que contarán con cierta potencialidad de desarrollo a fin de reducir todo lo posible la cantidad de recursos necesarios.

---

<sup>64</sup> Las grandes expectativas que despertó el I Plan en cuanto al desarrollo regional fueron recogidas por Martín Lobo (1965b), donde explicaba el ambiente existente en torno al desarrollo regional durante todo el periodo de gestación del Plan.

Esto significa que el I Plan de Desarrollo español, al igual que los planes de desarrollo de países de nuestro entorno, adoptó una formalización en la que se adecuaban dos modelos diferentes de desarrollo económico<sup>65</sup>. Por un lado, la concepción neoclásica sugerida por el Informe del Banco Mundial, según la cual el desarrollo económico se alcanzaría con la supresión de todos los obstáculos a la libre competencia, de forma que, el desarrollo de las zonas menos favorecidas se alcanzaría automáticamente mediante la difusión del crecimiento económico general. Pero a la vez, los responsables de su elaboración no confiaron solo en esta línea de pensamiento como vía de desarrollo de las regiones más atrasadas y propusieron la creación de polos de crecimiento. Así, frente a la libre movilidad de factores productivos del modelo neoclásico, la política de polos de crecimiento del I Plan implicaba la movilización del capital a zonas donde existían recursos naturales y fuerza laboral ociosa (cedida por la modernización de la agricultura, o por el aumento demográfico) que pudieran contribuir a su transformación productiva en el mismo emplazamiento, evitando que esa población abandonara su territorio. Como se ha analizado, la instalación de una o varias industrias motrices en una región, debido a los efectos difusión, generaría desarrollo económico en toda su zona circundante. De este modo, se contribuiría al desarrollo económico de la región y a la disminución de las disparidades en renta per cápita entre las diferentes regiones españolas.

Es decir, de nuevo se elegía la industrialización, con medidas de localización industrial, como la vía más rápida y eficaz de desarrollo regional. La elección de empresas motrices industriales se justificaba por las tres razones siguientes<sup>66</sup>: en primer lugar, la mejora de las estructuras agrarias se enfrentaba a problemas económicos institucionales importantes, como eran la estructura de la propiedad, la menor retribución media del trabajo en la agricultura, y su carácter relativamente inamovible en el espacio, ya que no todo el suelo es igualmente apto

---

<sup>65</sup> Vid. Di Nardi (1965) donde se analiza la orientación de la política regional de la CEE en el momento en que estaba integrada por los seis países fundadores.

<sup>66</sup> Clusa (1977, p. 108).

para la agricultura; en segundo lugar, las actividades de comercio y servicios están siempre fuertemente ligadas si no con actividades de consumo con actividades industriales, y de ahí que su tamaño e importancia en un área estén determinadas tanto por su nivel de renta como por la estructura industrial; y, por último, el empleo en actividades industriales era creciente, sobre todo en países con niveles intermedios de desarrollo, en donde la industria estaba produciendo bienes más necesarios para esa etapa.

La explicación que el Plan aportaba sobre la elección de polos de crecimiento como instrumento de desarrollo regional era que “la técnica de polos de crecimiento establece desde el punto de vista territorial una acción propulsora de factores dinámicos al construir núcleos de condensación de desarrollo económico, capaces de estructurar toda una zona circundante y de influir posteriormente en su desarrollo general. Su acción se concentra en aquellos puntos que ofrecen las mejores condiciones previsibles desde el punto de vista de la localización industrial en sentido estricto y que ejercen una acción beneficiosa sobre amplias zonas territoriales”<sup>67</sup>.

El I Plan distinguía entre polos de desarrollo y de promoción debido a las distintas bases de partida de los núcleos analizados, con mecanismos de incentivación diferenciados en función del grado de dificultad o desmotivación de cada uno de ellos. Así, los polos de promoción industrial se situarían en poblaciones en las que prácticamente no existiera industria, pero dispusieran de recursos naturales y humanos suficientes para convertirse en importantes núcleos de industrialización mediante una más intensa ayuda del Estado; y los polos de desarrollo industrial se situarían en poblaciones en las que, existiendo una actividad industrial apreciable, no hubiesen alcanzado el nivel de las zonas industrializadas del país y, al mismo tiempo, estuvieran localizadas en regiones de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y con fuerte emigración.

---

<sup>67</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1963, p. 150).



Para decidir el emplazamiento de los polos, la Comisaría del Plan en 1962 delimitó siete regiones en el territorio español<sup>68</sup>, y a partir de estudios realizados por consultoras internacionales y españolas, en el I Plan de Desarrollo se crearon siete polos en: Burgos, Huelva, La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza. Los polos de Burgos y Huelva eran de promoción, y los cinco restantes de desarrollo. Todos ellos en regiones insuficientemente desarrolladas, y con una duración inicial prevista de cinco años prorrogable cuando las circunstancias así lo aconsejaran por otro periodo no superior a cinco años. El número máximo de polos existente en todo momento estuvo limitado a siete debido a la escasez de recursos disponibles.

Este instrumento de desarrollo regional, utilizado desde el I Plan hasta el III Plan, no había sido sugerido por el Banco Mundial. De hecho, la Misión del Banco Mundial aconsejó precaución en la creación de polos, recomendando su limitación a áreas con auténticas perspectivas de desarrollo<sup>69</sup>.

Además de los polos, el I Plan recogía también la creación de polígonos industriales que gozarían de los beneficios de las industrias de interés preferente y mayor facilidad en el acceso al crédito oficial. Éstos podían ser de tres categorías diferentes:

1º Polígonos enclavados en los polos.

2º Polígonos de descongestión, en localidades cercanas a las zonas que ya habían alcanzado un excesivo grado de concentración industrial como Madrid.

---

<sup>68</sup> Galicia, que comprendía las cuatro provincias gallegas; Noroeste, con las provincias de Cáceres, Salamanca, Zamora, Valladolid, Palencia y León; Aragón y Rioja, que reunía las provincias de Zaragoza, Logroño, Teruel, Huesca, sur de Navarra y Soria; La Mancha, que comprendía Toledo, Ciudad Real, Albacete, Cuenca y Guadalajara; Andalucía Oriental, con Granada, Málaga, Almería y Murcia; Andalucía Occidental, con Jaén, Córdoba, Sevilla, Cádiz y Huelva; y Castilla, con Burgos, Segovia y Avila.

<sup>69</sup> *Vid.* Burns (1965, pp. 800-801). En este trabajo Burns analizaba las propuestas del I Plan de Desarrollo español, fundamentalmente en comparación con el texto del Informe del Banco Mundial sobre la economía española de 1962.

3º Polígonos de nueva creación, en aquellas zonas de bajo nivel de renta que, sin reunir las condiciones necesarias para crear en ellas polos, se estimasen adecuadas para el establecimiento de polígonos industriales

Los programas ya existentes (Plan Badajoz de 1952, Plan Jaén de 1953) prosiguieron durante el I Plan y se pusieron en marcha otras actuaciones específicas de carácter sectorial, dirigidas a transformar la estructura económica y acelerar el desarrollo económico de las zonas más atrasadas. Tales fueron las acciones en el Campo de Gibraltar, Tierra de Campos e Islas Canarias, a las que nos referimos de forma resumida a continuación:

a) Por Decreto 3223/1965 de 28 de octubre se aprobó un programa de medidas para el desarrollo económico y social del área del Campo de Gibraltar. Los municipios incluidos eran: Algeciras, Los Barrios, Castellar, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa. Se trataba de un programa integral que contenía estímulos al desarrollo industrial, mejoras en los puertos, renovación de la flota pesquera, reorganización del sector agrario, y un plan de inversiones sociales (construcción de viviendas, servicios sanitarios, escuelas, etc.). Meses más tarde, por el Decreto 1325/1966 de 28 de mayo se declaró zona preferente de localización industrial el área comprendida en el programa del Campo de Gibraltar.

La figura de las zonas de preferente localización industrial tenía su origen en la Ley 152 de 2 de diciembre de 1963 de protección y fomento de la industria nacional, que derogaba la anterior Ley de 24 de octubre de 1939 sobre industrias de interés preferente. Se trataba de un instrumento para el fomento de aquellos sectores industriales que el Gobierno consideraba oportuno proteger y fomentar, de acuerdo con los objetivos económicos y sociales establecidos en cada momento. Además, en el artículo 4 de la Ley 152/1963 se recogía la posibilidad de declarar zona de preferente localización industrial una determinada zona

geográfica, a propuesta de los Ministerios de Industria o Agricultura. De modo que, las empresas instaladas en las zonas de preferente localización industrial gozaron exactamente de los mismos beneficios que los polos de desarrollo<sup>70</sup>.

- b) El Plan de la comarca Tierra de Campos fue aprobado por el Decreto 2755/1965 de 23 de septiembre, con una duración prevista de seis años. En la línea de acción agraria propuesto por el I Plan, buscaba el desarrollo de la comarca mediante la transformación en regadío, concentración parcelaria, conservación de suelos, repoblación forestal, lucha contra las plagas, política ganadera, educación técnica y subvenciones a los agricultores.
- c) La Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional y el apoyo del crédito oficial, fueron medidas para incentivar la iniciativa privada en el sector turismo, para contribuir al desarrollo de las zonas del Sudeste peninsular y de las Islas Canarias. Aunque el Plan para las Islas Canarias concentró su actuación en el sector turismo, también contempló actuaciones en los sectores de agricultura y pesca, y mejoras en las infraestructuras de comunicación.

Debido a la devaluación de la peseta de noviembre de 1967 hubo de someterse a revisión los cálculos iniciales, lo que condujo a una prórroga del I Plan hasta que en 1969 se dio paso al *II Plan de Desarrollo Económico Social, 1969-1971*<sup>71</sup>. El objetivo principal del nuevo Plan seguía siendo la elevación de la tasa de crecimiento nacional, si bien se aprecian algunos cambios de filosofía, prestando mayor atención a los problemas de distribución. La razón fundamental de este cambio es que a pesar de la puesta en práctica del I Plan y de las acciones de desarrollo regional, como los polos, la actividad económica, el empleo y la población se había concentrado en las regiones que partían de las posiciones de

---

<sup>70</sup> Ley 152 de 1963, artículo 3.

<sup>71</sup> Decreto de la Presidencia del Gobierno 240/1969 de 21 de febrero.

mayor desarrollo. El principal efecto de esta concentración fue un desequilibrio territorial provocado por el éxodo rural hacia las áreas urbanas del país, e incluso al exterior. De forma que, en las ciudades de acogida se estaban produciendo graves problemas de congestión, mientras que las zonas rurales se estaban empobreciendo más<sup>72</sup>.

El II Plan supuso la continuación de la política de polos de crecimiento como instrumento de desarrollo regional. Así, se prorrogaron los existentes (llamados de primera generación), y los de Huelva y Burgos pasaron a ser de desarrollo. Además, se crearon cinco nuevos polos de desarrollo en Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño y Villagarcía de Arosa. Estos polos, también llamados de segunda generación, tenían una duración inicial prevista de diez años, con la intención de dejar más margen de tiempo para la formación de condiciones y clima económicos que resultaran atractivos para los inversores. En 1976, los polos de Granada y Córdoba fueron transformados en polos de promoción, a fin de incrementar las ventajas ofrecidas. El cuadro 3.1 recoge las fechas de entrada en vigor y terminación de todos los polos creados en España. En él se aprecia como en todo momento el número máximo de polos vigente era siete, ya que la extinción de uno daba paso al inicio de otro.

Para hacer más eficientes los Planes Badajoz y Jaén, el II Plan proponía aplicar una mayor selectividad en las inversiones, y se sugirieron nuevas estrategias para el desarrollo regional, que en su mayoría no pasaron de ser meras afirmaciones:

- Estimular la fusión y jerarquización de los núcleos vecinales, consolidando las cabezas de comarca y fomentando la creación de

---

<sup>72</sup> Furones Ferrero (1968, pp. 30-33) aportaba información sobre el cambio brusco que se había producido en España en cuanto a la distribución de la población según la zona de residencia, y sobre la migración. Si en 1950 la población que residía en el área rural representaba el 39 por 100 de la población total española, esta cifra disminuyó hasta el 15 por 100 en 1960, previéndose una disminución aún mayor para 1965, ya que, las migraciones en esos cinco años habían ascendido a 2.593.025 personas.

servicios públicos comunes, todo ello en orden a corregir los problemas existentes de ordenación del territorio.

- Fomentar la participación de las Corporaciones Provinciales y Municipales, y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en el proceso de desarrollo regional.
- Promover el desarrollo de los tres sectores productivos en las regiones más atrasadas. La agricultura con programas de colonización, mejora ganadera, industrialización y consumo de productos del campo, etc. La industria además de con los polos, con la Ley de Preferente Localización Industrial. Los servicios, con la difusión de centros de enseñanza y con la declaración de zonas de preferente interés turístico.
- Propiciar la descongestión de las principales áreas metropolitanas.
- Al considerar que el ámbito provincial era demasiado pequeño, se apuntaba la conveniencia de delimitar zonas de promoción regional, en función de las posibilidades de explotación conjunta de áreas económicamente uniformes, y suficientemente amplias.
- Se distinguían cuatro tipos de provincias: provincias rurales, provincias predominantemente rurales pero con una densidad de población razonable y una red urbana embrionaria o incompleta, provincias con una agricultura próspera y un nivel moderado de desarrollo industrial, y provincias urbanas con concentraciones industriales importantes.

El *III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975*, aprobado en mayo de 1972, recogía como directrices generales las siguientes: primacía de lo social, selectividad de las inversiones, competitividad del sistema, mayor rigor en la asignación de recursos, fortalecimiento del mercado, eliminación de la interferencia de los precios políticos e integración económica con Europa. Esta última era la única novedad con respecto a los anteriores planes.

En cuanto a política de desarrollo regional, el *III Plan* trató de integrar la política regional dentro de una estructura de planificación nacional y sectorial para

conseguir una eficaz vertebración del territorio. Para ello, se estableció una jerarquía urbana de las ciudades españolas, de acuerdo con una distribución racional de la población, y se definieron regiones urbanas, áreas metropolitanas, áreas urbanas y áreas rurales. Cada región urbana, como unidad espacial superior, comprendía un área metropolitana y cierto número de áreas urbanas y rurales estrechamente ligadas en relación de dependencia a la primera. Con todo ello, se concedía más importancia al espacio en las decisiones del gasto público en infraestructura y se ponía especial interés en la política urbanística, para descongestionar las ciudades de mayor crecimiento urbano, como consecuencia de los grandes movimientos migratorios de la década de los sesenta. El nuevo instrumento de desarrollo regional fue la Gran Área de Expansión Industrial, que originó: la anulación del polo de Villagarcía de Arosa al implantarse la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia, la absorción en 1976 de los polos de Granada y Córdoba por la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía, y la integración del polo de Logroño en 1979 en la Gran Área de Expansión Industrial de Castilla-León.

CUADRO 3.1  
DURACION DE LOS POLOS ESPAÑOLES

LOCALIZACIÓN	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Burgos .....	30-1-64	25-2-74
HUELVA .....	30-1-64	25-2-74
La Coruña .....	30-1-64	31-12-71
Vigo .....	30-1-64	31-12-71
Valladolid .....	30-1-64	31-12-70
SEVILLA .....	30-1-64	31-12-70
Zaragoza .....	30-1-64	31-12-69
GRANADA .....	01-1-70	31-12-79
CÓRDOBA .....	01-1-71	31-12-80
Oviedo .....	01-1-71	31-12-80
Logroño .....	01-1-72	31-12-81
Villagarcía de Arosa .....	01-1-72	31-12-81

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan Económico y Social (1972b, p. 271): *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional*, Madrid.

Por último, en 1975 se publicó el *Proyecto del IV Plan de Desarrollo Económico y Social*, que no fue aprobado debido a la nueva situación política.

### 3.2.2. Los polos de desarrollo y promoción

La delimitación territorial de los polos era fijada por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a propuesta de la Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo. Su extensión oscilaba entre 100 y 200 kilómetros cuadrados, por lo que no coincidía siempre su delimitación territorial con la de sus respectivos términos municipales. Los criterios seguidos a tal efecto consistían, básicamente, en reunir el máximo de factores favorables para motivar la localización de empresas: posibilidad de suelo industrial, abastecimiento de agua y electricidad, comunicaciones, etc.

De la administración de cada polo se encargaba una oficina, llamada Gerencia, dirigida por el gerente, con la ayuda de un secretario general. Esta Gerencia era la representante de la Comisaría del Plan hasta 1973, y a partir de ese momento del Ministerio de Planificación del Desarrollo en la demarcación territorial del polo de promoción o de desarrollo. Las funciones del gerente consistían en: dirigir el polo, proporcionar información a los empresarios y responder a sus preguntas, coordinar los esfuerzos locales y actuar como un lazo de unión entre las instituciones locales y el Ministerio de Planificación del Desarrollo en Madrid. En general, la Gerencia realizó un papel muy pasivo, ya que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos llevaba a cabo las funciones decisivas relativas a los polos: creación, desarrollo, delimitación de su territorio, convocatoria de los concursos y concesión de los beneficios.

Los principales estímulos directos que el Estado ofrecía a las nuevas industrias y empresas que se instalaran en el polo eran los siguientes<sup>73</sup>:

---

<sup>73</sup> La Ley 194/1963 de 28 de diciembre, por la que se aprobaba del I Plan de Desarrollo, en el artículo 8 recogía los primeros beneficios ofrecidos. Con posteriores leyes, éstos se fueron modificando, y en otros casos se adoptaron nuevos beneficios.

1º Los aplicables a las industrias de interés preferente según la Ley de 2 de diciembre de 1963<sup>74</sup>.

2º Subvenciones con cargo a las correspondientes partidas consignadas en el Programa de Inversiones Públicas por un importe de hasta el 20 por 100 de la inversión en capital fijo, cuando se trate de polos de promoción, y hasta el 10 por 100 en los polos de desarrollo.

3º Preferencia en la obtención del crédito oficial. En defecto de otras fuentes de financiación, el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo establecería asignaciones o líneas especiales de crédito para la financiación de las actividades económicas y sociales que se estableciesen en los polos.

4º Cuando se tratase de inversiones sociales, preferencia en la aplicación de las subvenciones previstas con este fin en el Programa de Inversiones, así como los beneficios en el crédito oficial.

5º Las actividades económicas y sociales establecidas en polígonos industriales enclavados dentro del ámbito territorial de los polos de promoción o desarrollo podían acceder a los siguientes beneficios<sup>75</sup>:

---

<sup>74</sup> Esos beneficios eran los siguientes:

- a) Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación o ampliación e imposición de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de líquidos o gases en los casos en que fuese preciso (Decreto 2854/1964 de 11 de septiembre).
- b) Beneficios fiscales que consistían en la reducción de hasta el 95 por 100 de los impuestos siguientes: Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas que gravan las ventas por las que se adquieren los bienes de equipo y utillaje de primera instalación, Derechos Arancelarios e Importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España, Licencia Fiscal durante el periodo de instalación, cualquier arbitrio o tasa de las Corporaciones Locales que gravaran el establecimiento o ampliación de las plantas industriales que se instalaran.
- c) Libertad de amortización durante el primer quinquenio.
- d) Reducciones de hasta un máximo del 95 por 100 en los tipos de gravamen del Impuesto sobre las Rentas del capital que gravaran los rendimientos de empréstitos emitidos por las empresas españolas y préstamos concertados con Organismos Internacionales o con Bancos e Instituciones Financieras extranjeras, cuando los fondos financiaban inversiones reales nuevas.

<sup>75</sup> Decreto de 30 de enero de 1964, artículo 5; y título V, capítulo IV de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.



- a) El 80 por 100 de las cuotas de la Contribución Territorial Urbana y de todos los recargos que gravaban las edificaciones.
- b) La totalidad del importe de los Arbitrios Locales ordinarios y extraordinarios que recayesen sobre ellas.
- c) Exención del Impuesto General sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, referentes a terrenos, solares y edificaciones que afecten a proyectos de ordenación urbana.

Todos estos beneficios eran concedidos previo concurso anunciado en el BOE, con arreglo a las bases establecidas por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, organismo también encargado de adoptar la resolución que procediera. En la práctica, esto significaba que para que las empresas pudieran instalarse en el polo y beneficiarse de las ventajas del instrumento tenían que superar un largo proceso, ya que a los tres meses que transcurrían desde la convocatoria del concurso y la fecha límite de depósito de anteproyectos, había que añadir un mínimo de seis meses hasta la publicación del Consejo de Ministros.

El trámite de aprobación de proyectos para la concesión de beneficios se iniciaba cuando la Comisión Delegada de Asuntos Económicos convocaba concursos de proyectos para acogerse a los incentivos del polo. En dicha convocatoria se establecían para cada polo en particular, los sectores industriales que gozarían de los anteriores beneficios. También se fijaba en la convocatoria de cada concurso el tamaño mínimo de inversión y puestos de trabajo a crear por cada empresa que decidiera instalarse en el polo<sup>76</sup>. Así, tras la presentación de un anteproyecto por parte de los empresarios y después de superar una serie de fases, según se explica más detalladamente en el anexo 3.1, el proceso concluía con la

---

<sup>76</sup> Concretamente, las empresas que querían instalarse en un polo de desarrollo debían realizar una inversión mínima de 5 millones de pesetas y crear 30 puestos de trabajo. En los polos de promoción se exigía una inversión mínima de 3 millones de pesetas, y la creación de 20 puestos de trabajo. Posteriormente, a partir del cuarto concurso de 7 de octubre de 1966, se revisaron estas condiciones debido al alto volumen de proyectos presentados hasta el momento. En los polos de

decisión del Consejo de Ministros sobre el rechazo o aprobación del proyecto. En este último caso, el proyecto era clasificado en uno de los grupos A, B, C o D, en función de los beneficios a los que podía acceder (cuadro 3.2)

**CUADRO 3.2**  
**BENEFICIOS CONCEDIDOS EN LOS POLOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN**  
**OBTENIDA POR LOS PROYECTOS**

CONCEPTO	A	B	C	D
1. Libertad de amortización cinco primeros años .....	SI	SI	SI	SI
2. Preferencia en la obtención de crédito oficial .....	SI	SI	SI	SI
3. Expropiación forzosa .....	SI	SI	SI	SI
4. Reducción hasta el 95 por 100 de la cuota de licencia fiscal durante el período de instalación .....	SI	SI	SI	SI
5. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto sobre las Rentas del Capital que graven los rendimientos de empréstitos que emita la empresa española y préstamos que concierte con Organismos internacionales o Instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas .....	95%	95%	50%	NO
6. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto general sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados en los términos establecidos en el número 3 del artículo 66 del texto refundido aprobado por Decreto 1018/1967 .....	95%	50%	50%	NO
7. Reducción hasta el 95% del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, que grave las ventas por las que se adquieran bienes de equipo y utillaje de primera instalación no fabricados en España .....	95%	50%	50%	NO
8. Reducción hasta el 95% de los derechos arancelarios e Impuestos de Compensación de Gravámenes Interiores, que graven la importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España .....	95%	50%	25%	NO
9. Reducción del 95% de los arbitrios o tasas de las Corporaciones Locales que graven el establecimiento o ampliación de plantas industriales	SI	SI	NO	NO
10. Subvención (1) .....	10%	5%	---	---

(1) El doble cuando se trataba de polos de promoción industrial.

FUENTE: Orden del Ministerio de Planificación del Desarrollo de 31 de octubre de 1974.

desarrollo se exigió una inversión superior a 40 millones de pesetas y la creación de un mínimo de 100 empleos, y en los de promoción 20 millones de pesetas y 50 puestos de trabajo.

### 3.2.3. La empresa pública y la política regional

Frente al protagonismo que habían adquirido las empresas públicas industriales en la etapa autárquica como instrumentos de desarrollo regional, ya analizado en un capítulo anterior, su actuación en la etapa 1964-1976 vino claramente marcada por el respeto al principio de subsidiariedad a la iniciativa privada.

En el apartado de “fomento del desarrollo industrial” del Informe del Banco Mundial de 1962 se recogía la necesidad de definir el papel de las empresas públicas respecto de la industria privada<sup>77</sup>. Tras reconocer la labor de postguerra llevada a cabo por el INI, se consideraba muy importante delimitar su campo de acción en el futuro, que las empresas públicas no recibieran un trato de favor respecto de las privadas que compitieran con ellas, y mejorar la información disponible para el control de las empresas públicas. Asimismo, se señalaba que el INI debería desempeñar esencialmente el papel de un pionero industrial, desbrozando nuevos caminos, especialmente en el campo del desarrollo regional de la industria. En este sentido, recomendaba que el Instituto se encargara de la preparación de los polígonos industriales, esto es: adquirir los terrenos; construir edificios para posteriormente alquilarlos a empresas privadas; y, coordinar las actividades de los departamentos ministeriales para asegurar a esos polígonos las carreteras, electricidad, agua, alcantarillado, viviendas y servicios necesarios. Además, el Banco Mundial opinaba que el INI debería prestar asistencia técnica a las empresas que se instalaran en los polígonos industriales.

Posteriormente, el artículo 4 de la Ley 194/1963 por la que se aprobó el I Plan de Desarrollo señalaba los motivos que debían concurrir para la creación de empresas nacionales, y para la iniciación de actividades distintas o el establecimiento en otras áreas geográficas de otras plantas industriales por las empresas ya existentes.

---

<sup>77</sup> BIRD (1962).

Estos eran los siguientes:

- a) Insuficiencia de la iniciativa privada. El Gobierno determinaría la insuficiencia de la iniciativa privada y la oportunidad de suplirla con la actividad pública, entre otros casos, cuando aquélla no alcanzara en un sector determinado los objetivos señalados para ella, con carácter indicativo, en el Plan de Desarrollo Económico y Social.
- b) Conveniencia de impedir o combatir prácticas restrictivas de la competencia.
- c) Imperativos de la defensa o de alto interés nacional.

En opinión de Martín Aceña y Comín (1991, p. 321) “el I Plan cambiaba las tornas: la desconfianza hacia la empresa privada durante la autarquía se trocaba en un recelo hacia la empresa pública como eje de desarrollo industrial”. Y ello, pese a las expectativas que había despertado el I Plan, y concretamente el papel de la empresa pública como instrumento de desarrollo regional. Así, para el caso concreto de Andalucía, Capelo Martínez (1963) defendía la intervención directa del sector público en la región para neutralizar los efectos polarizadores del crecimiento y las ventajas competitivas de otras zonas del territorio nacional a través del INI, que en su opinión tendría que invertir obligatoriamente un porcentaje de sus recursos en la región<sup>78</sup>.

Si bien los planteamientos del II Plan respecto a los objetivos del INI coincidían con los establecidos en el Plan anterior, a partir de 1969 se produjo un cambio en la orientación industrial del Instituto como consecuencia de la llegada de López de Letona al Ministerio de Industria. Como han señalado Martín Aceña y Comín (1991, pp. 323-324), el nuevo ministro era más partidario de la empresa pública e insistía en el papel activo del INI como *holding* industrial más allá de financiero, reconociendo la necesidad de la eficacia en la gestión. En su opinión, el Instituto debía cumplir tres funciones:

- 1º Seguir constituyendo una pieza esencial de los sectores básicos (minería, energía eléctrica, petroquímica, siderurgia) por su alto valor estratégico para el resto de la industria, pues aseguraban el abastecimiento de materias esenciales para su funcionamiento.
- 2º Abrir nuevos caminos en sectores de tecnología avanzada (aeronáutica, electrónica, equipos nucleares, informática), en los que el riesgo inherente hacía difícil que la iniciativa privada se adentrara en solitario.
- 3º Servir de catalizador para la reestructuración de sectores y empresas, es decir, reestructurar sus propias empresas, promoviendo procesos de concentración, enajenando participaciones que no respondieran a los intereses de la política industrial, disolviendo empresas cuya creación había surgido de motivos que ya no tenían vigencia.

De modo que, en el III Plan de Desarrollo se plasmaron todas estas ideas, y en su segundo apartado “los grandes temas de hoy” aparecía el INI como el principal instrumento del que disponía el sector público para la ejecución de la política industrial<sup>79</sup>. Asimismo, se destacaba que su actuación debía ser complementaria y de colaboración con la iniciativa privada, y que utilizaría sus empresas para reestructurar sectores, para cooperar en las tareas de investigación tecnológica, y seguir las orientaciones que el Gobierno marcara en materia de localización industrial. Para poder llevar a cabo el nuevo papel más activo, el III Plan incorporaba dos novedades en materia de financiación: subvenciones estatales para compensar las pérdidas de las empresas no rentables, y aportaciones del Estado al capital del Instituto para reducir el coste medio de sus recursos financieros. Además, se consignaba al INI una inversión para el periodo 1972-1975 de 187.930 millones de pesetas, mayor que en los planes anteriores.

---

<sup>78</sup> Capelo Martínez (1963, p. 267) se refería al caso italiano, donde las empresas controladas por el Estado (IRI y ENI) tenían que invertir en el Mezzogiorno el 60 por 100 de sus inversiones totales o el 40 por 100 de sus inversiones industriales.

<sup>79</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, pp. 59-61).

En Andalucía seis fueron las empresas de participación directa creadas y participadas por el INI en el periodo 1964-1976, tal y como recoge el cuadro 3.3.

CUADRO 3.3  
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA CREADAS Y PARTICIPADAS  
POR EL INI EN ANDALUCÍA, 1964-1976

AÑOS Y EMPRESAS	SECTORES	OBSERVACIONES
1966		
Auxini-Ingeniería, S.A. (Auxiesa)	Servicios	Integrada en Edes en 1972
1968		
Compañía Sevillana de Electricidad	Electricidad	Enajenada en 1971
E.N. Celulosas en Motril	Papel	Enajenada en 1986
E.N. Celulosas en Huelva	Papel	Enajenada en 1986
1969		
Astilleros Españoles, S.A. (Aesa) en Cádiz y Sevilla	Construcción naval	
1973		
E.N. Fertilizantes, S.A. (Enfersa)	Fertilizantes	Enajenada en 1989

FUENTE: Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991, pp. 360-362): *INI 50 años de industrialización en España*, Espasa Calpe, Madrid; y elaboración propia.

Cuadrado Roura (1976) realizaba un balance sobre la actuación del INI en Andalucía, en el que ponía de manifiesto, entre otros aspectos, que las inversiones empresariales habían estado muy por debajo de la que correspondía a la región en función de su peso económico y demográfico, así como que había contribuido a aumentar las disparidades internas, al haberse concentrado en las provincias de Sevilla y Cádiz.

Aunque no llegara a aplicarse, en el Proyecto del IV Plan se expresaba la idea de fomentar la localización industrial en las áreas de promoción y descongestión con criterios de racionalidad y rentabilidad económica. Entre los instrumentos para llevar a cabo esos propósitos estaba prevista la creación de las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional (SODI). Se crearon SODI en varias regiones: SODIGA en Galicia, SODIAN en Andalucía, SODICAN en Canarias, SODIEX en Extremadura, SODICAL Castilla-León, SODICAMAN Castilla-La Mancha, y SODIAR Aragón.

El INI era el principal accionista de las SODI (entre el 51 y el 65 por 100 de su capital) y el resto del capital estaba suscrito por las Cajas de Ahorros, Bancos, Diputaciones y Comunidades Autónomas. Las tres principales actuaciones de las SODI eran<sup>80</sup>:

- a) Participación en el capital social de nuevas empresas (creación), o de empresas existentes (ampliación del capital).
- b) Concesión de préstamos y avales a las empresas participadas.
- c) Prestación de servicios de asistencia técnica y de gestión económica o financiera a las empresas de la región

En el caso concreto de Andalucía, SODIAN se creó en diciembre de 1976, con los objetivos fundamentales de desviar hacia la región los recursos financieros en cuantía suficientes, que generados en la región tradicionalmente se habían dirigido fuera de ella, y para contribuir al reforzamiento de la capacidad empresarial de la región<sup>81</sup>.

La evolución de SODIAN, al igual que la del resto de las SODI, se vio negativamente condicionada por el contexto de crisis industrial en el que se pusieron en práctica. No obstante, según se desprende de varios estudios<sup>82</sup>, SODIAN fue la SODI más activa, diversificando pequeñas participaciones en múltiples empresas, aportando recursos financieros a sus participadas<sup>83</sup>. Este dinamismo, en comparación con las siete SODI mencionadas, se refleja en el hecho de que a 30 de noviembre de 1987, SODIAN ocupaba el primer lugar en número de empresas participadas (el 35,4 por 100 del total de SODI), empleo

---

<sup>80</sup> Panizo y Ramírez (1988, pp. 298).

<sup>81</sup> Boada (1975, pp. 19-20), ex-Presidente del INI, señalaba que uno de los mecanismos para canalizar los fondos hacia Andalucía sería crear durante un adecuado periodo de tiempo, diferenciales de tipos de interés, de modo que, fuera atractiva la inversión local. Y respecto al reforzamiento de la capacidad empresarial de la región, en su opinión, SODIAN debería actuar como agente de reclutamiento de hombres con experiencia y visión de empresarios (técnico y economistas), formados en otras regiones de España.

<sup>82</sup> *Vid.* García Fernández (1982) y Panizo y Ramírez (1988).

generado por empresas participadas (37,8 por 100); y el segundo lugar en inversión por proyecto (30,9 por 100), y capital social global de empresas participadas (31,2 por 100)<sup>84</sup>.

Pese a ello, los resultados de SODIAN fueron muy pobres. Tras ocho años de su creación, las pérdidas acumuladas ascendían a casi mil millones de pesetas, prácticamente la tercera parte del capital social, y los riesgos contraídos amenazaban su continuidad<sup>85</sup>. En opinión de Martín Rodríguez (1998b), las principales causas de su fracaso fueron la mala gestión inicial en tiempos de crisis económica, y una clara contradicción entre sus objetivos estatutarios regionales y la exigencia de diversificación de riesgos de toda empresa que intenta expansionarse.

#### **4. Los polos de crecimiento de Andalucía**

En este epígrafe analizaremos las razones económicas y sociales que motivaron la localización de cuatro polos en Andalucía (Huelva, Sevilla, Granada y Córdoba), sus resultados, y finalizaremos con una valoración de la política de polos en Andalucía. Para ello, previamente (sección 4.1), estudiaremos brevemente la situación económico social de la región antes de la entrada en vigor del I Plan de Desarrollo, con especial referencia a las cuatro provincias andaluzas receptoras de polos.

##### *4.1. Situación económica de Andalucía en 1964*

En 1964 la dimensión relativa de la economía andaluza respecto a la economía nacional era la siguiente: 17 por 100 del territorio, 18,8 por 100 de la población y 12,3 por 100 del PIB. En lo que se refiere a población, Andalucía

---

<sup>83</sup> Este enfoque, como ha señalado García Fernández (1985), es opuesto al del INI, caracterizado por actuaciones en las áreas industriales más desarrolladas, de carácter eminentemente industrial y no financiero.

<sup>84</sup> Panizo y Ramírez (1988, p. 245).

<sup>85</sup> Martín Rodríguez (1998b).



había perdido peso relativo en el periodo 1955-1964, pasando del 19,7 por 100 al 18,8 por 100 del total de España. En ese periodo la tasa de crecimiento anual de la población andaluza era del 0,4 por 100 frente al 0,94 de media nacional y a valores más elevados alcanzados en regiones más desarrolladas como el 2,13 por 100 en Cataluña y el 2,71 por 100 en el País Vasco<sup>86</sup>.

Respecto a la producción, el PIB andaluz perdió peso relativo, disminuyendo su participación en el PIB nacional del 13,7 por 100 en 1955 al 12,3 por 100 en 1964. De hecho, la tasa de crecimiento anual del PIB en Andalucía en 1955-1964 era del 3,6 por 100, y en España del 4,6 por 100.

En cuanto a la evolución del PIB per cápita, se puede distinguir una primera fase hasta 1960 en la que disminuyó la dispersión entre las regiones españolas, y una segunda fase de cierta estabilidad (1960-1964). Andalucía se encontraba muy por debajo de la media española en todo el periodo estudiado y además, experimentó una caída del índice pasando del 69,50 por 100 en 1955 al 65,57 por 100 en 1964, lo que significa que la región no participó de ese proceso de convergencia y aumentó su diferencial respecto a la media nacional, reflejando su incapacidad de generar renta<sup>87</sup>.

En la distribución sectorial del PIB regional, destaca la pérdida de peso relativo de la agricultura en favor de la industria y muy especialmente de los servicios, como reflejo del proceso iniciado en 1957 de liberalización de la economía española (cuadro 3.4). En este sentido Andalucía se había comportado como el resto de regiones españolas, si bien comparando su estructura productiva con la de regiones industrializadas (Cataluña, País Vasco) se pone de manifiesto la importancia relativa de la agricultura y la débil participación de la industria (sin construcción). Así, el sector primario en Cataluña y País Vasco aportaba algo menos del 8 por 100 de su PIB en 1964, mientras que en Andalucía aportaba algo más del 25 por 100. Lo contrario sucedía en el sector industrial que alcanzaba en

---

<sup>86</sup> Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*.

<sup>87</sup> Vid. Martín Rodríguez (1996, pp. 170-172).

1964 unas participaciones en Cataluña y País Vasco del 42,13 y 50,10 por 100, respectivamente, frente al 27,17 por 100 de Andalucía. Es decir, la evolución de la distribución sectorial del PIB andaluz (1955-1964) ha sido positiva en la línea de otras regiones más desarrolladas, sin embargo, a la altura de 1964 existían todavía grandes diferencias entre la estructura productiva andaluza y la del resto de regiones analizadas.

CUADRO 3.4  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB, 1955 Y 1964  
(En porcentajes)

ZONAS	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	1955	1964	1955	1964	1955	1964	1955	1964
Andalucía	31,35	25,09	26,18	27,17	7,65	7,35	34,82	40,39
Cataluña	7,53	7,92	42,89	42,13	5,99	6,83	43,59	43,12
País Vasco	9,19	7,85	51,65	50,10	5,16	5,64	34,00	36,42
España	21,70	18,82	33,39	34,50	6,81	6,84	38,10	39,84

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

Interesa a nuestro estudio conocer la situación del sector industrial andaluz antes de la entrada en vigor de los polos, a fin de poder analizar sus resultados como instrumentos de desarrollo regional vía industrialización. Durante el periodo 1955-1964 el crecimiento del PIB industrial andaluz contribuyó más que otros sectores al crecimiento del PIB de la región (la tasa de crecimiento anual del PIB industrial andaluz fue del 6,1 por 100, mientras que el PIB regional creció un 3,6 por 100 anual), igual que sucediera a nivel nacional. A pesar de ello, su crecimiento fue inferior al crecimiento del PIB industrial nacional (7,4 por 100 anual).

En ese periodo, el PIB industrial andaluz perdió importancia relativa con respecto al nacional, pasando de representar el 11,5 por 100 en 1955 al 9,7 por

100 en 1964 (cuadro 3.5)<sup>88</sup>. Este hecho tuvo su reflejo en el empleo industrial que en España creció a una tasa anual del 2 por 100 en 1955-1964, y en Andalucía apenas lo hizo al 0,1 por 100. La incapacidad de la industria andaluza para absorber los excedentes de población agraria condujo a un fuerte proceso de emigración<sup>89</sup>. La pérdida de importancia relativa de la población andaluza frente al total de España, a la que nos hemos referido, frenó, en parte, la caída del índice de industrialización que pasó del 58,1 en 1955 al 51,7 en 1964 (cuadro 3.5).

CUADRO 3.5  
LA INDUSTRIA EN ANDALUCÍA, 1955-1964

RAMA INDUSTRIAL	1955		1964	
	AND/ESP (%)	Índice especialización	AND/ESP (%)	Índice especialización
Productos energéticos y agua	12,3		9,5	0,98
Minerales y metales	17,1		16,4	1,69
Minerales y produc no metálicos	10,0	0,97	10,2	1,05
Productos químicos	6,8	0,66	5,6	0,58
Product. Metálicos y maquinaria	9,2	0,89	7,7	0,79
Alimentación, bebidas, tabaco	24,7	2,41	21,1	2,17
Textiles, cuero y calzado	5,5	0,56	5,9	0,61
Papel e impresión	6,0	0,58	4,8	0,49
Madera, corcho	11,0	1,07	10,0	1,02
PIB INDUSTRIAL	11,5		9,7	
POBLACIÓN	19,8		18,8	
Índice de industrialización	58,1		51,7	

AND/ESP = participación regional en la industria española

Índice de especialización = % rama en el total regional / % misma rama en el total nacional

Índice de industrialización = % industrial / % población

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

Todas las ramas industriales se vieron negativamente afectadas excepto minerales y metales que subió su participación en el total nacional un 0,2 por 100,

<sup>88</sup> Para llegar a la división del sector industrial en las diez ramas que presentamos en este trabajo, hemos elaborado una clasificación propia que se acerca más a la clasificación vigente desde 1983. *Vid.* anexo 3.2.

<sup>89</sup> *Vid.* García Barbancho (1974), García Barbancho y Delgado Cabeza (1988), y Santillana (1984).

y textil un 0,43 por 100 (porcentaje de la rama regional sobre la correspondiente rama nacional).

No obstante el descenso de la participación en el PIB industrial español, Andalucía en 1964 presentaba una clara especialización en la industria agroalimentaria, produciendo más de la quinta parte del total nacional (21,1 por 100). Le seguían en importancia, minerales y metales (16,4 por 100), minerales y productos no metálicos (10,2 por 100) y madera y corcho (10,0 por 100). Es decir, la industria andaluza en 1964 estaba directamente ligada a la explotación de la riqueza agraria y recursos naturales de la región<sup>90</sup>.

A este panorama se unía la carencia relativa de infraestructuras, identificada por Capelo Martínez (1963, p. 258) como el primer obstáculo para el desarrollo económico de la región. Así, en su opinión, era necesaria una política de pre-industrialización, consistente en la dotación de infraestructuras, para la creación de economías externas indispensables para el crecimiento industrial autosostenido en Andalucía.

En síntesis, el análisis anterior permite concluir que la economía andaluza no aprovechó las oportunidades que proporcionó la coyuntura favorable iniciada en España a mediados de la década de los cincuenta y, posteriormente, las medidas liberalizadoras de 1959 como mayor disponibilidad de recursos financieros, bajo coste de la energía, y acceso a nuevas tecnologías y bienes de equipo.

Centrándonos en el estudio de la economía de las cuatro provincias andaluzas donde se localizaron polos en el periodo anterior a su concesión, comenzaremos por el PIB per cápita (cuadro 3.6). Destaca su considerable disminución entre 1955 y 1964 en Sevilla, y Huelva (las dos provincias andaluzas que estaban más cerca de la media española en 1955). Granada que partía con el PIB per cápita más bajo (menos de la mitad de la media española), registró una

---

<sup>90</sup> Para un análisis más extenso sobre las características de la estructura productiva de Andalucía en el periodo 1955-1975, con especial referencia al sector industrial, *vid.* Delgado Cabeza (1981, pp. 62-75).

tendencia positiva con una subida de 6 puntos en dicho periodo. Y en Córdoba permaneció prácticamente invariable.

CUADRO 3.6  
 PIB PER CÁPITA, 1955 Y 1964  
 (Media española = 100)

ZONAS	1955	1964
Córdoba	68,34	65,20
Granada	48,12	54,13
Huelva	85,16	75,29
Sevilla	96,17	76,97
Andalucía	69,50	65,57

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

La evolución de la estructura productiva de estas cuatro provincias fue similar a la de la región en conjunto: pérdida de peso relativo del sector primario en favor de la industria y especialmente servicios. Sin embargo, la provincia de Sevilla no se ajustaba a este comportamiento, aumentando levemente la importancia relativa del PIB del sector primario, y disminuyendo la del PIB industrial. Esta pérdida de peso relativo de la industria en la economía provincial puede justificarse por la competencia, tanto nacional como internacional, a la que fue sometida debido a la ruptura de barreras internacionales a lo largo de la década de los cincuenta. Así, la industria sevillana, que había tenido una orientación autárquica (pirotecnia, aeronáutica, aviones de combate y construcción naval) no estaba preparada para esa competencia, resultando muy afectados todos los sectores industriales excepto el de alimentación<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Como ha señalado González Dorado (1975, pp. 291-293), las dificultades de mercado unido a un proceso de aumento de costes de producción explican la desaparición de numerosas pequeñas y medianas empresas sevillanas en este periodo. El aumento de costes de producción fue debido a: la falta de capital que había que buscarlo fuera de Sevilla, ya que, el sevillano invertía en tierras antes que en industria; la escasez de mano de obra preparada y especializada, por la ausencia de Escuelas de Capacitación Profesional; y, por último, el hecho de que muchas empresas tenían que importar de fuera de la provincia materias primas y de primera transformación, con los consiguientes costes de transporte.

Por último, y teniendo en cuenta que los polos eran un instrumento de promoción industrial, repasaremos la situación del sector industrial en 1964 en las cuatro provincias andaluzas estudiadas, en comparación con la de Vizcaya, prototipo de provincia industrializada (cuadro 3.7).

CUADRO 3.7  
PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES INDUSTRIALES PROVINCIALES EN  
EL NACIONAL, 1964  
(En porcentaje del PIB)

SECTORES	Córdoba	Granada	Huelva	Sevilla	Vizcaya
Productos energéticos y agua	1,30	0,85	0,77	2,30	3,97
Minerales y metales	1,11	1,73	8,50	1,13	3,50
Minerales y p. no metálicos	1,13	0,81	0,24	2,81	3,19
Productos químicos	0,37	0,36	0,43	2,75	8,45
P. Metálicos y maquinaria	1,50	0,16	0,33	2,17	15,22
Alimentación, bebidas, tabaco	2,97	1,70	1,22	6,47	2,31
Textiles, cuero y calzado	0,71	0,72	0,41	1,83	1,26
Papel e impresión	0,59	0,66	0,16	1,54	5,70
Madera, corcho	1,15	0,66	0,85	2,60	3,15
Construcción e ingeniería	1,43	1,13	0,61	3,43	3,73
PIB INDUSTRIAL	1,33	0,79	0,91	2,88	6,26
PIB TOTAL	1,60	1,30	0,96	3,10	4,30

FUENTE: Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

Como ya se ha indicado, la industria andaluza estaba especializada en alimentación debido a su riqueza agraria, y en la explotación de sus recursos naturales. En este sentido es muy ilustrativo el caso de Huelva que tradicionalmente había destacado por la riqueza de sus yacimientos de piritas de hierro y piritas cupríferas, con el yacimiento de piritas mayor de Europa, y que producía en 1964 el 8,5 por 100 de los minerales y metales de toda España. Sin embargo, la transformación de estas materias primas no se realizaba *in situ*, basta comprobar en el cuadro 3.7 que la industria de productos químicos y la de productos metálicos y maquinaria solo representaban, respectivamente, el 0,43 y el 0,33 por 100 del total español. La explicación es que desde finales del siglo XIX la explotación minera había sido de tipo semicolonial, esto es, concesiones

mineras compradas por compañías extranjeras que destinaban la producción casi por entero a la exportación, siendo la transformación y fabricación de productos acabados o semiacabados prácticamente nula. Esta tendencia tampoco se rompió cuando a partir de la mitad del siglo XX los grandes bancos españoles fueron comprando estas minas pasando a ser de capital español<sup>92</sup>. Por tanto, la situación del sector minero de Huelva antes de la instauración del polo era de decadencia, ya que, a pesar de su riqueza en materias primas no poseía un sector industrial que transformara esas riquezas. Comparando Huelva con Vizcaya, en la producción de minerales y transformación se comprueba que su situación era justo la opuesta, y con una producción de minerales y metales que representaba el 3,5 por 100 de lo producido en España, la elaboración de productos químicos en Vizcaya era el 8,45 por 100 del total y la de productos metálicos y maquinaria del 15,55 por 100.

En el resto de provincias andaluzas, como ya indicábamos, la elaboración de productos alimenticios era el sector industrial con mayor importancia relativa dentro de toda España. Así, la industria sevillana de alimentación aportaba el 6,47 por 100 del total de España en 1964, y la de Córdoba el 3 por 100. De hecho, en 1973, antes de la entrada en vigor del polo de Córdoba había sido publicado *El estudio de Selectividad Industrial de Córdoba* que orientaba sobre los sectores que debían potenciarse para contribuir al desarrollo industrial de la provincia<sup>93</sup>. Este estudio señalaba que las mayores exportaciones de Córdoba eran los productos alimentarios (aceite, ganadería y vinos), metales básicos, textiles y maquinaria eléctrica; mientras que importaba productos químicos, confección y derivados del petróleo. Asimismo, ponía de manifiesto que a pesar de ser exportadora neta de ganadería, importaba una gran proporción de sus necesidades de productos cárnicos, y que siendo una importante exportadora de productos como aceite de oliva, dependía de recursos exteriores para otros productos agrícolas como los lácteos, todo lo cual reflejaba la alta especialización de la agricultura cordobesa.

---

<sup>92</sup> Para un mayor análisis histórico del sector minero onubense *vid.* Delgado Cabeza (1981, pp. 49-52), Fourneau (1977, pp. 21-26), y Nadal (1972).

<sup>93</sup> Instituto de Desarrollo Económico (1973).

En la provincia de Granada ninguna de las actividades productivas alcanzaba una alta importancia relativa.

A partir de lo anterior, podemos hacer una síntesis de la situación económico social de las provincias de Huelva, Sevilla, Granada y Córdoba, en el periodo anterior (1955-1964) a la implantación de sus respectivos polos:

- 1º Los indicadores de renta (PIB per cápita) presentaban un comportamiento regresivo (Huelva y Sevilla) o estancado en niveles muy bajos (Granada y Córdoba).
- 2º La estructura económica y la especialización productiva, al igual que en el resto de Andalucía, nos indican que se trataba de economías basadas en la explotación de sus recursos naturales y riqueza agraria, utilizando de modo intensivo la mano de obra. Comportamiento muy alejado del de las regiones más desarrolladas del país.
- 3º Algunos hechos destacables de las dos provincias más industrializadas eran: Sevilla que atravesaba una crisis estructural en la industria debido a su orientación autárquica, y Huelva que a pesar de su riqueza minera carecía de industrias transformadoras que aprovecharan esas materias primas.

#### *4.2. Los polos de crecimiento en Andalucía*

Como ya se ha señalado en una sección anterior, los nuevos planteamientos de la política regional se dirigían a concentrar inversiones en solo algunos puntos geográficos de las regiones más deprimidas, de forma que, mediante la industrialización de esos puntos o polos se contribuiría al desarrollo económico de toda la región. Por tanto, un primer requisito a tener en cuenta en la adjudicación de polos, y que satisfacía Andalucía, era que se tratase de áreas deprimidas. Así, Capelo Martínez (1963, pp. 248-249), coincidiendo con Myrdal (1957), se refería a la insuficiencia de los mecanismos del mercado para lograr un desarrollo espacial armonioso y uniforme, y a la existencia de fuerzas que se



oponen a la transmisión del desarrollo económico que mantienen el atraso en las áreas inicialmente rezagadas. Esas fuerzas son los efectos polarización que, en su opinión, han actuado profundamente en Andalucía obstaculizando su desarrollo industrial. Por todo ello, defendía la intervención pública como “núcleo propulsor del desarrollo económico andaluz”, para que orientara la distribución espacial de las inversiones, que en caso contrario se localizarían en las regiones más prósperas, siguiendo los incentivos privados y las fuerzas del mercado<sup>94</sup>.

Pero además, al igual que en etapas anteriores, el objetivo general de los polos sería promocionar la industrialización del polo para contribuir al desarrollo económico de su *hinterland*, por lo que la zona elegida debía reunir unas condiciones mínimas que posibilitaran la localización de industrias<sup>95</sup>. Del estudio de esas condiciones y, en definitiva, de los criterios de selección seguidos en la localización de polos en Andalucía nos ocupamos a continuación.

Con el fin de establecer la ubicación más idónea de polos de crecimiento en Andalucía, en los estudios previos al I Plan, la región fue dividida en dos zonas: Andalucía Occidental formada por las provincias de Jaén, Córdoba, Huelva, Sevilla y Cádiz; y Andalucía Oriental con Granada, Málaga, Almería, a las que se unió a estos efectos Murcia. Esta segunda zona, a pesar de su potencial de recursos agrícolas, de trabajadores y de turismo fue descartada debido a estrangulamientos infraestructurales, hidráulicos y técnicos que no aconsejaban la implantación de un polo. De las cinco provincias que integraban Andalucía Occidental, Jaén fue descartada ya que desde 1953 contaba con una acción regional específica. Se optó por el triángulo Huelva-Sevilla-Cádiz como primera fase de industrialización de Andalucía, de forma que, de los polos de primera generación dos fueron ubicados en Andalucía Occidental, en Huelva y Sevilla, respectivamente.

---

<sup>94</sup> Capelo Martínez (1963, pp. 243-254).

<sup>95</sup> Los criterios de localización industrial, básicamente seguían siendo los señalados por Antonio Robert varias décadas atrás: existencia de recursos naturales y sobre todo minerales, dotación de infraestructuras, y suficiente mano de obra. (Robert, 1943, pp. 202-203).

Huelva, a pesar de estar aislada y carecer de infraestructura, fue elegida por reunir una serie de factores que favorecían la localización industrial: riqueza en recursos minerales, especialmente sus recursos de pirita los mayores del mundo; situación geográfica estratégica; existencia de terrenos disponibles para la instalación de las industrias; y economías de aglomeración que podrían derivarse de la interdependencia entre industrias químicas y metalúrgicas. Sin embargo, aunque estas fueron las razones oficiales, la elección de Huelva, como ha explicado Fourneau (1978, pp. 48-49), se debió únicamente a la presencia de la Compañía Española de Minas de Río Tinto que presionó en las altas esferas de la Administración. Desde 1960, esta compañía estaba en crisis al haber disminuido sus ventas de piritas en estado bruto (se prefería el azufre o gas natural), por lo que era necesario transformarlas *in situ*. En 1963, la empresa inició un plan de reconversión con la instalación de una fábrica de ácido sulfúrico. Ante este plan de reconversión y ante la necesidad de una industria química de base, de interés nacional, los responsables I Plan de Desarrollo Económico y Social pensaron en Huelva como polo de promoción industrial, y más exactamente como futuro complejo químico industrial<sup>96</sup>. Por Decreto Ley 153 de 30 de enero de 1964 se creó el polo de promoción industrial de Huelva, con la selectividad industrial que figura en el anexo 3.3 que, posteriormente, en 1969 pasó a ser polo de desarrollo. La duración total fue de diez años, desde el 30 de enero de 1964 hasta el 25 de febrero de 1974.

Sevilla disponía de una privilegiada situación en el triángulo Huelva-Sevilla-Cádiz. Además, las industrias basadas en la agricultura tenían que encontrar un punto de localización a lo largo del eje Jaén-Cádiz, donde se pudiera desarrollar industrias que por cercanía a otras ya existentes aprovecharan las economías externas. En ese punto debería existir una buena red de comunicaciones, así como suministro de agua, energía eléctrica, etc. Sevilla reunía

---

<sup>96</sup> Esta hipótesis también es compartida por Narbona y Román (1979, pp. 123-126), quienes opinaban que la elección de Huelva para localizar un polo respondió a intereses del capitalismo español, coincidiendo con un momento en que las inversiones extranjeras encontraban grandes dificultades para su penetración en España.

todos estos requisitos y podía ser el centro de gravedad de la región. Era la ciudad andaluza con mayor población, disponía de puerto, aeropuerto, contaba con un complejo industrial de cierta importancia y con capacidad para atender los mercados de toda la zona. A todo ello se sumaban los problemas de emigración debido al proceso de éxodo rural, y el hecho de que todos sus sectores industriales tradicionales estaban inmersos en una crisis estructural por lo que necesitaban ser reconvertidos. El polo de desarrollo industrial de Sevilla fue creado por Decreto Ley 153 de 30 de enero de 1964, junto con el de Huelva en Andalucía y cinco más en España, con la selectividad productiva que recoge el anexo 3.3. Su duración fue de siete años, del 30 de enero de 1964 a 31 de diciembre de 1970, siendo sustituido por el polo de Córdoba.

Seis años tuvieron que esperar Granada y Córdoba para estar incluidas entre las provincias que obtendrían un polo de los de segunda generación.

Granada reunía una serie de factores que debidamente motivados contribuirían a su desarrollo, como eran<sup>97</sup>:

- Abundante mano de obra que tenía que emigrar fuera de la provincia y que afectaba fundamentalmente a los más jóvenes y preparados. A ello habría que añadir la existencia de una importante universidad, tercera de España en número de alumnos.
- Dentro del sector industrial destacaba su riqueza en calizas de gran calidad, susceptibles de utilizarse en la producción de cemento.
- En los sectores agrícola y ganadero tenía grandes posibilidades, pero era necesario transformarlos para hacerlos rentables.
- Gran potencial del sector terciario, con una Universidad, que además de generar capital humano, generaba ingresos debido al alojamiento, manutención, diversión, y el transporte, de miles de estudiantes que residían en la capital<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> García Díaz (1975).

<sup>98</sup> Téngase en cuenta que provincias limítrofes como Jaén y Almería carecían de Universidad.

- Debido fundamentalmente a su variedad, tanto climática como paisajística, tenía grandes posibilidades de desarrollo turístico: la capital grandes monumentos, las Alpujarras orientadas al turismo de montaña, Sierra Nevada que podía llegar a ser una de las primeras estaciones invernales de España, y la Costa del Sol con clima templado y cultivo tropical.
- Por último, la proximidad a la capital de numerosos municipios hacían de la ciudad de Granada un centro administrativo.

Otra circunstancia que se tuvo en cuenta fue la existencia desde 1968 del polígono industrial La Unidad, promovido por la Asociación Sindical de Empresarios de Granada (ASEGRA), en el término municipal de Peligros, a 6 kilómetros de la capital, con el que desde un principio se pretendió presionar para la obtención de un polo de desarrollo<sup>99</sup>.

Además de estas razones de tipo económico, la decisión de crear un polo en Granada obedeció a presiones políticas y sociales. En Andalucía Oriental quedaba ya lejos el Plan Jaén de 1953, no se había obtenido ningún polo en el I Plan de Desarrollo, y Málaga estaba iniciando una etapa de prosperidad como consecuencia del desarrollo turístico. Era la hora de Granada. Richardson (1976, p. 141) a este respecto señalaba: “Se utilizaron presiones políticas para obtener el *status* de polo, no por el hecho de que Granada tuviera un sustancial potencial industrial, sino más bien porque su polo era la forma más segura de obtener aprobación de sus proyectos claves de comunicación: la concesión del aeropuerto abierto en 1972 y las principales carreteras claves (a Motril y Málaga). Estos eran necesarios para reducir el tremendo aislamiento de Granada y para capitalizar el gran potencial turístico de la ciudad y la provincia”.

Por Decreto Ley 240 de 21 de febrero de 1969 fue concedido a Granada un polo de desarrollo industrial, con la selectividad productiva recogida en el anexo

---

<sup>99</sup> De hecho, cuando se concedió el polo a Granada este polígono disponía de toda la infraestructura y servicios necesarios, y quedó dentro de los límites territoriales del polo, por lo que los empresarios ya instalados se beneficiaron de todos los incentivos del instrumento.

3.3, y una duración de diez años, desde el 1 de enero de 1970 hasta el 31 de diciembre de 1979. En 1976 pasó a ser polo de promoción y absorbido por la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.

Tras la concesión del polo de Granada en 1970, no era previsible crear uno nuevo en Andalucía Oriental debido a su escaso potencial industrial. En Andalucía Occidental el polo de Sevilla ya se había extinguido y al de Huelva solo le quedaban cuatro años de vigencia, por tanto, Córdoba podría ayudar a consolidar el eje entre el centro de España y Andalucía, y contribuir con la estrategia de desarrollo hacia el nordeste a lo largo del río Guadalquivir uniendo los polos de Huelva y Sevilla, y el área cubierta por el Plan Jaén. Por otro lado, con una economía deprimida Córdoba poseía una gran riqueza agrícola, así, el objetivo sería fomentar las instalaciones industriales que aprovecharan los recursos agrícolas como: transformación de remolacha, semillas de oleaginosas, algodón, etc. Sin embargo, en la elección de Córdoba, igual que en los llamados de segunda generación, las motivaciones que causaron su elección no fueron solo económicas, se trató también de una decisión política ante las presiones sociales. Estaba muy extendida la idea de que con la intervención administrativa a través de polos se conseguiría el desarrollo industrial en la zona, que tanto se deseaba. Por otro lado, en el caso de Córdoba existía una sensación de agravio comparativo al haber visto como áreas limítrofes se habían beneficiado con medidas de industrialización: Plan Badajoz 1952, Plan Jaén 1953, polo de Huelva 1964 y polo de Sevilla 1964, Programa Especial del Campo de Gibraltar 1966. Por Decreto Ley 240 de 21 de febrero de 1969 se creó un polo de desarrollo industrial en Córdoba, con la selectividad productiva que recoge el anexo 3.3. El polo entró en vigor el 1 de enero de 1971, con una duración de diez años, hasta 31 de diciembre de 1980, y en 1976 fue transformado en polo de promoción industrial y absorbido por la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía.

### 4.3. Resultados

#### 4.3.1. El polo de Huelva

En primer lugar, hay que señalar que, debido a restricciones presupuestarias, la delimitación territorial del polo de Huelva tuvo unos límites muy restrictivos: solo el término municipal de Huelva estaba incluido en su totalidad, incluyendo también una superficie muy reducida de los términos municipales de Palos de la Frontera (12,80 kilómetros cuadrados), y de San Juan del Puerto (1,92 kilómetros cuadrados)<sup>100</sup>. Esta circunstancia originó desde el principio numerosas críticas por parte de las industrias instaladas próximas a las materias primas, es decir, las minas<sup>101</sup>, ya que se veían obligadas a abandonar sus fábricas, que se encontraban en los mismos centros mineros, y trasladar sus complejos industriales a Huelva capital, a fin de beneficiarse de los incentivos del polo<sup>102</sup>. La principal consecuencia de ello fue que las zonas mineras vieron disminuir su población y la pérdida de puestos de trabajo en favor de Huelva capital y los municipios limítrofes más cercanos (San Juan del Puerto, Palos de la Frontera, Aljaraque y Punta Umbría).

La evolución de los proyectos presentados a los doce concursos celebrados en los años de vigencia del polo se recoge en el cuadro 3.8. De los 383 proyectos presentados fueron aprobados 276 (el 72 por 100) y rechazados 107 (el 28 por 100), es decir, no superaron ninguno de los exámenes a los que eran sometidos cuando concursaban para la obtención de los beneficios del polo.

---

<sup>100</sup> Orden 30 de 1 de febrero de 1964.

<sup>101</sup> De estas críticas no participó la Compañía Río Tinto, según las razones señaladas por Fourneau (1978, pp. 50-51), "...como la Compañía se veía obligada por la crisis de piritita a modernizar y reestructurar sus empresas mineras, tanto a nivel de extracción como de transformación de los minerales, no veía inconveniente en instalar su complejo industrial en Huelva, antes que en los propios centros mineros".

<sup>102</sup> Además de los incentivos concedidos a todos los polos de promoción, se contaba con el compromiso del Estado de dotar de una infraestructura suficiente para el traslado de materias primas, incluida la modernización del puerto.

CUADRO 3.8  
RESULTADO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL POLO DE  
HUELVA

Fecha concursos	Proyectos presentados (a)	Proyectos aprobados	Proyectos rechazados	Proyectos renunciados	Proyectos realizados (b)	(b)/(a) %
02-02-64	96	64	32	26	20	20,8
10-10-64	46	33	13	16	11	23,9
18-08-65	38	30	8	14	7	18,4
07-10-66	37	26	11	11	11	29,7
30-06-67	25	18	7	7	9	36,0
29-09-68	34	26	8	15	11	32,3
12-04-69	9	6	3	1	5	55,5
22-12-69	2	2	---	---	2	100,0
26-12-70	14	12	2	2	10	71,4
07-12-71	17	12	5	2	9	52,9
24-11-72	23	19	4	1	17	73,9
15-01-74	42	28	14	---	---	---
TOTAL	383	276	107	95	112	29,2

FUENTE: Fourneau (1978, p. 56): *El impacto del polo de desarrollo en la provincia de Huelva (1964-1974)*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

En principio, estas cifras no parecen demasiado negativas. Sin embargo, hay que considerar que no todos los proyectos aprobados daban lugar a nuevas empresas, ya que las empresas podían renunciar a los beneficios obtenidos y optar a un nuevo concurso. Concretamente, de los 276 proyectos aprobados, 95 no fueron realizados por decisión de los propios empresarios de no emprender su actividad en el polo, o aplazar el inicio, al ser clasificados en los grupos B, C o D. Además, se daba la circunstancia de empresas que habiendo obtenido los beneficios, no habían renunciado y aún no habían iniciado su actividad. De forma que, el número de proyectos que efectivamente se habían llevado a cabo eran 112, algo más del 29 por 100 del total de los presentados.

Si nos fijamos en la columna de proyectos presentados, se observa como el mayor número de proyectos correspondió a los primeros concursos, reflejando la euforia y optimismo con que fue recibido el polo<sup>103</sup>. En los últimos concursos se

<sup>103</sup> Las expectativas de los onubenses ante la creación del polo de promoción, para salir del subdesarrollo eran amplias. Así, Fourneau (1978, pp. 49-50), recogía lo que Huelva le pedía al I

produjo un aumento de los proyectos presentados, a fin de agotar la última posibilidad de obtener los beneficios.

Los proyectos rechazados también alcanzaron el máximo en el primer concurso. De los 96 proyectos, la tercera parte (32) fueron rechazados. Estos proyectos no aceptados correspondían a pequeñas empresas de materiales de construcción como hornos de ladrillos, y a empresarios que quisieron introducirse en la pesca industrial comprando un barco congelador<sup>104</sup>. Las razones de su rechazo fueron la existencia de numerosas empresas del primer tipo en la provincia, y la imposición del interés nacional (sectorial) en el I Plan frente al interés local en el caso de la pesca industrial. Si bien, debido a la necesidad de modernizar la pesca en la provincia, aunque los armadores no pudieran beneficiarse de la instalación en el polo, tenían acceso a préstamos especiales para la renovación de sus flotas.

El número más elevado de empresas que renunciaron a los beneficios obtenidos se registró también en el primer concurso, donde abandonaron 26 de los 64 proyectos aprobados (el 40 por 100).

El número de proyectos realizados, la inversión y los puestos de trabajo creados en los diferentes sectores hasta el 31 de diciembre de 1974 aparecen recogidos en el cuadro 3.9. Las cifras de dicho cuadro indican que a 31 de diciembre de 1974 se habían llevado a la práctica 89 proyectos en el polo de Huelva, con una inversión de casi 26 mil millones de pesetas y la creación de 5.955 puestos de trabajo. En términos comparativos los puestos de trabajo creados en el polo hasta el 31 de diciembre de 1974 (5.955) representaban el 21,4 por 100 del empleo industrial de la provincia de Huelva en 1975, y tan solo el 4,6 por 100 de la población activa provincial en el mismo año.

---

Plan: un polígono industrial, la promoción y desarrollo de la costa, la revalorización del Andévalo (zona minera), la recuperación y el regadío de las marismas, la incorporación a la economía nacional, y elevar el nivel de vida.

<sup>104</sup> Fourneau (1978, pp. 56-57).



CUADRO 3.9  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS REALIZADOS  
EN EL POLO DE HUELVA, 31 DICIEMBRE 1974

SECTORES	Proyectos		Inversión		Empleos		b/a
	n° (a)	%	miles ptas	%	n° (b)	%	
Industrias alimentarias	8	9,0	627.892	2,4	217	3,6	27,1
Industrias textiles y de la confección	1	1,1	38.592	0,1	85	1,4	85,0
Industrias de la madera, corcho y sus transformados	9	10,2	884.085	34,1	659	11	73,2
Industrias de fabricación de papel, cartón y artes gráficas	3	3,4	139.667	0,5	83	1,4	27,6
Industrias químicas	35	39,4	17.598.679	68,0	1.697	28,5	48,5
Industrias de materiales de construcción, vidrio y cerámica	6	6,7	160.427	0,7	108	1,8	18,0
Industrias metálicas básicas	5	5,6	3.419.294	13,2	593	10	118,6
Industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo	6	6,7	559.389	2,2	2.039	34,2	339,8
Instalaciones industriales de energía y combustible	8	9,0	1.589.134	6,1	17	0,3	2,1
Enseñanza y formación profesional	6	6,7	73.445	0,3	91	1,5	15,2
Servicios comunitarios (sanidad, asistencia social y comunicaciones)	1	1,1	719.000	2,8	274	4,6	274,0
Hostelería	1	1,1	103.624	0,4	92	1,5	92,0
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>25.913.228</b>	<b>100</b>	<b>5.955</b>	<b>100</b>	<b>66,9</b>

FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 78): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

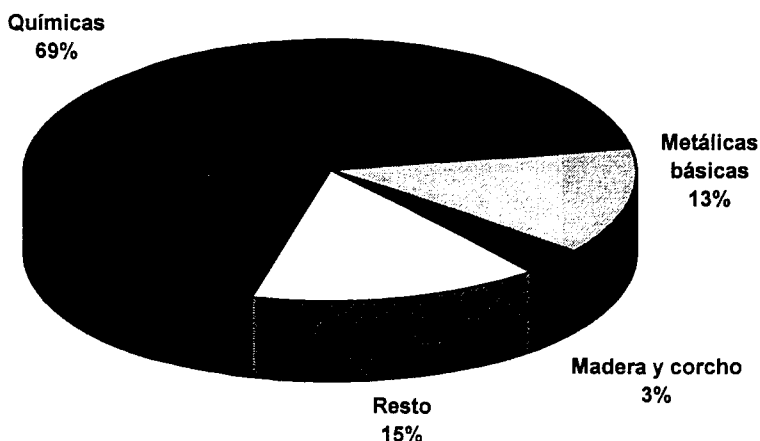
Teniendo en cuenta los once años de vigencia del polo, la inversión media realizada por año ascendió a 2.356 millones de pesetas, que equivalía al 21,34 por 100 del PIB provincial en 1964 o al 5,63 por 100 del PIB de 1973. Además de su importancia cuantitativa, el aspecto más importante era la fuerte dependencia del capital exterior. El origen de los capitales invertidos en el polo fue<sup>105</sup>: a) de Madrid y Barcelona casi el 50 por 100; b) un 40 por 100 del extranjero; c) de

<sup>105</sup> Fourneau (1978, p. 75).

Sevilla el 5 por 100, y d) el 5 por 100 restante de Huelva, tratándose de autoinversión de las industrias del polo.

En cuanto a la distribución sectorial de la inversión realizada, destacan con una notable ventaja sobre el resto de sectores, las industrias químicas, con una inversión de 17,6 millones de pesetas que representa el 68 por 100 del total. Le siguen las industrias metálicas básicas, y las industrias de la madera, corcho y sus transformados (gráfico 3.6).

GRÁFICO 3.6  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN REALIZADA EN EL  
POLO DE HUELVA



Casi el 40 por 100 de los proyectos se realizaron en el sector Industrias químicas, representando el 69 por 100 de la inversión total, y tan solo el 28,5 por 100 de los puestos de trabajo creados. Además, en los sucesivos concursos fue ascendiendo su peso relativo<sup>106</sup>. Detrás de estos proyectos se encontraban los intereses del grupo Explosivos Río Tinto, S.A., presente en el 26 por 100 de

<sup>106</sup> Así, Fourneau (1978, p. 59) señalaba que el porcentaje de los proyectos aprobados pertenecientes al sector químico, pasó del 16 por 100 en el primer concurso al 71,5 por 100 en el duodécimo concurso, y el porcentaje de las inversiones en la industria química de los proyectos aprobados pasó del 44 por 100 en el primer concurso al 94,5 por 100 en el duodécimo concurso.

empresas, el 65 por 100 de la inversión y el 36 por 100 de los puestos de trabajo dentro de la industria química de Huelva.

La inversión por proyecto realizado fue elevada, especialmente en la industria metálica básica (683.858,8 miles de pesetas por proyecto) y en las industrias químicas (502.819,4 miles de pesetas), sectores que como ya se ha indicado representaban más del 80 por 100 de la inversión del polo, y que por razones técnicas no contribuían en la misma proporción a la creación de puestos de trabajo.

Si consideramos el número de puestos de trabajo creados por proyecto como indicador del tamaño de las empresas establecidas en el polo, la información del cuadro 3.9 permite hablar de grandes empresas.

El grado de integración del polo de Huelva con la economía de diferentes ámbitos geográficos se puede deducir a partir de la información contenida en el cuadro 3.10, donde se recoge la distribución geográfica de los flujos de compras y ventas de sus empresas hasta 1971. A partir de él podemos hacer las siguientes reflexiones:

- 1º Los enlaces o efectos *linkage* industriales entre las empresas del polo presentaban un nivel bastante elevado, por cuanto que las compras realizadas dentro del propio polo representaban el 22,7 por 100 del total de compras realizadas por las empresas del polo, y las ventas el 16,7 por 100. La importancia de estas interrelaciones interiores vienen explicadas por el peso relativo del sector químico, que por sí mismo constituye un polo funcional.
- 2º El grado de integración de cada polo con su *hinterland* más inmediato (su provincia) es un aspecto muy interesante, ya que, según el fundamento teórico de este instrumento debía incentivarse un punto de crecimiento para difundir el desarrollo económico y social a toda su zona de influencia o *hinterland*. Las compras de las empresas del polo a su propia provincia (piritas y madera) representaban el 27,9 por 100 del

total. Sin embargo, el porcentaje de ventas no deja lugar a dudas sobre la falta de integración del polo con su *hinterland*, tan solo el 5,2 por 100 de las ventas totales del polo iban destinadas a su provincia. Es evidente que el polo aprovechaba los recursos mineros y naturales de la provincia, pero se mantuvo cerrado a su *hinterland*, ya que el mayor volumen de su producción no iba destinado a la propia provincia ni como consumo, ni como *input* de otras industrias. Por el contrario, cerca del 80 por 100 de su producción iban destinadas fuera de la provincia.

3º Para analizar la integración del polo de Huelva con la economía regional habría que considerar los flujos de compras y ventas del polo de Huelva con el resto de las provincias andaluzas. El cuadro 3.10 solo aporta información de los flujos comerciales mantenidos con la provincia de Sevilla, pero debido a la proximidad geográfica de ambas provincias, y a la centralidad de Sevilla en la región andaluza, consideramos que el nivel de flujos entre Huelva y Sevilla puede ser representativo del nivel más alto de los mantenidos entre Huelva y cualquier punto de la región. Como se comprueba en dicho cuadro las relaciones comerciales del polo de Huelva con la provincia de Sevilla fueron muy débiles: el 2,3 por 100 en cuanto a compras, y el 5,4 por 100 en ventas. De forma que, podemos deducir que el polo de Huelva estaba mal integrado con la economía andaluza.

Esto muestra que en el polo de Huelva se desarrollaron industrias de enclave, es decir, industrias que no crearon enlaces con otras industrias de la región. Se rompía de este modo uno de los pilares de la teoría de los polos de crecimiento, señalado por Hirschman, que consistía en el fomento de los enlaces hacia adelante y hacia atrás entre diferentes industrias como mecanismo motivador de la inversión y generador de riqueza.

4º El flujo de compras y ventas realizado con el resto de España indica el grado de integración del polo con la economía nacional. En este sentido es muy clara la vinculación del polo de Huelva con el resto de la economía española vía ventas, ya que este porcentaje ascendía al 64,3 por 100 del total, mientras que las compras procedentes del resto de España y que las empresas del polo incorporaban a su producción solo representaba el 8,4 por 100 del total. Efectivamente, el sector industrial que tuvo mayor representación en el polo onubense fue la industria química de base, que elaboraba los productos básicos (ácidos, óxidos, sales, etc.) utilizados como *inputs* en procesos más avanzados de la industria química o de otras industrias, localizadas principalmente en Cataluña y País Vasco.

5º Por último, las relaciones comerciales del polo con el extranjero vienen dadas por las siguientes cifras: el 37,9 por 100 de las compras totales (fundamentalmente fosfatos y petróleo), y el 8,4 por 100 de las ventas. Estas cifras revelan una fuerte dependencia de algunas materias primas del exterior.

CUADRO 3.10  
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE COMPRAS Y  
VENTAS DEL POLO DE HUELVA, 1971  
(En porcentajes)

CONCEPTO	Polo Huelva	Resto provincia Huelva	Provincia Sevilla	Resto España	Exterior
COMPRAS	22,7	27,9	2,3	9,2	37,9
VENTAS	16,7	5,2	5,4	64,3	8,4

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 143): *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional*, Madrid.

No podemos terminar esta sección sin referirnos a la contaminación, una negativa consecuencia del modelo de industrialización del polo de Huelva.

El problema arrancó desde un principio, cuando las primeras empresas aprobadas debían instalarse en el Polígono Industrial Nuevo Puerto, y éste aún no

existía. Fue necesario, por tanto, buscar un lugar más cercano a la ciudad (que asegurara vías de comunicación), y cercano a la ría y al puerto (para el abastecimiento de agua). Por estas razones, se eligió la Punta del Sebo, situada al sur de Huelva y a menos de 1 kilómetro de la capital. En el Plan de Ordenación Urbana, la Punta del Sebo era denominada zona industrial, pero no zona para industrias muy peligrosas, como son las industrias químicas que se instalaron allí. Para los industriales ésta era una zona ideal, pero para los onubenses resultaba peligrosa. Además, la Empresa Nacional de Celulosas se construyó en el Noroeste de la ciudad a pocos kilómetros de Huelva en la carretera Huelva-Sevilla, en vez de en el Noreste que hubiera sido su mejor ubicación teniendo en cuenta la dirección de los vientos. Lo que significaba que la ciudad de Huelva recibía también los humos contaminantes de la Celulosa.

A las dos fuentes anteriores de contaminación hay que añadir la de los ríos Tinto y Odiel, que recogían todas las aguas residuales, primero a su paso por las cuencas mineras, y más tarde al paso por las industrias químicas de la Punta del Sebo. Ello suponía un ahorro para los industriales pero un gran peligro para la fauna y flora de la ría.

Si completamos los comentarios anteriores con algunas otras cifras, podemos concluir que, efectivamente, Huelva experimentó un importante desarrollo industrial con la implantación del polo<sup>107</sup>: el PIB industrial pasó del 33,3 por 100 del PIB provincial en 1964, al 43,1 por 100 en 1975, si bien descendería hasta el 29,6 por 100 en 1985; y el índice de industrialización provincial (porcentaje industrial sobre el porcentaje de población) aumentó del 148 en 1964 al 174,2 en 1975.

Por ramas industriales (cuadro 3.11), dada la especialización del polo de Huelva en Industrias químicas, dicha rama pasó de una participación del 0,43 por 100 sobre la misma rama a nivel nacional en 1964, hasta el 7,28 por 100 en 1975. Exceptuando el ligero aumento de Minerales y metales (participación de esta rama

provincial en la misma rama a nivel industrial) debido a su condición de *input* de la industria química, y el aumento de la industria del papel, también muy relacionada con la industria química, el resto de ramas industriales de la provincia de Huelva no recibió los efectos difusores del crecimiento del polo como lo pone de manifiesto que sus participaciones sobre las correspondientes ramas a nivel nacional permanecieron a los mismos niveles de 1964.

CUADRO 3.11  
PARTICIPACIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DE HUELVA EN EL NACIONAL  
POR RAMAS, 1955-1977  
(En porcentajes)

SECTORES	1955	1957	1960	1962	1964	1967	1969	1971	1973	1975	1977
P.I.B.	1,12	1,08	1,04	0,99	0,96	0,93	0,94	0,97	1,07	1,29	1,18
Sector industrial	0,99	1,03	1,09	0,99	0,91	0,92	1,01	1,05	1,16	1,58	1,51
P.Energéticos y Agua	0,34	0,39	0,53	0,67	0,77	1,18	1,17	1,23	1,38	1,46	1,47
Minerales y Metales	7,41	7,97	9,63	8,40	8,50	7,92	8,29	8,97	11,04	6,96	12,03
Minerales y P. no Metálicos	0,33	0,27	0,28	0,25	0,24	0,39	0,66	0,60	0,77	0,89	0,59
P. Químicos	0,70	0,57	0,75	0,62	0,43	0,57	1,22	1,78	2,46	7,28	5,46
P. Metálicos y Maquinaria	0,49	0,33	0,30	0,32	0,33	0,37	0,39	0,29	0,46	0,49	0,45
P. Alimenticios, Bebidas, Tabaco	1,46	1,31	1,21	1,44	1,22	1,01	0,93	0,84	1,02	0,76	0,86
Textiles, Cuero y Calzado	0,38	0,37	0,32	0,26	0,41	0,37	0,37	0,37	0,21	0,20	0,27
Papel e Impresión	0,33	0,25	0,15	0,12	0,16	0,99	0,90	1,06	1,17	0,92	1,12
Madera, Corcho	0,60	0,73	0,73	0,67	0,85	1,01	0,85	0,91	0,92	0,80	0,79
Construcción e Ingeniería	0,64	0,80	0,62	0,60	0,61	0,76	0,90	0,92	0,90	0,86	0,89

Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

En el periodo 1962-1973 la provincia de Huelva registró una tasa de emigración del 10,21 por 100, muy superior a las de las provincias de Barcelona (3,53 por 100) y Madrid (2,65 por 100), y una tasa de inmigración del 1,46 por

<sup>107</sup> Elaboración propia a partir de *Renta Nacional de España y su distribución provincial* del Banco de Bilbao Vizcaya.

100<sup>108</sup>. Este comportamiento demográfico unido a la favorable evolución de la industria química tuvo su reflejo en el PIB per cápita de la provincia, que pasó del 75,29 por 100 en 1964 (tomando como base 100 la media nacional) al 115,11 por 100 en 1975. Por primera vez una provincia andaluza se situaba por encima de la media nacional. Sin embargo, este fuerte aumento del PIB en Huelva no se transmitió al resto de provincias andaluzas (el PIB per cápita andaluz pasó del 65,57 por 100 en 1964, al 73 por 100 en 1975). Evidentemente, la subida de 35 puntos en el PIB per cápita de Huelva elevó la media regional en 1975 por simple aritmética, unido a la tónica de crecimiento del país que arrastró también a Andalucía.

El análisis anterior nos lleva a concluir que el polo de Huelva no llegó a ser un instrumento eficaz de desarrollo regional, ya que, al estar incomunicado, por sus propias características, con su *hinterland*, esto es, mal integrado con el resto de la provincia y región, no tuvieron lugar los efectos difusores del crecimiento. En la práctica actuó como un complejo de industrias químicas básicas con la actividad concentrada en grandes empresas con escasa capacidad de generar empleo, que realizaban en el polo solo las primeras fases de la producción, aprovechando la materia prima existente y dejando la contaminación en Huelva, mientras que las posteriores fases y el consumo final se realizaban fuera de Andalucía en las zonas más desarrolladas de España, con el agravante de que este tipo de industrias no favoreció a los sectores en crisis que hubieran aprovechado las materias primas locales, y creado puestos de trabajo. En definitiva, funcionó como una industria de enclave según los intereses de la economía nacional.

#### 4.3.2. El polo de Sevilla

La delimitación territorial del polo de Sevilla, aprobada por la Orden de 1 de febrero de 1964, comprendía parte de los términos municipales de Sevilla, Dos

---

<sup>108</sup> Santillana (1984, p. 27).



Hermanas, y Alcalá de Guadaira. La superficie ocupada totalizó 174 kilómetros cuadrados, correspondiendo a la capital el 43 por 100 de la superficie total.

Este emplazamiento tenía ventajas e inconvenientes<sup>109</sup>. La principal ventaja fue que el punto más distante de sus límites estaba a 25 kilómetros de la ciudad, lo que supuso un ensamblaje con un rico nudo de comunicaciones que conectaba más de siete millones de personas, con las consiguientes posibilidades de abastecimiento de materias primas y trabajo, y las posibilidades de mercado inmediato y cercano.

Las dificultades fueron varias y principalmente relacionadas con la falta de infraestructura básica. De hecho, a la altura de 1970 existía déficit en el abastecimiento de agua, energía y saneamientos, dificultad de conseguir teléfonos, y en algunas áreas (Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas) problemas con los enlaces ferroviarios que no penetraban hasta la zona donde debían localizarse las industrias.

El cuadro 3.12 recoge el número de solicitudes o proyectos presentados a los ocho concursos celebrados durante la vigencia del polo. Los primeros concursos celebrados, al igual que en el resto de polos de primera generación, tuvieron una mejor respuesta debido al optimismo inicial, pero a partir del tercer concurso se produjo una reducción notable en cuanto al número de proyectos presentados. Destaca el cuarto concurso, de 7 de octubre de 1966, en el que solo se presentaron 23 proyectos en el polo sevillano, registrando la participación más baja respecto al total de polos (9,4 por 100). Esta reducción estuvo justificada por la revisión realizada a partir del cuarto concurso, en la que se elevaron las condiciones mínimas de inversión y puestos de trabajo para acceder a los beneficios. En el sexto concurso hubo un mayor interés, aumentando el número de proyectos presentados, para poder aprovechar los beneficios de los últimos años.

---

<sup>109</sup> *Vid.* González Dorado (1975, p. 307).

CUADRO 3.12  
 PROYECTOS PRESENTADOS EN EL POLO DE SEVILLA Y EN LOS POLOS  
 DE PRIMERA GENERACIÓN, 31 DICIEMBRE 1969

Fecha concursos	Polo Sevilla (a)	Polos 1ª generación (b)	% (a)/(b)
02-02-64	173	1.001	17,3
10-10-64	43	348	12,3
18-08-65	45	317	14,2
07-10-66	23	244	9,4
30-06-67	20	163	12,3
29-09-68	51	214	23,8
12-04-69	12	68	17,6
22-12-69	7	44	15,9
TOTAL	374	2.399	15,6

FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 78): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla; y elaboración propia.

La información sobre los sectores productivos en los que se llevaron a cabo los proyectos, así como de la inversión realizada y puestos de trabajo creados, aparece en el cuadro 3.13. Hasta el 31 de diciembre de 1974, se habían realizado 103 proyectos que habían generado una inversión de algo más de 9 mil millones, y 10.108 puestos de trabajo. Considerando los once años de vigencia del polo, la inversión media realizada por año fue de 831 millones de pesetas que tan solo representa el 2,32 por 100 del PIB provincial en 1964, o el 0,72 por 100 del PIB correspondiente a 1973. Para determinar la influencia que el polo tuvo sobre la creación de empleo baste indicar que los puestos creados diez años después de su implantación equivalían apenas al 10 por 100 del número de empleos industriales de la provincia en 1975, y a algo más del 2 por 100 de la población activa provincial en ese mismo año.

El número de puestos de trabajo creados por proyecto (columna derecha del cuadro 3.13) en los sectores más destacados del polo (materiales de construcción con 132 y productos metálicos con 199) fue elevado, por tanto, se puede hablar de grandes empresas en el polo de Sevilla. En el resto de sectores predominaron las empresas de tamaño medio.

CUADRO 3.13  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS REALIZADOS EN EL  
POLO DE SEVILLA, 31 DICIEMBRE 1974

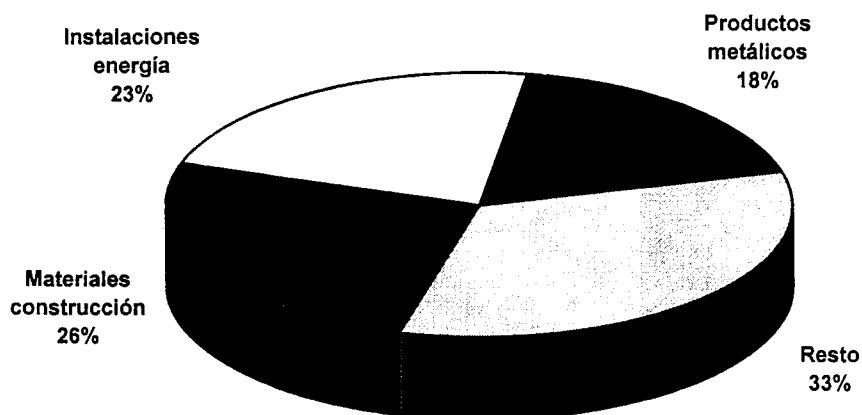
SECTORES	Proyectos		Inversión		Empleos		b/a
	nº(a)	%	miles ptas	%	nº (b)	%	
Industrias alimentarias	15	14,6	514.146	5,6	731	7,2	48,7
Industrias textiles y de la confección	5	4,8	492.857	5,4	493	4,9	98,6
Industrias de la madera, corcho y sus transformados	2	1,9	24.215	0,3	169	1,7	84,5
Industrias de fabricación de papel, cartón y artes gráficas	9	8,7	431.882	4,7	786	7,8	87,3
Industrias químicas	18	17,5	1.160.648	12,7	715	7,0	39,7
Industrias de materiales de construcción, vidrio y cerámica	21	20,4	2.352.341	25,7	2.774	27,4	132,1
Industrias metálicas básicas	1	1,0	116.652	1,3	261	2,6	261,0
Industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo	20	19,4	1.660.800	18,2	3.987	39,4	199,0
Instalaciones industriales de energía y combustible	5	4,8	2.075.034	22,7	17	0,2	3,4
Enseñanza y formación profesional	7	6,8	247.222	2,7	175	1,7	25,0
Servicios comunitarios (sanidad, asistencia social y comunicaciones)	--	--	----	--	--	--	--
Hostelería	--	--	----	--	--	--	--
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	<b>100</b>	<b>9.135.095</b>	<b>100</b>	<b>10.108</b>	<b>100</b>	<b>98,1</b>

FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 79): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

En cuanto a la distribución sectorial de la inversión realizada (gráfico 3.7), en primer lugar, destaca Materiales de construcción, vidrio y cerámica, con el 20,4 por 100 del total de proyectos que representaba prácticamente el 26 por 100 de la inversión, y el 27,4 por 100 de la creación de puestos de trabajo, motivado por la evolución favorable del sector de la construcción. En segundo lugar, Instalaciones industriales de energía, con el 23 por 100 de la inversión total del polo, aunque a pesar del volumen de inversión (2.075 millones de pesetas) solo generó 17 puestos de trabajo, ya que se trataba de proyectos de grandes compañías destinados a la preparación de la infraestructura técnica del polo, por lo que no puede

considerarse realmente inversión industrial. En tercer lugar, las industrias de Productos metálicos, maquinaria y equipo, con un total de 20 proyectos que reunían una inversión que representaba el 18 por 100 del total, y con la creación de algo más del 39,4 por 100 de todos los empleos.

GRÁFICO 3.7  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN REALIZADA EN EL  
POLO DE SEVILLA.



La información del cuadro 3.14 nos permitirá analizar el grado de integración del polo de Sevilla con su *hinterland*, con la economía regional y con la nacional, así como con el exterior en 1971. Sobre la base de los datos aportados por dicho cuadro, y con idéntico razonamiento al seguido en el caso del polo de Huelva, podemos concluir:

- 1º Los enlaces entre las industrias del polo fueron muy débiles, consecuencia de que los sectores más representativos del polo en cuanto a inversión correspondían a proyectos de grandes compañías, destinados a la preparación de la infraestructura técnica del polo, y a la producción de materiales destinados a la construcción.
- 2º El polo estuvo integrado en su *hinterland*, ya que las compras que las empresas del polo realizaron en 1971 a su propia provincia representaron el 44,3 por 100 del total, y las ventas el 27,3 por 100. De hecho, es de destacar que de todos los polos españoles de primera

generación, el de Sevilla fue el que mantuvo los mayores flujos comerciales con su propia provincia<sup>110</sup>.

3° La integración del polo de Sevilla con la economía andaluza fue muy baja, por cuanto que los flujos de compras y ventas con la provincia de Huelva (con polo y geográficamente próxima) eran muy débiles: el 1 por 100 de sus compras y el 3 por 100 de sus ventas.

4° Se aprecia un nivel alto de integración del polo con la economía nacional, y gran dependencia de las compras del exterior.

CUADRO 3.14  
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE COMPRAS Y VENTAS  
DEL POLO DE SEVILLA, 1971  
(En porcentajes)

CONCEPTO	Polo Sevilla	Resto provincia Sevilla	Provincia Huelva	Resto España	Exterior
COMPRAS	3,9	44,3	1,0	30,5	20,3
VENTAS	2,5	27,3	3,0	57,5	9,7

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 143): *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional*, Madrid.

El polo de Sevilla no logró detener el descenso de la participación del PIB industrial de la provincia en su PIB total (del 29,3 por 100 en 1964 pasó al 25,8 por 100 en 1975) motivado por la crisis estructural del sector desde mediados de los cincuenta. En el periodo analizado el índice de industrialización de la provincia descendió del 133 al 112,4, y en cuanto a evolución de las diferentes ramas industriales (cuadro 3.15), puede afirmarse que el polo solo tuvo efectos positivos sobre Minerales y productos no metálicos, que aumentó ligeramente su participación en la misma rama a nivel nacional, pero el resto de ramas registraban en 1975 valores más bajos que en 1964.

Por último, si nos fijamos en la evolución del PIB per cápita de la provincia, hay que señalar que si bien experimentó un ligero aumento de 1964

<sup>110</sup> *Vid.* Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 143).

hasta 1975 (tomando base 100 la media nacional, pasó del 76,97 por 100 en 1964 al 81,08 por 100 en 1975), posteriormente, volvió a descender a niveles por debajo de antes de la implantación del polo (71,23 por 100 en 1983).

En definitiva, los resultados del polo de Sevilla sobre la provincia y la región fueron bastante decepcionantes.

CUADRO 3.15  
PARTICIPACIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DE SEVILLA EN EL NACIONAL  
POR RAMAS, 1955-1977  
(En porcentajes)

SECTORES	1955	1957	1960	1962	1964	1967	1969	1971	1973	1975	1977
P.I.B.	3,84	3,58	3,43	3,31	3,10	3,26	3,01	3,15	2,96	3,11	3,05
Sector industrial	3,78	3,23	2,64	2,59	2,88	2,61	2,59	2,71	2,55	2,69	2,63
P. Energéticos y agua	3,61	3,02	2,57	2,75	2,30	2,22	2,02	2,03	1,78	1,85	1,89
Minerales y Metales	2,13	1,70	1,34	1,45	1,13	0,61	0,75	0,77	1,57	1,11	0,91
Minerales y P. no Metálicos	3,05	3,10	2,99	3,22	2,81	2,33	3,33	2,96	3,64	4,36	3,74
P. Químicos	3,14	1,88	1,59	1,74	2,75	2,08	1,68	1,84	1,94	2,20	1,86
P. Metálicos y Maquinaria	3,14	2,25	2,03	1,67	2,17	1,76	1,74	1,97	1,86	2,14	2,37
P. Aliment, Bebidas	9,51	7,43	5,40	4,97	6,47	5,85	7,25	7,17	5,95	6,12	5,64
Textiles, Cuero y Calzado	1,50	1,72	1,60	1,83	1,83	1,80	1,56	1,71	1,85	1,74	1,93
Papel e Impresión	1,88	1,94	1,50	1,35	1,54	1,57	1,97	1,98	1,82	1,54	1,70
Madera, Corcho	4,70	3,01	2,57	2,27	2,60	2,35	2,19	1,89	2,31	2,34	2,16
Construcción e Ingeniería	4,30	4,78	3,91	4,08	3,43	3,76	3,18	3,57	3,23	3,39	3,08

Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

#### 4.3.3. El polo de Granada

El polo de Granada se localizó en la Vega granadina comprendiendo: la totalidad de los términos municipales de Granada, Armilla, Atarfe, Caparacena, Churriana, Maracena, Ogijares, Peligros y Pulianas; la parte del término municipal de Albolote, situada en la margen izquierda de los ríos Bermejo y Cubillas; las partes de los términos municipales de Gabia la Chica, Gabia la Grande y Alhendín, situadas en la margen derecha del río Dílar; la parte del término municipal de Santafé, situada en la margen derecha del arroyo salado y la parte del

término municipal de Pinos Puente, situada en la margen izquierda del río Frailes<sup>111</sup>.

El cuadro 3.16 recoge la evolución de los proyectos en los seis concursos realizados hasta el 30 de junio de 1975. En dichos concursos se presentaron un total de 103 proyectos, de los que 80 fueron aprobados y 23 rechazados, y de los proyectos aprobados 50 fueron retirados de manera voluntaria. Como balance final, a 30 de junio de 1975, solo 29 empresas habían iniciado ya su actividad en el polo o estaban en proceso de iniciarla<sup>112</sup>.

CUADRO 3.16  
RESULTADO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL POLO DE  
GRANADA, 30 JUNIO 1975

Concursos	Proyectos presentados (a)	Proyectos aprobados	Proyectos rechazados	Proyectos renunciados	Proyectos realizados (b)	(b)/(a) %
1	49	34	15	24	10	20,4
2	12	11	1	7	4	33,3
3	7	7	---	4	3	42,8
4	21	20	1	14	6	28,6
5	10	8	2	1	6	60,0
6	4	---	---	---	---	---
Total	103	80	23	50	29	28,1

FUENTE: García Díaz (1975, pp. 282-285): *El polo de desarrollo de Granada*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada; y elaboración propia.

Una nota en común con el resto de polos es que el número más elevado de proyectos presentados correspondió al primer concurso, debido a<sup>113</sup>: el optimismo con que fue recibido el polo, las mayores facilidades que se dieron el primer año a las industrias ya establecidas en la zona en lo que se refiere a mínimos, y la afluencia de grupos no granadinos que buscaban un trato especial ante las condiciones favorables de comienzo de polo. No obstante, de los 49 proyectos presentados en el primer concurso fueron rechazados por la Administración un

<sup>111</sup> Orden de la Presidencia del Gobierno de 17 de marzo de 1969.

<sup>112</sup> La diferencia existente de 1 proyecto se justifica como pendiente de calificación.

<sup>113</sup> García Díaz (1976, p. 202).

total de 15. Es decir, 34 fueron aprobados de los que solo 10 se realizaron, ya que el resto renunció voluntariamente al no aceptar los beneficios que les habían sido concedidos (de los 34 aprobados tan solo 8 obtuvieron la categoría A). Superado el *boom* inicial se presentaron menos proyectos pero mejor estudiados. En el segundo y tercer concurso se apreció un notable descenso en el número de proyectos presentados debido a la situación de desilusión existente, debido a que se esperaban efectos positivos en el muy corto plazo (por ejemplo, la creación inmediata de puestos de trabajos), siendo el polo un instrumento a largo plazo que necesita el paso de varios años, incluso decenas, para obtener buenos resultados. Se observa una recuperación en el cuarto concurso ante las grandes perspectivas que representaba la concesión del aeropuerto de Granada, para languidecer en el sexto concurso.

El comportamiento de la inversión y puestos de trabajo de los proyectos presentados en los seis concursos celebrados hasta el 30 de junio de 1975 era el mismo que el descrito para el número de proyectos presentados (cuadro 3.17).

CUADRO 3.17  
INVERSIÓN Y EMPLEO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL  
POLO DE GRANADA, 30 JUNIO 1975

Concursos	Proyectos		Inversión		Empleos	
	nº	%	miles ptas	%	nº	%
1	49	47,6	7.129.545	44,7	8.938	63,1
2	12	11,6	2.608.604	16,4	931	6,6
3	7	6,8	2.687.714	16,8	1.494	10,5
4	21	20,4	2.324.515	14,6	1.884	13,3
5	10	9,7	947.428	5,9	575	4,0
6	4	3,9	255.762	1,6	335	2,4
TOTAL	103	100	15.953.568	100	14.157	100

FUENTE: García Díaz (1975, pp. 286): *El polo de desarrollo de Granada*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada.

La actividad realizada en el polo de Granada puede ser analizada a partir de la información contenida en el cuadro 3.18, donde se recoge el número de proyectos, la inversión generada los puestos de trabajo creados por los proyectos vigentes el 31 de diciembre de 1974.



CUADRO 3.18  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS REALIZADOS EN EL  
POLO DE GRANADA, 31 DICIEMBRE 1974

SECTORES	Proyectos		Inversión		Empleos		b/a
	nº(a)	%	miles ptas	%	nº(b)	%	
Industrias alimentarias	--	--	----	--	--	--	--
Industrias textiles y de la confección	1	7,7	11.848	0,3	109	16,0	109,0
Industrias de la madera, corcho y sus transformados	1	7,7	15.493	0,4	32	4,7	32,0
Industrias de fabricación de papel, cartón y artes gráficas	--	--	----	--	--	--	--
Industrias químicas	9	69,2	460.721	13,4	333	49,0	37,0
Industrias de materiales de construcción, vidrio y cerámica	3	23,0	118.291	3,4	48	7,0	16,0
Industrias metálicas básicas	--	--	----	--	--	--	--
Industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo	2	15,4	69.145	2,0	133	19,5	66,5
Instalaciones industriales de energía y combustible	1	7,7	573.472	16,6	25	3,7	25,0
Enseñanza y formación profesional	--	--	----	--	--	--	--
Servicios comunitarios (sanidad, asistencia social y comunicaciones)	1	7,7	2.209.000	64,1	--	--	--
Hostelería	--	--	----	--	--	--	--
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>3.447.970</b>	<b>100</b>	<b>680</b>	<b>100</b>	<b>52,3</b>

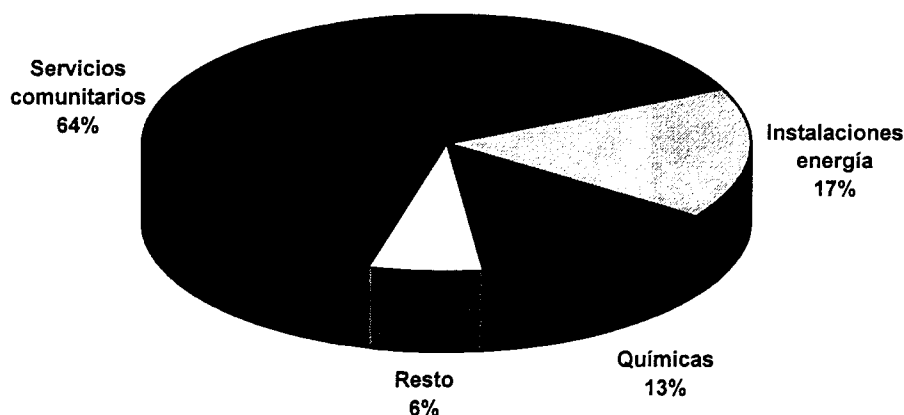
FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 82): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

En primer lugar, habría que destacar que en el momento en que se habían celebrado los cinco primeros concursos de beneficios del polo, los proyectos en funcionamiento solo eran 13 (de los 99 presentados). La diferencia se había quedado en el camino: rechazos, renunciaciones voluntarias, y obras de instalación sin iniciar. Por tanto, con 13 proyectos en funcionamiento a 31 de diciembre de 1974 se había realizado una inversión de casi 3.500 millones de pesetas y se habían creado 680 puestos de trabajo. Teniendo en cuenta los 5 años transcurridos desde la creación del polo, la inversión media realizada por año fue de 690 millones de pesetas que equivalía al 2,04 por 100 del PIB provincial en 1971, y los 680

puestos de trabajo venían a representar un 2,4 por 100 del empleo industrial de la provincia en 1975, y un reducido 0,3 por 100 de la población activa provincial en la misma fecha. Estas cifras no precisan más comentarios.

En cuanto a la distribución sectorial de la inversión realizada, claramente el sector de Servicios comunitarios fue el que tuvo mayor importancia (64 por 100 de la inversión total). Por el mismo concepto le siguen, muy de lejos, Instalaciones industriales de energía y combustibles con el 17 por 100, e Industrias químicas con el 13 por 100 de la inversión realizada (gráfico 3.8).

GRÁFICO 3.8  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN REALIZADA EN EL  
POLO DE GRANADA



Concretamente, el único proyecto realizado en Servicios comunitarios, con una inversión de 2.209 millones de pesetas, y sin crear puesto de trabajo alguno, correspondía a la Compañía Telefónica Nacional de España. Asimismo, el único proyecto en el segundo sector más importante en inversión, Instalaciones industriales de energía y combustible, con una inversión de 573,5 millones de pesetas y la creación de 25 puestos de trabajo, fue realizado por la Compañía Sevillana de Electricidad. Esto significa que una proporción elevada de las inversiones totales realizadas en el polo fueron inversiones para la preparación de la infraestructura básica del polo (electricidad y teléfonos), unido al hecho de que estas compañías aprovecharon la oportunidad que les ofrecía el polo para ampliar

sus instalaciones, acogiéndose al ahorro fiscal (reducción del 95 por 100 en el impuesto de rentas de capital) en sus ampliaciones de capital. El resto de la inversión realizada, que podemos calificar como inversiones propiamente industriales, supuso solo 665,5 millones de pesetas. Sin embargo, fueron éstas las que generaron más del 96 por 100 de los puestos de trabajo creados.

En cuanto al tamaño de las empresas, exceptuando la industria textil y la metálica, predominaron las medianas: 32 puestos por proyecto en la industria de la madera, 37 en químicas, 16 en materiales de construcción y 25 en instalaciones industriales de energía y combustible (columna derecha del cuadro 3.18).

CUADRO 3.19  
PARTICIPACIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DE GRANADA EN EL NACIONAL  
POR RAMAS, 1960-1981  
(En porcentajes)

SECTORES	1960	1962	1964	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1979	1981
P.I.B.	1,31	1,34	1,30	1,31	1,26	1,22	1,24	1,16	1,20	1,25	1,25
Sector industrial	0,83	0,81	0,79	0,81	0,77	0,82	0,76	0,75	0,75	0,81	0,84
P.Energéticos y agua	1,25	1,22	0,85	0,72	0,68	0,65	0,52	0,63	0,72	0,60	0,57
Minerales y Metales	1,70	1,61	1,73	1,99	2,67	2,66	1,95	1,93	1,79	1,25	0,87
Minerales y P. no Metálicos	0,99	0,82	0,81	1,12	1,02	1,08	1,07	0,97	0,99	0,93	0,91
Productos Químicos	0,50	0,28	0,36	0,25	0,32	0,31	0,39	0,35	0,35	0,41	0,40
P. Metálicos y Maq.	0,21	0,18	0,16	0,25	0,25	0,25	0,23	0,27	0,27	0,25	0,24
P. Aliment, Bebidas	1,95	1,96	1,70	1,72	1,26	1,49	1,21	1,32	1,38	1,42	1,49
Textiles, Cuero y Calzado	0,35	0,53	0,72	0,56	0,56	0,60	0,61	0,53	0,59	0,54	0,53
Papel e Impresión	0,47	0,45	0,66	0,84	0,67	0,86	0,66	0,99	0,60	0,61	0,72
Madera, Corcho	0,61	0,67	0,66	0,68	0,63	0,63	0,89	0,89	0,87	0,81	0,80
Construcción e Ing.	1,16	1,16	1,13	1,32	1,33	1,45	1,49	1,38	1,33	1,56	1,78

Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

En definitiva, de lo expuesto hasta este momento se puede deducir que el polo de Granada tuvo efectos nulos sobre el desarrollo de la provincia: la distribución sectorial acentuó el carácter de servicios de la economía granadina; la participación del PIB industrial de la provincia en el nacional registró valores similares en 1971 (1,22 por 100) y en 1979 (1,25 por 100), y lo mismo considerando las ramas industriales (cuadro 3.19); y, por último, el PIB per cápita

de la provincia no logró si quiera alcanzar la media andaluza (tomando base 100 la media nacional pasó del 56,21 en 1975 al 60,79 en 1983).

Los efectos positivos del polo de Granada consistieron en la dotación de infraestructuras, especialmente de comunicaciones, que permitieron romper el aislamiento en que se encontraba la provincia, y contribuir al desarrollo del sector servicios. De hecho, ya se indicó que la concesión del polo respondió más a presiones políticas, precisamente para la obtención de esas infraestructuras.

En este sentido, los proyectos considerados esenciales para la provincia (construcción del aeropuerto, realizaciones en infraestructura viaria, construcción de los pantanos de Quéntar y Canales, y obras de mejora en el puerto de Motril) se realizaron en menor medida a los objetivos iniciales, según se recoge a continuación<sup>114</sup>.

a) Aeropuerto de Granada.

La construcción del aeropuerto fue un logro importante, si bien estaba ya acordada un año antes de la concesión del polo. Localizado en los términos municipales de Chauchina y Santa Fe, a 15 kilómetros de Granada capital, fue inaugurado el 16 de junio de 1972.

b) Infraestructura viaria.

La situación a principios de los setenta de la red de carreteras principal era de 3.000 kilómetros pero en un estado deficiente, lo que entorpecía la comunicación con el resto del país. En el III Plan de Desarrollo se recogían proyectos para la mejora y acondicionamiento para finales de 1975 de los grandes ejes que cruzan la provincia: de norte a sur la carretera Bailén-Madrid, de oeste a este en la costa Málaga-Almería, y en el interior Málaga por las Pedrizas. Estos proyectos suponían una mejora de la infraestructura viaria de la provincia de más de 740 kilómetros (3,2 por 100 del kilometraje total del Plan) y una inversión en la provincia de Granada de 8.646 millones

---

<sup>114</sup> García Díaz (1976, pp. 129-147).

de pesetas (30,6 por 100 de la inversión total). Sin embargo, las inversiones realizadas en ese período estuvieron por debajo de la media de lo invertido en cada una de las provincias españolas, destinando a conservación la mayor proporción de la inversión realizada en la provincia.

c) Obras hidráulicas.

En este apartado las inversiones realizadas en la provincia de Granada con motivo del polo fueron superior a la media nacional. De todas estas obras destacan la construcción de los pantanos de Quéntar y Canales, ya que, además de contribuir al abastecimiento de la ciudad proporcionaban el agua para las industrias del polo y polígonos industriales, e incrementaron los regadíos de la Vega. El pantano de Quéntar estuvo concluido a finales de 1975 pero el de Canales fue más lento, de hecho, la primera fase de su construcción se inició a principios de 1976, lo que ponía en evidencia, una vez más, el retraso o desfase de las infraestructuras en zonas donde se necesitaban de forma urgente.

d) Obras de mejora en el puerto de Motril.

Las mejoras realizadas en el puerto de Motril con ocasión del polo fueron prácticamente nulas. A modo de ilustración, en 1973 éstas no llegaban ni al millón de pesetas, concretamente 750.000 pesetas, frente a los 3.536,7 millones invertidos en las 23 restantes provincias españolas con puerto; y ello, a pesar de que el puerto de Motril era la única salida marítima del polo, y haberse beneficiado por la carretera Bailén-Motril que acercaba Motril al centro, lo que significaba reducción del coste de transporte que podía haber desviado a este puerto parte del tráfico de los puertos de Málaga y Almería.

#### 4.3.4. El polo de Córdoba

La extensión del polo de Córdoba fue de 392 kilómetros cuadrados, delimitados por Orden del Ministerio de la Vivienda de 29 de marzo de 1969. Se extendía al este y oeste del casco urbano de la capital para aprovechar las vías de comunicación existentes, y el curso del río Guadalquivir. También se prolongaba al sur, en una zona de campiña de gran interés agrícola, pero alejada de la red de comunicaciones (ferrocarril y carretera de circunvalación) y además con un terreno arcilloso no apto para la localización de industrias, quedando fuera algunas zonas que presentaban mejores condiciones para el desarrollo industrial. Otro agravante de esta localización fue su proximidad a la parte histórica de la ciudad, poniendo de manifiesto la no consideración de aspectos ambientales y sociales, así como posibles repercusiones en otros sectores como el turismo.

El cuadro 3.20 refleja la evolución de los cuatro concursos celebrados hasta el 31 de diciembre de 1974. Al igual que en el resto de polos andaluces, el número de proyectos presentados fue superior en el primer concurso debido a las grandes expectativas con que se acogió el polo. En los cuatro primeros concursos, el grado en el que los proyectos presentados obtuvieron los incentivos directos del polo fue bastante elevado: 68 proyectos aprobados sobre 98 presentados (el 70 por 100). Sin embargo, solo el 27,5 por 100 de los proyectos presentados fueron llevados a la práctica. Asimismo, es muy elevado el número de proyectos (41) que a pesar de haber sido aprobados, no habían sido llevados a cabo por la tardanza del proceso de selección, y porque la clasificación obtenida (B,C, o D) no había sido la esperada.

Según el motivo de la inversión (nuevas empresas o empresas ya en funcionamiento que deseen instalar nuevas plantas o ampliarse), se observa que a lo largo de los sucesivos concursos las nuevas empresas han ido disminuyendo su importancia relativa. Al respecto, Casado Raigón (1977, pp. 134-135) señalaba que las nuevas empresas, en su mayoría de pequeña y mediana magnitud y de iniciativas locales, recibieron peor tratamiento por parte de la Administración. La

explicación es que los incentivos de los polos se ajustaban mejor a las grandes empresas que obtenían, comparativamente, mayor ahorro. Además, el proceso de selección de proyectos para la concesión de beneficios seguía unos criterios (exportación-importación, costes más bajos y competitivos, mayor productividad del capital, etc.) que eran más difíciles de estudiar en nuevas empresas donde lo único que existía en el momento de concursar era un proyecto. Estos hechos impidieron la creación de vocaciones empresariales, ya que la mayoría de los empresarios instalados en el polo ya tenían esa condición. Esta circunstancia se refleja en el origen de los capitales invertidos en el polo hasta el 31 de diciembre de 1974<sup>115</sup>: capital cordobés el 18 por 100, y el 82 por 100 restante era no cordobés.

CUADRO 3.20  
RESULTADO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL POLO DE  
CÓRDOBA, 31 DICIEMBRE 1974

Concursos	Proyectos presentados (a)	Proyectos aprobados	Proyectos rechazados	Proyectos realizados (b)	(b)/(a) %
1	32	24	8	15	46,9
2	18	13	6	6	33,3
3	24	16	8	6	25,0
4	24	15	9	---	---
Total	98	68	20	27	27,5

FUENTE: Casado Raigón (1977, pp. 134-137): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Centrándonos en los proyectos realizados hasta el 31 de diciembre de 1974 (cuadro 3.21), el balance sería que tras cuatro años de funcionamiento del polo, la inversión total realizada ascendía a algo más de 5 mil millones de pesetas, repartidos en 27 proyectos que habían creado 781 puestos de trabajo. Como en el caso del polo de Granada, la contribución del polo de Córdoba a la creación de puestos de trabajo fue insuficiente. Los 781 puestos de trabajo creados no llegaban

<sup>115</sup> Casado Raigón (1977, p. 136).

al 2 por 100 de los empleos industriales de la provincia en 1975, y solo representaban el 0,3 por 100 de la población activa provincial en ese mismo año. Y en cuanto a la inversión media realizada por año (1.265 millones de pesetas), equivalía tan solo al 2,98 del PIB provincial de 1971.

CUADRO 3.21  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS REALIZADOS  
EN EL POLO DE CÓRDOBA, 31 DICIEMBRE 1974

SECTORES	Proyectos		Inversión		Empleos		b/a
	nº(a)	%	miles ptas	%	nº(b)	%	
Industrias alimentarias	11	40,7	990.083	19,5	401	51,3	36,4
Industrias textiles y confec	1	3,7	116.963	2,3	13	1,7	13,0
Industrias de la madera, corcho y sus transformados	1	3,7	4.986	0,1	--	--	--
Industrias de fabricación de papel, cartón y artes gráfic	3	11,1	253.491	5	10	1,3	1,6
Industrias químicas	2	7,4	126.061	2,5	73	9,3	36,5
Industrias de materiales de construcción, vidrio y cerá	2	7,4	202.168	4	114	14,6	57,0
Industrias metálicas básicas	1	3,7	1.021.097	20,2	65	8,3	65,0
Industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo	4	14,8	556.823	11	105	13,4	26,2
Instalaciones industriales de energía y combustible	1	3,7	586.176	11,6	--	--	--
Enseñanza y formación profesional	--	--	----	--	--	--	--
Servicios comunitarios (sanidad, asistencia y comunicaciones)	1	3,7	1.200.000	23,8	--	--	--
Hostelería	--	--	----	--	--	--	--
TOTAL	27	100	5.057.848	100	781	100	28,9

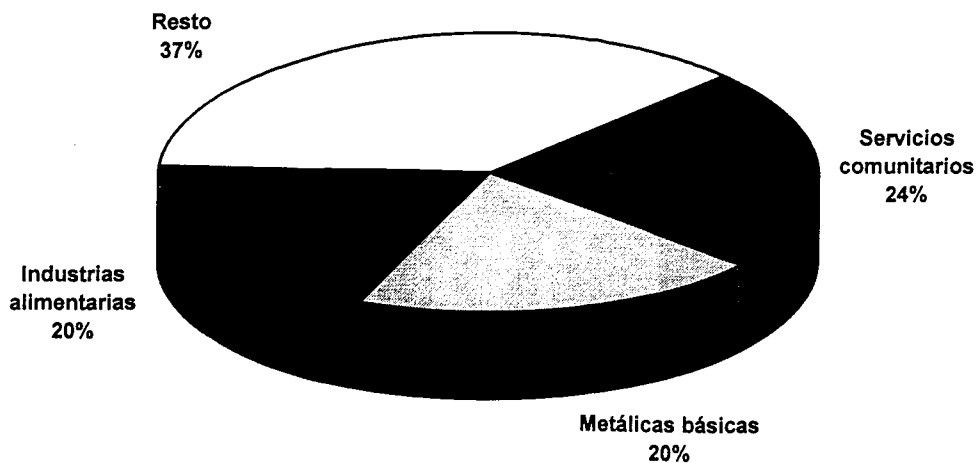
FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 142): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Respecto a la distribución sectorial de la inversión realizada (gráfico 3.9), figuran, en primer lugar, los Servicios comunitarios con casi el 24 por 100 del total de la inversión realizada. Detrás, se encuentra un proyecto de la Compañía



Telefónica Nacional que aprovechó esta oportunidad para ampliar sus instalaciones, acogiéndose a una reducción del 95 por 100 del impuesto de rentas de capital (único beneficio que solicitó), con el consiguiente ahorro fiscal para sus frecuentes ampliaciones de capital. Una vez más, las principales inversiones no eran realmente inversiones industriales. En segundo lugar, con una inversión de algo más del 20 por 100 sobre el total invertido está el sector de Industrias metálicas básicas, con un solo proyecto empresarial de tamaño medio (65 puestos de trabajo). Y, en tercer lugar, las Industrias alimentarias que agrupaba instalaciones de tamaño pequeño de iniciativas locales y nacionales para aprovechar los recursos agrarios de la provincia, con una inversión de prácticamente el 20 por 100 del total realizado, pero destacando como el sector que más puestos de trabajo creó.

**GRÁFICO 3.9**  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN REALIZADA EN EL POLO DE CÓRDOBA**



En la valoración de los efectos del polo de Córdoba sobre el desarrollo de la provincia, además de su escasa significación cuantitativa e incapacidad para crear puestos de trabajo, a la que ya nos hemos referido, habría que destacar sus efectos nulos sobre la estructura productiva. Así, la economía cordobesa continuó

su camino hacia la terciarización iniciada en décadas anteriores a la implantación del polo, la industria (cuadro 3.22) incluso disminuyó su participación en la nacional, pasando del 1,53 por 100 en 1971 al 1,29 por 100 en 1977, si bien la rama de industrias agroalimentarias experimentó un ligero aumento en su participación en la misma rama a nivel nacional, y el PIB per cápita de la provincia se situó en todo el periodo analizado por debajo del nivel medio andaluz.

CUADRO 3.22  
PARTICIPACIÓN DEL PIB INDUSTRIAL DE CÓRDOBA EN EL NACIONAL  
POR RAMAS, 1960-1981

(En porcentajes)

SECTORES	1960	1962	1964	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1979	1981
P.I.B.	1,95	1,71	1,60	1,59	1,46	1,53	1,44	1,29	1,29	1,31	1,30
Sector industrial	1,50	1,37	1,33	1,16	1,16	1,11	1,05	1,00	0,98	1,05	1,04
P.Energéticos y agua	1,41	1,48	1,30	1,38	1,24	1,21	0,96	0,96	1,00	0,81	1,15
Minerales y Metales	1,39	1,27	1,11	1,40	1,92	1,36	1,57	1,57	1,30	0,99	1,19
Minerales y P. no Metálicos	1,11	1,14	1,13	1,37	1,39	1,38	1,34	1,31	1,17	1,20	1,13
Productos Químicos	0,56	0,35	0,37	0,21	0,26	0,32	0,35	0,28	0,28	0,39	0,38
P. Metálicos y Maquinaria	1,77	1,48	1,50	1,28	1,14	1,00	0,85	0,84	0,82	0,75	0,68
P. Aliment, Bebidas	3,31	3,20	2,97	2,32	2,14	2,39	2,29	2,59	2,50	2,32	2,31
Textiles, Cuero y Calzado	0,71	0,74	0,71	0,61	0,59	0,62	0,65	0,64	0,71	0,73	0,65
Papel e Impresión	0,76	0,71	0,59	0,45	0,51	0,71	0,52	0,50	0,55	0,52	0,56
Madera, Corcho	1,07	1,04	1,15	0,81	1,01	0,82	1,01	0,99	0,86	0,92	0,94
Construcción e Ing.	1,72	1,52	1,43	1,36	1,51	1,42	1,46	1,20	1,16	1,46	1,44

Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*, Bilbao; y elaboración propia.

#### 4.4. Valoración general de la política de polos en Andalucía

##### 4.4.1. Comparación de los polos andaluces con el resto de polos de España

Tras analizar en las secciones anteriores la evolución y resultados de los cuatro polos andaluces, realizaremos en este apartado una comparación entre éstos y el resto de polos españoles.

El cuadro 3.23 informa sobre la evolución del número de proyectos realizados, inversión y puestos de trabajo creados en toda España como consecuencia de este instrumento. Asimismo, recoge la importancia relativa de cada polo sobre el total de polos en las características analizadas, distinguiendo los polos que fueron creados en 1964 llamados de primera generación, y los posteriores o de segunda generación.

CUADRO 3.23  
RESULTADOS DE LOS PROYECTOS REALIZADOS EN LOS POLOS  
ESPAÑÓLES, 31 DICIEMBRE 1974

POLOS	Proyectos		Inversión		Empleo	
	nº	%	miles ptas	%	nº	%
<i>Primera generación</i>						
Burgos	106	12,69	12.901.630	10,64	11.782	14,43
HUELVA	89	10,65	25.913.228	21,37	5.955	7,29
La Coruña	63	7,54	10.016.090	8,26	5.023	6,15
SEVILLA	103	12,33	9.135.095	7,53	10.108	12,38
Valladolid	72	8,62	18.308.044	15,10	19.729	24,16
Vigo	88	10,53	10.534.004	8,68	15.105	18,50
Zaragoza	134	16,04	7.020.000	5,79	8.453	10,35
<i>Segunda generación</i>						
GRANADA	18	2,15	3.447.970	2,84	680	0,83
CÓRDOBA	27	3,23	5.057.848	4,17	781	1,01
Oviedo	80	9,58	16.040.821	13,23	2.130	2,60
Logroño	34	4,07	1.884.137	1,55	1.047	1,28
Villagarcía	21	2,51	961.810	0,84	841	1,03
<b>TOTAL</b>	<b>835</b>	<b>100</b>	<b>121.220.708</b>	<b>100</b>	<b>81.634</b>	<b>100</b>

FUENTE: Casado Raigón (1977, p. 71): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

La primera observación a nivel general es la gran diferencia en los resultados de los polos de primera y de segunda generación, ya que el mayor porcentaje de inversión y puestos de trabajo creados corresponde a los primeros. Además del mayor periodo de tiempo transcurrido, ello se justifica por las mejores condiciones intrínsecas, debido a que los de segunda generación habían sido seleccionados más por motivos políticos que técnicos y económicos, y por el

contexto económico con un fuerte y continuado crecimiento de diez años a partir de 1964, en España y en Andalucía.

De todos los polos españoles el de Huelva fue el que alcanzó la mayor inversión con el 21,37 por 100 del total. El de Sevilla, con el 7,53 por 100 de la inversión total, fue uno de los que registraron el porcentaje más bajo en la primera generación, y los de Granada y Córdoba, con el 2,84 por 100 y 4,17 por 100 respectivamente, de los más bajos de toda España.

Atendiendo a los puestos de trabajo creados, la clasificación varía, ya que en Huelva solo se crearon el 7,29 por 100 del total frente al 12,38 por 100 en Sevilla. Los polos de Granada y Córdoba fueron los que menos puestos de trabajo crearon, con el 0,83 por 100 y el 1,01 por 100, respectivamente, del total.

A fin de profundizar más en estas ideas, hemos elaborado el cuadro 3.24 donde se recogen los puestos de trabajo creados por proyecto, y la inversión en miles de pesetas realizada por proyecto y por puesto de trabajo creado en los cuatro polos andaluces y en la media de polos españoles. A partir de él se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1º En el polo de Huelva, claramente se aprecia la mayor inversión por proyecto requerida, y la alta inversión por puesto de trabajo creado debido a su especialización en industrias químicas que requieren una alta concentración de capital, pero generan pocos puestos de trabajo. A pesar de esta circunstancia, se crearon una media de casi 67 puestos de trabajo por proyecto realizado, cifra que está por debajo de la media española pero que contrasta con los pobres resultados alcanzados en los polos de Granada y Córdoba.

2º La incapacidad revelada por los polos de Granada y Córdoba en la creación de puestos de trabajo. Solo se crearon 38 y 29 empleos por proyecto, respectivamente, a pesar de requerir unas inversiones por proyecto superiores a la media, y las mayores inversiones por puesto de trabajo creado. En el caso de Córdoba la inversión por puesto de trabajo

fue aumentando año tras año, debido a la mayor proporción de ampliaciones y traslados de plantas (que creaban menos puestos o trasladaban al mismo personal) respecto de las nuevas empresas que eran las que creaban puestos de trabajo. En opinión de Casado y Raigón (1977, p. 145), esta tendencia del polo impidió la creación de vocaciones empresariales, puesto que la mayoría de los empresarios establecidos en el polo ya tenían esa condición. Y en el de Granada, el elevado nivel de inversión por puesto de trabajo obedeció al hecho de que los proyectos de mayor volumen de inversión también correspondieron a proyectos de ampliaciones de empresas ya existentes ( Telefónica y Sevillana de Electricidad).

CUADRO 3.24  
PUESTOS DE TRABAJO POR PROYECTO, INVERSIÓN REALIZADA POR PROYECTO Y POR PUESTO DE TRABAJO, 31 DICIEMBRE 1974

POLOS	Puestos de trabajo/proyecto	Inversión/nº proyectos (miles ptas por proyecto)	Inversión/Puestos trabajo (miles ptas por trabajador)
Huelva	66,91	291.159,87	4.351,51
Sevilla	98,14	88.690,24	903,75
Granada	37,78	191.553,89	5.070,54
Córdoba	28,93	187.327,70	6.476,12
Media España	97,76	145.174,50	1.484,93

#### 4.4.2. La política de polos y la economía andaluza

El análisis realizado en las secciones anteriores pone de manifiesto la escasa importancia cuantitativa de la intervención de la Administración en Andalucía con la política de polos. Así, la inversión media anual generada por los polos de Huelva y Sevilla (3.187 millones de pesetas al año) hasta finales de 1974 representaba el 2,2 por 100 del PIB andaluz de 1964, y la inversión media anual generada por los cuatro polos (5.142 millones de pesetas al año) equivalía al 1,5 por 100 del PIB regional en 1971, de modo que, este instrumento no contribuyó en la

medida en que se esperaba a reducir las disparidades económicas y sociales de la región con el resto del territorio nacional. El resultado fue que la economía andaluza quedó prácticamente al margen de la expansión económica iniciada en España en la década de los sesenta vía industrialización.

A pesar de la puesta en práctica de cuatro polos en Andalucía, y del fuerte crecimiento económico iniciado en los sesenta (el crecimiento del PIB anual acumulativo en el periodo 1960-1975 fue en Andalucía del 6,1 por 100 y la media española del 6,7 por 100), el comportamiento de la economía andaluza se puede sintetizar en los siguientes puntos:

a) La estructura productiva de la región (cuadro 3.25) no evolucionó con la intensidad requerida, a fin de reducir sus diferencias con la economía nacional. Si bien el sector primario regional desde 1964 perdió peso relativo en la producción total (de representar el 25,09 por 100 en 1964 descendió al 17,11 por 100 en 1975 y al 14,25 por 100 en 1985), la industria andaluza no logró alcanzar la importancia relativa de la media nacional. En la década de los setenta y ochenta, la economía andaluza era una economía de servicios, al igual que a nivel nacional, pero con un sector industrial mucho más débil.

El comportamiento productivo descrito, se refleja también en la distribución sectorial del empleo (cuadro 3.26), de modo que, en la década de los setenta y ochenta el empleo en construcción y servicios tienen importancias relativas similares tanto en Andalucía como en el conjunto nacional, pero no sucede igual en agricultura e industria, sectores que establecen una clara diferencia entre las dos economías analizadas, con un mayor peso del empleo agrario en Andalucía y, consecuentemente un menor peso del empleo industrial. La política de polos no contribuyó positivamente a la creación de empleo, de hecho, el empleo industrial disminuyó su participación en el empleo total regional en el periodo 1964-1985. Todas las provincias andaluzas experimentaron unas elevadas tasas de emigración, de forma que, la población regional fue perdiendo peso relativo sobre la población nacional de manera ininterrumpida a lo largo de todo el

periodo estudiado (18,8 por 100 en 1964, 17,13 por 100 en 1975 y 17,11 por 100 en 1983). Y es que la política de fomentar los movimientos de capital y trabajo de la Administración, tal y como predijo Myrdal, favoreció a las regiones desarrolladas en detrimento de las atrasadas.

CUADRO 3.25  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1964-1985

SECTORES	1964		1975		1985	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	25,09	18,82	17,11	10,24	14,25	6,75
Industria	27,17	34,5	25,85	33,51	18,97	27,84
Construcción	7,35	6,84	8,49	7,69	7,13	5,89
Servicios	40,39	39,84	48,55	48,56	59,65	59,52
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

CUADRO 3.26  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1964-1985

SECTORES	1964		1975		1985	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	45,07	34,03	30,69	22,91	21,24	16,50
Industria	17,42	26,05	18,65	26,92	15,51	23,78
Construcción	7,98	7,84	9,80	9,85	8,06	7,30
Servicios	29,53	32,08	40,86	40,32	55,19	52,42
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

b) Los polos de crecimiento planteaban la industrialización de la región como vía de desarrollo económico. Detengámonos, por tanto, en el estudio de este sector. El cuadro 3.27 recoge la evolución de la estructura del PIB por ramas<sup>116</sup> en la industria manufacturera en Andalucía y España en el periodo 1964-1985, información que nos sirve para analizar hasta qué punto se ha observado uno de

<sup>116</sup> La clasificación de ramas industriales es la recogida en el anexo 3.2.

los principios básicos de los polos, como es la creación de industrias dinámicas (motrices) capaces de transmitir el crecimiento económico a su *hinterland*.

CUADRO 3.27  
DISTRIBUCIÓN POR RAMAS DEL PIB DEL SECTOR MANUFACTURERO  
EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1964-1985

Ram (*)	1964		1975		1985	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
4	9,83	5,81	5,12	3,31	7,03	6,18
5	5,33	5,05	7,37	5,39	10,03	7,89
6	7,60	13,59	20,19	14,93	10,25	8,29
7	23,02	29,21	27,66	38,95	20,08	29,12
8	33,49	15,44	20,97	10,84	31,47	16,88
9	12,80	20,99	9,57	14,99	9,73	14,06
10	2,07	4,19	4,53	6,68	4,26	6,40
11	5,86	5,73	4,58	4,91	7,16	11,17
TOTAL	100	100	100	100	100	100

(\*) Las ramas recogidas son las siguientes: Minerales y metales (4), Minerales y productos no metálicos (5), Productos químicos (6), Productos metálicos, Maquinaria y material de transporte (7), Productos alimenticios, bebidas y tabaco (8), Textiles, cuero y calzado (9), Papel, artículos de papel e impresión (10), Madera, corcho y muebles de madera, caucho y otros (11).

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

Teniendo en cuenta la clasificación de las ramas manufactureras en función de la demanda de sus productos y el grado tecnológico (Myro Sánchez, 1993, p. 298) para el periodo 1971-1985, puede afirmarse que la única industria dinámica en la que los polos influyeron de forma clara fue Productos químicos (6), que experimentó un fuerte crecimiento en la participación en el PIB de las manufacturas de la región, pasando de representar el 7,60 por 100 en 1964 al 20,19 por 100 en 1975, debido a la especialización del polo de Huelva. No obstante, como ya se ha analizado, las industrias instaladas en dicho polo, en función de intereses sectoriales nacionales fueron unas industrias de enclave que mantenían sus relaciones *input-output* con empresas de fuera de Andalucía, por lo que lejos de promover el desarrollo de la región, acentuaron más su carácter dependiente.

Otra rama que destaca en el sector manufacturero andaluz es la de Productos de alimentación (8), ya que, además de ser la rama con mayor peso



relativo sobre la producción manufacturera regional a lo largo de todo el periodo analizado, registra un elevado diferencial respecto al mismo concepto a nivel nacional. Esta rama en el periodo 1971-1985 era considerada una rama de demanda media, sin embargo, puede afirmarse que los efectos de los polos andaluces sobre esta rama, rama incluida entre los sectores promocionables de todos los polos (anexo 3.3), fueron los contrarios a los esperados, ya que si en 1964 su participación en el PIB de la industria manufacturera de Andalucía era del 33,49 por 100, en 1975 descendió al 20,97 por 100 y recuperó parte de esta caída con el 31,47 por 100 en 1985.

El resultado de la política de polos fue un sector industrial desintegrado y dividido como consecuencia del modelo industrial implantado en Andalucía en esta etapa de planes de desarrollo, que consistió en yuxtaponer a la industria tradicional una industria moderna, sin vinculación o enlaces entre ellas, de forma que, esos enlaces hubieran actuado como mecanismos difusores del crecimiento.

c) Por último, las disparidades en renta per cápita de Andalucía con respecto a la media nacional no se corrigieron en la medida esperada, ya que en ningún momento el PIB per cápita andaluz logró alcanzar el 75 por 100 de la media nacional. Si bien en el periodo 1964-1975 el PIB per cápita andaluz se aproximó al nivel medio, reduciendo su diferencial en más de 7 puntos (del 65,57 por 100 en 1964 pasó al 73,04 por 100 en 1975), a partir de ahí volvió a descender hasta el 70,84 por 100 en 1985.

Veamos a continuación los factores, tanto de diseño del instrumento como de su ejecución<sup>117</sup>, que puedan justificar por qué los polos de crecimiento no respondieron a las expectativas creadas en el caso andaluz.

---

<sup>117</sup> Algunos de estos factores, denominados puntos débiles de la estrategia de polos, fueron reconocidos por los responsables políticos de la puesta en práctica de los polos. Tal fue el caso de la ponencia presentada por Fernández Rodríguez (1975, pp. 473-494), Subdirector General de Programas de Acción Territorial del Ministerio de Planificación del Desarrollo, en la Reunión Internacional celebrada en Barcelona en 1973. Sin embargo, hay que señalar que en opinión de Fernández Rodríguez el resultado de la política de polos era "completamente satisfactorio".

### *1º Centralismo de la planificación regional.*

El primer factor, quizás el más importante, tiene que ver con el marco político e institucional en el que se desarrollaron los polos. La etapa de planificación económica iniciada en la década de los sesenta en España fue recibida con gran optimismo, sobre todo por parte de quienes estaban más sensibilizados con los desequilibrios interregionales. Entre quienes así pensaban, Capelo Martínez (1963, p. 282) señalaba la importancia de la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo en 1962 con las siguientes palabras: “No solo porque pueda establecerse un cuadro de proyecciones nacionales donde se integren y engargen los diferentes programas de expansión regional, sino por constituir el órgano administrativo que, por sus propias características y normas de funcionamiento, pueda servir de base para la formulación de planes específicos de desarrollo regional. En este sentido puede suponer una superación de la etapa de planes parciales limitados al ámbito provincial. La regionalización se impone, como muestra la experiencia de otros países, no solo por razones económicas, sino también por conveniencias de carácter administrativo, puesto que existen obras y servicios cuyo planeamiento y gestión excede el marco del área provincial”.

Sin embargo, y a pesar de que la idea de Capelo Martínez sobre la división territorial en regiones y la aplicación de planes de desarrollo regional específicos era defendida por diversos autores<sup>118</sup>, algunos de ellos desempeñando puestos de responsabilidad en la Administración, no fue llevada a la práctica en la etapa de planificación indicativa. Los polos de crecimiento supusieron la intervención desde la Administración Central en puntos concretos del territorio pero como una actuación recogida en el Plan de Desarrollo nacional. Solo en el III Plan se intentó dar una mayor representación a las regiones con la creación de las Delegaciones Territoriales sobre las que debería actuar el Ministerio de Planificación del

---

<sup>118</sup> *Vid.* Furones Ferrero (1968, pp. 33-35); Martín Lobo (1968, pp. 78-80); y Sáenz de Buruaga (1972, pp. 70-74), asesor de la Comisaría del Plan en 1970, quien presentaba una propuesta de delimitación regional en España en regiones base y grandes regiones a escala europea. Para el caso concreto de Andalucía: Rodríguez Alcaide (1975), y Rodríguez Alcaide y Titos Moreno (1977).

Desarrollo, aunque en la práctica apenas hubo participación de las Delegaciones en la toma de decisiones.

Se repetía el mismo esquema en la toma de decisiones que en actuaciones anteriores de desarrollo regional como el Plan Jaén. La planificación regional estaba concebida con carácter centralista, bajo la idea del mando único en la toma de decisiones. Como se recordará, en el proceso de selección que debían superar los proyectos presentados para la obtención de beneficios, el Consejo de Ministros decidía en última instancia la concesión o no de beneficios, y el tipo.

La razón de este centralismo de la política regional del periodo analizado fue puramente política, ya que, a pesar del contexto de mayor apertura en el que se vivía, el régimen político reforzó aun más la provincia frente a un posible resurgimiento de la región o regionalismo.

En la misma línea, una razón adicional fue la constitución y funcionamiento de la Comisaría del Plan López Rodó, responsable de la Comisaría, que pertenecía al sector tecnocrático del Gobierno en estrecha relación con la Presidencia del Gobierno, se encontraba en oposición a los representantes del Sindicato vertical, que siempre habían prestado atención a los problemas regionales y tenían órganos constituidos a ese nivel (Consejos Económicos Sindicales), incluso con los políticos más ligados al Movimiento. Debido a este enfrentamiento, en opinión de Cuadrado Roura (1981, p. 551), se buscó que el principal instrumento de la política regional del período (los polos) quedase directamente ligado a la Comisaría, evitando las interferencias de los Gobernadores Civiles y de las autoridades locales, muchas veces más vinculados a los sectores políticos sindicalistas y azules. De ahí que el Gerente de cada polo fuera un mero funcionario que dependía directamente de la Administración Central (en particular de la Comisaría), hecho que no favoreció la descentralización de la acción regional, ni la integración en ella de las fuerzas vivas locales. Y este centralismo tuvo repercusiones negativas sobre la evolución de los polos:

- a) Las decisiones tomadas desde arriba no garantizaba que fueran las correctas.

Algo generalmente aceptado es que la descentralización de las funciones del Gobierno a cuerpos regionales supone una considerable mejora como reforma institucional para promover el desarrollo regional<sup>119</sup>. En España, a pesar de la existencia de órganos con implantación territorial que podían aportar su visión, no fueron tenidos en cuenta<sup>120</sup>. El haber considerado la opinión de quienes estaban cerca del problema hubiera ayudado, por ejemplo, a una mejor definición de la especialización productiva de cada polo. Excepto en el polo de Huelva, donde fueron muy bien estudiadas sus posibilidades productivas con objetivos claramente nacionales, en el resto de polos andaluces no se prestó la atención necesaria a este aspecto. Así, García Díaz (1976, pp. 230-233) refiriéndose al polo de Granada, afirmaba que se estudiaron poco las posibilidades productivas de Granada y su zona. Y continuaba: “La Administración Central ha preferido abrir ilimitadamente el campo de posibles indecisiones con vistas de que pudiesen venir a Granada todo tipo de industrias. No se quería cerrar el campo a ninguna industria ni a ningún otro tipo de iniciativa. Esta falta de definición, si bien abre los brazos a las más diversas inversiones, orienta poco a las industrias que pudieran venir a Granada con conocimiento claro de las posibilidades de la provincia”. De hecho, la Comisaría en la Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan al evaluar las acciones regionales en curso, reconocía la necesidad de superar algunos inconvenientes como la reducida selectividad de industrias<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Richardson (1976, p. 230).

<sup>120</sup> Los órganos más importantes eran las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos encargadas de la ejecución de planes provinciales de servicios locales, y los Consejos Económicos Sindicales Provinciales que realizaron numerosos estudios sobre la situación y las perspectivas de desarrollo de sus respectivas provincias.

<sup>121</sup> Presidencia del Gobierno (1972b, pp. 135-151).

- b) Retraso en el inicio de proyectos por el largo proceso de selección al que eran sometidos.

Desde la convocatoria del concurso para la concesión de beneficios a los proyectos acogidos a los polos, hasta su resolución, transcurrían un mínimo de nueve meses. Debido a que los proyectos tenían que ser evaluados por un gran número de organismos y ministerios, hasta que como último paso llegaban al Consejo de Ministros. Esta lentitud burocrática desanimó sobre manera la iniciativa empresarial, ya que una vez tomada la decisión de crear una empresa se desea emprender la actividad cuanto antes y no demorarlo en el tiempo, sin saber mientras tanto si conseguirán o no los incentivos, y en caso afirmativo su cuantía.

### *2º Intereses nacionales frente a intereses regionales.*

Tanto en el I Plan como en el II Plan de Desarrollo, la política regional estuvo subordinada al principal objetivo del crecimiento económico nacional. El modelo de crecimiento vigente en España en el periodo 1960-1975 se basó fundamentalmente en la promoción del sector industrial como vía para alcanzar los objetivos previstos del PNB. Así, en la pugna crecimiento agregado y desarrollo de las zonas más atrasadas, ganó el primero. Por tanto, se dio preferencia a aquellos sectores industriales que más contribuían al crecimiento nacional.

Esto significaba romper el primer punto del esquema teórico de los polos, que era la instalación en un área atrasada de una industria motriz, capaz de generar enlaces con otras industrias y empresas de la zona. Este planteamiento no fue seguido en los polos andaluces, ya que como se acaba de señalar, los sectores fueron elegidos atendiendo a intereses de la economía nacional y no regional, de modo que, las industrias instaladas en Andalucía lejos de ser propulsoras del crecimiento regional fueron de enclave, es decir, mantuvieron sus enlaces *input-output* con industrias de fuera de la región, lo que significa que el área de

influencia económica de los polos no coincidió con su área geográfica o *hinterland*.

### *3º Falta de coordinación.*

La coordinación entre los distintos órganos públicos que a nivel central era inadecuada, a nivel regional fue inexistente, como consecuencia de la pluralidad de ministerios y órganos involucrados, y del complejo número de programas e instrumentos regionales que se solaparon (Plan Jaén, polos, polígonos industriales, zonas de preferente localización industrial, etc.). Aunque la Comisaría del Plan controló los instrumentos más importantes incorporándolos en los textos de los Planes de Desarrollo, la realidad puso de manifiesto una gran falta de coordinación entre ellos que originó dispersión de esfuerzos, e incluso competencia entre los instrumentos que ofrecían incentivos muy similares.

### *4º Incentivos directos inadecuados.*

El nivel de incentivos concedido en los polos andaluces, como en el resto de polos, no fue lo suficientemente atractivo. De todos los beneficios quizás el más deseado era la preferencia en la obtención de crédito oficial, que podía alcanzar hasta el 70 por 100 de la inversión, y al que podían acceder todos los proyectos aprobados (daba igual la clasificación obtenida A, B, C o D), sin embargo, la realidad fue otra, ya que existieron grandes dificultades y una considerable lentitud en la obtención del crédito oficial. Así, en el caso concreto del polo de Córdoba, tan solo el 18 por 100 de la inversión realizada estuvo financiada con crédito oficial preferente<sup>122</sup>.

Habría que señalar también que los mínimos exigidos en cuanto a inversión y creación de puestos de trabajo, no fueron los apropiados teniendo en cuenta la estructura industrial de las zonas y la escasa tradición industrial, especialmente en los casos de Córdoba y Granada.

---

<sup>122</sup> Casado Raigón (1977, p. 213).

### *5º Retraso en la dotación de infraestructuras.*

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el estudio individual de los cuatro polos andaluces, en ninguno de ellos se disponía de las infraestructuras mínimas necesarias (suelo industrial, agua, electricidad, teléfonos, transportes, etc.) para el inicio de la actividad empresarial. Pero no solo no se dispuso de esas dotaciones en el momento inicial, sino que fueron suministradas con un considerable retraso, lo que sin duda entorpeció el desarrollo normal de las empresas que debían instalarse en los polos. Distinta hubiera sido la situación si el INI, siguiendo las recomendaciones del Informe del Banco Mundial de 1962, hubiera preparado los polígonos industriales a fin de facilitar la localización empresarial.

En opinión de Sáenz de Buruaga (1972, pp. 63-64), la principal razón que justifica el retraso en la dotación de la infraestructura urbanística y de funcionamiento en los polos era la fuerte carga política que conllevaba la decisión de su localización, especialmente en los de primera generación. Así, para evitar tensiones regionalistas de los siete primeros polos, éstos fueron aprobados en decretos posteriores al de aprobación del I Plan de Desarrollo. Esta excesiva discreción en dar a conocer las ciudades-polo seleccionadas, impidió que éstas se adelantaran en el suministro de suelo industrial, comunicaciones, agua, electricidad, etc. Pero además, destacaba Sáenz de Buruaga la insuficiente planificación urbanística e industrial de las ciudades-polo debido a la incomunicación existente entre arquitectos-urbanistas y los planificadores-economistas, de modo que, en la zonificación industrial no se consideraban las repercusiones económicas de la localización de la industria.

En el polo de Sevilla a la altura de 1970 (después de más de seis años y teniendo en cuenta que el 31 de diciembre de 1970 se produjo su extinción) existía déficit en el abastecimiento de agua, energía y saneamientos, dificultad a la hora de conseguir teléfonos, y en algunas áreas (Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas) problemas con los enlaces ferroviarios que no penetraban hasta la zona donde debían localizarse las industrias.

En 1975 (casi seis años después de la entrada en vigor del polo) empresarios instalados en el Polígono Juncaril del polo de Granada resaltaban las grandes dificultades que todavía tenían que soportar, debido a la escasez de servicios como el abastecimiento de agua, electricidad y teléfonos<sup>123</sup>.

También existieron deficiencias en la dotación de infraestructuras en el polo de Córdoba que dificultaron la instalación de las fábricas. Concretamente, el polígono industrial Las Quemadas, de promoción oficial (Instituto Nacional de Urbanización del Ministerio de la Vivienda), fue terminado tres años y medio después del comienzo de la vigencia del polo, siendo éste el primer polígono previsto para las necesidades de suelo industrial del polo<sup>124</sup>.

Especialmente llamativo fue el caso del polo de Huelva, en el que después de ser aprobados los primeros proyectos que debían instalarse en el Polígono Industrial Nuevo Puerto, éste aún no existía. Debido a esta falta de infraestructuras básicas hubo de buscarse un lugar más cercano a la ciudad (que asegurara vías de comunicación), y cercano a la ría y al puerto (para el abastecimiento de agua), eligiéndose la Punta del Sebo, situada al sur de Huelva y a menos de un kilómetro de la capital, para la localización de industrias químicas, altamente contaminantes. Es decir, para solventar una grave imprevisión se produjo otra no menos grave sobre la población y el medio ambiente de Huelva.

#### *6º Límites territoriales de los polos muy restrictivos.*

Este fue uno de los aspectos de los polos más criticados desde el principio, ya que debido a su reducida localización geográfica se produjo erosión en los medios rurales, falta de suelo industrial (en algunos casos), y problemas de especulación.

Concretamente, en el polo de Huelva, como solo la capital estaba incluida en sus límites, las fábricas que se encontraban produciendo en la zona minera,

---

<sup>123</sup> García Díaz (1975, p. 220-221) aportaba esta información sobre la base de una encuesta realizada en ese año a 23 empresarios instalados en el polo de Granada.

<sup>124</sup> Casado Raigón (1977, p. 183).



cerca de las materias primas, tuvieron que trasladar sus complejos industriales a la capital para poder acceder a los beneficios del polo. Como consecuencia, en las zonas mineras (área del Andévalo) los efectos polarización no tardaron en aparecer: disminuyó el número de puestos de trabajo, y la población.

### *7º Fracaso en la creación de vocaciones empresariales.*

Recordemos que Hirschman (1970, pp. 45-53) identificaba como los factores más importantes que han de tenerse en cuenta en un modelo de desarrollo, la capacidad de invertir, y el efecto de complementariedad de la inversión. Al segundo factor ya nos hemos referido. Veamos ahora el primero.

En las economías no avanzadas el desarrollo económico se ve frenado principalmente por el problema de canalizar los ahorros existentes o potenciales hacia las oportunidades disponibles, es decir, por una escasez de la capacidad de tomar y llevar a cabo decisiones de inversión. Esto significa que es necesario transmitir a las regiones más pobres la mentalidad de crecimiento: capacidad de promover nuevas empresas, de conseguir cooperación, de percibir nuevas oportunidades, de reinvertir los beneficios, etc. Estas capacidades se adquieren fundamentalmente con la práctica y formación empresarial.

En este aspecto los polos tampoco contribuyeron positivamente. Como se comprobó al analizar la evolución de los cuatro polos andaluces, no se fomentaron las vocaciones empresariales. Así lo demuestra el hecho de que gran parte de las solicitudes para establecer plantas industriales en los polos procedían de empresas ya existentes, que trasladaban sus instalaciones o que las ampliaban para acogerse a los incentivos del instrumento y, también, el extraordinario descenso experimentado en la presentación de proyectos a partir de la celebración del primer concurso.

El comportamiento anterior de la iniciativa privada podría justificarse por todos los obstáculos acaecidos en la evolución de los polos que la frenaron (lentitud burocrática, insuficiencia de incentivos, falta de infraestructura, etc.), y por la poca cultura y tradición industrial de Andalucía. En este sentido hubiera

sido deseable una mayor intervención del Sector Público empresarial en la región, pero faltó voluntad política de desarrollar Andalucía, o como ya se ha visto, los intereses de la economía andaluza no coincidían con los de la economía nacional.

*8º Inadecuada duración de los polos.*

Cuando explicamos el fundamento teórico de este tipo de instrumento, se puso de manifiesto que para que genere resultados positivos sobre su entorno geográfico (esto es, que los efectos difusión superen a los de polarización), se requiere un periodo de tiempo de planificación de 15 a 25 años. Es decir, se trata de un instrumento que solo tiene sentido a largo plazo, y no en la utilización que se hizo a corto plazo buscando éxitos inmediatos, y sustituyéndolos por otros cuando todavía no habían tenido tiempo de demostrar su validez.

### ANEXO 3.1

#### PROCESO DE SELECCIÓN DE PROYECTOS EN LOS POLOS

El proceso de selección de proyectos para el acceso a los beneficios de los polos, tal y como ilustra el gráfico 3.10, era el siguiente:

1° Los empresarios debían presentar un anteproyecto en la Gerencia del polo. Este anteproyecto constaba de: una memoria detallada con la descripción de las instalaciones futuras, una exposición de los procedimientos técnicos de la fabricación, el presupuesto provisional de la empresa y el plan financiero de la realización; un estudio económico determinando la producción anual, los costes unitarios, puestos de trabajo y mejora de tipo social previstas. Por tanto, el primer obstáculo que debían superar los empresarios era cumplir todos estos requisitos formales. En caso contrario era rechazado por la gerencia del polo.

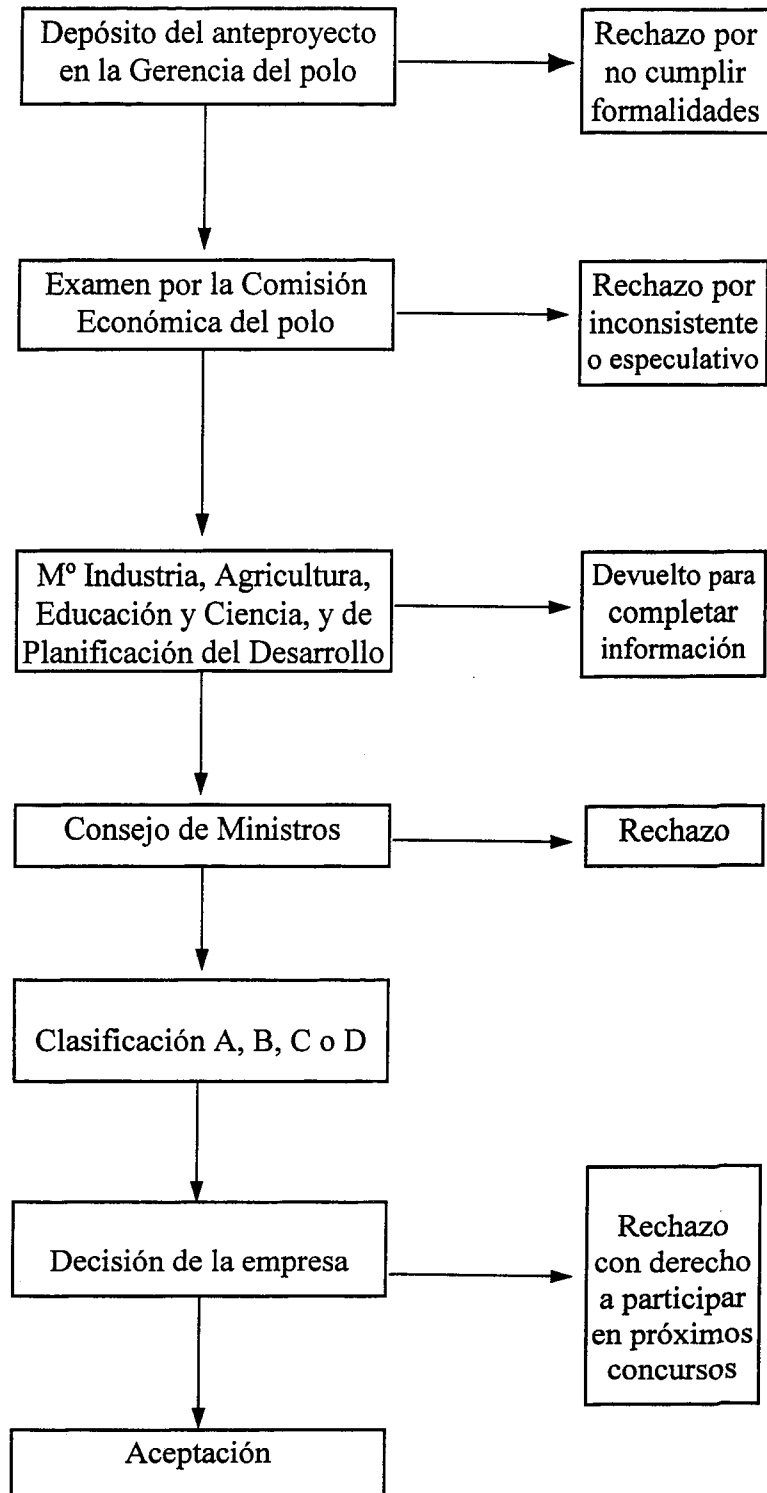
2° Una vez depositado el anteproyecto, éste era sometido a un examen por la Comisión Económica del polo. Si superaba este examen, llegaba a varios Ministerios.

3° Los Ministerios de Industria, Agricultura, Educación y Ciencia (para estudiar centros previstos de enseñanza), y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, estudiaban el anteproyecto, y decidían su aprobación o devolución para completar información.

4° El Consejo de Ministros rechazaba o aprobaba el proyecto. En este último caso, era clasificado en uno de los grupos A, B, C o D en función de los beneficios. Esta clasificación dependía de un conjunto de criterios discrecionales de política industrial que reflejaban factores nacionales, regionales e intraempresas, y que tomaban en consideración aspectos como: capacidad de exportación, rentabilidad, satisfacción de necesidades sociales, etc.

5° Por último, se comunicaba el resultado a la empresa que decidía comenzar los trabajos de instalación, o renunciaba con derecho a participar en un próximo concurso.

GRÁFICO 3.10  
SELECCIÓN DE PROYECTOS PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN  
LOS POLOS



ANEXO 3.2

UNIFICACIÓN DE CLASIFICACIONES DE LAS RAMAS INDUSTRIALES

CLASIFICACIÓN A PARTIR DE 1983	CLASIFICACIÓN ANTES DE 1983
Agricultura y silvicultura	Agricultura
Pesca marítima	Pesca
Productos energéticos y agua	Agua, gas y electricidad
Minerales y metales	Minería
Minerales y productos no metálicos	Cerámica, vidrio y cemento
Productos químicos	Industrias químicas y conexas
Productos metálicos y maquinaria Material de transporte	Industrias metálicas
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Alimentación, bebidas y tabaco
Textiles, cuero y calzado	Textiles Cuero, calzado y confección
Papel, artículos de papel e impresión	Papel, prensa y artes gráficas
Madera, corcho y muebles de madera Caucho, plásticos y otras manufacturas	Madera y corcho
Construcción e ingeniería	Edificación y obras públicas
Servicios comerciales	Comercio
Hostelería y restaurantes	Hostelería y similares
Transportes y comunicaciones	Transporte y comunicaciones
Instituciones de crédito y seguros	Ahorro, banca y seguros
Alquiler de inmuebles	Propiedad de viviendas
Servicios de enseñanza y sanidad	Enseñanza y servicios sanitarios
Servicios públicos	Administración pública y defensa
Recuperación y reparaciones Otros servicios destinados a la venta Servicio doméstico	Servicios diversos

ANEXO 3.3  
LISTA DE SELECTIVIDAD INDUSTRIAL DE LOS POLOS ANDALUCES

ACTIVIDADES	POLOS ANDALUCES
1. Manipulación, clasificación y comercialización de productos agrarios.	En todos.
2. Mercados en origen de productos agrarios.	En todos.
3. Elaboración de mostos frescos, estériles o concentrados.	En todos.
4. Matadero de aves y especies menores.	Huelva, Granada y Córdoba.
5. Salas de despiece de carnes e industrias de conservas cárnicas.	En todos. En Huelva excluye embutidos
6. Dsecación o deshidratación de productos agrícolas.	En todos.
7. Industrias lácteas, excepto higienización y esterilización de leche	En todos.
8. Industrias vinícolas.	Huelva.
9. Extracción de aceites de semilla de producción nacional.	Córdoba, solo aceite oliva y tratamiento subproductos
10. Instalaciones de parques fijos de cultivos de crustáceos y moluscos.	Huelva.
11. Instalaciones frigoríficas.	Ninguno.
12. Industrias de primera transformación, conservación o desecado de la madera.	En todos. Córdoba además las del corcho.
13. Aderezo y envasado de aceitunas.	Córdoba.
14. Fabricación de piensos compuestos.	Huelva, Granada y Córdoba.
15. Industrias de manipulación y derivados de los huevos.	Huelva, Granada y Córdoba.
16. Producción y conservación de flores	Granada y Córdoba.
17. Elaboración de productos dietéticos, preparados alimenticios y purés.	En todos.
18. Harinas industriales no panificables	En todos.
19. Elaboración de platos precocinados y/o preparados.	En todos.
20. Maltería y extracto de malta.	Granada.
21. Plantas de liofilización.	En todos.
22. Conservas vegetales y zumos frutas.	En todos.
23. Elaboración de frutas confitadas.	En ninguno.
24. Fabricación de extractos y condimentos.	En ninguno.
25. Concentración y modernización de fábricas de conserva de pescado.	Huelva.
26. Industrias de la confección y géneros de punto.	En todos.
27. Industrias del curtido de la piel y sus transformados.	En todos.

28. Industrias derivadas de la madera e industrias del mueble (no tableros de partículas de fibra).	En todos, y además en Córdoba tonelería.
29. Fabricación de envases.	Granada.
30. Industrias del embalaje de la madera	En ninguno.
31. Manufacturas del corcho.	Huelva y Córdoba.
32. Transformados de plástico y sus manufacturas.	En todos, excepto Huelva.
33. Fabricación de juguetes y artículos de deporte.	En todos.
34. Industrias de obtención del papel.	En todos.
35. Artes Gráficas.	En todos.
36. Industrias de materiales para la construcción, vidrio y cerámica (excepto vidrio plano).	En todos.
37. Industrias químicas (no pasta papel)	Granada y Córdoba.
38. Industria química y papelería.	Huelva.
39. Derivados del petróleo y sus transformados.	Huelva.
40. Explotación y tratamiento de minerales y rocas.	Huelva.
41. Fundición y forja de hierro.	En ninguno.
42. Industrias básicas y de transformación de metales no férricos.	En ninguno.
43. Industrias fabriles de productos metálicos (no estructuras metálicas, calderería, ascensores, valvulería y grifería de uso doméstico).	En todos.
44. Fabricación de motores para barcos.	En ninguno.
45. Instalaciones eléctricas navales e industriales.	Huelva.
46. Construcción de maquinaria no eléctrica (excepto máquinas de escribir).	En todos.
47. Construcción de maquinaria eléctrica y de aparatos y accesorios electrónicos (excepto electrodomésticos).	En todos, excepto Huelva.
48. Fabricación de tractores de oruga y/o ruedas de más de 100 CV.	En ninguno.
49. Fabricación de aparatos técnicos y profesionales.	En todos.
50. Talleres mecánicos auxiliares.	En ninguno.
51. Fabricación de joyería y bisutería.	Granada y Córdoba.
52. Artesanía.	En todos.
53. Varaderos para reparación de buques	Huelva.
54. Instalaciones industriales de producción y suministros de energía y combustible.	En todos.
55. Industria hotelera.	Córdoba.
56. Centros sanitarios y asistenciales.	En todos.
57. Enseñanza y formación profesional.	En todos.





CAPÍTULO 4  
LA GRAN ÁREA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL DE  
ANDALUCÍA



## 1. Introducción

Varios acontecimientos de la década de los setenta tomaron el protagonismo político, económico y social en España: la crisis económica internacional de finales de 1973, el cambio político del franquismo a la democracia a mitad de la década, y la creación de las Comunidades Autónomas a partir de 1978. De forma que, si en la década de los sesenta las actuaciones en el campo regional tuvieron una gran importancia, en los setenta la política regional perdió peso relativo dentro de la política económica, ya que el nuevo contexto económico de graves desequilibrios (inflación, ajuste productivo, déficit público, déficit exterior) requería actuaciones de tipo macroeconómico dejando poco margen a las de tipo espacial.

No obstante, en el III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975 se recogía un nuevo instrumento de desarrollo regional para sustituir a los polos de crecimiento y superar las dificultades que éstos habían puesto de manifiesto en su aplicación. El nuevo instrumento de planificación regional que intentaría disminuir las disparidades interregionales mediante la promoción industrial de las menos desarrolladas era la Gran Área de Expansión Industrial. La primera región destinataria fue Galicia y, posteriormente, finalizada ya la vigencia del III Plan, Andalucía en 1976.

El objetivo de este capítulo es estudiar la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía, nuevo intento de localización industrial en esta región. En primer lugar, analizaremos los fundamentos teóricos de la Gran Área de Expansión Industrial, es decir, la estrategia de ejes de desarrollo en la que se basaba, que incorpora, a su vez, nuevos elementos como el papel de las ciudades en el desarrollo regional y los modelos de difusión jerárquica de las innovaciones, así como el marco conceptual de la Gran Área de Expansión Industrial como instrumento de desarrollo económico de las áreas más desfavorecidas.

En segundo lugar, analizaremos la política regional seguida en Andalucía en el periodo 1976-1986. Para ello, será inevitable comenzar por el estudio de los hechos más significativos acaecidos a nivel nacional, a los que ya nos hemos referido (la transición política hacia la democracia, la crisis económica internacional y la creación del Estado de las Autonomías), así como las orientaciones básicas de la política económica en España que marcaron la evolución de la política regional en las décadas de los setenta y ochenta. Una vez analizado el contexto general, nos centraremos en el análisis la política regional recogida en el III Plan de Desarrollo. Aunque ya se trató en el capítulo anterior, en este estudiaremos con mayor detenimiento la política regional del III Plan, donde se creaba la Gran Área de Expansión Industrial como instrumento de desarrollo regional. Expondremos las nuevas aportaciones, especialmente en el campo teórico, de este Plan respecto a los anteriores, sin duda mejor elaborado y con una mayor preocupación por los desequilibrios regionales. Por último, describiremos las características jurídicas y administrativas de las Grandes Áreas de Expansión Industrial.

En tercer lugar, analizaremos los resultados de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Comenzaremos con un estudio de los aspectos económicos que pudieron justificar su concesión, así como de sus características formales (objetivos, delimitación, duración). A continuación, analizaremos los resultados obtenidos por este instrumento en Andalucía a lo largo de los diferentes concursos celebrados (número de proyectos, inversión, puestos de trabajo, subvención, etc.). Finalizaremos con una valoración de la incidencia de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía sobre el desarrollo económico de la región.

## 2. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional basada en las Grandes Áreas de Expansión Industrial

Los polos de crecimiento fueron los principales instrumentos de desarrollo regional en el I y II Plan de Desarrollo, con los que se pretendía contribuir al desarrollo económico de las regiones españolas más deprimidas, y disminuir los desequilibrios territoriales en cuanto a nivel de vida. Sin embargo, como se ha analizado en el capítulo anterior, los resultados de los polos de crecimiento no respondieron a sus expectativas, poniéndose de manifiesto en su ejecución una serie de factores que justifican, en gran parte, sus malos resultados. El III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975 pretendía corregir todas esas deficiencias con las Grandes Áreas de Expansión Industrial (GAEI).

En cuanto a planteamiento teórico, el nuevo instrumento representaba la continuación de la política de polos de crecimiento, pero bajo la estrategia de ejes de desarrollo se buscaba la integración entre la política de desarrollo económico y la ordenación del territorio, de forma que, la creación de ejes de desarrollo permitiría la expansión de los propios polos y de las zonas geográficas intermedias<sup>1</sup>.

### 2.1. *La estrategia de ejes de desarrollo*

Según se analizó en el capítulo anterior, Perroux y Hirschman (1958) consideraban que el crecimiento económico tenía que ser desequilibrado, de modo que, las actuaciones de política de desarrollo de regiones atrasadas debían concentrarse en unos pocos sectores más que intentar hacer demasiado de una sola

---

<sup>1</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 271-272). Aunque la estrategia de ejes de desarrollo entró en vigor con el III Plan de Desarrollo, algunos años antes en la Primera Asamblea Sindical Nacional de Desarrollo Regional, celebrada en Madrid del 18 al 21 de abril de 1967, Martín Lobo (1968, pp. 81-82), en su ponencia "Instituciones y acciones de Desarrollo Regional en España", proponía los ejes de desarrollo como una acción de desarrollo regional cara al II Plan de Desarrollo. En su opinión, para alcanzar el desarrollo de las regiones más deprimidas se debía actuar sobre el sector primario mediante el desarrollo rural, sobre el secundario con los polos de crecimiento, y sobre el sector terciario con los ejes de desarrollo, promocionando las vías de comunicación a esa categoría de ejes de desarrollo.

vez con recursos muy escasos. Bajo esta óptica, la esencia de la estrategia de desarrollo de los polos de crecimiento consiste en fomentar al máximo la toma de decisiones inducidas, concediendo prioridad a aquellos proyectos con fuertes efectos de complementariedad de la inversión, es decir, los que generen mayor difusión del crecimiento. Pero estos proyectos, seleccionados de acuerdo a su naturaleza estimulante, han de ubicarse en un área geográfica concreta, teniendo en cuenta además, que la elección de esa ubicación no es neutral desde el punto de vista del desarrollo. Así, la localización de las industrias cerca de los proveedores y los mercados facilita el surgimiento de economías de escala y economías externas. Cuando la red industrial alcanza cierta densidad, favorecerá la aparición de zonas de crecimiento polarizado, de forma que, se pase de los polos a los ejes de desarrollo.

Pottier (1963) realizó una importante contribución en la explicación de como se propagan y manifiestan en el espacio geográfico los impulsos del crecimiento polarizado. Sostenía que el desarrollo económico tiende normalmente a propagarse a lo largo de las principales rutas de transporte que conectan los centros industriales más importantes y, por tanto, se manifiesta en rutas geográficas lineales. Pero quizás el valor más importante de su teoría es la integración de los efectos de la red de transporte (infraestructura) con la importancia de las jerarquías urbanas y la teoría de los polos de crecimiento. En su opinión, la interrelación de varios factores da lugar a un proceso de causación circular acumulativa, que explica la fuerte tendencia del desarrollo económico a concentrarse a lo largo de los ejes (canales o rutas) originales de transporte nacional durante las etapas iniciales del crecimiento industrial. Cuando el tráfico aumenta a lo largo de una ruta de transporte como resultado del comercio interregional, pueden obtenerse economías de escala que conducen a menores costes unitarios de transporte. Esta reducción de costes estimulará el comercio y generará mayor tráfico, la infraestructura y los medios de transporte podrían mejorar sostenidamente con inversiones de capital y la introducción de nuevas técnicas. De este modo, se iniciaría un proceso acumulativo que tendería a

concentrar la demanda y las instalaciones de transporte a lo largo de los ejes originales, de forma que, se atraería industria, comercio y población, y a su vez, se crearían mercados de factores y de productos fácilmente accesibles que tenderían a atraer más industrias. La agricultura localizada próxima a esos ejes se vería beneficiada por el más fácil acceso a mercados más grandes, y por los contactos más frecuentes con agentes que difunden información sobre innovaciones tecnológicas y culturales. A su vez, esto originaría impulsos de cambio social y volvería estas áreas más susceptibles de desarrollo.

Como acabamos de ver, la explicación de Pottier sobre cómo se propaga el crecimiento en el espacio geográfico es la aplicación a un caso particular del modelo de causación acumulativa de Myrdal (1957), destacando dos elementos claves: las ciudades y la difusión de innovaciones. En las dos siguientes secciones nos detendremos a analizar el papel que estos factores desempeñan en el desarrollo regional.

#### 2.1.1. Las ciudades en el desarrollo regional

Las ciudades desempeñan un papel muy importante como polos de desarrollo que definen en su entorno áreas de atracción y de prestación de servicios, así como ejes vertebradores del desarrollo regional<sup>2</sup>. De forma que, se puede establecer una relación directa entre ciudad y desarrollo regional, especialmente cuando ese desarrollo se basa en la industrialización. La razón es que la industrialización es esencialmente un proceso de innovación tecnológica que conduce a mejoras de organización, especialización y división del trabajo, con fuertes impulsos inherentes para la promoción del progreso continuo y acumulativo<sup>3</sup>. La ciudad desempeña un papel decisivo en ese progreso, ya que toda ciudad implica un tamaño o escala y, ese tamaño es clave para la especialización productiva, la eficiencia y el crecimiento industrial. El tamaño

---

<sup>2</sup> En opinión de Cuadrado Roura (1977, pp. 158-159), la opción seguida en algunos países de apoyar a determinadas ciudades previamente seleccionadas, tiene su base teórica en el concepto de polo urbano de Boudeville.

urbano crea también economías externas que dan lugar al efecto acumulativo al que se refería Pottier (1963). Así, por ejemplo, la concentración espacial humana y de actividad es, además de un requisito para la industrialización, una forma eficaz de asignar los recursos regionales.

Existe otro tipo de economías externas de urbanización social y cultural como son los cambios en los valores, en los hábitos, creencias, y en las instituciones sociales que, junto con el desarrollo de mejores niveles de educación, tienden a dar a las comunidades urbanas mayor grado de flexibilidad y mayor capacidad para explotar las oportunidades y ajustarlos a los cambios en relación con la situación de las comunidades rurales<sup>4</sup>. De hecho, Richardson (1977, p. 67) afirmaba que las economías de aglomeración claves para promover el desarrollo regional son probablemente las economías de urbanización, más que los lazos interindustriales u otras economías tecnológicas externas no bien definidas.

Además de las economías externas anteriores, las ciudades favorecen la innovación tecnológica y cultural, y su difusión. En los estudios realizados en esta materia, se ha comprobado que el crecimiento de los centros urbanos tiene normalmente un impacto positivo en el desarrollo nacional y, consiguientemente, en el regional<sup>5</sup>.

Pero los centros urbanos no pueden ser considerados aisladamente en el espacio, ya que, geográficamente están organizados en un sistema jerarquizado que se traduce en relaciones mutuas de interdependencia e influencia recíproca en el espacio. Las personas e industrias, en función de sus criterios particulares, se agrupan en centros urbanos de distintas dimensiones para conseguir el mejor equilibrio entre los beneficios de la aglomeración y el servicio urbano y los costes de transporte. El centro más elevado de la jerarquía será la ciudad clave desde el

---

<sup>3</sup> Hermansen (1977, p. 59).

<sup>4</sup> Hermansen (1977, pp. 59-60).

<sup>5</sup> *Vid.* Richardson (1977, pp. 65-67).



punto de vista de las funciones que realiza para el sistema en conjunto<sup>6</sup>. De forma que, la dimensión y la eficiencia de la metrópoli principal de una región son los aspectos que relacionan la estructura urbana y el índice de desarrollo regional, ya que la ciudad principal de una región tiende a estar más abierta al exterior que los demás centros urbanos<sup>7</sup>. Esta metrópoli principal o ciudad clave ejercerá una mayor atracción sobre los emigrantes y nuevas ideas del exterior, y contará con la mayor concentración de profesionales, directivos, tecnólogos y otros grupos de alto nivel socioeconómico. En cuanto a los mercados de factores productivos, también se encontrarán en mejor situación debido a la existencia de un mayor número de bancos e instituciones financieras y, seguramente el mercado laboral será más flexible y con mayores oportunidades de cambios de puesto de trabajo.

Otro factor adicional a tener en cuenta es que tanto la oferta como la demanda de bienes públicos son función directa del tamaño de la ciudad. La dotación de bienes públicos tiene efectos favorables en el crecimiento urbano y regional, debido a que los bienes públicos (servicios sanitarios y educación, por ejemplo) aumentan la productividad de los trabajadores. Asimismo, cuanto más bienes públicos existan en una ciudad, más atractiva resultará la ciudad y su región para la localización de nuevas industrias y actividades.

La importancia del tamaño de las ciudades en el desarrollo de las regiones es un aspecto al que los investigadores han prestado especial atención. Así, desde 1945 se han desarrollado teorías para determinar el tamaño óptimo de las ciudades al objeto de alcanzar la eficiencia, otras teorías se fijan fundamentalmente en las economías y deseconomías de urbanización, y otras ponen mayor énfasis en la

---

<sup>6</sup> Respecto a la formación y evolución de la jerarquías urbanas, Hodge (1968, pp. 101-123) desarrolló un método en el que concluía que las características estructurales comunes explican el desarrollo de todos los centros dentro de una región, pero la importancia relativa de éstas varía con el crecimiento a lo largo del tiempo. Como características estructurales más importantes identificaba las siguientes: tamaño de la población; calidad del entorno físico; estructura de los habitantes en cuanto a edad, nivel de educación, base económica, orientación religiosa; bienestar; y localización geográfica. Asimismo, señalaba que las principales condiciones estructurales que conducen a un elevado promedio de las rentas familiares en el centro urbano de una región son: un entorno físico adecuado, una estructura de edad joven, un alto nivel educacional de la población adulta y una población de dimensión adecuada.

maximización de los ingresos per cápita<sup>8</sup>. Por tanto, el tamaño de la población será una variable importante, pero habrá que tener también en cuenta el grado de conexión con el resto de la economía nacional. Richardson (1976, p. 78) puntualizaba que la tasa de crecimiento de la región depende no solamente de la acumulación interna de capital, del crecimiento de la población y de los flujos internos de factores, sino también de su tasa de innovación y de su capacidad para el cambio social. Las ciudades de una región, su tamaño y cuán dirigidas están hacia el exterior determinarán, en gran medida, la rapidez del crecimiento de una región a través del progreso técnico.

### 2.1.2. Modelos de difusión jerárquica de las innovaciones

Myrdal (1957) y Hirschman (1958) estudiaron como se transmitía el desarrollo económico en el espacio. Concretamente, se referían a los efectos *spread* o difusión como los impactos favorables que generan los centros en expansión económica (polos) sobre el resto de la región. Así, la región que rodee a un centro nodal en crecimiento, obtendrá ventajas como el aumento de demanda de productos agrícolas y de materias primas, el fomento de la inversión, la reducción de parte del desempleo con lo que aumentaría la productividad del factor trabajo, y también los niveles de consumo per cápita y, en cualquier caso, se vería beneficiada por la difusión tecnológica. Estos autores coincidían en el concepto de efectos difusión pero no en la identificación de las causas que los motivan. En opinión de Myrdal, los efectos difusión tienen lugar como consecuencia del proceso acumulativo de causación circular, mientras que Hirschman sostenía que son debidos a los mecanismos inductores de la inversión, donde la complementariedad entre las actividades productivas del polo y de su *hinterland* es imprescindible para que se produzcan.

Existen otros modelos de difusión que interesan más a nuestro análisis, por cuanto que tienen en cuenta el papel de los centros urbanos en la difusión de

---

<sup>7</sup> Richardson (1977, pp. 68-69).

<sup>8</sup> Hermansen (1977, pp. 58-64).

innovaciones. Se trata de los modelos de difusión jerárquica o jerarquizada, en los que la organización espacial de las actividades económicas se caracteriza por dos rasgos principales<sup>9</sup>:

1° Un sistema jerárquico de ciudades, ordenado según el número y calidad de las funciones desempeñadas por cada ciudad.

2° Un conjunto correspondiente de esferas urbanas (espacios urbanos) que rodean a cada una de las ciudades del sistema.

Dentro de esta organización espacial, las innovaciones inductoras de desarrollo se transmiten simultáneamente de tres formas:

a) Desde una o pocas áreas metropolitanas hacia los centros regionales principales.

b) De arriba hacia abajo, desde los centros económicos más grandes a los más pequeños, siguiendo una jerarquía urbana.

c) Hacia afuera, desde los centros urbanos hacia sus *hinterlands*, a través de los efectos de difusión.

Los centros urbanos o ciudades son especialmente importantes en los procesos por medio de los cuales las innovaciones se transmiten de arriba hacia abajo, desde los centros económicos más grandes a los más pequeños siguiendo la jerarquía urbana nacional. De modo que, cuanto mayor sea el tamaño de la ciudad líder de la región en esta jerarquía, y cuanto más estrechos sean sus interconexiones con las demás ciudades de la nación, mayor será el grado de absorción de las innovaciones introducidas con anterioridad en cualquier otra parte.

---

<sup>9</sup> Hansen (1993, pp. 467-468).

Los hechos que sustentan este tipo de difusión jerárquica son<sup>10</sup>:

- a) La red formal de comunicaciones, que consiste generalmente en una red interurbana con corrientes de comunicación más intensas entre las grandes ciudades.
- b) La estructura social y actitud psicológica en las grandes comunicaciones urbanas resultan más favorables para la adopción de nuevas ideas, modas e innovaciones.
- c) La élite nacional adoptadora de innovaciones (tecnólogos, especialistas en investigación y desarrollo, directivos) que está distribuida según la jerarquía urbana.
- d) La difusión jerárquica se ve favorecida por la estructura jerárquica que adoptan las grandes empresas con múltiples instalaciones, como oficinas centrales en los centros de decisión (metrópoli principal), y oficinas extendidas espacialmente a lo largo de la jerarquía urbana.
- e) Las economías de aglomeración son importantes en la difusión de innovaciones porque atraen a la élite innovadora, así como a las empresas, instituciones de investigación y desarrollo que pueden incrementar la capacidad de una región para la absorción de innovaciones. Debido a que estas economías de aglomeración son invariablemente de carácter urbano, constituyen una función directa del tamaño de la población y favorecen, asimismo, la difusión jerárquica.

## *2.2. El marco conceptual de las Grandes Áreas de Expansión Industrial*

De acuerdo con la estrategia de ejes de desarrollo, la política económica de las regiones atrasadas debe dirigirse a estimular el crecimiento de sus centros urbanos más grandes, al objeto de elevar su posición en la jerarquía urbana nacional. De esta forma, se incrementaría la capacidad de la región de absorber y adoptar innovaciones ya introducidas en otras zonas. Pero para poder intervenir

---

<sup>10</sup> Richardson (1977, pp. 104-109).

primero hay que conocer bien la realidad sobre la que se pretende actuar. Es decir, será necesario realizar una ordenación de los centros urbanos existentes en las diferentes regiones de un país, y conocer cual es la situación de la que se parte en cada centro (población, estructura productiva y poblacional, renta per cápita, localización de industrias, dotación de infraestructura y de bienes públicos, etc.), así como conocer los problemas que tiene planteados, a fin de poder establecer su posición y funciones dentro de la jerarquía urbana regional y nacional. Una vez analizada la posición que cada ciudad desempeña en el conjunto regional y nacional, habrá que coordinar la acción de los diferentes agentes, públicos y privados, con la finalidad de encauzar sus actuaciones hacia los objetivos de desarrollo económico previamente establecidos.

Este fue el planteamiento de la política de vertebración del territorio<sup>11</sup> a largo plazo, puesta en práctica en España en el III Plan de Desarrollo, que pretendía integrar los objetivos sectoriales, la política de localización, la política urbana y todas las acciones de desarrollo regional.

Los responsables del III Plan intentaron recoger la aportación de Boudeville (1972), quien señalaba que la política de ordenación del territorio no debe limitarse sólo al plano urbano, por cuanto que muchos otros factores, además de la estructura urbana (ejes de transporte, infraestructuras de recreo y ocio, política rural, etc.), influyen en la difusión del crecimiento. Además, en su opinión este tipo de política debe plantearse forzosamente en un horizonte a largo plazo, ya que, los problemas de ordenación del territorio nacional comienzan a operar en la medida en que los procesos de localización en el largo plazo pueden dar lugar a desarrollos polarizados de los centros urbanos<sup>12</sup>. Es decir, la política de

---

<sup>11</sup> Traducción que se hizo en el III Plan de la expresión francesa *aménagement du territoire*, cuando lo correcto hubiera sido utilizar ordenación del territorio, tal y como explicaba Sáenz de Buruaga (1972, p. 65). Pero la confusión era aún mayor, ya que, en el texto del III Plan se utilizaba indistintamente las expresiones vertebración y revalorización del territorio. Herce Vallejo (1977, pp. 76-80) señalaba la confusión existente en la época en torno al concepto de ordenación del territorio, y explicaba que en España estaba sujeto a interpretaciones totalmente diferentes, en función de distintas opciones ideológicas que podían legitimar políticas territoriales muy distintas.

<sup>12</sup> Boudeville (1972, pp. 205-206).

ordenación del territorio es una política complementaria a las de polarización, y su puesta en práctica no significa romper con la estrategia de polos de crecimiento. De hecho, Boudeville (1972, p. 217) afirmaba que los polos de desarrollo constituiría un elemento esencial en la política de ordenación del territorio.

Dentro de esta concepción, el instrumento de desarrollo regional que debía alcanzar la integración sectorial y urbanística, y una mayor dotación de infraestructuras era la GAEI, siendo su fin último lograr un desarrollo económico nacional equilibrado, en el sentido de implantar industrias en aquellas zonas que ofrecieran ventajas de localización y, que al mismo tiempo, promoviesen el desarrollo regional.

En nuestra opinión, la base teórica de este planteamiento conecta con la idea de desarrollo generalizado o difundido, expuesta por Penouil (1985, pp. 23-30) tras la época de auge de los polos de crecimiento.

Penouil partía de la evidencia de que la estrategia de desarrollo que debe seguirse en un país o región, debe ser definida en función de los objetivos y de los rasgos distintivos económicos y sociales de los que se parte, de forma que, la mejor estrategia será la que conduzca a unos resultados más cercanos a los objetivos propuestos. Asimismo, señalaba que en cada país o región existe una jerarquía de objetivos de economía política que varían a lo largo del tiempo en función del nivel de desarrollo de esa sociedad. Es decir, el orden de prioridad de los objetivos de un país desarrollado poco se parece a los de un país pobre, y aun dentro de un mismo país, las regiones persiguen distintas jerarquías de objetivos en función de su nivel de desarrollo<sup>13</sup>. En su opinión, todas estas observaciones ponen de manifiesto que la política de polarización no puede proveer una respuesta para todos los problemas de desarrollo, y añadía que “esto no significa que la teoría (de polarización) sea incorrecta o la política ineficaz, sino que la estrategia económica tiene sólo un valor relativo de acuerdo con los elementos

---

<sup>13</sup> Como ejemplo, Penouil (1985, pp. 23-24) planteaba que en un país desarrollado el primer objetivo en la jerarquía podría ser mantener la primacía de la economía de la empresa; mientras

geográficos, históricos, coyunturales o políticos que configuran la evolución de esa sociedad particular”<sup>14</sup>.

Por tanto, la política de polarización debe complementarse con otro grupo de intervenciones, ya que, únicamente con medidas limitadas a la inversión (por importantes que éstas sean) no puede lograrse el desarrollo, han de ponerse en práctica otras medidas como reformas de las estructuras (por ejemplo, reformas agrarias), actuaciones referentes al comportamiento (dirección del consumo), o en los mecanismos (precios, ingresos).

En definitiva, Penouil no descartaba la estrategia de crecimiento desequilibrado o polarizado, pero debido a la diversidad de las medidas que deben tomarse para fortalecer el desarrollo, afirmaba que “la política de polarización sólo tiene sentido cuando se complementa con un conjunto de otras intervenciones vitales para el logro de la evolución de la sociedad en conjunto”<sup>15</sup>.

A nivel regional, existe una clara conexión entre la idea de desarrollo generalizado y la GAEI como instrumento de la política de vertebración del territorio. Al respecto Penouil (1985, p. 30) escribía: “De nada sirve creer que se puede desarrollar una región mediante el mero crecimiento de una ciudad o pueblo principal, o mediante la simple creación de una nueva empresa industrial, así sea una empresa grande. La realidad regional sólo evolucionará si las actividades regionales en conjunto forman parte del proceso general de evolución”. Y continuaba a modo de conclusión: “El desarrollo no puede ser parcial y dividido entre los sectores. El desarrollo es un desplazamiento de las estructuras económicas y sociales en conjunto, hacia formas más eficaces, progresistas y coherentes. Esto no significa que pueda ocurrir el desarrollo de manera uniforme entre los sectores y las regiones. Por el contrario, implica una concentración de medios en ciertos polos privilegiados, pero no excluye las medidas paralelas que

---

que en un país pobre la jerarquía podría estar encabezada por asegurar la supervivencia de la población, o por reducir la dependencia del exterior.

<sup>14</sup> Penouil (1985, p. 24).

<sup>15</sup> Penouil (1985, p. 29).

favorezcan otras zonas y otros sectores. Así, se evita que se queden atrás o separados de las zonas de estímulo, o la falta de integración que impulsaría a la zona polarizada hacia el exterior. Esta estrategia de desarrollo generalizado implica ciertamente un fortalecimiento de las políticas practicadas hasta ahora, pero también implica un entendimiento mejor de las realidades humanas del desarrollo”.

Por tanto, en este nuevo contexto teórico siguen teniendo validez la aplicación de instrumentos como los polos de crecimiento, pero aparece uno nuevo (GAEI) para superar las dificultades que se pusieron de manifiesto en la aplicación de los primeros, e intentan asimismo, complementarse con otras medidas para contribuir al desarrollo regional.

Las principales dificultades derivadas de la puesta en práctica de la política de polos habían sido las siguientes: límites territoriales restrictivos, retraso en la dotación de infraestructuras, dificultad en la expansión industrial, falta de conexión del polo con su *hinterland*, y falta de coordinación entre los diferentes organismos implicados y las acciones territoriales vigentes. Analizando cómo las GAEI intentaban superar esos problemas, habremos explicado en que consiste este instrumento y su base teórica.

- a) Los límites restrictivos del polo se solucionaban concediéndole al nuevo instrumento una superficie mucho mayor, así, la GAEI debía extenderse como mínimo a 50.000 hectáreas.
- b) La aprobación de una serie de planes de inversión pública dentro del objetivo de vertebración del territorio, y la implantación coordinada en el tiempo de complejos industriales, asegurarían que las infraestructuras y servicios necesarios aparecieran simultáneamente en el momento preciso que se requiriesen<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 281).



- c) Las dificultades de los polos de crecimiento en cuanto a la expansión industrial serían superadas con la GAEI mediante los complejos industriales. Así, los complejos industriales se pusieron en marcha dentro de las grandes áreas como política de promoción industrial, ya que existía la creencia generalizada entre los planificadores del Gobierno que los complejos industriales bien localizados proporcionarían la clave para acelerar la industrialización de España<sup>17</sup>.
- d) Integrando las ciudades y la jerarquía urbana en el concepto de GAEI se evitaría el aislamiento y falta de conexión del polo con su *hinterland* y región, por cuanto que las empresas allí instaladas participarían y se beneficiarían de la difusión tecnológica y cultural que transmiten las ciudades; a la vez, se beneficiarían de las economías urbanas, y se fomentaría la estrategia de ejes de desarrollo y, por consiguiente, el proceso de causación acumulativa en el sentido que explicaba Pottier (1963).
- e) Las grandes áreas implicaban, al menos teóricamente, una mayor coordinación que la que era posible en los polos, entre los distintos organismos públicos implicados en el desarrollo industrial, la inversión en transporte y la expansión del resto de infraestructuras. Sobre todo porque los diferentes programas e instrumentos regionales que se habían diseñado hasta entonces (planes específicos como el Plan Jaén, polos, polígonos industriales, zonas de preferente localización industrial, etc.) que, además de descoordinación entre los organismos implicados, habían originado dispersión de esfuerzos y competencia entre ellos al ofrecer incentivos muy similares, desaparecerían y se integrarían en la GAEI.

---

<sup>17</sup> En Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1971a, p. 194), se recoge al respecto: “La expansión del sector industrial español a largo plazo hace necesario pensar desde hoy en las zonas más convenientes para asentar futuros complejos industriales de gran dimensión”.

La importancia concedida a los complejos industriales y a las infraestructuras, especialmente de transportes en cuanto que favorecen los ejes de desarrollo, queda reflejado en los criterios generales seguidos para la delimitación de las GAEI<sup>18</sup>:

- Capacidad para una industrialización integral, que requiere la presencia desde industrias básicas (como la siderurgia, el refino de petróleo o centrales nucleares), hasta industrias transformadoras que ayuden a generar un desarrollo autosostenido del área.
- La existencia de buenas dotaciones de infraestructuras naturales básicas (disponibilidad suficiente de agua, salida al mar, clima adecuado, etc.).
- Proximidad a puertos naturales.
- Existencia de las restantes infraestructuras, o de la facilidad de establecerlas (accesos por carretera, y ferrocarril, aeropuertos, energía eléctrica, Universidad).
- Disponibilidad de recursos naturales y humanos requeridos para satisfacer las necesidades de las industrias recién establecidas.

Todo ello hacía de las zonas de polos de crecimiento las mejores candidatas para la concesión de una GAEI, por cuanto que éstos reunían buena parte de los requisitos anteriores como eran: presencia de industrias básicas que favorecieran la integración industrial, debido a que los polos pusieron un gran esfuerzo en el desarrollo de este tipo de industrias; dotaciones de infraestructuras naturales básicas, ya que éste había sido uno de los factores tenidos en cuenta en la selección de polos; en cuanto al resto de infraestructuras, los polos en mayor o menor medida, habían favorecido su dotación; y, por último, la disponibilidad de recursos naturales y humanos también había sido considerado un factor a favor de la concesión de polos.

---

<sup>18</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1971a, p. 195).

Lo anterior significaba aceptar la tesis de Boudeville (1972, p. 217) y de Penouil (1985, p. 30) de complementar las actuaciones en polos de crecimiento con otras intervenciones al objeto de vertebrar el territorio. De hecho, las áreas con más posibilidades para obtener una GAEI serían aquellas regiones del grupo de las periféricas (menos desarrolladas), que contasen en su territorio con uno o más polos de crecimiento, con lo que habría que hacer un esfuerzo de inversión pública en infraestructuras de transporte, para comunicar esos polos (localizados en áreas metropolitanas) entre sí y con otras metrópolis de otras regiones, a fin de obtener todas las ventajas que ofrecen los ejes de desarrollo y la jerarquía urbana.

En definitiva, como señalaba Richardson (1976, pp. 192-193), la GAEI fue concebida como un instrumento de planificación regional generalizada, ya que, bajo el enfoque de los ejes de desarrollo, intentaría sacar provecho de las economías de aglomeración poniendo especial énfasis en uno o más centros urbanos regionales y, además, se encargaría de la planificación de complejos industriales a gran escala. Es decir, intentaría lograr la máxima compatibilidad entre la persecución del desarrollo regional y la industrialización.

El análisis anterior tiene unas claras implicaciones para la política regional. El nuevo instrumento de desarrollo regional requería la actuación del sector público en las regiones menos avanzadas, pero al igual que en la política de polos de crecimiento, las GAEI favorecían una intervención pública descentralizada en cuanto a promoción industrial, con medidas como incentivos a la inversión (subvenciones o préstamos preferenciales), y reducción de impuestos. Sin embargo, debido a la estrategia de ejes de desarrollo en la que se enmarcan las grandes áreas, era necesario un papel más activo y una mayor coordinación del sector público que en la etapa anterior, en lo referente a dotación de infraestructuras y de bienes públicos. Este es un aspecto sobre el que Sáenz de Buruaga (1972, pp. 63-64) llamaba la atención al hacer un balance de la política de polos en el I y II Plan de Desarrollo<sup>19</sup>. Concretamente, señalaba que la

---

<sup>19</sup> Sáenz de Buruaga era asesor de la Comisaría del Plan de Desarrollo en 1970.

Administración Pública se había dedicado a fomentar las iniciativas privadas descuidando las iniciativas públicas, como la provisión de infraestructura de suelo, carreteras, agua, saneamiento, etc. En su opinión, bajo la estrategia de ejes de desarrollo del III Plan, el Estado, por encima de todo, tenía que responsabilizarse de lo que le es propio: el suministro y mantenimiento del capital de utilidad pública.

### **3. La política regional de España y Andalucía en el periodo 1976-1986**

#### *3.1. El contexto económico en la década de los setenta*

La evolución de la economía española en la década de los setenta, incluso de los ochenta, estuvo muy condicionada por la sucesión de una serie de hechos, con gran influencia no solo en el terreno económico sino en el político y social. Esos hechos fueron: el cambio político del franquismo a la democracia a raíz de la muerte de Franco en noviembre de 1975, la crisis internacional de 1973 y el segundo *shock* petrolífero de 1979, y la creación del Estado de las Autonomías en la Constitución española de 1978.

##### **3.1.1. La transición política**

A partir de las medidas liberalizadoras de 1959 la economía española creció al 4,6 por 100 (tasa anual de crecimiento del PIB) en 1955-1964 y al 6,4 por 100 en 1964-1973, siendo la industria el artífice de ese crecimiento. Aumentó la demanda de bienes duraderos (vivienda, automóviles, electrodomésticos), de nuevos productos derivados de la industria química (fibras sintéticas, detergentes, plásticos), de turismo y de viajes, sobre todo demanda externa. Por otro lado, debido al aumento de renta, la demanda de bienes de consumo se diversificó, y concretamente en alimentación una serie de bienes, como leche y carne que antes podían ser considerados como bienes de lujo, pasaron a ser normales. Este

aumento general de la demanda impulsó la producción nacional, que en muchos casos no pudo ser satisfecha y se hubo de recurrir a las importaciones.

Para responder al comportamiento de la demanda, en la estructura productiva del país se fueron produciendo una serie de cambios como fueron: la sustitución de fuentes de energía tradicionales (carbón) por otras más modernas (petróleo y electricidad); los materiales sintéticos ocuparon el lugar de los materiales tradicionales; el transporte ferroviario fue sustituido por el no ferroviario; disminución en las necesidades de mano de obra en todos los sectores productivos, consecuencia directa de que los sectores que protagonizaron el desarrollo industrial (químicas, metálicas, maquinaria y material de transporte e industria energética) eran intensivos en capital.

Pero a pesar del desarrollo económico de los sesenta, en buena medida propiciado por el contexto internacional de excepcional crecimiento, existieron una serie de factores que lo limitaron. Como ha explicado González (1979, pp. 297-300), los responsables de los Planes de Desarrollo, por motivos políticos, detuvieron la instauración definitiva de un sistema de economía de mercado en la segunda mitad de los sesenta, ya que, de haber continuado con los impulsos liberalizadores y de flexibilización de la economía de 1959, se habría alcanzado una mejora en eficiencia (mayor tasa de crecimiento con menos inflación) que habría provocado problemas de equidad (distribución de la renta)<sup>20</sup>.

Por ello, el Gobierno emprendió una serie de actuaciones que se alejaron de la política de liberalización de 1959 y que limitaron el crecimiento potencial en los sesenta, con las que se trataba favorecer los intereses sobre los que se apoyaba el régimen político del franquismo<sup>21</sup>. Así, frente a la flexibilización del mercado laboral, la estabilidad del empleo y el crecimiento de los salarios permitidos por el desarrollo compraba la libertad sindical. La financiación privilegiada, la reducida

---

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, la liberalización del mercado laboral habría conducido a la libertad sindical y de huelga, lo cual chocaba con el régimen político vigente. En definitiva, la liberalización y flexibilización de la economía habría conducido a un sistema democrático.

<sup>21</sup> *Vid.* Fuentes Quintana (1990, p. 19) y González (1979, pp. 321-330).

presión fiscal, y la limitación de la competencia que trataban de ganar el favor político del empresariado, suponían la medidas aprobadas en 1959 de liberalización del sistema financiero, instauración de un sistema tributario equitativo y eficiente, liberalización del comercio internacional y eliminación de trabas para la creación de nuevas industrias y ampliación de las existentes. En definitiva, se trataba de conseguir desarrollo económico sin democracia política.

Este sistema económico intervenido, además de condicionar el desarrollo de la década de los sesenta, generó una serie de características que afectaron negativamente a la economía española en la siguiente década, y agravaron las consecuencias de la crisis internacional en España. Estas características eran:

- 1º Desequilibrios de la balanza de pagos.
- 2º Con la reforma del sistema financiero de 1962, no se definió una política monetaria activa que controlase la cantidad de dinero, y tampoco se liberalizó el sistema financiero que estuvo sometido a una gran intervención.
- 3º La falta de un sistema fiscal moderno impidió atender la mayor demanda de bienes públicos.
- 4º El modelo de desarrollo económico se basaba en una industrialización intensiva en energía y capital, favorecido por los bajos tipos de interés mantenidos por un sistema financiero intervenido que no estaba sometido a la competencia de mercado, de forma que, los sectores más dinámicos del proceso de desarrollo industrial eran ahorradores en sus necesidades de trabajadores.
- 5º El crecimiento provocó cambios en la estructura sectorial de las distintas regiones que, en opinión de Cuadrado Roura (1988a, pp. 23-26), ha seguido una trayectoria común en todas las regiones a pesar de sus diferencias en estructura productiva. La evolución general ha sido una disminución del peso relativo del sector primario en favor de la

industria (incluida la construcción) y, muy especialmente, de los servicios.

6º El modelo de desarrollo económico seguido en los dos primeros Planes de Desarrollo había conducido a una mayor concentración de la industria en las zonas más desarrolladas del país, provocando una mayor concentración geográfica de la producción, del empleo y de la población. De forma que, en el periodo 1960-1973 tanto en participación porcentual en el PIB como en número de empleos y población total, las únicas regiones que incrementaron su peso relativo fueron Cataluña, Madrid, País Vasco y, debido a la favorable evolución del turismo Baleares y Canarias. Todas las demás regiones, y pese a todas las actuaciones políticas llevadas a cabo en el I y II Plan, habían perdido peso relativo en esas variables en el total nacional. Esta circunstancia reflejaba desigualdades regionales que, sin duda, dificultarían el desarrollo económico futuro.

### 3.1.2. La reconversión industrial

La crisis de 1973 causó el final del ciclo de auge de la economía mundial. El factor desencadenante de la crisis internacional fue la subida del precio del petróleo desde 2,12 dólares el barril en enero de 1973 a 11,65 dólares el barril a finales de 1973 por parte de la OPEP a raíz de la guerra del Yom Kippur entre árabes e israelíes. Esta elevación de precios motivó un vuelco espectacular en la relación real de intercambio de los productos industriales de la economía occidental.

En el caso concreto de España, la variación de la relación real de intercambio supuso una pérdida de renta, provocó también subida de precios internos y efectos negativos sobre la balanza de pagos. Fuentes Quintana (1990, p. 26) aportaba las siguientes cifras: la relación real de intercambio se desplomó en 20-25 por 100, la inflación (IPC) sobrepasaba en el primer trimestre de 1975 el

límite del 18 por 100, y el superávit de la balanza de pagos de 1973 (500 millones de dólares) se convirtió en un déficit de 3.268 millones de dólares en 1974.

No obstante todo lo anterior, es necesario precisar que España antes de la crisis ya sufría una de las inflaciones más altas de Europa con un IPC alrededor del 14 por 100. Otro aspecto a tener en cuenta es la subida de costes salariales debido a la política de rentas aplicada en los últimos años del franquismo, de forma que, la tasa de crecimiento de los salarios se fijaba sumando 2 o 3 puntos a la tasa de inflación del pasado año, a lo que habría que añadir un crecimiento desbordado de los gastos de la Seguridad Social. El resultado era que la tasa de crecimiento de los costes reales del trabajo español superaba a la de todos los países de la OCDE. Esta inflación de costes, a su vez, erosionaba la competitividad de las exportaciones y agudizaba el déficit de la balanza de pagos.

La economía española, debido a su mala dotación de recursos energéticos y al gran peso que en su estructura productiva tenían las industrias intensivas en capital, se vio muy afectada por la crisis de 1973 y por el segundo *shock* petrolífero de 1978-1979. Especialmente duros fueron los efectos de la crisis en el sector industrial siguiendo dos direcciones<sup>22</sup>. Por un lado, numerosas empresas marginales fueron expulsadas del mercado, tanto por su débil o inadecuada dimensión y organización, como por estar dirigidas a actividades que entraron en crisis debido a causas económicas y/o técnicas (industrias metálicas, textil, agroalimentaria y minería). Por otro lado, la brusca incidencia de la crisis de las industrias básicas y algunas de bienes intermedios y de consumo que en algunos casos ya habían alcanzado la fase de madurez (siderurgia, la forja, los transformados metálicos, construcción naval, fabricación de electrodomésticos y materiales de construcción). Pero junto con los efectos de la crisis aparecieron otros como reducción de márgenes de rentabilidad, endeudamiento financiero, factores tecnológicos y la competencia de terceros países. El resultado fue un sector industrial débil, según refleja su peso relativo en la estructura sectorial de la

---

<sup>22</sup> Cuadrado Roura (1988a, pp. 29-31).



economía española. Así, el PIB industrial que en 1964 representaba el 32,7 por 100 del PIB nacional, en 1985 había descendido al 26,4 por 100.

A pesar de la gravedad de la crisis, pero con el fin de amortiguar sus efectos, en 1974 se tomaron una serie de medidas compensatorias, en la creencia de que se trataba de una crisis temporal o pasajera. Estas medidas consistieron en mantener el precio de la energía con subvenciones, sustituir la menor demanda exterior (debido a la reducción de la renta por la crisis) por demanda interna, intervenir ciertos precios para luchar contra la inflación, y sobreindiciar los salarios. Sus efectos fueron agudizar aun más los problemas de la economía española.

Las actuaciones anteriores, además de por la creencia de provisionalidad de la crisis, pueden justificarse por razones políticas. La crisis coincidió con los últimos años del franquismo y, a partir de la muerte de Franco en noviembre de 1975 se inició en España una etapa de transición política hacia la democracia, celebrándose las primeras elecciones generales en junio de 1977.

En el periodo de transición política hubo que elegir entre estabilidad política y estabilidad económica, y se optó por la primera, de forma que, algunos hechos agravaron aún más los efectos de la crisis en la economía española con respecto a la de los países de nuestro entorno. Como señalaba Gamir (1985, pp. 44-45), por razones institucionales (aparición de sindicatos libres y derecho a huelga) subieron rápidamente los costes salariales y al mismo tiempo se incrementó el desempleo. Además, el coste del factor trabajo también se elevó como consecuencia de la subida de las aportaciones a la Seguridad Social para mejorar las pensiones y condiciones sanitarias. Estos aspectos influyeron en la decisión del empresario a la hora de contratar trabajadores. De hecho, hasta 1979-1980 se sustituyó trabajo por capital (por peseta producida se utilizaba menos trabajadores y algo más de energía), ya que el clima sindical afectaba negativamente a los costes de los trabajadores, a lo que se sumaba la intervención de la Administración en el precio de los productos energéticos evitando toda la elevación de los crudos.

Significa que en España, además de existir un desempleo como consecuencia de la crisis económica, existió otro desempleo consecuencia del cambio del precio relativo de los factores (la energía se abarató y el trabajo se encareció relativamente). De ahí, que se dijera que la crisis se debió a dos *shocks* de oferta simultáneos: el de la energía (con repercusiones institucionales muy graves), y el del factor trabajo<sup>23</sup>.

La política permisiva llevada a cabo en España en unos años en los que el resto de países occidentales reaccionaban ante la crisis, se refleja en las siguientes cifras de la economía española en las elecciones generales de junio de 1977<sup>24</sup>: una inflación del 25,4 por 100, un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente que superaba los 5.000 millones de dólares, una deuda exterior de 12.000 millones de dólares, y unos sectores productivos que no habían adaptado sus costes y producciones a los datos de la crisis.

Estos resultados alejaban a España de los países de la CEE donde quería integrarse. Para conseguir la incorporación a la CEE y para restablecer la continuidad del desarrollo era necesario la puesta en práctica de una política de ajuste. Pero para que esta política fuera eficiente sin afectar a la estabilidad política, debía ser pactada o suscrita por todos los partidos políticos que habían alcanzado representación parlamentaria en las elecciones de junio de 1977. Así fue con los Pactos de la Moncloa de 1977 que incluían dos tipos de medidas: medidas de ajuste global o saneamiento con las que se pretendía reducir la inflación y mejorar el equilibrio exterior; y medidas de ajuste positivo o reforma económica con las que se buscaba un reparto equitativo de los costes de la crisis, iniciar la reestructuración productiva de los sectores afectados por la crisis, e instaurar un sistema de economía de mercado semejante al vigente en los países occidentales<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Gamir (1985, p. 45).

<sup>24</sup> Fuentes Quintana (1990, p. 35).

<sup>25</sup> Fuentes Quintana (1990, pp. 40-48) recogía entre las medidas de saneamiento las siguientes acciones de política económica:

Además de las medidas anteriores, los Pactos de la Moncloa también recogían la iniciación de algunas reestructuraciones productivas consideradas necesarias, y a tal fin proponía las siguientes actuaciones<sup>26</sup>: a) elaboración de un programa energético con el propósito de racionalizar y nacionalizar el consumo de energía; b) la reconversión de los sectores críticos en la industria estimulando los sectores con futuro; y, c) en el sector primario se proyectaban un conjunto de medidas para dar un mayor papel al mercado, para orientar la producción interna a las exportaciones, y para mejorar la utilización de la tierra.

El primer resultado positivo de los Pactos de la Moncloa fue crear un clima político que permitió la aprobación por parte de todos los partidos políticos de la Constitución en diciembre de 1978. Asimismo, las medidas macroeconómicas tuvieron un efecto positivo sobre el nivel de precios (el IPC se redujo en 10 puntos en tan solo un año, pasando del 26,4 por 100 en 1977 al 16,6 por 100 en 1978 y a

- 
- 1º Política monetaria basada en el control de las disponibilidades líquidas de signo estabilizador (reducción gradual de la tasa de crecimiento de las disponibilidades líquidas).
  - 2º Política presupuestaria que integrando gastos e ingresos en un solo documento, redujera el crecimiento de los gastos públicos de consumo y orientara los crecimientos del gasto hacia las inversiones en capital beligerantes para favorecer la salida de la crisis, limitándose la cuantía del déficit público total.
  - 3º Tipo de cambio realista para la peseta y su flotación para orientar el comercio exterior y no impedir el desarrollo de las exportaciones.
  - 4º Política de rentas con arreglo a los principios de crecimiento de los salarios en función de la inflación prevista y no de la histórica, asegurando el poder adquisitivo de la masa salarial respecto de la subida de precios prevista, y una reducción de las cuotas de la Seguridad Social.

Y entre las medidas de ajuste positivo o de reforma económica:

- 1º Reforma del presupuesto y del gasto público para lograr la universalidad del presupuesto, el mejor control del gasto (en especial el de la Seguridad Social), y un menor crecimiento en los gastos corrientes.
- 2º Reforma fiscal que adecuara el sistema tributario español al europeo.
- 3º Reforma del sistema financiero con tres objetivos: llevar a cabo un control monetario activo y continuo, liberalizar el sistema financiero de las trabas existentes, y supervisar la liquidez y solvencia de las instituciones financieras.
- 4º Definir un nuevo marco de las relaciones laborales mediante la elaboración del estatuto de los trabajadores, flexibilizando al máximo las condiciones de trabajo.
- 5º Reformar el marco de actuación de la empresa pública estableciendo un sistema de control eficiente y presupuestación adecuada de sus operaciones.

partir de ahí disminuyó ininterrumpidamente hasta el 8,3 por 100 en 1986), y sobre el equilibrio de la balanza de pagos (la balanza por cuenta corriente de ser deficitaria en 1977 pasó a registrar superávit en 1978 y 1979). No ocurrió lo mismo con la evolución del déficit público (del 0,6 por 100 del PIB en 1977, al 6,7 por 100 en 1985), ni con la situación del mercado laboral, ya que la remuneración por asalariado en España estuvo muy por encima de la media de la CEE, la tasa de variación anual del empleo fue negativa hasta 1986, y la tasa de desempleo era la más alta de todos los países de la OCDE (se partía en 1977 de una tasa de desempleo de 5,6 por 100 y fue aumentando ininterrumpidamente hasta 1985 que registró el 21,6 por 100). La principal explicación de este último aspecto es que en España, al contrario de lo que ocurría en Occidente, el incremento de la tasa de desempleo además de por una demanda de trabajo insuficiente (se creaban menos puestos de trabajo que la nueva oferta de trabajo), era motivado por la destrucción de puestos de trabajo.

Sin embargo, hasta 1981 con el Real Decreto Ley 9/1981 de 5 de junio no se tomaron medidas para la reconversión industrial<sup>27</sup>. Mientras tanto, los sucesivos gobiernos habían aplicado medidas parciales orientadas a las empresas con mayores dificultades, o a las que conseguían presionar ante el Gobierno con mayor eficacia. Con el Real Decreto Ley 9/1981 se establecieron unas normas generales para abordar la reconversión industrial de sectores en crisis, permitiendo el abandono de apoyos singulares a empresas en crisis y el inicio del tratamiento sectorial. Así, aquellos sectores industriales de interés general que atravesaban una situación de crisis de especial gravedad, el Gobierno a propuesta de los Ministerios de Hacienda, Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Industria y Energía, y Economía, podría aplicarles tres tipos de medidas:

---

<sup>26</sup> Del planteamiento de todas estas políticas participaron los gobiernos de UCD (1979-1982) y los del PSOE a partir de 1982.

<sup>27</sup> Este Real Decreto, posteriormente fue convalidado por las Cortes Generales mediante la promulgación de la Ley 21/1982 de 9 de junio.

- a) Fiscales, consistentes en unos beneficios fiscales como el aplazamiento y fraccionamiento del pago de las deudas tributarias anteriores al 1 de marzo de 1981.
- b) Financieras, con un sistema de avales y crédito oficial a través del Instituto de Crédito Oficial, estableciéndose la responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público por los quebrantos que pudieran originarse.
- c) Laborales, ya que, la declaración de un sector en reconversión permitía a las empresas la modificación, suspensión o extinción de las relaciones laborales o la movilidad geográfica. Dentro de este mismo apartado se preveía también la concesión de ayudas equivalentes del sistema de la Seguridad Social a la jubilación, cofinanciada por empresas del sector y Administración. Y, por último, se establecía un sistema de aplazamiento de las indemnizaciones por ceses y la posibilidad de exoneración de la cotización a la Seguridad Social en los supuestos de suspensión o reducción de la jornada laboral.

Para acceder a los beneficios anteriores, previamente todas las partes implicadas (asociaciones empresariales, centrales sindicales más representativas del sector y los órganos competentes de la Administración) debían elaborar y aprobar un Plan de Reconversión. Este Plan debía establecer los objetivos a alcanzar, condiciones de producción y productividad de las empresas, rentabilidad, periodos de duración de la reconversión e hipótesis macroeconómicas y sectoriales<sup>28</sup>.

Al finalizar 1982 terminaba el periodo de vigencia del Real Decreto Ley 9/1981 y la política de reconversión había abordado, al menos formalmente, los problemas de once sectores y de cinco empresas<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Real Decreto Ley 9/1981 del 5 de junio, artículo 1.

<sup>29</sup> Según el análisis realizado por Albentosa (1985, p. 178) las empresas eran: General Eléctrica S.A., Westinghouse S.A., Asturiana del Zinc S.A., Automóviles TALBOT S.A., y Standard Eléctrica S.A. Y los once sectores que se vieron afectados por el proceso de reconversión eran:

Las elecciones generales celebradas en octubre de 1982 dieron el triunfo al PSOE, y el nuevo gobierno consideró necesario instrumentalizar una nueva política de reconversión industrial materializada en el Real Decreto Ley 8/1983 de 30 de noviembre y convalidado por las Cortes Generales mediante la Ley 27/1984 de 26 de julio sobre Reconversión y Reindustrialización<sup>30</sup>. Tras la experiencia de la etapa anterior, con la nueva política de reconversión industrial se pretendía la reestructuración sectorial separando las empresas que tenían dificultades por razones estrictamente coyunturales o por errores en la gestión, de aquellas otras que necesitaban un cambio de orientación en su actividad productiva. Es decir, se intentaba poner fin a la política de salvamento empresarial.

La Ley 27/1984 coincidía básicamente con la Ley 21/1982 en el procedimiento a seguir para la declaración de un sector en reconversión. Respecto a medidas tributarias, financieras y laborales, la Ley 27/1984 recogía las de aplicación general a todos los sectores en reconversión y facultaba a los respectivos Reales Decretos de declaración de reconversión al establecimiento de otras medidas de ayuda complementarias. Asimismo, proponía nuevos instrumentos según recogemos a continuación:

a) Los Fondos de Promoción de Empleo (FPE)<sup>31</sup>.

Eran entidades colaboradoras del INEM sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia que, dentro de las medidas laborales tenían como principal objetivo mejorar en cuantía y duración la prestación por desempleo, la incentivación a la creación de nuevos puestos de trabajo, y la readaptación profesional de los trabajadores. Los trabajadores ingresaban en el FPE por un periodo máximo de tres años (de hasta cinco cuando su edad de ingreso era de 55 años a fin de que pudieran

---

electrodomésticos de línea blanca, aceros especiales, siderurgia integral, textil, equipo eléctrico para la industria de automoción, construcción naval, semitransformados del cobre, componentes electrónicos, acero común, calzado y forja pesada.

<sup>30</sup> BOE 28 de julio de 1984.

<sup>31</sup> Real Decreto Ley 8/1983 de 30 de noviembre de Reconversión y Reindustrialización, artículo 22.

acogerse a la jubilación anticipada), entregando al Fondo la indemnización por despido que habían recibido. Durante su permanencia en el FPE percibían la cantidad establecida en el Plan de Reconversión. Finalizada la permanencia del trabajador en el Fondo (por voluntad propia, por incorporación a un nuevo puesto de trabajo o por haber transcurrido el periodo máximo de tiempo previsto) percibía la cantidad total aportada en el momento de su ingreso.

b) Las sociedades de reconversión industrial<sup>32</sup>.

Para la ejecución y el desarrollo operativo de los aspectos empresariales y técnicos del plan de reconversión, las empresas implicadas debían formar parte de una sociedad de reconversión con la forma jurídica de sociedad anónima. Su constitución debía contar con la aprobación del Ministerio de Industria y Energía, y en el Consejo de Administración debía estar presente la Administración Pública, de modo que, toda decisión que afectara a las previsiones del plan de reconversión debía contar con la conformidad de la representación del Estado. En definitiva, se trataba de un mecanismo de control por parte de la Administración Pública como contrapartida a los recursos canalizados hacia los sectores en reconversión<sup>33</sup>.

c) Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)<sup>34</sup>.

El Gobierno, previo acuerdo con la correspondiente Comunidad Autónoma, podía declarar ZUR el área o áreas del territorio nacional que resultaran especialmente afectadas por la crisis de un sector industrial declarado en reconversión. Se trataba, por tanto, de paliar los efectos de las políticas de ajuste industrial, fomentando la inversión

---

<sup>32</sup> Real Decreto Ley 8/1983 de 30 de noviembre de Reconversión y Reindustrialización, artículo 7.

<sup>33</sup> Como ejemplo de este tipo de sociedades pueden citarse: ACERIALES (sociedad de reconversión del sector de aceros especiales), y SORENA (sociedad de reconversión del subsector de pequeños y medianos astilleros).

<sup>34</sup> Capítulo VII del Real Decreto Ley 8/1983 de 30 de noviembre de Reconversión y Reindustrialización.

necesaria para absorber los excedentes de empleo originados por la reconversión. El mecanismo seguido fue el de concurso de beneficios (subvenciones, preferencia en la obtención de crédito oficial, y beneficios fiscales).

Además de los instrumentos anteriores, hay que señalar que la empresa pública también realizó un papel relevante en el proceso de reconversión industrial. Así, en sectores como siderurgia integral y grandes astilleros las empresas públicas a partir de la etapa Solchaga (Ley 27/1984) se han subordinado a la política industrial y han acometido los planes de reconversión del sector<sup>35</sup>.

El sector que recibió más recursos públicos para reconversión fue siderurgia integral, con unas subvenciones previstas para el periodo 1984-1986 de 74.600 millones de pesetas. Por Comunidades Autónomas las subvenciones del Ministerio de Industria y Energía entregadas hasta el 30 de junio de 1984 tenían la siguiente distribución: País Vasco (41,7 por 100 del total), Asturias (28,5 por 100), Cataluña (12,1 por 100), País Valenciano (7,8 por 100), Madrid (5,6 por 100), y el resto (4,3 por 100)<sup>36</sup>.

### 3.1.3. La creación del Estado de las Autonomías

Otro hecho trascendental acaecido en el periodo analizado fue la creación del Estado de las Autonomías, como aplicación del título VIII de la Constitución española de 1978 (De la Organización Territorial del Estado)<sup>37</sup>. Así, el artículo 137 de la Constitución recoge la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. El artículo 138 en sus puntos 1 y 2 se refiere a la solidaridad e igualdad territorial en los siguientes términos: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrada en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio

---

<sup>35</sup> Albentosa (1985, pp. 181-182).

<sup>36</sup> Albentosa (1985, p. 183).



económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. Y, el artículo 139 establece la igualdad de derechos de los españoles en todas las partes de territorio.

En el capítulo tercero de la Constitución (De las Comunidades Autónomas) se recoge todo lo referente a las Comunidades Autónomas. Entre otros aspectos, se reflejaba las provincias que podían constituirse en comunidad y los requisitos para llevar adelante las iniciativas autonómicas, los Estatutos de autonomía como norma institucional básica de la comunidad y el proceso de elaboración y aprobación, las competencias de la Comunidades Autónomas y las competencias exclusivas del Estado, los órganos de las comunidades y su control, los recursos de las comunidades y el Fondo de Compensación Interterritorial.

De todos los puntos anteriores nos detendremos en los que tienen mayor repercusión en el desarrollo regional, comenzando por las competencias autonómicas y del Estado. Así, en el artículo 148 de la Constitución, entre las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>38</sup>, se recoge el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; el artículo 149 establece entre las

---

<sup>37</sup> En Clavero Arévalo (1996, pp. 33-46) se recoge un análisis del Estado de las Autonomías en tres partes: la etapa preautonómica, la elaboración del título VIII de la Constitución, examen de la situación en 1996 y su opinión sobre el futuro.

<sup>38</sup> Concretamente, las competencias de las Comunidades Autónomas recogidas en el artículo 148 de la Constitución son las siguientes:

- Organización de sus instituciones y todo lo relacionado con la administración de las corporaciones locales y municipios.
- Todas aquellas actividades productivas (pesca, agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, etc.), culturales y deportivas que se desarrollen en su territorio.
- Asistencia social, sanidad e higiene.
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Obras públicas e infraestructura de todo tipo cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

competencias del Estado<sup>39</sup>, la coordinación de la planificación general de la actividad económica; y el artículo 158 creaba el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), como instrumento para corregir los desequilibrios económicos interregionales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

El FCI, que recibe sus recursos de los Presupuestos Generales del Estado, debe ser distribuido por las Cortes Generales entre todas las Comunidades Autónomas, para financiar inversiones reales en los territorios comparativamente menos desarrollados en función de los siguientes criterios: razón inversa de la renta por habitante, tasa de emigración, desempleo y superficie territorial, la insularidad, y otros criterios que se estimen procedentes. Así, este Fondo junto con impuestos cedidos por el Estado, impuestos y tasas de las propias Comunidades, el producto de las operaciones de crédito y los rendimientos procedentes de su patrimonio conforman los recursos financieros de las Comunidades Autónomas<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> El artículo 149 de la Constitución señala como competencias exclusivas del Estado las siguientes:

- Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles.
- Todos los aspectos que formen parte de las relaciones internacionales.
- Defensa, Administración de Justicia y Legislación.
- Competencias en actividades productivas (como pesca marítima) sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas.
- Obras públicas, infraestructuras y ordenación de recursos hidráulicos, cuando sean varias las Comunidades Autónomas implicadas.
- Normas básicas para el fomento, defensa y regulación de la investigación científica, Seguridad Social, seguridad pública, patrimonio cultural y artístico, títulos académicos, etc.
- Sistema monetario, Hacienda general y Deuda de Estado.
- Bases del régimen minero y energético, de producción y comercio.
- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

<sup>40</sup> Sáenz de Buruaga (1981, pp. 800-803), que ocupaba en 1981 el cargo de Subdirector General de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Comercio, analizaba los problemas técnicos de los dos sistemas recogidos en la Constitución de 1978 (desarrollados por la LOFCA, BOE del 1 de octubre de 1980) al objeto de alcanzar el equilibrio socio-económico interregional. El primero de los sistemas, consistía en una asignación complementaria con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para aquellas Comunidades Autónomas en las que los recursos procedentes de las competencias e impuestos cedidos por el Estado no fueran suficientes para asegurar el nivel mínimo de los servicios públicos en su territorio, es decir, el nivel medio de esos servicios en el resto de Comunidades Autónomas. Y el segundo de los sistemas era el FCI, que debería recibir anualmente una dotación no inferior al 30 por 100 de la inversión pública aprobada en los

Sin embargo, a pesar de ser un importante instrumento financiero para las Comunidades Autónomas menos favorecidas, el FCI ha ido perdiendo importancia tanto en términos reales como nominales. Así, su dotación en 1983 fue de 204.000 millones de pesetas corrientes, y en 1987 disminuyó hasta 141.000 millones de pesetas corrientes<sup>41</sup>.

A partir de la aprobación de la Constitución de 1978 se fueron elaborando y aprobando los diferentes Estatutos de Autonomía, siendo los dos primeros en aprobarse los del País Vasco y Cataluña. Mediante reales decretos se fueron traspasando las funciones y los servicios del Estado a las respectivas Comunidades Autónomas<sup>42</sup>.

En el caso concreto de Andalucía, el 28 de febrero de 1980 se celebró el referéndum de iniciativa autonómica con resultado positivo, por lo que Andalucía se constituyó en Comunidad Autónoma.

Finalmente, en junio de 1985 se firmaba en Madrid el Acta de Adhesión de España a la CEE, haciéndose efectivo el ingreso el 1 de enero de 1986. A partir de ese mismo año, se inició en España un periodo de recuperación económica.

---

presupuestos generales del Estado. Uno de los principales problemas técnicos de estos dos sistemas, en su opinión, era decidir si son instrumentos complementarios o no. Es decir, si las inversiones de infraestructuras y equipamientos financiados por el FCI pueden aplicarse o no a cubrir los niveles mínimos de servicios auspiciados por la asignación complementaria de los Presupuestos Generales del Estado. En el caso de no ser consideradas complementarias, el 30 por 100 del FCI se vería incrementado con el porcentaje correspondiente a inversiones públicas niveladores, con lo que las regiones más deprimidas recibirían más, pero se descuidarían ciertas infraestructuras urbanas en las que las provincias más desarrolladas presentan mayores déficits. La opinión de Sáenz de Buruaga al respecto es que se deberían considerar sistemas complementarios, pero evitando la proliferación de "otros criterios que se estimen procedentes" para el FCI, con el fin de aportar mayor claridad y evitar distorsiones económicas.

<sup>41</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988, p. 54).

<sup>42</sup> Cosculluela Montares (1996, pp. 47-65) explicaba todo el proceso de elaboración y aprobación de Estatutos de Autonomía en España desde 1978; así como el proceso de traspasos de servicios tras la aprobación de los referidos Estatutos.

### 3.2. *La política regional en el III Plan de Desarrollo Económico Social, 1972-1975*

Las directrices generales del III Plan de Desarrollo Económico y Social para 1972-1975 eran la primacía de lo social, la selectividad de las inversiones, la competitividad del sistema, el mayor rigor en la asignación de recursos, el fortalecimiento del mercado, la eliminación de la interferencia de los precios políticos y la integración económica con Europa<sup>43</sup>.

Por lo que respecta a la política de desarrollo regional, el III Plan pretendía diferenciarse de los Planes anteriores, en los que el desarrollo regional había estado subordinado a un más rápido crecimiento agregado, debido a la influencia neoclásica del Informe del Banco Mundial de 1962<sup>44</sup>. Así, el nuevo Plan quería superar la etapa de acciones específicas, en las que no se había tenido en cuenta una visión global y vertebrada de toda la geografía española con un planteamiento novedoso de la política regional en dos sentidos<sup>45</sup>: el principio de vertebración del territorio, y la integración de acciones conjuntas en el ámbito regional.

---

<sup>43</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, pp. 144-145).

<sup>44</sup> En Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, pp. 141-144) cuando se introducían las directrices de política de desarrollo del III Plan, se distinguía entre las directrices que reafirmaban los criterios que habían ido conformando los Planes anteriores (primacía de lo social, mayor crecimiento económico, apertura exterior, equilibrio económico interno), y las directrices específicas del III Plan que obedecían a las nuevas exigencias del momento (el Acuerdo Preferencial con la CEE y el desarrollo regional). La especial atención que el III Plan dedicaba al desarrollo regional se justificaba con las siguientes palabras: “La superación de la cota de los 1.000 dólares per cápita en el próximo cuatrienio aconseja trasladar el foco de atención desde el crecimiento puramente aritmético a otros problemas del desarrollo económico y, en especial, a procurar una mayor equidad en la mejora del nivel de vida, tanto en el ámbito personal como geográfico”.

<sup>45</sup> De este modo, el III Plan retomaba algunas aportaciones del II Plan, analizadas en el capítulo anterior, que no habían pasado del plano teórico, concretamente:

- Estimular la fusión y jerarquización de los núcleos vecinales, consolidando las cabezas de comarca y fomentando la creación de servicios públicos comunes, todo ello en orden a corregir los problemas de ordenación del territorio existentes.
- Al considerar que el ámbito provincial era demasiado pequeño, apuntaba la conveniencia de delimitar zonas de promoción regional, en función de las posibilidades de explotación conjunta de áreas económicamente uniformes, y suficientemente amplias.

Respecto al primero, se presentaba la estrategia de desarrollo regional sobre la base de la vertebración del territorio, principio en el que debían apoyarse todas las actuaciones futuras, integrando los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y todas las acciones dispersas (en infraestructura y en actividades sectoriales) que tuvieran una incidencia regional. En este sentido en el Decreto 1541 de 15 de junio de 1972 por el que se aprobaba el texto refundido del III Plan, en la parte dedicada a Desarrollo Regional (artículos 36-45) se decía: “La acción del Estado en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante se realizará mediante la dotación de equipo colectivo, el fomento de la industrialización, la mejora agraria y pesquera, y la modernización de los servicios”.

En cuanto al segundo, el III Plan concebía el desarrollo regional como un objetivo a largo plazo en el que debían integrarse acciones conjuntas en espacios económicos superiores que abarcasen el ámbito regional, de ahí que el nuevo instrumento de desarrollo regional fuese la Gran Área de Expansión Industrial (GAEI).

El nuevo concepto de vertebración del territorio destacaba el papel de las ciudades y de la jerarquía urbana en el desarrollo económico, en cuanto que favorecen la difusión de las innovaciones tecnológicas y culturales, y proporcionan economías de aglomeración. De acuerdo a estas ideas, el Plan analizaba la articulación del territorio nacional según una estructura de enclaves urbanos, organizados jerárquicamente dentro de cada región y conectados entre sí y con los de otras regiones. Dentro de este esquema se definieron regiones urbanas, áreas metropolitanas, ciudades de tipo medio y otras poblaciones urbanas, grandes zonas turísticas y áreas rurales, según recogemos a continuación<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 222-268). Hay que señalar que el estudio realizado al respecto en la Ponencia de Desarrollo Regional es muy extenso pero algo confuso, quizás sea más clara la clasificación (más sintética) de enclaves urbanos recogida en: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, pp. 183-191).

### 1º *Regiones urbanas.*

La región urbana comprendía una gran área metropolitana y cierto número de áreas urbanas y rurales, estrechamente ligadas en relación de dependencia a la primera. Se analizaban distintos criterios de delimitación regional en un plano puramente abstracto, sin aportar clasificación alguna.

### 2º *Áreas metropolitanas.*

Eran nudos que albergaban una importante aglomeración de industrias y población, destacando por su carácter de prestadoras de servicios de alta cualificación a la totalidad del territorio nacional, o a ámbitos más reducidos como la región. Se trataba, por tanto, de difusores de innovaciones que habían propiciado la localización industrial. La característica más importante de estas áreas era el elevado número de relaciones de complementariedad, existente o potenciales, entre las actividades manufactureras y de servicios.

Tras un extenso análisis teórico, se definían las áreas metropolitanas, diferenciando dos tipos de áreas metropolitanas (cuadro 4.1)<sup>47</sup>: a) grandes áreas metropolitanas, aquellas que en 1980 se preveía que alcanzarían una población mayor a 750.000 habitantes, se señalaban seis; y, b) áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, aquellas que se estimaba que en 1980 superarían un volumen de población de 250.000 habitantes, en total diez y siete.

Asimismo, el Plan proponía emprender las medidas necesarias en las áreas metropolitanas, a fin de alcanzar los siguientes objetivos de política de revalorización del territorio<sup>48</sup>:

- a) Promover el máximo desarrollo económico del país, asignando los recursos públicos a aquellas áreas metropolitanas que ofrecieran una

---

<sup>47</sup> Los factores tenidos en cuenta eran volumen de población, desarrollo socioeconómico y planeamiento urbano (Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972a, pp. 184-186). Los indicadores elaborados al respecto y los resultados obtenidos aparecen recogidos en Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 230-244).

<sup>48</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 244-248).

mayor aportación al PNB por peseta invertida. Por tanto, se concedía prioridad a áreas con sectores productivos más dinámicos (mayor producción de bienes, mayor elasticidad renta y con efectos difusores que fomentaran la localización de nuevas empresas); y los sectores productivos que mejor estuvieran integrados en el sistema de ciudades, de modo que, participaran en la difusión del crecimiento. Este planteamiento significaba dejar en un segundo plano la redistribución de la renta en favor de las regiones más pobres del país.

- b) Garantizar un *standard* de vida mínimo tolerable en las zonas de menos desarrollo. Así, a pesar del objetivo anterior, no debía tolerarse desequilibrios más allá de “un cierto límite”. Esto no dejaba de ser una afirmación de buena voluntad, ya que no se sugería ningún tipo de actuación.
- c) Condicionado a los objetivos anteriores, homogeneizar los niveles de vida regionales. Se refería a la igualación de las posibilidades de consumo a nivel intrarregional.

Los problemas más comunes que tenían planteados las áreas metropolitanas eran: déficit de infraestructuras y servicios, presencia de bajo nivel de viviendas, dificultades de coordinación de los núcleos principales con el resto de municipios del área, escasez de recursos financieros por parte de los organismos municipales del área, y falta de coordinación entre los planes de Ordenación Urbana y los planes regionales de desarrollo. Para solucionar todos estos problemas se elaboró un programa de inversiones para cuatro años, referido a la estructura y los servicios urbanos de cada área metropolitana, y a sectores conexos como: vivienda, sanidad, educación y transportes. También se prestaba atención a los problemas de congestión de Madrid, Barcelona<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Debido al fuerte crecimiento de la demanda de viviendas sociales, y a la necesidad de descongestionar estas grandes ciudades, el III Plan calificaba las actuaciones a las que nos hemos referido como “actuaciones urbanísticas urgentes” (Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972b, pp. 195-196).

3º Ciudades de tipo medio y otras poblaciones.

Bajo este concepto se englobaban el grupo de ciudades que hacían accesibles los servicios a un área geográfica circundante y complementaban a las metropolitanas. Se consideraban ciudades de tipo medio aquellas cuya población estimada para 1980 estaba comprendida entre los 75.000 y 250.000 habitantes, en total veinte (cuadro 4.1). Las denominadas otras poblaciones, se preveía que en esa fecha superarían los 20.000 habitantes.

CUADRO 4.1  
JERARQUÍA URBANA DEL III PLAN DE DESARROLLO

Grandes áreas metropolitanas	Áreas urbanas y metrópolis de equilibrio (1)	Ciudades de tipo medio
Madrid	Oviedo-Gijón	Pamplona
Barcelona	San Sebastián	Algeciras-La Línea-San Roque
Bilbao	Málaga	Burgos
Sevilla	Alicante-Elche	Salamanca
Valencia	Santa Cruz de Tenerife-La Laguna	Almería
Zaragoza	Palma de Mallorca	León
	Pontevedra-Vigo	Castellón de la Plana
	Cádiz-Jerez	Lérida
	Murcia-Cartagena	Huelva
	Las Palmas de Gran Canaria	Villagarcía de Arosa
	La Coruña-El Ferrol	Albacete
	Valladolid	Logroño
	Granada	Badajoz
	Córdoba	Jaén
	Tarragona-Reus	Santiago de Compostela
	Santander-Torrelavega	Orense
	Vitoria	Gerona
		Ceuta
		Melilla
		Tortosa-Amposta
Más 750.000 habitantes	Entre 250.000 y 750.000 habitantes	Entre 75.000 y 250.000 habitantes

(1) Incluyen además los municipios de sus respectivas áreas.

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a): *III Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid.



#### 4° *Grandes zonas turísticas.*

Áreas urbanas de carácter turístico, originadas por la concentración de grandes hoteles, villas, apartamentos y otras edificaciones permanentes, que albergaban más de 150.000 personas entre residentes y visitantes.

#### 5° *Áreas rurales.*

Dentro de las áreas rurales se establecía una clasificación: cabeceras de comarca o centros de servicios; núcleos de expansión, que eran complemento espacial de los servicios más amplios que ofrecían las cabeceras de comarca; y núcleos dependientes que agrupaban al resto. Con el objetivo de contribuir a la mejora del nivel de vida en el medio rural, el III Plan preveía intensificar en el cuatrienio 1972-1975 la acción de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, para la dotación de infraestructura mínima y equipo colectivo a los municipios peor dotados<sup>50</sup>.

De todas las unidades anteriores, las que integraban la jerarquía urbana eran las áreas metropolitanas (grandes áreas metropolitanas y áreas urbanas) y las ciudades de tipo medio. Y el orden que ocupaban en esa jerarquía era: en el nivel superior las grandes áreas metropolitanas, en un nivel intermedio las áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, y en el nivel inferior las ciudades de tamaño intermedio (cuadro 4.1).

---

<sup>50</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 196-197). Esta política de Planes Provinciales se había iniciado en 1958 al incluir los Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1958-1969 un crédito de mil millones de pesetas para obras y servicios de interés local, y jurídicamente con el Decreto de 13 de febrero de 1958, por el que se regulaba la tramitación de los Planes de obras y servicios de carácter predominantemente local y provincial, y se creaban las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (CPST). Las CPST junto con la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, decidían la distribución y coordinación de las inversiones en infraestructura (*Vid.* Presidencia del Gobierno, 1970, donde se recoge toda la legislación referida a los Planes Provinciales en el periodo 1958-1969).

En Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica (1970) se recoge un análisis de las inversiones realizadas en los Planes Provinciales en el periodo 1958-1969. A pesar de que el III Plan pretendía intensificar la acción de estos Planes con la declaración de Comarcas de Acción Especial en todo el territorio nacional, el mayor esfuerzo inversor del Estado en Planes Provinciales se realizó en 1958, con el 1,79 por 100 del Presupuesto General del Estado del mismo año. A partir de ese año, este porcentaje disminuyó ininterrumpidamente hasta el 0,49 por 100 en 1967 y, a partir de ahí, se recuperó pero a niveles comprendidos entre el 0,82 y el 0,94 por 100 (García Velasco, 1989, pp. 29-37).

En la misma línea de Boudeville (1972, pp. 204-228), los planificadores del desarrollo regional en España señalaban la importancia de la jerarquía urbana en el desarrollo regional, y la necesidad de una política de vertebración del territorio, con las siguientes palabras: “Dos son los instrumentos básicos para favorecer el desarrollo cultural y económico a través del territorio de un país determinado: la capacidad de generar o de importar innovaciones de sus habitantes y los canales de comunicación por los que estas innovaciones se difunden a todo el país. Dentro de la perspectiva esencialmente territorial, las grandes áreas metropolitanas, como asentamientos espaciales de población, constituyen los centros o núcleos principales donde se generan o difunden la mayor parte de las innovaciones. Las áreas urbanas, como asentamientos poblacionales de menor rango que las áreas metropolitanas, tienen como principal función hacer llegar a todo el territorio los cambios iniciados en estas últimas. El sistema de áreas metropolitanas y de áreas urbanas de un país forma, pues, la estructura espacial de asentamientos de población a través de la que se canalizan y difunden las innovaciones y el desarrollo a todo el territorio nacional”. Y continuaba más adelante “... el objetivo principal de una política de revalorización del territorio será ordenar la configuración espacial de la economía hacia el sistema urbano óptimo que maximiza la aportación de cada ciudad al producto nacional bruto”<sup>51</sup>.

En definitiva, esto significaba conceder por primera vez una gran importancia a la política urbanística y a la variable espacio en las decisiones del gasto público, especialmente, en la asignación de infraestructura. De este modo, se quería rectificar un error de la planificación de la etapa anterior, que se había constituido en uno de los factores explicativos de los malos resultados de los polos.

El *IV Plan de Desarrollo Económico y Social 1976-1979* no llegó a aprobarse, debido al contexto político de transición del franquismo a la democracia. El proyecto del IV Plan insistía en la misma línea de vertebración del

---

<sup>51</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 219).

territorio y proponía un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Este plan a largo plazo pretendía combinar estrategias territoriales que hacían referencia a las políticas para los diferentes tipos de áreas (áreas urbanas, áreas rurales, zonas turísticas, zonas de promoción industrial, etc.), con programas territoriales que se referían a las políticas sectoriales, decisiones de infraestructura, instrumentos de planificación urbano-regional y otros. Siguiendo el modelo francés, con esta política de ordenación del territorio se buscaba proporcionar una estructura comprensiva para la planificación espacial de todo el territorio nacional hasta 1980 y 1990. Así, se pretendía elaborar un esquema de ordenación nacional que considerara los asentamientos de población (sistema urbano), las infraestructuras de transporte, los espacios de ocio y de protección de la naturaleza, la localización de las actividades económicas y el plan de aprovechamiento de recursos naturales. En el aspecto regional preveía la localización de una Gran Área de Expansión Industrial en Andalucía y la creación de Sociedades para el Desarrollo Regional (SODI), actuaciones que efectivamente fueron llevadas a la práctica en 1976.

### *3.3. Las Grandes Áreas de Expansión Industrial*

Con la política de desarrollo industrial del III Plan se buscaba un desarrollo nacional equilibrado mediante la implantación racional de industrias en aquellas zonas que ofrecieran ventajas de localización y que, al mismo tiempo, promoviesen el desarrollo regional. Asimismo, el III Plan recogía la idea lanzada ya en el II Plan de llevar a cabo acciones de política regional conjuntas en espacios económicos superiores al provincial. Esta nueva orientación significaba abandonar la política de concentración de polos para “potenciar el desarrollo global de áreas o ejes, en los que las instalaciones industriales complementasen e impulsasen la expansión general de amplias zonas del territorio nacional”<sup>52</sup>. De modo que, el nuevo instrumento de desarrollo regional sería la GAEI.

---

<sup>52</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, p. 173).

La GAEI debía traducirse en una planificación que integrara el sector industrial, la urbanización y la dotación de infraestructuras. Además de superar los problemas aparecidos en el funcionamiento de los polos, las grandes áreas favorecerían la vertebración del territorio mediante la asignación de suelo para uso industrial, y del resto de sectores; fomentaría el desarrollo industrial al disponer de amplias zonas convenientemente preparadas para unidades fabriles; posibilitaría la descongestión industrial al crear nuevos núcleos con poder de atracción y mejor dotación; y, por último, contribuirían al desarrollo regional, seleccionando las GAEI en espacios geográficos que no hubieran experimentado una industrialización espontánea<sup>53</sup>.

Así, la primera GAEI incluida en el texto del III Plan, se localizó en Galicia, una región articulada sobre el eje El Ferrol-La Coruña-Santiago-Vilagarcía de Arosa-Vigo y encuadrada en su jerarquía urbana<sup>54</sup>. Esta primera gran área estaba formada por dos áreas metropolitanas (Pontevedra-Vigo y LA Coruña), tres polos de desarrollo (Vigo, La Coruña, y Villagarcía de Arosa), densa población y mano de obra, suelo y energía abundantes, importantes recursos naturales y buenas infraestructuras portuarias. Como se constata, en el nuevo instrumento se insistía en la elección de un ámbito geográfico extenso con potencialidades demográficas y económicas, recursos naturales y buena situación dentro de las grandes infraestructuras nacionales, que permitieran la industrialización integral de regiones hasta entonces periféricas.

Posteriormente, el instrumento se extendió a otras regiones: Andalucía (1976), a la que le siguieron la GAEI de Extremadura, la GAEI de Castilla la Vieja y León, y la GAEI de Castilla La Mancha.

Las GAEI, reguladas por sus correspondientes reales decretos, se creaban con una duración inicial de diez años, si bien ese periodo podía ser prorrogado por

---

<sup>53</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, p. 194).

<sup>54</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 286- 287).

el Gobierno. Los límites territoriales eran fijados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, con una extensión no inferior a 50.000 hectáreas. Todas las inversiones que la gran área llevara consigo, debían ser aprobadas por el Consejo de Ministros a propuesta de la Presidencia del Gobierno, con cargo a las partidas presupuestarias de los Departamentos ministeriales correspondientes.

La organización de la gran área estaba encabezada por la Gerencia, como órgano encargado de la promoción, impulso, coordinación y tramitación de cuantas acciones se relacionasen con su funcionamiento<sup>55</sup>. La Gerencia estaba dirigida por un Gerente nombrado por la Presidencia del Gobierno, de la que dependía a través de la Subsecretaría de Planificación. Y en cada provincia perteneciente a la gran área existía una Delegación de la Gerencia, bajo su relación jerárquica e igualmente dependiente de la Presidencia del Gobierno. El gráfico 4.1 recoge esta relación.

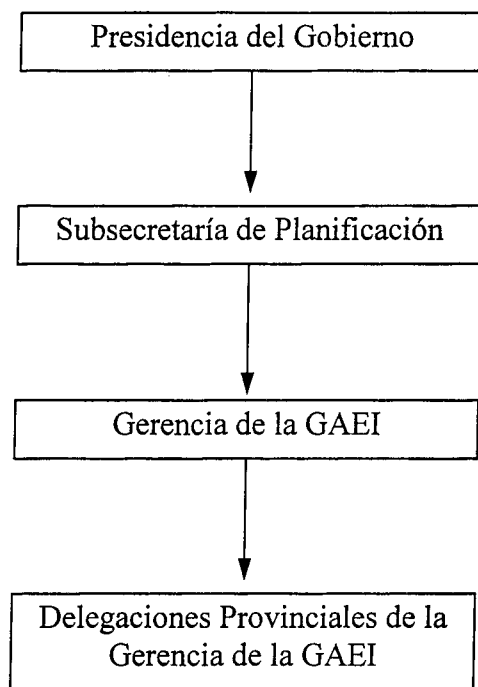
Al frente de las Delegaciones Provinciales de la Gerencia de la GAEI estaban los delegados, que participaron muy activamente en el proceso de tramitación de los expedientes en los diferentes concursos de beneficios celebrados. Las Delegaciones debían mantener el contacto directo con las empresas, y servir de intermediarios entre éstas y la Administración, con lo que el papel reservado a la Gerencia era muy reducido, perdiéndose las ventajas de una actuación supraprovincial.

---

<sup>55</sup> Las funciones de la Gerencia recogidas en el Real Decreto 1118/1977 artículo 4.3, eran las siguientes:

- a) Estimular la implantación en la gran área de empresas que por sus características pudieran influir favorablemente en el desarrollo regional.
- b) Impulsar los sectores económicos de la región, proponiendo a los Departamentos competentes en cada caso, las actuaciones precisas.
- c) Difundir entre la iniciativa privada los beneficios de la GAEI.
- d) Tramitar las solicitudes de beneficios presentadas a los diferentes concursos.
- e) Promover contactos y colaboración con los Entes locales de la región, y en particular con sus Diputaciones Provinciales y los municipios comprendidos en la gran área.
- f) Promover la colaboración de actuaciones de los órganos de la Administración Pública en la región, en cuanto aquéllas repercutan en la industrialización regional.
- g) Dirigir la actividad del personal de la Gerencia y coordinar e impulsar las actuaciones de sus delegaciones en las restantes provincias de la región.

GRÁFICO 4.1  
ORGANIZACIÓN DE LA GAEI Y SU RELACIÓN CON LA PRESIDENCIA  
DEL GOBIERNO



Una novedad introducida en las GAEI es que no se estableció una lista de actividades productivas para las empresas que quisieran optar a los beneficios e instalarse en ella, ya que el asentamiento industrial debía limitarse en función de las características-tipo de la industria que constituyeran las estructuras de dichas áreas<sup>56</sup>. Esto, en principio, significaba un mayor grado de libertad en la elección de actividades industriales que en los polos.

Las industrias y actividades económicas que se localizaran en la GAEI, podían acceder a unos beneficios otorgados por resolución de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, previo concurso convocado en el BOE, por un periodo máximo de hasta cinco años<sup>57</sup>. Los principales estímulos directos que el

---

<sup>56</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a, p. 285).

<sup>57</sup> El cómputo de este periodo se iniciaba con la fecha de publicación de la Orden de su concesión. A partir del Real Decreto 2859/1980 de 30 de diciembre (artículo 3.5) todos los beneficios se

Estado ofrecía, de acuerdo con el artículo 39 del Decreto 1541 de 15 de junio de 1972 por el que se aprobaba el texto refundido del III Plan, eran los siguientes (cuadro 4.2)<sup>58</sup>:

- 1º Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación o ampliación e imposición de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de líquidos o gases en los casos en que fuese preciso<sup>59</sup>.
- 2º Adquisición de suelo industrial propiedad del INUR<sup>60</sup> (Instituto Nacional de Urbanización), mediante fórmulas de pago aplazadas hasta ocho anualidades, con uno de carencia y con abono de intereses mínimos del ocho por ciento anual.
- 3º Beneficios fiscales que consistían en la reducción de hasta el 95 por 100 de los impuestos siguientes: Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas que grave las importaciones de bienes de equipo y utillaje de primera instalación; Derechos Arancelarios y del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores de Importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España; Impuesto sobre las Rentas del capital que grave los rendimientos de los empréstitos emitidos por las empresas españolas y de los préstamos que concierten con Organismos Internacionales o con Bancos e Instituciones Financieras extranjeras, cuando los fondos eran destinados a financiar inversiones reales nuevas; Licencia Fiscal durante el periodo de instalación; cualquier arbitrio o tasa de las Corporaciones Locales que

---

entendían con carácter retroactivo a la fecha de presentación de la solicitud en la Oficina Delegada de la GAEI, pudiendo ser prorrogados por otro periodo no superior a otros cinco años.

<sup>58</sup> Los posteriores decretos por los que se convocaban concursos para beneficios en las GAEI recogían los beneficios aplicables y las modificaciones existentes.

<sup>59</sup> Decreto 2854/1964 de 11 de septiembre, quedando sustituido su artículo 7 por las normas de valoración expropiatoria del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346 de 9 de abril de 1976.

<sup>60</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 3/1980.

gravaran el establecimiento o ampliación de las plantas industriales que se instalaran.

4º Libertad de amortización durante el primer quinquenio.

5º Preferencia en la obtención del crédito oficial estableciendo fórmulas de colaboración con las Instituciones Oficiales de Crédito.

6º Subvenciones con cargo a las correspondientes partidas consignadas en el Presupuesto de Gastos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo hasta el 20 por 100 de la inversión en capital fijo.

CUADRO 4.2  
BENEFICIOS CONCEDIDOS EN LAS GAEI SEGÚN LA CLASIFICACIÓN  
OBTENIDA POR LOS PROYECTOS

CONCEPTO	A	B	C	D
1. Expropiación forzosa .....	SI	SI	SI	SI
2. Reducción hasta el 95 por 100 de la cuota de licencia fiscal durante el período de instalación .....	SI	SI	SI	SI
3. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto sobre Rentas del Capital que graven rendimientos de empréstitos emitidos por empresas españolas y préstamos concertados con Organismos internacionales o con Bancos e Instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas	95%	95%	50%	NO
4. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados según el Decreto 1018/1967 de 6 de abril (artículo 66.3) .....	95%	50%	50%	NO
5. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, que grave las ventas por las que se adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España .....	95%	50%	50%	NO
6. Reducción hasta el 95 por 100 de los derechos arancelarios e Impuestos de Compensación de Gravámenes Interiores, que graven la importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España .....	95%	50%	25%	NO
7. Reducción del 95 por 100 de las tasas de Corporaciones Locales que graven el establecimiento o ampliación de plantas industriales .....	SI	SI	NO	NO
8. Libertad amortización durante cinco primeros años .....	SI	SI	SI	SI
9. Preferencia en la obtención de crédito oficial, en defecto de otras fuentes de financiación .....	SI	SI	SI	SI
10. Subvención .....	20%	10%	---	---

FUENTE: Decreto 1541 de 15 de junio de 1972 por el que se aprobaba el texto refundido del III Plan de Desarrollo Económico y Social.



El método de acceso a los beneficios de las GAEI era el del concurso público, y para concursar las empresas debían reunir unos requisitos que consistían en la creación o ampliación de la actividad productiva implicara una inversión superior a 40 millones de pesetas o una creación de al menos 100 puestos de trabajo de plantilla. Cuando se trataba de proyectos acogidos a los polos o a las zonas de preferente localización que habían quedado dentro de la delimitación de la GAEI, o de ampliación de industrias ya existentes, no se exigían esos mínimos, siempre que con las ampliaciones unidas a los proyectos anteriores, las inversiones totales o los puestos de trabajo creados fueran superiores a los referidos mínimos.

Tras unos años de funcionamiento de las grandes áreas, por el Real Decreto 2859/1980 de 30 de diciembre de Acción territorial en Grandes Áreas de Expansión Industrial y polígonos de preferente localización, se introdujeron importantes novedades al objeto de fomentar la localización industrial en estas áreas.

- Se suprimieron con carácter general los topes mínimos de empleo o inversión para el acceso a beneficios.
- Los proyectos que no superaran los 200 millones de pesetas de inversión fija y que fuesen aprobados, obtendrían una subvención mínima de 300.000 pesetas por puesto de trabajo fijo creado.
- Los proyectos de reconversión presentados por empresas cuyo activo, según balance, no superara los 200 millones de pesetas podrían percibir el beneficio de subvención en relación con la inversión nueva que efectuasen, aunque no creasen puestos de trabajo, siempre que se comprometieran durante dos años a mantener sin disminución la plantilla que tenían un año antes de la presentación del proyecto de reconversión.
- Las empresas que se trasladasen a zonas geográficas correspondientes a alguna GAEI, o polígonos y zonas de preferente localización industrial,

podrían percibir además de los beneficios previstos para nuevas inversiones, hasta el porcentaje del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo que ya fueran de su propiedad en la planta objeto del traslado.

En definitiva, con las medidas anteriores se quería proteger a los proyectos de menor tamaño y a las empresas en proceso de reconversión, así como fomentar la localización en las GAEI vía traslado. También se pretendía no perjudicar a las empresas entre 100 y 1.000 millones de inversión, que por su carácter motriz recibían un suplemento de subvención, aun no siendo actividad preferente. Esta adaptación de las normas a lo largo del tiempo obedecía a un intento de fomento y ordenación selectiva del territorio, con ciertas preferencias sectoriales según potencialidad y necesidades de cada provincia.

Para la obtención de los beneficios de las GAEI las empresas debían participar en un proceso de selección, recogido con mayor detalle en el anexo 4.1, que se iniciaba cuando los empresarios presentaban sus propuesta ante las Delegaciones Provinciales del GAEI, y finalizaba, como en el caso de los polos, con la resolución discrecional del Consejo de Ministros. Para ello, el empresario había tenido que presentar una abundante documentación, y varias Delegaciones Provinciales y Ministerios habían tenido que emitir informes sobre cada proyecto en particular.

#### **4. La Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía**

##### *4.1. La concesión en 1976*

Andalucía había sido clasificada por el III Plan como región periférica, es decir, de las menos desarrolladas de España, con un PIB per cápita en 1971 que representaba el 71,66 por 100 de la media nacional. Pero reunía una serie de características que podían contribuir de forma positiva al éxito de la GAEI, como: gran potencial demográfico y económico, riqueza en recursos naturales, y buena

situación respecto a las grandes infraestructuras nacionales. No obstante, habría que señalar que la distribución de las infraestructuras de comunicaciones dentro de Andalucía estaba relacionada fundamentalmente con la concentración de la actividad industrial en la parte occidental (triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva), de modo que, no respondían a esquemas regionales sino que se determinaban por sus relaciones con Madrid, y por el desarrollo del eje que recorría el Valle del Guadalquivir. Mientras que la insuficiencia de las comunicaciones con la zona oriental, y de ésta con el exterior a través de Despeñaperros determinaban la marginación de amplias zonas de la región<sup>61</sup>. Todo ello, se traducía en la desarticulación territorial de Andalucía<sup>62</sup>.

Según se analizó en una sección anterior, desde el momento en que la política de GAEI pretendía ser una política complementaria a la de polos, en principio, las regiones con mayores posibilidades para la concesión del nuevo instrumento eran aquellas que en la etapa anterior habían contado en su territorio con polos de desarrollo o promoción. Este era el caso de Andalucía, donde se habían creado cuatro polos, de los que dos seguían vigentes.

Pero además, como se recordará, la GAEI era un instrumento concebido bajo la estrategia de ejes de desarrollo, donde la clave consistía en difundir el crecimiento económico a través de la jerarquía urbana. Los factores analizados en el III Plan al respecto, eran los siguientes<sup>63</sup>:

---

<sup>61</sup> Vid. Márquez Guerrero (1991, pp. 84-87), donde se analiza la situación de la red de carreteras a principios de 1980; y Ocaña Ocaña y Gómez Moreno (1989).

<sup>62</sup> Tal era la situación de desequilibrio entre las zonas occidental y oriental de la región, que incluso en la todavía confusa división territorial de España se consideraban dos Andalucías. Así, en 1976 el Instituto de Desarrollo Regional publicó el trabajo *Un programa económico para Andalucía (1976-1979)*, en el que ofrecía un plan de desarrollo bajo la estrategia de las GAEI, pero referido solo a la Cuenca del Guadalquivir (Andalucía Occidental más la provincia de Jaén), justificándose en el prólogo (p. XVIII) el marco territorial de la investigación, por el hecho de que cuando el Consejo de Ministros había creado el Instituto de Desarrollo Regional (Real Decreto de 22 de junio de 1972) ese, más la provincia de Badajoz, había sido el marco de estudio encomendado.

<sup>63</sup> Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, pp. 239-244).

- a) Perfil del empleo, que comparaba los porcentajes de empleo en un sector respecto a la media de porcentajes de todas las áreas analizadas.
- b) La elasticidad renta de demanda de los sectores productivos.
- c) Polarización, definida según el concepto de enlace hacia atrás y hacia adelante de Hirschman (1958). Los enlaces hacia adelante se medían como el porcentaje de las ventas interindustriales de un sector sobre las ventas totales del sector. Y los enlaces hacia atrás, como la capacidad de un sector de arrastrar tras de sí otras actividades, como consecuencia de las compras de ciertos productos y de su uso como *inputs*.
- d) Ámbito funcional, según la distribución espacial de las actividades, considerando áreas de ámbito nacional aquellas que tenían en algún sector un porcentaje de distribución espacial del 20 por 100.

El cuadro 4.3 recoge la posición de las áreas metropolitanas andaluzas, esto es, las que se encontraban en la posición más alta de la jerarquía urbana nacional, en función de los criterios anteriores.

CUADRO 4.3  
TIPIFICACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE ANDALUCÍA

ÁREAS	Perfil empleo	Elasticidad renta	Polarización	Ámbito funcional
<i>Grandes áreas metropolitanas</i>				
Sevilla	Diversificado	Media	Fuerte	Nacional
<i>Metrópolis de equilibrio</i>				
Cádiz-Jerez	Muy especializado	Media	Media	Nacional
Córdoba	Muy especializado	Media	Fuerte	Regional
Granada	Diversificado	Media	Fuerte	Local
Málaga	Diversificado	Media	Fuerte	Regional

FUENTE: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b, p. 241): *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional*, Madrid; y elaboración propia.

Teniendo en cuenta que para promover el máximo desarrollo económico, la asignación de recursos públicos debería realizarse concediendo prioridad a aquellas áreas metropolitanas con sectores más dinámicos (mayor elasticidad renta

de demanda y efectos polarizantes), y que contribuyeran en mayor medida a la integración del sistema de ciudades, la elección de Andalucía quedaba justificada por su buena posición relativa en la jerarquía urbana de España, con una gran área metropolitana con fuerte polarización, elasticidad renta media, empleo diversificado y actividades económicas implantadas a nivel nacional, y cuatro metrópolis de equilibrio con polarización fuerte y elasticidad renta media. Es decir, Andalucía reunía gran parte de los requisitos que, en opinión de los planificadores, contribuirían al éxito de la GAEI.

Por el Real Decreto 2622/1976 de 30 de octubre se localizó y delimitó la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA), con una duración inicialmente prevista de diez años, que sería ampliada hasta 1988 con la entrada en vigor de la Zona de Promoción Económica de Andalucía.

La GAEIA absorbió los polos de Granada y Córdoba y, posteriormente, en 1979 el Plan Jaén. Sus límites territoriales venían definidos por un total de 162 municipios<sup>64</sup>, aumentados el año siguiente a 215 por el Real Decreto 1117 de 13 de mayo de 1977, que representaban aproximadamente el 28 por 100 del total de los municipios andaluces<sup>65</sup>. Se incluían todas las capitales de provincia, excepto

---

<sup>64</sup> Real Decreto 2622/1976 de 30 de octubre por el que se localizó y delimitó la GAEIA.

<sup>65</sup> La GAEIA se localizó en los siguientes municipios:

- Provincia de Almería: Almería, Adra, Dalías, Berja, Félix, Roquetas de Mar, Enix, Serón, Purchena, Tíjola, Olulas, Fines, Albox, Huércal-Overa, Vélez Rubio, Macael, Níjar, Vúcar y Cantoria.

Provincia de Cádiz: Cádiz, La Línea de la Concepción, San Roque, Los Barrios, Algeciras, Tarifa, San Fernando, Chiclana, Puerto Real, Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Rota, Chipiona, Sanlúcar de Barrameda, Ubrique, Arcos de la Frontera, Barbate de Franco, Castellar, Jimena y Olvera.

- Provincia de Córdoba: Córdoba, Peñarroya-Pueblonuevo, Fuente Obejuna, Bélmez, Espiel, Pozoblanco, Villanueva de Córdoba, Cardeña, Alcaracejos, Villanueva del Duque, Villafranca de Córdoba, El Carpio, Pedro-Abad, Montoro, Villa del Río, Almodovar del Río, Posadas, Palma del Río, Fuente Palmera, La Carlota, Montilla, Lucena, Cabra, Puente Genil, Aguilar de la Frontera, Baena, Montemayor, La Rambla, Santaella, Castro del Río, Doña Mencía, Priego de Córdoba y Rute.

- Provincia de Granada: Granada, Santa Fe, Pinos Puente, Atarfe, Loja, Chauchina, Alhendín, Padul, Motril, Guadix, Purullena, Alcudía de Guadix, Baza, Albolote, Salobreña, Órgiva, Albuñol, Ugíjar, Huéscar, Alhama, Armilla y Montefrío. Además de estos municipios, a partir del Decreto 1117 de 13 de mayo de 1977 se incorporaron también los comprendidos en el

Sevilla, y siguiendo la clasificación del III Plan, las cuatro áreas metropolitanas (Cádiz-Jerez, Córdoba, Granada y Málaga), ciudades de tipo medio como Algeciras-La Línea-San Roque, Almería, Huelva y Jaén, y municipios de importancia comarcal y otros de inferior entidad.

A pesar de esta delimitación territorial, el Real Decreto 2622/76, en su artículo 3, recogía la posibilidad de localizaciones de actividades industriales o sociales alternativas dentro de Andalucía que podrían acceder a los beneficios de la gran área “siempre que por razón de las circunstancias concurrentes en cada proyecto, se justifique la necesidad de emplazamiento”, lo que significaba en la práctica, que se podía acceder a los incentivos de la GAEIA en cualquier punto de la región.

Tras varios años de funcionamiento de la GAEIA, en el Real Decreto 1464/1981 de 19 de junio (artículo 2 punto 1.6) se seleccionaron 67 municipios preferentes en la región (anexo 4.3) que gozaban de un suplemento de subvención del 5 por 100 de la inversión en capital fijo, y se concedía otro suplemento en la subvención del 5 por 100 de la inversión en capital fijo, compatible con el anterior, siempre que los proyectos aprobados en las zonas preferentes de la

---

polo de desarrollo: Gavia la Grande, Gavia la Chica, Íllora, Iznalloz, Maracena-Peligros, Pulianas, Caparacena, Churriana, Ogijares, Jun, Monachil, Viznar, La Zubia y Vélez de Benaudalla.

- Provincia de Huelva: Huelva, San Juan del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Niebla, La Palma del Condado, Villalba de Alcor, Manzanilla, Rociana, Almonte, Ayamonte, Aracena, Isla Cristina, Lepe, Jabugo, Minas de Río Tinto, Nerva, Valverde del Camino, Alosno, Villanueva de las Cruces, Zalamea la Real, Cortegana, Bollullos par del Condado, Aloche, Calañas, Cumbres Mayores, Bonares, Villanueva de Castillejos y Villarasa.

- Provincia de Jaén: Jaén, Martos, Alcaudete, Torredonjimeno, Torre del Campo, Alcalá la Real, Baeza, Mengíbar, Andújar, Marmolejo, Bailén, Linares, La Carolina, Úbeda, Villacarrillo, Villanueva del Arzobispo, Jabalquinto, Villanueva de la Reina, Fuensanta de Martos, Campillo de Arena, Carboneros, Mancha Real, Beas de Segura, Guarromán, Huelma, Santisteban del Puerto, Castellar de Santisteban, Cazorla y Orcera.

- Provincia de Málaga: Málaga, Rincón de la Victoria, Vélez-Málaga, Alhaurí el Grande, Coín, Ronda, Estepona, Manilva, Cártama, Campillos, Antequera, Archidona, Torrox, Arriate, Casares, Algarrobo, Pizarra, Alora, Alhaurín de la Torre y Nerja.

- Provincia de Sevilla: Utrera, Los Palacios, Dos Hermanas, Alcalá de Guadaíra, Camas, La Rinconada, Brenes, Castellana, Coria del Río, San Juan de Aznalfarache, Villaverde del Río, Alcolea del Río, Lora del Río, Carmona, Écija, Osuna, El Arahál, Estepa, Herrera, Las Cabezas de San Juan, Lebrija, La Lusiana, Morón de la Frontera, Puebla del Río, Aznalcóllar, Pilas, Guillena, Villanueva del Río y Minas.

GAEIA estuvieran dentro de una relación de actividades productivas que aportaba el propio Real Decreto (anexo 4.4).

Los municipios preferentes fueron seleccionados entre cabeceras de comarcas y municipios de importancia supralocal, y pertenecían entre 7 y 10 municipios a todas las provincias andaluzas. No se incluyeron las capitales de provincias, excepto Jaén y Almería, y tampoco algunos municipios muy industrializados como Dos Hermanas, Alcalá de Guadaíra, Algeciras, o San Juan del Puerto. La selección de estos municipios en 1981 estuvo justificada por el potencial y dinamismo económico que habían mostrado durante los primeros cuatro años de vigencia de la GAEIA, ya que en conjunto, con una población por municipio triple de la media andaluza, concentraban la cuarta parte de la población andaluza en 1981, el 37,6 por 100 de la inversión total aprobada, y una cifra similar en puestos de trabajo; y en cuanto a su peso industrial medido en porcentaje de empleados en el sector secundario (industria y construcción) sobre la población ocupada, tenían una ventaja de 1,9 puntos respecto al nivel medio regional (respectivamente, el 30 por 100 y el 28,1 por 100)<sup>66</sup>.

Esta selección de municipios preferentes era un intento de influir en la localización industrial, en favor de la estrategia de ejes de desarrollo, ya que, transcurridos cuatro años los resultados ponían de manifiesto la necesidad de actuar territorialmente, fomentando la localización industrial en aquellos municipios que habían mostrado un mayor dinamismo económico. Y es que la postura mantenida hasta ese momento de ofrecer un mismo tratamiento a amplias zonas de Andalucía que partían de niveles económicos e industriales muy distintos, además de incorrecta, se había manifestado inabarcable presupuestalmente, porque no todos los municipios podrían beneficiarse de las inversiones en infraestructura consideradas como imprescindibles para su desarrollo.

---

<sup>66</sup> Belis Marcos (1986, pp. 111-113).

Como ya se ha indicado, en las grandes áreas no existió una selección de sectores productivos para las empresas que concursaban en la obtención de beneficios. Así, en la GAEIA, y a pesar de que su principal objetivo era promocionar la actividad industrial, varios sectores no industriales tuvieron acceso a sus beneficios. Estos sectores eran:

- El sector agrícola, recogido formalmente como sector incentivable en la GAEIA a partir del Real Decreto 1464/81, debido al auge que estaban experimentando en la región las inversiones en regadío para cultivos de frutas, hortalizas y floricultura, motivado por las excelentes condiciones naturales de Andalucía.
- La urbanización del suelo para uso industrial, con proyectos llevados a cabo por los ayuntamientos, complementados por actuaciones del INUR (Instituto Nacional de Urbanización) que desde la década de los sesenta se encargaba de la construcción de los polígonos oficiales. El motivo de su inclusión en actividades promocionables de la gran área respondía a su carácter de infraestructura básica en cualquier proceso industrializador.
- Actividades del sector servicios directamente relacionadas con el turismo, dada la clara ventaja comparativa de Andalucía en este terreno frente a otras áreas españolas.

En la etapa final de la GAEIA, se introdujeron una serie de modificaciones en el proceso administrativo, debido a la creación del Estado de las Autonomías<sup>67</sup>. Para acordar el traspaso de competencias entre la Administración central y la autonómica, se creó una Comisión Mixta paritaria Gobierno-Junta que aprobó en

---

<sup>67</sup> Así, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre) de acuerdo con los artículos 148 y 149 de la Constitución, establece entre las competencias de la Comunidad Autónoma las relativas a política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 13.8); y en el artículo 18.1, entre otras funciones, reserva a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en el desarrollo y ejecución de programas genéricos como “estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas”. Todo ello de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado.



diciembre de 1984 (Real Decreto 3.284) la transferencia de funciones en materia de acción territorial, acompañadas de los correspondientes servicios y medios personales, materiales y presupuestarios. De forma que, la gestión y tramitación de expedientes, incluida la propuesta previa de su valoración, serían tareas asumidas por la Comunidad Autónoma; la elaboración de la normativa básica de ámbito nacional y concesión de beneficios se reservaban a la Administración Central; y existía un paquete de actuaciones en que concurrían ambas administraciones (programación y delimitación de acciones regionales y seguimiento de las obligaciones contraídas por las empresas con ocasión de la concesión de beneficios)<sup>68</sup>.

#### 4.2. Resultados

Para el análisis de los resultados de la GAEIA utilizaremos el trabajo de Belis Marcos (1986), cuya información se inicia en 1977, año en que se convocó el primer concurso (Real Decreto 1118 de 20 de mayo), y finaliza en función de la información disponible.

##### 4.2.1. Evolución general

En primer lugar, destaca el alto porcentaje de proyectos aprobados sobre los presentados, más del 90 por 100, de ahí, que pasemos directamente a analizar los aprobados. El cuadro 4.4 recoge las cifras generales de los proyectos

---

<sup>68</sup> Las competencias de la Comunidad Autónoma se encuadraban en la Consejería de Política Territorial (y Energía en febrero de 1984 Decreto 23, publicado en el BOJA 28 de febrero de 1984). En el futuro órgano precalificador (sustituto de las Comisiones Provinciales de Gobierno) estarían representadas las Consejerías de Política Territorial y Energía, Agricultura y Pesca, Industria y Seguridad Social, Economía y Planificación, y Turismo, Comercio y Transportes, así como el Instituto para la Promoción Industrial de Andalucía (IPIA). Por el Decreto 120/1984 de 8 de mayo se creaba el Comité de Valoración de Acción Territorial de Andalucía con las competencias de realizar las propuestas de valoración de los expedientes acogidos a la gran área, declarar los cumplimientos de condiciones a los expedientes que hubieran satisfecho las exigencias de su resolución individual, o el incumplimiento de condiciones en caso contrario. El Comité estaba facultado para proponer al Consejo de Gobierno estudios que permitieran desarrollar acciones compartidas con la Administración Central. Para su gestión, este Comité podría utilizar la documentación precisa del servicio de Ordenación y Acción Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio. Por último, se asignaba a los Delegados Provinciales de la Consejería de Política Territorial las funciones hasta entonces prestadas por los Delegados Provinciales de la Gerencia de la GAEIA.

aprobados (1977-1985), en todas las provincias andaluzas, y en Andalucía en conjunto, que pueden resumirse del siguiente modo: un total de 2.086 proyectos aprobados, con una inversión total prevista de 347.840,9 millones de pesetas y con el objetivo de crear 49.517 puestos de trabajo. En términos comparativos, la inversión aprobada en los nueve años considerados supone una inversión media anual de 38.649 millones de pesetas, equivalente al 3,6 por 100 del PIB regional en 1977, y el empleo aprobado representa el 2,5 por 100 de la población activa andaluza de 1977. Estas cifras son bastante modestas como para influir eficazmente en la economía regional.

En cuanto a los beneficios, hay que indicar que a lo largo de los diferentes concursos se modificaron las condiciones iniciales, desapareciendo algunos de ellos, y la clasificación de proyectos A, B, C o D, de modo que, a partir de 1981 casi todos los proyectos aprobados eran de la modalidad A para acceder a los máximos beneficios, dándose la paradoja de que algunos proyectos obtuvieron beneficios que no habían solicitado. La subvención aprobada en la GAEIA, el incentivo mejor valorado por los empresarios, ascendía a 38.007,9 millones de pesetas, lo que representa el 10,93 por 100 de la inversión aprobada. Este porcentaje es bajo, si tenemos en cuenta que el tope máximo al que podía acceder un proyecto era el 20 por 100 (al ser considerados todos ellos tipo A).

La distribución provincial de los proyectos aprobados (cuadro 4.4) muestra que las tres provincias más industrializadas de Andalucía (Cádiz, Sevilla y Huelva) junto con Almería han tenido una mayor participación en la GAEIA. Así, las provincias de Cádiz y Almería registraron las mayores participaciones relativas en inversión aprobada (27,78 por 100 y 24,43 por 100, respectivamente), y subvención concedida (24,76 por 100 y 22,07 por 100, respectivamente), con proyectos de gran tamaño (alrededor de 400 millones de pesetas de inversión por proyecto). Seguidas de Sevilla y Huelva (13,32 por 100 y 12,93 por 100 de la inversión aprobada, respectivamente). Asimismo, Sevilla es la provincia donde más proyectos se aprobaron (24,78 por 100 del total), con una notable diferencia sobre el resto, y la que más positivamente ha contribuido al objetivo de crear

empleo, ya que, con el 13,32 por 100 de la inversión total generaba el 19,74 por 100 de los empleos totales. El resto de provincias orientales, junto con Córdoba, muestran una participación baja, si bien, los proyectos aprobados en las provincias de Jaén y Málaga obtuvieron las mayores tasas de subvención (17,22 por 100 y 14,57 por 100, respectivamente).

En cuanto a la modalidad de los proyectos aprobados en el periodo 1977-1984, en primer lugar, destaca en todas las provincias la creación de nuevas empresas (el 55 por 100) y, en segundo lugar, los proyectos de ampliación con algo más del 31 por 100. Estas cifras muestran que la selección de proyectos respondió al objetivo de generar actividad económica en la región.

El ritmo de ejecución de proyectos fue muy lento, consecuencia del largo procedimiento administrativo que tenían que superar las solicitudes, con una duración media de 427 días para la aprobación de proyectos. A este retraso general había que añadir en algunos casos los retrasos en la ejecución del programa de inversiones por parte del propio empresario. Como resultado, hasta 1983 la inversión realizada en la GAEIA (99.043,5 millones de pesetas) representaba el 28,5 por 100 de la aprobada hasta 1985.

El ritmo en la liquidación de subvenciones también fue muy lento al estar condicionado por el planteamiento formal de la GAEIA, según el cual, se liquidaban las subvenciones conforme se certificaran los gastos realizados. Así, en 1985 de 38.007,9 millones de pesetas de subvención aprobada, se había liquidado solo 16.175,2 millones de pesetas, algo más del 42 por 100.

Para analizar la participación local, regional, nacional o extranjera en las inversiones de la GAEIA en el periodo 1977-1983, consideraremos la procedencia del promotor del proyecto (cuadro 4.5), que nos informará sobre las preferencias de localización; y la procedencia de las aportaciones propias (cuadro 4.6), que nos informará sobre el origen de los capitales invertidos.

CUADRO 4.4  
PROYECTOS APROBADOS EN LA GAEIA, 1977-1985

ZONAS	PROYECTOS		INVERSIÓN		EMPLEO		SUBVENCIÓN			INV/PROY	EMP/PROY
	Nº	%	MILL. PTAS.	%	Nº	%	MILL. PTAS.	%	TASA (1)		
Almería	203	9,73	84.970,2	24,43	11.712	23,65	8.388,0	22,07	9,87	418,6	58
Cádiz	252	12,08	96.642,9	27,78	6.084	12,29	9.412,5	24,76	9,74	383,5	24
Córdoba	291	13,95	23.700,4	6,81	4.112	8,304	3.040,5	8,00	12,83	81,4	14
Granada	191	9,16	18.788,5	5,40	3.901	7,878	2.487,9	6,55	13,24	98,4	20
Huelva	232	11,12	44.969,5	12,93	4.482	9,051	4.325,1	11,38	9,62	193,8	19
Jaén	170	8,15	13.145,2	3,78	3.995	8,068	2.263,8	5,96	17,22	77,3	24
Málaga	230	11,03	19.296,1	5,55	5.458	11,02	2.811,0	7,40	14,57	83,9	24
Sevilla	517	24,78	46.328,1	13,32	9.773	19,74	5.279,1	13,89	11,40	89,6	19
Andalucía	2.086	100	347.840,9	100	49.517	100	38.007,9	100	10,93	166,8	24

(1) Porcentaje que representa la subvención aprobada sobre la inversión aprobada.

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política territorial, Sevilla; y elaboración propia.

Los resultados del cuadro 4.5 ponen de manifiesto la gran influencia que ejerce el lugar de residencia del promotor sobre el lugar de instalación del proyecto, así, en el 74 por 100 de los proyectos aprobados coinciden ambas localizaciones. Utilizando el método de encuesta, Auriolés Martín y Lozano Peña (1989, pp. 85-111) estudiaron las características más valoradas en la decisión de localizar un establecimiento industrial en Andalucía, en el periodo 1980-1984, y en sintonía con lo reflejado en el cuadro 4.5, concluían que existe un claro predominio de circunstancias personales de vinculación a la región (residencia del propietario), frente a circunstancias económicas de carácter objetivo (incentivos, costes, mercado, mano de obra, infraestructuras, etc.).

CUADRO 4.5  
 PROCEDENCIA DEL PROMOTOR, GAEIA 1977-1983  
 (En porcentajes)

ZONAS	LOCAL	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERO	TOTAL
Almería	84	5	10	0	100
Cádiz	76	17	7	1	100
Córdoba	73	17	10	1	100
Granada	60	18	22	0	100
Huelva	75	13	11	1	100
Jaén	75	10	14	1	100
Málaga	83	10	7	1	100
Sevilla	69	23	8	0	100
Andalucía	74	15	10	0	100

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986, p. 108): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Sevilla.

En cuanto al origen de los capitales invertidos en la GAEIA como aportaciones propias (cuadro 4.6), destaca que el 58 por 100 procede de fuera de Andalucía. Es decir, a pesar de que los promotores titulares residen en su mayoría en la región, la propiedad de los proyectos es minoritariamente andaluza. A nivel provincial, Cádiz, Huelva y Sevilla es donde las aportaciones propias regionales tenían el menor peso relativo (12 por 100, 28 por 100 y 32 por 100, respectivamente), coincidiendo con el mayor peso relativo de las aportaciones extranjeras en esas mismas provincias (42 por 100, 14 por 100 y 36 por 100,

respectivamente). La explicación es la importante presencia del sector químico en Huelva, la transformación metálica y fabricación de automóviles en Cádiz y Sevilla, que concentraron una elevada proporción de capitales extranjeros.

CUADRO 4.6  
PROCEDENCIA DE LAS APORTACIONES PROPIAS, GAEIA 1977-1983  
(En porcentajes)

ZONAS	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERO	TOTAL
Almería	90	10	0	100
Cádiz	12	46	42	100
Córdoba	54	36	10	100
Granada	34	66	0	100
Huelva	28	58	14	100
Jaén	37	51	12	100
Málaga	71	23	6	100
Sevilla	32	32	36	100
Andalucía	42	38	20	100

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986, p. 108): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Sevilla.

#### 4.2.2. Incidencia sectorial y provincial

El cuadro 4.7 recoge la distribución sectorial (sectores CNAE) de los proyectos aprobados en la GAEIA en el periodo 1977-1985. El sector industrial es el que ha tenido mayor importancia relativa, con el 49,42 por 100 de los proyectos aprobados, el 69,10 por 100 de la inversión, y el 43,80 por 100 de empleos, beneficiándose de casi el 55 por 100 de la subvención total aprobada, pero con una tasa de subvención bastante inferior al resto de sectores.

Las ramas productivas más beneficiadas con la GAEIA en el periodo 1977-1985 han sido Automóviles, piezas y accesorios con el 18,03 por 100 de la subvención total concedida, Productos alimenticios (14,78 por 100), y Agricultura (14,44 por 100), seguidas a bastante distancia de Materiales de construcción (6,23 por 100), y Hostelería y restaurantes (5,55 por 100). Es decir, exceptuando la producción de automóviles, se trataba de sectores relacionados con la riqueza de recursos naturales de la región.

CUADRO 4.7  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN LA GAEIA, 1977-1985

SECTORES	PROYECTOS		INVERSIÓN		EMPLEO		SUBVENCIÓN		TASA (1)
	Nº	%	MILL. PTAS.	%	Nº	%	MILL. PTAS.	%	
AGRICULTURA	210	10,07	21.329,2	6,13	9.952	20,10	5.488,7	14,44	25,73
PESCA	13	0,62	1.992,7	0,57	367	0,74	368,1	0,97	18,47
Producción y distrib. electricidad	7	0,34	57.696,0	16,59	339	0,68	35,7	0,09	0,06
Minerales metálicos	8	0,38	21.785,3	6,26	1.353	2,73	1.917,5	5,05	8,80
Productos siderúrgicos y Metalurgia	6	0,29	19.359,7	5,57	390	0,79	765,1	2,01	3,95
Minerales no metálicos y canteras	26	1,25	5.499,1	1,58	977	1,97	736,7	1,94	13,40
Materiales de construcción	180	8,63	20.906,5	6,01	3.692	7,46	2.368,7	6,23	11,33
Productos químicos	56	2,68	15.087,9	4,34	1.103	2,23	1.041,7	2,74	6,90
Productos metálicos	54	2,59	2.286,9	0,66	561	1,13	260,8	0,69	11,40
Automóviles, piezas y accesorios	6	0,29	45.455,9	13,07	2.367	4,78	6.852,5	18,03	15,08
P. alimenticios, bebidas y tabaco	581	27,85	39.360,0	11,32	9.193	18,57	5.618,1	14,78	14,27
Confección en serie y peletería	13	0,62	698,2	0,20	314	0,63	165,0	0,43	23,63
Madera, corcho y muebles	56	2,68	2.410,0	0,69	574	1,16	426,4	1,12	17,69
Papel e impresión	38	1,82	9.827,9	2,83	827	1,67	633,9	1,67	6,45
<b>TOTAL INDUSTRIA</b>	<b>1.031</b>	<b>49,42</b>	<b>240.373,4</b>	<b>69,10</b>	<b>21.690</b>	<b>43,80</b>	<b>20.822,1</b>	<b>54,78</b>	<b>8,66</b>
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>29</b>	<b>1,39</b>	<b>8.321,9</b>	<b>2,39</b>	<b>264</b>	<b>0,53</b>	<b>504,0</b>	<b>1,33</b>	<b>6,06</b>
Comercio al por mayor	3	0,14	551,4	0,16	14	0,03	36,0	0,09	6,53
Hostelería y restaurantes	81	3,88	12.470,0	3,58	2.302	4,65	2.110,4	5,55	16,92
Servicios comunitarios privados	1	0,05	1.474,3	0,42	304	0,61	147,4	0,39	10,00
Servicios recreativos y culturales	4	0,19	1.138,5	0,33	77	0,16	124,6	0,33	10,94
Centrales hortofrutícolas	20	0,96	1.549,5	0,45	498	1,01	373,3	0,98	24,09
<b>RESTO SECTORES</b>	<b>694</b>	<b>33,27</b>	<b>58.640,0</b>	<b>16,86</b>	<b>14.049</b>	<b>28,37</b>	<b>8.033,3</b>	<b>21,14</b>	<b>13,70</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.086</b>	<b>100</b>	<b>347.840,9</b>	<b>100</b>	<b>49.517</b>	<b>100</b>	<b>38.007,9</b>	<b>100</b>	<b>10,93</b>

(1) Porcentaje que representa la subvención aprobada sobre la inversión aprobada.

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política territorial, Sevilla; y elaboración propia.

Respecto al empleo aprobado en la GAEIA (1977-1985), se pone de manifiesto la intensidad de mano de obra en Agricultura y la transformación de sus productos (Productos alimenticios), de modo que, estas dos ramas reunían prácticamente el 40 por 100 de los empleos totales.

Con la información del cuadro 4.7 hemos elaborado el cuadro 4.8, el cual pone de manifiesto el dualismo de las empresas industriales andaluzas, una característica ya presente antes de la implantación de la GAEIA.

CUADRO 4.8  
INVERSIÓN APROBADA POR PROYECTO Y POR PUESTO DE TRABAJO,  
Y PUESTOS DE TRABAJO POR PROYECTO DE LA GAEI, 1977-1985

SECTORES CNAE	INV/PROY (mill. ptas.)	INV/EMP (mill. ptas.)	EMP/PROY
(01) Producción agrícola	101,6	2,1	47
(06) Pesca marítima	153,3	5,4	28
(15) Producción y distr. electricidad	8.242,3	170,2	48
(21) Minerales metálicos	2.723,2	16,1	169
(22) P. siderúrgicos y Metalurgia	3.226,6	49,6	65
(23) Minerales no metálicos	211,5	5,6	38
(24) Materiales de construcción	116,1	5,7	21
(25) Productos químicos	269,4	13,7	20
(31) Productos metálicos	42,4	4,1	10
(36) Automóviles, piezas y acces.	7.576,0	19,2	395
(41/42) P. alimenticios, bebidas	67,7	4,3	16
(45) Confección en serie y peletería	53,7	2,2	24
(46) Madera, corcho y muebles	43,0	4,2	10
(47) Papel e impresión	258,6	11,9	22
(50) Construcción e ingeniería civil	287,0	31,5	9
(61) Comercio al por mayor	183,8	39,4	5
(66) Hostelería y restaurantes	154,0	5,4	28
(94) Servicios sanitarios privados	1.474,3	4,8	304
(96) Serv. Recreativos y culturales	284,6	14,8	19
(A) Centrales hortofrutícolas	77,5	3,1	25
Resto de sectores	84,5	4,2	20
TOTAL	166,8	7,0	24

Por un lado, existen proyectos con tamaño pequeño en sectores manufactureros directamente relacionados con la riqueza agrícola de la región,



con un número de trabajadores por proyecto muy bajo, e inversión aprobada por proyecto que oscila entre 67,7 millones de pesetas en el sector de Productos alimenticios, bebidas y tabaco, y 43 millones de pesetas en Madera, corcho y muebles. Y, por otro lado, junto con los anteriores, coexisten proyectos de gran tamaño y alto nivel tecnológico, detrás de los cuales se encuentran grandes empresas, multinacionales en muchos casos, que han decidido instalar una planta en Andalucía acogidos a los beneficios de la GAEIA. Así, como se constata en el cuadro 4.9, donde se recogen los proyectos aprobados de más de 4.000 millones de pesetas, esto es lo sucedido en el sector de fabricación de automóviles con los proyectos de General Motors, Co. S.A. en Cádiz (30.800 millones de pesetas de inversión), Fasa Renault, S.A. en Sevilla (10.608 millones de pesetas de inversión), y Land Rover Santana, S.A. en Linares, con una inversión superior a los 3.000 millones de pesetas. En el sector de Productos siderúrgicos y Metalurgia destaca un proyecto de muy alto nivel tecnológico y capital japonés de la empresa Acerinox localizado en Algeciras, con una inversión de 16.865 millones de pesetas. Y por último, el sector de Minerales metálicos también se caracteriza por la existencia de grandes proyectos, con un proyecto de la empresa Río Tinto Minera, S.A. en Nerva (Huelva), y otro de Minas de Almagrera también en la provincia de Huelva en Valverde del Camino, que en conjunto representaban una inversión de casi 20.000 millones de pesetas.

La especialización productiva de las distintas provincias andaluzas en la GAEIA, se puede analizar a partir del cuadro 4.10, donde se recoge las provincias que, tanto en inversión aprobada como en número de proyectos y empleo, han concentrado la mayor proporción de toda la GAEIA, y a nivel de sectores productivos. Por ejemplo, en el sector (01) Producción agrícola, la provincia de Almería ha registrado la mayor inversión aprobada del sector en toda la GAEIA (el 64,9 por 100 de la inversión total), y también el mayor número de empleos (el 73,6 por 100 de los empleos totales aprobados en ese sector en la GAEIA); sin embargo, el mayor número de proyectos aprobados en la GAEIA en el sector (01) correspondió a la provincia de Sevilla, concretamente el 38,1 por 100 del total.

CUADRO 4.9

PROYECTOS APROBADOS EN LA GAEIA CON INVERSIÓN SUPERIOR A 4.000 MILLONES DE PTAS, 1977-1983

SECTORES	EMPRESAS	LOCALIZACIÓN	INVERSIÓN (Mill. ptas)	SUBVENCIÓN (Mill. ptas.)	EMPLEO
Agricultura	Quash, S.A.	El Ejido (AL)	10.412	3.124	4.521
Producción y distrib. electricidad	Cía Sevillana de Elect.	Algeciras (CA)	17.167	0	130
Minerales metálicos	Río Tinto Minera, S.A.	Nerva (HU)	12.023	962	790
Minerales metálicos	Minas de Almagrera	Valverde del C (HU)	7.412	889	464
P. siderúrgicos y Metalurgia	Acerinox	Algeciras (CA)	16.865	506	191
Materiales de construcción	Hornos Ibéricos	Vera (AL)	5.870	176	310
Productos químicos	Foret, S.A.	Huelva	4.149	415	73
Automóviles, piezas y accesorios	General Motors Co, S.A.	Cádiz	30.800	6.160	363
Automóviles, piezas y accesorios	Fasa Renault, S.A.	Sevilla	10.608	0	0
<b>TOTAL</b>			<b>115.306</b>	<b>12.232</b>	<b>6.842</b>

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política territorial, Sevilla; y elaboración propia.

En la mayoría de los casos, la GAEIA ha supuesto una continuidad del perfil industrial puesto ya de manifiesto en las diferentes provincias antes de la llegada de este instrumento. En algunos casos, como Huelva, y en menor grado Sevilla, ese perfil se debía precisamente a actuaciones anteriores como los polos de desarrollo.

CUADRO 4.10  
CONCENTRACIÓN PROVINCIAL DE INVERSIÓN, PROYECTOS Y  
EMPLEO APROBADO EN LA GAEIA, 1977-1985

CNAE	INVERSIÓN		Nº DE PROYECTOS		EMPLEO	
	%	Provincias	%	Provincias	%	Provincias
01	64,9	Almería	38,1	Sevilla	73,6	Almería
06	62,0	Cádiz	46,2	Huelva	41,4	Cádiz y Huelva
15	69,1	Almería	28,6	Cádiz y Córdoba	50,1	Almería
21	90,3	Huelva	62,5	Huelva	95,9	Huelva
22	87,1	Cádiz	33,3	Cádiz	50,3	Cádiz
23	78,3	Sevilla	50,0	Sevilla	76,7	Sevilla
24	43,4	Almería	23,9	Sevilla	23,5	Sevilla
25	56,1	Huelva	25,0	Huelva	23,8	Huelva
31	48,9	Cádiz	35,2	Córdoba	34,0	Cádiz
36	67,8	Cádiz	33,3	Jaén	57,6	Cádiz
41/42	28,5	Córdoba	26,2	Sevilla	25,9	Sevilla
45	42,5	Sevilla	30,8	Granada y Jaén	63,1	Jaén
46	32,8	Sevilla	23,2	Sevilla	29,6	Sevilla
47	52,1	Huelva	28,9	Sevilla	26,6	Almería
50	79,0	Almería	20,7	Almería y Cádiz	39,8	Sevilla
61	92,1	Huelva	33,3	Almería, Huelva y Sevilla	28,6	Huelva
66	27,9	Almería	23,5	Huelva	27,3	Cádiz
94	100,0	Málaga	100,0	Málaga	100,0	Málaga
96	88,2	Cádiz	25,0	Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla	77,9	Cádiz
A	52,4	Almería	60,0	Almería	73,3	Almería
Resto	27,1	Cádiz	23,3	Sevilla	24,6	Sevilla
Total	27,8	Cádiz	24,8	Sevilla	23,7	Almería

SECTORES CNAE: (01) Producción agrícola, (06) Pesca marítima, (15) Producción y distribución de electricidad, (21) Minerales metálicos, (22) Productos siderúrgicos y Metalurgia, (23) Minerales no metálicos y canteras, (24) Materiales de construcción, (25) Productos químicos, (31) Productos metálicos, (36) Automóviles, piezas y accesorios, (41/42) P. alimenticios, bebidas y tabaco, (45) Confección en serie y peletería, (46) Madera, corcho y muebles, (47) Papel e impresión, (50) Construcción e ingeniería civil, (61) Comercio al por mayor, (66) Hostelería y restaurantes, (94) Servicios sanitarios privados, (96) Servicios recreativos y culturales, (A) Centrales hortofrutícolas.

Es decir, la GAEIA no rompió la tendencia hacia la concentración sectorial y espacial de la industria en Andalucía. Así, la provincia de Huelva registró la mayor concentración de proyectos, inversión y empleo en los sectores (21) Minerales metálicos y (25) Productos químicos, y la mayor concentración en inversión en (47) Papel e impresión; Cádiz fue la provincia con mayor peso específico en el sector de Productos siderúrgicos y Metalurgia (22); los sectores Minerales no metálicos y canteras (23) y Madera, corcho y muebles (46) tuvieron su mayor importancia relativa, en inversión, número de proyectos y empleos en la provincia de Sevilla; Productos alimenticios, bebidas y tabaco (41/42) tuvo gran peso relativo en las provincias de Córdoba y Sevilla, al igual que en sus respectivos polos, debido a su tradicional riqueza agrícola.

Un aspecto adicional a destacar es la presencia en la GAEIA de grandes proyectos que por su dimensión confieren a las provincias donde se ubican, el mayor peso relativo en las variables analizadas. Este es el caso de lo ocurrido en el sector de Automóviles, piezas y accesorios en las provincias de Cádiz y Jaén, y del sector Productos siderúrgicos y Metalurgia en Cádiz.

Por último, resaltaríamos el comportamiento de la provincia de Almería, sin duda el más atípico. Coincidiendo con la GAEIA, la economía de esta provincia inició su despegue, en todos los sectores productivos excepto en la industria. Tres aspectos destacaríamos al respecto:

- 1º La GAEIA posibilitó las inversiones en infraestructura, especialmente de electricidad, necesarias para cualquier desarrollo futuro. De modo que, esta provincia acaparó el 69,1 por 100 de la inversión total realizada por la Compañía Sevillana de Electricidad en la gran área.
- 2º Fue la provincia que mayor inversión realizó en el sector primario (64,9 por 100), acogándose a los beneficios de la GAEIA. Como consecuencia, también registró el mayor peso relativo en Centrales hortofrutícolas (A), todo ello debido al auge del cultivo en invernaderos de fruta temprana y flores, experimentado en la provincia.

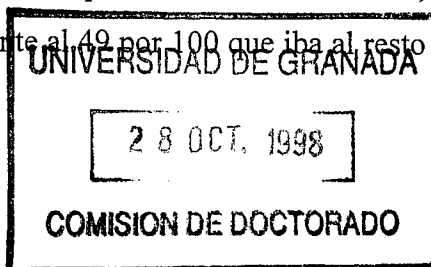
3º Aunque con cierto retraso respecto a otras provincias litorales de Andalucía como Málaga y Cádiz, la economía almeriense comenzó a sacar provecho de sus recursos naturales (clima y costas) con vistas a fomentar el turismo en la provincia, registrando la mayor concentración de inversión en el sector Hostelería y Restaurantes de la gran área y, directamente relacionado con ello, los sectores de Materiales de construcción y Construcción e ingeniería civil en Almería acaparaban, respectivamente, el 43,4 por 100 y el 79 por 100 de la inversión total realizada en esos mismos sectores en la GAEIA.

#### 4.2.3. La Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía y la economía regional

Aunque en los tres primeros concursos de beneficios celebrados en la GAEIA la procedencia de los *inputs* y el destino de los *outputs* no fuera un factor analizado en la concesión de beneficios, a partir del tercer concurso se valoraba positivamente aquellos proyectos que fomentaran la utilización y aprovechamiento de recursos naturales de la región, y la complementariedad con actividades ya existentes en Andalucía. Es decir, se quería evitar la importación de materias primas que pudieran encontrarse en la región, así como, la salida de productos semielaborados para completar las últimas fases en otras regiones, con el fin de contribuir a una mayor articulación del tejido productivo de Andalucía.

Los cuadros 4.11 y 4.12 recogen, respectivamente, las cifras de compras y ventas previstas por las empresas que deseaban desarrollar su actividad productiva en la GAEIA, lo cuál nos orienta sobre el grado de integración de la GAEIA con la economía regional y nacional.

Considerando toda la GAEIA, los *inputs* intermedios provenían en un 42,4 por 100 de la propia región, el 51,5 por 100 del resto del territorio nacional y el 6,1 por 100 del extranjero. En cuanto al destino de la producción de la GAEIA, solo el 31,8 por 100 se quedaba en Andalucía, frente al 49 por 100 que iba al resto



de España y el 19,2 por 100 al extranjero. La primera reflexión que sugieren estas cifras es que la actividad productiva de la GAEIA parecía estar más integrada con la economía nacional que con la regional. Analicemos más detenidamente cuales son los sectores productivos, que por su peso específico sobre la inversión total aprobada en la gran área, marcaron el comportamiento general antes descrito.

CUADRO 4.11  
PROCEDENCIA DE *INPUTS* INTERMEDIOS EN LA GAEIA

ZONAS	REGIONAL		NACIONAL		EXTRANJERO		TOTAL miles ptas
	miles ptas	%	miles ptas	%	miles ptas	%	
Almería	13.650.648	66,2	6.765.554	32,8	210.095	1,0	20.626.297
Cádiz	5.355.650	10,3	44.517.724	85,3	2.295.814	4,4	52.169.188
Córdoba	24.718.395	65,0	13.021.474	34,2	283.421	0,7	38.023.290
Granada	6.287.561	43,5	7.300.582	50,6	851.940	5,9	14.440.083
Huelva	6.200.880	52,9	5.346.827	45,6	178.932	1,5	11.726.639
Jaén	7.656.001	45,5	8.342.182	49,6	828.489	4,9	16.826.672
Málaga	12.056.033	48,6	9.206.324	37,1	3.563.240	14,4	24.825.597
Sevilla	13.102.135	42,1	13.425.040	43,1	4.585.426	14,7	31.112.601
Andalucía	89.027.303	42,4	107.925.707	51,5	12.797.357	6,1	209.750.367

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986, p. 102): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Sevilla.

CUADRO 4.12  
DESTINO DE *OUTPUTS* FINALES EN LA GAEIA

ZONAS	REGIONAL		NACIONAL		EXTRANJERO		TOTAL miles ptas
	miles ptas	%	miles ptas	%	miles ptas	%	
Almería	26.500.283	37,8	24.792.054	35,4	18.731.102	26,7	70.023.439
Cádiz	7.826.232	6,2	89.732.973	71,1	28.702.438	22,7	126.261.643
Córdoba	29.536.445	44,4	34.778.249	52,2	2.249.321	3,4	66.564.015
Granada	28.009.463	65,7	10.756.520	25,2	3.858.975	9,1	42.624.958
Huelva	9.711.300	31,7	14.547.864	47,5	6.395.104	20,9	30.654.268
Jaén	11.623.931	21,7	27.629.410	51,6	14.243.400	26,6	53.496.741
Málaga	19.807.387	44,4	16.633.980	37,3	8.154.944	18,3	44.596.311
Sevilla	24.207.000	40,1	23.376.009	38,7	12.801.542	21,2	60.384.551
Andalucía	157.222.041	31,8	242.247.059	49,0	95.136.826	19,2	494.605.926

FUENTE: Belis Marcos, J. (1986, p. 106): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Sevilla.

Respecto a los *inputs* de los proyectos presentados a la GAEIA, pueden realizarse dos consideraciones:

- 1º Existe un grupo de provincias en las que sus producciones más representativas están directamente vinculadas a sus recursos naturales, por tanto, son las que utilizan una mayor proporción de *inputs* de la región. Este es el caso de los proyectos de Almería, Córdoba que utilizan la riqueza agraria de esas zonas, en producciones agrícolas, la primera, y Productos alimenticios, bebidas y tabaco la segunda; Productos siderúrgicos y Metalurgia, y Productos químicos en Huelva aprovechando sus recursos mineros; y el sector servicios en Málaga debido a sus recursos naturales como el clima y su costa.
- 2º Destaca la provincia de Cádiz como la que mayor dependencia muestra de las importaciones nacionales (85,3 por 100), siendo solo el 10,3 por 100 de los *inputs* requeridos por las inversiones de esa provincia en la GAEIA de la propia región. Esto se justifica porque su producción más importante (automóviles) requiere una elevada proporción de *inputs* nacionales (maquinaria y material eléctrico, otros artículos metálicos, etc.).

En cuanto al destino de los *outputs* de los proyectos presentados a la GAEIA habría que señalar que, en principio, las exportaciones de una región a otras o a otros países es positivo como vía de desarrollo económico de esa región. Sin embargo, es necesario analizar qué tipo de exportaciones son las que se realizan, ya que en las exportaciones de productos terminados el valor añadido se queda en la región, mientras que en las exportaciones de productos semielaborados que completan sus últimas fases de producción fuera de la región, tiene lugar un trasvase de renta.

En general, en los proyectos presentados a la GAEIA estaba clara la vocación exportadora, así, exceptuando la provincia de Granada, las producciones del resto de provincias tenían como principal destino otras regiones españolas y el

extranjero. De nuevo la provincia de Cádiz mostraba el comportamiento más dispar, ya que, sólo el 6,2 por 100 de su producción se destinaba al mercado regional, frente al 71,1 por 100 para el nacional y el 22,7 para 100 el extranjero. La fabricación de vehículos y los transformados metálicos determinaban esa composición de ventas. La provincia de Almería exporta el 26,7 por 100 al extranjero y el 35,4 por 100 al territorio nacional por sus proyectos de química, cemento y producciones agrícolas extratempranas. En la provincia de Jaén las exportaciones al extranjero alcanzan una cifra elevada (26,6 por 100) debido a los proyectos de construcción de automóviles de la empresa Land Rover, S.A. en Linares. Las ventas al mercado nacional (51,6 por 100 de su producción total) se justifican por su industria alimentaria. Los proyectos de la provincia de Huelva también destinaban un elevado porcentaje de sus producciones al extranjero (20,9 por 100), debido sobre todo a la industria del papel y a la química básica. Pero en este caso, a diferencia de los anteriores, se exportaban productos semielaborados que completaban las últimas fases de producción en otras áreas de España como Cataluña y Madrid. Sevilla y Málaga presentan unas proporciones en el destinos de sus ventas similares, en ambos casos se justifica por la industria agroalimentaria y textil para el mercado nacional. En el caso de Málaga se destinaba al mercado extranjero, los productos metálicos, transformados básicos metálicos y hostelería. Y, en el caso de Sevilla, fabricación de vehículos, industria del papel y química básica, transformados metálicos y transformados del caucho.

#### *4.3. Valoración de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía*

Recordemos que la GAEIA era un instrumento con el que se pretendía contribuir al desarrollo económico de Andalucía bajo la estrategia de ejes de desarrollo, para que, a diferencia de lo sucedido con los polos de desarrollo, el crecimiento económico se extendiera por toda la región. Con tal fin, promover la industrialización de la región seguía siendo uno de los principales objetivos, a pesar de que no hubiera una selectividad de sectores. Teniendo en cuenta este planteamiento, analizaremos la incidencia de la GAEIA en el desarrollo



económico de la región. A todo ello, debe unirse el contexto adverso, tanto político como económico, en el que discurrió.

Sobre la base del análisis realizado en las secciones anteriores y con el fin de sistematizar la exposición, destacaríamos como más importante las siguientes cuestiones:

1º Escasa influencia de la GAEIA en la economía andaluza, debido a la baja significación cuantitativa de la inversión aprobada (3,6 por 100 del PIB regional en 1977), y de los empleos aprobados (2,5 por 100 de la población activa andaluza en 1977, o el 16,5 por 100 de los parados de la región en 1980).

2º El objetivo de crear empleo no fue considerado prioritario, y ello, pese a ser la región con mayor tasa de paro y al considerable aumento experimentado (del 13,5 por 100 en 1975 pasó al 30 por 100 en 1985)<sup>69</sup> como consecuencia de la inversión del tradicional flujo migratorio andaluz debido a la crisis económica. Así, la concesión de subvenciones en la GAEIA respondió más a la cuantía de la inversión a realizar que al número de empleos a crear, como se desprende del hecho de que los nueve proyectos aprobados de más de 4.000 millones de pesetas hasta 1983 (cuadro 4.9), obtuvieron el 41 por 100 de la subvención total concedida en esa fecha, mientras que sólo tenían previsto crear el 18 por 100 de los empleos.

3º La GAEIA supuso la continuidad de la distribución territorial productiva de Andalucía. Las provincias más beneficiadas fueron las que componen el tradicional triángulo más industrializado Sevilla-Cádiz-Huelva, a las que se unió Almería con fuerte inversiones en agricultura y turismo. En el sector industrial, el más favorecido por la GAEIA, se observa una gran concentración en cuanto a la localización de inversiones. Si bien con la GAEIA el 59,9 por 100 de las inversiones en nuevas industrias se destinaría al triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva, las inversiones realizadas en 1979-1985 en ese mismo triángulo representaron el

---

<sup>69</sup> FIES, *Papeles de Economía Española*.

62,2 por 100 de todas las realizadas en Andalucía<sup>70</sup>. Destacando Cádiz que acaparó el 41 por 100, debido a la GAEIA y a la ZUR de la Bahía de Cádiz. A las tres provincias que componen el área más industrializada de la región, se unen las de Córdoba y Jaén en el Valle del Guadalquivir que han mostrado un mayor dinamismo industrial del que se había previsto en la GAEIA, con el 20,5 por 100 de la inversión realizada en nuevas industrias en 1979-1985 en la región<sup>71</sup>. En definitiva, las cifras muestran de forma muy clara que la GAEIA no logró modificar las preferencias de localización industrial en Andalucía Occidental, acentuándose más las diferencias entre zonas deprimidas y las más prósperas y dinámicas de la región.

4º La GAEIA consolidó las características de la industria andaluza. Si bien la evolución de las diferentes ramas industriales estuvo muy condicionada por los efectos de la crisis y las políticas de reconversión industrial<sup>72</sup>, en 1989 al igual que en 1983, las cinco industrias andaluzas con mayor peso relativo a nivel nacional eran<sup>73</sup>: Alimentación (que representaba el 16,3 por 100 de la misma rama a nivel nacional), Minerales metálicos (10,9 por 100), Minerales y productos no metálicos (10,3 por 100), Productos energéticos y agua (9,0 por 100), y Productos químicos (8,5 por 100). Además, eran las únicas ramas que presentaban un porcentaje de participación en el total nacional superior a la media andaluza en ese mismo año

---

<sup>70</sup> Junta de Andalucía, *Boletín Económico de Andalucía* (varios años), Sevilla.

<sup>71</sup> En esta línea, Auriolos Martín y Lozano Peña (1989, pp. 85-111), identificaban dos morfoestructuras relevantes en los procesos de concentración industrial de la región:

- a) El sistema Atlántico (Sevilla-Cádiz-Huelva), como la zona de mayor densidad industrial, con el área metropolitana de Sevilla como principal distribuidor de flujos y con un creciente peso específico en el conjunto de la industria regional.
- b) Los ejes de penetración desde la meseta, Valle del Guadalquivir, Bailén-Motril y Córdoba-Málaga, a lo largo de los cuales se localizaban zonas intermitentes de considerable densidad industrial.

<sup>72</sup> En Andalucía las ramas más afectadas por la reconversión industrial fueron: textil (Hytasa en Sevilla e Intelhorce en Málaga), los semitransformados del cobre (factoría de IBERCOBRE en Córdoba, la construcción naval (muy localizada en torno a la Bahía de Cádiz con astilleros en Puerto Real, Cádiz y San Fernando, y en menor medida en Huelva y Sevilla) y los fertilizantes (CROSS y ERT en Huelva, Sevilla y Málaga). Precisamente los sectores que en décadas anteriores constituyeron el motor del desarrollo industrial.

<sup>73</sup> FIES, *Papeles de Economía Española*.

(8,3 por 100). Como se recordará (cuadro 4.7), los sectores con mayor participación en cuanto a inversión aprobada de la GAEIA, excepto Agricultura, eran: Automóviles, piezas y accesorios debido a la instalación de multinacionales en Cádiz (General Motors Co., S.A.), en Sevilla (Fasa Renault, S.A.), y en Linares (Land Rover Santana, S.A.); Productos alimenticios en Sevilla y Córdoba, dentro de este sector, la fabricación de aceites ha experimentado en toda la década de los ochenta un comportamiento positivo, dominada por las multinacionales Ferruzzi, Bunge, Cargill y Frahuil; Minerales metálicos en Nerva (Huelva) con Río Tinto Minera, S.A., y en Valverde del Camino (Huelva) con Minas de Almagrera, S.A.; Productos siderúrgicos y Metalurgia en Algeciras (Cádiz) con Acerinox, en Córdoba con IBERCOBRE, S.A., y Siderúrgica Sevillana en Alcalá de Guadaira (Sevilla); Productos químicos en Huelva con Foret, S.A., Fosfórico Español, S.A. y Sociedad Española de Oxígeno, y en Córdoba con Procter and Gamble, S.A. En definitiva, la GAEIA no logró corregir las características negativas del modelo de industrialización implantado en Andalucía, de forma que, desde los últimos años de los setenta y durante la década de los ochenta se consolidaron las industrias básicas y de enclave con escasa articulación del tejido productivo regional desarrolladas en los sesenta, y las de mayor implantación regional ligadas directamente a los recursos naturales de la región. Es decir, a nivel sectorial se puede hablar de un bajo nivel de diversificación productiva, donde convivían sectores básicos (energía y extractivas), con otros relativamente sólidos (agroalimentario, químicas), otros sometidos a crisis cíclicas (naval), otros sectores con carácter emergente (material eléctrico y electrónico), y el resto un conjunto de actividades heterogéneas con poco carácter dinamizador de la industria regional.

Todo lo anterior se refleja en la evolución de la estructura productiva de la región. A partir de 1975 han continuado los cambios sectoriales, tanto en la producción como en el empleo, puestos de manifiesto en las décadas anteriores. Así, en la medida en que se ha avanzado en el proceso de desarrollo económico, y se ha sustituido el factor trabajo por otros factores de producción, especialmente

en agricultura y también en la industria manufacturera, ha habido un trasvase de empleo y producción de esos sectores al de servicios. Este proceso de terciarización de la economía fue más intenso a partir de la crisis económica de 1973, de modo que, los sectores primario y secundario perdieron importancia relativa sobre el total de la economía nacional y regional, tanto en PIB (cuadro 4.13) como en empleo (cuadro 4.14), mientras que el sector servicios ganaba peso relativo.

CUADRO 4.13  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1975-1985

SECTORES	1975		1985	
	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	17,11	10,24	14,25	6,75
Industria	25,85	33,51	18,97	27,84
Construcción	8,49	7,69	7,13	5,89
Servicios	48,55	48,56	59,65	59,52
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

CUADRO 4.14  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1975-1985

SECTORES	1975		1985	
	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	30,69	22,91	21,24	16,50
Industria	18,65	26,92	15,51	23,78
Construcción	9,80	9,85	8,06	7,30
Servicios	40,86	40,32	55,19	52,42
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

En definitiva, como ya indicábamos, se puede hablar de una desarticulación sectorial de la economía andaluza, que ya se había manifestado en la década anterior, siendo los rasgos más destacados la debilidad de su industria, ya que, además de aumentar ligeramente la diferencia en cuanto a participación en el PIB entre Andalucía y España (8 puntos en 1975 y 9 en 1985), el PIB industrial

disminuyó su participación en el PIB regional en 7 puntos de 1975 a 1985; el elevado peso relativo del sector primario respecto al resto de España, con una diferencia en 1985 de más de 7 puntos en PIB, y casi de 5 en empleo; y la terciarización de la economía regional en la misma línea que la nacional, aportando este sector más del 59 por 100 del PIB andaluz en 1985. Y es que la industria implantada en Andalucía en los sesenta y setenta con los distintos instrumentos de acción territorial, realizaba en la región solo las primeras fases de producción con lo que al realizarse fuera las restantes fases formaban parte del producto de otras regiones, mantenía fuerte dependencia de las importaciones exteriores, estaba muy concentrada en tres provincias de Andalucía Occidental, y se basaba en industrias de base intensivas en capital y poco generadoras de empleo. Este panorama empeoró aun más con la crisis, y en la década de los ochenta los grandes enclaves industriales andaluces tenían que ser reconvertidos, lo que suponía una reducción de la capacidad productiva y del empleo. A esta situación de la industria, se unía la pérdida relativa de la producción y empleo en la agricultura, por lo que la economía andaluza estaba destinada a continuar el proceso de terciarización.

Las disparidades en renta (PIB per cápita) de Andalucía con respecto a la media nacional no se redujeron a lo largo del periodo 1975-1985, incluso aumentaron ligeramente (73 por 100 de la media española en 1975, y 69,94 por 100 en 1983 y 70,84 por 100 en 1985)<sup>74</sup>, al detenerse los movimientos migratorios que en años anteriores habían desempeñado un papel muy importante en el proceso de convergencia de las regiones españolas. A nivel intrarregional, las disparidades en renta existentes en 1975 no se habían corregido en los siguientes años. Así, en 1983 las provincias tradicionalmente más industrializadas alcanzaban valores en el PIB per cápita superiores a la media regional (Huelva, a pesar de la fuerte caída por la crisis registraba un PIB per cápita equivalente al 72,24 por 100 de la media nacional, y Sevilla el 71,23 por 100), excepto Cádiz

---

<sup>74</sup> Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

(69,04 por 100) que había tenido un fuerte descenso debido a los efectos de la crisis en la provincia. A esta provincias se unían Málaga (75 por 100) por su gran potencial turístico, y Almería (71,38 por 100), que de ocupar uno los últimos lugares de la región y de España pasó a ocupar el tercer puesto en Andalucía, debido al gran dinamismo económico mostrado, especialmente en algunas de sus comarcas (El Ejido, Roquetas y Vera), coincidiendo con la GAEIA.

Podemos concluir, por tanto, que la GAEIA tuvo efectos muy pobres sobre el desarrollo económico de la región. Si bien el contexto político y económico en el que se desarrolló no era el más favorable, en nuestra opinión, en la aplicación práctica que se hizo del instrumento en Andalucía se olvidaron factores claves, identificados en el III Plan de Desarrollo, que eran imprescindibles para asegurar el éxito de la GAEIA como instrumento de desarrollo. Nos referimos a la política de ordenación del territorio a largo plazo (o de vertebración como se denominaba en el III Plan), que como se analizó, supuso el principal avance respecto a los dos Planes anteriores, y que pretendía integrar los objetivos sectoriales, la política de localización, la política urbana y todas las acciones de desarrollo regional.

Esta política requería una gran implicación de la Administración Pública, no solo en inversiones públicas, sino también en planificación y coordinación de las diferentes actuaciones. Sin embargo, la característica que define el papel de la Administración Central en política regional es su pasividad, seguramente, justificado porque se concedió prioridad a la estabilidad política y económica a nivel agregado (superar los efectos de la crisis y preparar el país para el ingreso en la CEE) frente a corregir las desigualdades interregionales.

Por lo que respecta a *infraestructuras*, en la década de los ochenta el diseño de las comunicaciones dentro de Andalucía seguía los mismos patrones de la década anterior, relacionado fundamentalmente con la concentración de la actividad industrial en la parte occidental de la región. Unas comunicaciones que no respondían a esquemas regionales sino que se determinaban por sus relaciones con Madrid, y por el desarrollo del eje que recorría el Valle del Guadalquivir.

Mientras que la zona oriental presentaba graves deficiencias, todo lo cual se traducía en la desarticulación territorial de Andalucía<sup>75</sup>.

En cuanto a la *inversión pública directamente productiva* señalaremos que, al igual que en los polos de desarrollo, en la GAEIA tampoco estuvo presente el sector público empresarial, que hubiera incidido positivamente en la baja tradición industrial andaluza. Así, y como se analizó en el capítulo anterior, la Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN), creada simultáneamente con la GAEIA, no tuvo la dimensión suficiente y su propia naturaleza de sociedad anónima condicionó una prudente actuación.

Un grave error de planificación fue la *falta de selectividad* sectorial de la GAEIA, que permitió que se acogieran a sus beneficios proyectos de cualquier sector productivo. Es decir, desde el primer momento no existió una clara voluntad política de incidir de forma efectiva en el desarrollo de una estructura industrial integrada en Andalucía, ya que, como afirmaba Hirschman (1958), en todo proceso de desarrollo económico es fundamental elegir bien qué sectores se van a promocionar para provocar los mayores efectos positivos sobre la inversión, y la decisión más importante no es que se tomara mal, simplemente se eludió. Esta neutralidad de la GAEIA en la selección de sectores productivos a incentivar, provocó que aquellas áreas y sectores que antes de la gran área habían mostrado un mayor dinamismo industrial consolidaran su posición. Junto a estas grandes industrias de enclave establecidas en Andalucía con los polos, se instalaron multinacionales en los sectores de fabricación de automóviles, química, y algunas ramas de la industria de alimentación. Además de este sector moderno tuvo cabida en la gran área otro más tradicional de pequeño tamaño y bajo nivel tecnológico. El resultado de la existencia de estos dos sectores era una industria desintegrada y dividida, sin enlaces o vinculaciones entre ellos.

A todo lo anterior, se unía el *centralismo* de la planificación regional presente en actuaciones de épocas anteriores, con una clara repercusión negativa

---

<sup>75</sup> Ocaña Ocaña (1993).

sobre la evolución de la GAEIA al retrasar el inicio de proyectos por el largo proceso de selección al que eran sometidos, con múltiples valoraciones e informes por parte de diversos organismos.



## ANEXO 4.1

### PROCESO DE SELECCIÓN DE PROYECTOS EN LAS GAEI

El proceso de selección de proyectos para la obtención de beneficios en las GAEI aparece recogido en los ocho puntos siguientes. En todo momento del proceso, las Delegaciones Provinciales de la Gerencia de la GAEI eran las intermediarias entre empresarios y organismos de la Administración.

1º Los empresarios debían presentar ante las Delegaciones Provinciales de la GAEI una documentación que constaba básicamente de tres partes. Primero, una instancia dirigida al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) donde se hiciera constar: razón social y domicilio de la empresa o de los promotores si se trataba de una sociedad a constituir, breve exposición de la actividad que se pretendía realizar, y beneficios solicitados. La segunda parte de la documentación se refería a aspectos legales como: la constitución de la sociedad, situación del capital social y miembros del Consejo de Administración. Y, tercero, una memoria de la instalación a realizar donde se informara de los siguientes aspectos: justificación de su instalación con estudios de mercado, exposición de los procedimientos técnicos de la fabricación, capacidad de producción y necesidades de *inputs*; el presupuesto de la empresa y el plan financiero de la realización; un estudio económico determinando la producción anual, los costes unitarios, rentabilidad, amortizaciones, etc., y cuantos documentos se estimaran oportunos a fin de fundamentar la petición. Toda la documentación anterior debía ser presentada por quintuplicado en las Delegaciones Provinciales de la Gerencia donde era sometida a una primera revisión. Si se detectaba algún error en forma, en el plazo de tres días debía ser comunicado a la empresa para su corrección como máximo en diez días. Pasados estos diez días, si no se había recibido en la Delegación Provincial la rectificación, la solicitud sería desechada automáticamente.

- 2° Las Delegaciones Provinciales de la Gerencia de la GAEI solicitaban informes de las Delegaciones Provinciales de Obras Públicas (hasta 1979 de Vivienda) y demás Delegaciones competentes por razón de la actividad del proyecto. Estos informes debían ser emitidos dentro del plazo de quince días. Recibidos los informes en las Delegaciones Provinciales de la Gerencia o transcurridos los quince días sin recibirse comunicación alguna (en cuyo caso se entendían favorablemente informadas las peticiones), las Delegaciones Provinciales de la Gerencia elevaban una propuesta sobre cada petición a la Comisión Provincial de Gobierno (CPG)<sup>76</sup> para que dictaminase sobre ella.
- 3° Las Delegaciones Provinciales de la Gerencia debían remitir ese dictamen junto con los informes de las Delegaciones Provinciales competentes a la Gerencia de la GAEI y a la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (DGATU)<sup>77</sup>.
- 4° La Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo debía recabar de cuantos centros, organismos o entidades considerara oportuno, los informes necesarios para valorar el proyecto, que debía ser evaluado en un plazo máximo de dos meses.
- 5° Una vez obtenidos todos los informes del punto anterior, el proyecto era sometido a una nueva valoración. En los primeros concursos esa valoración la realizaba la Presidencia del Gobierno, posteriormente y hasta 1980 la realizó el MOPU, y a partir de 1981 esa valoración corrió a cargo de un Grupo interministerial de trabajo. El Grupo estaba presidido por el Director General de la DGATU, y formado por representantes de los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Pesca, Industria y Energía, y de Economía y Comercio.

---

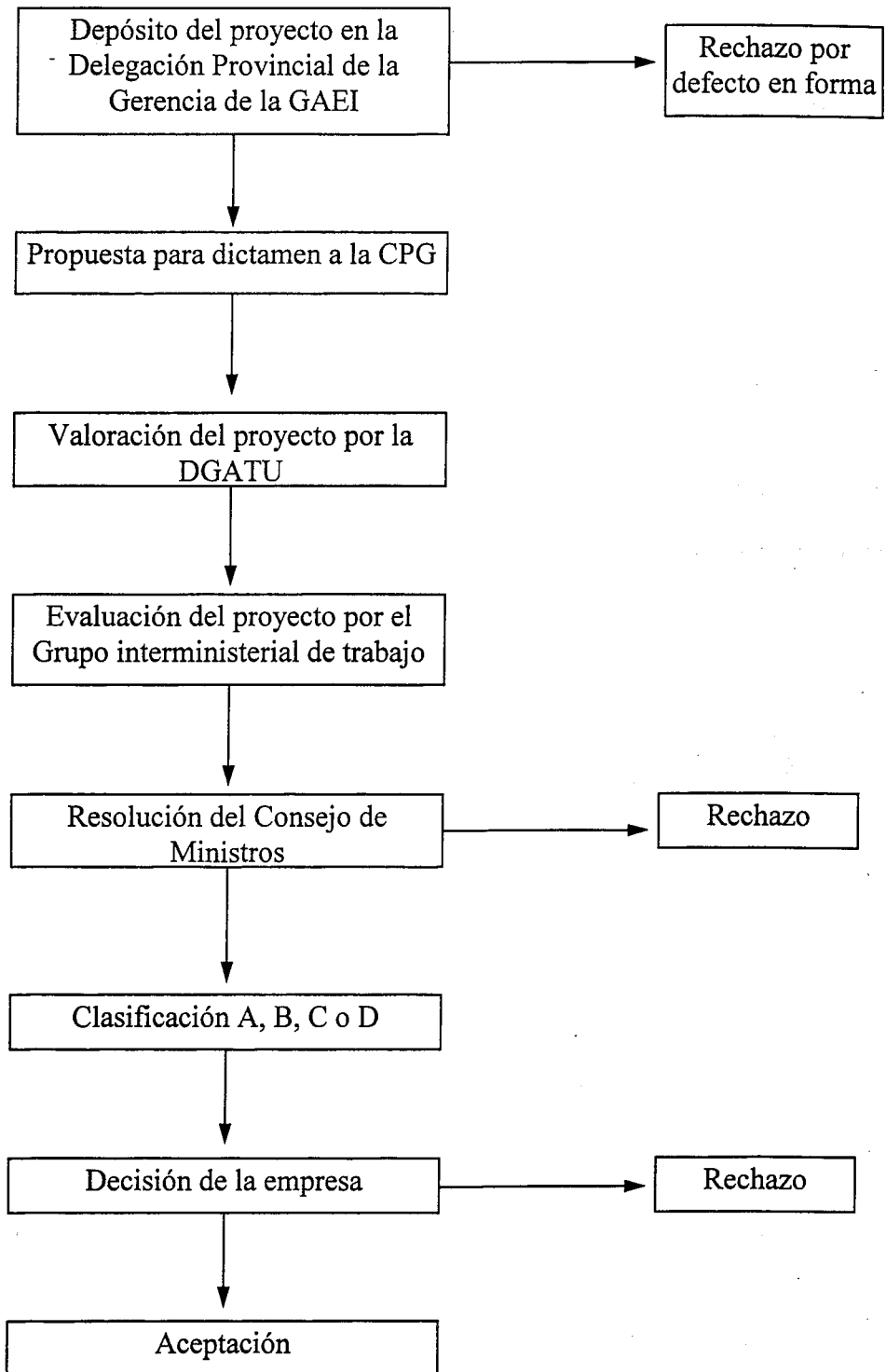
<sup>76</sup> Comisión Provincial de Servicios Técnicos hasta 1977.

<sup>77</sup> Que primero había sido la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente y, posteriormente, la Dirección General de Ordenación y Acción Territorial.

- 6° Una vez obtenida la valoración del proyecto era elevada al Consejo de Ministros que resolvía con carácter discrecional.
- 7° El MOPU dictaba la oportuna Orden de resolución en cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Ministros o la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.
- 8° La DGATU a través de la Delegaciones Provinciales de la Gerencia notificaban a cada una de las empresas beneficiarias la resolución individual, es decir, la clasificación obtenida por la empresa a la hora de acceder a los incentivos de la GAEIA. El interesado debía aceptar en el plazo de quince días, entendiéndose en caso contrario, que se desliga del correspondiente compromiso con la administración.

Este es el procedimiento de tramitación de expedientes seguido durante prácticamente todo el periodo de vigencia de las GAEI, y que recogemos en el gráfico 4.2. Si bien hay que señalar que en los tres años de vigencia de los Reales Decretos 2859/80 y 1464/81 estuvo funcionando un procedimiento que pretendía flexibilizar la resolución con una comunicación previa de los beneficios acordados por el MOPU y a partir de 1981 el Grupo interministerial (punto 5°). Si la empresa estaba de acuerdo con estos beneficios y los aceptaba se comprometía a iniciar todas las obras de instalación en un plazo no superior a seis meses. En caso de no estar de acuerdo, el interesado presentaba sus objeciones razonadas al Consejo de Ministros que debía decidir. Con este nuevo procedimiento la empresa conocía con antelación los beneficios de los que iba a disfrutar pero el proceso burocrático debía continuar hasta el punto 8°, lo que no significaba que accedería antes a los beneficios.

GRÁFICO 4.2  
SELECCIÓN DE PROYECTOS PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN  
LAS GAEI



ANEXO 4.2  
ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS SECTORES PREFERENTES  
PROVINCIALES, SEGÚN CNAE, Y ACTIVIDADES NO CLASIFICADAS  
DEL REAL DECRETO 1464/81 DE 19 DE JUNIO

- 012 Cultivo de hortalizas y frutas.
- 013 Cultivo de agrios.
- 019 Otras explotaciones agrícolas no clasificadas en otra parte según CNAE (exclusivamente cultivo de flores).
- 021 Explotación de ganado bovino (excepto bovino de leche).
- 022 Explotación de ganado ovino y caprino.
- 024 Avicultura.
- 029 Otras explotaciones ganaderas.
- 030 Servicios agrícolas y ganaderos.
- 040 Caza y repoblación cinegética.
- 051 Silvicultura y servicios forestales.
- 052 Explotación forestal.
- 061 Pesca y piscicultura de mar.
- 062 Pesca y piscicultura en agua dulce.
- 111 Extracción, y aglomeración de hulla.
- 112 Extracción, preparación y aglomeración de antracita.
- 113 Extracción, preparación y aglomeración de lignito.
- 114 Coquerías.
- 140 Extracción y transformación de minerales radioactivos .
- 211 Extracción y preparación de mineral de hierro.
- 212 Extracción y preparación de minerales metálicos no férreos.
- 221 Siderurgia.
- 222 Fabricación de tubos de acero.
- 223 Trefilado, estirado, perfilado, laminado en frío del acero .
- 224 Producción y primera transformación de metales no férreos.
- 231 Extracción de materiales de construcción.
- 231.1 Extracción de sustancias arcillosas.
- 231.2 Extracción de rocas y pizarras para la construcción.
- 232 Extracción de sales potásicas, fosfatos y nitratos.
- 233 Extracción de sal común.
- 234 Extracción de piritas y azufre.
- 239 Extracción de otros minerales no metálicos ni energéticos: turberas.
- 243 Fabricación de materiales de construcción en hormigón, cemento, yeso, escayola y otros.
- 244 Industrias de la piedra natural.
- 245 Fabricación de abrasivos.
- 246 Industria del vidrio.
- 247 Fabricación de productos cerámicos.
- 251 Fabricación de productos químicos básicos (excepto productos farmacéuticos de base).

252 Fabricación de productos químicos destinados principalmente a la agricultura.  
253 Fabricación de productos químicos destinados principalmente a la industria.  
254 Fabricación de productos farmacéuticos.  
254.1 Fabricación de productos farmacéuticos de base.  
255 Fabricación de otros productos químicos destinados principalmente al consumo final.  
311 Fundiciones.  
312 Forja, estampado, embutición, troquelado, corte y repulsado .  
313 Tratamiento y recubrimiento de los metales.  
314 Fabricación de productos metálicos estructurales.  
315 Construcción de grandes depósitos y calderería gruesa.  
316 Fabricación de herramientas y artículos acabados en metales, con exclusión de material eléctrico.  
321 Construcción de m quinas agrícolas y tractores agrícolas.  
321.1 Construcción de máquinas agrícolas.  
322 Construcción de m quinas para trabajar los metales, la madera y el corcho; útiles, equipos y repuestos para m quinas.  
323 Construcción de máquinas para industrias textil, del cuero, calzado y vestido.  
324 Construcción de máquinas y aparatos para las industrias alimenticias, químicas, del plástico y del caucho.  
324.1 Construcción de máquinas para las industrias alimenticias, de bebidas y del tabaco.  
325 Construcción de máquinas y equipo para minería, construcción y obras públicas, siderurgia y fundición y de elevación y manipulación.  
325.1 Construcción de m quinas y equipo para minería, construcción v obras públicas.  
325.2 Construcción de m quinas y equipo para las industrias de productos minerales no metálicos.  
325.3 Construcción de m quinas y equipo para la siderúrgica y fundición.  
325.4 Construcción de maquinaria de elevación y manipulación.  
326 Fabricación de órganos de transmisión.  
329 Construcción de otras maquinas y equipo mecánico.  
330 Construcción de m quinas de oficina y ordenadores (incluida su instalación).  
341 Fabricación de hilos y cables eléctricos.  
342 Fabricación de material eléctrico de utilización y equipamiento.  
344 Fabricación de contadores y aparatos de medida, control y verificación eléctricos.  
346 Fabricación de lámparas y material de alumbrado.  
351 Fabricación de aparatos y equipo de telecomunicación .  
352 Fabricación de aparatos y equipo electromédico y de uso profesional y científico.  
353 Fabricación de aparatos y equipo electrónico de señalización, control y programación.  
354 Fabricación de componentes electrónicos y circuitos integrados.

355 Fabricación de aparatos receptores, de registro y reproducción de sonido e imagen. Grabación de discos y cintas magnéticas.

355.1 Fabricación de receptores de radio y televisión y aparatos de registro y reproducción de sonido e imagen.

361 Construcción y montaje de vehículos automóviles y sus motores.

362 Construcción de carrocerías, remolques y volquetes.

363 Fabricación de equipo, accesorios y piezas de repuesto para vehículos automóviles.

411 Fabricación de aceite de oliva.

412 Fabricación de aceites y grasas, vegetales y animales (excepto aceite de oliva).

413 Sacrificio de ganado, preparación y conservas de carne.

414 Industrias lácteas.

415 Fabricación de jugos y conservas vegetales.

416 Fabricación de conservas de pescado y otros productos marinos.

417 Fabricación de productos de molinería.

418 Fabricación de pastas alimenticias y productos amiláceos.

419 Industrias del pan, bollería, pastelería y galletas.

419.2 Industrias de la bollería, pastelería y galletas.

420 Industria del azúcar.

421 Industria del cacao, chocolate y productos de confitería.

421.2 Elaboración de productos de confitería.

423 Elaboración de productos alimenticios diversos.

424 Industrias de alcoholes etílicos de fermentación.

425 Industria vinícola.

427 Fabricación de cerveza y malta cervecera.

428 Industria de las aguas minerales, aguas gaseosas y otras bebidas analcohólicas.

428.1 Preparación y envasado de aguas minerales naturales.

429 Industria del tabaco.

431 Industria del algodón y sus mezclas.

432 Industria de la lana y sus mezclas.

435 Fabricación de géneros de punto.

436 Acabado de textiles.

437 Fabricación de alfombras y tapices y de tejidos impregnados.

441 Curtición y acabado de cuero y pieles.

442 Fabricación de artículos de cuero y similares.

451 Fabricación en serie del calzado (excepto el de caucho y madera).

452 Fabricación de calzado de artesanía y a medida (incluido el calzado ortopédico).

453 Confección en serie de prendas de vestir y complementos del vestido.

454 Confección a medida de prendas de vestir y complementos del vestido.

455 Confección de otros artículos con materias textiles.

456 Industria de la peletería.

461 Aserrado y preparación industrial de la madera (aserrado, cepillado, pulido y lavado, etc.).

- 462 Fabricación de productos semielaborados de madera (chapas, tableros, maderas mejoradas, etc.).
- 463 Fabricación en serie de piezas de carpintería, parquet y estructuras de madera para la construcción.
- 464 Fabricación de envases y embalajes de madera.
- 465 Fabricación de objetos diversos de madera (excepto muebles).
- 466 Fabricación de productos de corcho.
- 467 Fabricación de artículos de junco y caña, cestería, brochas, cepillos, etc.
- 468 Industria del mueble de madera.
- 473 Transformación del papel y cartón.
- 474 Artes gráficas y actividades anexas.
- 481 Transformación del caucho.
- 482 Transformación de materias plásticas.
- 661 Hoteles y moteles, pensiones, hostales, con restaurante.
- 662 Hoteles y moteles, pensiones, hostales, sin restaurante.
- 663 Apartamentos amueblados para turistas.
- 968 Instalaciones y organismos deportivos.

#### OTRAS ACTIVIDADES NO CLASIFICADAS

- A. Centrales hortofrutícolas.
- B. Producción de semillas selectas.
- C. Extracción de proteínas vegetales.
- D. Producción, secado y destilado de plantas aromáticas y medicinales.
- E. Secado de cereales.
- F. Secado de tabaco y pimiento.
- G. Aprovechamiento de productos hortofrutícolas.
- H. Extractora de aceite de orujo y perfeccionamiento de almazaras.
- I. Obtención y envasado de carbón vegetal.
- J. Manipulación de corcho en bruto.
- K. Manipulación de forrajes y granos de origen nacional.
- L. Manipulación y envasado de tubérculos y castañas.
- M. Construcción de equipos para aprovechamiento de la energía solar.
- N. Urbanización de suelo para usos industriales.



ANEXO 4.3  
MUNICIPIOS PREFERENTES DE LA GAEIA

<p>PROVINCIA DE ALMERÍA (10):</p> <p>Albox Huércal-Overa Cuevas de Almanzora Níjar Dalías Roquetas Olula Macael Almería Vélez-Rubio</p>	<p>PROVINCIA DE CÁDIZ (8):</p> <p>Arcos de la Frontera Olvera La Línea de la Concepción Puerto Real Ubrique Sanlúcar de Barrameda Jerez de la Frontera San Fernando</p>
<p>PROVINCIA DE CÓRDOBA (8):</p> <p>Pozoblanco Montilla Lucena Puente Genil Baena Cabra Rute Palma del Río</p>	<p>PROVINCIA DE GRANADA (10):</p> <p>Peligros Albolote Atarfe Motril Loja Guadix Purullena Baza Huéscar</p>
<p>PROVINCIA DE HUELVA (7):</p> <p>Palos de la Frontera La Palma del Condado Ayamonte Valverde del Camino Jabugo Almonte Hinojos</p>	<p>PROVINCIA DE JAÉN (9):</p> <p>Jaén Andújar Linares Úbeda Martos Bailén Menjíbar Villacarrillo Alcalá la Real</p>
<p>PROVINCIA DE MÁLAGA (7):</p> <p>Ronda Antequera Vélez Málaga Archidona Coín Mollina Alora</p>	<p>PROVINCIA DE SEVILLA (8):</p> <p>Osuna Écija Marchena Estepa Lebrija Morón de la Frontera Villanueva del Río y Minas Carmona</p>

FUENTE: Real Decreto 1464/81 de 19 de junio, Anexo I, por el que se convocaba concurso para beneficios en el GAEIA.

ANEXO 4.4  
SECTORES PREFERENTES POR PROVINCIA SEGÚN CNAE Y  
ACTIVIDADES NO CLASIFICADAS

Almería: CNAE.- 012 (excepto invernaderos de hortalizas), 013, 019 (floricultura y fruticultura), 022, 231,2 (mármol únicamente), 244 (mármol únicamente), 413, 414, 415, 451, 452, 453, 455, 661, 882, 883, 968. Otras actividades no clasificadas: A, B, D, M, N.

Cádiz: CNAE.- 022, 061, 062, 321,1, 322, 324,1, 325, 326, 329, 361, 362, 363, 413, 415, 416, 424, 425, 481. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, J, K, N.

Córdoba: CNAE.- 111, 112, 113, 311, 316, 330, 341, 342, 344, 346, 351, 352, 353, 354, 355, 413, 414, 415, 424, 425, 431, 435, 453, 454, 455, 441, 442. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, E, H, N.

Granada: CNAE.- 221, 231, 311, 312, 314, 316, 413, 414, 415 420 421 428 441 442, 453, 454, 455, 546, 468, 661, 662, 663, 968. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, D, E, N.

Huelva: CNAE.- 061, 062, 211, 221, 222, 223, 224, 233, 234, 251, 252, 253, 255, 311, 312, 330, 335 (toda la agrupación) 413, 415, 416, 424, 425. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, D, J, N.

Jaén: CNAE.- 212, 25 (toda la agrupación), 351, 352, 353, 354, 355, 361, 362, 363, 411, 412, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 427, 453, 455, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 481. Otras actividades no clasificadas: E, H, N.

Málaga: CNAE.- 012 (excepto invernaderos de hortalizas), 013, 019, 253, 255, 351, 352, 353, 354, 355, 413, 414, 415, 419,2, 421,1, 424, 425, 453, 455, 968. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, D, J, N.

Sevilla: CNAE.- 021 (excepto leche), 022. 029. 030. 062. 212. 234. 243. 246. 247. 253. 254, 255, 413, 414, 415, 410,1. Otras actividades no clasificadas: A, B, C, J, N.

FUENTE: Real Decreto 1464/1981 de 19 de junio, Anexo II, por el que se convocaba concurso en la GAEIA.

**CAPÍTULO 5**

**LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN EL  
DECENIO 1986-1996**



## 1. Introducción

La incorporación de España a la CEE en 1986 ha marcado desde entonces las directrices de la política económica española: una política de coordinación y de convergencia con las políticas del resto de Estados miembros que permitirá el acercamiento a los niveles de producción y bienestar europeos<sup>1</sup>.

La política regional no es una excepción a esta regla general. Como ha explicado Sáenz de Buruaga (1990, pp. 473-477), desde finales de la década de los setenta los responsables de la política regional en España realizaron esfuerzos por dismantelar los instrumentos territoriales del anterior Régimen, así como por diseñar nuevos instrumentos más racionales y compatibles con la política regional comunitaria. Todo esto cristalizó en la Ley de Incentivos Regionales de 1985, que no entró en vigor hasta 1987.

Paralelamente, se consolidaba el Estado de las Autonomías y se completaban las transferencias de competencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, lo que significaba que éstas podían diseñar sus propias políticas de desarrollo regional en función de las competencias transferidas. Los acontecimientos anteriores, unidos a la poca eficacia mostrada por los modelos aplicados hasta entonces (modelos de crecimiento neoclásicos y polos de crecimiento) para reducir las desigualdades regionales, motivaron un decidido impulso de la política regional con nuevos planteamientos teóricos en los instrumentos de desarrollo regional.

Nuestro objetivo en este capítulo es el estudio de las políticas regionales comunitaria, de la Administración Central y de la Junta de Andalucía en el ámbito del territorio andaluz.

En primer lugar, en el epígrafe 2, analizaremos las teorías y modelos que, a nuestro juicio, han tenido mayor influencia en el diseño de la política regional de

---

<sup>1</sup> Fuentes Quintana (1993, p. 63).

los últimos años. Para ello, iniciaremos esta sección con las investigaciones en la teoría del crecimiento económico, conocidas con el nombre de teoría del crecimiento endógeno, siendo las principales aportaciones las de Arrow (1962), Romer (1986 y 1990), Lucas (1988), Grossman y Helpman (1991a y 1994). A continuación, y dado el contexto actual de integración europea y de creación de la Unión Económica y Monetaria, resulta interesante el estudio de las teorías de comercio internacional y sus implicaciones sobre el desarrollo regional. En este punto repasaremos las teorías convencionales de comercio internacional y la teoría de las uniones aduaneras, ya que, dada la relativa inmovilidad de los factores productivos en la realidad, hubo de recurrirse a la movilidad de las mercancías como factor explicativo del crecimiento regional. Recogemos también las aportaciones más recientes en comercio internacional con el modelo centro-periferia de Krugman (1992). Por último, analizaremos la aplicación de las teorías y modelos anteriores a nivel local o microrregión. En esta línea, la teoría del desarrollo local pretende impulsar el desarrollo en ámbitos territoriales inferiores a la región sobre la misma base estratégica del potencial endógeno de los modelos anteriores.

En segundo lugar, en el epígrafe 3, tras mostrar una visión general del contexto comunitario en el que debe encuadrarse la política regional en Andalucía desde la incorporación de España a la CEE, analizaremos la política regional de la UE y sus principales instrumentos, la política regional de la Administración Central, y la política regional de la Junta de Andalucía. En esta sección, además de describir los diferentes instrumentos, nos centraremos en sus planteamientos estratégicos y en la coordinación necesaria entre ellos.

Finalmente, en el epígrafe 4, analizaremos los resultados de las diferentes actuaciones de política regional llevadas a cabo en Andalucía desde 1986, y haremos una valoración de esos resultados en función de los objetivos planteados.

## 2. Nuevos modelos de crecimiento económico regional

Las economías occidentales han experimentado un profundo cambio en las últimas décadas en aspectos tales como la internacionalización, la incorporación de nuevas tecnologías a la producción, la reorganización de los sistemas empresariales, la terciarización de la estructura productiva, y el reforzamiento del papel de las ciudades y grandes centros urbanos en el desarrollo espacial. En el contexto de la Unión Europea hay que tener en cuenta además la creación del Mercado Único y de la Unión Económica y Monetaria de Europa.

Paradójicamente, en este contexto de mayor internacionalización y globalización en el que nos encontramos inmersos, las políticas nacionales han visto como se reducían sus márgenes de maniobra, concediendo mayor protagonismo a las economías regionales con políticas activas que incidan directamente en la competitividad de los territorios. Este creciente interés por la economía regional se explica en el caso europeo por la mayor integración económica y social hacia la que nos dirigimos, donde no habrá países sino regiones y, especialmente, por los avances más recientes en diferentes campos teóricos<sup>2</sup>. Así, durante la década de los ochenta y noventa han aparecido nuevos modelos en la teoría del crecimiento económico (modelos de crecimiento endógeno), capaces de explicar el comportamiento observado en diferentes espacios económicos y que, a su vez, han dado lugar a la aparición de numerosos trabajos, utilizando grandes bases de datos internacionales y regionales<sup>3</sup>.

De igual modo, la teoría del comercio internacional a partir de la década de los setenta se ha planteado en condiciones de competencia imperfecta, de forma que, ha ido evolucionando hacia el análisis de la localización espacial de la actividad productiva.

---

<sup>2</sup> Bajo Rubio (1996, p. 11).

<sup>3</sup> Las bases de datos internacionales de Summers y Heston (1988 y 1991) han sido muy utilizadas. En la Unión Europea, EUROSTAT elabora series de las principales variables económicas y demográficas, y en España, además de la serie más larga realizada por el BBV (Renta Nacional de España y su distribución provincial), existen otras publicaciones como se recoge en Pérez *et al.* (1996, pp. 475-486).

La política regional se plantea ahora en otros términos, debido a que las condiciones económicas requieren unas políticas de ajuste muy duras a nivel sectorial y agregado<sup>4</sup>, y a que las acciones regionales emprendidas en etapas anteriores no han conducido a los resultados esperados. La eficacia de la política regional se mide más por su capacidad para maximizar la producción regional, aumentar el empleo y la productividad regional, que por la reducción de las desigualdades en el nivel de vida entre regiones. Es decir, la política regional actual pone un mayor énfasis en criterios de eficiencia y competitividad. Así, como ha señalado Cappellin (1988, p. 23), del enfoque *top-down*, se ha pasado a la aproximación *botton-up*, en la que el producto y los ingresos nacionales se obtienen como la agregación de los regionales<sup>5</sup>. Actualmente el desarrollo regional se plantea, fundamentalmente, por el lado de la oferta o de la diferente capacidad productiva de las regiones, y sobre la idea de un crecimiento regional creativo e innovador que parte del análisis y explotación del potencial de desarrollo propio de cada región y que confía en la utilización eficiente y creativa de los recursos de su entorno como vía para reducir las disparidades regionales, conocido como desarrollo del potencial endógeno<sup>6</sup>.

El desarrollo del potencial endógeno, en su sentido más amplio, engloba los factores que pueden contribuir al desarrollo regional, como los recursos

---

<sup>4</sup> Hay que tener en cuenta que a las regiones menos desarrolladas, objeto de atención hasta entonces, se unían las regiones tradicionalmente más dinámicas con graves problemas de reconversión en algunos sectores industriales en crisis.

<sup>5</sup> Este cambio de enfoque de *top-down* hacia el enfoque *botton-up*, ha sido defendido en España por Sáenz de Buruaga (1981, pp. 767-773) que afirmaba que en el nuevo marco del Estado de las Autonomías, la planificación a escala nacional debía presuponer la existencia de previsiones planificadoras en las Comunidades Autónomas, tal y como señala la Constitución española en su artículo 131.2, lo que significa una clara apuesta por el enfoque *botton-up*. *Vid.* la clara explicación aportada por Sáenz de Buruaga (1981, p. 772).

<sup>6</sup> Al revisar la literatura de la década de los ochenta y noventa, se observa una gran confusión no solo semántica sino también de léxico. Como ha explicado Cuadrado Roura (1988b, pp. 80-82), para referirse a nuevas propuestas de crecimiento industrial se utilizaban diferentes términos como: desarrollo espontáneo, crecimiento industrial difuso, autodesarrollo, desarrollo autoconcentrado, etc. No es menor la confusión existente en torno al concepto de desarrollo endógeno, que ha sido utilizado como referencia a propuestas de política regional diferentes (*vid.* Márquez Guerrero, 1997, pp. 74-81). En nuestra opinión, lo más acertado es hablar de teoría del crecimiento endógeno, desarrollo local y estrategia de desarrollo del potencial endógeno. Lo que sucede es que en muchas ocasiones se les denomina indistintamente desarrollo endógeno, conduciendo a error.



materiales y los que ofrece el entorno, las infraestructuras, las estructuras urbanas, el capital físico, el capital humano, y el potencial de innovación<sup>7</sup>. Sin embargo, en el momento actual, con una mayor competencia internacional, el potencial endógeno se refiere, fundamentalmente, a la capacidad de adaptación de una sociedad a las exigencias del progreso técnico<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta las aportaciones teóricas más importantes de finales de los ochenta y de la década actual, la estrategia de desarrollo del potencial endógeno se centra en la promoción de aquellos elementos que se han revelado como los motores del crecimiento en los modelos económicos más recientes y, que además, contribuyen a la disminución de las disparidades interregionales: I+D e innovación, y capital humano.

A estos elementos habría que añadir la infraestructura como complemento necesario para el desarrollo regional aunque no suficiente<sup>9</sup>, y máxime recientemente en la política regional de la UE donde ha tomado una gran importancia como factor clave en la activación del potencial del desarrollo propio en un ámbito espacial (local, regional), así como en la difusión de los procesos de desarrollo hacia otros ámbitos territoriales<sup>10</sup>. Pérez Touriño (1995) ha explicado los efectos económicos de las infraestructuras en el marco de la Unión Europea. Por el lado de la demanda, producen efectos inmediatos derivados de su construcción que favorecen la convergencia regional al afectar positivamente al empleo y al valor añadido de un importante conjunto de sectores de actividades económicas a través de los correspondientes multiplicadores (técnica *input-output*). Por el lado de la oferta, las infraestructuras se constituyen en *inputs* en los procesos productivos empresariales reduciendo costes y contribuyendo a generar un entorno favorable a la actividad de los demás *inputs*.

---

<sup>7</sup> Wadley (1988, pp. 99-100).

<sup>8</sup> En este mismo sentido *vid.* Romero Rodríguez (1987).

<sup>9</sup> Biehl (1988, pp. 293-310).

<sup>10</sup> Pérez Touriño (1995).

En este sentido, Aschauer (1989) consideraba las infraestructuras básicas (transporte, energía y agua) un *input* en la función de producción tipo Cobb-Douglas, además del trabajo y capital, estableciendo una correlación positiva entre el gasto en infraestructuras y la productividad total de los factores y la tasa de crecimiento económico. Posteriormente, Munnell (1990 y 1992) llegaba a las mismas conclusiones, demostrando también que el nivel de desagregación geográfica influye en el resultado. De modo que, a mayor nivel de desagregación (del nivel federal a estado) menor elasticidad del producto con respecto a las infraestructuras, como consecuencia de la pérdida de los efectos desbordamiento que el capital público de un estado tiene sobre la productividad del sector privado de otros estados, especialmente en los colindantes. En España se han realizado diversos trabajos en esta misma línea con resultados no coincidentes. Los trabajos de Bajo y Sosvilla (1993), Mas *et al.* (1994a) y Argimón *et al.* (1994) confirman la existencia de una influencia positiva de la dotación de infraestructuras en la productividad del sector privado; mientras que Raymond (1992) establecía una relación negativa entre el crecimiento del gasto público y el de la producción, y en el trabajo de Dolado *et al.* (1994) no existe una influencia significativa de las infraestructuras públicas en el crecimiento regional<sup>11</sup>.

En definitiva, la opinión más extendida es que una adecuada dotación de infraestructuras eleva el nivel de vida de los ciudadanos cumpliendo una función redistributiva y, a la vez, aumenta la eficiencia del sistema productivo al estimular la inversión privada y mejorar la competitividad de la economía.

### 2.1. *La teoría del crecimiento endógeno*

La llamada teoría del crecimiento endógeno agrupa una serie de trabajos teóricos y empíricos aparecidos principalmente en la década de los ochenta, y se ha ido nutriendo de aportaciones posteriores de los noventa. Como modelos de

---

<sup>11</sup> Un resumen sobre los distintos tipos de modelos utilizados para la estimación de los efectos del capital público sobre el crecimiento económico puede encontrarse en Draper y Herce (1994), y en Sánchez Maldonado y Ávila Cano (1997).

crecimiento económico, su objetivo es el estudio del comportamiento de la economía como un todo, analizando como influyen las decisiones del sector público y privado en la tasa de crecimiento económico de un país, y cuales son las causas de que estas tasas varíen de un país a otro o entre regiones. Los modelos de crecimiento endógeno comparten con los modelos de crecimiento neoclásico el papel central del ahorro y la atención que prestan al análisis de las decisiones individuales de inversión que sustentan el proceso de acumulación de factores, pero se diferencian de ellos, enfatizando en la idea de que el crecimiento económico es el resultado endógeno de un determinado sistema económico, y no el resultado de fuerzas que le afectan desde fuera<sup>12</sup>.

El origen de los modelos de crecimiento endógeno puede situarse en el trabajo de Solow (1957)<sup>13</sup>, donde se ponía de manifiesto que el producto por trabajador en los países industrializados había crecido mucho más de lo que podía explicarse bajo los supuestos de la teoría neoclásica, llamándose desde entonces a esta diferencia el “residuo de Solow”<sup>14</sup>. Este residuo ha sido interpretado por un grupo de autores como evidencia de la importancia del progreso tecnológico como fuerza impulsora del desarrollo económico, por tanto, el progreso tecnológico no puede ser el resultado de un proceso automático y exógeno, sino que tiene que ser considerado endógeno como resultado de la acumulación de un tipo especial de capital<sup>15</sup>. Así, partiendo de la típica función de producción utilizada en los modelos de crecimiento neoclásico  $Y=AK^{\alpha}L^{\beta}$ , donde Y es el *output*, K es el capital, L es el trabajo, y A representa el estado de la tecnología, los autores

---

<sup>12</sup> Romer (1994, p. 3).

<sup>13</sup> Martín Rodríguez (1998a).

<sup>14</sup> Concretamente, Solow (1957), para los Estados Unidos y sobre una serie temporal de datos para el periodo 1909-1949 (*output* por unidad de trabajo, capital por unidad de trabajo, y participación del capital), concluyó que en dicho periodo se había doblado el *output* por unidad de trabajo, siendo atribuible el 87,5 por 100 de dicho incremento al cambio tecnológico, y el 12,5 por 100 restante al aumento en el uso del capital. Otros trabajos como Abramovitz (1956) y, posteriormente, Kendrick (1973) confirmaban las conclusiones de Solow (1957), señalando que un elevado porcentaje del crecimiento económico de los Estados Unidos se debía al aumento de la productividad o eficiencia de los factores productivos, más que al aumento en su cantidad.

<sup>15</sup> De la Fuente (1994, p. 213).

defensores del progreso tecnológico endógeno afirman que los aumentos en  $A$  no miden todo el cambio tecnológico que incide en la expansión del *output*, ya que, las mejoras tecnológicas hacen aumentar la productividad del capital y, por tanto, inducen nuevas inversiones, que a su vez tendrán algún estímulo sobre el *output*. Es decir, se produce un efecto dentro del propio proceso que facilita el crecimiento económico.

Nuestro propósito es recoger las principales aportaciones que intentan explicar a qué es debido el cambio tecnológico. En el modelo *learning by doing* de Arrow (1962) el cambio tecnológico es debido a la experiencia. Romer (1986) daba un paso adelante planteando el nivel de conocimientos como un *input* de la función de producción con productividad marginal creciente, justificándose así la existencia de rendimientos crecientes de escala a largo plazo, y siendo el primero en construir un modelo con efectos externos. Lucas (1988), con su teoría del capital humano, le atribuía a éste el papel de motor del crecimiento económico y elaboró dos modelos (uno con implicaciones de crecimiento económico, y el otro como respuesta a los modelos de comercio internacional donde las ventajas comparativas de un país vienen determinadas por sus dotaciones de capital humano), con los que intentaba explicar la divergencia en el nivel de ingreso per cápita y tasas de crecimiento económico existente en el mundo real. Romer (1990) avanzaba en la explicación del cambio tecnológico endógeno y, además del capital humano, identificaba la inversión en I+D como el motor del crecimiento económico, perfilando de este modo las líneas de investigación por las que han discurrido las aportaciones más recientes: la teoría de la innovación endógena (Grossman y Helpman, 1994) y las teorías del ciclo vital del producto (Krugman 1979a, Dollar 1986, Jessen y Thursby 1986, Grossman y Helpman 1991a).

Como comprobaremos, la teoría del crecimiento endógeno, al considerar la existencia de efectos externos con rendimientos crecientes de escala, ha ido evolucionando desde modelos basados en competencia perfecta a modelos de competencia imperfecta.

### 2.1.1. El modelo *learning by doing* de Arrow (1962)

El trabajo de Arrow (1962), con su concepto de *learning by doing*, fue uno de los primeros intentos de introducir el progreso tecnológico endógeno en los modelos de crecimiento. Posteriormente, Levhari (1966) y Sheshinski (1967) han generalizado y extendido sus aportaciones pero sin desviarse de sus conclusiones generales.

Para Arrow los aumentos en el ingreso per cápita no pueden ser explicados simplemente por aumentos en la ratio capital/trabajo como creía Solow; a pesar de ello, partía de la función de producción de los modelos neoclásicos, función que es expresión del conocimiento tecnológico. En los modelos neoclásicos este conocimiento es una variable exógena, determinada fuera del modelo, mientras que Arrow le dio el tratamiento de variable endógena, es decir, determinada en el modelo: “Me gustaría sugerir aquí una teoría endógena de cambios en el conocimiento que sirviera de base para los cambios intertemporales e internacionales en las funciones de producción”<sup>16</sup>.

El conocimiento se adquiere mediante un proceso de aprendizaje (*learning*), proceso que según las aportaciones de psicólogos, es el producto de la experiencia y suele estar asociado con la repetición de la misma situación o problema. De hecho, el papel de la experiencia en el aumento de la productividad no ha pasado desapercibido, como lo pone de manifiesto los estudios realizados por ingenieros aeronáuticos en los que se constata que el número de horas/hombres empleados en la producción de aviones es una función decreciente del número total de aviones del mismo tipo previamente producidos<sup>17</sup>. Otros autores, como Verdoorn (1956), han llevado esta idea a la función de producción nacional y, bajo el supuesto de que la producción crece exponencialmente, la producción actual es proporcional a la producción acumulada, siendo ésta la variable utilizada para explicar la productividad laboral. Para Arrow (1962) los

---

<sup>16</sup> Arrow (1962, p. 155).

cambios tecnológicos, en general, pueden ser atribuidos a la experiencia, de forma que, el objetivo de su trabajo es formular con mayor precisión hipótesis e implicaciones económicas.

Centrándonos en el modelo, planteaba como hipótesis las siguientes: no es posible la sustitución capital/trabajo, los beneficios son el resultado del cambio tecnológico, en un sistema de libre mercado el nivel de inversión está por debajo del óptimo, la inversión neta y el *stock* de capital son conceptos subordinados frente a la inversión bruta que toma un papel principal. La primera cuestión que se planteaba era la elección de la variable que representara la “experiencia”. Como ya se ha indicado, en la literatura económica existente hasta el momento en que Arrow publicó su trabajo, se utilizaba la producción acumulada como indicador de la experiencia. Pero si el nivel de producción permaneciera constante, la experiencia aparecería constante y el aprendizaje que tendría lugar sería una aproximación gradual al comportamiento de equilibrio. Sin embargo, Arrow consideraba la inversión bruta acumulada (producción acumulada de bienes de capital) como un indicador de la experiencia, ya que, “cada nueva máquina producida y puesta en funcionamiento es capaz de cambiar el entorno en el que la producción tiene lugar (en el que desarrolla su actividad), por lo que el aprendizaje tiene lugar con continuos nuevos estímulos”<sup>18</sup>. De este modo, apuntaba la posibilidad de un aprendizaje continuo en el sentido de un incremento en la productividad.

En segundo lugar, debía decidir el lugar en el que incorporar el aprendizaje a las condiciones de producción. Para ello siguió los modelos de Johansen (1959) y Solow (1960), en los que el cambio tecnológico es completamente incorporado en los nuevos bienes de capital. En cualquier momento, los nuevos bienes de capital recogen el conocimiento disponible, pero una vez producidos su eficiencia productiva no puede ser alterada con posteriores aprendizajes. Para simplificar,

---

<sup>17</sup> Wright, T.P. (1936): “Factors Affecting the Cost of Airplanes”, *Journal of the Aeronautical Sciences*, 3, pp. 122-128.

<sup>18</sup> Arrow (1988, p. 157).

Arrow suponía que el proceso de producción asociado con cualquier nuevo bien de capital está caracterizado por coeficientes fijos, de modo que, se utiliza una cantidad fija del factor trabajo para obtener una cantidad fija de *output*. Asimismo, consideraba que los nuevos bienes de capital son mejores que los antiguos, en el sentido de que si comparamos una unidad de bienes de capital producida en el momento  $t_1$  con otra producida en  $t_2$ , siendo  $t_2 > t_1$ , la primera requiere la cooperación de al menos más factor trabajo que la segunda, y no produce más *output*, por tanto, un bien de capital nuevo será siempre utilizado preferentemente a uno antiguo.

Bajo los supuestos anteriores, se denomina “número de serie G” a una unidad de bien de capital producido cuando la inversión bruta acumulada es G. Otras magnitudes del modelo son:

- $\lambda(G)$  cantidad del factor trabajo utilizado en la producción con un bien de capital número de serie G.
- $\gamma(G)$  capacidad productiva de un bien de capital número de serie G.
- $x$  es el *output* total.
- $L$  es la fuerza laboral total utilizada.

Se supone que  $\lambda(G)$  es una función no creciente mientras que  $\gamma(G)$  es no decreciente. Teniendo en cuenta los precios de los factores productivos, siempre se pagará más por utilizar bienes de capital de un número de serie más alto que de uno más bajo. Si se asume que los bienes de capital tienen un periodo de vida fijo  $T_0$ , éstos desaparecen en el mismo orden de sus números de serie. Por lo que en cualquier momento los bienes de capital en uso (inversión bruta acumulada actual) serán todos aquellos con números de serie comprendidos entre  $G'$  y  $G$ . Por tanto, el *output* total o función de producción vendrá dada por:

$$x = \int_{G'}^G \gamma(G) dG \quad (1)$$

De igual modo, la cantidad total de trabajo utilizado en cualquier momento será:

$$L = \int_{G'}^G \lambda(G) dG \quad (2)$$

donde  $x$ ,  $L$ ,  $G$  y  $G'$  son funciones del tiempo  $t$ . Concretamente,  $G(t)$  sería la inversión acumulada en el momento  $t$ . El supuesto sobre el periodo de vida fijo  $T_0$  de los bienes de capital implica que  $G'(t) \geq G(t - T_0)$ .

Llegados a este punto del análisis, Arrow consideraba tres situaciones distintas:

a) La primera situación vendría definida por un contexto de crecimiento económico donde se puede asumir la existencia de pleno empleo. El factor trabajo es función del tiempo y se puede suponer también que es el trabajo empleado, de modo que es función dada  $L(t)$ .  $G'$  se puede obtener a partir de la ecuación (2), y sustituyendo en (1) se puede expresar  $x$  como una función de  $L$  y  $G$ , de forma análoga a una función de producción típica. Definiendo las integrales indefinidas:  $\Lambda(G) = \int \lambda(G) dG$ ,  $\Gamma(G) = \int \gamma(G) dG$ , al ser  $\lambda(G)$  y  $\gamma(G)$  positivas,  $\Lambda(G)$  y  $\Gamma(G)$  serán estrictamente crecientes y tendrán inversas, por lo que las ecuaciones (1) y (2) pueden escribirse:

$$x = \Gamma(G) - \Gamma(G') \quad (1')$$

$$L = \Lambda(G) - \Lambda(G') \quad (2')$$

Despejando  $G'$  de (2')

$$G' = \Lambda^{-1} [\Lambda(G) - L] \quad (5)$$

Sustituyendo (2') en (1')

$$x = \Gamma(G) - \Gamma \{ \Lambda^{-1} [\Lambda(G) - L] \} \quad (6)$$

la ecuación (6) es siempre válida, pero bajo el supuesto de pleno empleo se puede considerar  $L$  como la fuerza laboral disponible.

b) La segunda situación sería la de depresión económica, en la que la demanda del producto es un factor limitativo. Entonces  $x$  se toma como dada;  $G'$  puede ser derivada a partir de (1) o (1'), y la cantidad de factor  $L$  o empleo a



partir de (2) o (2'). Si esta L es menor que la cantidad de trabajo disponible existirá desempleo keynesiano.

c) Por último, la tercera posibilidad, que como en el primer caso podría ser apropiada para un análisis de crecimiento, es que la solución (5) con L como cantidad de trabajo no satisfaga la ecuación (3). En este caso existiría una escasez de capital debido a la depreciación. De nuevo habría desempleo, pero en este caso debido a las discrepancias estructurales más que a deficiencias por el lado de la demanda.

Según los planteamientos de Arrow, en cualquier caso, excepto por accidente, existiría o desempleo de trabajo o de capital, y en caso de deficiencias de demanda habría ambos. Mientras que en los modelos neoclásicos, al suponer la sustitución entre trabajo y capital para cada número de serie de bienes de capital, se alcanzaría el pleno empleo de los dos factores. La retirada de uso de los bienes de capital se justificaría por obsolescencia (todos aquellos bienes de capital con números de serie inferiores a G').

Centrándose en un caso concreto, Arrow (1962, pp. 159-160) analizaba la situación especial en que la ratio capital/producto fuera constante, mientras que la ratio trabajo/producto fuera decreciente. Por tanto:

$$\gamma(G) = a \tag{7}$$

siendo a una constante, mientras que  $\gamma(G)$  es una función decreciente de G. Concretamente, Arrow le asignaba la misma forma que le asignó Wright (1936)<sup>19</sup> en la construcción de aviones.

$$\lambda(G) = bG^{-n} \quad \text{donde } n > 0 \tag{8}$$

Entonces:

$$\Gamma(G) = aG; \quad \Lambda(G) = cG^{1-n}; \quad \text{donde } c = b / (1 - n) \text{ para } n \neq 1$$

---

<sup>19</sup> Wright, T.P. (1936): "Factors Affecting the Cost of Airplanes", *Journal of the Aeronautical Sciences*, 3, pp. 122-128.

Así, la ecuación (6) puede expresarse de la siguiente forma:

$$x = aG \left[ 1 - \left( 1 - \frac{L}{cG^{1-n}} \right)^{1/(1-n)} \right] \text{ si } n \neq 1 \quad (9)$$

la ecuación (9) está siempre bien definida en un rango relevante a partir de (2'):

$$L = \Lambda(G) - \Lambda(G') \leq \Lambda(G) = cG^{1-n}$$

cuando  $n = 1$ ;  $\Lambda(G) = b \log G$  (donde el logaritmo natural es conocido)

Por último:

$$x = aG(1 - e^{-L/b}) \quad \text{si } n = 1 \quad (10)$$

las ecuaciones (9) y (10) muestran rendimientos crecientes en las variables  $G$  y  $L$ . Así, si en la ecuación (10) aumenta  $G$  con  $L$  constante, aumenta  $x$  en la misma proporción; un aumento simultáneo en  $L$  aumentará más  $x$ .

En la ecuación (9) primero se supone que  $n < 1$ . Entonces un aumento proporcional en  $L$  y  $G$  aumentará  $L/G^{1-n}$  y, por tanto, aumentará la expresión en corchetes que va multiplicando a  $G$ . Lo mismo sucedería con  $n > 1$ . Hay que destacar que  $x$  aumenta más que proporcionalmente a la escala de los cambios en  $G$  y  $L$  en general, no solamente para los casos especiales definidos en (7) y (8).

En definitiva, esto permite afirmar que el hecho de que el conocimiento sea considerado un factor productivo que depende de los niveles pasados de inversión, hace inevitable los rendimientos crecientes a escala. Esto es así porque si se dobla la cantidad de factores productivos que se incorporan al proceso, debería doblarse el *output* en un entorno con nivel constante de conocimiento. Pero cuando el conocimiento varíe como consecuencia de un aumento en el *input* capital, automáticamente se producirán rendimientos crecientes de escala.

En el modelo de Arrow, la noción de rendimientos crecientes de escala es esencialmente externa a las empresas individuales, y proviene del nivel de

conocimiento existente, un conocimiento público al ser no rival y no excluyente<sup>20</sup>. Como señalaba Shaw (1992, p. 614), este es el aspecto más importante, al ser los rendimientos crecientes de escala externos a las empresas individuales siguiendo la tradición de Marshall (1920) y Young (1928), permite la existencia del equilibrio competitivo. Como el nivel de conocimiento existente es tratado como un bien público, sólo el trabajo y el capital son compensados monetariamente, con sus productividades marginales, lo que permite alcanzar el equilibrio. Es decir, como el conocimiento depende de los niveles pasados de inversión, cada empresa aprende de la actividad inversora de otras empresas, así como de su propio comportamiento inversor. La productividad de una determinada empresa es función creciente de la inversión bruta agregada de la industria, ya que, al aumentar el *stock* de capital a través de la inversión aumentará por sí solo el nivel de conocimientos de las empresas. Lo cual es compatible con la productividad marginal decreciente de los factores tangibles (trabajo y capital).

#### 2.1.2. El modelo de crecimiento endógeno a largo plazo de Romer (1986)

Un modelo muy cercano al modelo *learning by doing* de Arrow fue el desarrollado, años más tarde, por Romer (1986). En su trabajo, Romer proponía un modelo de crecimiento a largo plazo en el que, al igual que Arrow, consideraba el conocimiento como un *input* en la función de producción ofreciendo una explicación endógena al cambio tecnológico, es decir, un modelo de equilibrio competitivo con cambio tecnológico endógeno.

---

<sup>20</sup> Como es sabido dos son las características fundamentales de cualquier bien económico: el grado en el que es rival y el grado en el que es excluible. La rivalidad es un atributo puramente tecnológico, así, un bien rival tiene la característica de que su uso por una empresa o persona impide su uso por cualquier otra. El grado en el que un bien es excluible viene determinado tanto por la tecnología como por el sistema legal vigente. Un bien es excluible si su propietario puede evitar que otros lo usen. Los bienes económicos privados son rivales (cuando un consumidor se calza unos zapatos obtiene una utilidad de ellos que nadie puede obtener al mismo tiempo), y excluibles (un programa informático dotado de sistema de protección que impida su copia, o un sistema legal que prohíba su reproducción). Por el contrario los bienes públicos son no rivales y no excluibles.

Lo más novedoso de su análisis es que consideraba que “las tasas de crecimiento pueden aumentar a lo largo del tiempo, los efectos de pequeñas alteraciones pueden ser ampliadas por la acción de los agentes privados, y los países más desarrollados (grandes) siempre pueden crecer más rápidamente que los menos desarrollados (pequeños)”<sup>21</sup>. Frente a los modelos de crecimiento tradicionales<sup>22</sup> que postulaban la existencia de rendimientos decrecientes, con una tasa de rendimiento de la inversión y del crecimiento del ingreso per cápita que se comportaban como una función decreciente del nivel de capital per cápita. Además, en los modelos con dos sectores o en los de comercio internacional se esperaba la convergencia en la tasa de rendimiento de la inversión en capital y los salarios a lo largo del tiempo entre distintos países. Sin embargo, como él razonaba, si existiera la convergencia en precio de los factores y en la ratio capital/trabajo entre distintas economías a lo largo del tiempo, pronosticada por los modelos anteriores, significaría que las condiciones iniciales o alteraciones actuales no tienen efecto a largo plazo en el nivel de producción y de consumo. Por ejemplo, si en un país determinado se produjera de forma exógena una reducción en el *stock* de capital, este cambio fomentaría la elevación de los precios del capital y, por tanto, induciría a una compensación en el aumento de la inversión. En ausencia de cambio tecnológico, la producción per cápita convergería hacia un determinado valor sin registrar crecimiento per cápita. Pero todo este razonamiento se deriva directamente del supuesto de rendimientos decrecientes del capital en la producción per cápita.

En su modelo, en condiciones de equilibrio competitivo, la producción per cápita puede crecer sin límites, posibilitando tasas de crecimiento crecientes a lo largo del tiempo. La tasa de inversión y la tasa del rendimiento del capital más que disminuir, lo que hacen es aumentar con los incrementos del *stock* de capital, así,

---

<sup>21</sup> Romer (1986, p. 1002).

<sup>22</sup> En concreto se refería a los modelos propuestos por: Ramsey, F. P. (1928): “A Mathematical Theory of Saving”, *The Economic Journal*, 38, diciembre, pp. 543-559; Cass, D. (1965): “Optimum Grow in an Aggregative Model of Capital Accumulation”, *Review Economy Studies* 32,

el nivel de *output* per cápita de diferentes países no tiene por qué converger, ya que el crecimiento puede ser persistentemente más bajo en los países menos desarrollados incluso puede que no llegue a todos. En el apartado III de su trabajo aportaba evidencias empíricas como soporte de estas afirmaciones<sup>23</sup>. A partir del trabajo de Maddison (1979) donde se analizaba la evolución del PIB de los Estados Unidos desde 1800 hasta 1978, Romer calculó la tendencia de esa variable en ese periodo de tiempo, comprobando que efectivamente su comportamiento estaba influenciado por el ciclo económico, pero el PIB mostraba claramente una tendencia de crecimiento ininterrumpido a lo largo del tiempo.

Asimismo, recogía otra aportación posterior de Maddison (1982) en la que utilizando el PIB por hombre y hora como medida de la productividad, identificaba tres países que han sido líderes desde 1700: Holanda, Reino Unido y Estados Unidos. Los datos sugieren claramente que en esos tres países y durante los tres siglos analizados, la productividad ha registrado un comportamiento creciente y no decreciente<sup>24</sup>.

Para los países menos desarrollados realizar cualquier tipo de análisis es más difícil debido a la escasez de información estadística. Pese a esta dificultad, Reynolds (1983)<sup>25</sup> estableció su patrón de comportamiento con la existencia de un “*turning point*” a partir del cual un país comienza a mostrar una tendencia persistente ascendente en el ingreso per cápita. Este momento de transición y el siguiente paso hacia el crecimiento está fuertemente influenciado por las variaciones en la economía mundial. Pero a pesar de que todos los países menos

---

julio, pp. 233-240; y Koopmans, T.C. (1965): “On the Concept of Optimal Economic Growth”, en *The Economic Approach to Development Planning*, Amsterdam, Pontificia Academic Science.

<sup>23</sup> Romer (1986, pp. 1008-1013).

<sup>24</sup> Para contrastar esta información Romer (1986, pp. 1010-1011) aplicó dos test estadísticos: el estadístico  $\Pi$  que recoge la probabilidad de que para tasas de crecimiento de dos periodos consecutivos en un país, la última tasa sea mayor que la anterior; y el estadístico  $p$ -valor que recoge la probabilidad de que un valor observado de  $\Pi$  sea al menos tan elevado como el valor observado bajo la hipótesis nula de que la probabilidad verdadera sea 0,5. Los resultados de estos dos estadísticos muestrales confirmaron la postura de Romer, ya que el valor más bajo que alcanzó  $\Pi$  fue 0,58 y el más alto que alcanzó  $p$ -valor fue 0,25.

<sup>25</sup> En su trabajo Reynolds estudió la evolución del ingreso per cápita en una muestra de 41 países desde 1850 hasta 1980.

desarrollados se ven influenciados por la economía mundial, los efectos no son uniformes en todos ellos. Según Romer, dentro de ellos, los más avanzados se benefician más en los periodos de rápido crecimiento mundial, y se ven menos perjudicados durante la fase baja del ciclo económico. Esta afirmación se puede hacer extensiva a todos los países en general, con lo que se puede considerar que la tasa de crecimiento no solo es una función del calendario (en el sentido de que se ve influenciada por el ciclo económico), sino que es también una función del nivel de desarrollo. Estas ideas fueron refrendadas por Baumol (1985), quien concluía en su trabajo que cuando los países son agrupados en industrializados, intermedios, de planificación centralizada y menos desarrollados, existe una tendencia a la convergencia en el nivel de productividad pero dentro de cada grupo, y no de todos los países considerados en su conjunto. Además, solo en el grupo de los industrializados la tendencia a la convergencia es muy clara. Y es que Baumol (1985) sostenía que la convergencia observada entre los países industrializados es el resultado del proceso de transmisión de conocimientos que tiene lugar entre ellos, pero que no se extiende a los países menos desarrollados o a los de planificación centralizada.

En opinión de Romer, las observaciones de Baumol no se justifican por cambios tecnológicos exógenamente considerados o por diferencias entre los países analizados, por cuanto que las preferencias y la tecnología son estacionarias e idénticas; incluso la población puede ser considerada constante. La explicación es que en contraste con el capital físico que puede ser obtenido renunciando a la producción de una unidad más de *output*, el “nuevo conocimiento”<sup>26</sup> es el resultado de la investigación tecnológica que presenta rendimientos decrecientes. Es decir, dado un *stock* de conocimientos en un momento determinado, duplicando los recursos en investigación no se duplicará la cantidad de nuevo conocimiento producido. Además, la inversión en conocimiento va unido a la aparición de externalidades, de forma que, la creación de nuevos conocimientos

---

<sup>26</sup> Traducimos literalmente *new knowledge*.

por una empresa tendrá efectos externos positivos sobre las posibilidades de producción de otras empresas, debido a la dificultad de protección mostrada por las patentes<sup>27</sup>. En definitiva, el nuevo conocimiento al posibilitar la mejora de la situación de las empresas, permite un mayor crecimiento de la economía en su conjunto.

Con todo ello, el punto de partida básico de su modelo es que la función de producción de bienes de consumo, como función del *stock* de conocimientos y de otros *inputs*, presenta rendimientos crecientes. Es decir, el producto marginal del conocimiento puede ser creciente “en contraste con los modelos en que el capital mostraba una productividad marginal decreciente, el conocimiento crecerá sin límites; incluso si todos los otros *inputs* se mantienen constantes, no será óptimo detenerse en algún nivel o punto donde el conocimiento es constante y no se emprenden nuevas investigaciones”<sup>28</sup>.

Por tanto, en el modelo de Romer (1986) tres son los elementos claves: las externalidades, los rendimientos crecientes en la producción de *output*, y los rendimientos decrecientes en la producción de nuevos conocimientos (nuevas investigaciones)<sup>29</sup>. Combinando estos tres elementos construyó un modelo de crecimiento compatible con el equilibrio competitivo que exponemos a continuación<sup>30</sup>.

Los supuestos de partida del modelo de Romer (1986) son los siguientes:

1º Se consideran dos periodos de tiempo, 1 y 2.

---

<sup>27</sup> Son los efectos derrame o *spillover effects*.

<sup>28</sup> Romer (1986, 1003).

<sup>29</sup> Conviene tener clara la distinción realizada por Romer entre la inversión en nuevo conocimiento o nuevas investigaciones que presentan rendimientos de escala decrecientes, y el nivel de conocimientos existente en la economía que es considerado un *input* más en la función de producción y que tiene un producto marginal creciente.

<sup>30</sup> Para ser más exactos construyó dos modelos, uno más simple en el que analizaba dos periodos de tiempo, que es el que nosotros vamos a recoger, y otro en el que consideraba un horizonte de tiempo infinito. Obviamente las conclusiones obtenidas en ambos modelos son coincidentes.

- 2° Existen dos consumidores idénticos (S) con una función de utilidad diferenciable y cóncava  $U(c_1, c_2)$ , definida sobre el consumo de un único bien ( c ) en los dos periodos de tiempo.
- 3° Cada consumidor dispone en el periodo 1 de unas dotaciones iniciales del bien de consumo  $\hat{e}$ .
- 4° Se supone que la función de producción del único bien de consumo en el periodo 2 es una función del estado del conocimiento, recogido en  $k$ , y de un grupo de factores adicionales, como el capital físico, el trabajo y el tamaño de la población, recogidos en el vector  $x$ .
- 5° Para centrar la cuestión en un problema de elección, se supone que solo el *stock* de capital puede aumentar, y que la oferta de todos los factores recogidos en  $x$  es fija.

La idea básica es que se establece un intercambio (*trade-off*) entre consumo actual y conocimientos que pueden ser utilizados para producir más bienes de consumo en el futuro, por lo que existe una investigación tecnológica que produce conocimientos a partir de la renuncia de consumo en el periodo 1. Para simplificar el modelo se elige una función de la tecnología lineal en la que una unidad de conocimientos puede ser obtenida a partir de dejar de producir una unidad de consumo<sup>31</sup>.

Debido a que el conocimiento producido de manera privada solo puede ser mantenido en secreto parcialmente por la ineficacia de las patentes, se puede representar la función de tecnología de la firma  $i$  como una función  $F$  continua y diferenciable que depende de sus propios *inputs* ( $k_i$  ,  $x_i$ ) y también del nivel de conocimientos acumulados en la economía. Si  $N$  es el número de firmas, el nivel de conocimientos agregados se puede definir como:

$$K = \sum_{i=1}^N k_i$$

---

<sup>31</sup> En el modelo continuo con horizonte de tiempo infinito Romer consideraba una función de tecnología más real con rendimientos decrecientes, pero las implicaciones generales del modelo, objeto de nuestro análisis, no se ven modificadas.



A partir de aquí, Romer establecía las siguientes hipótesis que conforman el modelo:

1° La función de producción  $F(k_i, K, x_i)$  para un valor fijo de  $K$  es cóncava, como función de  $k_i$  y  $x_i$ , con lo que se asegura que sea una función homogénea de grado uno<sup>32</sup>. Debido a la homogeneidad de  $F$  en  $k_i$  y  $x_i$ , y por el supuesto de que  $F$  aumenta con el *stock* acumulado de conocimientos ( $K$ ), se deduce que  $F$  muestra rendimientos de escala crecientes. Así, para cualquier constante  $a > 1$ :

$$F(ak_i, aK, ax_i) > F(k_i, K, x_i) = a F(k_i, K, x_i)$$

2° La segunda hipótesis refuerza la anterior. Desde un punto de vista social, se requiere que  $F$  refleje una productividad marginal del conocimiento creciente. Es decir, para un  $x$  fijo la función de producción  $F(k, Nk, x)$  de una firma es convexa en  $k$  y no cóncava.

Que  $x$  sea fijo significa que el capital físico, el trabajo y el tamaño de la población deben mantenerse fijos, pero si además consideramos que el conocimiento y el capital físico deben ser utilizados en la producción en una proporción fija, la variable  $k(t)$  puede ser interpretada como un compuesto de bienes de capital, que es precisamente la aproximación que utilizaba Arrow (1962) en el modelo *learning by doing*. Dada una productividad marginal del conocimiento creciente, una productividad marginal creciente del compuesto  $k$  solo sería posible si la productividad marginal creciente del conocimiento pudiera compensar la productividad marginal decreciente asociada al capital físico. Además, por la evidencia empírica aportada por él mismo, a la que ya nos hemos referido, en la que se demostraba que las funciones de producción agregadas presentan rendimientos de escala crecientes, Romer asumía que esos rendimientos crecientes aparecen debido a la productividad marginal creciente del conocimiento, lo que está de acuerdo con que incluso si la población y el capital físico son fijos, el conocimiento nunca alcanzará el nivel donde su producto

marginal sea tan bajo como para que no merezca la pena dedicar esfuerzos a investigar. Recurriendo a un símil minero explicaba su postura con las siguientes palabras: “Si el producto marginal del conocimiento fuera realmente decreciente, esto implicaría que Newton, Darwin y sus contemporáneos minaron el filón de ideas más rico y que los científicos de hoy tienen que cribar la parte final y extraer ideas de la mena de baja calidad”<sup>33</sup>.

Asimismo, Romer (1986, p. 1020) sostenía que el hecho de que este conocimiento tiene una importante característica de bien público es generalmente reconocido, y que no debería ser discutido el que la productividad marginal del nuevo conocimiento es en algún momento decreciente, así, por ejemplo: “... incluso si se pensara que es posible desarrollar el conocimiento necesario para producir la energía nuclear utilizable dedicando al menos el 1 por 100 del PIB anual al esfuerzo en investigación en un periodo de veinte años, es probable que ese conocimiento no se produjera teniendo en cuenta la cuantía del esfuerzo en investigación que se realiza actualmente”.

De todos los razonamientos anteriores se deriva que el equilibrio en este modelo de dos periodos es un modelo *standard* de equilibrio competitivo con externalidades. Cada firma maximiza sus beneficios tomando el nivel de conocimientos (K) como un dato. Los consumidores ofrecen parte de sus dotaciones iniciales del bien de consumo y todos los otros factores  $x$  a las empresas en el periodo 1. Con las rentas que obtienen compran los bienes en el periodo 2. Los consumidores y las empresas maximizan, respectivamente, su utilidad y beneficios tomando los precios como dados. Además, debido a la existencia de externalidades, todas las empresas se beneficiarían de un acuerdo colusivo para invertir más en investigación<sup>34</sup>. Pero como siempre que se habla de

---

<sup>32</sup> Cualquier función cóncava puede pasar a homogénea de grado uno añadiendo un factor adicional al vector  $x$ . *Vid.* Rockafellar, R. T. (1970, p. 67): *Convex Analysis*, Princeton, N.J: Princeton University Press.

<sup>33</sup> Romer (1986, p. 1020).

<sup>34</sup> Este tipo de colusión no puede ser considerada como las sancionadas como contrarias a la competencia en los modelos sin externalidades. Al contrario podría ser considerada como una mejoría paretiana.

externalidades aparecerían los *free-riders* (usuarios gratuitos), es decir, algunas firmas tendrían incentivos en eludir su participación en la inversión en investigación, y beneficiarse gratuitamente del esfuerzo realizado por las otras empresas, con lo que se frenaría la consecución del equilibrio.

En definitiva, calcular el equilibrio se reduce a un problema de maximización sujeto a una serie de restricciones. En cada momento habrá que calcular el  $K$  óptimo que hace máxima la utilidad de los consumidores<sup>35</sup>:

$$P(K): \max U(c_1, c_2)$$

$$\text{sujeto a } c_1 \leq \hat{e} - k$$

$$c_2 \leq F(k, K, x)$$

$x \leq x_0$  (siendo  $x_0$  las dotaciones de factores productivos que no pueden ser aumentadas)

Al ser  $U$  y  $F$  cóncavas en  $k$  y  $x$  para cada valor de  $K$ ,  $P(K)$  tendrá una única solución  $k$  para cada valor de  $K$ . En cada periodo de tiempo habrá que buscar el valor de  $k$  que conduzca al máximo de  $P(K)$ . Utilizando algunos operadores matemáticos Romer llegaba a la conclusión de que las cantidades de equilibrio pueden obtenerse como solución a un problema de maximización cóncavo, que es compatible con un equilibrio competitivo con externalidades, en el que tanto consumidores como empresas toman los precios como dados<sup>36</sup>.

Un aspecto muy importante en el modelo propuesto por Romer (1986) es el análisis de los efectos sobre el bienestar de la intervención del sector público<sup>37</sup>. En su opinión, esta intervención estaría justificada desde el momento en que en su concepto de conocimiento ( $k$ ) aparecen externalidades. Así, en el cálculo de la productividad marginal del conocimiento cada firma reconoce solo su rendimiento

---

<sup>35</sup> Para simplificar la anotación se considera que el número de empresas es igual al número de consumidores, y además que todas las empresas operan al mismo nivel de *output* (con lo que podemos omitir los subíndices).

<sup>36</sup> Estos precios pueden ser obtenidos como precios sombras, ya que, al existir externalidades hay que tener en cuenta el coste social y el beneficio social en la toma de decisiones.

<sup>37</sup> Romer (1986, pp. 1025-1027).

particular del conocimiento, pero no tiene en cuenta el efecto debido al cambio en el nivel agregado, ya que, un aumento en  $k$  genera efectos externos positivos en cada una de las  $S$  firmas de la economía. Por otro lado, y debido al planteamiento del modelo como un *trade-off* entre consumo e investigación, podría darse el caso de que se alcance el equilibrio competitivo donde se produzca comparativamente un nivel demasiado alto de bienes de consumo y demasiado bajo de investigación. En este caso, una intervención del sector público tendente a reducir la producción de bienes de consumo para aumentar el esfuerzo en investigación, mejoraría el bienestar. Y es que en este modelo al existir externalidades, el mercado no envía todas las señales a los agentes privados, por lo que el sector público puede llevar a cabo mejoras paretianas. Concretamente, el tipo de intervención pública podría consistir en impuestos y subsidios elegidos, de modo que, después de la intervención el producto marginal privado del conocimiento sea igual al producto marginal social.

### 2.1.3. La teoría del capital humano de Lucas (1988)

En la misma línea que Romer (1986), Lucas iniciaba su trabajo planteando que la evidencia empírica no refleja la convergencia en el nivel de ingreso per cápita y en las tasas de crecimiento económico entre distintas economías, pronosticada por los modelos de crecimiento neoclásicos. El informe del Banco Mundial de 1983 (*World Development Report*) recogía la gran diferencia en el nivel de ingreso per cápita<sup>38</sup> y en la tasa de crecimiento real del PNB existente entre las economías de países industrializados de mercado, y los países más pobres, identificando tres características de comportamiento muy claras:

- 1º Los países más pobres tenían la tasa de crecimiento más baja y a continuación seguían los más ricos, siendo los países con un nivel de

---

<sup>38</sup> \$10.000 de ingreso per cápita en los Estados Unidos frente a \$240 en India.

ingresos medios los que registraban las mayores tasas de crecimiento real<sup>39</sup>.

2º Coincidiendo con lo señalado por Romer (1986), dentro del grupo de los países más ricos se había observado una variabilidad menor, es decir, mayor convergencia, mientras que el grupo de los países no ricos (medio y bajo nivel de ingresos) habían registrado una enorme variabilidad.

3º Por último, dentro de los países avanzados las tasas de crecimiento tendían a ser muy estables en largos periodos de tiempo, viéndose poco afectados por los efectos del ciclo económico. Por el contrario, los países más pobres experimentaron grandes cambios, tanto al alza como a la baja, en sus tasas de crecimiento a lo largo del tiempo. Sin embargo, dentro de este grupo existían algunos ejemplos llamativos de repentino aumento en las tasas de crecimiento. Se trataba de los conocidos cuatro milagros asiáticos: Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur<sup>40</sup>.

Ante estas observaciones, Lucas se preguntaba si no existiría alguna acción de los gobiernos de los países más pobres que pudiera conducir a sus economías a incrementar sus tasas de crecimiento y, en caso de no existir acción alguna, la cuestión sería investigar los factores existentes en dichos países que impiden su desarrollo económico. Por todo ello, se necesitaba una teoría del desarrollo económico, para construir un marco o contexto donde se organizaran todos esos hechos, juzgando cuáles representan oportunidades y cuáles necesidades<sup>41</sup>. Los modelos neoclásicos de las décadas de los cincuenta y sesenta más extendidos se

---

<sup>39</sup> Para el periodo 1960-1980 se observaron los siguientes valores en la tasa de crecimiento real por año del PNB: India 1,4 por 100, Egipto 3,4 por 100, Corea del Sur 7,0 por 100, Japón 7,1 por 100, Estados Unidos 2,3 por 100, y la media de las economías industriales el 3,6 por 100.

<sup>40</sup> En el periodo 1960-1970 el ingreso per cápita de estos países creció a unas tasas de 7,0; 6,5; 6,8; 7,5 por 100 respectivamente, cuando algunos de ellos como Taiwan y Corea del Sur crecieron en la década de los cincuenta al 3,6 y 1,7 por 100, respectivamente.

<sup>41</sup> Lucas (1988, p. 5).

han mostrado insuficientes en la explicación de las disparidades en renta y crecimiento entre países, pero a pesar de ello, en su opinión, la teoría neoclásica es útil en la construcción de una teoría del desarrollo económico, si bien precisa algunas revisiones como es la introducción del concepto de capital humano, el motor del crecimiento económico. Su objetivo era, por tanto, aportar una teoría neoclásica de crecimiento y de comercio internacional, consistente con las principales características del desarrollo económico, de forma que, explicara los patrones observados en niveles y tasas de crecimiento del ingreso per cápita entre distintos países a lo largo del tiempo<sup>42</sup>.

En primer lugar, en su trabajo repasaba el modelo de crecimiento neoclásico utilizado en el estudio de la economía norteamericana en el siglo veinte, y a continuación realizaba dos adaptaciones de este modelo incluyendo los efectos de la acumulación del capital humano: en el primero de ellos consideraba un sector centrado en los efectos de la acumulación del capital físico y humano, y en el segundo examinaba un sistema que produce dos bienes y admite capital humano con diferentes niveles de especialización (con interesantes posibilidades en la interacción comercio y desarrollo).

En nuestra exposición seguiremos el mismo orden. Comenzaremos por la revisión del modelo neoclásico de las décadas de los cincuenta y sesenta realizada por Lucas (1988, pp. 6-13), que servirá de base en la discusión de la forma en que las teorías del crecimiento agregado pueden ser utilizadas como teorías del desarrollo económico.

---

<sup>42</sup> En este punto hay que tener presente que Lucas (1988, p. 5) utilizaba el término teoría para referirse a un sistema dinámico, es decir, algo que pueda introducirse en el ordenador y pueda funcionar. De ahí que su artículo lo titulara "On the mechanics of economic development", porque consiste en la creación de un mundo mecánico y artificial que teniendo en cuenta la interacción de ordenadores y estudios típicamente económicos, sea capaz de mostrar el comportamiento de los hechos más importantes observados actualmente en la economía mundial, ya referidos.

### A. Revisión del modelo de crecimiento neoclásico<sup>43</sup>

Los supuestos de partida son los siguientes: una economía cerrada con mercados competitivos, agentes racionales idénticos y rendimientos constantes en la tecnología; en el momento  $t$ ,  $N(t)$  es la cantidad del factor trabajo dedicado a la producción; la tasa de crecimiento de  $N(t)$  se determina exógenamente y se recoge en  $\lambda$ ; el consumo real per cápita es un flujo  $C(t)$ ,  $t \geq 0$  de unidades del único bien de consumo.

Las preferencias per cápita sobre los flujos de consumo vienen dadas por la expresión:

$$\int_0^{\infty} e^{-\rho t} \frac{1}{1-\sigma} [C(t)^{1-\sigma} - 1] N(t) dt \quad (1)$$

donde la tasa de descuento  $\rho$  y el coeficiente de aversión al riesgo  $\sigma$  son positivos.

La producción per cápita del bien debe ser distribuida entre el consumo y la acumulación de capital. El *stock* de capital se representa por  $K(t)$  y  $\Delta K(t)$  es su variación (en este caso sería la inversión neta), con lo que el *output* total (PNN) se puede expresar como:

$$N(t)C(t) + \Delta K(t)$$

La producción depende de la cantidad de los *inputs* incorporados al proceso y del nivel de tecnología ( $A(t)$ ), de acuerdo a:

$$N(t)C(t) + \Delta K(t) = A(t)K(t)^{\beta}N(t)^{1-\beta} \quad (2)$$

donde  $0 < \beta < 1$  es la participación del factor capital en la producción y  $1 - \beta$  es la participación del factor trabajo en la producción; la tasa de cambio de la tecnología,  $\Delta A(t)/A(t)$ , es  $\mu > 0$  y viene dada exógenamente.

Planteadas la situación de partida de este modo, se trataría de resolver un problema de asignación eligiendo la trayectoria temporal del consumo per cápita,

---

<sup>43</sup> Fundamentalmente se fijaba en Solow (1956) y Denison, (1961).

de forma que, dada una trayectoria de consumo y el *stock* inicial de capital, la tecnología recogida en la ecuación (2) determinaría una trayectoria  $K(t)$  para el capital. Para resolver problemas de optimización en modelos dinámicos utilizaba el operador Hamiltoniano, siendo la condición de primer orden para la maximización de  $H$  respecto  $C$ :

$$C^{-\sigma} = \theta \text{ (es el precio del capital)} \quad (3)$$

su significado es que los bienes deben ser distribuidos en cada momento de modo que tengan el mismo valor, con independencia de que sean utilizados para el consumo o para la inversión. Además el precio  $\theta(t)$  tiene que satisfacer:

$$\Delta\theta(t) = \rho\theta(t) - [dH(K, \theta, C, t)/dK] = [\rho - \beta A(t)N(t)^{1-\beta}K(t)^{\beta-1}] \theta(t) \quad (4)$$

De la ecuación (3) se despeja el consumo y se sustituye en (2) y (4); estas dos ecuaciones son un par de ecuaciones diferenciales de primer orden en  $K(t)$  y su precio  $\theta(t)$ . Resolviendo el sistema existirá una familia de parámetros de  $(K(t), \theta(t))$  que satisfagan la condición inicial  $K(0)$ . El único miembro de esta familia que satisface la condición de transversalidad, que es la trayectoria óptima:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} e^{-\rho t} \theta(t)K(t) = 0 \quad (5)$$

En este modelo, con tecnología y preferencias convexas y sin externalidades, la solución óptima vendría dada por las ecuaciones (2)-(5) y además sería la única solución de equilibrio competitivo, supuesto que los consumidores y empresas tienen expectativas racionales sobre los precios futuros. Precisamente en este contexto determinista, expectativas racionales significarían previsiones perfectas.

Con el fin de desarrollar las predicciones del modelo en más detalle, a partir de (2)-(4) se construye la trayectoria de crecimiento equilibrado del sistema, es decir, la solución particular de  $(K(t), \theta(t), C(t))$ , de forma que las tasas de crecimiento de cada una de estas variables sea constante. Sea  $c$  la tasa de crecimiento del consumo per cápita dentro de un crecimiento equilibrado,



entonces de la ecuación (3) tenemos que  $\Delta\theta(t)/\theta(t) = -\sigma c$ . Así, a partir de (4) se llega a:

$$\beta A(t) N(t)^{1-\beta} K(t)^{\beta-1} = \rho + \sigma c \quad (6)$$

Es decir, a lo largo de toda la trayectoria equilibrada el producto marginal del capital debe ser igual a la constante<sup>44</sup>  $\rho + \sigma c$ . En el caso de funciones Cobb-Douglas, el producto marginal del capital es proporcional al producto medio, así dividiendo el producto total (2) por la cantidad de capital  $K(t)$  se obtiene:

$$\frac{N(t)C(t)}{K(t)} + \frac{\Delta K(t)}{K(t)} = A(t)K(t)^{\beta-1} N(t)^{1-\beta} = \frac{\rho + \sigma c}{\beta} \quad (7)$$

Por definición  $\frac{\Delta K(t)}{K(t)}$  es constante, por tanto, (7) implica que  $\frac{N(t)C(t)}{K(t)}$  es constante o diferenciable, con lo que:

$$\frac{\Delta K(t)}{K(t)} = \frac{\Delta N(t)}{N(t)} + \frac{\Delta C(t)}{C(t)} = c + \lambda \quad (8)$$

De este modo, el consumo per cápita y el crecimiento per cápita tienen en común la tasa de crecimiento del consumo  $c$ , diferenciando (6) o (7) se obtiene su valor:

$$c = \mu / (1 - \beta) \quad (9)$$

Se puede resolver (7) obteniendo la ratio consumo/capital, o lo que es lo mismo, la tasa de ahorro neto  $s$  definida por:

$$s = \frac{\Delta K(t)}{N(t)C(t) + \Delta K(t)} = \frac{\beta(c + \lambda)}{\rho + \sigma c} \quad (10)$$

La conclusión más importante es que a lo largo de la trayectoria de equilibrio la tasa de crecimiento de las magnitudes per cápita ( $K$ ,  $C$ ) es proporcional a la tasa dada exógenamente de cambio tecnológico  $\mu$ , donde la

---

<sup>44</sup> Recordemos que uno de los supuestos de partida del modelo es la existencia de mercados competitivos, por lo que el producto marginal del capital es el precio real del capital y es constante.

constante de proporcionalidad es la inversa de la participación del trabajo  $1-\beta$  (ecuaciones 8 y 9; y recuérdese ecuación 2). Sin considerar otros aspectos, esto significaría que crecimientos en la tasa de cambio tecnológico ( $\mu$ ) conducirán a incrementos en las tasas de crecimiento del capital, y del consumo. Pero si el trabajo aumentara su participación en la producción respecto al capital, esos incrementos se verían frenados. La tasa de descuento  $\rho$  y el grado de aversión al riesgo  $\sigma$  no influyen de modo directo en la trayectoria hacia el equilibrio. Sí influyen en el nivel del *output* pero a través de la tasa de ahorro neto  $s$ . Así, una baja tasa de descuento y un bajo grado de aversión al riesgo determinarán un alto nivel de ahorros, lo que a su vez, iría unido a un mayor nivel de *output*. Una sociedad ahorrativa en el largo plazo será más rica que una impaciente, pero no crecerá rápidamente<sup>45</sup>.

Llegados a este punto, Lucas (1988, pp. 11-13) se cuestionaba el grado de aplicabilidad de los modelos neoclásicos en el largo plazo, cuando muchos de sus supuestos de partida no se cumplen. No obstante en su opinión, el modelo neoclásico ha realizado una aportación básica en el conocimiento del crecimiento económico, como es la distinción entre:

- a) *Efectos de crecimiento*, cambios en los parámetros que alteran las tasas de crecimiento a lo largo de la trayectoria equilibrada.
- b) Y, *efectos de nivel*, cambios que aumentan o disminuyen la trayectoria de crecimiento equilibrado sin afectar su tendencia, que son muy importantes en los cambios de política económica.

En la misma línea Solow (1956), concluía que los cambios en las tasas de ahorros serían efectos de nivel (en la versión de Lucas serían la tasa de descuento  $\rho$ , y la aversión al riesgo  $\sigma$ ), de forma que, la idea extendida de que cambios en la

---

<sup>45</sup> Denison (1961) estimó el valor de los parámetros del modelo sobre datos de la economía de Estados Unidos en el periodo 1909-1957. Concretamente sus estimaciones fueron  $\lambda = 0,013$ ;  $c+\lambda = 0,027$ ;  $1-\beta = 0,75$ ;  $s = 0,10$ . A partir de la ecuación (9) se puede obtener el valor de  $\mu = 0,0105$ , y la ecuación (10) nos indicaría la relación existente entre  $\rho$  y  $\sigma$ :

$$\rho + 0,014\sigma = 0,0675$$

estructura de los impuestos que favorezcan el ahorro pueden tener grandes efectos sobre el crecimiento ininterrumpido de la economía, por muy razonable que parezca, no puede derivarse de la teoría expuesta.

Posteriormente, Krueger (1983)<sup>46</sup> y Harberger (1984) estudiaron el proceso de crecimiento en los países pobres, e identificaron las barreras al comercio como una limitación a su crecimiento, de modo que, la explicación del rápido crecimiento experimentado por algunos de esos países estaba en la eliminación de dichas barreras. Al respecto Lucas (1988, p. 12) opinaba que bajo el contexto de la teoría neoclásica, si bien la eliminación de cualquier ineficiencia podría favorecer en un momento determinado el crecimiento económico, no conduciría a un aumento sostenido de las tasas de crecimiento a lo largo del tiempo. La supresión de las barreras al comercio serían efectos de nivel pero no efectos de crecimiento. Y concluía que, a pesar de la importancia de las teorías del comercio internacional, no representaban una alternativa real a la teoría neoclásica en la explicación del crecimiento económico, siendo la principal aportación de la teoría neoclásica su habilidad para cuantificar los efectos de numerosas influencias en el crecimiento<sup>47</sup>.

El modelo de crecimiento que acabamos de revisar, que predice la convergencia en niveles de ingreso per cápita y tasas de crecimiento entre distintas economías a través de la libre movilidad de factores productivos, no puede constituir, en opinión de Lucas, una teoría de desarrollo económico que ayude a explicar la desigualdad en niveles de ingresos y de tasas de crecimiento observada al considerar diferentes países, incluso diferentes regiones de un mismo país. De ahí que lo primero que hiciera Lucas (1988, p. 14) fuera plantearse si en la realidad los factores productivos pueden movilizarse libremente.

Respecto al trabajo afirmaba que el crecimiento de la población ( $\lambda$ ) y la participación del trabajo en la producción ( $1-\beta$ ), en la realidad no son tan

---

<sup>46</sup> Krueger, A. O. (1983): *The developing countries' role in the world economy*, conferencia impartida en la University of Chicago, Chicago.

<sup>47</sup> Lucas (1988, pp. 12-13).

importantes en la explicación del crecimiento económico. Basta observar los hechos para comprobar que los países con rápido crecimiento de la población no son sistemáticamente más pobres que los que tienen bajas tasas de crecimiento de la población. Del mismo modo, existen países pobres con participación del trabajo en la producción más baja que la de los países más ricos.

En cuanto a la tecnología, criticaba a aquellos modelos que le concedían demasiada importancia como motor del crecimiento, y en este momento introducía en su análisis el concepto de capital humano con el siguiente razonamiento: “Cuando decimos que Japón es tecnológicamente más avanzado que China, o que Corea está experimentando un rápido cambio tecnológico, no significa que el *stock* de conocimiento útil en Japón sea mayor que en China, o que en Corea esté creciendo más rápidamente. El conocimiento humano es eso humano, no es japonés o chino o coreano, es algo común a todos los países. Cuando se habla de diferencias en la tecnología entre países, no se habla de conocimiento en general, sino de los conocimientos de un grupo particular de personas, o quizás de subculturas particulares. Se necesita una teoría que nos permita pensar en las decisiones individuales que conducen a adquirir conocimientos, y en sus consecuencias sobre la productividad. Esta es la teoría del capital humano”<sup>48</sup>.

En el plano regional, que es el que interesa a nuestro trabajo, todo lo anterior significaba un cambio substancial en los planteamientos de la política regional, ya que, además de los mecanismos neoclásicos y de las medidas recomendadas por las teorías del comercio internacional (liberalización de todos los mercados, y libre movilidad espacial de factores y mercancías), se debía considerar el efecto de otros tipos de capital, además del capital físico, sobre el crecimiento económico.

---

<sup>48</sup> Lucas (1988, p. 15).

### B. Primer modelo: capital humano y crecimiento

Lucas (1988) construyó un modelo de capital humano muy cercano a los modelos de Arrow (1962), Uzawa (1965) y Romer (1986), entendiendo por capital humano de un individuo su nivel general de cualificación, de forma que, un trabajador con capital humano  $h(t)$  es igual de productivo que dos trabajadores con  $\frac{1}{2} h(t)$  cada uno, o que un trabajador a tiempo parcial con  $2h(t)$ . La teoría del capital humano se centra en el estudio de cómo el modo en que un individuo decide gastar su tiempo en varias actividades en el periodo actual afecta a su productividad, o su nivel  $h(t)$  en periodos futuros. Introducir el concepto de capital humano en el modelo significa explicar la forma en que el nivel de capital humano afecta a la producción actual, y la forma en que el empleo del tiempo actual afecta a la acumulación de capital humano.

Los planteamientos del modelo son los siguientes: existen un total de  $N$  trabajadores con niveles de cualificación  $h$ , desde 0 hasta  $\infty$ ; hay  $N(h)$  trabajadores con el nivel de cualificación  $h$ , por tanto  $N = \int_0^{\infty} N(h)dh$ ; se supone que un trabajador con un nivel de cualificación  $h$  dedica la proporción  $u(h)$  de su tiempo de no ocio a la producción actual, y el resto  $1 - u(h)$  a la acumulación de capital humano, por tanto, la fuerza de trabajo efectiva en la producción, igual que  $N(t)$  en la ecuación (2), es la suma ponderada de la mano de obra cualificada dedicada a la producción actual  $N_e = \int_0^{\infty} u(h)N(h)h dh$ .

Si el *output* es función del capital y del trabajo efectivo  $F(K, N_e)$ , el salario por hora de un trabajador con especialización  $h$  es  $F_N(K, N_e)$ , y su sueldo total es  $F_N(K, N_e)hu(h)$  (donde  $hu(h)$  es el número de horas trabajadas).

A esto es lo que Lucas (1988, p. 18) denominaba *efectos internos del capital humano*, es decir, los efectos del capital humano individual que proceden del nivel de cualificación del individuo y que repercuten en su propia productividad (su salario). Cuanto más capital humano reúna un trabajador, para un mismo número de horas trabajadas, obtendrá un sueldo más elevado. Junto a

este tipo de efectos, estableció los *efectos externos del capital humano*, que como veremos, son a los que dirigió su atención en el modelo. Así, un efecto externo sería el nivel medio de cualificación o de capital humano ( $h_a$ )<sup>49</sup>, que contribuye a la productividad de todos los otros factores productivos, pero es externo porque a pesar de que todos se beneficien de él, una decisión individual de acumulación de capital humano no tiene efecto significativo sobre  $h_a$ , por lo que no afecta a la decisión de cómo los trabajadores deciden emplear su tiempo. La existencia de este efecto externo va a determinar que el salario de un trabajador no dependa solo de su cualificación o productividad, sino que también dependa de la del resto de trabajadores.

Continuando con la especificación del modelo y por simplificar, se considera que todos los trabajadores de la economía poseen idéntica cualificación  $h$  y que todos deciden emplear la cantidad de tiempo  $u$  en producir, con lo que la fuerza de trabajo efectiva es  $N_e=uhN$ , y el nivel medio de cualificación  $h_a$  coincidirá con  $h$ , aunque seguiremos denominándole  $h_a$ .

Teniendo en cuenta todo esto y, tal como se hizo en la ecuación (2), la función de producción ahora es:

$$N(t)C(t) + \Delta K(t) = AK(t)^\beta [u(t) h(t)N(t)]^{1-\beta} h_a(t)^\gamma \quad (11)$$

donde el término  $h_a(t)^\gamma$  recoge los efectos externos del capital humano, y se supone que el nivel de tecnología  $A$  es constante.

El crecimiento del capital humano puede venir expresado como una función del nivel ya conseguido y del esfuerzo empleado en adquirir más, de la forma:

$$\Delta h(t) = h(t)\delta[1 - u(t)] \quad (12)$$

---

<sup>49</sup> La media sería trabajo especializado dividido por trabajo total:

$$h_a = \frac{\int_0^\infty hN(h) dh}{\int_0^\infty N(h) dh}$$

si el trabajador dedica todo su tiempo a trabajar [ $u(t)=1$ ] no acumula capital humano; si por el contrario solo se dedica a acumular capital humano [ $u(t) = 0$ ],  $h(t)$  crece a su tasa máxima  $\delta$ . Entre estos dos límites no hay rendimientos decrecientes en el *stock* de  $h(t)$ , ya que cualquier porcentaje de incremento en  $h(t)$  requiere el mismo esfuerzo sin importar el nivel de capital humano que ya se ha conseguido<sup>50</sup>.

Además de todos los supuestos anteriores se considera una economía cerrada, crecimiento de la población constante que viene dado por la tasa  $\lambda$ , y preferencias familiares según la ecuación (1)<sup>51</sup>. A partir de aquí procederemos al desarrollo del modelo.

Debido a la presencia del efecto externo  $h_a(t)^Y$ , no coincidirá la trayectoria de óptimo crecimiento y la de equilibrio competitivo. Por ello se obtendrá cada trayectoria por separado siguiendo el modelo de Romer (1986), para posteriormente proceder a su comparación, de la siguiente forma:

- Para alcanzar la trayectoria óptima habrá que elegir  $K(t)$ ,  $h(t)$ ,  $C(t)$  y  $u(t)$  que maximicen la utilidad recogida en la ecuación (1) sujeto a las ecuaciones (11) y (12) y a la igualdad  $h(t) = h_a(t)$  para todo  $t$ .
- Para obtener la trayectoria de equilibrio, primero se tomará la trayectoria  $h_a(t)$ ,  $t \geq 0$  como dada<sup>52</sup>. Para la trayectoria de  $h_a(t)$ , el problema del sector privado formado por las familias y empresas, se resolvería si cada agente esperase que el nivel medio de capital humano

---

<sup>50</sup> Este supuesto significa trabajar con una función de acumulación de capital humana lineal, y aunque así lo hace en su modelo, Lucas (1988, p. 19) realizaba unas reflexiones muy interesantes al respecto. Se planteaba que de ser estrictamente cierto este comportamiento lineal, implicaría que en una familia que se ajustara a dicho comportamiento el nivel de capital humano de cada nuevo miembro sería proporcional al nivel ya obtenido por los miembros mayores de la familia; lo que a su juicio sería un ejemplo del hecho de que la acumulación de capital humano es una actividad social, que implica a grupos de personas de una forma que no es equivalente a la acumulación de capital físico.

<sup>51</sup> Como se comprueba, aparte de los cambios en la tecnología expresados en (11) y (12) para incorporar el capital humano y su acumulación en el análisis el planteamiento del modelo es idéntico al modelo de Solow (1956).

<sup>52</sup> Del mismo modo que se hacía con la tecnología  $A$  en el modelo de Solow.

va a seguir la trayectoria  $h_a(t)$ ; y sería también un problema de elección de  $h(t)$ ,  $K(t)$ ,  $C(t)$  y  $u(t)$ , tomando  $h_a(t)$  determinado exógenamente. Una vez resuelto el sistema, cuando la trayectoria  $h(t)$  coincida con la trayectoria dada  $h_a(t)$ , es decir, el comportamiento actual y el esperado sean el mismo, el sistema estará en equilibrio.

Aplicando operadores matemáticos del mismo modo que en el modelo anterior<sup>53</sup>, se obtiene la solución para el problema de optimización, donde las dos variables de decisión son el consumo  $C(t)$  y el tiempo dedicado a la producción  $u(t)$ . Las condiciones de primer orden son:

$$C^{-\sigma} = \theta_1 \quad (13)$$

$$\theta_1(1 - \beta)AK^\beta(uNh)^{-\beta}Nh^{1+\gamma} = \theta_2\delta h \quad (14)$$

donde  $\theta_1$  y  $\theta_2$  son los precios del capital físico y humano, respectivamente. Los bienes deben ser igualmente valorados en sus dos usos, producción y acumulación de capital (13), y el tiempo debe ser también igualmente valorado en sus dos usos, producción y acumulación de capital humano (14).

Las tasas de cambio de los precios  $\theta_1$  y  $\theta_2$  son:

$$\Delta\theta_1 = \rho\theta_1 - \theta_1\beta AK^{\beta-1}(uNh)^{1-\beta}h^\gamma \quad (15)$$

$$\Delta\theta_2 = \rho\theta_2 - \theta_1(1 - \beta + \gamma)AK^\beta(uN)^{1-\beta}h^{-\beta+\gamma} - \theta_2\delta(1-u) \quad (16)$$

Con las ecuaciones (11) y (12) y (13)-(16) se describe la evolución óptima de  $K(t)$  y  $h(t)$  para cualquier combinación inicial de estos dos tipos de capital.

En el equilibrio el sector privado resuelve el problema de control del mismo modo, pero en la ecuación (11) el término  $h_a(t)^\gamma$  se considera dado. Para que el mercado se vacíe requiere que  $h_a(t) = h(t)$  para todo  $t$ , por tanto, (11) y (12)-(15) son necesariamente condiciones de equilibrio así como trayectorias óptimas. Sin embargo, en la ecuación (16), que es precisamente la valoración del capital

---

<sup>53</sup> Hamiltonianos para resolver un problema de optimización en modelos dinámicos.



humano, las asignaciones óptimas y las de equilibrio difieren. Para el sector privado en equilibrio la ecuación (16) es reemplazada por:

$$\Delta\theta_2 = \rho\theta_2 - \theta_1(1-\beta)AK^\beta(uN)^{1-\beta}h^{-\beta}h_a^\gamma - \theta_2\delta(1-u)$$

ya que el sector privado, tal y como señalaba Romer (1986), cuando toma sus decisiones no tiene en cuenta los efectos externos o externalidades<sup>54</sup>, por lo que  $\gamma=0$ .

Que los mercados alcancen el equilibrio implica que  $h_a(t) = h(t)$  para todo  $t$  con lo que se puede escribir<sup>55</sup>:

$$\Delta\theta_2 = \rho\theta_2 - \theta_1(1-\beta)AK^\beta(uN)^{1-\beta}h^{-\beta+\gamma} - \theta_2\delta(1-u) \quad (17)$$

Claramente si  $\gamma = 0$  la ecuación (16) coincide con la (17). Es la presencia de efectos externos ( $\gamma > 0$ ) la que crea divergencias entre la valoración social (16) y la privada (17).

Si llamamos  $c$  a  $\Delta C(t)/C(t)$ , de (13) y (15) se obtiene la condición de la productividad marginal del capital (análoga a la recogida en la ecuación 6):

$$\beta AK(t)^{\beta-1}[u(t)h(t)N(t)]^{1-\beta}h(t)^\gamma = \rho + \sigma c \quad (18)$$

Como en el modelo anterior, se puede verificar que  $K(t)$  debe crecer a una tasa  $c+\lambda$ , y que la tasa de ahorro  $s$  es constante tal y como se determinó en (18). Si denominamos  $v=\Delta h(t)/h(t)$  la tasa de crecimiento del capital humano en la trayectoria equilibrada a partir de (12) se puede deducir:

$$v = \delta(1-u) \quad (19)$$

diferenciando la ecuación (18) se obtiene:

$$c = \frac{(1-\beta+\gamma)}{(1-\beta)} v \quad (20)$$

<sup>54</sup> Recordemos que el efecto externo es recogido por el término  $h_a(t)^\gamma$ , y se ha indicado que el sector privado espera  $h_a(t)$ .

<sup>55</sup> Las familias y empresas esperaban que el nivel medio de capital humano seguiría la trayectoria  $h_a(t)$ .

Es decir, con el capital humano  $h(t)$  creciendo a una tasa fija  $v$ ,  $(1 - \beta + \gamma)$   $v$  desempeña el papel de la tasa de crecimiento exógena del cambio tecnológico  $\mu$  en el modelo anterior<sup>56</sup>. A partir de aquí, mediante sencillas operaciones (despejar y sustituir) se obtiene la tasa de crecimiento óptima de capital humano a lo largo de la trayectoria equilibrada, desde el punto de vista social, que Lucas denominaba tasa eficiente  $v^*$ :

$$v^* = \sigma^{-1} \left[ \delta - \frac{(1 - \beta)(\rho - \lambda)}{(1 - \beta + \gamma)} \right] \quad (21)$$

De forma similar, pero utilizando la ecuación (17) en lugar de la (16) se obtiene la tasa de crecimiento de equilibrio del capital humano  $v$  a lo largo de la trayectoria equilibrada, desde el punto de vista privado:

$$v = [\sigma (1 - \beta + \gamma) - \gamma]^{-1} [(1 - \beta) (\delta - (\rho - \lambda))] \quad (22)$$

En los dos casos esta tasa aumenta con la efectividad  $\delta$  de la inversión en capital humano, es decir, la tasa máxima de crecimiento del capital humano tal y como se formuló en la ecuación (12); y decrece con aumentos en la tasa de descuento  $\rho$ . También, en cualquier caso la ecuación (20) aporta la tasa de crecimiento del capital físico per cápita. Además la teoría predice aumentos sostenidos existan o no efectos externos positivos. Si  $\gamma = 0$  (no existen externalidades)  $c = v$ ; mientras  $\gamma > 0$ ,  $c > v$  por tanto, la existencia de efectos externos influye más rápidamente en la tasa de crecimiento del capital físico ( $c + \lambda$  siendo  $\lambda$  una constante) que en la del capital humano.

La ineficiencia económica vendría determinada por la diferencia entre la tasa de crecimiento eficiente del capital humano desde el punto de vista social ( $v^*$ ) y la tasa de crecimiento de equilibrio del capital humano desde el punto de vista privado ( $v$ ). Si consideramos el caso en que la aversión al riesgo  $\sigma$  es igual a 1, esa diferencia sería:

---

<sup>56</sup> Recuérdese que en la ecuación (9) de la versión del modelo neoclásico tradicional ya expuesto, se establecía  $c = \mu / (1 - \beta)$ .

$$v^* - v = \frac{\gamma}{1-\beta + \gamma} (\rho - \lambda)$$

lo que significa que esa ineficiencia será más pequeña cuanto menores sean los efectos externos ( $\gamma \cong 0$ ) o cuanto más baja sea la tasa de descuento ( $\rho - \lambda \cong 0$ ).

En este modelo con dos tipos de capital,  $K(t)$  capital físico y  $h(t)$  capital humano, se puede definir una curva de la trayectoria equilibrada donde se recogen pares de las variables normalizadas  $Z_1(t)$  capital físico y  $Z_2(t)$  capital humano, siendo:

$$Z_1(t) = e^{-(c+\lambda)t} K(t); \text{ y}$$

$$Z_2(t) = e^{-\lambda t} h(t)$$

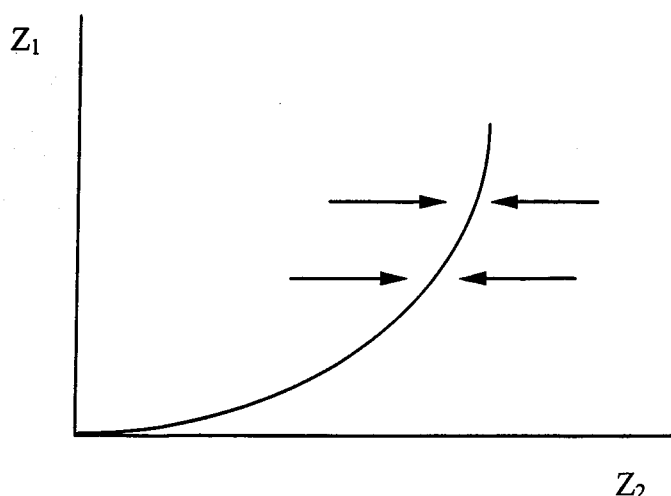
Estas variables se sustituyen en la ecuación en la ecuación (18) del producto marginal del capital y se obtiene:

$$(\beta AN^{1-\beta} u^{1-\beta}) Z_1^{\beta-1} Z_2^{1-\beta+\gamma} = \rho + \sigma c \quad (23)$$

De modo que, todos los pares  $(Z_1, Z_2)$  que satisfagan la ecuación (23) corresponderán a la trayectoria equilibrada. En el gráfico 5.1 se representa la curva de trayectoria equilibrada definida por la ecuación (23).

Cuando no existan externalidades ( $\gamma=0$ ), la función será una línea recta que intersece el origen de coordenadas. En nuestro caso, al existir efectos externos es una curva convexa respecto al eje de abscisas que pasa por el origen. La posición de esta curva va a depender de los valores de  $u$  (tiempo dedicado a la producción) y  $c$  (tasa de crecimiento del consumo per cápita), los cuales a partir de las ecuaciones (19) y (20) pueden ser expresados como función de  $v$  (tasa de crecimiento de equilibrio competitivo del capital humano). De forma que, aumentos en  $v$ , que pueden venir motivados por disminuciones en  $u$  o por aumentos en  $c$ , desplazarán la curva hacia abajo y a la derecha. Y una curva más desplazada hacia la derecha significa que la trayectoria equilibrada tendrá un nivel de capital humano ( $Z_2$ ) más elevado para cualquier nivel dado de capital físico ( $Z_1$ ).

GRÁFICO 5.1  
CURVA DE LA TRAYECTORIA EQUILIBRADA



Respecto a la resolución del sistema y tras reconocer su dificultad, Lucas (1988, p. 25) afirmaba que las trayectorias, tanto eficiente como de equilibrio del sistema, convergerán en algún punto de la curva del gráfico 5.1, pero la posición asintótica dependerá de la posición inicial. Bajo esta dinámica, una economía que inicialmente tenga niveles bajos de capital humano y físico se mantendrá, permanentemente, por debajo de una economía que parta con unas mejores dotaciones de capital.

La curva del gráfico 5.1 se ha definido como los puntos a largo plazo de pares de capital  $(K, h)$  tales que el producto marginal del capital tiene el valor  $\rho + \sigma c$ , según se vio en la ecuación (18). Por tanto, en esta curva el rendimiento del capital es constante, y también es constante a lo largo del tiempo aunque el *stock* de capital de ambos tipos aumente. Cuando no existan efectos externos el salario real para un determinado nivel de cualificación vendrá dado por el producto marginal de factor trabajo y será constante, tal y como sucedía en los modelos neoclásicos que no consideraban externalidades. Para el caso general en el que si existen efectos externos, el salario real aumenta a medida que nos movemos hacia arriba sobre la curva del gráfico 5.1.

Así, si se calcula su elasticidad cruzada capital-salario ( $K, w$ ):

$$(K/dK) / (W/dW) = (K/W) / (dW/dK) = [(1+\beta)\gamma] / (1-\beta+\gamma)$$

lo que significa que los países más ricos tienen salarios más altos que los países pobres para cualquier nivel de especialización laboral. Si bien, generalmente los trabajadores de los países más ricos tienen una cualificación superior que los trabajadores de los países pobres. En todos los países los salarios para cada nivel de cualificación aumentan a la tasa

$$w = \Delta W/W = [\gamma / (1-\beta)]v$$

La ecuación (20) se puede expresar también del siguiente modo:

$$c = v + [\gamma / (1-\beta)]v$$

el sumando derecho es  $w$  con lo que  $c = v + w$ .

Es decir, la tasa de crecimiento del consumo per cápita es igual a la suma de la tasa de crecimiento de equilibrio del capital humano mas la tasa de crecimiento de los salarios para cada nivel de cualificación. Esto significa que tasas de crecimiento de salarios más altas van unidas a tasas de crecimiento de capital humano altas y a tasas de crecimiento de consumo per cápita altas, por tanto, mayor bienestar económico y social. Teniendo en cuenta que en el modelo que acabamos de exponer las variables de decisión son el consumo per cápita  $C(t)$  y el tiempo dedicado por trabajador a la producción  $u(t)$  (que en definitiva determina el tiempo dedicado por trabajador a adquirir capital humano) podríamos hacer la siguiente reflexión: una persona con una tasa baja de consumo tendrá mayor interés en trabajar más horas, con lo que dedicará menos tiempo a adquirir formación. Pero además, si en las mismas circunstancias consideramos no solo a un trabajador sino al grupo (país o región), significa que el nivel de conocimientos o formación en general será bajo, con lo que los salarios también lo serán o crecerán a un menor ritmo que en otras zonas donde el capital humano sea más alto (son los efectos externos del capital humano a los que se refería Lucas, en el sentido de que el salario de un trabajador no solo depende de su nivel de

cualificación sino del nivel del resto de trabajadores). Y como ya se ha indicado, si el equilibrio del sistema depende de la situación de partida, bajo esta dinámica podríamos concluir que una economía que parta de niveles bajos de capital humano y físico se mantendrá permanentemente por debajo de una economía que parta con unas mejores dotaciones de capital.

Estas conclusiones que nosotros extraemos del modelo de Lucas (1988), tienen una clara conexión con el principio de causación circular acumulativa de Myrdal (1957) con importantes implicaciones para la política económica. En primer lugar, debe existir una política regional en las áreas más deprimidas que rompa el proceso de causación acumulativo descendente de bajo consumo, bajo nivel de formación, bajo nivel de salarios, en el que se encuentran y, por tanto, fomente su crecimiento económico. De forma que, se abandona la idea de no intervención del sector público defendida por los modelos neoclásicos. En segundo lugar, la intervención del sector público debe dirigirse a incrementar las dotaciones de capital humano en las regiones menos avanzadas, para fomentar su crecimiento económico y, de este modo, favorecer la convergencia interregional en niveles de ingreso per cápita y tasas de crecimiento.

### C. Segundo modelo: *Learning by doing* y una ventaja comparativa

Con este modelo Lucas (1988, pp. 27-35) pretendía introducir o exponer interacciones entre el comercio internacional y el crecimiento económico.

Si bien la formación de capital humano se puede adquirir mediante la práctica (*learning by doing*) o a través de la formación académica, en este modelo se considera que toda la acumulación de capital humano es de la forma *learning by doing*. A continuación exponemos los supuestos de partida del modelo.

Se consideran dos bienes de consumo  $C_1$  y  $C_2$ , y la inexistencia de capital físico. La población se mantendrá constante. El bien 1 es producido con tecnología ricardiana de forma que:

$$C_i(t) = h_i(t)u_i(t)N(t) \quad i = 1, 2 \quad (24)$$

siendo  $h_i(t)$  el capital humano especializado en la producción del bien  $i$ , y  $u_i(t)$  la proporción de la fuerza laboral dedicada a la producción del bien  $i$  (por lo que  $u_i \geq 0$  y  $u_1 + u_2 = 1$ ).

Para poder interpretar el capital humano  $h_i(t)$  como el resultado de *learning by doing* se supone que el crecimiento de  $h_i(t)$  aumenta con el esfuerzo  $u_i(t)$  dedicado a producir el bien  $i$ <sup>57</sup>, que se puede expresar de la forma<sup>58</sup>:

$$\Delta h = h_i(t)\delta_i u_i(t) \quad (25)$$

Si se considera que el bien 1 es un bien de alta tecnología, significa que  $\delta_1 > \delta_2$ . Además se supone que los efectos de  $h_i(t)$  en las ecuaciones (24) y (25) son enteramente externos, es decir, que la producción y acumulación especializada de cada bien depende únicamente del nivel medio de especialización o destreza de la industria.

Bajo estos supuestos (no acumulación de capital físico y acumulación de capital humano puramente externo) un consumidor individual no tiene que tomar una decisión intertemporal, lo único que se necesita conocer son sus preferencias en el periodo actual. Si además se considera una elasticidad de sustitución entre  $C_1$  y  $C_2$  constante, la función de utilidad será:

$$U(C_1, C_2) = (\alpha_1 C_1^{-a} + \alpha_2 C_2^{-a})^{-1/a} \quad (26)$$

donde  $\alpha_i \geq 0$ ,  $\alpha_1 + \alpha_2 = 1$ ,  $a > -1$ , la elasticidad de sustitución entre  $C_1$  y  $C_2$  es  $e = 1/(1+a)$ , y  $C_1$  es un bien numerario, por tanto, su precio  $P_1$  es 1, mientras que el precio  $P_2$  del bien  $C_2$  es  $p$ .

---

<sup>57</sup> Frente al modelo de capital humano (Lucas, 1988, pp. 17-27) donde el capital humano crecía con el esfuerzo retirado de la producción.

<sup>58</sup> Esta ecuación de la acumulación de capital humano parece violar la ley de los rendimientos decrecientes que se observa en la productividad marginal de un bien en particular. Pero si se incorporan rendimientos decrecientes, el capital humano dejaría de ser el motor del crecimiento económico. Por esta razón es por lo que Lucas (1988, p. 28) consideró un contexto en el que nuevos bienes están siendo introducidos continuamente, con rendimientos decrecientes de aprendizaje (*learning*) en cada uno de ellos separadamente, y con un capital humano especializado en los bienes más antiguos o viejos que puede ser heredado de alguna manera por los bienes nuevos.

Con la tecnología reflejada en la función de producción (24 y 25), y las preferencias dadas por la ecuación (26), Lucas planteaba su modelo en un contexto autárquico, y en un contexto no autárquico más ajustado a la realidad. En el primer supuesto<sup>59</sup>, la trayectoria de equilibrio obtenida no sería eficiente, ya que, como los procesos de aprendizaje son externos, los agentes económicos no pueden tenerlos en cuenta. En caso de que efectivamente pudieran internalizarse esas externalidades, se reasignaría factor trabajo hacia la producción de bienes con alta tecnología para adquirir ventaja en su potencial de crecimiento más alto. En este caso la intervención del sector público consistiría en una política industrial dirigida a incentivar la producción de los bienes de alta tecnología.

Considerando un contexto no autárquico y, dentro de él el modelo más simple con libre comercio, producción de dos bienes finales, todos los países son similares y de tamaño pequeño, se aseguraría la convergencia en precios, de forma que, los precios medios de esos dos productos serían  $(1, p)$ , precios que cada país tomará como dados.

El gráfico 5.2 recoge las líneas de contorno de la distribución de los diferentes países en función de sus dotaciones iniciales de capital humano, siendo  $h_1$  las dotaciones iniciales de capital humano en la producción del bien 1 ( $C_1$ ), y  $h_2$  las dotaciones iniciales de capital humano en la producción del bien 2 ( $C_2$ ).

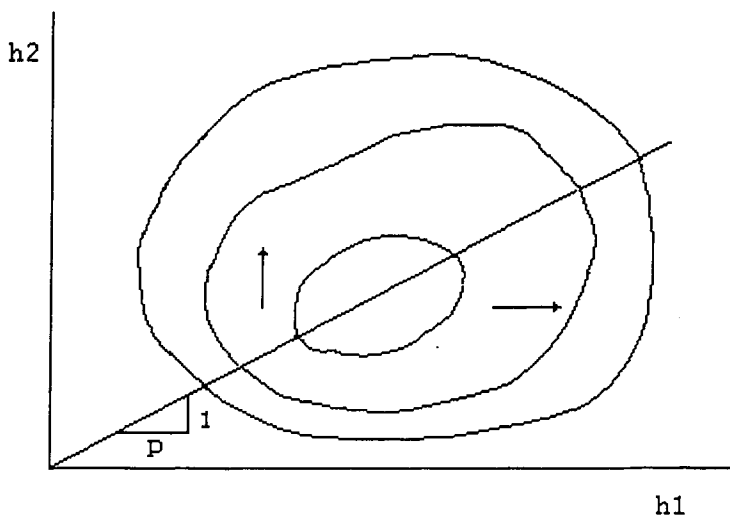
---

<sup>59</sup> En el contexto de autarquía económica las producciones de equilibrio serían aquellas en las que la tasa marginal de sustitución de mercado ( $P_1/P_2$ ) iguale la tasa marginal de sustitución (cociente de las utilidades marginales al consumir cada uno de los dos bienes). Resolviendo este problema de optimización Lucas (1988, pp. 28-31) obtenía tres resultados diferentes, dependiendo del valor de la elasticidad de sustitución entre los dos bienes ( $e$ ):

- a) En el caso en que los dos bienes sean sustitutivos ( $e > 1$ ) un sistema autárquico tenderá a especializarse en la producción de uno de los dos bienes. Esa especialización vendrá determinada por las condiciones de partida, es decir, si se es inicialmente bueno en la producción del bien 1 se producirá más de ese bien, con lo que cada vez mejorará su producción. Al ser sustitutivos significa que relativamente cada vez se producirá menos del bien 2.
- b) Si los bienes son débilmente sustitutivos ( $e < 1$ ), el factor trabajo se distribuirá entre la producción de  $C_1$  y  $C_2$  hasta que se igualen  $\delta_1 u_1$  y  $\delta_2 u_2$ .
- c) Por último, en el caso en que  $e = 1$ , el factor trabajo se localizará (desde el principio hasta el final) según el peso de la demanda de los bienes  $\alpha_i = u_i$   $i = 1, 2$ .



GRÁFICO 5.2  
LÍNEAS DE CONTORNO DE DISTRIBUCIÓN DE DOTACIONES INICIALES  
DE CAPITAL HUMANO



Cualquier punto del gráfico tendrá las coordenadas  $(h_1, h_2)$  de un país concreto. La línea recta representada es la línea de precios cuya pendiente es  $1/p$  (cociente de los precios). El valor de la pendiente en cualquier punto de esa recta vendrá dado por el cociente  $h_2/h_1$  (cociente entre la variable en ordenadas y la variable en abscisas) y, por definición, al ser una línea recta ese valor será el mismo en todos sus puntos por lo que a lo largo de la recta de precios se cumple la igualdad:  $h_2/h_1 = 1/p$ .

Según esto, los países situados por encima de la línea de precios serían productores del bien 2, ya que, para ellos  $h_1/h_2 < p$  (tendrían ventaja comparativa en la producción del bien 2) y, maximizarían el valor de su producción especializándose en ese bien<sup>60</sup>. Del mismo modo, los países situados por debajo de la línea de precios se especializarían en la producción del bien 1.

<sup>60</sup> Si recogiéramos un punto (dotaciones iniciales de capital humano  $(h_1, h_2)$  de un país) situado por encima de la línea de precios con una línea recta que pasara por el origen de coordenadas, ésta tendría mayor pendiente que la recta de precios por lo que  $h_2/h_1$  sería mayor que  $1/p$  lo que equivale a  $h_1/h_2 < p$ .

Por otro lado,  $p$  puede ser mayor o menor que 1, es decir, da igual si sucede  $h_1 < h_2$  ó  $h_1 > h_2$ , lo importante es su relación respecto al precio del bien. Un país que se encuentre en la situación

Para cada precio  $p$  se puede calcular la oferta mundial del bien 1 sumando los valores de  $h_1$  por debajo de la línea de precios, y la oferta mundial del bien 2 sumando los valores de  $h_2$  de los países situados por encima. Deduciéndose que la oferta mundial del bien 2 es una función creciente de  $p$ , y la oferta mundial del bien 1 una función decreciente, con lo que la ratio  $C_2/C_1$  de las cantidades totales de los bienes ofertados crece con los aumentos de  $p$ . Por el lado de la demanda, con preferencias homotéticas idénticas de la demanda relativa mundial,  $(C_2/C_1)$  sería una función decreciente de  $p$ :  $C_2/C_1 = (\alpha_1 / \alpha_2)^e p^{-e}$ . De la interacción entre oferta y demanda se obtendría el equilibrio estacionario.

Veamos a continuación la dinámica del modelo. Los países situados por encima de la línea de precios, al especializarse solo en la producción del bien 2, verían crecer sus dotaciones de  $h_2$  a la tasa  $\delta_2$ , mientras que las dotaciones de  $h_1$  permanecerían constantes. El mismo razonamiento sería aplicable para los países situados por debajo de la línea de precios, de forma que, aumentarían sus dotaciones de  $h_1$  a la tasa  $\delta_1$  y permanecerían constantes sus dotaciones de  $h_2$ . Estos países irían modificando a lo largo del tiempo sus distribuciones de  $h_1$  y  $h_2$  del modo en que indican las flechas en el gráfico 5.2, intensificando las ventajas comparativas que condujeron a cada país a especializarse en un primer momento. Pero además, al cambiar las distribuciones de dotaciones de capital humano ( $h_1$ ,  $h_2$ ) cambiaría también el precio del bien no numerario  $p$ , con lo que podríamos plantearnos si este cambio en  $p$  puede inducir a algún país a modificar su especialización de la producción de un bien al otro. La respuesta de Lucas (1988, p. 32) era que en caso de existir algún cambio, éste consistiría en pasar a producir el bien 1 que es de alta tecnología (mayor  $\delta$ ) y su oferta es la que crecería más rápidamente, aunque en todo caso, habría que recurrir al grado de sustitución entre los dos bienes, ya que, si la elasticidad de sustitución ( $e$ ) es baja, las condiciones comerciales se podrían deteriorar tan rápidamente que un productor marginal del

---

en que el precio internacional del bien 2 ( $p$ ) es mayor que la proporción de dotación de capital humano en la producción de los dos bienes ( $h_1/h_2$ ) existente en su país, alcanzará un mayor crecimiento económico aumentando  $h_2$ , es decir, produciendo más del bien 2.

bien 1 podría cambiar a la producción del bien 2, porque relativamente llegara a ser mejor que producir el bien 1.

No obstante, Lucas eliminaba de su análisis la posibilidad de ese cambio en la especialización<sup>61</sup>, y se centraba en el caso de bienes sustitutivos ( $e > 1$ ) que resulta más interesante, obteniendo la dinámica de precios según la ecuación:

$$\frac{1}{p} \frac{dp}{dt} = \frac{\delta_1 - \delta_2}{e} \quad (27)$$

Con movimientos en los precios relativos determinados, la tasa de crecimiento del *output* real en todos los países estará también determinada. Medidas en unidades del bien 1, el número de productores del bien 1 crecería a la tasa  $\delta_1$ , y el número de productores del bien 2 crecería a la tasa  $\delta_2 + (1+p)(dp/dt) = \delta_2 + (\delta_1 - \delta_2) / e$ .

En general, este modelo predice unas tasas de crecimiento real sostenibles dentro de cada país determinadas endógenamente, y además la posibilidad de tasas de crecimiento diferentes al comparar unos países con otros. En el equilibrio del modelo las decisiones de producción vienen dadas por las ventajas comparativas en dotaciones de capital humano en relación a los precios internacionales de los productos, es decir, cada país produce aquellos bienes a los que mejor se ajustan sus dotaciones de capital humano. Dada una tasa de crecimiento del capital humano (como resultado de *learning by doing*) recogida por la ecuación (25), “los países acumulan cualificación o destreza haciendo lo que ya hacen bien, intensificando cualquier ventaja comparativa con la que partían desde el principio”<sup>62</sup>.

Una vez expuesto el modelo, Lucas (1988, pp. 34-35) reflexionaba sobre la validez de dos estrategias de desarrollo económico muy utilizadas en el contexto del comercio internacional: la sustitución de importaciones, y la promoción de exportaciones.

---

<sup>61</sup> Para ello, basta exigir  $e \geq 1 - (\delta_2 / \delta_1)$ .

<sup>62</sup> Lucas (1988, p. 33).

Considerando un país donde  $h_1 > h_2$  y, además, situado por encima de la línea de precios del gráfico 5.2 ( $h_1/h_2 < p$ ), bajo libre mercado este país se especializaría en la producción del bien 2. Bajo autarquía, que sería la situación extrema de sustitución de importaciones, se especializaría en la producción del bien 1 porque es para la producción en la que inicialmente dispone de unas mayores dotaciones de capital humano, por tanto, es para lo que mejor está preparado. Eventualmente su cualificación en la producción de ese bien protegido, el bien 1 que además es el de alta tecnología, iría aumentando hasta alcanzar alguna ventaja relativa en el libre comercio. Pero podría darse otra posibilidad, que este país en autarquía fuera inicialmente mejor produciendo el bien 2 lo que le conduciría, según el modelo expuesto, a especializarse cada vez más en su producción reduciendo la producción del bien 1. Esto significaría que la autarquía no posibilitaría el desarrollo de una industria naciente, privando al país del consumo de un bien de alta tecnología.

En síntesis, este modelo lejos de sugerir recomendaciones de políticas comerciales, subraya la necesidad de analizar las posibilidades de partida de producción en cada país o región con el fin de llegar a conclusiones definitivas. Con todo, la estrategia de promoción de exportaciones permitiría una mayor flexibilidad, ya que consistiría en modificar las condiciones comerciales (precios) mediante impuestos y subsidios. Se trataría, por tanto, simplemente de elegir entre el precio mundial  $p$  y el que existiría en autarquía, o escoger algunos incentivos a la producción y a partir de ahí elegir una tasa de crecimiento entre los dos extremos del equilibrio en libre mercado.

#### 2.1.4. Modelos de innovación endógena

En los modelos anteriores, las economías externas desempeñan un papel muy importante en el proceso de crecimiento. Esos efectos externos (externalidades positivas) pueden ocurrir en el curso de una inversión en capital físico según Arrow (1962), o de una inversión en capital humano en opinión de

Lucas<sup>63</sup>. Como señalaba Romer (1986) si los efectos externos fueran lo suficientemente fuertes, el producto marginal privado del capital (físico o humano) podría situarse permanentemente por encima de la tasa de descuento, incluso si las inversiones privadas mostraran rendimientos decrecientes en ausencia de estímulos externos a la productividad. Así, el crecimiento puede ser sostenido debido a una acumulación continua de factores que generan externalidades positivas.

Con posterioridad a estos trabajos, Romer (1990) elaboró un modelo en el que profundizó más en la explicación del cambio tecnológico y, en la misma línea que Lucas (1988), consideró el capital humano el elemento decisivo en el proceso de crecimiento económico, por lo que la producción de capital humano es más importante que la producción de capital físico, siendo el *learning by doing* (aprender con la práctica) una parte muy importante en la formación de capital humano, tan importante como pueda serlo la educación formal.

El modelo de cambio tecnológico endógeno de Romer se basa en tres premisas<sup>64</sup>:

- 1º El cambio tecnológico es la clave del crecimiento económico<sup>65</sup>, por cuanto que permite la acumulación continuada de capital y, juntos, la acumulación de capital y el cambio tecnológico, favorecen el aumento de *output* por hora de trabajo.
- 2º En gran medida, el cambio tecnológico tiene lugar porque los agentes económicos responden a los incentivos del mercado, en el sentido de que el nuevo conocimiento no es incorporado a bienes concretos y al

---

<sup>63</sup> Recordemos la distinción, ya analizada, que realizaba Lucas (1988, p. 18) entre efectos internos del capital humano y efectos externos del capital humano. Los efectos internos son los que proceden del nivel de cualificación del individuo y repercuten en su propia productividad, por tanto su salario, mientras que un efecto externo sería el nivel medio de cualificación que contribuye a la productividad de todos los otros factores productivos, por lo que el salario de un trabajador depende también de la formación de los otros trabajadores.

<sup>64</sup> Romer (1990, pp. 71-73).

<sup>65</sup> Coincidiendo con Schumpeter (1934) y Solow (1970) que afirmaban que las mejoras tecnológicas son el factor real responsable de los aumentos en el nivel de vida.

mercado por las empresas privadas que desean obtener beneficios<sup>66</sup>. Es por esta razón que su modelo es un modelo de cambio tecnológico endógeno más que exógeno.

3º En su opinión, la premisa más importante es que la manera de trabajar (modo de organización o instrucciones) con las materias primas es diferente para cada bien económico. Una vez que se ha incurrido en el coste de crear un proceso productivo nuevo, este proceso puede ser utilizado una y otra vez sin coste adicional. Desarrollar nuevos y mejores procesos productivos es equivalente a incurrir en costes fijos. Esta característica es considerada como una característica que define la tecnología.

Con estas premisas Romer construyó un modelo formal donde los cuatro *inputs* básicos son: capital, trabajo, capital humano y nivel fijo de conocimientos. El capital se mide en unidades de bienes de consumo. El trabajo como los servicios cualificados que se derivan de unos cuerpos físicamente sanos. Y el capital humano, es una medida de los efectos acumulados de actividades tales como la educación formal y la formación profesional.

Romer distinguía los componentes *rivales* del conocimiento (H), de los componentes *no rivales* del conocimiento (A). Así, la tecnología es un *input* no rival y parcialmente excluible, por cuanto que su uso por una empresa no impide su utilización a otra empresa<sup>67</sup>. De hecho, la tercera premisa recogida implica que la tecnología es un *input* no rival; la segunda premisa implica que el cambio tecnológico tiene lugar motivado por los propios intereses individuales, por lo que avances en la tecnología deben proporcionar beneficios que como mínimo sean parcialmente excluibles; y por último, la primera premisa implica que el

---

<sup>66</sup> Aportaba un ejemplo muy gráfico: los conocimientos iniciales de electromagnetismo fueron obtenidos a partir de la investigación de instituciones académicas, sin embargo, el cassette y el vídeo fueron el resultado de los deseos de obtener beneficios por parte de las empresas privadas.

<sup>67</sup> Como se indicó al analizar el trabajo de Romer (1986), la creación de nuevos conocimientos por parte de una empresa tendrá efectos externos positivos sobre las posibilidades de producción de otras empresas debido a la dificultad de protección mostrada por las patentes.

crecimiento es debido fundamentalmente a la acumulación de un *input* no rival y parcialmente excluible.

En el modelo se considera una economía con tres sectores:

- a) El sector de investigación que reúne el capital humano y el *stock* de conocimientos existentes para producir nuevo conocimiento. Concretamente, produce nuevas ideas o mejoras en los diseños de bienes de capital que se utilizarán como factores productivos en la obtención de bienes finales.
- b) Un segundo sector de bienes intermedios que utiliza los diseños del sector de investigación. Estos bienes intermedios se incorporan como *inputs* a la producción de bienes de capital.
- c) Y por último, un sector de productos finales que utiliza el trabajo, capital humano y bienes de capital. Esta producción final puede ser destinada al consumo o ahorrada como nuevo capital.

Así, en el modelo de Romer (1990) el conocimiento se incorpora a la producción por dos vías distintas: una nueva idea permite la producción de un nuevo *input* intermedio, pero además, una nueva idea o diseño aumenta el *stock* total de conocimientos y, por tanto, aumenta la productividad del capital humano utilizado en el sector de investigación. A partir de aquí describía y razonaba su modelo<sup>68</sup>. Recogemos de manera simplificada lo que puede considerarse la ecuación fundamental del modelo:

$$g = \delta H - \Lambda r$$

donde:

$g$  es la tasa de crecimiento económico.

$\delta$  es una constante, y  $\Lambda$  es otra constante que depende de la tecnología.

$H$  son los componentes rivales del conocimiento, entre ellos el capital humano.

---

<sup>68</sup> Romer (1990, pp. 78-93).

r es el tipo de interés que es introducido en el modelo, ya que al analizar bienes duraderos interviene el tiempo y se utilizan valores descontados.

La ecuación anterior recoge de forma muy clara la relación existente entre crecimiento económico, inversión en capital humano y tipo de interés. El coste de oportunidad del capital humano puede venir recogido por el salario que podría ser ganado en el sector manufacturero<sup>69</sup>. El rendimiento del capital humano invertido en investigación es un flujo del beneficio neto que un diseño o idea genera en el futuro. Si el tipo de interés es más elevado, el valor descontado de los flujos de los beneficios netos será más bajo. Bajo capital humano será asignado a la investigación, y la tasa de crecimiento económico será más baja.

Estas conclusiones tienen claras implicaciones de política económica, desde el momento en que los proyectos de investigación intercambian costes actuales y flujos de beneficios futuros significa que la tasa de cambio tecnológico es sensible al tipo de interés. Pero además, el modelo tiene importantes implicaciones para el crecimiento, comercio e investigación de varios países o economías. Así, aporta una explicación de por qué la población no es la correcta medida del tamaño de los mercados, lo que explica que países como China o India que tienen unos mercados nacionales muy grandes, sin embargo, no alcanzan esa importancia en el comercio internacional. La tasa de crecimiento económico aumenta con el *stock* de capital humano, que no depende del tamaño de la fuerza laboral o de la población. De forma que, los países con elevados *stocks* de capital humano disfrutarán de unas altas tasas de crecimiento económico, mientras que los niveles bajos de capital humano explicarían la tasa de crecimiento económico comparativamente menor de algunas economías no desarrolladas. Por tanto, su modelo sugiere que para fomentar el crecimiento de una región es importante la integración no en economías con una gran población (por razones de demanda potencial), sino mejor en economías con una gran cantidad de capital humano.

---

<sup>69</sup> Si una persona decide cursar, por ejemplo, estudios superiores está invirtiendo en capital humano, pero está renunciando al salario que podría obtener si su decisión hubiera sido la de



Esta idea, en gran medida coincidente con las que se desprenden de la teoría de Lucas (1988), fue matizada por Grossman y Helpman (1991b, capítulo 5). Su razonamiento resumido es el siguiente. Supongamos una economía con dos sectores productivos de bienes finales que se distinguen por la utilización de trabajadores con un grado de especialización diferente, y por su potencial de mejoras tecnológicas, por ejemplo, la industria del calzado y la industria de electrónica. Y supongamos también que cada persona joven puede decidir si desea adquirir alguna formación (capital humano) por encima de la educación primaria, y cuánta. En este escenario, una economía con una población de gran tamaño, y elevada preparación de sus trabajadores (alto nivel de especialización) realizará mucha investigación industrial, ya que I+D utiliza ese factor intensivamente. Una economía de este tipo crecerá más rápidamente que otra con menos capital humano. Pero según esta dinámica, una economía con población de gran tamaño, con una población mayoritariamente de baja cualificación laboral debería crecer más lentamente que otra con menor población. El país grande con abundante factor trabajo que se especializa relativamente en producciones intensivas en trabajo podría bien conducir, en términos absolutos, a menos investigación industrial que un país más pequeño (una población con las mismas características pero con un tamaño más reducido) con una ventaja comparativa en I+D.

Posteriormente, y en una línea muy parecida a la de Romer (1990), Grossman y Helpman (1994) afirmaban que la innovación industrial es el motor del crecimiento económico. Innovación en la que además del gasto de las empresas en I+D para obtener nuevos productos o mejoras técnicas de producción, hay que considerar la investigación comercial que puede consistir en pequeños cambios en diseño o técnicas de ventas que conduzcan a avances tecnológicos<sup>70</sup>. En opinión de Grossman y Helpman, la mayoría de las veces el progreso tecnológico requiere, al menos en algún momento, la inversión de recursos

---

incorporarse al mercado laboral, por tanto, el coste de oportunidad de la inversión en capital humano sería ese salario que no percibe.

<sup>70</sup> Bresnahan (1986) y Trajtenbert (1990) señalaban que el gasto en investigación comercial podía ser especialmente productivo en la generación de nuevo *output*.

provenientes de los beneficios empresariales. Esta inversión de parte de los beneficios en conocimientos desempeña un papel crítico en el proceso de crecimiento a largo plazo. Su razonamiento es que si bien la tecnología viene dada por la ciencia, la cual puede proceder a un ritmo y en una dirección con un elevado grado de independencia de los incentivos económicos, casi siempre la explotación comercial de las ideas científicas requiere una inversión de recursos considerable<sup>71</sup>. Las empresas invierten en nuevas tecnologías cuando perciben una oportunidad de beneficios, lo que significa que el entorno institucional, legal y económico determina la rentabilidad de esas inversiones, y en definitiva, influye en el ritmo y dirección del cambio tecnológico<sup>72</sup>. Pero para que las empresas puedan invertir recursos en investigación de nuevos productos o métodos con fines lucrativos, deben vender sus productos a precios superiores al coste de producción a fin de obtener beneficios que puedan ser invertidos en I+D. Por tanto, frente a los modelos neoclásicos más tradicionales construidos en un entorno de competencia perfecta, debe existir algún tipo de competencia imperfecta que permita la inversión privada en nuevas tecnologías. Algunas de las nuevas teorías de I+D, como la ya analizada de Romer (1990), consideran ya este aspecto y concluyen que la situación de equilibrio se alcanza en un mercado de competencia imperfecta. Otros modelos construidos en la teoría de la organización industrial y sus aspectos microeconómicos, consideran un entorno económico con incertidumbre como consecuencia de las condiciones de mercado y de las decisiones de las organizaciones empresariales y del territorio<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> A esta conclusión llegaban diversos trabajos como los de Rosenberg, N. (1963): "Technological Change in the Machine Tool Industry: 1840-1910", *Journal of Economic History*, diciembre, vol. 23, nº 4, pp. 414-446; Constant, E. W. (1980): *The Origins of the Turbojet Revolution*, Johns Hopkins University Press, Baltimore; Freeman, C. (1982): *The Economics of Industrial Innovation*, Francis Pinter, Londres; Dosi, G. (1984): *Technical Change and Industrial Transformation*, Macmillan, Londres; Mowery, D. C. y Rosenberg, N (1989): *Technology and the Pursuit of Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>72</sup> Grossman y Helpman (1994, pp. 26-27).

<sup>73</sup> Rosenberg (1982) destacaba que, debido a la incertidumbre asociada a la inversión industrial, los productores utilizando nuevas tecnologías raramente alcanzan la viabilidad comercial hasta que no experimentan un prolongado periodo de *learning by doing*.

### 2.1.5. Teorías del ciclo vital

Comenzando con la tesis de Vernon (1966) y tras un muy breve repaso de los modelos más conocidos, nos detendremos en el modelo del ciclo del producto endógeno presentado por Grossman y Helpman (1991a) en el que se explica como los bienes producidos en las regiones más avanzadas sí pueden ser producidos en las menos avanzadas mediante un proceso de aprendizaje.

Las principales características del ciclo del producto tienen un papel muy destacado en el comercio entre economías desarrolladas y menos desarrolladas. Vernon (1966) describió el ciclo de vida de un producto manufacturado típico, e indicó que la creación y la fabricación de nuevos productos ocurre en las regiones avanzadas, porque el I+D está allí más desarrollado y porque la proximidad a mercados con mayores niveles de ingresos facilita la innovación. Transcurrido un tiempo, la producción puede ser estandarizada cuando la transferencia o imitación por parte de las empresas de las regiones menos avanzadas tenga lugar. El comercio interregional de productos manufacturados implica, al menos, un intercambio de bienes innovadores producidos solo en la región más desarrollada, por otros más tradicionales producidos fundamentalmente en las regiones menos desarrolladas.

Posteriormente, Krugman (1979a) elaboró uno de los primeros modelos formales recogiendo las ideas sobre el ciclo de vida del producto de Vernon (1966). Para Krugman el comercio viene motivado por las economías externas que además justifican que los mercados sean de competencia imperfecta. En su modelo consideraba una tasa exógena  $g$  de introducción de nuevos productos en la región desarrollada y una tasa exógena  $\mu$  de transferencia de tecnología a la región menos desarrollada, estableciendo una relación positiva entre salarios relativos pagados en la región más avanzada ( $W_n/W_s$ ) y la ratio  $g/\mu$ , y una relación inversa entre el salario relativo y el tamaño relativo de la fuerza laboral en la región avanzada, y concluía que todas las regiones pueden obtener ganancias del comercio.

El trabajo de Krugman fue modificado por Dollar (1986) que consideraba la tasa de transferencia de tecnología de las regiones más avanzadas a las menos avanzadas estrechamente vinculadas a los flujos comerciales.

Otros autores como Jensen y Thursby (1986) sostenían que mientras en las regiones avanzadas los procesos innovadores son llevados a cabo por un número determinado de empresas, en las menos avanzadas la distribución de los recursos para dar un giro a la tecnología existente debe ser llevada a cabo por un planificador social.

Más recientemente, Grossman y Helpman (1991a) han construido un modelo en el que la duración media del ciclo del producto, así como la velocidad con que son introducidos nuevos productos en el mercado están determinados endógenamente. En su opinión, el ciclo del producto describe un modelo de comercio interregional. Como en las anteriores teorías, los bienes son desarrollados y producidos inicialmente en las regiones más avanzadas y, posteriormente, pasan a ser producidos en las regiones menos avanzadas, de forma que, las regiones ricas importan productos muy similares a los que previamente habían exportado. En su modelo estudiaron las tasas de imitación e innovación a largo plazo, y la distribución de los ingresos del trabajo a largo plazo<sup>74</sup>. Con planteamientos muy próximos a los de Romer (1990), demostraban que la cantidad inicial de recursos y la productividad de los recursos empleados en las actividades de aprendizaje (imitación en las regiones menos avanzadas e innovación en las más avanzadas), determinan en gran medida la tasa de crecimiento sostenible<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Los empresarios de las regiones más desarrolladas gastan recursos en lanzar sus nuevos productos siempre que el valor actual esperado de los beneficios oligopolísticos supere el coste actual de desarrollo del producto. Estos oligopolistas en todo momento asumen el riesgo de que sus productos serán copiados por los “imitadores” de las regiones menos desarrolladas, hasta que el flujo de sus beneficios desaparezca.

<sup>75</sup> Respecto a las actividades de aprendizaje habría que recordar lo sugerido por Richardson (1977, p. 95) al explicar la difusión espacial de las innovaciones. Richardson sostenía que el progreso tecnológico es un elemento fundamental en el crecimiento económico, y “el índice del progreso tecnológico de una región depende tanto de su capacidad para generarlo en su interior como de su capacidad para adaptar las innovaciones introducidas ya en otros lugares”.

Asimismo, llegaban a otras conclusiones que recogemos a continuación<sup>76</sup>:

- A largo plazo el crecimiento es más rápido cuanto mayores son los recursos de los que disponen las regiones menos desarrolladas y, cuanto más productivos son los recursos en el aprendizaje de los procesos productivos de los bienes originalmente producidos en las regiones más desarrolladas, estableciendo que cuanto más rápido sea el proceso de imitación en la región menos avanzada, mayor incentivo habrá para la innovación en las más avanzadas<sup>77</sup>.
- En cuanto a los ingresos del trabajo, concluyeron que el salario relativo en las regiones más avanzadas aumenta cuando el tamaño efectivo de su fuerza laboral se expande en relación al tamaño de las regiones menos avanzadas. Este resultado que contradice al señalado por Krugman (1979a), se deriva fundamentalmente de la existencia de rendimientos crecientes en la producción de bienes y conocimientos de los modelos de crecimiento endógeno.
- Respecto al comercio interregional sostenían que beneficia a los dos tipos de regiones. Para las regiones más avanzadas la migración de productos a otras regiones libera recursos, con lo que tendrán un mayor incentivo en innovar y emprender más I+D y desarrollar nuevos productos, ya que cada empresa obtiene una mayor rentabilidad aunque sea por un periodo corto de tiempo. Las regiones menos avanzadas crecen más rápidamente con el comercio interregional que sin él, porque los recursos necesarios para el aprendizaje y adopción de las tecnologías de las regiones más avanzadas son menores que los que necesitarían para desarrollar nuevos productos partiendo de cero.

---

<sup>76</sup> Grossman y Helpman (1991a, pp. 1227-1229).

<sup>77</sup> Esta conclusión podría parecer contradictoria en principio, pero tiene su explicación. Si bien es verdad que cuanto menos tiempo tarden las regiones más atrasadas en imitar un producto, menor será el tiempo en que las empresas del otro tipo de región obtengan beneficios monopolísticos, también es cierto que esos beneficios serán más altos cuanto menos empresas compitan por los

- Por último, acerca de la intervención del sector público opinaban que una política económica de subsidio a las actividades de aprendizaje (imitación en las regiones menos avanzadas, e innovación en las más avanzadas) tendería a incrementar la tasa de crecimiento y el salario relativo de los trabajadores en la región donde se tomase esa medida. Por el contrario, en su modelo las políticas comerciales en cualquiera de las regiones afectaría solo a los salarios relativos pero no tendría efecto sobre la tasa de crecimiento en el largo plazo.

## *2.2. El comercio internacional y el desarrollo regional*

La integración económica europea recogida en los sucesivos Tratados de la Unión, se ha justificado por los beneficios globales que proporcionará a la economía europea en su conjunto, con un mayor crecimiento económico y mayor bienestar. La desaparición de los obstáculos a la competencia y al mercado, unido a la libre movilidad de los factores productivos permitirá una asignación y utilización más eficiente de los recursos, dando lugar a un incremento en la producción. Cecchini (1988) estimó que la integración europea daría lugar a un incremento estático e inmediato de la producción total de la CE entre el 2,5 y el 6,5 por 100; Smith y Venables (1988) valoraron que los beneficios estáticos de la integración se traducirían en un aumento del bienestar europeo del 4 por 100 de consumo básico.

Estos efectos inmediatos, al inducir a ahorrar e invertir, tendrían una repercusión positiva sobre la tasa de crecimiento a medio y largo plazo. Asimismo, el mercado único afectaría a la tasa de acumulación de capital y de evolución técnica, y conduciría al incremento de la especialización y a rendimientos crecientes de escala. Aplicando los modelos de crecimiento

---

factores productivos en el sector manufacturero, estimando Grossman y Helpman (1991a) que este segundo efecto domina sobre el primero.

endógeno, se ha estimado que todos estos efectos, denominados dinámicos, duplicarían las tasas de crecimiento previstas por Cecchini<sup>78</sup>.

Si a nivel global es predecible un mayor crecimiento y bienestar, habría que preguntarse acerca del resultado neto a nivel regional. Es decir, si todas las regiones europeas participarían de ese mayor crecimiento, y cuales serán los efectos de la integración económica y monetaria sobre regiones que parten con diferentes niveles de desarrollo. En definitiva, cómo afectará la integración europea a la convergencia interregional.

En esta sección intentaremos responder a esa cuestión. Para ello, recogeremos en primer lugar las teorías convencionales de comercio internacional, tomando como base los modelos de Olhin (1933) y de Samuelson (1948). A continuación, analizaremos en qué consiste una unión aduanera, así como los efectos sobre la asignación de recursos y el bienestar que tienen lugar al pasar de una situación de libre mercado a una unión aduanera. Por último, analizaremos el trabajo de Krugman (1992) sobre la integración económica y sus efectos sobre el desarrollo regional, en el que se recogen sus aportaciones anteriores respecto a los nuevos planteamientos de la teoría del comercio interregional: economías de escala, economías externas y mercados oligopolísticos. De forma que, partiendo de la teoría del comercio interregional en condiciones de competencia imperfecta, dirige su estudio hacia el análisis de la localización de las actividades productivas en lo que denomina “geografía económica”.

### 2.2.1. Las teorías convencionales de comercio internacional

Las teorías de desarrollo regional de los años sesenta, especialmente el modelo neoclásico de crecimiento regional y la teoría de los polos de crecimiento, destacaban el papel del movimiento de los factores productivos como mecanismo básico de crecimiento regional y de convergencia en el nivel de ingreso per cápita y tasas de crecimiento interregional. Sin embargo, la realidad ha mostrado que el

---

<sup>78</sup> *Vid.* De la Dehesa (1992, p. 43).

trabajo y el capital no son tan móviles como la teoría neoclásica suponía. Si bien la migración de la mano de obra ha constituido una fuerza de equilibrio en algunas ocasiones, siendo su tendencia cada vez hacia un mayor inmovilismo, los otros factores como la tierra, capital y el *know-how* carecen en gran medida de movilidad. A lo que hay que añadir que las economías externas, con mayor presencia en las regiones más desarrolladas, han obstaculizado la tendencia a la equiparación de los niveles de ingreso a través de los movimientos de capital, de forma que, las nuevas inversiones se han dirigido principalmente a aquellas regiones donde la disponibilidad de industrias conexas y la subestructura económica y social ofrecían rendimientos más altos, unido a la carencia de infraestructura de comunicación y transporte y a rigideces de orden sociológico y psicológico de las regiones menos desarrolladas<sup>79</sup>.

Aceptado, por tanto, la relativa inmovilidad de los factores productivos era necesario buscar nuevas teorías que incorporando este aspecto explicaran el proceso de crecimiento regional. Es decir, si los factores productivos en la práctica no son tan móviles como se suponía, la movilidad de las mercancías (bienes y servicios) contribuirá al crecimiento regional y a la convergencia entre diferentes economías. Para ello, se retomaron modelos del comercio internacional muy conocidos, como los de Ohlin (1933) y Viner (1937).

El modelo de Ohlin (1933) conecta con la doctrina clásica de la igualación del precio de los factores por cuanto que llega a dos conclusiones muy importantes: primero, la libre movilidad de mercancías en el comercio interregional puede servir como un sustituto parcial de la movilidad de los factores; y, segundo, conducirá a una igualación parcial del precio relativo y absoluto de los factores de producción<sup>80</sup>.

Ohlin en su modelo partía de los siguientes supuestos: dos regiones (Europa y América), cada una de ellas dotadas con proporciones diferentes de dos

---

<sup>79</sup> Balassa (1964, pp. 220-222). Existe una edición anterior de 1962 en inglés.

<sup>80</sup> Denominado el teorema Ohlin-Heckscher, ya que, Ohlin se lo atribuyó a un artículo del Professor E. F. Heckscher publicado en 1919.



factores (tierra y trabajo) perfectamente inmóviles, dos bienes (alimentos y ropa) producidos con la misma tecnología en las dos regiones. Además, suponía que funciones de producción presentaban rendimientos constantes a escala.

Con el análisis de las proporciones de factores en las dos regiones, Ohlin (1933) explicaba por qué existirán diferencias de ventaja comparativa, y deducía el comportamiento de las productividades y especializaciones interregionales. Así, atribuía a América una ventaja comparativa en la producción de alimentos (una industria intensiva en tierra) debido a que allí cada unidad de trabajo disponía relativamente de más tierra para trabajar, por tanto, la productividad marginal del trabajo en la producción de alimentos sería mayor que en Europa. De igual modo, la relativa abundancia de trabajo con respecto a la tierra en Europa daría lugar a bajos salarios respecto a las rentas de la tierra lo que estimularía la producción de ropa que requiere una mayor proporción de trabajo (respecto a la tierra) que la producción de alimentos. Cada región tendería a especializarse, parcial o completamente, en la producción del bien que requiera más cantidad de su factor productivo más abundante. Al producir más alimentos en América aumentará la demanda de tierras, y al aumentar la renta de la tierra dejará de ser relativamente más barata. De igual forma, al producir más ropa en Europa se reducirá la demanda de tierras y aumentará la demanda de trabajo con lo que los salarios crecerán. De este modo, la diferencia existente en los precios de los factores antes del comercio interregional se reducirá debido a la especialización que tiene lugar en función de las ventajas comparativas. Así, la movilidad en los bienes tiende a compensar la falta de movilidad interregional de los factores.

Posteriormente, y con un análisis similar, Samuelson (1948) sostenía que no solo la igualación del precio de los factores es posible y probable debido al libre comercio interregional, sino que en muchas circunstancias es inevitable.

Concretamente, se refería a dos situaciones<sup>81</sup>:

1º Mientras exista una especialización parcial, de forma que, en cada una de las dos regiones o países se producen los dos bienes, el precio de los factores se igualará, tanto relativa como absolutamente, con el libre comercio interregional.

2º Dadas unas dotaciones iniciales diferentes de factores productivos, la movilidad de mercancías será siempre una perfecta sustituta de la movilidad de factores.

Para demostrar estas afirmaciones analizó la ventaja comparativa desde un punto de vista neoclásico<sup>82</sup>. Partiendo de los mismos supuestos que Ohlin (1933) estudió como dos regiones (América y Europa) alcanzan la situación de equilibrio, primero en autarquía y después con libre mercado. En cada situación el óptimo vendrá dado por un punto sobre la curva de transformación de cada país o región<sup>83</sup>. Esta curva es distinta en cada país debido a las dotaciones diferentes de cada uno de ellos. En cualquier punto de esa curva se cumple que la *tasa marginal de transformación* (cantidad que hay que dejar de producir de un bien para producir una unidad más del otro bien) es el valor absoluto de la pendiente de la curva en ese punto y coincide con el cociente de los costes marginales en los que se incurre al producir los dos bienes<sup>84</sup>. Además, al ser la asignación de recursos eficiente, se verifica que el cociente del producto marginal de los dos factores (trabajo y capital) en la producción de los dos bienes coincide, y es igual al cociente de los precios de los factores (salario y renta)<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Samuelson (1948, p. 169).

<sup>82</sup> Samuelson (1948, pp. 170-172).

<sup>83</sup> Recuérdese que la curva de transformación o frontera de posibilidades de la producción recoge las cantidades máximas de los dos bienes que pueden ser producidos por un país cuando utiliza todos los recursos de los que dispone y los asigna de modo eficiente.

<sup>84</sup> Debido al comportamiento creciente de los costes marginales en la etapa II de la producción, la curva de transformación es cóncava respecto al origen de coordenadas.

<sup>85</sup> Diagrama de Edgeworth.

En ausencia de comercio internacional, es decir en autarquía, la situación de equilibrio vendría determinada por las preferencias de la demanda. Así, en los mismos supuestos que señalaba Ohlin (1933), abundancia relativa de tierra en América y de trabajo en Europa, es de esperar que la ratio de los precios alimentos/ropa sea más alto en Europa que en América.

En un contexto en el que se eliminan todas las barreras al comercio, no habría diferencias en la ratio de los precios alimentos/ropa por mucho tiempo. Ningún país desearía ser autosuficiente, de forma que, el precio de los alimentos bajaría en Europa y aumentaría en América. En esta última, se incrementaría la producción de alimentos y se reduciría la de ropa<sup>86</sup>. En Europa sucedería lo contrario. El equilibrio final en la ratio de precios vendrá determinado por el juego de las demandas internacionales de los bienes; los dos países producirían algo de los dos bienes, y debido a las ventajas comparativas que han aparecido con el comercio internacional, Europa se especializaría en la producción de ropa y América en la de alimentos. Cuando el coste marginal relativo (coste marginal de alimentos dividido entre el coste marginal de ropa) en cada país se haya ajustado al precio que prevalezca en el mercado, el comercio habrá alcanzado su equilibrio y cesará el proceso de especialización. Geométricamente en la situación de equilibrio los dos países estarán produciendo en un punto de sus respectivas curvas de transformación donde la pendiente tenga el mismo valor.

Por tanto, con el comercio internacional existirá una ratio de precios de los productos común. Pero además, la ratio de los precios de los factores (salario/renta) en cada país debe ser la misma, con lo que se habrá alcanzado la igualación en los precios relativos.

Por último, indicaba Samuelson que también se alcanzará la igualación en precios absolutos de los factores en los dos países, ya que, si el cociente de los precios de los factores coincide es porque los dos países utilizan los factores en la

---

<sup>86</sup> En ausencia de progreso tecnológico y al no variar la cantidad de factores productivos, producir eficientemente significa que aumentar la producción de un bien solo es posible reduciendo la producción del otro bien.

misma proporción, lo cual es consecuencia del supuesto de rendimientos crecientes en las funciones de producción de los dos países.

En definitiva, y como apuntábamos al principio de esta sección, las conclusiones de estos modelos tuvieron una gran importancia en la teoría de desarrollo regional, ya que, sobre la base de las ventajas comparativas, pronosticaban una rápida homogeneización de los niveles salariales y precios de los otros factores en una zona de libre comercio, que complementaría el caso de que no existiera una movilidad perfecta de los factores como sucede en el mundo real. Por tanto, bajo el marco neoclásico (tanto modelos de crecimiento como de comercio internacional), la integración económica conduciría a un proceso de convergencia interregional de la renta per cápita.

### 2.2.2. La teoría de las uniones aduaneras

Una unión aduanera consiste en la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, para satisfacer los siguientes requisitos<sup>87</sup>:

- a) La eliminación substancial de todas las tarifas y otras formas de restricciones al comercio entre los países participantes.
- b) El establecimiento de tarifas uniformes y otros reglamentos relativos al comercio exterior en relación con las economías que no son participantes.

Desde el punto de vista del equilibrio general, la unión aduanera no conduce al máximo bienestar en el sentido de Pareto, por cuanto que la existencia de aranceles con los no participantes viola la optimalidad paretiana, considerándose la teoría de la uniones aduaneras un caso especial de la teoría *second best*<sup>88</sup>.

En una unión aduanera los precios de los bienes solo varían de una región a otra en función de los costes de transporte (no existen tarifas aduaneras), y

---

<sup>87</sup> Balassa (1964, p. 23).

<sup>88</sup> Chacholiades (1992, pp. 261-262).

cualquier mercancía se produce en el lugar donde los factores de producción son más baratos. Frente a una zona de libre comercio que consiste en la liberalización del movimiento de mercancías entre los países miembros, pero no va acompañado del establecimiento de tarifas uniformes para importaciones procedentes del resto del mundo.

El paso de una situación de libre comercio a una unión aduanera origina una serie de efectos, tanto en la asignación de recursos como en la distribución de la renta, entre los que destacamos los siguientes<sup>89</sup>:

a) *Efectos de creación y desviación de comercio.*

El efecto de creación de comercio se da cuando dos países que antes de la unión aduanera eran autosuficientes de un determinado producto (no necesitaban comprarlo, lo producían ellos mismos) pasan a participar en la unión aduanera y uno de ellos es el que produce ese bien a un menor coste, al otro país le resultará más rentable importarlo que producirlo. En este caso se ha generado comercio que antes de la unión aduanera no existía. A su vez, este efecto conduce a una especialización sectorial y territorial en las producciones más eficientes con una variación relativa en los precios de las mercancías y de los factores respecto a la situación anterior. En este sentido se considera que la creación de comercio tiene un impacto positivo sobre el bienestar.

Una desviación de comercio tiene lugar cuando en el mismo supuesto anterior de dos países participantes en la unión aduanera, uno de ellos que antes importaba un bien de un país tercero y ahora, como consecuencia de la tarifa exterior común, le resulta más barato importarlo del otro país participante en la unión aduanera. La desviación de comercio empeora la asignación internacional de recursos, por lo que reduce el bienestar.

---

<sup>89</sup> Balassa (1964, pp. 25-33) y Chacholiades (1992, pp. 262-272).

Por tanto, el efecto final sobre el bienestar de una unión aduanera dependerá de los efectos que tengan mayor fuerza (creación o desviación). Pudiéndose dar la situación de que unos participantes pierdan mientras otros ganen.

b) *Efectos dinámicos.*

La ampliación del mercado que significa un aumento de la demanda potencial, puede generar unos efectos psicológicos positivos sobre las expectativas. Esta ampliación unida a la desaparición de aranceles origina, a su vez, un aumento del número de competidores lo que en cualquier caso es positivo desde el punto de vista de la eficiencia económica, y el propio mercado se encargará de expulsar las empresas ineficientes. La competencia se volverá menos personal y más efectiva, favoreciendo un buen clima para la difusión de la tecnología y conocimientos, así como el desarrollo de nuevos productos, todo lo que contribuirá a un mayor crecimiento económico. Por último, se producen efectos de renta y sustitución en la demanda que se orientará hacia los bienes en cuya producción se den economías de escala, y hacia productos típicos de sociedades con rentas más altas tal y como predice la Ley de Engel.

Como nos revela la teoría de las uniones aduaneras, la abolición de las restricciones sobre el comercio y el movimiento de factores puede conducir a que algunas regiones ganen mientras que otras pierdan. Si bien parece indicar que los efectos dinámicos beneficiarían más a las regiones más pobres, especialmente el aumento de competitividad y la transmisión de tecnología desde las regiones más avanzadas, la eliminación de las restricciones tendería a fortalecer la capacidad de atracción de los centros altamente industrializados respecto al capital y la mano de obra con lo que aumentarían las disparidades regionales<sup>90</sup>. Para contrarrestar esta tendencia, en el contexto de la UEM debe llevarse a cabo una intervención

---

<sup>90</sup> Cuadrado Roura (1992, p. 540).

positiva, con ayudas compensatorias para las regiones menos desarrolladas. Así, las inversiones realizadas al amparo de las medidas de cohesión de la UE persiguen dos fines<sup>91</sup>:

- a) Elevar la demanda total, fomentando así la producción y el empleo por medio de mecanismos de tipo keynesiano.
- b) Mejorar la eficiencia por el lado de la oferta, reforzando las estructuras de producción y la competitividad, con medidas tendentes a disminuir las diferencias en cuanto a: dotación de factores productivos (cualificación de la mano de obra o dotación de infraestructuras), tasas de progreso tecnológico, costes de transporte, y economías externas debidas a la concentración de la actividad económica.

### 2.2.3. El modelo centro-periferia de Krugman (1992)

El punto de partida del trabajo de Krugman (1992) es que el estudio de la localización de la actividad económica en el espacio no puede estar basado en los supuestos de rendimientos constantes de escala y de competencia perfecta, ya que, la concentración geográfica de la producción observada en países como los Estados Unidos prueba la existencia de rendimientos crecientes. Si estos rendimientos crecientes son externos a las empresas sí se puede realizar el análisis competitivo, pero si son internos a las empresas habrá que formular modelos de competencia imperfecta<sup>92</sup>.

Paralelamente, la teoría del comercio internacional hasta finales de la década de los setenta ha insistido en la idea de la ventaja comparativa, sin prestar atención a los rendimientos crecientes como explicación del comercio. Pero a

---

<sup>91</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 98).

<sup>92</sup> Los rendimientos crecientes de escala debidos a economías internas de las empresas son incompatibles con la competencia perfecta, ya que, esas economías internas se traducirían en una curva de costes medios decrecientes, de forma que, si la empresa estuviera produciendo encontraría rentable aumentar su producción. Esto significaría que esta empresa iría capturando cada vez una mayor demanda, y las empresas que no cubrieran sus costes tendrían que abandonar el mercado. El mercado tendería hacia una reducción del número de empresas, por tanto, pasando a una estructura de oligopolio.

partir de los ochenta, debido a los avances teóricos en el campo de la organización industrial, la economía internacional se ha replanteado, desarrollando modelos que tienen en cuenta la existencia de economías internas, según las cuales “gran parte del comercio es el resultado de una especialización arbitraria basada en la existencia de rendimientos crecientes, en lugar de ser un esfuerzo consciente de aprovecharse de diferencias exógenas de recursos o productividad”<sup>93</sup>.

También se ha planteado la existencia de rendimientos crecientes en otras áreas, como en la teoría del crecimiento económico con los modelos de crecimiento endógeno ya analizados en la sección anterior, y en la teoría macroeconómica<sup>94</sup>.

Por todo esto, en opinión de Krugman (1992, p. 13), se debe devolver a la geografía económica su importancia dentro de la economía, reconociendo que el espacio es importante en el análisis económico. Pero existe una razón más que así lo justifica, en el contexto actual, especialmente en Europa con la UEM, tiene cada vez menos sentido hablar de economía internacional. Con la desaparición de fronteras y libre movilidad de factores y bienes, se debe dar un tratamiento de economía regional.

Una vez introducido el concepto de geografía económica, Krugman desarrollaba el modelo de centro-periferia<sup>95</sup> cuyo propósito es demostrar que los rendimientos crecientes tienen una influencia permanente en la economía, y que en la distribución geográfica de la producción en las economías la historia ha tenido un papel decisivo<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Krugman (1992, p. 13). *Vid.*: Barker (1977), Krugman (1979b), Lancaster (1980), Ethier (1982), y Helpman y Krugman (1985) donde se recoge un resumen de los principales conceptos de este nuevo enfoque de la economía internacional.

<sup>94</sup> *Vid.* Blanchard, (1991).

<sup>95</sup> En el centro se localiza la industria y en la periferia el sector primario. El utilizar estos sectores productivos en su análisis se justifica por la mayor capacidad de movilidad geográfica de la industria, frente a la prácticamente inmovilidad de la producción agraria ligada a la existencia en un espacio concreto de los recursos naturales.

<sup>96</sup> Concretamente se fijaba en la evolución del Cinturón Industrial de los Estados Unidos, donde en una pequeña parte del Noroeste y Medio Oeste se concentra desde el siglo XIX un elevado porcentaje del empleo industrial de todo el país.



En dicho modelo, básicamente se analiza la interacción que se produce entre tres elementos: los rendimientos crecientes, los costes de transporte y la demanda. Así, dependiendo de sus magnitudes relativas consideraba varias combinaciones, y razonaba en cada situación en función del resultado (ventas menos costes) la localización elegida por el sector industrial para desarrollar su actividad. Aplicando este razonamiento obtuvo varios emplazamientos que conducen al mismo resultado, es decir, el centro podría localizarse en varios puntos geográficos, pero en su opinión esto dependerá de la situación de partida<sup>97</sup>. Es decir, la historia realmente importa y, con una clara influencia del principio de causación acumulativa circular de Myrdal (1957), sostenía la existencia de un proceso circular que tiende a mantener ese centro industrial una vez que éste ha sido creado. Su explicación era la siguiente: “Si las economías de escala son lo suficientemente grandes, cada fabricante prefiere abastecer el mercado nacional desde un único emplazamiento. Para minimizar los costes de transporte, elige una ubicación que permita contar con una demanda local grande. Pero la demanda local será grande precisamente allí donde la mayoría de los fabricantes decidan ubicarse”<sup>98</sup>. De este modo, el origen de las externalidades de localización se encuentran sobre todo en la demanda, y no en los costes de transporte y en los rendimientos crecientes<sup>99</sup>.

No obstante, el modelo de Krugman no es tan pesimista para las regiones periféricas como lo era el de Myrdal, aportando dos ideas interesantes:

- 1º Aunque la historia importa y la estructura geográfica de la producción puede ser estable durante mucho tiempo, cuando se modifica puede hacerlo con gran rapidez. Esto puede justificarse por la “lógica del cambio repentino”<sup>100</sup>, según la cual, partiendo de una distribución

---

<sup>97</sup> Krugman (1992, p. 25).

<sup>98</sup> Krugman (1992, p. 20).

<sup>99</sup> De hecho, reconocía que la elección de la demanda como el elemento más importante en su modelo debería ser una cuestión empírica, pero “de momento se trata solo de una cuestión de gusto”. (Krugman, 1992, p. 20).

<sup>100</sup> Krugman (1992, pp. 32-33).

geográfica de la producción, región centro-industria y región periferia-agricultura, por algún motivo en un momento dado se puede dar un aumento de la población de la región periférica hasta alcanzar una masa crítica, de forma que, resulte más rentable producir allí los bienes industriales. A medida que aumente en la periferia la producción industrial, crecerá la población con el consiguiente estímulo en la producción industrial. Así, se puede producir un cambio repentino en la distribución regional de la producción, siendo además la suerte de las regiones difícil de prever<sup>101</sup>.

2º El cambio cuando llega puede responder a las expectativas creadas que se autoafirman, conectando con el enfoque de las expectativas racionales, según el cual los agentes bien informados pueden anticiparse al cambio<sup>102</sup>. Así, por ejemplo, si se está produciendo un aumento de la población en la región periférica, los trabajadores y empresarios industriales de la región centro podrían darse cuenta y anticiparse a ese crecimiento de población trasladándose a la región periférica. De este modo, las expectativas contarían más que la ventaja inicial del centro, siempre y cuando la diferencia inicial de las dos regiones no fuera demasiado grande en cuanto a estructura productiva, y existiera gran movilidad en cuanto a trabajo y capital.

Tras exponer su modelo, Krugman se centraba en el proceso de integración económica de los Estados miembros de la UE, intentando predecir cuales serían sus principales efectos. Con este objetivo estableció una comparación entre los Estados Unidos y Europa aplicando el modelo centro-periferia, ya que, con el

---

<sup>101</sup> En concreto Krugman (1992, p. 33) explicaba lo sucedido en California a finales del siglo XIX, cuando tenía una economía basada en los recursos naturales muy poco industrializada, debido en gran parte al tamaño del mercado local demasiado pequeño para sustentar una mayor industria. Pero con el descubrimiento del petróleo en el siguiente siglo la población de California superó la masa crítica, iniciándose un crecimiento explosivo que estimuló la emergencia de Los Ángeles como centro industrial de importancia.

<sup>102</sup> Krugman (1992, pp. 34-38).

proceso de UEM, Europa se dirige hacia una estructura semejante a la de los Estados Unidos<sup>103</sup>. Las principales conclusiones a las que llegó son las siguientes:

- a) La concentración geográfica de la industria es mucho mayor en los Estados Unidos que en Europa, debido a la existencia de barreras al comercio en esta última, hasta tiempo reciente. Esto puede conducir a pensar que en el futuro próximo, a medida que la economía europea esté mucho más integrada, la industria se concentrará más en las regiones centro (Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia). Sin embargo, en su opinión, el proceso de especialización industrial no será tan intenso en Europa como en los Estados Unidos, ya que el proceso de concentración geográfica en este país se produjo en la década de 1920, y Europa convergerá hacia la situación de los Estados Unidos en el futuro (con una menor concentración) y no a la actual<sup>104</sup>.
- b) Planteaba un segundo razonamiento muy interesante sobre las predicciones de su modelo: una vez consolidada la UEM en Europa, no hay que temer que los países grandes (con mayor población) atraigan las industrias de los países pequeños, porque una vez consolidada la UEM ya no se hablará de países sino de regiones, y “de ningún modo tiene por qué ser cierto que la integración económica favorezca necesariamente a todas las regiones del país más grande que resulte de la unión”<sup>105</sup>. Para analizar el resultado de la integración de dos países (dónde estará el centro y dónde la periferia), hay que tener en cuenta la

---

<sup>103</sup> En su análisis partía de que las regiones centro de los Estados Unidos estarían localizadas en el Noreste (Nueva Inglaterra y el Atlántico Medio), el Medio Oeste (las áreas centrales situadas en el Noreste y Noroeste), el Sur, y el Oeste; y en Europa serían Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia. La justificación de esta clasificación es que ambos grupos de regiones/países tienen una población y potencia económica similar.

Una vez identificadas las regiones centrales, construyó un índice de divergencia regional para cuantificar las diferencias en el índice de especialización industrial, surgidas al comparar las regiones americanas con los países europeos (Krugman, 1992, pp. 83-84).

<sup>104</sup> Krugman (1992, pp. 85-90).

<sup>105</sup> Krugman (1992, p. 94).

estructura geográfica de la producción, y no tratar los países como si fueran las unidades naturales de análisis.

- c) Por último, se preguntaba acerca del futuro de las regiones periféricas de Europa, las más pobres y relativamente más alejadas de los principales mercados. Si bien la opinión más generalizada es que gracias a la mejora de infraestructuras que disminuyan los costes de acceso a los principales mercados, y debido a los salarios más bajos la industria se trasladaría a la periferia, Krugman (1992, pp. 105-108) sostenía que esa mejora en el acceso a los mercados podría incluso perjudicar a la industria de la periferia. La razón es que la reducción de costes de transporte tiene dos efectos: facilita que la producción se realice en el lugar donde los costes son más bajos, pero también, favorece la concentración de la producción en un solo lugar para aprovechar las economías de escala. Y en este último caso, lo mejor será concentrarla donde se tenga mejor acceso a los mercados, aunque sus costes sean superiores.

### *2.3. La teoría del desarrollo local*

En este apartado, teniendo en cuenta la abundante pero no demasiado clara literatura existente al respecto, trataremos de sintetizar las principales ideas de desarrollo local que interesan más a nuestro trabajo. Para ello, en primer lugar, recogeremos la teoría del distrito industrial y del entorno innovador, y a continuación, nos centraremos en el desarrollo local.

#### *2.3.1. La teoría del distrito industrial y del entorno innovador*

El concepto de distrito industrial aparece en los años setenta en el marco de la teoría del desarrollo local, con las aportaciones de autores italianos, como

Becattini (1979) y Fuà y Zacchia (1983). Posteriormente, el grupo GREMI<sup>106</sup> elaboró el concepto de *milieu innovateur* o entorno innovador.

La diferencia inicial<sup>107</sup> entre los dos enfoques es que mientras el distrito industrial se centra más en los factores de eficiencia de las economías locales, el entorno innovador presta una gran atención a los procesos de innovación. Ambos enfoques comparten la idea de que el desarrollo se produce en zonas geográficas concretas a causa del complejo conjunto de relaciones e interacciones que tienen lugar dentro de sus fronteras, y resaltan los factores del lado de la oferta, aunque no exclusivamente los económicos, como causa del éxito<sup>108</sup>. Así, dentro de esas fronteras o microcosmos y, debido a la proximidad geográfica y a la homogeneidad económica y cultural, actúan una serie de elementos que pueden ser considerados la fuente del desarrollo económico. Cuadrado Roura (1992, p. 552) señalaba como elementos más importantes del entorno innovador los siguientes:

- Economías externas y economías de distrito, que promueven el clima industrial capaz no sólo de reducir las desventajas en costes de las empresas locales sino de ayudarlas en sus procesos de innovación (por ejemplo, el proceso educativo y formativo que se produce dentro del entorno).
- Economías de proximidad, que reducen los costes de transacción al facilitar la circulación de la información, generan un mayor número de contactos personales y disminuyen el coste de obtención de la información dentro de la economía local.
- Elementos sinérgicos, todas aquellas actuaciones que mejoran la capacidad local de innovación, ya sea por imitación o por interacciones

---

<sup>106</sup> El GREMI (Groupe de Recherches sur les Milieux Innovateurs) agrupa a investigadores de distintos países de la Unión Europea y de otros europeos y los Estados Unidos.

<sup>107</sup> De hecho, actualmente en el contexto del desarrollo local se habla de distrito y *milieu* indistintamente.

<sup>108</sup> Cuadrado Roura (1992, p. 551). Este autor forma parte del GREMI.

entre agentes locales privados o públicos, o con centros de investigación, o colaboración entre clientes y proveedores.

Los anteriores elementos guardan una estrecha relación, respectivamente, con los conceptos de potencial de innovación, potencial empresarial y potencial sinérgico definidos por Sweeney (1988, pp. 117-123). Asimismo, conectan directamente con el concepto de innovación endógena defendido por Grossman y Helpman (1994) que destaca la importancia del entorno institucional, legal y económico en el proceso de desarrollo, por cuanto que influyen en el ritmo y dirección del cambio tecnológico.

### 2.3.2. El desarrollo local

La menor movilidad interregional de los factores productivos observada en la realidad, respecto a las predicciones de los modelos neoclásicos, unido a la aparición de una serie de casos de éxitos de desarrollo industrial en áreas no metropolitanas<sup>109</sup>, propició el paso de un enfoque interregional del desarrollo económico al análisis de los factores de la competitividad a nivel local. Desde la segunda mitad de los años setenta se empieza a hablar en Italia del desarrollo local con los trabajos de Becattini (1979), Brusco (1982), Garofoli (1981), Fuà y Zacchia (1983). Paralelamente, como señalaba Cuadrado Roura (1992, p. 543), varios equipos de otros países estaban trabajando bajo similares directrices: Stöhr (1981) con el concepto de “desarrollo desde abajo”, Ciciotti y Wettmann (1981) con la idea del “potencial autóctono”, y Johannisson y Spilling (1983) con la noción de “contexto local”.

En España, Vázquez Barquero (1986) sostenía que hacia la mitad de la década de los ochenta en la economía española estaban funcionando dos modelos de desarrollo regional: el de concentración-difusión del desarrollo que explicaba el paradigma funcional, y el de desarrollo difuso o difusión endógena que explicaba el paradigma territorial. Y es que, a pesar de que las políticas regionales seguidas

en España (la política de industrialización en la autarquía, y posteriormente la estrategia de polos de crecimiento urbano-industriales y la jerarquización del sistema de ciudades) han favorecido la concentración productiva, las fuerzas de mercado han impulsado una significativa difusión de la actividad productiva en el territorio<sup>110</sup>. Proceso de difusión que ha tomado dos formas diferentes: el desarrollo territorial, promovido desde las áreas centrales del sistema económico a través de mecanismos como la descentralización productiva y funcional; y el desarrollo del potencial endógeno basado en iniciativas locales.

Posteriormente, el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR) realizó una investigación en 1987 sobre industrialización local en España. En dicho estudio se identificaron ochenta y tres áreas industriales dispersas en el territorio nacional, en las que el proceso de formación y consolidación de un sistema industrial se ajustaba al concepto de desarrollo local<sup>111</sup>. En todos los casos destaca el carácter espontáneo y difuso de la industrialización endógena, que en la mayoría de las ocasiones se había producido debido a la existencia de un espíritu empresarial latente, constatándose además, que estas áreas hacían escaso uso de las medidas de apoyo a la industria existentes en España<sup>112</sup>. Además de estas dos características, las ochenta y tres áreas industriales compartían otras características

---

<sup>109</sup> Para casos españoles, *vid.*: Ferrer Regalés (1985); Granados *et al.* (1984); Llorens Urutia (1984); Parra Baño (1985); Sánchez de la Morena (1985); Villanueva Rodríguez (1985).

<sup>110</sup> Vázquez Barquero (1986, pp. 93-97) analizó la tasa de variación del Valor Añadido Industrial (VAI) de las provincias españolas entre 1967 y 1983, llegando a la conclusión de que en ese periodo se detuvo la concentración de la actividad industrial, y se inició un proceso progresivo de difusión. Así, en áreas de industrialización avanzada se ha estabilizado el crecimiento industrial (Madrid, Guipúzcoa), y se ha deteriorado en otras (Barcelona y Vizcaya). Áreas de industrialización intermedia (Alicante, Álava y Vigo) y de débil industrialización (Burgos, Toledo y Pontevedra) han tenido una industrialización sostenida, mientras que amplias zonas del eje del Valle del Ebro y algunas de las áreas de débil industrialización (Andalucía, Castilla-León y Galicia) han experimentado una mejora reciente en su proceso de industrialización, debido al efecto favorable de fenómenos como la descentralización productiva y la industrialización difusa. Por último, viejos centros de industrialización (Asturias) han experimentado un fuerte deterioro industrial, debido a la crisis industrial.

<sup>111</sup> Para ello, se estudiaron los municipios de más de 1.000 habitantes, excluyendo los situados a una distancia de 70 kilómetros de Madrid y Barcelona, y de 25 kilómetros de las ciudades de más de 100.000 habitantes. (ITUR, 1987, pp. 25-30).

<sup>112</sup> ITUR (1987, p. 93).

empresariales<sup>113</sup>: los procesos de industrialización local estaban asociados con los sistemas de empresas locales, con una gran presencia de empresas de reducida dimensión; una producción muy especializada en productos de tecnología madura (confección, productos alimenticios, calzado, cerámica, muebles, transformados metálicos y plásticos); durante décadas las empresas locales habían mostrado una elevada capacidad competitiva en los mercados nacionales e internacionales, posibilitando la absorción de la oferta laboral local e incluso la de otros territorios en las décadas de los sesenta y setenta.

A partir de los datos de la investigación ITUR (1987), Vázquez Barquero<sup>114</sup> identificaba como factores responsables del éxito de las empresas objeto de dicho estudio, además de los bajos costes de producción con salarios relativamente bajos, los siguientes:

- a) La disponibilidad de un mercado de trabajo flexible, con una oferta laboral ilimitada, suficientemente cualificada para la tarea que realizaba y baja conflictividad laboral. Este es un aspecto muy importante, se considera potencialidad no solo la existencia en un área de una densa población sino su cualificación, es decir, su capital humano.
- b) La existencia de un talento empresarial dispuesto a asumir riesgos, con una capacidad organizadora fuertemente vinculada con la tradición productiva de cada territorio que favorezca una fuerte rivalidad en el mercado local, determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales.
- c) En los territorios más dinámicos, la organización de las empresas en sistemas de empresas especializadas ha permitido obtener economías de escala externas a las empresas, pero internas al sistema productivo local. La tecnología existente permite a las empresas especializarse en

---

<sup>113</sup> ITUR (1987, pp. 86-98), donde se establecía una comparación de las áreas industriales endógenas identificadas en el estudio.

<sup>114</sup> Vázquez Barquero (1988, pp. 49-69) y Vázquez Barquero (1996, pp. 83-86), reflejando las conexiones con las principales ideas de la teoría del crecimiento endógeno ya analizada.



partes del proceso productivo y recomponer la producción en el ámbito del distrito industrial con importantes economías que permiten ventajas competitivas en los mercados. Bajo este mismo planteamiento, varios trabajos han resaltado la importancia de la pequeña y mediana empresa debido a su mayor capacidad de innovación frente a las grandes empresas<sup>115</sup>.

- d) Capacidad para la introducción y adaptación de innovaciones y tecnología que les permiten mejorar la productividad. No se trata del uso de maquinaria y bienes de equipo producidas en el exterior, sino más bien de la adaptación que los trabajadores y técnicos realizan de los bienes de equipo para aumentar la productividad y competitividad de sus empresas. Por ello, el proceso de aprendizaje facilita la introducción y difusión de las innovaciones<sup>116</sup>. Evidentemente un contexto socio-cultural favorable será decisivo<sup>117</sup>, por cuanto que facilita las economías del entorno o *milieu* innovador. Estas observaciones conducen al concepto actual de desarrollo del potencial endógeno, es decir, la capacidad de adaptación de una sociedad a las exigencias del progreso técnico.
- e) Por último, la existencia de algún agente individual o colectivo que impulse una política local para movilizar el potencial autóctono. Pueden ser líderes locales, un banco local, asociaciones industriales de carácter local, etc.; en definitiva, es necesario contar con el apoyo de los agentes locales que toman las decisiones de inversión.

---

<sup>115</sup> Vid. Wadley (1988, pp. 101-107), y Sweeney (1988, pp. 123-124) cuando hablaba de las regiones innovadoras y empresariales y de las regiones técnicamente avanzadas y empresariales.

<sup>116</sup> Esto es justamente el cambio tecnológico endógeno o innovación endógena de la teoría del crecimiento endógeno que hemos expuesto en una sección anterior.

<sup>117</sup> En esta línea Sweeney (1988, pp. 118-120) explicaba como la cultura técnica de una región o localidad determina su potencial de innovación.

De todo lo expuesto hasta aquí podemos concluir que un sistema industrial se ajusta al concepto de desarrollo local cuando cuenta con iniciativas empresariales en actividades industriales que se han desarrollado utilizando, sobre todo, recursos del área de implantación (principalmente humanos y financieros), que han surgido y madurado sin la intervención de la Administración del Estado, localizadas en núcleos urbanos de dimensión media y pequeña. No obstante, hay que señalar que cada una de las experiencias de desarrollo local tiene características propias, en función de las condiciones de partida de la economía local en el momento preindustrial y, en concreto, de la obtención de recursos materiales y humanos<sup>118</sup>.

Sin embargo, el concepto de desarrollo local ha ido evolucionando incorporando las distintas aportaciones teóricas, dejando de ser un fenómeno aplicado solo a la industria. Valcárcel-Resalt (1992) ha recogido las últimas aportaciones, ofreciendo una visión muy clara de lo que se debe entender actualmente por desarrollo local, entre ellas la expresada por Paul Houée, “El desarrollo local es una acción global de movilización de los actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen”; o la definición adoptada en el Coloquio Europa-América del Norte sobre Desarrollo Local (Montreal, 1988) según la cual “el desarrollo local es el esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de representantes de todos los medios, gubernamental, privado, sindical y comunitario, a fin de desarrollar la economía de un microterritorio”<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Para el caso español Vázquez Barquero (1988, p. 51), al explicar cómo han surgido los procesos de industrialización local, señalaba que en ocasiones el elemento dinámico ha sido la existencia de unas condiciones favorables (localización, el tipo de recursos, la existencia previa de un mercado) generadas por la propia historia del área o por sus características naturales. Mientras que en otras ocasiones ha sido precisamente la existencia de grandes obstáculos al desarrollo (desventaja locacional, catástrofe natural) y el deseo de abandonar esa situación los factores que han impulsado las iniciativas de una comunidad local.

<sup>119</sup> Valcárcel-Resalt (1992, p. 52).

Bajo este enfoque, el desarrollo rural se plantea como un desarrollo global que debe afectar a todos los subsistemas que integran el medio rural<sup>120</sup>. Así, aunque la agricultura siga siendo el sector básico de las economías rurales, en el contexto actual de liberalización económica, por sí sola, no puede garantizar la renta y empleo de las áreas consideradas, por tanto, debe ser sustituida o complementada por otras actividades que tengan en cuenta las nuevas funciones demandadas por la sociedad al medio rural<sup>121</sup>: a) equilibrio territorial para contrarrestar el fenómeno de concentración urbana, b) equilibrio ecológico como conservador de ecosistemas, c) producción de recursos naturales cada vez más escasos, d) soporte de actividades de recreo y ocio al aire libre, e) usos agrarios no alimentarios, como la producción de fibras textiles o recursos energéticos.

Por último, destacaremos que si bien la iniciativa de una estrategia de desarrollo suele ser de carácter local y privado, para asegurar su éxito debe acompañarse con medidas de apoyo por parte de las diferentes Administraciones Públicas. Vázquez Barquero (1993, pp. 227-229) distinguía tres tipos de medidas:

- a) Acciones dirigidas a la mejora de las infraestructuras (*hardware*).

Estas acciones sirven de base a los procesos de cambio estructural, y son indispensables para el funcionamiento del sistema productivo. Se incluyen las infraestructuras de comunicación y de transporte; las directamente productivas, como la construcción de polígonos industriales o adaptación del suelo a la actividad productiva; y las infraestructuras sociales o el capital social (parques, hospitales, colegios, etc.) que confieren unas rentas psíquicas a la localidad, de forma que, hagan más atractivo no solo el trabajar sino también el vivir allí.

---

<sup>120</sup> Esta idea había sido defendida por el mismo autor en un trabajo anterior (Valcárcel-Resalt, 1990, p. 79) en los siguientes términos: "En las áreas desfavorecidas no metropolitanas, los enfoques y modelos de aplicación del desarrollo rural integrado y del desarrollo local son prácticamente idénticos".

- b) Acciones dirigidas a suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo (*software*).

El *software* del desarrollo local lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo y que tienen un carácter inmaterial. Este tipo de acciones constituye un elemento diferenciador de la política regional de desarrollo local, e incluye medidas que conduzcan a: una mayor cualificación de los recursos humanos mediante una continua formación de los trabajadores, para frenar la cada vez más rápida obsolescencia del capital humano; aumentar el *know-how* con la creación de institutos tecnológicos, que especializados por actividad productiva se localizan en ciudades cuyo sistema productivo tiene la misma especialidad, proporcionando servicios de control de calidad, asistencia técnica, difusión de información y formación a las empresas locales, además de realizar proyectos de I+D; la difusión tecnológica y de las innovaciones con la creación, por ejemplo, de parques tecnológicos; y por último, una serie de medidas dirigidas a fomentar la capacidad emprendedora local, la información de las organizaciones y empresas, y la cultura de desarrollo de la población con la creación de unos centros, en su mayoría de iniciativa pública, que se conviertan en “semillero” o “incubadora” de empresas<sup>122</sup>.

- c) Acciones que se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio (*orgware*).

Como ya se ha indicado, un factor esencial en los procesos de desarrollo local es la existencia de un agente local (individual o

---

<sup>121</sup> Vid. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca (1993) capítulo 1 donde se explican las razones por las que la Junta de Andalucía apuesta por la estrategia de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma.

<sup>122</sup> Vid. al respecto Stöhr (1988, pp. 132-140) donde estudiaba los distintos tipos de estrategias regionales de innovación tecnológica, y analizaba las razones para que esa política sea implantada desde el ámbito local o desde el exterior.

colectivo) capaz de actuar como catalizador para movilizar el potencial autóctono. Sin embargo, es necesario además la existencia de agentes privados o públicos que tomen las decisiones de inversión. Por ello, se debe promover la creación de instituciones de cooperación entre empresarios y organizaciones territoriales que permitan reducir los riesgos que toda inversión supone.

## 2.4. *Crecimiento, integración y convergencia económica regional*

### 2.4.1. Crecimiento y convergencia económica

En cuanto a la convergencia en niveles de ingresos y tasas de crecimiento entre diferentes economías (países o regiones), existen dos grandes corrientes de pensamiento. De una parte, los modelos de crecimiento neoclásicos tradicionales pronostican dicha convergencia. De otra, los modelos de crecimiento endógeno no predicen la convergencia en renta y crecimiento económico. La clave hay que buscarla en el hecho de que los modelos tradicionales parten del supuesto de rendimientos decrecientes del capital en la producción per cápita. Así, en las regiones ricas donde el capital es relativamente más abundante su productividad marginal es más baja, por tanto, su tasa de crecimiento económico también es más baja. En las regiones menos ricas, donde el capital es relativamente más escaso, su productividad marginal es más alta, cada incremento del *stock* de capital generará grandes aumentos del *output* con lo que la tasa de crecimiento de estas regiones será mayor. Si además consideramos la existencia de libre movilidad espacial de los recursos productivos, las tasas de crecimiento de las diferentes regiones tenderán a igualarse a lo largo del tiempo hasta alcanzar la tasa de crecimiento del equilibrio estacionario.

Por el contrario, la teoría del crecimiento endógeno no predice la convergencia en ingreso per cápita y tasas de crecimiento entre regiones, al ser uno de sus planteamientos básicos la existencia de rendimientos crecientes en el capital. Es decir, la tasa de inversión y la tasa de rendimiento del capital más que

disminuir lo que hacen es aumentar con los incrementos del *stock* de capital, por lo que la producción de diferentes economías no tiene por qué converger.

Concretamente, Romer (1986) y Lucas (1988) aportaban evidencias empíricas que ponían de manifiesto que el modelo de crecimiento neoclásico con rendimientos decrecientes del capital, competencia perfecta y tecnología exógena no explica la desigualdad entre países y regiones en ingreso per cápita y tasas de crecimiento<sup>123</sup>.

Romer (1986) consideraba el nivel de conocimientos existentes en la sociedad como un *input* en la función de producción de las empresas. Un nivel de conocimientos que presenta productividad marginal creciente, lo que determina una función de producción con rendimientos crecientes, e introduce el concepto de “nuevo conocimiento” como aquél conocimiento generado por la inversión en I+D. Este nuevo conocimiento determina el nivel de conocimientos de una economía, por tanto, de acuerdo con Arrow (1962), su tasa de crecimiento. Otro aspecto novedoso de su modelo es la consideración de externalidades que afectan a la producción, ya que, debido a la ineficacia mostrada por las patentes, las empresas se beneficiarán de las investigaciones (nuevos conocimientos) que realicen otras empresas, lo que se traducirá en un mayor crecimiento de la economía en su conjunto. Es decir, la producción de una empresa, además de sus propios *inputs*, también depende del nivel de conocimientos agregados en la economía. En este contexto, Romer (1986) sostenía que las tasas de crecimiento aumentan a lo largo del tiempo, y las regiones ricas siempre crecerán más rápidamente que las pobres, es decir, que la tasa de crecimiento además de ser función del ciclo económico también es función del nivel de desarrollo. Asimismo, planteaba que la tasa de inversión y de rendimiento del capital aumentan con los incrementos del *stock* de capital, razón por la que el nivel de renta per cápita de diferentes regiones no tiene por qué converger, ya que el

---

<sup>123</sup> Como ya señalamos en una sección anterior, Romer se refería a los trabajos de Maddison (1982), Reynolds (1983) y Baumol (1985); y Lucas se refería al informe *World Development Report* de 1983 del Banco Mundial.

crecimiento económico puede ser persistentemente más bajo en las regiones menos desarrolladas.

En la misma línea de investigación, Lucas (1988) identificaba el capital humano como el principal motor del crecimiento económico, distinguiendo entre efectos internos y externos del capital humano. Los efectos internos proceden del nivel de cualificación de una persona en concreto, y los efectos externos, que consideraba más importantes, se refieren al nivel medio de cualificación de todos los trabajadores que repercute en la productividad de todos los factores productivos y, además, influye en el salario de un trabajador en particular. Estos últimos efectos son externos porque a pesar de que afectan a todos los trabajadores, la decisión de adquirir mayor formación por parte de un trabajador aislado no tiene efecto alguno sobre el total. De modo que, a pesar de que en su modelo una economía alcanzará su trayectoria equilibrada, no pronostica la convergencia en ingreso per cápita y tasas de crecimiento entre diferentes economías, ya que aquellas que partan inicialmente de niveles bajos de capital humano permanecerán, constantemente, por debajo (con menores tasas de crecimiento económico) de las economías con mejores dotaciones de capital humano.

En un trabajo más reciente, Lucas (1993) volvía a insistir en la acumulación de capital humano como el principal motor del crecimiento económico, desempeñando, en su opinión, la acumulación de capital físico un papel secundario en dicho proceso de crecimiento. Asimismo, señalaba que las diferencias en dotaciones de capital humano o nivel de conocimientos es la principal causa explicativa de los distintos niveles de vida entre países<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Lucas (1993) llegaba a estas conclusiones tras analizar el comportamiento de la economía de Corea del Sur en comparación con la de Filipinas, a lo largo del periodo 1960-1988. Estos dos países partían en 1960 de posiciones muy cercanas en cuanto a población, formación de la población, estructura productiva, y nivel y composición de sus exportaciones. Pero debido al gran esfuerzo de Corea del Sur en acumulación de capital humano, especialmente en el modo señalado por Grossman y Helpman (1991a) de imitación, en el sentido de asimilar tecnología importada y generar innovaciones propias, en los veinte y ocho años analizados, Corea del Sur ha crecido a una tasa media anual del 6,2 por 100, frente al 1,8 por 100 de Filipinas.

Posteriormente, Romer (1990) construyó otro modelo en el que la inversión en capital humano y, por tanto en I+D que utiliza de modo intensivo dicho factor, por cuanto que favorece las mejoras tecnológicas, tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Así, la tasa de crecimiento aumenta con el *stock* de capital humano que no depende del tamaño de la fuerza laboral o de la población. Consecuentemente, para fomentar el crecimiento de una región es importante la integración en economías con una gran cantidad de capital humano y no con una gran población.

Los planteamientos y conclusiones del modelo de Romer (1990) han dado lugar a posteriores trabajos, entre ellos destacamos los de Grossman y Helpman (1991a, y 1994), el primero sobre el ciclo de vida del producto, y el segundo sobre innovación endógena.

En el primero, Grossman y Helpman explicaban como los bienes producidos en las regiones más avanzadas también pueden producirse en las menos avanzadas por medio de un proceso de aprendizaje (o imitación), y demostraban que en las regiones menos ricas la cantidad inicial de recursos y la productividad de los recursos empleados en el aprendizaje determinan, en gran medida, la tasa de crecimiento sostenible de esa región. Asimismo, afirmaban que el comercio interregional beneficia a los dos tipos de regiones: estimula la innovación y la inversión en I+D para desarrollar nuevos productos en las más avanzadas, y a las regiones menos avanzadas proporciona los recursos necesarios para el aprendizaje y adopción de las tecnologías de las regiones más avanzadas.

En el segundo trabajo, Grossman y Helpman sostenían que la innovación industrial es el motor del crecimiento. Innovación que además de tener en cuenta el esfuerzo en I+D, por tanto, la inversión en capital humano, debe considerar otros aspectos como la investigación comercial y el entorno en el que las empresas realizan su actividad. La explicación es que las empresas invierten en nueva tecnología cuando perciben una oportunidad de beneficios, y el entorno institucional, legal, y económico determina la rentabilidad de esas inversiones, en última instancia, influye en el ritmo y dirección del cambio tecnológico.



Sin embargo, Mankiw *et al.* (1992) sostenían que la desigualdad observada entre regiones o entre países es consistente con el modelo de Solow, una vez incluido el capital humano como factor acumulable, y admitiendo distintas tasas de ahorro como un reflejo de las diferencias en gustos y cultura. En concreto, partían del supuesto de que cada país (región) tiene su propia función de producción agregada del tipo Cobb-Douglas, y sus propias tasas exógenas de ahorro y crecimiento de la población, de modo que, si las preferencias y tecnologías son diferentes las distintas economías convergerán a diferentes estados estacionarios.

A partir del modelo de Solow y con la información de Summers y Heston (1988) sobre noventa y ocho países no productores de petróleo, estimaron por regresión de mínimos cuadrados la ecuación que recoge la convergencia de los diferentes países a distintos estados estacionarios:

$$\ln y_i(t) = \ln A_i + g_i(t) + \frac{\alpha_i}{1-\alpha_i} \ln s_i - \frac{\alpha_i}{1-\alpha_i} \ln (n_i + g_i + \delta_i)$$

donde:

$y_i(t)$  es el ingreso per cápita en el país  $i$  en el momento  $t$ , una vez que dicho país ha alcanzado el estado estacionario con una tasa de crecimiento  $g_i$  constante.

$A_i$  representa un factor multiplicativo en la función de producción agregada que aumenta la productividad del factor trabajo en el momento 0; además, suponían que  $A_i$  es un factor específico de cada país o región que incluye las características de la idiosincrasia propias de la zona analizada tales como las dotaciones de recursos naturales, el clima, las instituciones, etcétera.

$\alpha_i$  es el exponente del capital en la función de producción, es decir, la elasticidad del producto con respecto al capital.

$n_i$  ,  $g_i$  ,  $\delta_i$  representan, respectivamente, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de aumento del trabajo con progreso tecnológico, y la tasa de depreciación del capital.

Esta ecuación indica que un país tendrá mayor ingreso per cápita en un momento determinado (en el estado estacionario) cuanto más productivos sean sus trabajadores inicialmente, cuanto más rápido sea el progreso tecnológico, cuanto más alta sea la tasa de ahorro y cuanto más bajos sean las tasas de depreciación y crecimiento de la población. Una alta tasa de ahorro significa que una gran proporción del *output* actual es destinado a instalar nuevo capital, mientras que unas tasas de depreciación y de crecimiento de la población bajas indican que una pequeña proporción del nuevo capital debe ser utilizado para remplazar maquinaria obsoleta o para equipar a los trabajadores. Todos estos factores considerados conjuntamente implican una ratio capital/trabajo a largo plazo elevada, que se traduce en elevados ingresos por trabajador, especialmente cuando a elasticidad del producto con respecto al capital ( $\alpha$ ) es alta.

Para obtener estos resultados Mankiw *et al.* sometieron el modelo a una serie de restricciones: no existencia de flujos de capitales, igualdad en todos los países en las tasas de depreciación y en la participación en el capital y, por último, supusieron que todos los países tenían la misma tasa de progreso tecnológico. Con estas restricciones estimaron los signos de las variables ahorro y población (positivo y negativo respectivamente), pero las predicciones del tamaño de  $\alpha$  no se verificaban con las observaciones independientes realizadas de la participación del ingreso en el capital. Por este motivo, ampliaron el modelo de Solow, incorporando una tasa fija de acumulación de capital humano, y volvieron a estimar. En esta ocasión sí encontraron unos coeficientes consistentes y un buen ajuste del modelo ( $R^2 = 0,78$ ), por tanto, concluyeron que el modelo de Solow ampliado proporciona una explicación satisfactoria de las variaciones en el ingreso a largo plazo entre diferentes economías.

En una línea de razonamiento similar, Barro y Sala-i-Martin (1991 y 1992) sostenían que el modelo neoclásico tradicional por sí no puede predecir la convergencia económica. No obstante, si dicho modelo es sometido a varias restricciones como que las diferentes economías comparten las mismas preferencias y la misma tecnología, sí predecirá la convergencia entre distintas economías. Tal es el caso de las regiones de un mismo país.

El modelo de Solow (1956) serviría como explicación de la convergencia interregional dentro de un mismo país según recogemos a continuación<sup>125</sup>.

En una economía cerrada donde  $s$  es la tasa de ahorro constante ( $0 < s < 1$ ), el ahorro  $S$  es igual a la inversión bruta y ésta, a su vez, es igual al aumento neto en el *stock* de capital más la depreciación, el incremento del *stock* de capital en términos per cápita ( $\Delta k$ ) viene dado por la expresión:

$$\Delta k = s A f(k) - (\delta + n) k \quad (1)$$

donde:

$k$  es el *stock* de capital por persona<sup>126</sup>,  $k = \frac{K}{L}$

$f(k)$  es la función de producción per cápita [ $F(K/L, L/L) = F(1, k) = f(k)$ ]

$A$  es un parámetro que refleja la tecnología incorporada en la función de producción, e incluye asimismo, distorsiones agregadas como la imposición, las imperfecciones de los derechos de propiedad, etc.

$\delta$  es la tasa de depreciación del capital.

$n$  es la tasa exógena de crecimiento de la población.

---

<sup>125</sup> Vid. Sala-i-Martin (1994, pp. 28-30) y De la Fuente (1994, pp. 204-206).

<sup>126</sup> Solow consideraba  $k$  el *stock* de capital por trabajador, pero si se considera que la población activa es igual a la población total se puede realizar el análisis en términos per cápita.

Esta es la ecuación fundamental del modelo de Solow que describe el comportamiento dinámico del capital per cápita en el futuro<sup>127</sup>. Suponiendo  $A$ ,  $\delta$  y  $n$  constantes, determinadas de forma exógena, dividiendo la ecuación (1) por  $k$  obtenemos la expresión de la tasa de crecimiento del *stock* de capital por persona ( $\gamma_k$ ):

$$\gamma_k = s Af(k)/k - (\delta + n) \quad (2)$$

Esta ecuación nos indica que la tasa de crecimiento ( $\gamma_k$ ) es la diferencia entre dos funciones:  $s Af(k)/k$  llamada curva de ahorro; y  $(\delta+n)$  llamada curva de depreciación. La curva de ahorro es una función decreciente como consecuencia del supuesto neoclásico de los rendimientos decrecientes del capital, con ordenada en el origen cuando  $k$  es igual a cero y que se aproxima al eje horizontal cuando  $k$  tiende a infinito<sup>128</sup>. La curva de depreciación es una línea horizontal al ser  $\delta$  y  $n$  constantes. Dado el comportamiento de estas dos curvas, siempre existirá un valor de  $k$  para el cual las dos funciones alcancen el mismo valor y, por tanto, se satisfaga la ecuación (2). A ese valor de  $k$  se le llama el *stock* de capital per cápita del estado estacionario ( $k^*$ ). El gráfico 5.3 recoge el comportamiento de la economía descrito.

Si consideramos que todas las economías analizadas incorporan una tecnología similar ( $A$  y  $\delta$  son iguales), iguales tasas de ahorro ( $s$ ) y de crecimiento de la población ( $n$ ), el modelo neoclásico presentado nos permite concluir que todas las economías tenderán a converger a un único estado estacionario. Esta situación puede presentarse al analizar las distintas economías regionales de un mismo país. De modo que, si la única diferencia entre las economías regionales es

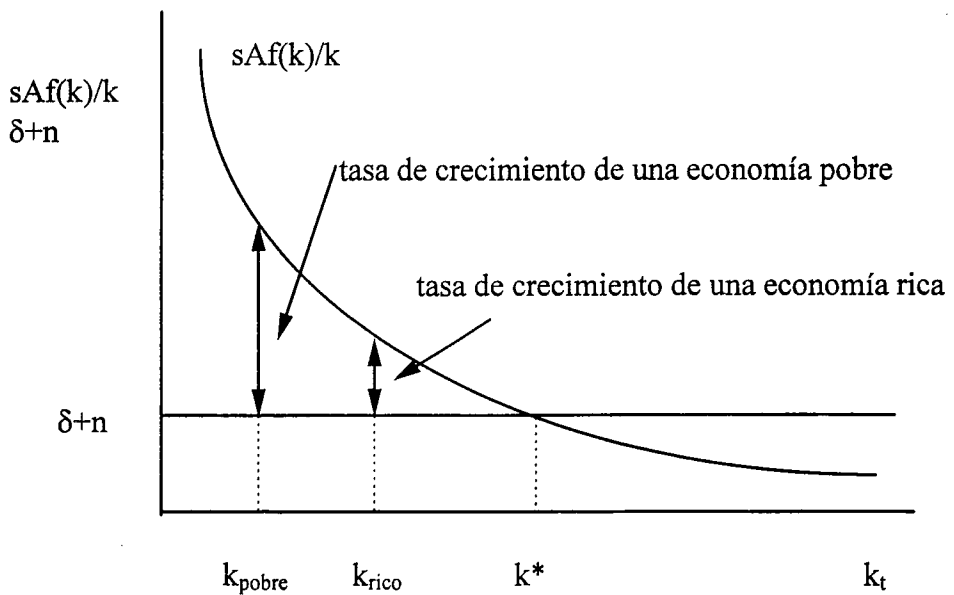
---

<sup>127</sup> Respecto a la ecuación fundamental de Solow que presentábamos en un capítulo anterior, esta ecuación recoge además, la tecnología incorporada a la función de producción  $A$  como factor que contribuye positivamente a la producción per cápita, y la tasa de depreciación del capital  $\delta$ , como factor que contribuye negativamente a la inversión necesaria para cada relación  $k$  capital per cápita.

<sup>128</sup> Estos dos últimos supuestos son las condiciones de Inada, supuestos también habituales en el modelo neoclásico.

el *stock* de capital per cápita inicial, las economías regionales crecerán a una mayor tasa que las regiones ricas tal y como recoge el gráfico 5.3.

GRÁFICO 5.3  
DINÁMICA DEL MODELO DE SOLOW



En el caso de rendimientos constantes en el capital (modelos de crecimiento endógeno unisectoriales), es decir, con una función de producción que incorpora una tecnología lineal AK, la curva de ahorro sería también una línea recta horizontal por encima de la línea de depreciación por lo que el modelo predeciría tasas de crecimiento iguales y, consecuentemente, las diferentes economías no convergerían<sup>129</sup>.

La ampliación del modelo neoclásico tradicional, en el sentido que acabamos de recoger, junto con el proceso de difusión tecnológica explican, según Sala-i-Martin (1994), el proceso de convergencia económica que ha tenido lugar en diversos países desde la década de los cincuenta. En su investigación estimó el grado de convergencia entre los estados de los Estados Unidos, las prefecturas de Japón, las regiones de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España, y las

<sup>129</sup> Vid. Sala-i-Martin (1994, pp. 30-31).

provincias de Canadá<sup>130</sup>. Concretamente, Sala-i-Martin analizó la convergencia  $\beta$  y  $\sigma$ <sup>131</sup>.

Se habla de convergencia  $\beta$  cuando las economías pobres tienden a crecer más rápidamente que las ricas, es decir, existe una relación negativa entre la tasa de crecimiento de la renta per cápita y el nivel inicial de renta<sup>132</sup>. Y se dice que existe convergencia  $\sigma$  cuando la dispersión de la renta per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse a lo largo del tiempo. Estos dos conceptos de convergencia están relacionados, en el sentido de que la existencia de convergencia  $\beta$  es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de convergencia  $\sigma$ <sup>133</sup>.

La principal conclusión de su trabajo es la existencia de convergencia, tanto en el sentido  $\beta$  como  $\sigma$ , entre las regiones de los países analizados, estimando la velocidad de convergencia  $\beta$  en niveles muy parecidos para todos los países, alrededor del 2 por 100 anual (1,6 por 100 para España).

Para el caso concreto de la economía española son numerosos los trabajos realizados recientemente donde se analiza la convergencia  $\beta$  y  $\sigma$  entre las diferentes Comunidades Autónomas y provincias<sup>134</sup>. Para los propósitos de nuestra investigación nos referiremos al trabajo de Dolado *et al.* (1994), donde se analiza la convergencia  $\beta$  y  $\sigma$  de las cincuenta provincias españolas en el periodo 1955-1989<sup>135</sup>. Coincidiendo con Sala-i-Martin (1994), concluían que en el caso

---

<sup>130</sup> Los periodos de tiempo analizados son: 1880-1990 para los Estados Unidos, 1955-1987 para España, y 1950-1990 para el resto de países.

<sup>131</sup> Esta terminología fue introducida por primera vez por Sala-i-Martin (1990).

<sup>132</sup> Básicamente consiste en analizar la correlación entre la tasa de crecimiento de una economía y su nivel inicial de renta.

<sup>133</sup> *Vid.* al respecto la demostración aportada por Sala-i-Martin (1994, pp. 17-19).

<sup>134</sup> De entre ellos destacamos: Cuadrado Roura y García Greciano (1995), De la Fuente (1994 y 1996), García Greciano *et al.* (1995), Esteban (1994), Martín Rodríguez (1996), Mas *et al.* (1994b), Pérez *et al.* (1996), Raymond y García Greciano (1994), Raymond Bara y García Greciano (1996).

<sup>135</sup> La información de las provincias españolas analizadas (todas excepto Ceuta y Melilla) procede de la publicación bianual del Banco Bilbao Vizcaya *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

español se pone de manifiesto una convergencia tipo  $\beta$  a una tasa del 2 por 100 anual. Sin embargo, Dolado *et al.* (1994) introdujeron en su análisis variables ficticias regionales y sectoriales, con el fin de considerar las diferencias en el estado estacionario y *shocks* sectoriales comunes, y observaron un aumento en la convergencia hasta el 4,4 por 100, lo que sugiere la existencia de efectos fijos positivamente correlacionados con la renta inicial, es decir, como diría Krugman la historia importa. El hecho de que las economías converjan a una mayor velocidad que la estimada por Sala-i-Martin (1994) sugiere que otros mecanismos, además del neoclásico y la difusión tecnológica (también señalada por Sala-i-Martin), desempeñan un papel importante en el proceso, como es la homogeneización de la estructura sectorial de las diferentes regiones y la reasignación de recursos entre sectores<sup>136</sup>.

En síntesis, la hipótesis de los modelos neoclásicos de existencia de mecanismos automáticos por los que se alcanzaría la convergencia en ingreso per cápita y tasas de crecimiento entre economías ricas y pobres no explica de modo satisfactorio el comportamiento observado en la realidad. De forma que, en la década de los ochenta se elaboró una teoría alternativa al modelo de crecimiento neoclásico que superaba sus principales limitaciones, y explicaba la no convergencia en rentas puesta de manifiesto por los datos reales. Así, los modelos de crecimiento endógeno resaltan la idea de que las diferencias en productividad media del trabajo entre distintas economías no son sólo el resultado de disparidades en los stocks de capital por trabajador sino que refleja, además, diferencias en tecnología, niveles educativos de los trabajadores, y en dotaciones de infraestructuras y bienes públicos. Esto significa que la dirección esperada de los flujos de capital no estará determinada *a priori* puesto que las economías (regiones) con menores ratios capital/trabajo, normalmente también disponen de mayores dotaciones de esos factores, por lo que es factible que el producto

---

<sup>136</sup> En este mismo sentido *vid.* De la Fuente (1996, pp. 37-57).

marginal del capital y, por tanto, su remuneración, sea mayor en las regiones ricas<sup>137</sup>.

Con posterioridad aparecieron una serie de trabajos empíricos (Barro y Sala-i-Martin, 1991 y 1992, y Mankiw *et al.*, 1992) que, ampliando el modelo neoclásico tradicional, explican cómo cada economía puede converger a su propio estado estacionario que viene dado por sus preferencias y tecnología. Así, en el caso en que estas economías compartan la misma tecnología y preferencias, como es el caso de las regiones de un país, se puede analizar la convergencia hacia un estado estacionario común. De este modo, se justifica el creciente interés de los últimos años por el estudio de la convergencia interregional y, como ha señalado Sala-i-Martin (1994, p. 14), la hipótesis de convergencia se utiliza como *test* fundamental que permite distinguir entre los dos principales enfoques del crecimiento económico en la actualidad: el modelo neoclásico y los modelos de crecimiento endógeno.

#### 2.4.2. Integración económica y convergencia

Cualquier proceso de integración económica se justifica por los efectos positivos globales sobre el crecimiento económico y bienestar de los países participantes. La desaparición de los obstáculos a la competencia junto con la libre circulación de factores y mercancías permitirá una asignación más eficiente de los recursos productivos, dando lugar a un incremento en la producción agregada y en el bienestar<sup>138</sup>. Asimismo, la armonización de las políticas macroeconómicas, al eliminar perturbaciones y desequilibrios, tendría un efecto beneficioso sobre la inversión y sobre la actividad económica<sup>139</sup>.

Sin embargo, si a nivel agregado existe coincidencia respecto a los efectos beneficiosos de un proceso de integración económica, nos encontramos con

---

<sup>137</sup> Martín Rodríguez (1998a).

<sup>138</sup> Cecchini (1988) y Smith y Venables (1988) realizaron una estimación, a la que ya nos hemos referido, de estos efectos positivos en el caso de la integración de los mercados europeos.

<sup>139</sup> Fisher (1993) y Barro (1995) han probado que los países con mayor estabilidad han registrado tasas de crecimiento económico más elevadas que el resto de países.



diferentes posturas sobre cómo afectará ese proceso a regiones que tienen diferentes niveles de desarrollo. Es decir, la cuestión es si la integración económica conducirá a una mayor convergencia entre las regiones participantes<sup>140</sup>.

Bajo el esquema neoclásico, tanto de los modelos de comercio internacional (Samuelson, 1948) como de los de crecimiento económico (Solow, 1956), la integración económica favorecerá la convergencia interregional de la renta per cápita. La movilidad espacial de los factores productivos daría lugar a un flujo del capital desde las regiones con mayores ratios capital/trabajo (con mayor crecimiento económico, por tanto) hacia las regiones con menores ratios capital/trabajo, y un flujo del trabajo en la dirección contraria, de modo que, habría convergencia en sus tasas de crecimiento e ingreso per cápita. Por su parte, las teorías de comercio internacional, sobre la base de las ventajas comparativas, pronostican una rápida homogeneización de los precios de los factores productivos en una zona de libre comercio, de forma que, el movimiento de mercancías contribuirá a explicar el proceso de convergencia interregional en el caso de no existir libre movilidad de los factores productivos.

La teoría de las uniones aduaneras (Balassa, 1964) sostiene que la abolición de las restricciones sobre el comercio y el movimiento de factores puede conducir a que algunas regiones ganen mientras que otras pierdan, ya que, por un lado, los efectos dinámicos (mayor competencia y transmisión de tecnología) favorecerían más a las regiones menos desarrolladas pero, por otro lado, la eliminación de las restricciones tendería a fortalecer la capacidad de atracción de los centros altamente industrializados respecto al capital y trabajadores.

Bajo el marco teórico de los modelos de crecimiento endógeno, no parece estar nada claro *a priori* cual será la dirección de los flujos de factores como consecuencia de la integración económica, debido a que, normalmente, las regiones con mayores ratios capital/trabajo poseen también mayores dotaciones de capital humano, capital tecnológico, infraestructuras y servicios públicos, por lo

---

<sup>140</sup> Cuadrado Roura y Suárez-Villa (1992, pp. 70-72).

que la productividad marginal del capital no tiene por qué variar inversamente a la ratio capital/trabajo. Podría esperarse que la integración conducirá a un reforzamiento del actual patrón de división del trabajo, en el que las regiones más desarrolladas están especializadas en producciones que requieren trabajo más cualificado y tecnologías más avanzadas, e incluso a un proceso autosostenido de polarización, si la existencia de economías de escalas crecientes hace que la eliminación progresiva de barreras se traduzca en flujos de capital hacia las regiones más avanzadas<sup>141</sup>. Así, Lucas (1988), en el modelo *learning by doing* y una ventaja comparativa, analizó la interacción entre el comercio internacional y el crecimiento económico, elaborando un modelo de comercio interregional en el que definía la ventaja comparativa en función de las dotaciones iniciales de capital humano existentes en los diferentes países o regiones. Estas ventajas comparativas pueden determinar en qué medida una región se especializa en la creación de conocimiento y en la producción de bienes que usan intensamente capital humano y nuevas tecnologías, de modo que, se pueden alcanzar tasas de crecimiento sostenibles en cada región, determinadas endógenamente, lo que puede ser compatible con tasas de crecimiento diferentes al comparar varias regiones.

Posteriormente, Grossman y Helpman (1991a) con el modelo del ciclo del producto endógeno, señalaban que el comercio interregional favorece tanto a las regiones ricas como a las pobres, ya que incentiva la inversión en I+D en las primeras, y permite la transmisión de innovaciones (por imitación) a las segundas debido a su naturaleza de no rival. Sin embargo, también sostenían que la tasa de crecimiento a largo plazo en las regiones menos ricas estará directamente relacionada con la dotación inicial y productividad de sus recursos empleados en el proceso de imitación.

El modelo de centro-periferia de Krugman (1992), bajo el marco de la “nueva” teoría del comercio internacional, demuestra que los rendimientos crecientes de escala en la producción tienen una gran influencia en la economía

---

<sup>141</sup> Martín Rodríguez (1998a).

por cuanto que determinan la localización de la actividad económica en el espacio, lo que explica la concentración geográfica de la producción observada en la realidad. Asimismo, en sintonía con el modelo de causación circular acumulativa de Myrdal, Krugman señalaba la existencia de un proceso circular que tiende a mantener el centro industrial una vez que éste ha sido creado, por lo que la historia influye en el desarrollo económico. No obstante el pesimismo que estas reflexiones pudieran representar para las regiones menos ricas, Krugman planteaba la posibilidad de romper ese proceso circular sobre la base de la “lógica del cambio” y la existencia de expectativas racionales. Por último, respecto a los efectos de la integración de los mercados europeos sobre las regiones periféricas, sostenía que a pesar de la opinión muy extendida de que la inversión en infraestructuras les permitiría acceder a los beneficios de la integración, como acceso a principales mercados y atracción de industrias debido a los menores costes, podría suceder incluso el efecto contrario, ya que, la reducción de costes que supondría la mejora de infraestructuras podría favorecer una mayor concentración de industrias en las regiones centro para aprovechar sus economías de escala.

#### 2.4.3. Implicaciones de política regional

Como acabamos de analizar, el modelo neoclásico ampliado y sometido a una serie de restricciones (Mankiw *et al.*, 1992, y Barro y Sala-i-Martin, 1991 y 1992) precide la convergencia económica entre diferentes regiones, con lo que no sería necesaria la política regional<sup>142</sup> o, en todo caso, la intervención pública debería dirigirse a propiciar las condiciones para que se verifiquen las hipótesis del modelo, como libre competencia y libre movilidad de factores.

---

<sup>142</sup> Concretamente, Sala-i-Martin (1994, pp. 37-38) sostenía que la convergencia observada en la economía de los Estados Unidos (1880-1990) no viene explicada por la existencia de una política pública de redistribución de la renta entre los diferentes estados, ya que, el patrón de convergencia observado es el mismo para la renta neta de transferencias y para la renta bruta de transferencias. Asimismo, para todas las economías analizadas (Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Canadá en el periodo 1955-1987, y España en el periodo 1950-1990) concluía que el efecto de las

Frente a esta opción, los modelos de crecimiento endógeno y los modelos más recientes de comercio internacional ponen de manifiesto la existencia de fallos en el mercado que impiden la asignación eficiente de los recursos, y que justifican la intervención del sector público en la economía. Defienden, por tanto, la necesidad de una política regional, para que aumente la productividad y eficiencia en las regiones menos ricas, de modo que, se reduzcan sus disparidades respecto a las más ricas.

Los modelos de crecimiento endógeno sugieren que el sector público debe intervenir promocionando los motores del crecimiento identificados por dichos modelos en las regiones menos avanzadas, como el capital humano y el capital tecnológico. Esta intervención estaría justificada sobre la base de la existencia de externalidades en dichos tipos de capital, tal y como recogemos a continuación.

Si bien Arrow (1962), desde el momento en que consideraba el nivel de conocimientos de una sociedad (variable fundamental de su modelo) un bien público, estaba sugiriendo la intervención del sector público para su óptima provisión, Romer (1986) era más explícito, defendiendo la intervención del sector público en la economía para aumentar el bienestar. El motivo es que en su concepto de conocimiento aparecen externalidades positivas lo que significa que el mercado no envía toda la información al sector privado, por lo que las empresas cuando toman sus decisiones lo hacen en función de su propio nivel de conocimientos y no del nivel agregado de la economía. Así, en su opinión, la actuación del sector público debe dirigirse al fomento del esfuerzo en investigación en las regiones menos desarrolladas, por ejemplo, con impuestos y subsidios elegidos de modo que se iguale el producto marginal privado del conocimiento y el producto marginal social. La misma idea está presente en el modelo del capital humano de Lucas (1988), ya que, en su opinión, el elemento determinante del crecimiento de una región es la existencia de los efectos externos del capital humano, así, las medidas de política económica deben dirigirse a

---

políticas públicas sobre el proceso de convergencia es pequeño, debido a que la velocidad de convergencia en todas las economías registra valores muy próximos, en torno al 2 por 100 anual.

aumentar el nivel agregado de capital humano (formación) de la economía considerada. Igualmente, Romer (1990) y Grossman y Helpman (1994) opinaban que el sector público debe fomentar la inversión en capital humano, en I+D, y propiciar un clima empresarial adecuado en el que los efectos externos positivos se vean impulsados, provocando los intercambios de conocimientos entre las empresas. Por último, señalemos que los modelos del ciclo de vida del producto, en general, coinciden en señalar que una política pública de subsidio a las actividades de aprendizaje o imitación en las regiones menos avanzadas aumentaría la tasa de crecimiento y el salario relativo de los trabajadores en dichas regiones.

El modelo centro-periferia de Krugman (1992) se basa en los supuestos de competencia imperfecta y existencia de rendimientos crecientes y, con una clara influencia del modelo de causación circular acumulativa de Myrdal (1957), defiende la necesidad de una política regional capaz de romper el proceso acumulativo descendente en el que se encuentran inmersas las regiones periféricas. Dicha política debe dirigirse, fundamentalmente, a conseguir algún tipo de ventaja inicial para la localización de industrias (o empresas en general) en las regiones periféricas, capaces de compensar las economías de escala que ofrecen las regiones centro. Teniendo en cuenta las reservas de Krugman respecto al papel de la mejora de la infraestructura en las regiones periféricas como vía para reducir sus disparidades respecto al resto, así como su análisis del proceso de integración de los mercados europeos, según el cual, el ajuste que sufrirían las regiones periféricas dependería de la diferencia en estructura productiva respecto a las regiones centro antes de la integración, la política regional debería propiciar una mayor homogeneización de la estructura productiva de las diferentes regiones.

Finalmente, destacaríamos que si bien se defiende la intervención del sector público en la economía para fomentar la existencia de los factores determinantes del crecimiento económico, así como favorecer que las empresas internalicen las externalidades positivas asociadas a dichos factores, existe coincidencia en señalar que las decisiones productivas deben ser tomadas por el

sector privado. El empresario formado, emprendedor y dispuesto a asumir riesgos toma esas decisiones como respuesta a los incentivos del mercado. Por tanto, el sector público no puede sustituir a la iniciativa privada, debe propiciarle los medios y el contexto favorable para que el sector privado, siguiendo el deseo de obtener una rentabilidad, provoque el cambio tecnológico y, en definitiva, el crecimiento económico.

De lo expuesto podemos concluir que la estrategia de desarrollo que deben seguir las regiones, o microrregiones considerando el ámbito local, menos avanzadas para reducir sus disparidades con el resto, es la estrategia de desarrollo del potencial endógeno, entendiendo por tal en el contexto actual, la capacidad de adaptación de una sociedad a las exigencias del progreso técnico. Cuando mayor capital humano (formación) posea su población, y mayores dotaciones de I+D reúna, mayor será esa capacidad de adaptación.

### **3. La política regional en el periodo 1986-1996**

La incorporación de España a la CEE en 1986, junto con la consolidación del Estado de las Autonomías de la Constitución de 1978, ha tenido consecuencias directas para la política regional de Andalucía. La incorporación de España a la CEE motivó la reforma del sistema de incentivos español con la Ley 50/1985 que dio lugar a un nuevo tipo de incentivos, en el que se califica a Andalucía como Zona de Promoción Económica y, además, ha significado la aplicación en Andalucía de la política regional comunitaria. La consolidación del Estado de las Autonomías, unida a la transferencia de competencias desde la Administración Central a la andaluza, ha posibilitado que la Junta de Andalucía realice su propia política de desarrollo regional.

Este nuevo escenario, implica que en Andalucía confluyen políticas regionales de diferentes gobiernos, por lo que se impone una coordinación entre ellas para compatibilizar las distintas acciones y no restar eficacia. Asimismo, la política regional, al igual que el resto de políticas económicas, debe estar de

acuerdo a las directrices comunitarias, por tanto, los fundamentos teóricos de la política regional que se siga en Andalucía deben ser los mismos que inspiran las actuaciones comunitarias.

En este epígrafe estudiaremos las políticas regionales comunitaria, de la Administración Central y de la Junta de Andalucía, en el periodo 1986-1996. Sobre todo, nos interesa analizar cómo, a medida que ha ido transcurriendo el tiempo, la política regional se ha ido ajustando a las aportaciones teóricas analizadas en el epígrafe anterior.

### 3.1. *La política regional de la Unión Europea*

En junio de 1985 se firmaba en Madrid el Acta de Adhesión de España a la CEE, teniendo lugar el ingreso efectivo el 1 de enero de 1986. En esta fecha, España se incorporaba a una unión aduanera, por tanto, debía abolir gradualmente las barreras arancelarias con los países miembros de la Unión y adoptar el arancel común. Pero simultáneamente, tenía que prepararse para la entrada en funcionamiento el 1 de enero de 1993 del Mercado Único, previsto en el Acta Única Europea (AUE) firmada en Luxemburgo en febrero de 1986 y que entró en vigor en julio de 1987.

En este contexto político y económico, el objetivo prioritario de la integración de España en la UE, como ha expresado Fuentes Quintana (1993, p. 63), debía ser su acercamiento real a los niveles de producción y de bienestar europeos con políticas que permitieran la tasa máxima de crecimiento del PIB per cápita compatible con la coordinación y convergencia de la política económica aplicada por los países comunitarios. Así, la política económica española debía seguir las siguientes directrices<sup>143</sup>:

- a) Economía de mercado, justificándose la intervención del sector público en la economía solo ante la existencia de fallos en la asignación de recursos, en la distribución de la renta y en la estabilización económica.

---

<sup>143</sup> Fuentes Quintana (1993, pp. 66-69).

- b) El control de la inflación como medio para el desarrollo económico, ya que la evidencia empírica de los países más industrializados mostraba la existencia de una clara relación positiva entre inflación de niveles reducidos y buen comportamiento de la economía en general.
- c) La estabilidad del tipo de cambio para propiciar un creciente comercio exterior y, por tanto, mayor crecimiento económico.

A las directrices anteriores, se unía una política de cohesión económica y social que garantizase igualdad en las condiciones de competencia entre países (regiones) más y menos desarrollados de la UE, con implicaciones directas para la política de desarrollo regional comunitaria y, por tanto, para la política regional de los diferentes Estados miembros.

Desde nuestra incorporación a la CEE en 1986, hasta 1996, podrían distinguirse varias etapas en la evolución de la economía española. La primera etapa, iniciada en 1986, fue una etapa de recuperación económica que duró hasta 1991. Así, la tasa media de crecimiento anual del PIB en dicho periodo fue del 4,1 por 100, por encima de la media comunitaria, reduciéndose la divergencia en PIB per cápita<sup>144</sup>. Los factores que posibilitaron esta favorable evolución fueron<sup>145</sup>: a) los efectos de la política de ajuste de los Pactos de la Moncloa en 1977, intensificados a partir de 1983 con los sucesivos gobiernos del PSOE; b) la onda expansiva iniciada algunos años antes en los países occidentales de nuestro entorno; c) la integración de España en la CEE que estimuló la capitalización de la empresa española y la competencia con Europa, así como la entrada de capitales extranjeros, convirtiéndose esta entrada en el principal factor exógeno de la recuperación de la economía española.

No obstante, en el periodo 1986-1991 aumentaron respecto a la UE el desequilibrio de la balanza de pagos, y las disparidades (medidas en desviación típica) de inflación y especialmente de paro, de modo que, España que en 1983 era

---

<sup>144</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, pp. 132-133).

<sup>145</sup> Fuentes Quintana (1993, pp. 73-74).



el Estado miembro con la mayor tasa de paro de toda la UE con el 17,5 por 100 y una disparidad del 3,9, en 1993 registró de nuevo la mayor tasa de paro aumentando hasta el 22,8 por 100, y la disparidad hasta el 5,5<sup>146</sup>.

En el cuarto trimestre de 1991, la economía española entró en un periodo de recesión que no abandonaría hasta pasado 1993, así, la tasa anual de crecimiento del PIB en 1992 descendió hasta el 0,7 por 100, y en 1993 registró un valor negativo (-1,2)<sup>147</sup>. Como ha indicado Fuentes Quintana (1993, pp. 96-98), España acumuló durante la etapa anterior de recuperación económica importantes desequilibrios que requerían reformas estructurales, y que no se habían realizado<sup>148</sup>.

En 1994 se ha iniciado un nuevo periodo de crecimiento de la economía española en el que estamos inmersos actualmente. La economía española ha cumplido todos los requisitos de convergencia nominal para acceder a la Unión Monetaria<sup>149</sup>, pero tiene aún planteados importantes pasivos como son: la mayor tasa de paro de toda la UE, el aumento de la disparidad en PIB per cápita respecto a la media comunitaria, y las disparidades de PIB per cápita interregional con tres

---

<sup>146</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 132).

<sup>147</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 133).

<sup>148</sup> En este sentido es destacable el hecho de que el *Programa de Convergencia 1993-1996*, publicado en 1992 por el Ministerio de Economía y Hacienda, no reflejaba la situación económica puesta de manifiesto desde finales de 1991 y recogía el firme convencimiento del Gobierno en el cumplimiento de los cuatro criterios establecidos en el Tratado de la Unión Económica Monetaria de Maastricht.

<sup>149</sup> Las condiciones de convergencia nominal fueron establecidas en el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Concretamente se refieren a cuatro requisitos que deben reunir los países miembros para su incorporación a la Unión Monetaria, como son: a) la inflación no puede rebasar en más de 1,5 puntos porcentuales la de como máximo los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, b) los tipos de interés no deben exceder en dos puntos porcentuales a como máximo los de los tres mejores países en términos de estabilidad de precios, c) en los tipos de cambio, los Estados miembros deberán haber respetado los márgenes normales del mecanismo de cambios del SME sin experimentar graves tensiones durante al menos los dos últimos años antes de la fecha de la evaluación, y finalmente d) dos requisitos de finanzas públicas, la relación entre el déficit público real o previsto y el PIB a precios de mercado no debe superar el 3 por 100, y la relación entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado no debe superar el 60 por 100.

regiones españolas (Extremadura, Andalucía y Galicia) clasificadas dentro de las once regiones más pobres de toda la UE<sup>150</sup>.

### 3.1.1. Evolución de la política regional comunitaria

A pesar de que en el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957, por el que se creaba la CEE, se reconocía la preocupación “por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”, no se preveía una política regional comunitaria. La explicación a esta aparente contradicción es que en ese momento la teoría económica regional predominante era de corte neoclásico, de forma que, se confiaba en que la economía de mercado y el libre comercio entre los países serían mecanismos suficientes para potenciar el desarrollo de las regiones más atrasadas. Es decir, la libre movilidad espacial de los recursos productivos (modelos neoclásicos de crecimiento regional), y en su defecto de las mercancías (modelos tradicionales de comercio internacional), conduciría a la convergencia económica. Bajo esta concepción, la única actuación posible consistiría en eliminar todos los obstáculos a la libre competencia y a la libre movilidad de factores y mercancías para alcanzar el máximo bienestar general y la convergencia interregional en renta per cápita y tasas de crecimiento<sup>151</sup>.

Sin embargo, aunque el Tratado de Roma no estableciera la creación de una política regional comunitaria, recogía algunas actuaciones que, en cierto sentido, pueden ser consideradas acciones de desarrollo regional como es la creación del Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>152</sup>, para facilitar la financiación de proyectos que fomentaran el desarrollo económico de la Comunidad; y la admisión de excepciones al principio de libre competencia, por el que se prohíbe

---

<sup>150</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, pp. 132-136).

<sup>151</sup> Así, en la Tercera Parte del Tratado de Roma de 1957 entre las políticas de la Comunidad se recogían las siguientes: normas comunes sobre competencia, consagrando el principio de libre competencia; libre circulación de mercancías, libre circulación de personas, servicios y capitales; y política comercial común, con la que se pretendía la creación de una unión aduanera en 1969 entre los Estados miembros.

<sup>152</sup> En opinión de Barroso Campos y Rodero Franganillo (1993, p. 254).

cualquier subvención de un Estado miembro a empresas. Entre estas excepciones se encontraban los incentivos regionales<sup>153</sup>, esto es, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en grave situación de subempleo, y las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al bien común.

Tras la firma del Tratado de Roma se llevaron a cabo algunas acciones de política regional con resultados nada satisfactorios<sup>154</sup>, pero como señalaba Sáenz de Buruaga (1985, p. 259), se puede afirmar que la política regional comunitaria nació en la Conferencia de París de 1972 motivada por la inminente ampliación de la CEE con la incorporación de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, que hacía prever un aumento en los desequilibrios estructurales y regionales, lo que ponía de manifiesto la necesidad de emprender acciones para su corrección. Así, en 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad. Durante la segunda mitad de los años setenta y primera de los ochenta, debido a que se concedió prioridad a la resolución de los graves desequilibrios económicos derivados de la crisis económica, las actuaciones de política regional comunitaria fueron escasas, limitándose a paliar los efectos territoriales más graves derivados de las políticas de ajuste<sup>155</sup>.

En 1986, con el Acta Única Europea (AUE) firmada el 1 de julio de 1987, fue reformado el Tratado de Roma, con el objetivo de crear el Mercado Único en 1993<sup>156</sup>. El Mercado Único significaba la realización de las aspiraciones de los países firmantes del Tratado de Roma de crear un espacio económico, donde con

---

<sup>153</sup> Tratado Constitutivo de la CE, artículo 92, punto 3 letras a y c.

<sup>154</sup> Entre ellas: la elaboración en mayo de 1965 de la primera Comunicación sobre Política Regional de la CEE; el Plan Werner de 1970 sobre la Unión Económica y Monetaria que planteaba la necesidad de superar las diferencias regionales; y el acuerdo de 1972 de que el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA) se utilizara como instrumento de desarrollo regional.

<sup>155</sup> Zaragoza Rameau (1990a, p. 27). Para ese mismo periodo en Landáburu (1988, pp. 2-5), se incluye una descripción y balance de las actuaciones del FEDER desde su creación hasta 1986.

toda libertad pudiesen circular personas, mercancías, servicios y capitales. Pero además del Mercado Único, en el AUE se reconocía la necesidad de progresar en una serie de ámbitos competenciales de la Comunidad, indisolublemente vinculados a la realización del Mercado Único, como: fomento de la cohesión económica y social, cooperación económica y monetaria, política de transportes, política social, política de medio ambiente, política de investigación y desarrollo, protección al consumidor y defensa de la competencia<sup>157</sup>. Es decir, por primera vez, el concepto de cohesión económica y social aparecía en los textos constitutivos comunitarios, entendiéndose por tal, el desarrollo armonioso de la Comunidad y la reducción de las disparidades existentes entre las distintas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas<sup>158</sup>.

Esto significa que seguían vigentes los principios de libre competencia y de economía de mercado inspiradores del Tratado de Roma, pero, admitiendo que el crecimiento económico no tiene por qué ajustarse a las pautas establecidas por el modelo neoclásico, se tomaban medidas para compensar los posibles efectos negativos del Mercado Único sobre algunas regiones. Como Balassa (1962) señalaba, la integración de los mercados tendría unos efectos de creación de comercio y efectos dinámicos con implicaciones positivas sobre el bienestar y el

---

<sup>156</sup> En Romero y Rodero (1992) se realiza un estudio sobre el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, y su repercusión en España.

<sup>157</sup> El Informe Mensual de enero de 1993 elaborado por la Caixa de Pensiones y Ahorros de Barcelona recogía el estudio "El Mercado Único Europeo: una realidad incompleta" (pp. 65-69), donde se analizaba el grado de actuación en estos ámbitos con vistas a la aplicación de las libertades de circulación.

<sup>158</sup> Artículo 130A del nuevo Tratado Constitutivo de la CEE tras incorporar las modificaciones del Acta Única.

Téngase en cuenta, además, como se recoge en Comisión de las Comunidades Europeas (1989, p. 9), que con la entrada de España y Portugal en la Comunidad se duplicaba la población de las regiones especialmente desfavorecidas (aquellas con un PIB per cápita inferior al 50 por 100 de la media comunitaria), y se hacía más necesario el ajuste entre los Estados miembros en cuanto a nivel de desarrollo, desempleo, sectores industriales en crisis, peso específico del sector primario, situación periférica, etc. Y es que, en general, puede afirmarse que las sucesivas ampliaciones comunitarias aumentan las disparidades regionales. En esta línea *vid.* los trabajos de Dunford (1993) donde se analizan las disparidades regionales de la CE (1960-1989), prestando especial atención a los problemas que surgen en relación a la cuantificación y comparación de esas disparidades; y Cuadrado Roura y Suárez-Villa (1992) donde se compara la evolución de las disparidades regionales en la CE y en los Estados Unidos.

crecimiento económico. Sin embargo, simultáneamente daría lugar también a unos efectos de desviación de comercio que empeoraría la asignación internacional de los recursos, reduciendo el bienestar. El resultado neto es que las disparidades interregionales podrían aumentar. En opinión de Krugman (1992), cuanto menores sean las diferencias (fundamentalmente en estructura productiva) entre las regiones más ricas y menos ricas antes de la integración, menor será el impacto negativo sobre las segundas, de ahí la necesidad de poner en práctica las medidas de cohesión económica y social de los Estados miembros, con el objetivo principal de que los Estados menos ricos reduzcan sus diferencias con el resto.

Otro gran cambio, posterior al AUE, introducido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad fue el Tratado de la Unión Europea (TUE), aprobado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 tras ulteriores revisiones lingüísticas y correcciones de errores. En política regional, el TUE representó un paso adelante al contemplar el reforzamiento de la cohesión económica y social como uno de los tres objetivos principales de la Comunidad, junto con los objetivos económicos del Mercado Único y de la Unión Económica y Monetaria (UEM)<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Tras una fase de transición (Unión Económica y Monetaria) para conseguir las condiciones de convergencia necesarias, el Mercado Único se culminará con la Unión Monetaria (UM). Las implicaciones económicas más importantes de la UM son:

- a) Utilización del euro como moneda común, que supondrá la eliminación de toda política de cambio con la reducción de los costes de cambio de divisas y cobertura de riesgos. Esta reducción podría representar un ahorro estimado de 15.000 millones de euros al año (Rodero Franganillo, 1993, p. 45).
- b) Creación de un Banco Central Europeo controlado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales, independiente de las autoridades económicas y responsables de la política monetaria de la Comunidad. Este hecho significa que los Estados miembros no podrán realizar una política monetaria de iniciativa estatal.
- c) Siguiendo las implicaciones del modelo neoclásico de crecimiento, la UM determinará una convergencia de los tipos de interés en el espacio europeo. Es decir, como se analizó en un capítulo anterior, la libertad de movimientos espaciales de capitales motivará que el capital fluya de los países con menor tipo de interés hacia los que registren tipos más altos, de forma que, este comportamiento conducirá a un acercamiento en las tasas de interés.
- d) Una convergencia de los niveles de inflación, ya que, en un espacio económico abierto, al igual que sucede entre las diferentes regiones de un país, no es posible

Como ha señalado Landáburu (1988, p. 11), ese reforzamiento solo puede realizarse mediante un proceso de convergencia que tiene dos dimensiones: la convergencia nominal dirigida a la estabilidad de precios, control presupuestario y control monetario, con políticas macroeconómicas; y la convergencia real, que consiste en la aproximación de los niveles de vida en las regiones, principal objetivo de la política regional comunitaria. La idea es que la UEM, al crear el clima propicio para el crecimiento, producirá un efecto favorable sobre la convergencia real. Sin embargo, el TUE preveía la creación del Fondo de Cohesión económica y social<sup>160</sup>, reconociendo, de este modo, que en las regiones más alejadas de la media comunitaria, o bien podría haber convergencia pero de forma muy dilatada en el tiempo, o incluso podría darse el efecto contrario, aumentando sus desigualdades. La propia Comisión Europea señalaba entre las razones explicativas del aumento de disparidades como consecuencia del Mercado Único, las diferencias iniciales existentes en<sup>161</sup>: las dotaciones de recursos (cualificación de la mano de obra y provisión de infraestructura), las tasas de progreso tecnológico, las economías de escala, los costes de transporte, y el acceso a conocimientos científicos.

Es decir, los nuevos planteamientos de la política regional comunitaria incorporan de forma muy clara las principales conclusiones de las nuevas aportaciones teóricas en crecimiento económico, analizadas en el epígrafe anterior. Las diferencias iniciales en las distintas categorías de capital entre regiones puede conducir a un proceso autosostenido de polarización, o incluso a un aumento de las disparidades económicas. Por ello, es necesario compensar las desigualdades entre regiones en lo que se refiere a su capacidad para generar renta y entre los distintos grupos sociales en lo que se refiere a su capacidad para

---

mantener divergencias substanciales y duraderas de las tasas de inflación (*Vid.* la explicación aportada al respecto por Rodero Franganillo, 1993, pp. 44-45).

Además de los efectos anteriores, en la Unión Europea (UE) tendrá especial importancia, desde el punto de vista sociopolítico, la creación de la ciudadanía europea con todas sus implicaciones.

<sup>160</sup> *Vid.* al respecto los comentarios de Lázaro y Cordero (1995, pp. 342-343).

<sup>161</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 115).

competir eficazmente en el mercado de trabajo. Así, tras el TUE, la política regional comunitaria pretende reducir la utilización de instrumentos consistentes en transferencias de rentas con la finalidad de redistribuir la renta (subsidios, subvenciones, etc.), y fomentar la utilización de instrumentos que contribuyan a la reducción de las disparidades interregionales, fomentando la eficiencia de las regiones más pobres, es decir, que sean capaz de generar más renta. Para ello, la acción a seguir consiste en aumentar las dotaciones de los factores identificados como fuentes o motores del crecimiento económico: I+D (Romer, 1986 y 1990), capital humano (Lucas, 1988), innovación industrial (Grossman y Helpman, 1994), e infraestructuras (Aschauer, 1989; y Munnell, 1990 y 1992).

En definitiva, se ha observado un importante cambio en los planteamientos de la política regional comunitaria a lo largo del tiempo. Desde la concepción neoclásica, en la que los mecanismos de mercado y el libre comercio asegurarían el desarrollo de las regiones menos ricas, hasta las líneas de actuación más recientes, en las que se defiende la existencia de una política regional beligerante para mejorar la productividad y eficiencia de las regiones menos avanzadas. Este cambio, especialmente desde el AUE, se refleja en la evolución de la distribución del presupuesto comunitario (cuadro 5.1). Si en 1988 el objetivo de cohesión recibía el 19,6 por 100 del total, en 1993 aumentó hasta el 30,8 por 100, y para 1999 se prevé que las medidas estructurales alcanzarán el 35,7 por 100.

La distribución territorial de las medidas estructurales en el periodo 1989-1993 (cuadro 5.2) indica que, efectivamente, la política regional se ha orientado a la disminución de las disparidades económicas. Así, los cuatro países menos desarrollados (Grecia, Portugal, Irlanda y España), cuya población representaba en 1989 el 19 por 100 del total de la UE, han sido los que más ayuda han recibido con casi el 53 por 100 de los fondos. Sin embargo, dentro de los cuatro países de la cohesión, el esfuerzo inversor comunitario, por tanto los efectos económicos, han sido diferentes, ya que en Grecia, Irlanda y Portugal la intervención de la UE ha representado en torno al 3 por 100 del PIB por año, mientras que en España solo ha sido del 0,75 por 100.

CUADRO 5.1  
ESTRUCTURA DEL GASTO COMUNITARIO, 1988-1999  
(En porcentajes)

CONCEPTOS	1988	1993	1999
Agricultura	60,7	50,9	45,7
Medidas estructurales	19,6	30,8	35,7
Fondo Cohesión	---	2,2	3,1
Fondos Estructurales	19,6	28,6	32,6
Medidas internas	4,8	5,6	6,1
Medidas externas	---	5,8	6,7
Otras	14,8	6,9	5,9
TOTAL	100	100	100

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 143): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Luxemburgo.

CUADRO 5.2  
GRADO DE INTERVENCIÓN ESTRUCTURAL, 1989-93  
(Incluidos Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias)

Estados miembros	% Media anual	% del PIB medio 1989-93
Bélgica	1,18	0,11
Dinamarca	0,58	0,08
Alemania	11,45	0,13
Grecia	12,50	2,65
España	20,57	0,75
Francia	9,46	0,14
Irlanda	6,68	2,66
Italia	16,19	0,27
Luxemburgo	0,10	0,17
Holanda	1,11	0,07
Portugal	12,91	3,07
Reino Unido	7,27	0,13
EUR12	100	0,29

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 144): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Luxemburgo.

### 3.1.2. Instrumentos de la política regional de la Unión Europea

Una vez revisada la evolución conceptual de la política regional comunitaria, analizaremos los instrumentos de los que dispone la Comunidad para llevar a cabo la política regional y fomentar la cohesión económica y social



interregional. Dentro de esos instrumentos hay que diferenciar los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA y IFOP) que se rigen por unos principios comunes, del resto de instrumentos (Fondos de Cohesión, BEI, CECA) con un enfoque basado en la financiación de proyectos y que se rigen por sus propias normas.

Antes de entrar en el análisis de cada uno de los instrumentos, habría que hacer un inciso en la exposición, ya que el reconocimiento de la cohesión económica y social como un objetivo de la Comunidad en el AUE (1986), hacía necesaria la reforma de los Fondos Estructurales (en ese momento FEDER, FSE y FEOGA), para convertirse en un verdadero instrumento de la cohesión interterritorial<sup>162</sup>.

La reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 1989<sup>163</sup>, pretendía incrementar la eficacia de los Fondos Estructurales al objeto también de posibilitar una política comunitaria con un mayor protagonismo dejando de ser subsidiaria de la política realizada por los Estados miembros<sup>164</sup>. La idea maestra o fundamento teórico<sup>165</sup> es que las políticas estructurales deben ofrecer a todas las regiones la posibilidad de beneficiarse progresivamente de las ventajas que proporciona el mercado sin fronteras. A tal fin, los instrumentos comunitarios deben desempeñar, junto con las políticas nacionales y regionales y en coordinación con éstas últimas,

---

<sup>162</sup> Martín Rodríguez (1988, p. 223).

<sup>163</sup> Las bases de la reforma de los Fondos Estructurales se encuentran en la comunicación "Llevar a buen término el Acta Única: una nueva frontera para Europa" conocida como "Plan Delors" y adoptada por la Comisión en febrero de 1987. El marco legal de la reforma se encuentra en el nuevo Título V del Tratado CEE tras ser modificado con la incorporación del AUE, en el Reglamento marco 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, en el Reglamento 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 mediante el que se coordina la intervención de los Fondos Estructurales y de éstos con el Banco Europeo de Inversiones, y en tres reglamentos uno para cada fondo donde se recogen las líneas de actuación de cada uno de ellos: el Reglamento 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 para el FEDER, el Reglamento 4255/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 para el FSE, y el Reglamento 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 para el FEOGA Orientación.

Una síntesis muy clara sobre la finalidad y principios de la reforma de los Fondos Estructurales puede verse en García-Lombardero (1987, pp. 15-20).

<sup>164</sup> Zaragoza Rameau (1990a, p. 29).

<sup>165</sup> Tal y como se recoge en Comisión de las Comunidades Europeas (1989a, p. 13).

un papel importante en la convergencia económica. Pero además, la evidencia empírica más reciente ponía de manifiesto la importancia de la iniciativa regional local, ya que, ninguna organización centralizada o sistemática del proceso de desarrollo es capaz de tener en cuenta realmente la gran diversidad de situaciones locales, mostrando también que la implantación de programas a medio plazo que definen una estructura coherente facilitan, como dirían décadas antes Nurkse o Myrdal, el “círculo vicioso de desarrollo”. Es decir, como ya indicábamos, el AUE (1986) suponía un cambio conceptual en cuanto a política regional abandonando el modelo neoclásico como modelo explicativo del crecimiento económico y convergencia interregional y, pocos años después, esta reforma tenía su razón de ser en el convencimiento de llevar adelante acciones en las regiones más pobres para fomentar su desarrollo económico, acciones que incorporando las investigaciones de los ochenta sobre desarrollo local, constituían una clara apuesta por el enfoque *botton-up* de la política regional orientada al desarrollo económico de las regiones y ciudades.

Los principios en que se basaba la reforma de los Fondos Estructurales, vigentes todavía, eran cinco<sup>166</sup>:

a) *Concentración* de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios.

Estos objetivos tal y como se recoge en el cuadro 5.3 son: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), reconvertir las regiones en declive industrial (objetivo 2), combatir el paro de larga duración (objetivo 3), facilitar la inserción profesional de los jóvenes (objetivo 4) y, por último, la adaptación de las estructuras agrarias y fomento del desarrollo de las zonas rurales (objetivos 5a y 5b, respectivamente). Se trata, en definitiva, de concentrar los recursos comunitarios en las áreas o grupos más desfavorecidos para aumentar la eficacia. Además, según establece el artículo 14.2 del Reglamento (CEE) 2052, una acción individual solo podrá beneficiarse al

---

<sup>166</sup> Reglamento marco (CEE) 2052/88 de 24 de junio de 1988, y Comisión de las Comunidades Europeas (1989a, pp. 13-26). *Vid.* también Zaragoza Rameau (1990a, pp. 29-30).

mismo tiempo de Fondos Estructurales u otros instrumentos financieros comunitarios en virtud de un solo objetivo.

CUADRO 5.3  
INTERVENCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS

OBJETIVOS	MEDIOS
<p><i>Objetivo 1:</i> Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o próximo al 75 por 100 de la media comunitaria), según lista revisada cada cinco años.</p>	<p>FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, BEI y CECA</p>
<p><i>Objetivo 2:</i> Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial. Los criterios utilizados son: índice de desempleo medio superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, crisis del empleo industrial. La lista de regiones se revisa cada tres años.</p>	<p>FEDER, FSE, BEI y CECA</p>
<p><i>Objetivo 3:</i> Combatir el paro de larga duración, es decir, mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año.</p>	<p>FSE, BEI y CECA</p>
<p><i>Objetivo 4:</i> Facilitar la inserción profesional de los jóvenes, en concreto, menores de 25 años en busca de un empleo.</p>	<p>FSE, BEI y CECA</p>
<p><i>Objetivo 5:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5ª, adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura.</li> <li>• 5b, fomentar de desarrollo de las zonas rurales.</li> </ul> <p>Los criterios seguidos son: el elevado índice que supone el empleo agrario respecto al empleo total; el bajo nivel de renta de los agricultores; el poco elevado nivel de desarrollo socio económico evaluado sobre la base del PIB per cápita.</p>	<p>FEOGA-Orientación</p> <p>FEOGA-Orientación, FSE, BEI y CECA</p>

FUENTE: Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

b) *Cooperación* entre Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por él, a nivel nacional, regional, local o de otro tipo para alcanzar objetivos comunes mediante el uso eficiente de los fondos.

La cooperación abarca la preparación, financiación, seguimiento y

evaluación de las acciones, al ser la actuación comunitaria complementaria a las acciones nacionales de cualquier ámbito. Además de la cooperación entre las distintas administraciones, también es importante la de otros interlocutores económicos y sociales (cámaras de comercio e industria, sindicatos, patronal, etc.), ya que, la obtención de financiación de proyectos empresariales requiere la iniciativa de inversores públicos y privados. Por tanto, el interés de una amplia cooperación radica en que estos agentes económicos puedan intervenir en el contexto de las estrategias y programas elaborados por las autoridades competentes. El principio de cooperación se concreta en la elaboración de planes en los que es conveniente una máxima concertación, la negociación de las estructuras de apoyo comunitarias, la implantación de programas operativos (descentralizados, y con subvenciones globales), y en el seguimiento de las medidas implantadas. Esta cooperación debe facilitar una mayor descentralización de la intervención estructural comunitaria, ajustándose mejor a las realidades *in situ*, tanto en la evaluación de las necesidades como en la implantación de los programas.

c) *Coherencia* entre la intervención comunitaria y las políticas o estrategias de los Estados miembros implantadas a nivel local, regional o nacional, para conseguir una mayor convergencia de los resultados económicos de los Estados miembros, necesaria para alcanzar la UEM.

d) *Gestión* adecuada de los fondos para alcanzar su máxima eficacia.

Con esta finalidad se introdujeron una serie de cambios importantes. Así, se duplicaron los créditos de compromiso de los tres fondos entre 1987 y 1993 (de 7.000 millones de ecus a 14.000, a precios de 1988), se sustituyeron los proyectos por planes plurianuales, se racionalizó la combinación préstamos-subvenciones, y se estableció la adicionalidad de los fondos comunitarios respecto a otras participaciones públicas, es decir, los fondos deben cofinanciar las iniciativas presentadas por los Estados miembros (a fin de que los fondos comunitarios dejen de ser utilizados para financiar los déficits públicos de los Estados miembros).

e) Por último, *simplificación*, seguimiento y flexibilidad.

Con el mismo objetivo de máxima eficacia, se simplificó el proceso con la unificación de los procedimientos de intervención de los tres fondos comunitarios, y se estableció un seguimiento del empleo de los fondos para poder constatar la correcta adecuación entre las necesidades expresadas, los instrumentos financieros existentes y los recursos disponibles.

Los Fondos Estructurales son los siguientes:

a) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>167</sup>.

El FEDER creado en 1974<sup>168</sup>, es sin duda el FEDER es el instrumento más importante de la política regional comunitaria, baste con hacer referencia a algunas cifras<sup>169</sup>. Así, para el periodo de programación 1994-1999 sus recursos ascienden a 80.500 millones de ecus, mientras que en el periodo anterior (1989-1993) fueron de 35.400 millones de ecus. Estas cantidades representan el 45 por 100 del total de las intervenciones estructurales comunitarias en los dos periodos. Siendo España, en los dos periodos, el país más beneficiado con los recursos de este fondo (24,1 por 100 de los recursos FEDER en 1994-99), seguida de Italia (15,2 por 100), Grecia (12,4 por 100), Portugal (12,4 por 100) y Alemania (12,2 por 100).

Su objetivo es corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, participando en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones en crisis industrial. Para alcanzar estos objetivos el FEDER cofinancia inversiones productivas, inversiones en infraestructura y medidas

---

<sup>167</sup> Son muy numerosos los trabajos realizados en España sobre el FEDER, los que más interesan al propósito de nuestro trabajo son: González Alonso (1987), Lázaro Araujo (1988), Zaragoza Rameau (1990b), Landáburu (1991), y Coronado Guerrero (1997).

<sup>168</sup> Su funcionamiento ha estado regulado por el Reglamento (CEE) 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, en vigor hasta el Reglamento (CEE) 1787/84 del Consejo de 28 de junio de 1984 que fue derogado con la entrada en vigor el 1 de enero de 1989 del Reglamento (CEE) 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988.

encaminadas a desarrollar el potencial endógeno de las regiones (entorno empresarial y valorización de los recursos locales), ayuda a grandes proyectos, ayudas globales, asistencia técnica y estudios preparatorios. También fomenta la cooperación y el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.

b) Fondo Social Europeo (FSE).

La creación del FSE estaba prevista en el Tratado de Roma<sup>170</sup>. Su objetivo fundamental es luchar contra el desempleo de larga duración mediante la inserción profesional de los menores de 25 años que buscan un empleo. Si bien en un principio su actuación se centraba en la mano de obra que dejaba su empleo en los sectores en reconversión, las orientaciones actuales dirigen su atención a la formación en tecnologías punta y a las medidas de carácter innovador en beneficio de los colectivos que se enfrentan con especiales dificultades a la hora de encontrar un puesto de trabajo (mujeres, emigrantes, minusválidos). Para ello, contribuye a la financiación de la formación profesional y de las medidas de fomento del empleo, así como a la mejora de los sistemas de enseñanza. También financia las medidas de acompañamiento, como el desarrollo de sistemas de certificación, la formación de formadores y funcionarios públicos, la asistencia técnica y las acciones innovadoras.

El FSE representa un 30 por 100 de las intervenciones de la Comunidad en el periodo de planificación actual (1994-1999), prácticamente igual que en el precedente. España con el 20 por 100 del total del fondo y Alemania con el 15,9 por 100 son los mayores beneficiarios<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 90).

<sup>170</sup> Con posterioridad, su funcionamiento ha estado regulado por el Reglamento (CEE) 2950/83 y actualmente por el Reglamento (CEE) 4255/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988.

<sup>171</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 90).

c) Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola sección Orientación (FEOGA-Orientación).

La sección FEOGA-Orientación fue creada en 1962 dentro de la Política Agraria Común y en 1972 se acordó que este fondo fuera utilizado como instrumento de política regional<sup>172</sup>. Su finalidad es atender la necesidades del sector agrícola mediante la concesión de subvenciones para orientar y consolidar las estructuras agrarias y su continuo desarrollo. En grandes líneas, sus intervenciones consisten en medidas para adecuar las estructuras productivas a los mercados, así como medidas tendentes a sostener el nivel de las rentas agrarias, y el desarrollo de zonas rurales. En el periodo de programación 1997-1999 este fondo asciende a 23.700 millones de ecus, lo que representa el 15,4 por 100 de los Fondos comunitarios<sup>173</sup>.

d) El Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP).

El IFOP fue creado en 1994 para sustituir algunos instrumentos financieros existentes desde 1976, con una dotación de 2.900 millones de ecus (1,9 por 200 de los Fondos comunitarios totales). Los principales países beneficiarios son España, Italia, Francia y Portugal que comparten el 69 por 100 del total del fondo.

Los Fondos Estructurales absorben un porcentaje considerable del presupuesto comunitario y, además, han ido incrementando su importancia relativa. En 1988 los Fondos Estructurales representaban el 19,6 por 100 del presupuesto comunitario, en 1993 el 28,6 por 100 y se prevé que en 1999 representarán el 32,6 por 100 (cuadro 5.1).

---

<sup>172</sup> Actualmente su funcionamiento se regula con el Reglamento (CEE) 4256/88 del Consejo de 18 de diciembre de 1988, quedando derogado el Reglamento anterior 355/77.

<sup>173</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 90).

Los Fondos Estructurales comunitarios actúan conjuntamente concentrando sus esfuerzos en<sup>174</sup>:

- Cuatro objetivos regionales que absorben el 85 por 100 de los fondos, y abarcan en 1997 algo más del 52 por 100 de la población de toda la Comunidad. Estos objetivos son los 1, 2 y 5b, establecidos en la reforma de los Fondos Estructurales, y uno nuevo añadido posteriormente para los problemas de las áreas muy poco pobladas (objetivo 6).
- Tres objetivos que afectan a toda la Comunidad y representan el 15 por 100 de los recursos financieros totales (objetivos 3, 4 y 5a).
- Además de las intervenciones anteriores, el 9 por 100 de los Fondos Estructurales se reserva para las iniciativas comunitarias. Acordadas por la Comisión en colaboración con los Estados miembros, las iniciativas comunitarias siguen un enfoque temático y se centran en explorar las posibilidades innovadoras<sup>175</sup>.

Hasta aquí se han descrito los Fondos Estructurales, veamos a continuación el resto de instrumentos que complementan a los anteriores en la política regional de la Comunidad.

a) El Fondo de Cohesión.

Creado en el Tratado de Maastricht, el Fondo de Cohesión entró en funcionamiento en 1993. Su principal finalidad es ayudar en la financiación de proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las

---

<sup>174</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, pp. 90-91). Los datos se refieren a los periodos de planificación 1989-1993 y 1994-1999.

<sup>175</sup> Actualmente, las principales iniciativas son: aceleración del ajuste en áreas que están sufriendo una reestructuración en sus principales sectores productivos (RESIDER, RENAVAL, RECHAR, RETEX, KONVER); mejora del medio ambiente (ENVIREG); hacer frente a la crisis en algunas zonas urbanas de grandes ciudades (URBAN); cooperación transnacional e interregional (INTERREG, REGEN); mejorar la participación en el mercado laboral de determinados grupos sociales (EMPLOYMENT, NOW, HORIZON); fomento de la capacidad innovadora y la ayuda al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (STRIDE, TELEMATIQUE, PRISMA, SME); desarrollo local en las áreas rurales (LEADER), y las áreas dependientes de la pesca (PESCA).



redes transeuropeas en los Estados miembros menos prósperos, es decir, con un PNB per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria. Los Estados miembros que deseen acceder a este fondo, deben tener un programa que conduzca al cumplimiento de convergencia económica, según lo dispuesto en el artículo 104C del Tratado Constitutivo de la CE, y a prepararse para la Unión Económica y Monetaria y el rigor presupuestario que implica. Es decir, con estos fondos se trata de compensar a los Estados miembros más débiles que deben asumir grandes compromisos de gastos para ponerse a la altura del resto, a la vez que se intenta controlar sus déficits presupuestarios.

Desde su creación en 1993 el Fondo de Cohesión ha ido aumentando su peso específico, pasando de representar en ese año el 2,2 por 100 de los recursos comunitarios al 3,1 por 100 previsto para 1999 (cuadro 5.1). La dotación del Fondo de Cohesión para el periodo 1994-1999 es de 14.500 millones de ecus<sup>176</sup>, recursos que se suman a las asignaciones de los Fondos Estructurales. Los Estados miembros que actualmente se benefician de este fondo son: Grecia, España, Irlanda y Portugal.

b) El Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El BEI fue creado en el Tratado de Roma y forman parte de él todos los Estados miembros. Su objetivo principal<sup>177</sup> es contribuir al desarrollo equilibrado y estable de la Comunidad mediante la concesión de préstamos y garantías sin fines lucrativos, en proyectos cuyos fines sean: el desarrollo de las regiones más atrasadas; modernización, reconversión o creación de nuevas empresas precisas para el establecimiento del mercado común; y proyectos de interés común a

---

<sup>176</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 91).

<sup>177</sup> Artículo 198E del Tratado Constitutivo de la CE.

varios Estados miembros que por su amplitud o naturaleza no puedan ser enteramente financiados con los medios de cada uno de los Estados.

En concreto, el BEI concede préstamos directos y financia proyectos de dimensión más modesta para potenciar las Pymes o fomentar el desarrollo de pequeñas infraestructuras, concediendo un préstamo global a una entidad financiera que se vuelve a prestar a *posteriori*.

El BEI también realiza operaciones a través del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC). Así, la Comunidad actúa en los mercados financieros como captador de fondos a largo plazo, que son utilizados por el BEI en la concesión de préstamos globales para inversiones de carácter sectorial.

Durante el periodo 1991-1995 la contribución del BEI al desarrollo regional se ha traducido en la concesión de préstamos a las regiones beneficiarias de Fondos Estructurales por un total de 44.000 millones de ecus, cifra que representa más de dos tercios de sus préstamos totales en ese mismo periodo<sup>178</sup>.

### c) Préstamos concedidos por la CECA.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero creada en 1951, tiene como objetivo la readaptación de las regiones carboníferas y siderúrgicas. Para ello, puede conceder préstamos a minas de carbón y a la siderurgia para facilitar la modernización y comercialización de sus productos, o a los inversores que puedan volver a contratar la mano de obra excedente de esas industrias, mediante la creación de nuevas actividades productivas<sup>179</sup>. Estos préstamos pueden ser concedidos directamente o en forma de préstamos globales a empresas, especialmente a las Pymes, y a organismos públicos.

---

<sup>178</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 146).

<sup>179</sup> Respectivamente, artículos 54 y 56 del Tratado Constitutivo de la CECA.

### 3.1.3. Coordinación de las políticas de desarrollo regional

En este apartado describiremos como se lleva a cabo, siguiendo las recomendaciones comunitarias, la coordinación de las políticas regionales de diferente ámbito: comunitario, estatal (Administración Central), autonómico (Organismos Autonómicos) y local (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos).

Se pueden diferenciar dos periodos de tiempo: antes de la entrada en vigor de la reforma de los Fondos Estructurales comunitarios, y después de la reforma. El primer periodo comprende desde la incorporación de España a la CEE en 1986 hasta la entrada en vigor el 1 de enero de 1989 de la reforma de los Fondos Estructurales. Durante estos tres años, el instrumento de coordinación de la política nacional de desarrollo regional con la política comunitaria por un lado, y con las políticas económicas adoptadas por las Comunidades Autónomas por otro, era el Programa de Desarrollo Regional (PDR) de España que el Gobierno español presentaba a la Comisión. En el PDR se recogían y justificaban todos los proyectos de inversión que pretendían obtener ayudas del FEDER, o préstamos del BEI, cofinanciados por la Administración Central española. La forma en que cada Comunidad Autónoma podía obtener ayuda comunitaria estaba vinculada a la evolución del Fondo de Compensación Interterritorial. Así, en el nuevo sistema de financiación, en vigor desde 1987, las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zonas asistidas (el caso de Andalucía), podían proponer proyectos al FEDER y obtener financiación con el límite máximo del 30 por 100 de la cifra de participación en el Fondo de Compensación Interterritorial.

El hecho de que en la planificación regional participaran un gran número de poderes públicos dificultaba el proceso, pero a la vez, para alcanzar los objetivos propuestos en el PDR se imponía una cooperación económica, incluso administrativa, entre las diferentes partes implicadas. El mecanismo seguido a tal fin fue la elaboración, por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, de unos planes o programas de desarrollo regional en los que se establecían las acciones específicas o programas que se pretendían llevar a cabo en la región, así

como sus fuentes de financiación, teniendo en cuenta los programas de inversiones de la Administración Central, de Corporaciones Locales y de la UE<sup>180</sup>.

A partir de la reforma de los Fondos Estructurales, y para alcanzar los cinco principios ya expuestos (concentración, cooperación, coherencia, gestión, y simplificación), el Reglamento marco (CEE) 2052/88 establece el método de acción que debe ser seguido por parte de todos los implicados. Debido a la falta de coordinación entre las distintas administraciones implicadas en la política regional, con procedimientos dispares que habían originado una complejidad y falta de flexibilidad cada vez mayores<sup>181</sup>, se propone como principio clave de la reforma la cooperación entre la Comisión, Estados miembros y las autoridades competentes designadas por él. Esta cooperación debe abarcar todo el proceso: preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones. Para fomentar esta cooperación, la actual política regional comunitaria contempla el concepto de subsidiariedad en las políticas públicas que, reconociendo las ventajas de la descentralización, pretende involucrar a las autoridades apropiadas de todos los niveles en la consecución de los objetivos acordados, y el reparto de responsabilidades en la toma de decisiones entre el Gobierno Central, Autonómico, e instancias locales. Esto es especialmente importante en el caso español, ya que, por primera vez la política regional deja de ser centralista y contempla la participación de organismos autonómicos y locales, más cercanos a los problemas para los que se busca solución.

En cuanto a la movilización de recursos es muy importante la condición de adicionalidad, según la cual, el Estado miembro beneficiario de las ayudas estructurales está obligado a la aportación de fondos nacionales para completar los comunitarios. Los fondos nacionales pueden proceder de los presupuestos de las administraciones centrales, regionales o locales, de empresas públicas o privadas. Este principio protege contra la sustitución del gasto nacional por ayuda de la UE

---

<sup>180</sup> El Plan Económico de Andalucía 1984-1986 es un ejemplo de programa de desarrollo regional elaborado por la Comunidad Autónoma andaluza.

<sup>181</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1989a, p. 9).

que, especialmente en el contexto actual de preocupación por el rigor presupuestario, podría inducir a los Estados miembros a reducir los déficits públicos disminuyendo la inversión pública en lugar del gasto corriente, repercutiendo negativamente sobre el crecimiento económico<sup>182</sup>.

La participación en la financiación de las acciones se determina en función de variables como la gravedad del problema, capacidad financiera del Estado miembro, interés particular desde el punto de vista comunitario y regional de las acciones, y características propias de los tipos de acciones contempladas. En cualquier caso, el porcentaje de participación de los Fondos Estructurales para los distintos objetivos debe ajustarse a los límites establecidos en el artículo 13 del Reglamento marco (CEE) 2052/88, concretamente: un máximo del 75 por 100 del coste total (incluye gasto público y gasto privado) y, un mínimo del 50 por 100 del gasto público para las medidas aplicadas en regiones bajo el objetivo 1; y un máximo del 50 por 100 y, mínimo del 25 por 100 de los mismos conceptos anteriores en el resto de regiones.

Para alcanzar la cooperación entre las distintas instancias implicadas en la política regional, se deben seguir los siguientes pasos (gráfico 5.4):

1º Elaboración de unos *planes de máxima concertación*.

Dentro de esta fase, y para el caso de España organizada territorialmente en Comunidades Autónomas, el proceso que se sigue hasta que las autoridades nacionales en colaboración con las autoridades regionales y locales elaboran los Planes de Desarrollo es el que describimos a continuación. En primer lugar, cada Comunidad Autónoma en colaboración con las Corporaciones Locales, organizaciones sindicales, empresariales, etc. debe elaborar unos planes o programas de desarrollo regional donde se recojan objetivos, inversiones, plazos de tiempo, y financiación de las actuaciones a emprender en la región, al objeto de promover su desarrollo económico. Estos programas deben ser compatibles con la política económica de la Administración Central y, además, incorporar las

---

<sup>182</sup> Vid. Herce (1995, p. 56) y Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 119).

orientaciones básicas de la política comunitaria. Continuando con el protocolo de actuación marcado en la reforma de los Fondos Estructurales, para poder acceder a las ayudas comunitarias cada Estado miembro, teniendo en cuenta los programas o planes elaborados por las Comunidades Autónomas a los que nos acabamos de referir, los objetivos marcados a nivel sectorial y los posibles conflictos de intereses entre las diferentes Comunidades Autónomas, debe elaborar los Planes de Desarrollo que, a su vez, son de dos tipos (cuadro 5.4): planes regionales y planes nacionales<sup>183</sup>.

CUADRO 5.4  
PLANES DE DESARROLLO ELABORADOS POR LOS ESTADOS  
MIEMBROS EN FUNCIÓN DE SUS OBJETIVOS

PLANES REGIONALES	
Planes de Desarrollo Regional .....	objetivo 1
Planes de Reconversión Regional y Social .....	objetivo 2
Planes de Desarrollo de Zonas Rurales .....	objetivo 5b
PLANES NACIONALES	
	objetivos 3 y 4

Los planes regionales se centran en los objetivos 1, 2 y 5b, y reciben distintos nombres en función del objetivo al que se refieren: Planes de Desarrollo Regional dirigidos a aquellas regiones afectadas por el objetivo 1, tienen normalmente una duración de cinco años prorrogable, y pueden abarcar toda la región incluso sobrepasarla; Planes de Reconversión Regional y Social para las zonas industriales en declive contempladas en el objetivo 2, con una duración de tres años prorrogable; y Planes de Desarrollo de Zonas Rurales dirigidos a las regiones afectadas por el objetivo 5b, con una duración de cinco años prorrogable. Por su parte, los planes nacionales contienen medidas para combatir el paro de larga duración (objetivo 3) y para la inserción profesional de los jóvenes (objetivo 4). Todos los Planes de Desarrollo, tanto regionales como nacionales, deben

<sup>183</sup> En Cordero Mestanza (1990a) y Zaragoza Rameau (1991a, pp. 256-270) se aporta una descripción de los diferentes planes regionales y nacionales para el periodo de planificación 1989-1993.

incluir la siguiente información: análisis económico y social de la región o zona afectada, del sector o de los problemas en cuestión; la estrategia de desarrollo, métodos y medios utilizados, financiación nacional y regional, medidas comunitarias en curso; ejes prioritarios presentados para su financiación; y estimación de la financiación solicitada desglosada por instrumentos estructurales. Además, y con el fin de acelerar la tramitación de solicitudes y puesta en marcha de las intervenciones, los Estados miembros pueden acompañar los Planes de Desarrollo con unos Programas Operativos (PO) plurianuales, en los que se recojan de forma precisa la ejecución de los planes. De hecho, las posteriores actuaciones se realizarán preferentemente en forma de PO.

2º Una vez elaborados los planes, y respetando un calendario establecido, son presentados a la Comisión Europea que los valorará en función de su coherencia con los objetivos del Reglamento marco (CEE) 2052/88. Se establece así, una segunda fase de negociación con la Comisión.

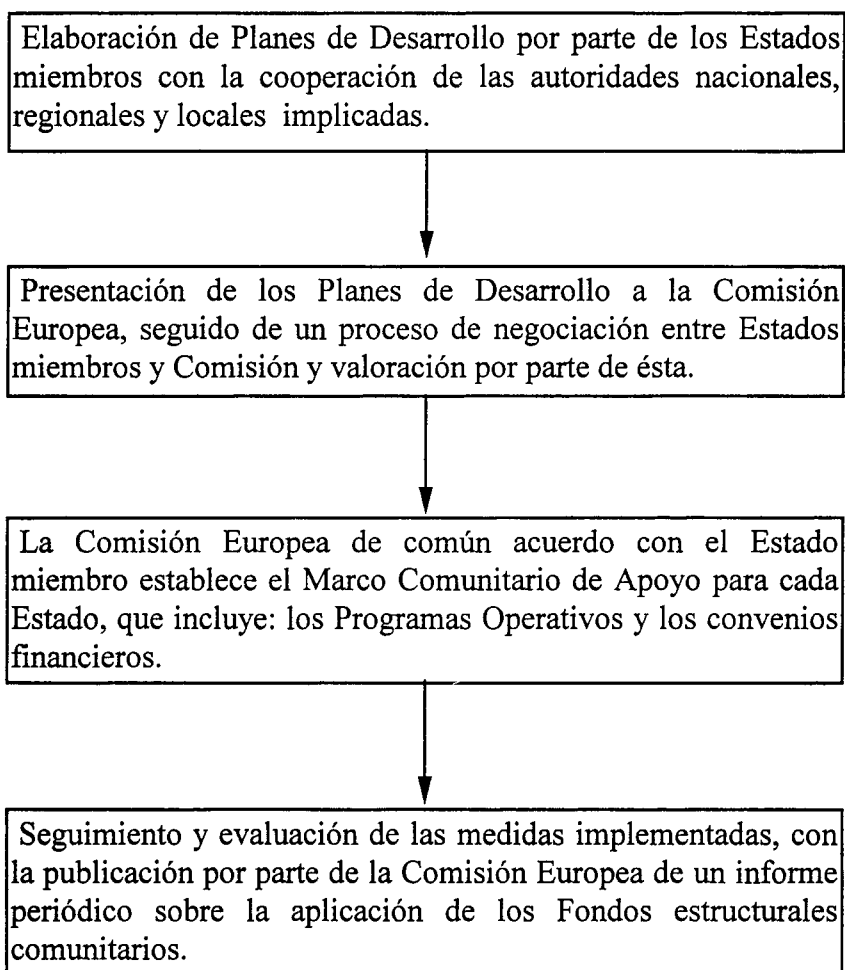
3º En el caso más favorable y sobre la base de los Planes de Desarrollo presentados, las autoridades comunitarias y regionales<sup>184</sup> convienen el número de actuaciones concretas a desarrollar. Los PO y los acuerdos financieros se reflejan en los *Marcos Comunitarios de Apoyo* (MCA) para cada Estado miembro, cuya finalidad es recoger el compromiso contraído por los Fondos Estructurales comunitarios de financiar las acciones previstas en los Planes de Desarrollo de los respectivos Estados, así como el compromiso del sector público del Estado miembro (Administraciones Central, Autonómicas y Locales) de complementar esa financiación siguiendo el principio de adicionalidad. En definitiva, los MCA representan la aceptación por parte de la UE del contenido de los Planes de Desarrollo que han presentado los Estados miembros. Siguiendo el principio de

---

<sup>184</sup> Con el fin de alcanzar los principios de la reforma de los Fondos Estructurales, especialmente el de cooperación entre las diferentes administraciones que intervienen en el proceso y llevar a cabo con éxito la política regional comunitaria, se creó el Comité de las Regiones (artículo 198A del Tratado Constitutivo de la CE) compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Si bien en la práctica este Comité tiene una actuación muy limitada ya que fue creado con un carácter consultivo.

concentración de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios, desde 1989 se elabora un MCA para cada uno de los objetivos, con una duración de cinco años en el caso de los objetivos 1 y 5b, y de tres años para el resto. Cada MCA debe incluir: las líneas de actuación prioritarias de desarrollo seleccionadas para la intervención comunitaria, las formas de intervención, el plan de financiación indicando el importe y fuentes, por último, la duración de las intervenciones. Además, el MCA está formado por los Submarcos Regionales que recogen los recursos monetarios que gestionan directamente los Gobiernos Autonómicos, y el Marco Plurirregional que se debe ser distribuido por el Gobierno Central entre las diferentes Comunidades Autónomas.

GRÁFICO 5.4  
FASES PARA LA OBTENCIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES POR  
PARTE DE UN ESTADO MIEMBRO





4º Finalmente, este proceso es completado con un *seguimiento, control y evaluación* de las medidas implementadas. La Comisión Europea tiene la responsabilidad global de la aplicación del presupuesto comunitario, pero dado el carácter descentralizado del sistema de gestión, los Estados miembros son los responsables de garantizar la eficacia de la gestión financiera y el control. En la práctica, esto se traduce en la firma de protocolos entre los Estados miembros y la Comisión para realizar auditorías que aseguren la utilización eficiente de los recursos comunitarios. Asimismo, la Comisión debe realizar y presentar ante el Parlamento Europeo un informe sobre la aplicación de los Fondos Estructurales comunitarios.

### *3.2. La política regional de la Administración Central*

#### *3.2.1. La Ley 50/1985 de Incentivos Regionales*

En el contexto comunitario y bajo el principio de libre competencia del Tratado de la CE (artículos 85-92), cualquier ayuda de un Estado miembro a una empresa es considerada como una práctica restrictiva de la competencia. Se trata de evitar que las ayudas públicas generen efectos negativos como el aumento del proteccionismo, el traspaso de problemas sectoriales de un país a otro, y el mantenimiento artificial de empresas sobredimensionadas no rentables que dificulten la creación de una estructura productiva competitiva.

Sin embargo, en el artículo 92 del Tratado CE, letras a y c, se admiten dos tipos de excepciones: los incentivos regionales destinados a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que exista una grave situación de subempleo; y los destinados a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones, siempre que no alteren las condiciones de intercambios en forma contraria al bien común.

La explicación de estas excepciones es que en algunos casos los incentivos regionales actúan a favor y no en contra del principio de libre competencia, al paliar las deseconomías que se encuentran los proyectos empresariales en las

regiones menos desarrolladas. Al ser la finalidad de los incentivos regionales la corrección de los desequilibrios interterritoriales favorecen, en última instancia, la implantación de mercados con libre competencia en cuanto a las condiciones de localización geográfica<sup>185</sup>. En definitiva, los Estados miembros pueden ofrecer ayudas a empresas en las circunstancias anteriores, para tratar de influir en las decisiones empresariales de localización de actividades productivas de las zonas donde se quiera potenciar su crecimiento económico, al objeto de reducir las diferencias interregionales.

En cualquier caso, los sistemas de incentivos regionales de los Estados miembros deben asegurar el respeto al principio de libre competencia, ajustándose a la legislación comunitaria al respecto<sup>186</sup>. Los requisitos básicos que debe reunir son los siguientes<sup>187</sup>:

a) Transparencia.

Los sistemas de incentivos regionales deben estar exclusivamente establecidos en regiones perfectamente delimitadas geográficamente, donde existan problemas de desarrollo económico o declive industrial. La transparencia también se refiere al funcionamiento. En este sentido, debe haber perfecta información sobre el tipo de ayuda y el tipo máximo establecido en función de los problemas de la región. Para poder comparar las diferentes ayudas que conceden los Estados miembros, se debe utilizar un sistema común, concretamente, la Subvención Neta Equivalente (SNE) que consiste en actualizar las subvenciones una vez que se han descontando los impuestos.

---

<sup>185</sup> González Liebmann (1991, p. 294).

<sup>186</sup> La legislación comunitaria sobre la aplicación de las letras a) y c) del artículo 92 del Tratado CE es la siguiente: DO C31 de 3 de febrero de 1979, DO C212 de 12 de agosto de 1988, DO C364 de 20 de diciembre de 1994.

<sup>187</sup> *Vid.* Mata Galán (1987a, pp. 95-101) y Mata Galán (1988, pp. 282-285), Director General de Incentivos del Ministerio de Economía y Hacienda; y González Liebmann (1991, p. 294-297).

b) Especificidad regional.

La propia naturaleza de la ayuda regional exige que esta ayuda sea concedida de modo selectivo. Muchas regiones de la Comunidad no necesitan ayudas, y las que precisan deberán percibirla en proporción a la gravedad de las disparidades regionales que padecen. Por tanto, los incentivos regionales deben ajustarse mediante la intensidad de las ayudas al nivel del problema que pretenden paliar. Para ello, el Estado miembro junto con la Comisión estudian la delimitación geográfica, así como los niveles de incentivación a aplicar en función de la problemática concreta. El método aplicado se basa en los siguientes principios<sup>188</sup>: en la delimitación de las regiones se toman como base las unidades geográficas de nivel III NUTS<sup>189</sup> o nivel provincia; la situación socioeconómica se valora utilizando el PIB per cápita medido en niveles de poder adquisitivo (SPA)<sup>190</sup> y el nivel de desempleo estructural. Estos indicadores se comparan con la media comunitaria, siendo los umbrales básicos el 85 por 100 para el PIB y el 110 para el paro. En función de su alejamiento de los niveles medios comunitarios se aprobarán los topes máximos de ayuda. En cualquier caso, el techo máximo establecido por la Comisión es de un 75 por 100 de SNE de la inversión inicial.

---

<sup>188</sup> DOCE C212 de 12 agosto de 1988.

<sup>189</sup> La nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS) proporciona un marco de referencia uniforme para las estadísticas regionales. Esta nomenclatura establece varios niveles de clasificación regional:

- NUTS I, 64 regiones de la CE (en el caso español serían agrupaciones de Comunidades Autónomas).
- NUTS II, 167 regiones administrativas básicas (Comunidades Autónomas españolas).
- NUTS III, 824 subdivisiones de las regiones de nivel II (provincias españolas).

<sup>190</sup> Esta medida se basa en la comparación de los precios de los Estados miembros para la misma muestra de producción y servicios.

c) Vigilancia.

La implantación de un sistema de incentivos requiere previamente la aceptación por parte de la Comisión, una vez comprobados todos los requisitos anteriores. Aceptado el régimen de incentivos regionales por la Comisión, sólo se exige notificación previa caso por caso en los sectores sensibles (fibras sintéticas, construcción naval, automóviles), o los que se refieren a la Política Agrícola Común, Política Pesquera Común o sector carbón y acero; y en los casos de acumulación de ayudas si la subvención es superior al 25 por 100 SNE de la inversión.

Por último, hay que indicar la existencia de un umbral llamado *de minimis* para las ayudas con un importe no elevado (inferior a 50.000 ecus), por debajo del cual la Comisión no tiene que pronunciarse sobre su validez, debido a que estas ayudas por su baja cuantía no amenazan la competencia e intercambios entre los Estados miembros.

Teniendo en cuenta el marco de referencia de política regional establecido por la Comunidad, en España se aprobó la *Ley 50/1985 de Incentivos Regionales* de 27 de diciembre (LIR) para la corrección de desequilibrios económicos interregionales, si bien su Reglamento no fue aprobado hasta 1987 (Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre)<sup>191</sup>.

El artículo 1 de la Ley 50/1985 define los incentivos regionales como “ayudas financieras concedidas por el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones”. Por tanto, el objetivo de la política de incentivos regionales, como política de desarrollo económico, es fomentar la actividad económica en las zonas geográficas menos

---

<sup>191</sup> La Revista de Estudios Regionales dedicó un número extraordinario de 1987, concretamente el número 19 de septiembre-octubre, a Incentivos económicos regionales en España y en la Comunidad Económica Europea.

favorecidas y en las que atraviesan especiales dificultades económicas, a fin de reducir las diferencias territoriales del nivel de vida. De este modo, se pretende alcanzar los objetivos de distribución de la renta más equitativa y solidaria entre las diversas partes del territorio español, recogidos respectivamente en los artículos 40.1 y 138.1 de la Constitución.

La LIR supuso la reforma del anterior sistema de incentivos anterior, que se basaba en la Ley de industrias de interés preferente de 1963<sup>192</sup>. La reforma se planteó con una triple finalidad<sup>193</sup>:

- a) En primer lugar, simplificar y racionalizar el sistema de incentivación regional existente, con múltiples instrumentos (polos de desarrollo, GAEI) y figuras (ZUR, zonas y polígonos de preferente localización industrial, etc.) que dificultaban la consecución de los fines con los que fueron creados. Para ello, se sustituyeron todas las figuras de incentivación existentes por una sola, previendo la coordinación con los sistemas de ayuda de carácter sectorial o general, a través del Consejo Rector de Incentivos Regionales, órgano interministerial.
- b) Dada la integración de España en la CEE, el sistema de incentivos regionales se ajustó a los criterios de la Comisión Europea sobre regímenes de ayudas con finalidad regional (transparencia, especificidad, vigilancia).
- c) Por último, se pretendió considerar de forma explícita los cambios institucionales derivados de la configuración territorial del Estado en Comunidades Autónomas.

Para la determinación de las zonas a incentivar el territorio nacional se divide en zonas tipo I, tipo II, tipo III y tipo IV, de acuerdo con su nivel de desarrollo (renta per cápita y tasa de paro relativo). Esta clasificación, aprobada por la Comisión Europea, establece el nivel máximo de incentivos regionales

---

<sup>192</sup> Sáenz de Buruaga (1990, pp. 474-477) ha explicado el largo proceso de cinco años que precedió a la aprobación de la Ley 50/1985.

acumulados por proyecto (en porcentaje sobre la inversión aprobada), sea cual sea el organismo que los conceda, según detallamos a continuación<sup>194</sup>:

- Zonas de tipo I, 50 por 100.
- Zonas de tipo II, 40 por 100.
- Zonas de tipo III , 30 por 100.
- Zonas de tipo IV en las que sean de aplicación los incentivos regionales, 20 por 100.

Es decir, el empresario puede simultanear las subvenciones concedidas en el marco de los incentivos regionales con otras ayudas, ya sean estatales, autonómicas o locales, siempre sin superar los límites recogidos más arriba<sup>195</sup>.

Con el fin de que la política regional sea selectiva y respete el principio de discriminación, las zonas beneficiarias de los incentivos deben ser solo las de menor nivel de desarrollo económico del Estado y, además, el techo máximo de incentivos debe estar adaptado a la problemática de la zona en cuestión. Así, la delimitación territorial de las zonas promocionables y el establecimiento de la cuantía de los incentivos se establecen por un Real Decreto específico para cada Comunidad Autónoma o área geográfica<sup>196</sup>, previa autorización de la Comisión Europea.

Tres clases de zonas existen en España:

- a) Las zonas de promoción económica (ZPE).

Las ZPE son las zonas de menor nivel de desarrollo medido en términos de renta y desempleo. Estas zonas solo pueden crearse en las zonas de tipo I, tipo II y tipo III, y se benefician de los incentivos

---

<sup>193</sup> Mata Galán (1987b, pp. 37-44).

<sup>194</sup> Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre, artículo 14.1.

<sup>195</sup> Como excepción, se recoge en el artículo 16 del Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre la posibilidad de no incluir algunas ayudas financieras del cómputo para la determinación de los topes máximos. Esta decisión corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda por motivos de interés especial, de acuerdo con las prioridades de la política económica general, y nunca por razones de política regional.

<sup>196</sup> Propuesta del Consejo Rector al Gobierno a través del Ministro de Economía y Hacienda.

regionales hasta el techo máximo que para cada tipo se establece en los Reales Decretos de delimitación. En cualquier caso, están incluidas en alguno de los tres primeros tipos las Comunidades Autónomas y provincias con una renta per cápita inferior a la media nacional. Dentro de las zonas de promoción económica pueden establecerse unas áreas prioritarias en función de otros indicadores (población, disponibilidad de suelo industrial, dotación de equipamiento, etc.) con posibilidad de obtener los techos máximos de los incentivos. Estas áreas prioritarias no pueden superar un tercio del territorio o dos tercios de la población de la zona de promoción económica a la que pertenecen. De este modo, se pretende promover núcleos de desarrollo (dentro de la zona promocionable) en los que existan posibilidades objetivas de creación de empresas y puedan actuar como motor económico del entorno geográfico.

b) Zonas industrializadas en declive (ZID).

Las ZID son aquellas zonas afectadas gravemente por procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria de la zona correspondiente. Su declaración como zona industrializada en declive tiene una duración de dieciocho meses, prorrogables por otros treinta<sup>197</sup>, siendo los tipos máximos de subvención los más altos aceptados por la Comisión, ya que el objetivo en estas áreas es una actuación de choque para paliar las consecuencias negativas del ajuste industrial en un plazo reducido de tiempo.

c) Las zonas especiales (ZE).

Las ZE son zonas implantadas en regiones con problemas especiales como despoblación, en las que el Gobierno considera oportuno aplicar el sistema de incentivos regionales.

El cuadro 5.5 recoge la delimitación de zonas promocionables del territorio español, el tipo y topes máximos, así como la normativa correspondiente a cada zona.

CUADRO 5.5  
ZONAS DE APLICACIÓN DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

ZONA	CLASE	TIPO	%	NORMATIVA	TERRITORIO
Andalucía	ZPE	I	50	R.D. 652/88	Todo
Asturias	ZPE	II	40	R.D. 487/88, 528/92 y 2485/96	Parte
	ZPE	III	30	R.D. 487/88	Parte
	ZID	II	45	R.D. 404/88, 1423/89 y 1534/90	Parte
Aragón	ZPE	I	50	R.D. 491/88, 2486/96	Solo Teruel
	ZPE	III	30	R.D. 491/88, 2486/96	Parte
	ZE	IV	20	R.D. 491/88	Parte de Huesca
Canarias	ZPE	I	50	R.D. 569/88	Todo
Cantabria	ZID	II	45	R.D. 483/88, 1424/89 y 1535/90	Parte
	ZPE	III	30	R.D. 490/88, 529/92 y 2488/96	El resto
Castilla-La Mancha	ZPE	II	40	R.D. 489/88	Guadalajara
	ZPE	I	50	R.D. 489/88	El resto
Castilla-León	ZPE	I	50	R.D. 570/88, 2487/96	Avila, León, Soria, Salamanca, Zamora
	ZPE	II	40	R.D. 570/88, 2487/96	El resto
Ceuta	ZPE	I	50	R.D. 1130/88	Todo
Comunidad Valenciana	ZPE	III	30	R.D. 883/89, 126/90, 789/91, 852/92 y 2489/96	Toda excepto parte de la zona costera
Extremadura	ZID	I	75	R.D. 1388/88, 592/90	Fregenal y Jerez de los Caballeros
	ZPE	I	50	R.D. 1389/88, 1397/92	El resto
Galicia	ZID	I	75	R.D. 21/88, 882/89 y 902/90	Parte
	ZPE	I	50	R.D. 568/88, 530/92	El resto
Melilla	ZPE	I	50	R.D. 1129/88	Todo
Murcia	ZPE	I	50	R.D. 488/88 y 303/93	Todo
País Vasco	ZID	III	30	R.D. 571/88, 1477/89 y 1533/90	Cuenca Nervión
	ZID	IV	20	R.D. 571/88, 1477/89 y 1533/90	San Sebastián y comarca Bajo Deba

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

<sup>197</sup> Por el Real Decreto 897/1991 de 14 de junio la prórroga fue ampliada de dieciocho a treinta meses debido a las graves consecuencias económicas y sociales que para la promoción de inversiones productivas puede tener la extinción de las zonas industrializadas en declive.



El plazo de vigencia de las zonas promocionables, a efectos de poder disfrutar de los incentivos regionales, se inicia con la entrada en vigor del correspondiente Real Decreto de delimitación de la zona, y terminará cuando el Gobierno lo determine, en función de los resultados obtenidos. En cualquier caso, el periodo máximo de vigencia es hasta el 31 de diciembre de 1999<sup>198</sup>.

Frente a la GAEI, donde cualquier actividad empresarial tenía acceso a los beneficios, en el nuevo sistema de incentivos los proyectos que opten a los beneficios deben estar comprendidos en los sectores productivos promocionables. Estos sectores se recogen en el Real Decreto de delimitación de la zona respectiva, y en su determinación se tienen en cuenta los objetivos fijados en cada zona promocionable, así como las directrices sectoriales de la UE, especialmente en los sectores sensibles (acero y siderurgia, construcción naval, automoción y fibras sintéticas) y en las industrias agroalimentarias y transformadoras de la pesca y las maderas.

Aunque el artículo 11 del Real Decreto 1535/1987 del Reglamento de Incentivos Regionales recogía diferentes tipos de beneficios<sup>199</sup>, el único tipo que se ha llevado a la práctica ha sido la subvención a fondo perdido sobre la inversión aprobada. Esta política ha aportado mayor transparencia al sistema actual frente a los anteriores, como la GAEI, donde se concedían un conjunto de ayudas de diferente naturaleza dificultando el control de la acumulación de ayudas<sup>200</sup>. De

---

<sup>198</sup> Real Decreto 78/1997 de 24 de enero.

<sup>199</sup> Concretamente se refería a los siguientes:

- 1º Subvención a fondo perdido sobre la inversión aprobada.
- 2º Subvención de intereses sobre préstamos que el solicitante obtenga de las entidades financieras.
- 3º Subvención para amortización de los préstamos a que se hace referencia en el apartado anterior.
- 4º Cualquier combinación de las subvenciones anteriores.
- 5º Bonificación de hasta el 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes de la Seguridad Social correspondiente a los puestos de trabajo aprobados y creados en el proyecto durante un periodo máximo de dos años.

<sup>200</sup> Como se analizó en el capítulo anterior, en las GAEI un proyecto podía acceder a seis tipos distintos de incentivos de los que solo uno correspondía a subvenciones, el resto eran reducciones

este modo, se cumple la exigencia comunitaria de posibilitar la medición del impacto de los incentivos regionales sobre la competencia. Pero además, supone una simplificación para el empresario que al disponer de un mayor conocimiento sobre la ayuda pública, puede planificar más fácilmente su actividad.

En la administración de los incentivos regionales participan: el Consejo Rector (adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda)<sup>201</sup>, las Comunidades Autónomas afectadas, y la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales hasta 1996 y, desde ese año tras la reestructuración de los Departamentos ministeriales, la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

El Consejo Rector se ocupa de la coordinación de los incentivos regionales con los restantes sistemas de ayudas de carácter sectorial o general, y de la programación y promoción de las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales<sup>202</sup>.

La actuación de las Comunidades Autónomas consiste en colaborar con el Consejo Rector (en la elaboración de propuestas de delimitación de zonas prioritarias, sectores promocionables, y en informar de las ayudas financieras públicas que se concedan en su territorio); gestionar y tramitar los expedientes de solicitud; informar a la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria de la ejecución de los proyectos conforme a las condiciones establecidas; y realizar un seguimiento de los expedientes solicitando, cuando proceda, a dicha Dirección General que inicie el procedimiento de

---

fiscales, expropiación forzosa de terrenos, preferencia en la obtención de crédito oficial, financiación en la adquisición de terrenos, y libertad de amortización.

<sup>201</sup> De acuerdo al Real Decreto 78/1997 de 24 de enero, la anterior composición puede consultarse en el artículo 18 del Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre, el Consejo Rector está presidido por el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos e integrado por representantes con la categoría de Director General de diversos ministerios (Economía y Hacienda, Fomento, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente).

<sup>202</sup> Concretamente, propuesta de zonas y sectores promocionables, concesión de ayudas a los proyectos de acuerdo con los criterios de corrección de desequilibrios establecidos en cada caso, y dotación presupuestaria para atender las necesidades de fondos que se deriven a los incentivos regionales.

incumplimiento. A tal efecto, en las Comunidades Autónomas declaradas zonas promocionables existen unas Oficinas Gestoras. Si bien, las Comunidades Autónomas tienen en el nuevo sistema de incentivos una mayor participación que en el inmediatamente anterior, su papel es bastante reducido y, de hecho, se ha visto limitado con el Real Decreto 302/1993 de 26 de febrero, dado el carácter estatal del sistema de incentivos<sup>203</sup>.

Por último, la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria es responsable de la inspección y vigilancia de la adecuada aplicación de los incentivos regionales. Esto es una importante novedad del sistema, ya que, el proceso no termina en la concesión de la ayuda sino que existe una fase posterior para comprobar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos. Si se detecta alguna anomalía se encarga la instrucción del procedimiento sancionador correspondiente. En caso de resolución favorable para la Administración, los responsables del proyecto deberán reintegrar (parcial o totalmente) las subvenciones recibidas más intereses de demora. Además, podrán ser sancionados con multa pecuniaria y pérdida durante cinco años de la opción al disfrute de subvenciones públicas y de celebrar contratos con el Estado.

El procedimiento para acceder a las ayudas regionales se inicia con la solicitud<sup>204</sup> que las empresas interesadas presentan en la Oficina gestora de la Comunidad Autónoma correspondiente. Ésta debe verificar que la solicitud está debidamente cumplimentada y, en caso de no ser así, el solicitante deberá subsanar los errores en un plazo no superior a diez días. Una vez toda la información completa, se remite a la Dirección General de Análisis y

---

<sup>203</sup> Esta apreciación no coincide con la realizada por responsables del Ministerio de Economía y Hacienda como: Álvarez Arza (1990, p. 49), Directora General de Incentivos Regionales en ese momento, o posteriormente, Ledesma Sánchez (1996, p. 53) de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

<sup>204</sup> Según la Orden de 23 de mayo de 1994 sobre normas complementarias para la tramitación y gestión de los incentivos regionales previstos en la Ley 50/1985 de 27 de diciembre, la solicitud debe estar constituida por instancia con un resumen de datos básicos del proyecto dirigida al Ministro de Economía y Hacienda, documentación acreditativa de las circunstancias personales del solicitante, memoria del proyecto de inversión y justificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Programación Presupuestaria, acompañada de un informe con todos los datos de interés para la resolución del expediente<sup>205</sup>. La Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria examina el expediente (pudiendo solicitar datos complementarios al solicitante) y remite copias de la instancia que incluye resumen de datos básicos del proyecto a todos los miembros del Consejo Rector, organismo que debe realizar la propuesta de concesión de incentivos regionales<sup>206</sup>. Finalmente, sobre la base de esta propuesta el Ministro de Economía y Hacienda decidirá sobre la concesión de la subvención, o en su caso la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para proyectos con una inversión superior a mil millones de pesetas<sup>207</sup>.

La financiación de los incentivos regionales, concedidos al amparo de la LIR, procede de los Presupuestos Generales del Estado y de los Fondos comunitarios (básicamente del FEDER). La UE exige que la política de incentivos regionales esté integrada como un Programa Operativo (PO de Incentivos Regionales en Inversiones Productivas) en los Planes de Desarrollo Regional que cada Estado miembro presenta para acceder a la financiación comunitaria a través de los MCA.

### 3.2.2. La Zona de Promoción Económica de Andalucía

Como se ha indicado en la sección anterior, sobre la base de la situación económica y social de Andalucía, la Comisión Europea calificó a la región como zona tipo I. A fin de aplicar la legislación vigente en cuanto a sistema de incentivos, el Real Decreto 652/1988 de 24 de junio<sup>208</sup> delimitaba la Zona de Promoción Económica (ZPE) de Andalucía, que abarca todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Esto significa, que a lo largo de todo el territorio andaluz

---

<sup>205</sup> Como son: adecuación del proyecto a los objetivos establecidos en la zona, viabilidad económica y financiera, concurrencia de otras ayudas solicitadas o concedidas al mismo proyecto.

<sup>206</sup> Esta propuesta puede ser realizada por el propio Consejo Rector, o por delegación en grupos de trabajo constituidos en su seno. En esos grupos existirá representación de las Comunidades Autónomas afectadas.

<sup>207</sup> Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre, artículo 27.

un proyecto empresarial podrá acceder a un nivel máximo de subvenciones acumuladas (con independencia de cual sea su procedencia) del 50 por 100 del total de la inversión.

El plazo de vigencia de la ZPE de Andalucía se inició el día siguiente de la publicación del Real Decreto de su delimitación, esto es el 29 de junio de 1988, y finalizará cuando lo determine el Gobierno Central (artículo 5 del Real Decreto 652/1988 de 24 de junio). Con la entrada en vigor de la ZPE de Andalucía se ponía fin al instrumento de desarrollo regional precedente, la GAEIA.

Según el Real Decreto 652/1988, con la aplicación de la LIR en Andalucía se pretendía:

- 1º La corrección de los desequilibrios económicos y sociales de Andalucía en términos de renta y paro.
- 2º Una mayor integración de los sectores productivos y, especialmente, de aquellos que incidan positivamente en la balanza exterior de bienes y servicios.
- 3º El impulso del potencial de desarrollo endógeno de la región, con apoyo especial a las pequeñas y medianas empresas.
- 4º El desarrollo adecuado de la estructura empresarial de forma compatible con el respeto al medio ambiente y con la política de fomento de la actividad económica.

Para acceder a las subvenciones a fondo perdido de la ZPE, las empresas tienen que realizar proyectos de inversión de creación de nuevos establecimientos, de ampliación o modernización en uno de los siguientes sectores productivos<sup>209</sup>:

---

<sup>208</sup> BOE número 154 de 28 de junio de 1988.

<sup>209</sup> Real Decreto 652/1988 de 24 de junio, artículo 8. Además de los tipos anteriores, también pueden acceder a los incentivos los proyectos de traslado que reúnan una serie de requisitos (artículo 8.2 del mismo Real Decreto) y, previo informe de la Comunidad Autónoma al Consejo Rector, aquellos proyectos que contribuyan de forma significativa al logro de los objetivos de la ZPE de Andalucía (artículo 7.2 del mismo Real Decreto).

- 1º Industrias extractivas y transformadoras, especialmente las que apliquen tecnología avanzada.
- 2º Industrias agroalimentarias, de acuicultura y de transformación y conserva de productos pesqueros, respetando los criterios comunitarios y la normativa del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- 3º Servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales.
- 4º Construcción de establecimientos hoteleros y campamentos turísticos, ofertas hoteleras complementarias, modernización de la oferta hotelera y desarrollo de ofertas turísticas especializadas de especial relevancia.

El sector primario ha sido excluido debido a la existencia de una política agrícola común y de zonas de montaña en la UE. La exclusión del resto de servicios se justifica por su naturaleza esencialmente inducida. Con esta delimitación de sectores se pretende una selección más restringida que la existente en instrumentos anteriores, que permita la coordinación con los proyectos sectoriales u horizontales a través del establecimiento de prioridades de acuerdo con las políticas económicas estatales y autonómicas<sup>210</sup>.

Los requisitos que deben reunir los proyectos para acceder a las subvenciones de la ZPE de Andalucía son los siguientes: una inversión significativa en activos fijos, nivel suficiente de autofinanciación (entre el 25 y el 30 por 100), creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo, viabilidad técnica, económica y financiera, y presentar la solicitud antes del comienzo de la realización de la inversión para la que se solicitan los incentivos regionales.

Como ya se ha indicado en la sección anterior, el nuevo sistema de incentivos sin perder el carácter estatal, se ha adaptado a la nueva organización del Estado en Comunidades Autónomas, de forma que, las Comunidades Autónomas asumen algunas funciones en la gestión del instrumento. Concretamente, en el caso de la Comunidad Autónoma andaluza los organismos designados por la Junta

de Andalucía son: el IFA<sup>211</sup> y la Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica (Consejería de Trabajo e Industria)<sup>212</sup>.

En definitiva, bajo el marco de la LIR, la ZPE se constituye en un nuevo instrumento de política regional con el que se pretende fomentar el desarrollo económico de Andalucía, aumentando la eficiencia y competitividad de las empresas andaluzas. *A priori*, serían aspectos positivos de la LIR la mayor simplicidad, y transparencia, así como la discriminación territorial, de forma que, Andalucía puede acceder a los mayores niveles de incentivos al tener menor nivel de desarrollo, y dentro de la región se han delimitado zonas prioritarias<sup>213</sup>. En el caso concreto de la ZPE de Andalucía, destacaríamos como positivo el haber fijado entre sus objetivos el deseo de impulsar el potencial de desarrollo endógeno de la región, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas que favorecen el desarrollo económico de las áreas más deprimidas dentro de la región, y la articulación de su economía. El principal aspecto negativo sería la menor importancia concedida a la creación de empleo frente a la inversión a realizar, como criterio para la obtención de subvenciones, teniendo en cuenta que Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor tasa de desempleo de toda España. Así, los requisitos en cuanto a empleo que debe reunir un proyecto para acceder a los incentivos aparecen definidos de forma vaga en el artículo 8.1 del Real Decreto de delimitación de la ZPE, de modo que, en los proyectos de nuevo establecimiento y ampliación se deben crear nuevos puestos de trabajo (no indica cuántos), y en los de modernización mantener los empleos existentes.

---

<sup>210</sup> Álvarez Arza (1990, p. 51).

<sup>211</sup> Es el organismo encargado de elaborar un informe de viabilidad técnica, económica y financiera para cada uno de los proyectos de inversión solicitantes de incentivos regionales. Asimismo, participa en el Grupo de Trabajo Delegado del Consejo rector de la Administración Central, encargado de la resolución de las concesiones de subvenciones.

<sup>212</sup> Actúa como intermediario entre la Administración Central y el empresario: recibe y tramita la solicitud de incentivos, comunica el resultado de la valoración de los proyectos y cada seis meses debe facilitar un informe sobre la evolución de los incentivos regionales en Andalucía al Consejo Rector.

<sup>213</sup> *Vid.* anexo del Real Decreto 652/1988 de 24 de junio.

### 3.3. *La política regional de la Junta de Andalucía*

#### 3.3.1. Planificación y estrategias de desarrollo económico

Con la nueva configuración del Estado en Autonomías, los Gobiernos Autonómicos pueden diseñar y aplicar sus respectivas políticas de desarrollo regional en función de las competencias transferidas desde el Gobierno Central. Estas políticas solo pueden llevarse a cabo por el lado de la oferta, con medidas de regulación e incentivación de sectores productivos, dotación de infraestructuras y ordenación del territorio, mientras que las políticas de demanda (de rentas, fiscal y monetaria) son competencia casi exclusiva del Estado<sup>214</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado en 1981, en el artículo 18.1.1º se refiere expresamente a la planificación como medio de fomentar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma. Así, desde el principio, la Junta de Andalucía concedió un papel destacado a la planificación como instrumento de política económica para construir “una Andalucía próspera, moderna y solidaria”<sup>215</sup>. Debido a la escasa eficacia de los anteriores instrumentos de desarrollo regional, y al bajo crecimiento económico de España a principios de los ochenta, el progreso económico andaluz no podía basarse solo en la actuación redistributiva del Gobierno Central, por tanto, el Gobierno Andaluz debía realizar su propia política económica.

Además, existían otros dos condicionantes que justifican la planificación como instrumento de desarrollo regional de la Junta de Andalucía. En primer lugar, el artículo 8 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial obliga a todas las Comunidades Autónomas que obtengan más del 8 por 100 del citado Fondo a elaborar un programa de desarrollo regional. En segundo lugar, la necesidad de ajustarse a la normativa de política regional comunitaria, ya que,

---

<sup>214</sup>Constitución Española de 1978, artículos 148 y 149 donde se recogen, respectivamente, las competencias de las Comunidades Autónomas y las exclusivas del Estado.

<sup>215</sup> Escudero Rodríguez (1983, pp. 59-60), Presidente de la Junta de Andalucía. Estas palabras se recogen en el discurso pronunciado en la constitución de la Comisión de Planificación de Andalucía, antes de la aprobación del Plan Económico de Andalucía 1984-1986.



como se recordará, el acceso por parte de un Estado miembro a los Fondos Estructurales requiere la presentación de un Plan de Desarrollo Regional, donde se recojan todos los proyectos que se desean emprender.

Por todo ello, la planificación es el instrumento utilizado por la Junta de Andalucía para alcanzar el desarrollo económico de la región, planificación que debe ser interpretada no como la intención de intervenir en la economía por parte del Gobierno Andaluz, sino como el propósito de coordinar y racionalizar todas las actuaciones económicas y sectoriales de las administraciones públicas al objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, así como informar y reducir incertidumbres entre los distintos agentes sociales.

Como se ha analizado en una sección anterior, en el contexto actual es necesaria la coordinación de la política regional de los diferentes ámbitos de actuación: comunitario, estatal, autonómico y local. Además de esta coordinación, que busca la compatibilidad de las diferentes acciones, la planificación de la Comunidad Autónoma andaluza está restringida por las competencias y políticas del Gobierno Central que, a su vez, deben encuadrarse en el marco de las políticas de la UE. En definitiva, la planificación autonómica está subordinada a las directrices de la política regional comunitaria, no por ello los planes de desarrollo de la Junta de Andalucía son secundarios. Por el contrario, tienen una gran importancia estratégica dentro del esquema de la actual política regional, ya que son el primer paso obligado para acceder al resto de instrumentos regionales (comunitarios, centrales, y autonómicos). Esto significa que en la propia región se diseñan y deciden (Gobierno y Parlamento Andaluz, respectivamente) las acciones concretas a seguir para contribuir a su desarrollo económico. Posteriormente, si esas acciones son respaldadas por las Administraciones Central y Comunitaria recibirán su cofinanciación.

A continuación, analizaremos la concepción de las estrategias de desarrollo de los sucesivos planes de desarrollo regional autonómicos.

### A. *El Plan Económico de Andalucía 1984-1986*

En la etapa preautonómica se confeccionó el Plan de Urgencia para Andalucía 1980-1982, que solo tuvo carácter de estudio, ya que, al no estar transferidas las competencias de la Comunidad Autónoma no llegó a aplicarse. En 1982, el primer Gobierno Autónomo elaboró el Plan Económico de Inversiones (PEI), aprobado a principios de 1983, con la previsión de que a lo largo de ese mismo año estuviera comprometida la totalidad de su inversión. El PEI representaba una inversión total de 8.850 millones de pesetas en concepto de infraestructura y de promoción económica, que fue destinada a las comarcas menos desarrolladas de Andalucía<sup>216</sup>.

Sería en 1984 cuando se aprobara el primer plan de desarrollo regional autonómico: el Plan Económico de Andalucía 1984-1986<sup>217</sup> (PEA 84-86). Este Plan tuvo una duración de tres años, y pretendía hacer frente a los graves problemas económicos de Andalucía desde un marco global y coherente de actuaciones de política económica, dentro del contexto nacional<sup>218</sup>. Planteaba tres objetivos finales<sup>219</sup>: reducción del paro y elevación de la tasa de actividad, desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de Andalucía, diversificando su estructura productiva, y consecución de una distribución más justa de la renta y riqueza de Andalucía.

La elaboración del PEA 84-86 coincidió con un contexto teórico muy particular. Desde la crisis económica internacional de los setenta y debido a la cada vez mayor globalización de las economías regionales, cambian los objetivos

---

<sup>216</sup> Como señalaba Narbona Ruiz (1986, p. 88), Viceconsejera de Economía de la Junta de Andalucía desde 1982 hasta 1985, la inversión total del PEI (8.850 millones de pesetas) fue financiada mediante emisión de títulos por importe de 6.750 millones de pesetas, y mediante la firma de un préstamo con el Banco Europeo de Inversiones de 2.100 millones de pesetas, así como el convenio con las Cajas de Ahorro andaluzas para calificar obligaciones privadas hasta un total de 1.650 millones de pesetas como títulos computables en los coeficientes de inversión obligatoria.

<sup>217</sup> Ley 7/1984 aprobada por el Parlamento Andaluz el 13 de junio de 1984, y publicada en el BOJA número 60 de 19 de junio de 1984.

<sup>218</sup> Rodríguez López (1984, p. 15) que en ese momento era el Consejero de Economía e Industria del Gobierno Autónomo Andaluz.

<sup>219</sup> Ley autonómica 7/1984 de 13 de junio, artículo 2.

de la política regional y, a partir de entonces, se concede prioridad al aumento del crecimiento económico como vía para reducir las disparidades. Pese a ello, la literatura de desarrollo regional no aportaba modelos que sirvieran como soporte de las actuaciones a emprender. Por el contrario, los trabajos sobre crecimiento industrial y el enfoque del “desarrollo endógeno” no contaban con un cuerpo de doctrina bien definido y unificado<sup>220</sup>, transmitiendo una gran confusión en la política económica regional.

En este marco, el PEA 84-86 confiaba en el potencial endógeno de Andalucía, entendiendo como tal una estrategia de desarrollo que buscaba un uso más intenso de los recursos productivos disponibles en la región, incluyendo los financieros. Y, sobre la base de los modelos de comercio internacional más convencionales, como los de Ohlin (1933) o Samuelson (1948), el crecimiento regional se obtendría con una política sectorial que prestara mayor atención a aquellas producciones en las que Andalucía, en función de sus recursos productivos, tenía claras ventajas comparativas: agricultura, industrias de transformación agraria, turismo y pesca.

Este planteamiento, además de como una intención de aprovechar las ventajas comparativas de Andalucía, puede justificarse por la dificultad de atraer inversiones de otras Comunidades Autónomas debido al contexto de crisis económica, y por la conveniencia de incorporar el mayor número de iniciativas de los distintos ámbitos andaluces a los objetivos del Plan<sup>221</sup>. Asimismo, destaca la falta de referencias al contexto exterior del PEA 84-86, quizás por una equivocada interpretación del concepto de desarrollo del potencial endógeno, máxime teniendo en cuenta la inminente integración de España en la CEE con las consiguientes repercusiones económicas y sociales para Andalucía. Es a lo que Ferraro García (1995, p. 108) se refería como “cierto ensimismamiento sobre la realidad andaluza del PEA”.

---

<sup>220</sup> Cuadrado Roura (1988, pp. 80-81).

<sup>221</sup> Rodero Franganillo (1984, p. 121).

Otra estrategia planteada en el PEA era la vertebración social y territorial de la región buscando un desarrollo integrado de todo el conjunto del territorio y de la población, frente al desarrollo polarizado de etapas anteriores, justificado por la situación de Andalucía al inicio de la etapa autonómica<sup>222</sup>.

### *B. El Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*

El Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (PADE 87-90)<sup>223</sup> establecía como objetivos finales: creación de empleo, incremento de la renta y mayor integración del sistema productivo, y mejora de la calidad de vida con una distribución social y territorial más equitativa. Al igual que el Plan anterior, planteaba un desarrollo más equilibrado desde el punto de vista sectorial y territorial, con el que se buscaba el desarrollo de todo el conjunto del territorio y de la población, frente al desarrollo polarizado que presentaba la región.

Rectificando errores del PEA 84-86, el PADE 87-90 al presentar su estrategia de desarrollo económico<sup>224</sup>, planteaba abiertamente que la nueva realidad de Andalucía estaba determinada por la pérdida de ventajas comparativas en relación a los países emergentes del Tercer Mundo y por una posición desventajosa con respecto al progreso técnico. Estas circunstancias, junto con la crisis financiera de las Administraciones Públicas, justificaba la pérdida de peso relativo de las acciones tradicionales de política regional, consistentes en incentivar la localización de empresas en zonas deprimidas, y, por tanto, “la importancia creciente de estrategias de desarrollo regional basadas en los recursos propios de la región, es decir, en la mejor utilización del potencial endógeno”. Pero a diferencia del Plan anterior, el potencial endógeno, además de comprender

---

<sup>222</sup> Según ponía de manifiesto el trabajo de Ferraro y Basulto (1984), publicado por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, existían en esa fecha fuertes desequilibrios intrarregionales. En renta per cápita las disparidades eran del orden de 2,25 al 1 entre la comarca más rica y la más pobre de la región; y la actividad productiva se encontraba concentrada a lo largo del eje del Guadalquivir y en el litoral mediterráneo, coincidiendo con los grandes núcleos urbanos e industriales de la región (Sevilla, Cádiz y Huelva).

<sup>223</sup> Aprobado por la Resolución del Pleno de Andalucía en sesión celebrada los días 27 y 28 de octubre de 1987, BOJA número 95 de 13 de noviembre de 1987.

<sup>224</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988, pp. 105-111).

los recursos existentes en una región, la estructura urbana, el capital acumulado y las aptitudes naturales de la población, ahora debía entenderse, fundamentalmente, como la capacidad de adaptación de una sociedad y de los agentes económicos que operan en ella, a las exigencias del progreso técnico, a la difusión de la innovación, y a la evolución del mercado mundial. Y, con una clara adhesión a la teoría del distrito industrial o entorno innovador (*milieu innovateur*), se señalaba que la capacidad de adaptación de las regiones para participar en nuevas tecnologías e innovaciones y transformar su estructura productiva está determinada por las características del sector empresarial y por el entorno en que estas empresas se mueven.

Como se recordará de una sección anterior, la teoría del distrito industrial (Becattini, 1979; y Fuà y Zacchia, 1983) o del entorno innovador (grupo GREMI), presta una gran atención a los procesos de innovación e identifica una serie de elementos, considerados las fuentes del desarrollo económico. Tales son las economías de distrito que promueven el clima empresarial adecuado para la innovación, como el proceso educativo y formativo que se produce dentro del entorno; y las economías de proximidad y elementos sinérgicos que mejoran la capacidad de innovación debido a la interacción entre agentes privados o públicos con los centros de investigación. Paralelamente, en España algunos trabajos (ITUR, 1987; Vázquez Barquero, 1986; y referidos a Andalucía: Granados *et al.*, 1984; Parra Baño, 1985; Sánchez de la Morena, 1985; y Villanueva Rodríguez, 1985) en los que se analizaban casos de éxitos de desarrollo industrial en áreas no metropolitanas, tornaban la atención hacia la competitividad a nivel local como factor explicativo del desarrollo económico. Todos estos trabajos, junto con los de desarrollo local (Brusco, 1982; Ciciotti y Wettmann, 1981; Garofoli, 1981; Stöhr, 1981; y Johannisson y Spilling, 1983), coinciden en identificar los mismos elementos señalados por la teoría del entorno innovador, como responsables del éxito de las zonas analizadas.

Sin embargo, Andalucía, tal y como diagnosticaba el PADE 87-90, presentaba una serie de características, tanto en el sector empresarial como en el

entorno productivo, que obstaculizaban una estrategia de innovación. Por el lado del sector empresarial, “un amplio control exterior del sector industrial andaluz y su actitud pasiva, motivada por el minifundismo empresarial existente y las dificultades a que se enfrentan las iniciativas empresariales autóctonas, que inclinan a las empresas andaluzas a satisfacer demandas locales o subcontratas de empresas multirregionales”. Por el lado del entorno, se destacaba la escasa cualificación del capital humano, con la ausencia de empleos cualificados en actividades como márketing, e I+D; problemas relativos a la difusión de innovaciones; insuficiente disponibilidad de capital-riesgo; y falta de flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas.

El diagnóstico de la situación no dejaba lugar a dudas sobre el tipo de actuaciones a emprender. Es decir, Andalucía carecía o tenía graves deficiencias, precisamente, en aquellos elementos que según la teoría del entorno innovador y del desarrollo local son las fuentes del desarrollo económico, por tanto, las implicaciones de política regional para el Gobierno Andaluz eran evidentes. Así, las medidas propuestas en el PADE 87-90 para fomentar el desarrollo económico de Andalucía eran: mejorar la cualificación del capital humano, favorecer la difusión de innovaciones en el medio empresarial, aumentar la disponibilidad del capital riesgo, y favorecer la flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas.

### *C. El Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*

Finalizada la vigencia del PADE 87-90, el Parlamento Andaluz aprobó el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 (PADE 91-94). El nuevo Plan se planteaba explícitamente el contexto exterior de la economía andaluza, especialmente la liberalización del mercado europeo, sus ventajas y riesgos para la región andaluza<sup>225</sup>. Sin embargo, hacía abstracción del contexto de crisis económica en el que se ponía en práctica.

---

<sup>225</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, pp. 47-49).

El PADE 91-94 se proponía dos objetivos: crecimiento sostenible y equilibrado, y mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza.

Para lograr esos objetivos, la estrategia de desarrollo seguía siendo el desarrollo del potencial endógeno en los mismos términos del anterior Plan, prestando ahora una mayor atención al desarrollo local. El planteamiento del PADE 91-94 era que para alcanzar un crecimiento sostenible y equilibrado se debía insistir en criterios de eficiencia, es decir, registrar en la región tasas de crecimiento económico relativamente elevadas como primer requisito, y asegurar que esa expansión de la actividad se transformara en desarrollo de todo el territorio y población de la región. Así, “solo puede lograrse un crecimiento sostenible si éste se apoya en las potencialidades de la región, en una modernización competitiva de las empresas, y en el aprovechamiento de las oportunidades que surjan en el contexto comunitario”<sup>226</sup>. Aunque teniendo en cuenta la interpretación de crecimiento sostenible realizada en el PADE 91-94 en la misma línea de los modelos neoclásicos, hubiera sido más acertado utilizar en su lugar el término crecimiento económico estable (o estacionario)<sup>227</sup>.

Centrándonos en esta interpretación, el PADE 91-94 era sensible a los riesgos y oportunidades que para la economía regional puede representar el Mercado Único Europeo. Es decir, tal y como señalaba la teoría de las uniones aduaneras (Balassa, 1962), la integración de los mercados europeos puede tener efectos positivos y negativos para Andalucía. Efectos positivos serían el aumento de la competitividad, la difusión tecnológica y de conocimientos, y el aumento de la demanda potencial. Como efectos negativos destacan la desviación del comercio, y la salida de capital y mano de obra atraídos por regiones más avanzadas. Ante este planteamiento, la postura del Gobierno Andaluz era

---

<sup>226</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, p. 101).

<sup>227</sup> Como señalaba Allende Landa (1995, p. 271), el término “crecimiento sostenible” es incorrecto por un doble motivo: en primer lugar, es un término contradictorio, debido a que, nada físico puede crecer indefinidamente; y, en segundo lugar, suponiendo que el error procediera de utilizar crecimiento por desarrollo, la incorrección sería de tipo semántico, ya que, a pesar de que el concepto de desarrollo sostenible se presta a múltiples interpretaciones, dicho concepto se refiere a la relación entre economía y medio ambiente.

propiciar el medio o entorno necesario para el desarrollo de las actividades económicas en aspectos como<sup>228</sup>: infraestructuras, formación, incentivación de nuevas actividades, y apoyo a la innovación tecnológica y gerencial.

En definitiva, y aunque no se citaran, se seguían las recomendaciones de política económica sugeridas por los modelos de crecimiento regional analizados en una sección anterior, al objeto de que las empresas andaluzas alcanzasen ventajas competitivas con las que hacer frente a los efectos negativos de la integración (Krugman 1992). Así, los trabajos de Aschauer (1989) y Munnell (1990 y 1992) ponían de manifiesto el efecto positivo de la inversión en infraestructuras sobre el crecimiento económico. La mejora de la cualificación del capital humano era defendida por Lucas (1988) que identificaba el capital humano de una región como su motor de crecimiento. Romer (1986 y 1990) sostenía que la inversión en I+D y, por tanto, en capital humano que es el factor intensivo en el sector de investigación, favorece las mejoras tecnológicas y tiene efecto positivo sobre el crecimiento regional. En la misma línea, el modelo del ciclo del producto de Grossman y Helpman (1991a) mostraba que la cantidad inicial de recursos y la productividad de los recursos en las actividades de aprendizaje (imitación en las regiones menos avanzadas e innovación en las más avanzadas) determinan en gran medida la tasa de crecimiento económico, considerando que cuanto mayor sea la formación de los trabajadores mayor será su productividad en actividades de aprendizaje.

Simultáneamente, como ya indicábamos, se pretendía extender el desarrollo sectorial, espacial y socialmente (desarrollo equilibrado<sup>229</sup>), para ello el PADE 91-94 proponía las siguientes medidas<sup>230</sup>: orientar la ubicación de algunas actividades hacia las zonas de baja densidad industrial (en los casos en que

---

<sup>228</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, p. 102).

<sup>229</sup> Aunque el texto del PADE 91-94 recoge la expresión “crecimiento equilibrado”, la explicación que aporta el propio plan del concepto nada tiene que ver con la estrategia de crecimiento equilibrado de Rosenstein-Rodan (1943), por tanto, consideramos más correcto la utilización de “desarrollo equilibrado”.

<sup>230</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, p. 103).



técnicamente fuera posible); reducir las distancias temporales con provisión de infraestructuras, fundamentalmente de transporte; y apoyar las iniciativas dirigidas a poner en valor los recursos propios de cada zona. Esto significaba una clara apuesta por la estrategia de desarrollo local, que siguiendo las indicaciones de la UE, pretendía llevar a cabo programas operativos con un enfoque integral en ámbitos geográficos acotados, tanto de carácter netamente rural como urbanos, con problemas de desarrollo. De hecho, en 1990 la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía publicó el estudio *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Este estudio constataba que el crecimiento no había afectado de modo uniforme a todas las áreas andaluzas, y que se había producido un desarrollo desigual en el territorio que ha originado problemas no homogéneos, que requieren actuaciones específicas. Con tal fin, en dicho trabajo se realizaba un diagnóstico del sistema productivo andaluz desde la perspectiva territorial, clasificando la región en cuatro tipos de áreas diferentes (llamadas áreas del modelo desigual)<sup>231</sup>: marginales, estancadas, litorales, y aglomeraciones urbanas. A partir de esta clasificación se planteaban las estrategias de desarrollo local para cada una de esas áreas<sup>232</sup>. En función de la posición de cada área en el modelo de desarrollo desigual diagnosticado, se señalaban los contenidos esenciales de las políticas económicas, urbanísticas, y de dotación de servicios e infraestructuras que podrían facilitar la emergencia de procesos locales de desarrollo del potencial endógeno de dichas áreas.

#### D. *El Plan Económico para Andalucía: Horizonte 2000*

La prórroga en 1995 de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de 1994 y el proceso electoral celebrado, con la consiguiente remodelación del Gobierno Autonómico, ha motivado que hasta la fecha no se haya puesto en

---

<sup>231</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990, pp. 110-123). Como criterios de valoración se utilizaba: variables económicas (actividad, renta y empleo), y las formas de aglomeración del territorio (tendencia y distribución demográfica, usos del suelo, pautas del sistema de asentamientos y funciones urbanas).

<sup>232</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990, pp. 141-161).

práctica ningún plan después del PADE 91-94. Actualmente se encuentra en fase de aprobación el Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 (PEA 2000), con una duración prevista de cuatro años.

Sus objetivos son: la creación de empleo, impulsar la actividad productiva, mejora de la competitividad y mantenimiento del Estado de Bienestar<sup>233</sup>. Para ello, opta por un modelo de triple vía: desarrollo solidario, equilibrado, y sostenible.

El *desarrollo solidario* es un nuevo concepto introducido en el PEA 2000, y plantea que si bien el crecimiento económico es necesario para el progreso de las sociedades, no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr una mejora en la calidad de vida. En Andalucía, a pesar de las políticas sociales (educación, sanidad, medio ambiente, vivienda, protección social, cultura, etc.) llevadas a cabo en los diferentes planes de desarrollo regional autonómicos, se ponen de manifiesto en la actualidad dos realidades que generan situaciones de pobreza y desigualdad social: los niveles tan elevados de paro, y la existencia de colectivos sociales desfavorecidos. De ahí que el PEA 2000 contemple conjuntamente las actuaciones de fomento de empleo y formación profesional con las de protección social, como medidas de solidaridad que garanticen la cohesión social en un Estado de Bienestar.

El modelo de *desarrollo equilibrado* se concibe en el mismo sentido que en el Plan inmediatamente anterior: una articulación (antes integración) sectorial y territorial que sea capaz de contrarrestar la tendencia a la polarización de la población y de la actividad productiva en determinadas zonas del territorio (capitales y litoral). Para lo cuál, se retoman de nuevo los planteamientos teóricos que inspiraron la política regional de los setenta. Así, la política de ordenación del territorio descrita en el PEA 2000<sup>234</sup>, presta especial atención al sistema urbano de la región, por las economías de escala que ofrecen (Hermansen, 1977; y

---

<sup>233</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, p. 7-9).

<sup>234</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, p. 339-382).

Richardson, 1977), y por su papel en la difusión jerárquica de innovaciones (Richardson, 1977; y Hansen, 1993); y se destaca la importancia que la estrategia de ejes de desarrollo (Pottier, 1963) puede llegar a tener para Andalucía, donde confluyen los ejes de desarrollo atlántico y mediterráneo, “factores decisivos para su evolución económica, social y cultural”. Consiguientemente, y siguiendo el análisis del sistema productivo andaluz realizado en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, al que ya nos hemos referido, propone como medidas de actuación las siguientes:

- a) En las aglomeraciones urbanas, en cuanto que son los principales centros económicos de la región sobre los que se organizan los mayores ejes de desarrollo inductores de la actividad de los territorios circundantes, se debe prestar especial atención a la contaminación medioambiental y a la dotación de infraestructuras de carácter urbano, hidráulicas y de equipamientos sociales básicos.
- b) En las áreas litorales, uno de los espacios de mayor potencialidad de desarrollo regional en el campo de la innovación tecnológica aplicada a “la nueva agricultura o acuicultura” y a sectores estratégicos como las energías renovables, la actuación debe centrarse en el abastecimiento y saneamiento de aguas.
- c) En las áreas estancadas del interior del Valle del Guadalquivir y el surco intrabético (ciudades medias), afectadas de problemas derivados de su alta dependencia del sector primario, se debe incrementar la dotación de infraestructuras de transporte y comunicaciones que relacionen esas ciudades con los principales ejes de desarrollo, lo que favorecerá la implantación de nuevas actividades y diversificación de su base productiva.

d) En las áreas marginales se presta una especial atención al desarrollo rural<sup>235</sup> para que, complementando la financiación comunitaria se promueva la diversificación productiva que reduzca la dependencia de la producción del sector primario, con un desarrollo integral de toda la zona que permita la explotación de otras actividades no agrarias (como turismo rural) y, en definitiva, contribuya a la elevación de la renta. El programa LEADER<sup>236</sup> es el instrumento de la UE que con una actuación microrregional pretende el desarrollo rural de las áreas más desfavorecidas<sup>237</sup>.

Por último, el concepto de *desarrollo sostenible* del PEA 2000 no guarda relación alguna con la propuesta en el Plan anterior. Se plantea el desarrollo sostenible en los términos en que debe interpretarse actualmente, así, de modo explícito se llama la atención sobre el respeto al medio ambiente y al patrimonio histórico cultural andaluz, y se propone compatibilizar las actividades productivas con el respeto al medio ambiente, es decir, con el no agotamiento y conservación de los recursos naturales, y con el respeto a la permanencia del patrimonio histórico cultural, “el signo más sólido de la identidad andaluza”. Simultáneamente, se intenta que la riqueza natural (el 17 por 100 de Andalucía es territorio protegido) y cultural se transforme en una ventaja comparativa de la economía andaluza, de forma que, la política medio ambiental no frene la inversión, la innovación y la competitividad del sistema, sino que las fomente<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> De hecho, en el PEA 2000 se contempla el desarrollo rural como una de las políticas específicas de ordenación y desarrollo territorial (Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, 1996, pp. 370-382).

<sup>236</sup> Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale. En castellano: Enlaces entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural.

<sup>237</sup> En Ulecia García (1996) se analiza la aplicación de los programas LEADER en España, con especial referencia a Andalucía, y en Barke y Newton (1995) se recoge un análisis comparativo de la inversión y empleos afectados por estos programas en la zona de la Alpujarra (Almería y Granada) y la Loma (Jaén).

<sup>238</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, p. 146-147).

En definitiva, el nuevo Plan en cuanto a fundamentos teóricos<sup>239</sup> supone una vuelta al pasado, en la que la piedra angular del desarrollo económico de la región es la política de ordenación territorial de la actividad productiva, que recuerda, en buena medida la política de vertebración del territorio del III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975<sup>240</sup>.

Junto a esta influencia, se observa la de los modelos de crecimiento regional más recientes que destacan el papel del capital tecnológico (Romer 1986 y 1990) en el diseño de la política de investigación científica propuesta en el PEA 2000<sup>241</sup>, pero se ha obviado las conclusiones de los trabajos de Lucas (1988, y 1993), que ponían de manifiesto que la acumulación de capital humano de la población en general es el principal motor del crecimiento económico, por encima de la acumulación de capital físico. Es decir, en la misma línea que Grossman y Helpman (1991a), Lucas no se refería solo a la mejora de la formación de una élite de investigadores, sino a todos los trabajadores de la economía. Sin embargo, el PEA 2000 recoge la intención de mejorar la cualificación de los recursos humanos del sector de investigación, y remite a la política de recursos humanos para fomentar la conexión del sistema formativo con el tejido productivo de la región<sup>242</sup>. La política de recursos humanos del PEA 2000<sup>243</sup>, con el objetivo prioritario de crear empleo, centra su actuación en tres ámbitos (en este orden): la inserción laboral de los colectivos con mayores dificultades, la formación profesional, y la mejora de las condiciones laborales. En los tres casos, se pretende

---

<sup>239</sup> Con algunos lapsus conceptuales, como cuando se refiere al “desarrollo endógeno” sin aclarar su significado (Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, 1996, pp. 347 y 349), con toda la confusión que este término encierra, como ya hemos expresado en una sección anterior.

<sup>240</sup> Especial paralelismo existe cuando en el PEA 2000 (Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, 1996, p. 347) se señala que los mayores niveles de desarrollo se alcanzan en los espacios más dinámicos y mejor integrados en el sistema económico supranacional (posiciones más altas de la jerarquía urbana para el III Plan), por lo cual es preciso mejorar la articulación (vertebración para el III Plan) del conjunto del espacio regional a través de los principales ejes de desarrollo y favorecer una mayor difusión de las innovaciones desde los centros más modernizados (esto es, desde los centros que se encuentran en las posiciones más altas de la jerarquía urbana hacia los inferiores, según el III Plan).

<sup>241</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, pp. 60-76).

<sup>242</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, p. 76).

<sup>243</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, pp. 37-59).

reducir el desempleo, corrigiendo las rigideces del mercado laboral, así como contribuir a los objetivos de solidaridad y mayor bienestar, pero no se reconoce que la mejora en el nivel de formación de toda la población andaluza puede afectar positivamente al crecimiento regional. Asimismo, se destaca como positivo la consolidación de las universidades andaluzas como las primeras instituciones generadoras de innovación, garantizándose una investigación básica de calidad, cuando recientes trabajos<sup>244</sup> concluyen, precisamente que el hecho de que el mayor esfuerzo en I+D en los últimos años en Andalucía se haya concentrado en investigación básica universitaria es un factor explicativo de la débil vinculación entre la investigación y la producción.

### 3.3.2. La empresa pública andaluza como instrumento de desarrollo regional

Como acabamos de analizar, la planificación económica de la Junta de Andalucía pretende coordinar y racionalizar todas las actuaciones en la región, al objeto de alcanzar un mayor desarrollo económico. Un instrumento concreto del Gobierno Andaluz para llevar a cabo actuaciones sectoriales en la región, que contribuya a ese objetivo de desarrollo, es la empresa pública andaluza.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 33, faculta a la Junta de Andalucía a constituir instituciones públicas para alcanzar los objetivos prioritarios de la Comunidad Autónoma, esto es, el óptimo aprovechamiento y potenciación de los recursos económicos andaluces que conlleven a la consecución del empleo. Así, ante la constatación del menor esfuerzo inversor realizado en Andalucía por las empresas públicas españolas<sup>245</sup>, en 1981 se creó el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), organismo autónomo que

---

<sup>244</sup> *Vid.* Ferraro y Salgueiro (1996).

<sup>245</sup> Como se recoge en Junta de Andalucía, Consejería de Economía, Industria y Energía, Oficina de Planificación (1983, pp. 78-79), las inversiones realizadas en Andalucía por las empresas españolas no cubrían el objetivo mínimo estimado por la Junta del 15 por 100 de la inversión en nuevas empresas industriales. Concretamente, en 1981 la inversión total realizada en la región fue del 11,3 por 100 de la inversión total en toda España, cuando la acordada en el Consejo de Ministros del 13 de noviembre de 1980 había sido del 14 por 100.

tenía como objetivo el impulso de nuevas industrias captando la inversión extranjera. Posteriormente, por la Ley autonómica 1/1983 de 3 de marzo, se modificó su finalidad pasando a ser la de impulsar y ejecutar la políticas de la Junta de Andalucía de promoción de industrias consideradas de interés para el desarrollo económico y social de Andalucía, bajo un enfoque de promoción de los recursos endógenos, es decir, el aumento del valor añadido generado en la región mediante el apoyo a la transformación y comercialización de los productos andaluces por empresas de la región, y su potenciación con mejoras tecnológicas de diseño y gestión empresarial<sup>246</sup>. El IPIA no tenía capacidad directa de financiación, desarrollaba la labor de apoyo y búsqueda de financiación para las PYMES mediante convenios con entidades financieras y los tramos regionales del coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro y Cajas Rurales<sup>247</sup>.

Paralelamente al inicio de la política de planificación autonómica, en la región ya estaba actuando SODIAN como empresa pública de desarrollo regional. Como han explicado Martín Rodríguez y Martín Mesa (1993, p. 491), la Junta de Andalucía intentó que el INI le transfiriera SODIAN, y al no conseguirlo decidió crear en 1983 la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA). La nueva sociedad, creada por la Ley autonómica 2/1983 de 3 de marzo, tenía como principales objetivos la reconversión y promoción de la actividad económica en Andalucía, a través de la participación en el capital de empresas privadas, y la concesión de préstamos y de avales.

El modelo de intervención del sector público autonómico en la economía andaluza a través de los anteriores organismos puede encontrarse en los diferentes planes de desarrollo autonómicos, ya analizados en la sección anterior. Si bien en el artículo 8 de la Ley 7/1984, por la que se aprobó el PEA 84-86, se hablaba del “papel beligerante y progresivo del sector público y la empresa pública en la economía andaluza”, el propio plan preveía un modelo mixto en el que la

---

<sup>246</sup> Narbona Ruiz (1986, p. 91).

<sup>247</sup> Martín Rodríguez y Martín Mesa (1993, p. 492) estimaban que en el periodo 1983-1986 esta financiación ascendió a 102.710 millones de pesetas.

producción de bienes y servicios recae en el sector privado, y el Gobierno debe ocuparse de la satisfacción de las necesidades colectivas y del fomento de la actividad económica. En el siguiente Plan, el PADE 87-90<sup>248</sup>, al plantear la estrategia de desarrollo del potencial endógeno se afirmaba que el sector público, bajo esa estrategia, desempeñaría un papel catalizador de las iniciativas privadas. Para ello, actuaría preferentemente en las áreas donde las deficiencias funcionales que impiden la estrategia económica planteada son más graves, tales como: desarrollo y difusión de nuevas tecnologías, comercialización, promoción de inversiones y oferta adecuadas de capital riesgo, junto con la prestación de garantías. Y, añadía que es el sector privado el que debe realizar el papel decisivo en el logro de los objetivos marcados. En este contexto se creó en 1987 el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)<sup>249</sup>.

Posteriormente, y de forma explícita, en el PADE 91-94<sup>250</sup> se dice que el papel del sector público en una economía mixta es el de proveer a la sociedad los bienes públicos, así como “actuar en aquellos sectores o actividades de futuro en los que la iniciativa privada es renuente por las incertidumbres, riesgos, resultados a medio y largo plazo, necesidades de inversión, etc.”. Para ello, el instrumento utilizado son las empresas públicas “interviniendo en acciones que tengan un posterior efecto dinamizador”. De este modo, se pretendía superar una de las características que dificultaban la salida del subdesarrollo de Andalucía: “la escasa implantación de un empresariado dinámico y organizado, comparable al existente en otras áreas del Estado”<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988, pp. 105-107).

<sup>249</sup> Arenilla Sáez (1994, pp. 127-128) al reflexionar sobre la ideología a la que ha respondido la creación del sector público de la Comunidad Autónoma andaluza, sostenía que en un primer momento respondió al deseo de potenciar un desarrollo desde la propia región frente al desarrollo exógeno del Franquismo. Para tal fin, se pretendió crear una red empresarial y social en la que estuvieran incluidos los entes locales, los empresarios, los sindicatos y las más diversas organizaciones sociales. Este enfoque duró hasta la etapa de Rodríguez de la Borbolla, cuando se optó por una política “corporativista democrática” en la que la Administración es un actor más y no el impulsor de la actividad empresarial. Como consecuencia del nuevo planteamiento, se suprimió el IPIA y se creó el IFA.

<sup>250</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, p. 187).

<sup>251</sup> Narbona Ruiz (1986, p. 90).



El último Plan (PEA 2000)<sup>252</sup> plantea la actuación del sector público andaluz en la economía en términos muy parecidos a los del PADE 91-94, además de para la provisión de bienes públicos, “como catalizador de la iniciativa privada mediante el fomento de las actividades empresariales y la eliminación de los obstáculos que dificultan el pleno desarrollo de las potencialidades productivas, tomando como referente la viabilidad de tales iniciativas y las nuevas condiciones de competitividad”. Pero también, “en defensa de los intereses generales, el sector público andaluz podrá actuar en el ámbito empresarial con el objetivo de contribuir al pleno desarrollo de la capacidad productiva y del empleo”. Si bien, esta actuación en el ámbito empresarial debe entenderse como la adopción, por parte del sector público andaluz, de medidas de promoción y fomento de un sistema productivo competitivo, diversificado y con mayor capacidad de generación de empleo.

En definitiva, como ha señalado Martín Rodríguez (1998b), el Gobierno Andaluz continúa pensando que la empresa pública puede desempeñar un importante papel para contribuir a la industrialización y articulación de la economía regional.

Una vez definido el marco de actuación del sector público autonómico, centrémonos seguidamente en el IFA. Creado por la Ley autonómica 3/1987 de 13 de abril de 1987<sup>253</sup>, su finalidad inmediata fue integrar todos los instrumentos de promoción, financiación y fomento de la actividad económica andaluza en un solo organismo de la Junta de Andalucía, al objeto de evitar posibles descoordinaciones en las actuaciones e incrementar la eficiencia de la política de fomento empresarial<sup>254</sup>. De este modo, el IPIA desaparecía y SOPREA<sup>255</sup> se incorporaba al IFA. Como señalaban Rodero Franganillo y Delgado Álvarez (1994, p. 117), el IFA no es un banco público, sino una sociedad de capital riesgo

---

<sup>252</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996, pp. 23-25).

<sup>253</sup> BOJA número 33 de 14 de abril de 1987.

<sup>254</sup> Valdivieso Amate (1987, p. 29), Presidente del IFA.

<sup>255</sup> En el artículo 4 de la Ley de creación del IFA se establece que las acciones de SOPREA propiedad de la Junta de Andalucía pasan a constituir parte del patrimonio del IFA.

unida a una agencia de desarrollo. Es una institución financiera pero no una entidad de depósito.

Recordemos que la creación del IFA coincide con la aprobación del PADE 87-90. Como ya señalamos, este Plan se adhería a los planteamientos de la teoría del distrito industrial (Becattini, 1979; y Fuà y Zacchia, 1983) o entorno innovador (grupo GREMI), en la que uno de los elementos claves para el desarrollo económico es la creación de un clima empresarial adecuado. Para ello, la actuación pública debe dirigirse a impulsar los elementos más importantes del entorno innovador: a) las economías externas, reduciendo la desventajas en costes de la empresas locales, y con ayudas en los procesos de innovación; b) las economías de proximidad, facilitando la circulación de la información y los contactos personales; y c) los elementos sinérgicos, fomentando los contactos entre los agentes privados y públicos y con centros de investigación. Además de éstos, Vázquez Barquero (1988 y 1996) señalaba como elemento adicional de éxito, la existencia de algún agente capaz de impulsar la política local que movilice el potencial autóctono con decisiones de inversión. En este marco teórico, se creó el IFA, como instrumento de fomento y promoción del tejido empresarial andaluz. Para llevar adelante los programas que le han sido asignados en los planes de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma se propone los siguientes objetivos<sup>256</sup>:

- a) Consolidación de la base empresarial, favoreciendo la creación de nuevas empresas y la modernización del tejido productivo ya existente.
- b) Mejora del nivel competitivo del tejido empresarial, especialmente de la pequeña y mediana empresa.
- c) Incremento del nivel de industrialización de la economía regional, por el efecto de este sector sobre el conjunto del entramado productivo debido a las relaciones intersectoriales.

---

<sup>256</sup> Instituto de Fomento de Andalucía (1995, p. 23), *Memoria 1994*.

- d) Impulso a la creación y consolidación de infraestructura y equipamiento de interés empresarial, especialmente adaptados a los requerimientos de un moderno desarrollo empresarial.
- e) Apoyo integral a sectores y actividades considerados estratégicos para el desarrollo económico regional, por su capacidad articuladora del tejido productivo, por su potencial para la difusión de innovaciones o por su capacidad de generación de empleo.
- f) Fomento de las actuaciones integradas de promoción sobre sistemas productivos locales, como estrategia territorial para un desarrollo empresarial de base endógena y basado en la combinación de los principios de eficiencia y equidad.

Para la consecución de los objetivos anteriores, actúa con dos tipos de instrumentos: técnicos y financieros. Entre los primeros se encuentran: asistencia en la gestión mediante asesoramiento en la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión e innovación; formación empresarial, organización de cursos especializados; apoyo a la comercialización con estudios de mercado, campañas de promoción; suministro de información y documentación sobre incentivos otorgables, empresas, patentes y suelo industrial disponible.

Los instrumentos financieros del IFA son: préstamos directos con fondos propios para proyectos de creación, ampliación o reconversión en sectores prioritarios; préstamos canalizados a través de Convenios con otras entidades financieras en los que el IFA subvenciona parte de la tasa de interés; subvenciones que incentiven la realización de proyectos en sectores prioritarios y que puedan complementar los incentivos concedidos por otros organismos (Administración Central y UE); avales a empresarios promotores de iniciativas viables económicamente y de interés para la región; y participaciones en el capital de empresas con dos objetivos diferentes, por un lado en situaciones de crisis a fin de paliar el impacto social y económico, por otro lado, las denominadas empresas instrumentales en las que el IFA participa mayoritariamente debido al papel

estratégico que juegan en el desarrollo del sector al que pertenecen o del territorio en el que se implantan<sup>257</sup>.

En definitiva, a través del IFA el sector público andaluz pretende llevar a cabo las actuaciones de apoyo a las actividades productivas regionales, impulsando aquellos factores identificados como fuente del crecimiento económico en los modelos analizados en una sección anterior. Con los instrumentos técnicos, pretende contribuir a la creación del entorno empresarial adecuado. En este sentido sus actuaciones se centran en: el aumento del capital humano de la región, con la formación empresarial y de trabajadores (Lucas 1988, y Romer 1990); en el fomento del comercio interregional que favorece la adopción de mejoras tecnológicas de otras regiones más avanzadas (teoría de las uniones aduaneras de Balassa 1962, y Grossman y Helpman, 1991a); y la difusión de innovaciones, que además de la inversión en I+D, incluye la investigación comercial y el entorno en el que las empresas realizan su actividad (modelo de innovación endógena de Grossman y Helpman, 1994).

La actuación sobre el entorno empresarial cobra especial significación en el caso de Andalucía, ya que una de las explicaciones tradicionales del nivel de desarrollo regional ha sido la falta de cultura empresarial y la existencia de un empresariado poco formado y desmotivado. El sector público puede fomentar la existencia de un medio adecuado (*milieu innovateur*) donde la iniciativa privada, que debe desempeñar el papel protagonista en la actividad productiva, perciba oportunidades de beneficios y consecuentemente decida invertir.

---

<sup>257</sup> Las empresas instrumentales del IFA son: Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Informática y Electrónica, S.A. (SADIEL) orientada a la ejecución de planes, consultorías y asesorías a empresas e Instituciones en los sectores de informática y electrónica; Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN) especializada en programas de ahorro energético en diversos sectores productivos, especialmente la industria; y Comercializadora de Productos Andaluces, S.A. (C. DE A.) que dirige su actividad de promoción y asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas andaluzas con el objetivo de que éstas aproximen sus productos a los consumidores finales y se incremente el valor añadido que queda en la Comunidad Autónoma; y, TURISMO ANDALUZ (Empresa Pública de Turismo de Andalucía, S.A.), dedicada a la promoción y potenciación del sector turístico andaluz. (Instituto de Fomento de Andalucía 1997, *Memoria 1996*).

Con los instrumentos financieros, además de actuar como agente inversor para movilizar el potencial autóctono (factor importante para contribuir al desarrollo local según señalaba Vázquez Barquero, 1988 y 1996), el IFA, con las llamadas empresas instrumentales asume el papel de empresario en los sectores de la economía regional que, supuestamente, más contribuyen al crecimiento económico de la región.

Los planteamientos anteriores son acertados, y de ser llevados a la práctica con éxito podrían significar una importante contribución del IFA al desarrollo económico de Andalucía.

#### **4. La política regional en Andalucía: datos, resultados y valoración**

En este epígrafe presentamos los principales datos y analizamos los resultados de la política regional de Andalucía en el último decenio. Para ello se subdivide en tres apartados, en los que estudiaremos, respectivamente, el impacto en Andalucía de los Fondos Estructurales comunitarios, las subvenciones concedidas al amparo de la Ley 50/1985 de Incentivos Regionales (LIR) y, por último, la actuación de la Junta de Andalucía a través de los diferentes planes de desarrollo regional y del IFA.

Analizaremos estas actuaciones por separado solo por claridad expositiva, ya que, como se indicó en una sección anterior, las características más importantes de la política regional actual son la coordinación y concertación de todas las actuaciones de desarrollo regional (comunitarias, estatales, autonómicas y locales), y la adicionalidad de las subvenciones de diferente procedencia (de modo que, todos los recursos monetarios de la LIR, y un importante porcentaje de los gestionados por la Junta de Andalucía están contabilizados ya en los MCA).

##### *4.1. Los Fondos Estructurales comunitarios, 1989-1999*

Tras la reforma de los Fondos Estructurales, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) es el instrumento básico de la política regional comunitaria, ya que,

su aprobación por parte de la Comisión Europea significa el compromiso formal de todas las partes implicadas de llevar adelante las actuaciones de desarrollo regional en él recogidas. En esta sección analizaremos las actuaciones en Andalucía recogidas en el MCA 1989-1993 y el posterior MCA 1994-1999 de las regiones objetivo 1<sup>258</sup>, así, como el grado de cumplimiento en la medida en que la información disponible lo permita.

#### 4.1.1. El MCA 1989-1993

En el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) 1989-1993 de las regiones españolas objetivo 1 se clasificaba a la Andalucía mediterránea dentro de las regiones con una tasa de crecimiento sostenido, y a la Andalucía no mediterránea entre las regiones con crecimiento económico débil<sup>259</sup>. Su población total en 1986 eran de 6,6 millones de habitantes, un 17,6 por 100 de la población total española, distribuida en 764 municipios de modo desigual, ya que el 53 por 100 de la población se concentraba en el 14 por 100 del territorio; elevado crecimiento de la población andaluza en los últimos años (5,4 por 100 en el periodo 1981-1986) y su juventud, al tener menos de 24 años el 45,3 por 100; y bajo nivel de cualificación de la mano de obra, con más del 33 por 100 de la población activa sin estudios.

Como principales potencialidades de la región se señalaban la buena situación geográfica y las características climáticas que hacían del turismo uno de los principales motores de la economía andaluza. En la otra cara de la moneda, Andalucía presentaba una serie de rigideces y de carencias que frenaban su desarrollo como eran:

---

<sup>258</sup> Recordemos que las regiones objetivo número 1 son aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o próximo al 75 por 100 de la media comunitaria. En el caso de España, son regiones de este tipo, además de Andalucía: Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, y Valencia. En el MCA 1994-1999 se unió a las anteriores Cantabria.

<sup>259</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1989, pp. 9-24).

- Insuficiente dotación de infraestructuras, especialmente hidráulicas y de comunicación por carretera y ferrocarril, tanto intrarregionales como interregionales, que se traducía en una fuerte desintegración territorial.
- Desarticulación sectorial y escasa diversificación sectorial con una débil industria, agravada por la concentración geográfica de la producción industrial; y elevado peso relativo de la agricultura respecto a la economía comunitaria (cuadro 5.6). A lo que hay que unir una productividad por ocupado en el periodo 1986-1988 (88,1 por 100) inferior a la comunitaria y a la media de las regiones españolas objetivo 1 (89,1 por 100).
- Como consecuencia del modelo de industrialización implantado en Andalucía varias décadas atrás, se constataba una fuerte dependencia exterior en el abastecimiento energético (la producción andaluza solo cubre el 6,6 por 100 de las necesidades regionales), y deterioro del medio ambiente en amplias zonas de la región (recuérdense los efectos contaminantes del polo de Huelva).
- Tras el elevado peso del empleo en el sector primario andaluz (el 19,6 por 100 frente al 8,1 por 100 de media en los doce países comunitarios en 1986) se encontraba un gran número de jornaleros agrícolas con perspectivas de trabajo muy inciertas. Esta circunstancia, junto a los fuertes desequilibrios en el mercado laboral, llevaban a Andalucía a encabezar la clasificación de las regiones de la UE en cuanto a tasa de paro, triplicando en 1988 la media comunitaria.

Esta descripción de la economía andaluza en 1986, unido a que el PIB per cápita andaluz en ese mismo año era del 42,1 por 100 de la media comunitaria, mostraba su difícil situación respecto a la UE, y un largo y difícil camino en busca de la convergencia.

CUADRO 5.6  
INDICADORES SOCIO ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA RESPECTO A LAS  
REGIONES ESPAÑOLAS OBJETIVO 1, Y AL CONJUNTO DE LA UE

INDICADORES	ANDALUCÍA	ESPAÑA	
		(regiones objetivo 1)	EUR12
Población en 1986 (miles habitantes)	6.724	22.384	322.777
Superficie (1.000 Km <sup>2</sup> )	87,3	384	2.255
Densidad (hab/ Km <sup>2</sup> )	77	58	143
PIB pc 1986 (EUR12=100)	42,1	47,8	100
Estructura sectorial del empleo 1986 (%)			
• Agricultura	19,6	24,0	8,1
• Industria	24,0	27,3	33,7
• Servicios	56,2	48,1	57,7
PIB/ocupado 1986-1988 (EUR12=100)	88,1	89,1	100
Tasa de paro 1988	29,1	21,3	10,2

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1989, p. 19): *Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993, para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1)*. España, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

La estrategia de desarrollo establecida para Andalucía en el Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993<sup>260</sup>, recogida posteriormente en el MCA 1989-1993<sup>261</sup>, se orientaba, principalmente, a la dotación de infraestructuras técnicas y de equipamientos de base que contribuyeran a la mejor articulación del territorio con el centro y norte de la Península por un lado, y con el eje mediterráneo por otro, y a la dotación de infraestructura hidráulica. Con el objetivo de alcanzar unos niveles superiores de empleo se planteaba la necesidad de movilizar los recursos endógenos (especialmente formación del capital humano dado el bajo nivel existente), estimular la inversión productiva y mejorar los procesos de comercialización, así como en la agricultura, ajustarse a la reforma de la PAC orientando el gran potencial productivo de la región hacia producciones no excedentarias. Así, se establecieron siete ejes prioritarios de desarrollo para Andalucía en los que intervienen los Fondos Estructurales tal y como se especifica en el cuadro 5.7.

<sup>260</sup> Ministerio de Economía y Hacienda (1989, pp. 273-277).



CUADRO 5.7  
 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LAS ACTUACIONES DE LOS FONDOS  
 ESTRUCTURALES COMUNITARIOS EN LAS REGIONES OBJETIVO 1

EJES PRIORITARIOS DE DESARROLLO	FONDOS ESTRUCTURALES
1. <i>Integración y articulación territorial</i>	FEDER
1.1. Autopistas, autovías y carreteras	
1.2. Ferrocarriles	
1.3. Puertos	
1.4. Aeropuertos	
1.5. Vías navegables	
1.6. Otros medios de transporte	
1.7. Telecomunicaciones	
2. <i>Desarrollo del tejido económico</i>	FEDER + FEOGA
2.1. Ayudas a la industria y artesanía	
2.2. Desarrollo local y ayudas a los servicios a las empresas	
2.3. Zonas industriales y artesanales	
2.4. Necesidades específicas de formación profesional	
3. <i>Turismo</i>	FEDER
3.1. Ayudas a inversiones turísticas	
3.2. Valorización de los recursos culturales de interés turístico	
4. <i>Agricultura y desarrollo rural</i>	FEDER + FEOGA
5. <i>Infraestructura de apoyo a las actividades económicas</i>	FEDER
5.1. Agua	
5.2. Energía	
5.3. Protección y mejora del medio ambiente	
5.4. Investigación, desarrollo e innovación	
5.5. Equipamientos sanitarios	
6. <i>Valorización de los recursos humanos</i>	FEDER + FSE
6.1. Equipamiento de formación	
6.2. Refuerzo de la formación técnico-profesional	
6.3. Formación continua de trabajadores	
6.4. Inserción y reinserción de solicitantes de empleo	
6.5. Integración en el mercado laboral con dificultades específicas	
7. <i>Asistencia técnica, acompañamiento e información</i>	FEDER

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1996, p. 91): *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1)*. España, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

<sup>261</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1989, p. 20).

El cuadro 5.8 recoge el importe de los Fondos Estructurales comunitarios concedidos a Andalucía y al total de las regiones españolas objetivo 1, tanto en el MCA 1989-1993 como en el siguiente<sup>262</sup>.

Durante el periodo 1989-1993 España recibió la cantidad global de 9.779 millones de ecus de 1989 (1.274,4 miles de millones de pesetas) en concepto de subvenciones comunitarias (FEDER, FSE y FEOGA) para las regiones objetivo 1<sup>263</sup>, siendo el Estado miembro que más recursos estructurales obtuvo para ese objetivo (el 27 por 100 de toda la UE). De esa cifra total, Andalucía recibió el 29,3 por 100, siendo la región española más beneficiada por los Fondos Estructurales, pero en la misma proporción del peso relativo de su población (30 por 100 de la población de las regiones objetivo 1).

CUADRO 5.8  
SUBVENCIONES COMUNITARIAS, MCA 1989-1993 Y MCA 1994-1999

ZONAS	MCA 1989-1993 (millones de ecus de 1989)				MCA 1994-1999 (millones de ecus de 1994)			
	Plurirre- gional	Submarco	Total	%	Plurirre- gional	Submarco	Total	%
Andalucía	1.818	1.047	2.865	29,3	4.449	2.421	6.870	26,1
Total regiones españolas obj 1	5.799	3.980	9.779	100	17.421	8.879	26.300	100

FUENTE: Pajuelo Gallego (1994): El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99", *Europa Junta*, nº 29; y Comisión de las Comunidades Europeas (1996): *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1). España*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

<sup>262</sup> Recordemos que los MCA constan de los submarcos regionales, que gestionan directamente las Comunidades Autónomas, y de un plan plurirregional gestionado por la Administración Central, si bien el MCA señala su reparto entre las regiones. Tanto en los submarcos como en los planes plurirregionales se distribuyen los recursos monetarios por ejes prioritarios de desarrollo, especificando la fuente de financiación: subvenciones comunitarias aprobadas incluyendo todos los Fondos Estructurales, y las necesidades de financiación pública (del Gobierno Central, Autonómico o Local) y privadas para complementar las ayudas de los Fondos comunitarios.

<sup>263</sup> El importe total de 9.779 millones de ecus se divide entre los diferentes Fondos Estructurales de la siguiente forma: FEDER el 66 por 100, FSE el 20,9 por y FEOGA el 13,1 por 100. (Comisión de las Comunidades Europeas (1989, p. 91).

La cifra de 9.779 millones de ecus en concepto de Fondos Estructurales se ha visto incrementada con la cofinanciación pública (Administración Central, Autonómica y Local) y la inversión del sector privado, de forma que, el total invertido en las regiones españolas objetivo 1 en el periodo 1989-1993 se eleva a 18.408 millones de ecus de 1989 (2,4 billones de pesetas), que como media representa el 1,4 por 100 del VAB de esas regiones, o el 0,7 por 100 del total nacional<sup>264</sup>. Además, a esa cifra global deben sumarse los préstamos comunitarios (CECA y BEI) que proporcionan una financiación privilegiada por un importe previsto de 2.206 millones de ecus de 1989. Comparando estos resultados con las cifras inicialmente previstas en el MCA 1989-1993<sup>265</sup>, se observa que efectivamente la cuantía total de inversiones realizadas en las regiones españolas objetivo 1 ha sobrepasado en 386 millones de ecus la inicialmente prevista debido al gran dinamismo mostrado en la presentación de programas operativos susceptibles de ayudas comunitarias.

En el caso concreto de Andalucía, los Fondos Estructurales destinados a la región se han visto complementados con inversión pública (central, autonómica y local) hasta alcanzar un gasto público total de 527.464 millones de pesetas (346.621 corresponden al MCA Plurirregional y 180.843 al MCA Regional)<sup>266</sup>. El gasto público del MCA 1989-1993 ha supuesto una inversión media anual de 105.493 millones de pesetas, cifra equivalente al 1,36 por 100 del PIB regional de

---

<sup>264</sup> Estos resultados se han obtenido de Comisión de las Comunidades Europeas (1996, pp. 8-10) donde se recogen las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales realizadas en el periodo 1989-1993 en el conjunto de regiones españolas en los sectores de transportes, telecomunicaciones, apoyo al sector productivo, calidad de vida, recursos humanos e I+D.

<sup>265</sup> En Comisión de las Comunidades Europeas (1989, p. 91) se recoge el Plan de financiación provisional por eje y por fuente de financiación del conjunto del MCA 1989-1993, con unas subvenciones comunitarias que ascienden a 9393 millones de ecus de 1989 que complementadas con el resto de financiación española (pública y privada) se elevaría a 18.022 millones de ecus de 1989.

<sup>266</sup> Pajuelo Gallego (1994, p.17), Director General de Planificación Económica de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

1993. A la inversión pública habría que añadir la inversión privada por importe de 211.681 millones de pesetas<sup>267</sup>.

En cuanto a la distribución por ejes estratégicos del gasto público total del MCA 1989-1993 (527.464 millones de pesetas) en Andalucía, tal y como se recoge en el cuadro 5.9, destaca en primer lugar, el eje 1 (Integración y articulación territorial) con casi el 66 por 100 del gasto público total del MAC, debido al déficit en infraestructuras de comunicación existente en Andalucía, identificado como el principal estrangulamiento para su desarrollo económico. Dentro de este eje, el mayor esfuerzo se ha dirigido a autovías y carreteras, seguido de ferrocarriles con obras relacionadas con el tren de alta velocidad.

CUADRO 5.9  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO DE LOS MCA 1989-1993 Y 1994-1999 DE ANDALUCÍA POR EJES DE DESARROLLO

EJES DE DESARROLLO	MCA 1989-1993	MCA 1994-1999
1. Integración y articulación territorial	65,9	32,6
2. Desarrollo del tejido económico	10,4	8,1
3. Turismo	2,0	1,5
4. Agricultura y desarrollo rural	2,9	9,4
5. Infraestructura apoyo a las actividades económicas	17,1	36,3
6. Valorización de los recursos humanos	1,5	11,1
7. Asistencia técnica, acompañamiento e información	0,2	1,0
TOTAL	100	100

FUENTE: Pajuelo Gallego (1994, p. 15): "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99", *Europa Junta*, nº 29, Ministerio de Economía y Hacienda (1994, p. 1041): *Plan de Desarrollo Regional de España 1994-1999. Regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales*; y elaboración propia.

En segundo lugar, el eje 5 (Infraestructura de apoyo a las actividades económicas) recibió el 17,1 por 100 de la financiación pública del MCA, destacando las inversiones en mejoras del medio ambiente, así como las obras

<sup>267</sup> Esta estimación ha sido realizada por González Moreno y García Velasco (1995, p. 619) a partir de la información de diversos organismos públicos.

destinadas al abastecimiento de agua, tanto para la agricultura como para el consumo humano.

En tercer lugar, se destinó al eje 2 (Desarrollo del tejido económico) el 10,4 por 100 del gasto público del MAC, distribuido del siguiente modo: prácticamente la totalidad del Submarco Regional se invirtió en el Programa Operativo Subvención Global de Andalucía, en el Parque Tecnológico de Málaga, y en los diversos Programas Operativos Territoriales; y un elevado porcentaje (alrededor del 70 por 100) del Marco Plurirregional se dedicó al Programa Operativo de Incentivos Regionales (Ley 50/1985).

En cuanto a la forma de intervención, los programas operativos (PO) es la forma preponderante, ya que permite una actuación estratégica coordinada sobre un espacio territorial definido. No obstante, también pueden ser financiados por los fondos comunitarios los proyectos individuales de gran envergadura, de hecho, en el MCA 1989-1993 la inversión pública en Andalucía se ha repartido prácticamente a partes iguales entre los programas operativos y los proyectos individuales<sup>268</sup>.

Con cargo al MCA 1989-1993 fueron aprobados los siguientes programas operativos localizados en territorios definidos de Andalucía: PO Almería-Levante, PO de Málaga, PO del Sur y Este de Jaén y Norte de Granada, PO de la Comarca del Bajo Guadalquivir, PO del Norte de Huelva y PO de Desarrollo Sostenible de Doñana. Junto a los anteriores, existen otros PO también aprobados en el periodo 1989-1993 cuya cobertura es toda la Comunidad Autónoma, estos son: POI Plan Forestal Andaluz (1990-1993), POI Mejora de la infraestructuras agrarias de Andalucía (1990-1993), PNIC Autovías, PO Dotación de infraestructuras científicas, PO Medio ambiente y recursos hídricos, PO Incentivos Regionales, Subvención Global de Andalucía (1991-1993)<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Vid. Pajuelo Gallego (1994, p. 17).

<sup>269</sup> En Ministerio de Economía y Hacienda (1994) se incluye una lista completa de los PO de todas las Comunidades Autónomas, y en Pajuelo Gallego (1994, pp. 16-17) se recogen los PO de Andalucía y su participación en los gastos públicos del MCA 1989-1993.

Respecto a los proyectos individuales financiados con el MCA 1989-1993, se observa una concentración de las mayores inversiones en las zonas más dinámicas de Andalucía<sup>270</sup>. Así, los proyectos más importantes por su cuantía corresponden a infraestructuras en las comarcas de: Sevilla (carreteras de circunvalación y accesos a la ciudad), Granada (carreteras de circunvalación a la ciudad), Málaga (obras del aeropuerto y carreteras de circunvalación), Córdoba (ferrocarriles), Cádiz (Complejo Ciencias del Mar y acondicionamiento de la Zona Franca).

#### 4.1.2. El MCA 1994-1999

Finalizado el primer MCA de las regiones objetivo 1, entró en vigor el MCA 1994-1999. El nuevo MCA recoge los principales indicadores de Andalucía, así como sus estrangulamientos y potencialidades cara al nuevo periodo de planificación.

En cuanto a los indicadores de población (número de habitantes, densidad, crecimiento, distribución geográfica, etc.), en 1991 se registraban prácticamente los mismos valores que los ya analizados para 1986. Si bien un dato a considerar es el comportamiento de la población activa andaluza, que en el periodo 1985-1990 alcanzó el mayor crecimiento de todas las regiones españolas (18 por 100), representando en 1990 el 16 por 100 de la población activa española. Este aumento de activos ha agravado el desequilibrio existente en el mercado laboral, de forma que, en 1992 Andalucía seguía siendo la región europea con mayor tasa de paro, 28,1 por 100 frente al 18,4 por 100 de España y el 9,5 por 100 de media comunitaria.

---

<sup>270</sup> Coronado Guerrero (1997, pp. 254-259) llegaba a esta conclusión tras realizar una distribución espacial por comarcas de los recursos FEDER del MCA 1989-1993 (suma del submarco y del plurirregional de aplicación en Andalucía) destinados a proyectos individuales. Para ello, el criterio de territorialización seguido consiste en asignar el proyecto a aquella comarca donde se ejecuta.

Por lo que respecta al PIB per cápita andaluz, en 1993 representaba el 53,6 por 100 de la media comunitaria, había mejorado respecto a 1986 (42,1 por 100) pero todavía registraba unos niveles muy bajos.

Los obstáculos al desarrollo de Andalucía expuestos en el MCA 1994-1999 seguían siendo los mismos que en el anterior MCA (desarticulación territorial y sectorial), prestando atención también a otros aspectos como: insuficiencia en infraestructuras sanitarias y sociales, educativas y culturales, urbanas y de servicios públicos; déficits en la formación, sobre todo a nivel profesional; fuerte presión sobre los recursos naturales y deterioro del medio ambiente; falta de iniciativa empresarial; y bajo nivel de I+D.

Como potencialidades, además de las tradicionales (localización geográfica, clima y turismo), se incluían el sector pesquero, especialmente la acuicultura con buenas perspectivas de futuro; el sector industrial con buenas previsiones en la producción de energías alternativas, y con la confianza en que el Programa Industrial del Gobierno Autónomo conduciría a una mayor participación relativa del sector en la producción regional; y, por último, la existencia reciente en Andalucía de infraestructuras de I+D como el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, Isla de la Cartuja en Sevilla, y la Zona Franca de Cádiz<sup>271</sup>.

La estrategia de desarrollo para Andalucía del MCA 1994-1999 es la señalada en el PADE 1991-1994, ya analizada en un apartado anterior, de conseguir un crecimiento sostenible y equilibrado de la economía, mejorando la calidad de vida de la población y una mejor redistribución de la riqueza<sup>272</sup>.

La cuantía total de las subvenciones comunitarias (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) aprobadas para las regiones objetivo 1 de España en el MCA 1994-1999

---

<sup>271</sup> En nuestra opinión, esta dos últimas más que potencialidades reales de I+D parecen deseos y buenos propósitos.

<sup>272</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1996, p. 77).

asciende a 26.300 millones de ecus de 1994<sup>273</sup>, prácticamente el triple de los correspondientes al MCA anterior (cuadro 5.8), siendo otra vez el Estado miembro de la Unión que más Fondos Estructurales recibe para el objetivo 1<sup>274</sup>. Estas deben ser complementadas con financiación pública española (de la Administración Central y Autonómica por un importe de 12.751,33 millones de ecus), y del sector privado (9.853,42 millones de ecus, en su mayor parte destinados al desarrollo del tejido industrial) hasta completar la cifra global de 48.904, 75 millones de ecus de 1994. Además, hay que considerar los préstamos del BEI (9.000 millones de ecus) y el Fondo de Cohesión (7.950 millones de ecus)<sup>275</sup>.

De nuevo Andalucía, con 26,1 por 100 del total, accede a la mayor cuantía de Fondos Estructurales de las regiones españolas objetivo 1<sup>276</sup> (cuadro 5.8). Sin embargo, al mantenerse constante su peso relativo en población en torno al 30 por 100 de la población de todas las regiones objetivo 1, Andalucía se ha visto agraviada comparativamente con la distribución del nuevo MAC.

La previsión es que en Andalucía, y para el período global 1994-1999, estos Fondos Estructurales comunitarios junto con la inversión de las Administraciones Central, Autonómica y Locales, alcancen la cifra de 3.127.248 millones de pesetas<sup>277</sup>. Considerando el año 1995, la inversión pública vendría a representar el 5,4 por 100 del PIB de la región en ese mismo ejercicio<sup>278</sup>. Esto

---

<sup>273</sup> La participación de los diferentes fondos en la cifra total es como sigue: FEDER el 60,6 por 100, FSE el 23 por 100, FEEOGA el 12,6, y por último, IFOP el 3,8 por 100 restante.

<sup>274</sup> *Vid.* Comisión de las Comunidades Europeas (1994a, pp. 22-29) donde se recoge una distribución por Fondos y por región de las subvenciones comunitarias del MCA 1994-1999.

<sup>275</sup> *Vid.* el Plan de financiación provisional del conjunto del MCA 1994-1999 en Comisión de las Comunidades Europeas (1996, p. 251).

<sup>276</sup> El MCA 1994-1999 (Comisión de las Comunidades Europeas (1996, p. 215) propone un reparto por regiones del conjunto de Fondos Estructurales (26.300 millones de ecus) tal y como sigue (en millones de ecus de 1994): Andalucía 6.870, Asturias 1.121, Canarias 1.622, Cantabria 548, Castilla La Mancha 1.908, Castilla y León 2.862, Ceuta 72, Extremadura 1.837, Galicia 3.268, Melilla 72, Valencia 1.002, no regionalizable 2.446.

<sup>277</sup> Ministerio de Economía y Hacienda (1994, p. 1041).

<sup>278</sup> Para 1995 la inversión pública total prevista en el MCA 1994-1999 es de 482.255 millones de pesetas (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994, p. 1041), y como estimación del PIB regional hemos tomado el avance facilitado por BBV.



significa un considerable aumento del esfuerzo inversor por parte del sector público, pasando dichas inversiones de representar el 1,36 por 100 del PIB regional por año en el anterior MCA, al 5,4 por 100 en el actual.

El destino de las inversiones públicas (3.127.248 millones de pesetas) en Andalucía en el periodo 1994-1999 (cuadro 5.9) es: en primer lugar, Infraestructura de apoyo a las actividades económicas (eje 5), con el 36,3 por 100 para protección y mejora del medio ambiente, obras hidráulicas, y ayudas a I+D; en segundo lugar, Integración y articulación territorial (eje 1), con el 32,6 por 100 básicamente para autovías y obras en la red de carreteras, ferrocarril y puertos; y en tercer lugar, Valorización de los recursos humanos (eje 6), con el 11,1 por 100, para formación de los trabajadores.

Al comparar la distribución de los recursos de los dos MCA (cuadro 5.9), se pone de manifiesto el cambio en la estrategia de desarrollo de Andalucía al que ya nos habíamos referido en una sección anterior. En el primer periodo se prestaba especial atención a la dotación de infraestructuras de comunicaciones con el 65,9 por 100 de la inversión pública (eje 1), para romper el aislamiento de Andalucía, y mejorar los flujos dentro de la propia región. Sin embargo, en el segundo periodo se concede una clara prioridad al problema del desempleo, poniendo un especial énfasis en la dotación de infraestructura de apoyo al sistema productivo, y en la mejora de la cualificación de los recursos humanos, para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo, destinando el 47,4 por 100 del gasto público del MCA de Andalucía 1994-1999 a esos fines (ejes 5 y 6). Es decir, la aplicación de los MCA en Andalucía refleja el cambio substancial de la política regional comunitaria respecto a cual debe ser la actuación del sector público en las regiones más deprimidas. Esta actuación debe dirigirse, en un primer momento, a la dotación de infraestructuras productivas y sociales por cuanto que es un factor que, aunque no desencadene por sí mismo el proceso desarrollo económico, lo condiciona y puede favorecerlo. Una vez que las regiones menos ricas dispongan del nivel de infraestructuras que les permita competir con el resto de regiones, la actuación pública debe dirigirse en otras direcciones: además de fomentar la

inversión privada en capital físico (en nuestro caso el instrumento sería la Ley de Incentivos Regionales de 1985), tal y como señalan los modelos más recientes de crecimiento endógeno, el sector público puede desempeñar un papel muy importante en la dotación de capital humano y tecnológico en las regiones menos desarrolladas.

Por lo que respecta a la forma de intervención del MCA 1994-1999, los programas operativos siguen siendo la forma prioritaria si bien se observa un gran esfuerzo por simplificar el procedimiento, viéndose considerablemente reducido el número de programas operativos respecto al anterior MCA. En concreto los programas operativos localizados en territorio concreto de Andalucía y gestionados por la Junta de Andalucía se han visto reducido a tres: el Programa Operativo de Andalucía que es el que acapara la mayor parte de los recursos (el 83 por 100 de los Fondos Estructurales del Submarco Regional)<sup>279</sup>, el PO Subvención Global (gestionado por el IFA) continuación del aprobado en el anterior MCA, y la segunda parte del PO Doñana. Igualmente que en el periodo anterior, también pueden recibir financiación comunitaria proyectos individuales.

#### 4.1.3. Valoración de la política regional comunitaria en Andalucía

Un aspecto importante de la política regional comunitaria tras la reforma de los Fondos Estructurales es el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos<sup>280</sup>. En la práctica, el método de evaluación seguido por la Comisión

---

<sup>279</sup> Vid. Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1994): *Programa Operativo de Andalucía (Objetivo nº 1) 1994-1999*, Sevilla.

<sup>280</sup> La Comisión Europea publica anualmente un informe sobre la aplicación de los Fondos Estructurales, y además los MCA se refieren al proceso de evaluación del grado de adecuación entre los objetivos propuestos y actuaciones contenidas en ellos. Concretamente el MCA 1994-1999 para las regiones objetivo 1 (Comisión de las Comunidades Europeas (1996, pp. 225-228)) siguiendo la misma línea marcada por el anterior MCA, distingue entre: una apreciación previa que debe realizarse por los Estados miembros para comprobar la compatibilidad de las intervenciones previstas en el MCA y la existencia de estructuras de gestión y aplicación adecuadas, y evaluar la articulación de los Fondos Estructurales con las otras intervenciones comunitarias (préstamos y Fondos de Cohesión); un seguimiento y evaluación intermedia a cargo del comité de seguimiento para determinar en qué medida se están alcanzando progresivamente los objetivos propuestos; y una evaluación posterior a través de un seguimiento permanente de las acciones emprendidas por parte de la Comisión y Estados miembros que pueden ser asesorados por personas independientes.

consiste en determinar las repercusiones globales de los MCA a partir de unos indicadores macroeconómicos, utilizando como fuente los datos de EUROSTAT, que permiten la comparación entre los diferentes Estados miembros<sup>281</sup>, pero no entre comarcas, a pesar de que la extensión de algunas regiones es superior a la de algunos Estados miembros. Para ello en los MCA, a partir del escenario macroeconómico facilitado por el Estado miembro en el PDR, se establecen unas comparaciones entre las previsiones de las principales macromagnitudes y los valores que se alcanzarían sin la aplicación de los Fondos Estructurales. Pero este análisis se realiza para todas las regiones del MCA en conjunto, a lo que hay que añadir en el caso concreto del MCA 1989-1993 la dificultad de realizar una valoración *ex-ante* sobre el impacto de los Fondos Estructurales, debido a la falta de cuantificación de los objetivos por parte de los responsables de la programación nacional<sup>282</sup>. No obstante, existen otros estudios sobre la incidencia de las actuaciones realizadas bajo el MCA 1989-1993 de las regiones objetivo 1 en la economía española y en la economía andaluza.

Un primer estudio es el realizado por el Ministerio de Economía y Hacienda (1994, pp. 1002-1021) en el PDR 1994-1999, en el que se evalúan los efectos sectoriales del MCA 1989-1993 en la economía andaluza mediante la técnica *input-output*. La utilización de esta técnica se justifica porque los gastos asociados al MAC representan un porcentaje significativo sobre el VAB regional (2,87 por 100 sobre el VAB de 1989), porcentaje que puede ser indicativo del peso que los recursos del MCA tienen sobre el gasto final realizado en la región, mayoritariamente en obras públicas y educación como se vio en el apartado anterior. Se habla así, de unos efectos que tienen lugar durante la realización de los proyectos, ya que en los sectores afectados directamente por las inversiones del MCA se produce una actividad extra que requiere *inputs* de la propia región o

---

<sup>281</sup> Coronado Guerrero (1997, pp. 164-180) aportaba una detallada explicación sobre los diferentes métodos de evaluación de la política comunitaria a partir de la reforma de los Fondos Estructurales.

<sup>282</sup> Basta ver los objetivos señalados para las regiones objetivo número 1 en el PDR 1989-1993 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1989, pp. 57-59).

importados, produciéndose unos efectos multiplicadores: esa actividad extra se difunde a través de las relaciones intersectoriales, y parte de ella se transmite fuera de la región por medio de las importaciones.

Asimismo, al estar el MCA concebido como un mecanismo a largo plazo por su continuidad con el siguiente MCA, los efectos producidos durante la realización de los proyectos influyen en la especialización de la economía regional. Este sesgo puede analizarse teniendo en cuenta la contribución del MCA al VAB regional, comparando el generado con estas intervenciones respecto al estimado en las tablas *input-output*. Debido a la carencia de tablas *input-output* actualizadas para todas las regiones objetivo 1, se puede analizar la especialización sectorial suponiendo que cada región tiene una estructura de relaciones *input-output* como la reflejada por los coeficientes técnicos de la economía española correspondiente al año 1987.

Esto supone de entrada una limitación que González Moreno y García Velasco (1995, pp. 607-621) han resuelto utilizando la tabla *input-output* de Andalucía de 1990 (TIOA90). Así, teniendo en cuenta la perturbación que significa el MCA sobre el vector de demanda final de la TIOA90, han estimado los efectos sobre la producción, valor añadido bruto, consumos intermedios, y empleo en la región a partir de los respectivos multiplicadores (cuadro 5.10).

Con la información de dicho cuadro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1º En cuanto a la demanda final atribuible al MCA 1989-1993, el sector Edificación y obras públicas, con el 42,6 por 100, y Enseñanza y sanidad, con el 16,6 por 100, son las ramas productivas que han acaparado, con gran diferencia sobre el resto, los mayores porcentajes de gasto.

2º El consumo intermedio se puede considerar una demanda derivada de las necesidades de *inputs* de las empresas que han de abastecer la demanda final. Así, los valores más elevados de esta variable alcanzados en Extractivas y productos energéticos (*inputs* muy utilizados en obras públicas) y Minerales no

metálicos (materiales de construcción) son consecuencia de que la rama de construcción es la que ha registrado la mayor demanda final y producción regional. La importancia del consumo intermedio de Rep., comercio, hostelería y de Instituciones de crédito y seguro es atribuible a que el aumento de actividad económica que ha supuesto el MCA ha necesitado especialmente estos servicios.

3º El VAB y la distribución del empleo siguen la misma pauta de la demanda final, de modo que, las dos ramas más beneficiadas por el MCA (construcción y enseñanza) representan el 45,7 por 100 del VAB generado por el aumento de la demanda final. Dentro del sector industrial (exceptuando construcción) solo Minerales no metálicos y Extractivas y productos energéticos han recibido un mayor impulso, aunque bajo (4,12 y 3,91 por 100, respectivamente, del VAB generado) por su condición de proveedores de la rama Edificación y obras públicas. Además de Enseñanza, los servicios en general también han recibido un estímulo significativo del MAC, especialmente importantes son las inversiones en infraestructuras turísticas teniendo en cuenta la tendencia depresiva en el turismo andaluz hasta 1991.

En definitiva, se puede afirmar que el MCA 1989-1993 ha contribuido escasamente al objetivo de diversificación productiva de la región, ya que la actividad generada se ha concentrado en muy pocas ramas. Así, González Moreno y García Velasco (1995, p. 611) concluían que el MCA se ha dirigido a promover actividades básicas que prestan servicios al resto de sectores, corrigiendo estrangulamientos de partida, pero ha tenido poco éxito en la promoción de actividades directamente productivas que podrían estimular las iniciativas regionales. Respecto a los efectos agregados, en su opinión, el MCA 1989-1993 ha supuesto un importante *shock* de demanda para la economía andaluza, con una apreciable influencia sobre la producción regional y el empleo. Concretamente, estimaban una inversión ligada al MCA equivalente al 10 por 100 de la Formación Bruta de Capital de la economía andaluza en 1990; y la generación media de empleo representa el 2,74 por 100 del existente en el año de referencia, con un total de 45.000 puestos de trabajo generados al año.

CUADRO 5.10  
EFECTOS SECTORIALES ANUALES DERIVADOS DEL MCA 1989-1993 DE  
ANDALUCÍA

(Millones de pesetas de 1990 y unidades de empleo)

SECTORES	DF	PR	IRE	IRM	CI	VAB	%	Empleo
Agricultura, silvicult., pesca	9.821	13.732	1.210	442	4.024	6.956	5,15	3.941
Extractivas y p. energéticos	7.721	17.068	2.968	2.830	9.705	5.291	3,91	1.044
Transf. Metales	462	1.487	2.918	1.638	1.025	517	0,38	22
Mínerales no metálicos	1.839	13.395	3.989	481	11.684	5.569	4,12	1.170
P. químicos	978	3.090	1.264	474	2.113	965	0,71	144
P. metálicos	1.368	2.408	1.803	84	1.299	904	0,67	372
Maq. Equipo mecánico	269	821	692	1.739	683	295	0,22	82
M. eléctrico y electrónico	3.400	2.691	1.814	383	235	1.191	0,88	268
Mat. transporte	2.385	926	3.384	169	188	332	0,25	72
Alimentación, bebidas, tabaco.	12.313	12.033	4.368	514	1.97	3.776	2,79	832
Textil y calzado	315	309	286	14	129	98	0,07	54
Papel y edición	1.098	1.441	1.177	99	720	603	0,45	128
Otras industrias	2.033	2.714	2.020	231	1.371	956	0,71	425
Edific. y obras públicas	79.790	82.263	0	0	2.473	36.308	26,86	16.154
Rep., comercio, hostelería	16.380	28.486	3.089	0	12.339	12.590	9,31	4.894
Transp. y comunicaciones	8.366	16.340	2.057	0	9.100	10.442	7,72	1.607
Inst. Crédito y seguros	352	15.203	283	0	14.851	12.738	9,42	855
Enseñanza y sanidad	31.140	31.163	122	0	141	25.515	18,88	11.271
Otros servicios	6.970	15.367	1.097	1	8.397	10.030	7,42	1.441
Admon Pública	136	136	0	0	0	95	0,07	43
<b>TOTAL</b>	<b>187.136</b>	<b>261.073</b>	<b>34.542</b>	<b>9.098</b>	<b>82.454</b>	<b>135.171</b>	<b>100</b>	<b>44.821</b>

Leyenda: DF: demanda final, PR: producción regional, IRE: importaciones del resto de España, IRM: importaciones del resto del mundo, CI: consumos intermedios con origen en la región, VAB: valor añadido bruto, %: estructura sectorial (VAB generado por el aumento de DF).

FUENTE: González Moreno, M. y García Velasco, M. (1995, p. 620): "Balance de las actividades del MAC 1989-1993 sobre la economía andaluza", XXI Reunión de Estudios Regionales, Vigo.

Como se ha visto, en el primer MCA de Andalucía se concedió prioridad a la dotación de infraestructuras de comunicación, Camacho *et al.* (1995, pp. 317-327) han analizado el impacto del MAC 1989-1993 en dotación de carreteras en Andalucía comparándola con el resto de regiones españolas. Para ello dividieron su trabajo en dos subperiodos (1985-1988 y 1989-1992) y utilizaron dos indicadores diferentes: un indicador espacial de carreteras (Km de carreteras/1.000 Km<sup>2</sup> de superficie), y un indicador de la potencialidad de su uso o población (Km de carreteras/10.000 habitantes). La principal conclusión a la que llegaban es que el MCA 1989-1993 ha tenido un efecto muy positivo en Andalucía, ya que, partiendo en 1989 de un nivel en la dotación de infraestructura de carreteras por debajo de la media nacional lo superaba en 1992.

En un trabajo reciente, Coronado Guerrero (1997) ha analizado la eficacia del FEDER en el periodo 1989-1993 en Andalucía, muy indicativo del comportamiento del primer MCA, ya que el FEDER representaba el 66 por 100 de los Fondos Estructurales totales. Coronado Guerrero (1997, pp. 271-305) ha planteado un método que permite evaluar en el periodo 1989-1993 la capacidad del FEDER para contribuir a la cohesión económica, teniendo en cuenta la dimensión regional e intrarregional (nivel comarcal). Para ello partía de tres hipótesis acerca de los efectos del FEDER sobre los desequilibrios territoriales, de forma que, si se cumplen las tres el FEDER se habrá comportado eficientemente. Estas son:

- 1º Se supone que las inversiones realizadas en las zonas menos desarrolladas de la región equilibran las rentas territoriales. De igual modo, las inversiones en zonas más dinámicas aseguran una mayor eficacia a más corto plazo, pero actúan en contra del objetivo de reducir disparidades.
- 2º Cuanto más se concentren los recursos transferidos en los territorios económicamente deprimidos, mayor será la tendencia a la igualación de rentas o cohesión.

3º Cuanto mayor sea la cuantía relativa aportada a un territorio, redundará en una mayor capacidad para aproximar su indicador de cohesión al de los territorios más aventajados. Es decir, disponer de un volumen suficiente de recursos financieros capaz de alterar la estructura de rentas territoriales.

Utilizando métodos cuantitativos diferentes para cada una de las tres hipótesis anteriores<sup>283</sup>, analizó en qué grado se cumple cada una de ellas a dos niveles: regional para las Comunidades Autónomas e intrarregional en Andalucía.

Los resultados a nivel regional evidencian que la aplicación del FEDER se ha realizado de forma redistributiva, atendiendo al criterio de equidad, según el cual las regiones menos desarrolladas son las más favorecidas.

Dentro del territorio andaluz, las conclusiones del estudio ponen de manifiesto que la probabilidad de que una comarca resulte beneficiada con fondos FEDER aumenta con la renta y con la densidad de población, es decir, se ha seguido el criterio de eficiencia, de modo que, las comarcas más favorecidas han sido las que presentan las mejores condiciones económicas y locacionales. Así, se aseguran unos mejores resultados a corto plazo, y un mayor grado de eficiencia para la región en su conjunto, pero se provoca un aumento de las disparidades intrarregionales.

En definitiva, se puede afirmar que los criterios seguidos en la adjudicación de los fondos FEDER favorecen la cohesión económica entre regiones. Sin embargo, en el caso concreto analizado de Andalucía, parece acentuar los desequilibrios económicos internos.

---

<sup>283</sup> En concreto los métodos utilizados por Coronado Guerrero (1997, pp. 279-297) para las tres hipótesis planteadas, respectivamente, son: un modelo de elección binaria, curvas de concentración e indicadores de impacto macroeconómico.



#### 4.2. La Ley 50/1985 de Incentivos Regionales: la ZPE de Andalucía

El cuadro 5.11 recoge la evolución de las solicitudes presentadas desde junio de 1988<sup>284</sup> hasta el 31 de diciembre de 1996 en la ZPE de Andalucía y en el conjunto de zonas promocionables de España. Destaca la buena acogida inicial del instrumento, en Andalucía y en el resto del territorio español, como lo pone de manifiesto el mayor número de proyectos presentados, inversión prevista y empleo a crear en el primer año. A partir de 1990 se registró una fuerte caída que parece haberse recuperado en parte en el último año analizado. Andalucía ha mantenido un considerable peso relativo respecto al total español en todos los conceptos, destacando el hecho de que su importancia relativa parece afianzarse en 1996 con casi el 34 por 100 de los proyectos presentados en toda España, más del 40 por 100 de la inversión prevista y más del 40 por 100 de los empleos a crear con dicha inversión.

CUADRO 5.11  
LIR. SOLICITUDES PRESENTADAS, 1988-1996

AÑO	Nº PROYECTOS			INVERSIÓN (Mill.ptas)			NUEVOS EMPLEOS		
	AND	ESP	%	AND	ESP	%	AND	ESP	%
1989	1.340	5.175	25,89	394.131	2.161.494	18,23	31.192	108.924	28,64
1990	568	2.146	26,47	174.877	794.956	22,00	11.374	41.699	27,28
1991	206	918	22,44	171.646	487.061	35,24	6.202	20.088	30,87
1992	129	542	23,80	105.600	311.196	33,93	4.171	13.327	31,30
1993	109	412	26,46	77.812	297.324	26,17	2.762	9.880	27,96
1994	179	592	30,24	129.470	316.767	40,87	2.746	10.753	25,54
1995	177	693	25,54	72.540	340.059	21,33	2.425	11.660	20,80
1996	242	721	33,56	169.089	420.877	40,18	5.640	13.858	40,70
TOTAL	2.950	11.199	26,34	1.295.166	5.129.733	25,25	66.512	230.189	28,89

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Incentivos Regionales; y elaboración propia.

En cuanto a la modalidad de los proyectos aprobados en el periodo analizado en todas las zonas promocionables, se ha respondido al objetivo

<sup>284</sup> Debido a que los primeros Reales Decretos de delimitación de zonas promocionables se publicaron en mayo de 1988.

marcado de generar actividad, ya que, según información del Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Incentivos Regionales, la mayoría de ellos han correspondido a nueva instalación y ampliación, así, del total de solicitudes aprobadas el 50,38 por 100 eran proyectos de nueva instalación, y el 46,47 por 100 de ampliación. Por lo que respecta a la dimensión, los proyectos de pequeño y mediano tamaño han tenido el mayor peso relativo: el 62,20 por 100 de los proyectos aprobados en el conjunto de zonas promocionables españolas suponían una inversión de menos de 150 millones de pesetas, el 25,78 por 100 una inversión comprendida entre 150 y 500 millones de pesetas, y un 7,65 por 100 entre 500 y 1.000 millones de pesetas. Finalmente, señalemos que el ritmo en el que se hacen efectivas las subvenciones comparado con el que se siguió en la GAEIA es igual de lento. Así, el 31 de diciembre de 1996 del total de 306,6 millones de pesetas en concepto de subvención aprobada para el conjunto de zonas promocionables españolas no se había liquidado la mitad (149.372 millones de pesetas)<sup>285</sup>.

Para analizar el dinamismo de este instrumento en Andalucía respecto al resto de zonas promocionables de España desde junio de 1988 hasta 31 de diciembre de 1996, hemos elaborado el cuadro 5.12 en el que, además de la información referida al número de expedientes, inversión prevista y empleos previstos crear, se recoge la participación de cada zona en la población y PIB en 1995 del conjunto de zonas promocionables.

---

<sup>285</sup> Recordemos que la financiación de las subvenciones concedidas bajo el amparo de la LIR corre a cargo de la Administración Central (Presupuestos Generales del Estado) y Comunitaria (Fondos Estructurales). Su importe total se recoge en el PO de Incentivos Regionales del MCA Plurirregional, y el Gobierno Central debe decidir su reparto entre las diferentes Comunidades Autónomas implicadas. Así, del importe pagado hasta el 31 de diciembre de 1996, 91.500 millones de pesetas es con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y el resto (57.872 millones de pesetas) con cargo al FEDER. (Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Incentivos Regionales).

CUADRO 5.12  
LIR. SOLICITUDES PRESENTADAS POR ZONAS, 1988-1996  
(En porcentajes)

ZONAS	Población 1995	PIB 1995	Expedientes	Inversión	Empleo a crear
Andalucía	26,71	21,47	26,34	25,25	28,89
Aragón	4,46	5,49	3,03	2,61	3,74
Asturias	4,07	4,09	4,40	5,74	3,70
Canarias	5,83	6,68	4,53	7,51	8,27
Cantabria	1,98	2,09	1,38	1,38	1,18
Castilla-La Mancha	6,24	6,02	9,54	6,93	8,13
Castilla-León	9,39	10,04	16,08	16,10	13,06
Ceuta	0,26	0,26	0,13	0,10	0,14
Extremadura	3,95	3,16	7,55	3,71	7,98
Galicia	10,24	9,82	13,68	14,78	13,29
Melilla	0,22	0,24	0,12	0,03	0,04
Murcia	4,06	3,68	4,83	9,42	5,60
Valencia	14,79	16,91	5,34	4,08	4,14
País Vasco	7,79	10,05	3,06	2,38	1,84
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Incentivos Regionales; BBV, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*; y elaboración propia.

Andalucía con el 26,71 por 100 de la población y un PIB que representa el 21,47 por 100 del PIB total de las zonas consideradas, recibió en el periodo analizado el 26,34 por 100 de las solicitudes, con las que se preveía realizar el 25,25 por 100 de la inversión total y crear el 28,89 por 100 de los empleos. Por consiguiente, si la ZPE de Andalucía es la zona que ha registrado los mayores porcentajes de expedientes, inversión y empleo, más que por su mayor dinamismo se justifica por su mayor tamaño (mayor población y PIB). Así, por ejemplo, Extremadura con el 3,95 por 100 de la población dobla su participación relativa en empleos a crear (7,98 por 100), y Castilla-León, a pesar de que no todo su territorio puede acceder al tope máximo del 50 por 100 de subvención, ha registrado unas participaciones relativas en inversión (16,10 por 100) y empleo (13,06 por 100) en mayor proporción que la participación en PIB (10,04 por 100) y población (9,39 por 100).

Para evaluar la eficacia de la aplicación de la LIR es más conveniente utilizar la información referida al conjunto de proyectos aprobados y no cancelados, es decir, los proyectos que no han sido rechazados por el incumplimiento de alguno de los requisitos, o por la renuncia del beneficiario, y que han llegado a su etapa final de ejecución. Por tanto, a partir de este momento continuaremos nuestro análisis con dicha información, desde junio de 1988 hasta 31 de diciembre de 1996. El cuadro 5.13 recoge la distribución por zonas promocionables de los proyectos aprobados y no cancelados.

Como se comprueba en dicho cuadro, Andalucía ha registrado el mayor peso relativo respecto al conjunto de zonas en todos los conceptos, excepto en empleo a mantener, debido a su mayor tamaño en población y PIB. Los proyectos aprobados y no cancelados en la ZPE de Andalucía han sido 929, que representan el 31,5 por 100 de los presentados (2.950), por debajo del promedio del conjunto de zonas promocionables españolas (37,3 por 100).

La inversión aprobada ascendía a 418.099 millones de pesetas, de las que 79.574 correspondían a subvenciones públicas a fondo perdido. Esta subvención representa el 19,03 de la inversión, cifra ligeramente superior a la registrada en el conjunto de zonas (18,77 por 100).

Aunque de entrada una subvención del 19,03 por 100 de la inversión se sitúa muy por debajo del nivel máximo de incentivación al que puede acceder un proyecto en la ZPE de Andalucía (50 por 100), no podemos realizar valoraciones, ya que, como se ha indicado, los proyectos empresariales además de a los incentivos de la LIR pueden acceder a otros concedidos por distintas instancias (públicas o privadas), de forma que, la cifra de subvención acumulada no sobrepase el 50 por 100 de la inversión a realizar.

En cuanto a la creación de empleo, los 929 proyectos aprobados y no cancelados hasta 1996, han supuesto la creación de 18.140 nuevos empleos, unido a 54.107 empleos que se han mantenido gracias a la subvención de la LIR.

CUADRO 5.13  
LIR. PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS, 31/12/1996

ZONAS	EXPEDIENTES		INVERSIÓN		EMPLEO A CREAR		EMPLEO A MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	TASA (1)
Andalucía	929	22,26	418.099	25,59	18.140	26,23	54.107	23,72	79.574	25,95	19,03
Aragón	149	3,57	55.390	3,39	4.248	6,14	4.803	2,11	9.326	3,04	16,84
Asturias	196	4,70	166.091	10,17	3.328	4,81	8.534	3,74	42.039	13,71	25,31
Canarias	150	3,59	71.831	4,40	3.074	4,45	9.002	3,95	11.614	3,79	16,17
Cantabria	60	1,44	31.264	1,91	1.098	1,59	8.642	3,79	4.143	1,35	13,25
Castilla-La Mancha	339	8,12	127.579	7,81	6.497	9,40	17.269	7,57	20.878	6,81	16,36
Castilla-León	739	17,71	304.035	18,61	11.233	16,24	55.936	24,52	41.553	13,55	13,67
Ceuta	5	0,12	1.688	0,10	119	0,17	35	0,02	342	0,11	20,26
Extremadura	352	8,44	57.804	3,54	4.255	6,15	9.346	4,10	15.809	5,16	27,35
Galicia	591	14,16	127.904	7,83	7.451	10,77	21.561	9,45	24.447	7,97	19,11
Melilla	4	0,10	673	0,04	94	0,14	0	0,00	132	0,04	19,62
Murcia	235	5,63	144.745	8,86	4.508	6,52	16.509	7,24	42.641	13,91	29,46
Valencia	282	6,76	99.225	6,07	3.888	5,62	15.523	6,80	9.669	3,15	9,74
País Vasco	142	3,40	27.499	1,68	1.218	1,76	6.857	3,01	4.472	1,46	16,26
<b>TOTAL</b>	<b>4.173</b>	<b>100</b>	<b>1.633.825</b>	<b>100</b>	<b>69.151</b>	<b>100</b>	<b>228.124</b>	<b>100</b>	<b>306.640</b>	<b>100</b>	<b>18,77</b>

(1) Porcentaje que representa la subvención sobre la inversión.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, Subdirección General de Incentivos Regionales.

Las cifras del cuadro 5.13 muestran que este instrumento ha servido, fundamentalmente, para no destruir empleo y no para la creación de nuevos puestos de trabajo, lo que parece indicar que el objetivo de disminuir el desempleo no ha sido considerado un objetivo prioritario en la ZPE de Andalucía, pese a los elevados niveles de paro de la región<sup>286</sup>. Por el contrario, parece ser que en la concesión de subvenciones ha primado más la inversión a realizar, como lo pone de manifiesto el hecho de que los trece proyectos aprobados y no cancelados hasta el 11 de noviembre de 1997 con una inversión superior a 5.000 millones de pesetas han acaparado más del 40 por 100 de la subvención total concedida, cuando el empleo afectado por dichos proyectos (a crear y mantener) apenas representa el 10 por 100 del empleo total afectado a esa fecha (cuadro 5.14).

CUADRO 5.14  
PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS EN LA ZPE DE  
ANDALUCÍA CON INVERSIÓN SUPERIOR A 5.000 MILL. PTAS, 11/11/1997

EMPRESA	Inversión (Mill.ptas)	Tasa (%)	Subvención (Mill.ptas)	Empleo a crear	Empleo a mantener
Cádiz Electrónica, S.A.	7.596	37	2.811	345	0
Maersk España, S.A.	5.499	15	825	40	153
Intercontinental Química, S.A.	12.070	25	3.018	46	241
Eastman Chemical España, S.A.	8.754	30	2.626	35	0
Eastman Chemical España, S.A.	8.754	30	2.626	34	0
Eastman Chemical España, S.A.	8.754	30	2.626	34	0
Torraspapel, S.A.	5.122	10	512	0	353
Rio Tinto Fruit, S.A.	8.221	25	2.055	1315	0
Atlantic Cooper, S.A.	29.605	20	5.921	576	0
Alcatel Citesa, S.A.	6.377	25	1.594	0	304
Boliden Apirsa, S.L.	31.389	11	3.453	430	0
Fabrica Renault de España, S.A.	9.750	10	975	6	884
Parque Isla Mágica, S.A.	8.384	20	1.677	691	41
<b>TOTAL</b>	<b>150.275</b>	<b>22,2</b>	<b>30.719</b>	<b>3.552</b>	<b>1.976</b>

FUENTE: Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica.

<sup>286</sup> De hecho, como se recordará de una sección anterior, el Real Decreto 652/1988 de delimitación de la ZPE de Andalucía no establece de modo claro los objetivos en cuanto a creación de empleo. Tan solo señala que en los proyectos de nuevo establecimiento y ampliación se deben crear nuevos puestos de trabajo, sin establecer cuántos, y en los de modernización mantener los empleos existentes.

De igual forma, podríamos cuestionar el objetivo de la ZPE de Andalucía de promocionar la pequeña y mediana empresa, y fomentar el desarrollo del potencial endógeno de la región, cuando de los trece proyectos de más de 5.000 millones de inversión a los que nos referíamos, todos excepto dos (Torraspapel, S.A. y Parque Isla Mágica, S.A.) corresponden a filiales de empresas multinacionales.

El cuadro 5.15 muestra la distribución sectorial de los proyectos aprobados en la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1996. Al igual que en el conjunto de zonas promocionables de España, el sector industrial es el que ha registrado la mayor participación en la LIR. Así, de todos los proyectos aprobados en Andalucía, el 72,50 por 100 son industriales, representando el 72,39 por 100 de la inversión, el 62,38 por 100 de los nuevos empleos creados y el 86,16 por 100 de los empleos que se han mantenido, beneficiándose del 73,94 por 100 de la subvención total concedida, con una tasa de subvención (media aritmética del porcentaje que representa la subvención aprobada sobre la inversión de cada uno de los proyectos) similar a la del conjunto de sectores.

Las cinco ramas productivas más beneficiadas por la LIR han sido: Productos químicos con el 18,07 de la subvención total concedida en la ZPE, Productos metálicos y maquinaria (17,99 por 100), Hostelería (14,5 por 100), Minerales y metales (13,74 por 100), y Alimentación, bebidas y tabaco (8,13 por 100). Es decir, los sectores en los que tradicionalmente se ha especializado la economía andaluza, en torno a la explotación de sus recursos naturales, con lo que este instrumento no ha contribuido positivamente a diversificar su tejido productivo. Asimismo, y como se pone de manifiesto en un reciente trabajo de Delgado Cabeza (1995), Productos químicos, Minerales y metales y Productos metálicos y maquinaria son los sectores que en la década de 1990 tienen el potencial para generar empleo más bajo de todos, mientras que Hostelería y

Alimentación, bebidas y tabaco muestran un nivel medio<sup>287</sup>. Luego la elección sectorial de los proyectos a incentivar en la ZPE tampoco ha contribuido positivamente a la creación de empleo.

El cuadro 5.16 recoge la distribución por provincias de los proyectos aprobados y no cancelados en la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1996. Se comprueba que las provincias con mayor participación han sido las que componen el tradicional triángulo más industrializado de la región: Sevilla, Cádiz y Huelva. En los casos concretos de Cádiz y Huelva se trata de proyectos de gran tamaño, ya que, con el 7,18 y 7,41 por 100, respectivamente, del total de los proyectos aprobados representan el 20,61 y el 15,96 por 100 de la inversión total. De hecho, como muestra el cuadro 5.13, ocho de los trece proyectos de más de 5.000 millones de pesetas de inversión se han localizado en esas dos provincias. En el otro extremo, las provincias orientales (Jaén, Granada y Almería) a las que se une Córdoba son las que muestran los niveles más bajos de participación, si bien la tasa de subvención por proyecto concedida está muy próxima en todas ellas.

Todo lo anterior pone de manifiesto que los proyectos acogidos a la LIR se han localizado en las zonas más dinámicas e industrializadas de la región, es decir, aquellas zonas que presentan mayores economías de escala, como dotación de infraestructuras, economías de aglomeración y urbanización, servicios empresariales, etc. De forma que, este sistema de incentivos no ha contribuido, en la medida en que se esperaba, a la reducción de los desequilibrios económicos y sociales interterritoriales.

---

<sup>287</sup> A partir de las relaciones intersectoriales en 1990, Delgado Cabeza (1995, pp. 82-88) calculaba el potencial de empleo sectorial, esto es, la capacidad para generar empleo directo e indirecto ante un incremento de la demanda de la producción de cada sector en un millón de pesetas.



CUADRO 5.15

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS EN LA ZPE DE ANDALUCÍA, 31/12/1996

SECTORES	PROYECTOS		INVERSIÓN		EMPLEO A CREAR		EMPLEO A MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	TASA (1)
AGRICULTURA	3	0,34	10.958	2,73	1.498	8,58	0	0,00	2.665	3,53	10,17
PESCA	3	0,34	938	0,23	56	0,32	12	0,03	147	0,19	15,33
Productos energéticos y agua	2	0,22	701	0,17	13	0,07	26	0,07	118	0,16	17,50
Minerales y metales	15	1,68	66.444	16,57	1.538	8,81	371	0,98	10.371	13,74	17,13
Minerales y productos no metálicos	68	7,63	18.954	4,73	1.100	6,30	1.041	2,74	3.463	4,59	21,73
Productos químicos	46	5,16	56.546	14,10	850	4,87	5.326	14,03	13.640	18,07	18,35
Productos metálicos y maquinaria	114	12,79	61.122	15,24	2.843	16,29	8.754	23,05	13.578	17,99	20,85
Alimentación, bebidas, tabaco	198	22,22	38.239	9,54	1.909	10,94	10.381	27,34	6.134	8,13	17,11
Textiles, cuero y calzado	38	4,26	5.051	1,26	666	3,82	1.598	4,21	1.071	1,42	21,21
Papel e impresión	43	4,83	15.319	3,82	400	2,29	2.361	6,22	2.147	2,84	16,70
Madera, corcho	122	13,69	27.898	6,96	1.571	9,00	2.861	7,53	5.295	7,01	19,75
TOTAL INDUSTRIA	646	72,50	290.275	72,39	10.890	62,38	32.719	86,16	55.817	73,94	19,12
CONSTRUCCIÓN	1	0,11	90	0,02	8	0,05	0	0,00	18	0,02	20,00
HOSTELERÍA	138	15,49	64.683	16,13	3.021	17,31	2.268	5,97	10.949	14,50	18,93
RESTO SERVICIOS	100	11,22	34.032	8,49	1.984	11,37	2.976	7,84	5.893	7,81	20,15
TOTAL	891	100	400.975	100	17.457	100	37.975	100	75.489	100	19,11

(1) Media aritmética de lo que representa la subvención sobre la inversión, proyecto a proyecto.

FUENTE: Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica; y elaboración propia.

**CUADRO 5.16**  
**PROYECTOS APROBADOS Y NO CANCELADOS EN LA ZPE DE ANDALUCÍA, 31/12/1996**

PROVINCIAS	EXPEDIENTES		INVERSIÓN		EMPLEO A CREAR		EMPLEO A MANTENER		SUBVENCIÓN		
	Nº	%	Mill. ptas	%	Nº	%	Nº	%	Mill. ptas	%	Tasa (1)
Almería	106	11,90	31.092	7,75	1.533	8,78	2.498	6,58	5.238	6,94	19,83
Cádiz	64	7,18	82.888	20,67	2.328	13,34	5.609	14,77	20.373	26,99	19,55
Córdoba	144	16,16	26.698	6,66	1.941	11,12	3.606	9,50	4.898	6,49	20,06
Granada	86	9,65	38.096	9,50	1.392	7,97	4.241	11,17	6.324	8,38	17,86
Huelva	66	7,41	64.015	15,96	2.941	16,85	2.726	7,18	12.479	16,53	18,51
Jaén	102	11,45	21.347	5,32	1.387	7,95	4.753	12,52	3.908	5,18	19,06
Málaga	101	11,34	36.609	9,13	1.456	8,34	5.679	14,95	6.925	9,17	18,53
Sevilla	222	24,92	100.229	25,00	4.479	25,66	8.863	23,34	15.344	20,33	18,90
Andalucía	891	100	400.974	100	17.457	100	37.975	100	75.489	100	19,11

(1) Media aritmética de lo que representa la subvención sobre la inversión, proyecto a proyecto.

FUENTE: Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, Dirección General de Comercio, Consumo y Cooperación Económica.

En definitiva, además de la escasa capacidad de creación de empleo, diversificación productiva y articulación territorial, habría que cuestionar la capacidad de este instrumento para promocionar la actividad económica de la región, teniendo en cuenta que la inversión media por año realizada en la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1996 (50.122 millones de pesetas) representa tan solo el 0,9 por 100 del PIB regional de 1989. Habría, por tanto, que revisar aspectos de su funcionamiento, para dar prioridad a la creación de empleo, a las pequeñas y medianas empresas, y a las áreas más deprimidas. Sin duda, en estos dos últimos aspectos la Junta de Andalucía, a través del IFA, tiene un importante papel a desempeñar como organismo que haga llegar la información necesaria a los empresarios y les facilite todo el proceso administrativo, rompiendo de este modo, las ventajas iniciales (economías de escala) de las grandes empresas y áreas más dinámicas, donde existe una mayor experiencia y cultura empresarial.

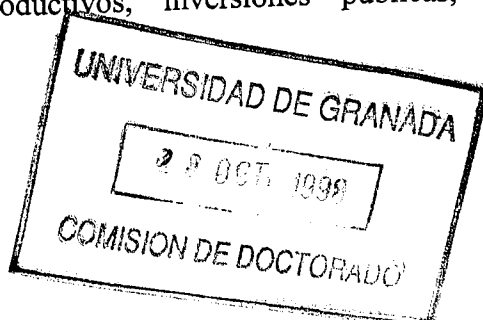
#### 4.3. *La política regional de la Junta de Andalucía*

Una vez analizados en la sección anterior los fundamentos teóricos que han inspirado los diferentes planes de desarrollo autonómicos y del IFA, así como sus objetivos y estrategias de desarrollo, en este apartado reflexionaremos sobre su puesta en práctica. Finalizaremos con una valoración de los resultados de la política regional autonómica.

##### 4.3.1. Los planes regionales

###### A. *El Plan Económico de Andalucía 1984-1986*

Con el fin de alcanzar los objetivos de aumento de la tasa de actividad, desarrollo equilibrado y distribución más justa de la renta, el PEA (1984-1986) proponía doce programas de política económica, entre los que se incluían actuaciones en los distintos sectores productivos, inversiones públicas,



equipamientos colectivos, promoción empresarial, y ordenación del territorio<sup>288</sup>. Para la puesta en práctica de estos doce programas se preveían unas inversiones totales por importe de 463.577 millones de pesetas para los tres años de duración del Plan, con la distribución que recoge el cuadro 5.17.

CUADRO 5.17  
PRESUPUESTO DEL PEA 1984-1986

SECTORES	Millones de pesetas	%
Vivienda	52.668,9	11,4
Urbanismo y equipamientos colectivos	4.234,9	0,9
Sanidad	21.122,2	4,5
Asistencia social	11.155,5	2,4
Educación y Formación Profesional	51.528,4	11,1
Servicios culturales y medios de comunicación	12.687,3	2,7
Medio Ambiente	22.121,7	4,8
Transporte y Comunicaciones	82.165,6	17,7
Recursos Hidráulicos	84.567,7	18,2
Agricultura y Pesca	37.799,6	8,2
Energía y Minas	6.690,8	1,4
Turismo	3.705,2	0,8
Comercio	2.517,3	0,5
Industria	1.723,4	0,4
Protección y Fomento del Empleo	4.975,7	1,1
Inversiones y ayudas financieras	16.596,3	3,6
Estudios, investigación y tecnología	5.926,8	1,3
Edificios Administrativos	3.511,8	0,7
Seguridad, justicia y defensa	20.550,7	4,5
Apoyo CCLL y actuaciones en el medio rural	13.708,5	3,0
Resto de actividades	3.618,4	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>463.577,0</b>	<b>100</b>

FUENTE: Junta de Andalucía, Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía (1985): *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*, Sevilla.

Esta distribución de inversiones indica la intención de prestar una mayor atención a la ordenación del territorio frente a la integración sectorial, con inversiones en infraestructuras (Transporte y Comunicaciones, Recursos Hidráulicos) y equipamientos colectivos (Vivienda, Urbanismo, Sanidad, Educación, etc.) que representaban un porcentaje muy elevado (alrededor del 70

<sup>288</sup> Un análisis más detallado puede verse en Martín Rodríguez (1984, pp. 112-117).

por 100) del presupuesto del Plan, mientras que las inversiones en los diferentes sectores productivos alcanzaba cifras muy bajas (algo más del 11 por 100 del presupuesto total). En conexión con este punto, destacaríamos la atención prestada a Agricultura y Pesca (8,2 por 100), frente a Industria (0,4 por 100), Energía y Minas (1,4 por 100), Turismo (0,8 por 100), y Comercio (0,5 por 100). Estas cifras son el resultado del equivocado papel que se le atribuyó al sector primario de motor de la economía andaluza, y evidencian una clara contradicción con el objetivo del propio Plan de alcanzar un desarrollo sectorial más equilibrado.

En cuanto a la valoración de los resultados del PEA existe coincidencia en destacar como positivo el que constituyera el primer paso en la planificación regional, aunque se enfrentara a dificultades importantes como el hecho de que en su periodo de vigencia aún no había concluido el proceso de traspaso de competencias de la Administración Central a la Autónoma, unido a los problemas iniciales de coordinación que siempre surgen entre distintas administraciones, a veces, con intereses enfrentados.

El principal aspecto negativo del PEA, a nuestro juicio, fue su equivocado planteamiento estratégico, que hipotecaría los sucesivos Planes, desde el momento en que no se tuvo en cuenta los efectos que la inminente integración de España en la CEE tendría sobre la economía andaluza, entre ellos la mayor competencia. En su lugar, haciendo uso de las teorías tradicionales de comercio internacional y de su principio de las ventajas comparativas, ampliamente superado por modelos más recientes (Balassa 1962, Krugman 1992), y con una errónea interpretación del concepto de desarrollo del potencial endógeno, se confió el desarrollo económico de la región a la agricultura, pesca e industrias de transformación agraria. Sectores que serían objeto de reforma por parte de la UE, y que se verían sometidos a una fuerte competencia vía precios de terceros países.

#### *B. El Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*

Los objetivos básicos del PADE 87-90 eran la creación de empleo, una mayor integración del sistema productivo, el aumento de la renta y una mejora de

la calidad de vida con una distribución más equitativa social y territorialmente. Para alcanzar estos objetivos se proponían un total de 182 programas de actuación, con sus correspondientes líneas de actuación, medidas concretas a desarrollar, el coste y concreción territorial. A su vez, los programas de actuación se clasificaban en tres grandes grupos: a) programas instrumentales (Fomento del empleo, Apoyo a la actividad empresarial, y Adecuación y desarrollo tecnológico), b) programas sectoriales y, c) programas de infraestructura física y social.

Respecto a las prioridades sectoriales del PADE 87-90, hay que indicar que no aparecían definidas de modo claro, tan solo al objeto de orientar sectorialmente los incentivos regionales, tanto del propio Plan como de los ámbitos estatal y comunitario, señalaba que las actividades con mayor potencial por fuerte implantación local y futuro eran: el complejo agroindustrial que además de la industria agroalimentaria incluía la industria química (piensos, abonos), maquinaria agrícola, sistemas de riegos, y regulación térmica, confiando en que la Reforma Agraria desempeñaría un importante papel dinamizador; el turismo, cuya importancia radicaba en sus fuertes relaciones con el sector agroalimentario y con actividades de servicios, con efectos importantes sobre la renta, empleo, calidad de vida y equilibrio territorial, y “ciertas industrias cuyo desarrollo se viene apuntando en los últimos años”, como energía solar, acuicultura, cultivos intensivos, microelectrónica y tecnologías de información<sup>289</sup>.

El presupuesto del PADE 87-90 preveía una inversión total de 666.147 millones de pesetas<sup>290</sup>, distribuida entre los tres grupos de programas señalados

---

<sup>289</sup> Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988, pp. 106-108).

<sup>290</sup> En Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988, pp. 279-281) se detallan las fuentes de financiación de la inversión prevista, éstas eran:

- a) Ingresos corrientes (tributos cedidos por el Estado, participación en los ingresos del Estado, transferencias corrientes del Estado y Seguridad Social) el 28,8 por 100.
- b) Ahorro público (parte de los ingresos corrientes no destinados a gastos corrientes) el 32,9 por 100.
- c) Fondo de Compensación Interterritorial el 22,2 por 100.
- d) UE el 7 por 100.
- e) Recursos propios y ajenos de las empresas públicas de la Junta de Andalucía el 0,5 por 100.

según se recoge en el cuadro 5.18, constatándose que, al igual que en el Plan anterior, prestaba mayor atención al desarrollo equilibrado espacial frente al sectorial. Analicemos a continuación, las inversiones previstas en cada uno de los programas.

- a) Los programas instrumentales representaban el 8,34 por 100 de las inversiones totales del PADE 87-90. El programa de Fomento del empleo (5,13 por 100) era el más importante con actuaciones como: Andalucía Joven, Plan de Empleo Rural, apoyo a la contratación de trabajadores desempleados de larga duración y a jubilaciones anticipadas de trabajadores de empresas en crisis. Los programas de Apoyo a la actividad empresarial eran ejecutados por el IFA y consistían en la promoción de sectores prioritarios o básicos, incentivos a la creación, ampliación o reconversión de empresas y apoyo a proyectos singulares de carácter estratégico. Para ello tenían asignada el 2,26 por 100 de la inversión total del Plan. Los programas de Adecuación y desarrollo tecnológico solo representaban el 0,63 por 100 del presupuesto total y, además, mayoritariamente se destinaban a investigación agraria, mientras que a fomento de la innovación tecnológica solo se dedicaba el 0,05 por 100.
- b) La inversión de los programas sectoriales (20,86 por 100 del presupuesto) se distribuía entre el Sector Agrario y Pesquero (14,80 por 100), Industria (2,70 por 100), Turismo (1,61 por 100), Comercio (0,79 por 100), y Transporte y Comunicaciones (0,90 por 100) en gran parte destinados a Andalucía Occidental con motivo de la Expo92<sup>291</sup>. Lo más

---

f) Ahorro financiero neto (diferencia entre variación neta de pasivos financieros y la variación neta de activos financieros) el 8,6 por 100.

<sup>291</sup> Así, de los 6.025 millones de pesetas asignados a Transporte y Comunicaciones, más de la mitad (3.670) correspondían a dos programas:

- a) Potenciación y mejora del transporte por ferrocarril, con una inversión prevista de 3.376 millones de pesetas, que contemplaba la construcción de la red arterial ferroviaria de Sevilla, la remodelación de la estación de Córdoba, la puesta en servicio del ramal Puerto de Santa María-Sanlúcar de Barrameda, y subvenciones a RENFE

destacable en esta partida es el elevado peso del sector primario respecto al resto de sectores, máxime teniendo en cuenta que las actuaciones con mayor importancia (la mitad de todas las inversiones del sector primario) eran las correspondientes al Instituto de Reforma Agraria dirigidas a: mejorar la infraestructura del medio rural, ampliación y mejora de las zonas de regadío existentes, y actuación sobre la propiedad y el uso de la tierra. Así, en un claro ejemplo de derroche de esfuerzos y de recursos, en Andalucía se aplicaba la Ley de Reforma Agraria, que básicamente pretendía incentivar la intensificación de la agricultura extensiva andaluza, mientras que la reforma de la PAC pretendía justo lo contrario, esto es, incentivar la disminución de excedentes compensando a los agricultores con ayudas económicas<sup>292</sup>.

Las inversiones en el sector industrial se dirigían por orden de importancia a: ayudas y subvenciones a empresas en crisis, especialmente las ZUR (8.365 millones de pesetas que representaba el 45,5 por 100 del total asignado a industria); electrificación rural (3.300 millones de pesetas); incentivos a la actividad industrial con la construcción de naves industriales (1.367 millones de pesetas); y a subvenciones con la creación de Zonas de Acción Especial (1.800 millones de pesetas). El resto se destinaba al sector minero y energético. Estas cifras, en parte justificadas por el contexto de crisis industrial que

---

para el mantenimiento de las líneas: Sevilla-Málaga, Sevilla-Granada, Sevilla-Cáceres, el expreso Almería-Sevilla y el automotor Gaucín-Ronda.

- b) Promoción y desarrollo del transporte aéreo, marítimo y por cable, al objeto de mejorar la comunicación horizontal de Andalucía cara a la Expo92, con actuaciones generales de mejora de la infraestructura aeroportuaria, y específicas en el transporte fluvial del Guadalquivir, establecimiento de conexión marítima entre Cádiz y Huelva, e instalación de un telesilla en Torremolinos.

<sup>292</sup> Vid. Martín Rodríguez (1995, pp. 161-162); y Rodero Franganillo y Romero Rodríguez (1993, pp. 309-318) donde se explica la política agraria de la Junta de Andalucía con especial referencia a la Reforma Agraria, la reforma de la PAC y sus efectos sobre la agricultura andaluza.



se vivía con retraso en España, son bastante elocuentes por sí solas del impulso que recibía la industria andaluza desde la Junta de Andalucía.

Más contradictorio resulta aún, que a pesar de que Turismo era considerado un sector estratégico por su implantación y relaciones con el resto de los servicios de la región (de hecho, solo la rama Hostelería y Restaurante en 1989 aportaba el 6,6 por 100 del PIB regional y el 5,8 por 100 de los empleos totales de la región), el PADE 87-90 contemplara una inversión en el sector del 1,6 por 100 de su presupuesto total. Inversiones que consistían en: subvenciones, mejora de instalaciones y celebración de congresos y ferias.

- c) Por último, los programas de infraestructura física y social absorbían el 70,80 por 100 del presupuesto total. Dentro de ellos, se prestaba mayor atención a la infraestructura social (Equipamientos colectivos y Servicios Sociales), con el 42 por 100 del presupuesto del Plan para actuaciones en educación, sanidad y vivienda. Conviene destacar para el propósito de nuestro análisis que, de la cifra global a invertir en esos tres conceptos (180.211 millones de pesetas), 98.169 millones de pesetas correspondían a educación. Es decir, el PADE 87-90 preveía una inversión en capital humano que representaba casi el 15 por 100 de su presupuesto<sup>293</sup>.

El programa de Infraestructuras (21,10 por 100 del presupuesto total) preveía la construcción de la autovía Este-Oeste de Andalucía con vistas a la Expo92, mejoras de carreteras, infraestructura sanitaria hidráulica, regulación de regadíos, urbanización y preparación del suelo.

---

<sup>293</sup> Esta cifra debe ser incrementada, aunque en un importe muy bajo, ya que, en los programas sectoriales también se recogían actividades relacionadas como cursos de formación.

CUADRO 5.18  
PRESUPUESTO DEL PADE 1987-1990

ÁREAS Y PROGRAMAS	Millones de pesetas	%
a) <i>Programas instrumentales</i>	55.564	8,34
Fomento del empleo	34.206	5,13
Apoyo a la actividad empresarial	15.081	2,26
Adecuación y desarrollo tecnológico	4.202	0,63
Coordinación y apoyo a las CCLL	2.075	0,31
b) <i>Programas sectoriales</i>	138.964	20,86
Sector agrario y pesquero	98.597	14,80
Industria	18.356	2,76
Turismo	10.734	1,61
Comercio	5.252	0,79
Transportes y Comunicaciones	6.025	0,90
c) <i>Programas de infraestructura física y social</i>	471.619	70,80
Infraestructuras	140.571	21,10
Equipamientos colectivos (Educ, Sanidad y Vivienda)	180.211	27,05
Servicios Sociales	97.002	14,56
Análisis y Planificación Territorial	1.708	0,26
Protección del Medio Ambiente	10.936	1,64
Cultura	41.191	6,18
<b>TOTAL</b>	<b>666.147</b>	<b>100</b>

FUENTE: Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*, Sevilla.

En síntesis, lo más destacable de la valoración del PADE 87-90 como instrumento de desarrollo económico, es la desconexión entre sus planteamientos teóricos y su puesta en práctica. Como se ha analizado en una sección anterior, el PADE 87-90 suponía un cambio en planteamientos estratégicos respecto al Plan anterior, dirigiendo su atención a la creación de un entorno innovador que permitiera a Andalucía adaptarse a las nuevas tecnologías e innovaciones, así como a transformar su estructura productiva. Sin embargo, su puesta en práctica, tal y como lo evidencia la distribución presupuestaria y los objetivos sectoriales, repite los mismos errores del Plan anterior, insistiendo en el fomento del complejo agroindustrial y sus actividades conexas como actividades de futuro en la región. A lo que habría que unir el convencimiento de sacar adelante la Reforma Agraria,

que supondría, además de un despilfarro de recursos, un importante coste de oportunidad en el sentido más estricto del concepto.

### *C. El Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*

El PADE 91-94 se proponía dos objetivos generales: crecimiento sostenible y equilibrado, y mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza. Vinculados a ambos, establecía hasta un total de quince objetivos, clasificados a su vez en cuatro categorías diferentes: integración del territorio y de la producción, factores productivos, actuaciones sociales, medio ambiente y reequilibrio territorial. Para alcanzar estos objetivos se preveía la puesta en práctica de un total de 63 subprogramas agrupados en 17 programas, y éstos a su vez en cuatro grandes áreas: a) Actividades Productivas y Recursos Naturales, b) Políticas Sociales y de Empleo, c) Infraestructura de Apoyo a las Actividades Productivas y, por último, d) Infraestructuras de Apoyo a las Políticas Sociales.

El PADE 91-94 presentaba un mayor esfuerzo en cuanto a orientación sectorial que su antecesor, deteniéndose en un extenso análisis, fundamentalmente teórico, de objetivos y estrategias de actuación en cada uno de los sectores. En general, concedía prioridad a aquellas actividades nuevas o de futuro que permitieran modernizar, diversificar e integrar la estructura productiva, como: las actividades industriales emergentes, la nueva agricultura de elevado potencial de demanda, la oferta turística de calidad, y nuevos servicios de ocio y cultura, tecnológicos y de asistencia a las empresas.

La inversión total prevista en los cuatro años de vigencia era de 1.375.555,9 millones de pesetas corrientes<sup>294</sup>, con la distribución por programas y áreas de actuación recogida en el cuadro 5.19.

---

<sup>294</sup> Las fuentes de financiación recogidas en Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991, pp. 253-255 y 263) son las siguientes:

- a) Ingresos corrientes el 22,5 por 100.
- b) Ahorro público el 6,1 por 100.
- c) Transferencia de capital de la Administración Central y Comunitaria el 31,3 por 100.
- d) Operaciones de crédito (endeudamiento) el 40,1 por 100.

CUADRO 5.19  
PRESUPUESTO DEL PADE 1991-1994

ÁREAS Y PROGRAMAS	Millones de pesetas	%
a) <i>Actividades Productivas y Recursos Naturales</i>	286.868,7	20,85
Agricultura y Pesca	36.433,6	2,65
Industria, Comercio y Turismo	88.576,5	6,44
Vivienda y Urbanismo	122.148,4	8,88
Medio Ambiente	39.710,2	2,89
b) <i>Políticas Sociales y de Empleo</i>	406.803,7	29,57
Empleo y Capacitación Profesional	93.174,1	6,77
Cultura y Deporte	52.684,2	3,83
Protección Social y Servicios Sociales	260.945,4	18,97
c) <i>Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Productivas</i>	463.040,4	33,66
Transporte y Comunicaciones	226.131,8	16,44
Infraestructuras Hidráulicas	80.514,5	5,85
Infraestructura Energética	10.633,3	0,77
Infraestructura Agraria	84.224,2	6,12
Infraestructura Turística	20.266,8	1,47
I+D y Estudios	41.269,8	3,00
d) <i>Infraestructuras de Apoyo a las Políticas Sociales</i>	218.843,1	15,91
Sanidad	55.194,7	4,01
Educación	122.702,4	8,92
Servicios Sociales	14.582,7	1,06
Corporaciones Locales	26.363,3	1,92
TOTAL	1.375.555,9	100

FUENTE: Consejería de Economía y Hacienda (1991): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*, Junta de Andalucía, Sevilla.

Antes de pasar a comentar el presupuesto del PADE 91-94 hay que señalar la dificultad para interpretar y obtener conclusiones sobre su adecuación a los objetivos previstos, debido a que no aportaba información alguna sobre las localizaciones y acciones concretas a realizar dentro de los 63 subprogramas propuestos<sup>295</sup>. De forma que, el detalle de la programación económica no pasa de ser una relación de proposiciones generales, vacías de contenido, que bien pudieran aplicarse a cualquier región y en cualquier momento. Con esta premisa,

<sup>295</sup> Así, por ejemplo, en los subprogramas de infraestructura, como el C1.63 "Construcción y conservación de carreteras" no aporta información alguna de las áreas o localidades donde se van a construir autovías y carreteras.

los comentarios sobre la distribución de las inversiones del Plan se reducen considerablemente.

En primer lugar, destacaríamos el avance observado en la distribución de las inversiones, al conceder una mayor importancia relativa a las actividades productivas que en planes anteriores. Es decir, como ya indicábamos en una sección anterior, el PADE 91-94 planteaba los riesgos y oportunidades que el Mercado Único Europeo podía representar para la economía regional y, siguiendo las directrices de la política regional comunitaria, dirigía sus actuaciones hacia aquellas medidas que pudieran incrementar la competitividad y eficiencia de las empresas andaluzas. Así, los programas de Actividades Productivas y Recursos Naturales (a) junto con los de Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Productivas (c) reunían casi el 55 por 100 del presupuesto total.

Deteniéndonos en los primeros (Actividades Productivas y Recursos Naturales), Vivienda y Urbanismo recibía la mayor atención (8,8 por 100 del presupuesto), tratándose de la intervención del sector público en la preparación de suelo residencial y espacios urbanísticos, y en la construcción de VPO. Agricultura y Pesca, con el 2,65 por 100 del presupuesto, disminuía su importancia relativa respecto a planes anteriores. Y aparecen agrupados Industria, Comercio y Turismo, pese a lo cual no superaban en conjunto el 6,44 por 100 del presupuesto.

Respecto al programa Industria, Comercio y Turismo habría que destacar algunos aspectos de interés para nuestro trabajo. Este programa estaba formado por once subprogramas, de los cuales tan solo uno era específico del sector turismo (Promoción turística) con una inversión de 1.832 millones de pesetas que apenas representaba el 0,13 por 100 del presupuesto total del PADE 91-94. Esto significa que a un sector que era considerado estratégico por su dinamismo e implantación en la región se le asignaba una inversión media por año que representaba solo el 0,10 por 100 del PIB aportado por dicho sector en 1991. Otros tres subprogramas (Desarrollo económico territorial, Promoción del tejido industrial y Mejora de la estructura empresarial) ejecutados por el IFA, tenían

como objetivos la dinamización y potenciación del desarrollo local, el apoyo a proyectos de los sectores industriales prioritarios y ayudar financieramente a las Pymes para contribuir al desarrollo del tejido industrial andaluz, recibiendo una atención del PADE que se traducía en el 1,38 por 100 de su inversión total. El subprograma de Incentivos económicos a la creación de empresas era el más beneficiado de todos, recibiendo el 1,21 por 100 del presupuesto, destinado a la creación del Parque Tecnológico de Andalucía y a ayudas complementarias a proyectos beneficiados por la Ley de Incentivos Regionales 50/85 (LIR). Concretamente, el PADE 91-94 asignaba 7.110 millones de pesetas para complementar las subvenciones de los proyectos beneficiados por la LIR, proyectos localizados por todo el territorio andaluz con el objetivo de fomentar la actividad económica, mientras que para la creación del Parque Tecnológico de Andalucía, localizado en Málaga a modo de polo de crecimiento, destinaba 5.768 millones de pesetas. Este tipo de distribución no parece acorde con el objetivo de alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado.

Dentro de los programas de Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Productivas (c), Transporte y Comunicación tiene el mayor peso relativo (16,44 por 100 del presupuesto del Plan), seguido de Infraestructura Agraria (6,12 por 100), I+D y Estudios (3 por 100) e Infraestructura Turística (1,47 por 100). Como aspecto positivo destacaríamos que, por primera vez, aparece identificada claramente una partida presupuestaria para I+D, indicando así, las líneas de futuro por las que debe discurrir la política regional. Como aspecto negativo, de nuevo, el mayor protagonismo relativo que se le seguía concediendo al sector primario, de modo que, solo a la Modernización y creación de nuevos regadíos (dentro de los programas de Infraestructura Agraria) se destinaba un mayor esfuerzo presupuestario (20.926 millones de pesetas) que a todas las actuaciones en Infraestructura Turística (20.266, 8 millones de pesetas).

Por último, subrayaríamos la disminución relativa registrada en inversión en capital humano respecto al Plan anterior, que pasaba de representar algo más

del 15 por 100 del presupuesto del PADE 87-90 al 11,5 por 100 en el PADE 1991-1994<sup>296</sup>.

#### 4.3.2. La actuación del IFA

La actuación del IFA viene determinada por los Planes de Desarrollo Regional aprobados por el Parlamento Andaluz, donde se determina también su dotación presupuestaria. Así, como ya se ha indicado, el PADE 87-90 le asignaba la ejecución de tres programas: Promoción de sectores prioritarios o básicos y de acciones colectivas de carácter territorial (02.02), Incentivos financieros a la creación, ampliación o reconversión de empresas (02.03), y Mantenimiento del parque empresarial andaluz y apoyo a proyectos de empresas singulares de carácter estratégico (02.04). Para ello, disponía del 2,26 por 100 del presupuesto del Plan.

Por su parte, el PADE 91-94 le encomendaba cuatro programas: Desarrollo económico territorial (A2.23), Promoción del tejido industrial (A2.24), Mejora de la estructura empresarial (A2.26), y Mejora de la competitividad (C6.25). Para la ejecución de estos programas contaba con el 1,38 por 100 del presupuesto total del Plan.

Tal y como se expuso en una sección anterior, para realizar su labor el IFA dispone de instrumentos técnicos y financieros. Dentro de los primeros, destacamos el papel que desempeña como organismo que facilita a los empresarios el conocimiento y utilización de los sistemas de incentivos vigentes. Así, en el caso de los incentivos regionales de la Administración Central (Ley 50/85) el IFA, además de informar a los interesados, elabora un informe de viabilidad técnica, económica y financiera de cada uno de los proyectos de inversión a fin de aligerar el proceso de concesión de beneficios. Esta labor es especialmente importante dadas las carencias en este sentido en la mayoría de las pequeñas empresas en las áreas menos desarrolladas (principal objetivo de

---

<sup>296</sup> Educación en el PADE 87-90 y los programas Empleo y Capacitación Profesional, y Educación en el PADE 91-94.

promoción). Asimismo, el Instituto interviene en la gestión de los incentivos de la Unión Europea, actuando como agente intermediario entre los Fondos Estructurales comunitarios y el empresario promotor de inversiones productivas. Las actuaciones en este área se pueden clasificar en dos grandes grupos: las dirigidas a los Programas Operativos recogidos en los Marcos Comunitarios de Apoyo; y el Programa Operativo Subvención Global de Andalucía aprobado por Decisión C(91)3006 de la Comisión Europea en 1991.

Los resultados obtenidos en el Programa Operativo Subvención Global de Andalucía 1991-1993 desde 1992, primer año de funcionamiento ordinario, han superado las previsiones iniciales del trienio. A 31 de diciembre de 1993 las ayudas concedidas ascendían a 12.941 millones de pesetas frente a los 10.145 millones previstos, estimándose la inversión generada en 132.729 millones de pesetas frente a la inversión prevista de 40.270 millones<sup>297</sup>. Pese a todo, la inversión generada por año con este Programa apenas representan un 0,8 por 100 del PIB regional de 1993.

Las actuaciones financieras (cuadro 5.20) representan cerca del 80 por 100 del presupuesto anual del IFA, y se pueden agrupar en: subsidiaciones de tipos de interés bajo el Convenio Junta de Andalucía-Entidades Financieras; préstamos que incluyen tanto la operaciones directas del IFA, como las acogidas al Convenio con el BEI, y las actuaciones especiales del ejercicio; participaciones de capital en empresas en situación de crisis e instrumentales; subvenciones de capital concedidas directamente por el IFA como apoyo en las áreas de formación e I+D (celebración de congresos y jornadas técnicas, centros de investigación, estudios sectoriales y de viabilidad, etc.); y avales a empresarios promotores de iniciativas viables económicamente. Todos los instrumentos anteriores, excepto los avales, son financiados con fondos propios del IFA, asignados anualmente por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

---

<sup>297</sup> IFA, *Memoria de 1993*.



CUADRO 5.20  
ACTUACIONES FINANCIERAS DEL IFA, 1987-1996  
(Millones de pesetas)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1996
Subsidiaciones	1.228	1.530	2.032	669	1.276	2.498	5.599	8.175	5.298
Préstamos	570	2.752	2.049	5.158	1.370	3.815	6.535	13.559	15.082
Participaciones	1.854	860	2.135	1.384	1.098	2.165	631	508	4.765
Subvenciones	0	0	0	81	1.224	1.307	1.521	566	7.138
Avales	570	2.288	1.126	1.045	1.902	1.509	920	558	1.671
<b>TOTAL</b>	<b>4.221</b>	<b>7.430</b>	<b>7.343</b>	<b>8.337</b>	<b>6.870</b>	<b>11.294</b>	<b>15.206</b>	<b>23.366</b>	<b>33.954</b>

FUENTE: IFA, *Memorias* de varios años.

La línea de actuación más importante del IFA, en cuanto al número de operaciones, es la subsidiación de tipos de interés. Esta subsidiación, además de con fondos propios del IFA, es financiada con fondos procedentes de las Consejerías de Trabajo, Obras Públicas y Transporte, y Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, como se recoge en el cuadro 5.21.

CUADRO 5.21  
CONVENIO JUNTA DE ANDALUCÍA-ENTIDADES FINANCIERAS, 1990-1996  
(Millones de pesetas)

AÑO	Nº operaciones	Subsidiación	Inversión generada
1990	6.071	2.068	70.000
1991	7.295	2.731	64.011
1992	7.726	3.625	60.187
1993	7.698	6.758	74.726
1994	12.348	11.143	102.215
1995	6.769	5.648	----
1996	7.634	6.827	112.360

FUENTE: IFA, *Memorias* de varios años.

De la subsidiación de tipos de interés pueden beneficiarse las Pymes que soliciten préstamos y realicen su actividad en el sector industrial, y en las áreas especiales de actuación del Instituto como: Parques Naturales y Zonas de Reindustrialización Minera. El destino de dichos préstamos debe ser la inversión en activos fijos, la reestructuración financiera, la financiación de circulante, créditos de campaña agrícola, o créditos-puente para proyectos acogido a la Ley de

Incentivos Regionales de 1985. Este tipo de ayuda debe interpretarse como un complemento más de las subvenciones a las que puede acceder un proyecto empresarial en Andalucía (como máximo el 50 por 100 de la inversión), ya que, dada su cuantía (por ejemplo, en 1994 año en el que se registró la cifra más elevada la subsidiación apenas representaba el 11 por 100 de la inversión realizada) difícilmente podría, por sí misma, incidir de forma positiva en la creación de nuevas empresas. Asimismo, la inversión generada en ese mismo año (1994) tan solo equivalía al 1,2 por 100 del PIB regional de 1994.

Respecto a la actuación del IFA a través de préstamos, destaca su comportamiento de crecimiento ininterrumpido desde 1987, de modo que, en 1996 con una gran diferencia sobre el resto, era el instrumento financiero de mayor peso con 15.082 millones de pesetas. En principio, este comportamiento podría ser interpretado como positivo, al corregir una de las principales críticas como es la insuficiencia de los recursos que el IFA dedica a financiar actuaciones en territorios específicos, y en programas operativos comunitarios<sup>298</sup>. Sin embargo, como ya se ha indicado, esa cifra incluye tanto los préstamos directos concedidos a las Pymes para la ejecución de programas operativos, como los considerados actuaciones especiales que complementan la participación del IFA en empresas en situación singular o de crisis. Así, por ejemplo, en la cifra de préstamos de 1994 (13.559 millones de pesetas) se incluía un préstamo concedido a Santana Motor, S.A. por importe de 6.800 millones de pesetas; y en la correspondiente a 1996 (15.082 millones de pesetas) se incluían préstamos para la refinanciación del grupo de empresas de Sierra Nevada (7.000 millones de pesetas), un préstamo destinado a las prejubilaciones de Santana Motor, S.A. (1.500 millones de pesetas), y préstamos a empresas participadas en situación de crisis (2.502 millones de pesetas). Esto significa que, el incremento de los fondos destinados a préstamos no ha respondido al objetivo de fomentar la industrialización y articulación de la economía andaluza con el que fue creado el propio Instituto. La

---

<sup>298</sup> *Vid.* al respecto, Márquez Guerrero (1997, pp. 120-124) donde se analiza la actuación del IFA por planes territoriales en el periodo 1988-1991.

misma reflexión podría hacerse sobre la evolución de las subvenciones concedidas.

Como ya se señaló en una sección anterior, la participación del IFA en empresas tiene dos objetivos diferentes: por un lado, la participación en el capital de empresas instrumentales, es decir, aquellas empresas que pueden desempeñar un papel estratégico en el desarrollo económico de la región y, por otro lado, la participación temporal en el capital de empresas en situación de crisis para paliar sus efectos sociales y económicos. Como se observa en el cuadro 5.20, este tipo de actuación tuvo una mayor importancia relativa en los años 1989-1992, descendió en los siguientes y, de nuevo, aumentó su importancia en los últimos años analizados, de modo que, a 31 de diciembre de 1996 las participaciones accionarias del IFA en empresas tenían un valor nominal de 26.285 millones de pesetas e implican a sesenta y dos empresas<sup>299</sup>. Dentro de ellas, destacan las participaciones y ampliaciones de capital en el grupo de empresas de Sierra Nevada (Cetursa Sierra Nevada, S.A., Promonevada y Sierra Nevada 95, S.A.) que entre 1995 y 1996 han alcanzado la cifra de 16.372 millones de pesetas, con la finalidad de incrementar la oferta turística de calidad y de servicios de ocio y cultura en la región, tal y como se establecía en el PADE 91-94; y las participaciones en empresas en crisis como Santana Motor, S.A. en 1995, y H. Andrés Molina, S.A., Hitema, S.A., e Isofotón, S.A. en 1996, por un total de 4.249 millones de pesetas. Junto a estas actuaciones de apoyo a Sierra Nevada, y de hospital de empresas siguiendo el modelo del INI, también se viene intensificando en los últimos años las participaciones en nuevas empresas creadas dentro de las iniciativas comunitarias LEADER.

---

<sup>299</sup> IFA, *Memoria de 1996*.

#### 4.3.3. Valoración de la política regional autonómica

Como primer dato de interés, habría que señalar que el esfuerzo inversor del Gobierno Andaluz se ha mantenido en términos muy similares en los diferentes planes de desarrollo regional. Así, la dotación presupuestaria anual de los diferentes Planes (en millones de pesetas por año: 154.526 el PEA 84-86, 166.537 el PADE 87-90 y 343.889 el PADE 91-94) ha alcanzado valores muy próximos en todos ellos, respectivamente el 4,5 por 100, 3,7 por 100 y 4,9 por 100 del PIB regional de 1985, 1987 y 1991.

La valoración del grado de cumplimiento de los tres objetivos finales propuestos en todos los Planes (reducción del paro, mayor diversificación productiva, mejor nivel de vida), no puede ser positiva. Las siguientes cifras dan idea de ello<sup>300</sup>:

- a) La tasa de paro en Andalucía lejos de disminuir ha aumentado del 22,5 por 100 en 1983 al 33,3 por 100 en 1995, siendo la mayor de todas las de las regiones de la UE.
- b) Respecto al objetivo de diversificación productiva, los resultados han sido igualmente negativos. Ha continuado el proceso de terciarización de la economía andaluza sin detenerse el proceso de pérdida de peso relativo del sector industrial. Así, el PIB de servicios en Andalucía pasó de representar el 59,65 por 100 del PIB total en 1985 al 64,67 por 100 en 1993; y el PIB industrial descendió del 18,97 por 100 en 1985 al 16,39 en 1993. Dentro del sector manufacturero, la industria agroalimentaria, debido al apoyo recibido en los diferentes Planes, ha experimentado el mayor crecimiento, pasando de aportar el 31,47 por 100 del PIB manufacturero en 1985 al 40,91 por 100 en 1993. Sin

---

<sup>300</sup> Vid. Comisión Europea (1997), y Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

embargo, este tipo de industria es considerada de demanda débil y bajo nivel tecnológico<sup>301</sup>.

- c) Finalmente, el PIB per cápita andaluz (tomando la media española igual a 100) apenas ha experimentado cambio alguno en trece años (el 69,94 por 100 en 1983 y el 70,18 por 100 en 1995, siendo el valor más alto el registrado en 1991 (71,8 por 100) al final de la etapa expansiva.

Con la excepción del PEA 84-86, en cuya ejecución el que concurren una serie de circunstancias en buena medida responsables de sus malos resultados<sup>302</sup>, los factores explicativos del resto de Planes serían varias, según analizamos a continuación.

Como se ha expuesto, la orientación teórica de los diferentes planes de desarrollo autonómicos, es decir, las estrategias de desarrollo en las que basaban sus actuaciones, ha experimentado una evolución conceptual muy importante en los sucesivos planes, consecuencia de que los responsables de su elaboración han ido recogiendo las nuevas aportaciones teóricas y, sobre todo, han ido ajustándose a las propuestas de la política regional de la UE. Sin embargo, en demasiadas ocasiones ese ajuste se ha realizado demasiado tarde, con consecuencias irreparables para el desarrollo de Andalucía.

---

<sup>301</sup> Martín (1997, p. 24).

<sup>302</sup> Narbona Ruiz (1986, pp. 84-86) señalaba las siguientes circunstancias:

- 1º En un primer momento no estaban bien definidos (ni por la Constitución ni por los Estatutos de Autonomía) los ámbitos de actuación de las Comunidades Autónomas, hecho que dificultaba el proceso de descentralización. La adhesión a la CEE con la obligatoriedad de elaborar Programas de Desarrollo Regional concertados entre los distintos niveles administrativos y la entrada en vigor del nuevo sistema de incentivos regionales (Ley 50/1985) hacían más necesaria la definición de un marco bien delimitado de competencias.
- 2º La Comunidad Autónoma andaluza contaba con unos recursos financieros insuficientes en comparación con las competencias transferidas, y teniendo en cuenta la situación de partida de la región. Así, en todos los índices de equipamiento de 1986 de las Comunidades Autónomas españolas en las competencias transferidas (educación, sanidad, cultura, asistencia social, vivienda, carreteras, agua y bosque), Andalucía se encontraba entre las cuatro peor dotadas, excepto en cultura que era la sexta peor dotada

En este sentido es destacable que solo a partir del PADE 87-90 se planteara el desarrollo de la región dentro de un contexto más amplio, con especial consideración del contexto comunitario. Este retraso, unido al cambio de escenario entre 1984 y 1994 al que se refería Martín Rodríguez (1995, p. 171)<sup>303</sup> que ha significado el debilitamiento de las tradicionales ventajas comparativas de Andalucía (bajos costes laborales y abundancia de recursos naturales), motivó un profundo cambio en el significado de la estrategia de desarrollo del potencial endógeno. Así, si en el PEA 84-86 se interpretaba como una estrategia que buscaba un uso más intensivo de los recursos existentes en la región, se pasó a partir del PADE 87-90 al concepto moderno de desarrollo del potencial endógeno, en el que se confiere especial importancia a la creación de un contexto empresarial adecuado, a la difusión de innovaciones, y a inversión en capital humano.

La *estrategia de desarrollo equilibrado* desde el punto de vista sectorial y territorial, planteada en todos los Planes por motivos de equidad, se vio modificada con criterios de eficiencia a partir del PADE 91-94 al proponer la obtención de tasas de crecimiento relativamente elevadas como paso previo a ese desarrollo equilibrado, reflejando de esta forma la orientación de la política regional comunitaria bajo el enfoque *botton-up* y reconociendo el anacronismo de los planes anteriores. Así, como se ha analizado en una sección anterior, en los primeros planes se confiaba en el sector agrario como motor del crecimiento regional debido a sus ventajas comparativas, de modo que, destinaban una parte muy importante de sus presupuestos (por ejemplo casi el 21 por 100 en el caso del PADE 87-90) al Instituto de Reforma Agraria para llevar adelante la Ley de Reforma Agraria con planteamientos contrarios a la PAC.

Para analizar el esfuerzo de los diferentes Planes en conseguir un desarrollo sectorial más equilibrado hemos elaborado el cuadro 5.22, en el que se recoge el porcentaje que representa la inversión media anual de los tres Planes

---

<sup>303</sup> Concretamente, Martín Rodríguez señalaba la globalización de los mercados internacionales, de la que participa España especialmente desde su incorporación en la CEE, y el surgimiento de economías asiáticas junto con la incorporación a la economía occidental de los antiguos países del Este.

sobre el PIB de 1985, 1987 y 1991, respectivamente, en los sectores Agricultura y Pesca, Industria y Turismo (Hostelería y Restaurantes).

CUADRO 5.22  
APOYO SECTORIAL DE LOS PLANES REGIONALES  
(En porcentajes)

PLAN	Agricultura y Pesca	Industria	Turismo
PEA 84-86	2,68	0,09	0,59
PADE 87-90	5,08	0,57	0,91
PADE 91-94	1,24	1,01	0,10

FUENTE: Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía (1985): *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*, Junta de Andalucía, Sevilla; Consejería de Economía y Fomento (1988): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*, Junta de Andalucía, Sevilla; Consejería de Economía y Hacienda (1991): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*, Junta de Andalucía, Sevilla; BBV, Renta Nacional de España y su distribución provincial; y elaboración propia.

Las cifras del cuadro 5.22 aportan una idea bastante clara del tratamiento dado a los sectores productivos, en los diferentes Planes, en comparación con su peso en la economía andaluza. Se observa la mayor importancia concedida al sector primario respecto al resto, justificada como ya indicábamos, por el papel atribuido de motor de la economía. Esta importancia se incrementó considerablemente en el PADE 87-90, pero se corrigió en el PADE 91-94. El sector Turismo, en comparación con el PIB que aporta, ha recibido una inversión insuficiente, que además se ha reducido sensiblemente en el último Plan, y ello pese a ser considerado en todos los Planes un sector de futuro en la región, con fuertes relaciones con el resto de servicios y efectos positivos sobre la renta. Por último, el sector Industria ha pasado de estar prácticamente abandonado por parte del PEA 84-86 a recibir una mayor atención en el último Plan.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, difícilmente se podría promover una mayor diversificación productiva de la economía andaluza, y una mayor homogeneización con la economía española.

Por lo que respecta al ámbito de actuación, a partir del PADE 91-94 se observa un cambio, concediendo especial atención al desarrollo local. Se toman como referencia territorial microrregiones en las que se pretende llevar a cabo

programas de desarrollo integral que aprovechen todas las complementariedades y economías del distrito industrial. No obstante estos planteamiento teóricos, en principio correctos, en ocasiones cuando se han llevado a la práctica no está nada claro su resultado. Tales serían los casos del Parque Tecnológico de Málaga y Cartuja 93, con un futuro incierto y en detrimento de la política de corredores industriales en sintonía con los actuales ejes de crecimiento de la economía española<sup>304</sup>. Y es que, como analizamos en una sección anterior, la experiencia ha puesto de manifiesto que un distrito industrial requiere de la existencia de una serie de elementos (economías externas como formación de los trabajadores, economías de proximidad como contactos personales, y elementos sinérgicos como la existencia de centros de investigación) que se producen dentro de un entorno determinado, y que al interactuar provocan el desarrollo económico. Pero sería repetir un error histórico, nos referimos al uso que se hizo en Andalucía de la teoría de los polos de crecimiento con la instalación de industrias de enclave, el pensar que la creación de uno solo de esos elementos sinérgicos sería suficiente para el surgimiento de un distrito industrial y, por tanto, influir en el desarrollo económico de la región.

Por último, respecto a la estrategia de los diferentes planes regionales autonómicos, aunque con retraso, hemos indicado que ha ido evolucionando en la dirección acertada, por cuanto que se ha subordinado a los planteamientos de la política regional comunitaria que incorporan todas las aportaciones teóricas de desarrollo económico regional más recientes: fomento de la inversión en capital humano, en innovación y en I+D. Pero una cosa son los planteamientos teóricos de una estrategia de desarrollo, y otra bien distinta es cómo se llevan a la práctica las actuaciones que implica esa estrategia. Así, como ya se ha indicado al analizar las inversiones del PADE 87-90 y del PADE 91-94, el esfuerzo en capital humano disminuyó de un Plan al siguiente (del 15 por 100 del presupuesto del PADE 87-90 al del 11,5 por 100 en el PADE 91-94), y al resto de medidas (favorecer la

---

<sup>304</sup> Vid. Martín Rodríguez (1995, pp. 173-174).



difusión de innovaciones, aumentar la disponibilidad de capital riesgo y favorecer la flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas) se destinaron unos recursos inferiores al 3 por 100<sup>305</sup> del presupuesto del PADE 97-90, y de apenas el 4,5 por 100<sup>306</sup> de inversiones del PADE 91-94.

Si bien a partir del Programa de Política Científica 1984-1987 se han ido poniendo en marcha sucesivos programas específicos, de modo que se ha producido un importante aumento en inversión<sup>307</sup>, los resultados no han sido todo lo positivo que cabría esperar. Así, en 1994 el gasto en I+D en Andalucía se concentraba en la Universidad, existiendo una débil vinculación entre la investigación pública y la empresarial, ya que tan solo el 11 por 100 de los investigadores han trabajado en actividades de trascendencia tecnológica productiva<sup>308</sup>. Es necesaria, por tanto, una actuación de la Junta de Andalucía en este campo, con el diseño de instrumentos que hagan llegar a las empresas los avances en investigación, y que consigan una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de la actividad investigadora.

Por lo que respecta a *la actuación del IFA*, habría que indicar que como instrumento de fomento y promoción del tejido empresarial, su principal objetivo se ha dirigido hacia la creación de un entorno institucional y económico adecuado, favoreciendo la formación, modernización e información en el medio empresarial. Para ello, el IFA dispone de instrumentos técnicos y financieros.

En cuanto a los técnicos, el más importante es el papel que desempeña como organismo que informa a los empresarios y facilita todo el proceso técnico y administrativo para el acceso a los diferentes sistemas de incentivos, como los correspondientes a la Ley 50/1985 (LIR) y los de programas operativos recogidos

---

<sup>305</sup> Agrupa los programas de Adecuación y Desarrollo tecnológico (0,63 por 100) y apoyo a la actividad empresarial (2,26 por 100).

<sup>306</sup> Comprende tres subprogramas ejecutados por el IFA (Desarrollo económico territorial, Promoción del tejido industrial y mejora de la estructura empresarial, con el 1,38 por 100) y el programa de I+D y Estudios (3 por 100).

<sup>307</sup> El gasto total en I+D en Andalucía en 1983 era del 0,27 por 100 del PIB regional, y en 1993 aumentó hasta el 0,69 por 100 del PIB regional (Ferraro y Salgueiro, 1996, p.23).

<sup>308</sup> *Vid.* Ferraro Salgueiro (1996, p. 24), y Martín Navarro y Palma Martos (1993, pp. 223-224).

en los Marcos Comunitarios de Apoyo. Respecto a los programas operativos, la actuación del IFA ha sido positiva como lo pone de manifiesto el dinamismo de esos programas en Andalucía, superando las previsiones iniciales. Sin embargo, el IFA debe realizar un mayor esfuerzo para hacer llegar los incentivos regionales de la LIR a las Pymes y, especialmente, en las áreas más deprimidas de la región, ya que, como concluíamos en una sección anterior, las empresas de gran tamaño y las áreas tradicionalmente más desarrolladas de la región son las que más se han beneficiado de las subvenciones de la LIR.

Dentro de los instrumentos financieros, la subsidiación de tipos de interés bajo el convenio Junta de Andalucía-Entidades Financieras es el que ha generado el mayor número de operaciones, si bien en los últimos años (1995 y 1996) ha descendido. Se trata de un instrumento que puede complementar otro tipo de incentivos económicos, por tanto, puede incidir positivamente en la creación de actividad económica. Sin embargo, como aspecto negativo destacaríamos el hecho de que estas ayudas se concedan atendiendo a criterios de formación de capital y no de creación de empleos en una región como Andalucía donde el paro es el principal problema a solucionar.

La actuación del IFA a través de préstamos en los últimos años, siguiendo el deseo del Gobierno Andaluz de asistir a empresas en crisis, se ha dirigido en esta dirección. En nuestra opinión, se debería incrementar el esfuerzo en una dirección distinta, es decir, aumentar la dotación de fondos destinados a préstamos para las Pymes con iniciativas de futuro que creen actividad económica y generen puestos de trabajo. La misma reflexión sería válida para las subvenciones concedidas por el IFA, que en los últimos años se han destinado de modo importante a empresas en crisis.

Respecto a la participación del IFA en el capital de empresas, habría que diferenciar dos líneas de actuación observadas a lo largo del periodo 1987-1996. Hasta 1994 se ha producido una gran disminución de los fondos destinados a este tipo de actuación, disminución que ha sido interpretada por Martín Rodríguez (1995, pp. 175-176) como una inhibición a la hora de asumir directamente

responsabilidades productivas en áreas estratégicas de la economía andaluza. Así, en su opinión, el IFA en dicho periodo ha actuado como en “un simple canalizador de subvenciones públicas y en frágil *holding* horizontal de participaciones minoritarias en empresas de pequeña dimensión”.

A partir de 1995, ha aumentado de forma considerable la importancia relativa de este instrumento justificado, como ya analizábamos, por el apoyo dado a Sierra Nevada para aumentar la oferta de turismo de calidad y de ocio y cultura en la región, y por el hecho de que el IFA ha incorporado a su cartera empresas en crisis, desviándose, así, de la línea deseada de aumentar las participaciones en empresas instrumentales en sectores estratégicos para la economía andaluza. Baste aportar algunas cifras como que la adquisición del 83,74 por 100 de las acciones de Santana Motor, S.A. en 1995 ascendió a 2.285 millones de pesetas, mientras que el PADE 91-94 destinaba al año, 1.777 millones de pesetas para complementar las subvenciones de la LIR a proyectos empresariales de toda la región.

En definitiva, el IFA que, por una lado, aporta ayudas económicas a las empresas (instrumentos financieros) y, por otro, facilita ayuda técnica (instrumentos técnicos), si conjugara adecuadamente estos dos tipos de actuaciones podría realizar un trabajo muy importante de fomento de iniciativas empresariales de futuro. Pero especialmente con las Pymes que son las que, en comparación con las grandes empresas, tienen mayores dificultades iniciales (carecen de asesores técnicos y económicos en sus organigramas, tienen menor acceso a la información, más dificultad para obtener financiación y, en cualquier caso, a mayor precio).



## CAPÍTULO 6

# LA POLÍTICA REGIONAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE ANDALUCÍA, 1955-1996



## 1. Introducción

En los capítulos anteriores hemos analizado las políticas de desarrollo económico regional en Andalucía a lo largo del periodo 1948-1996. Como se recordará, el Plan Jaén 1953, primera experiencia en este sentido, siguiendo los modelos de Rosenstein-Rodan (1943), Robert (1943), y Lewis (1954), pretendía la industrialización provincial para posibilitar el cambio de una economía agraria a una economía industrial. Estas intenciones se tradujeron en la práctica en una inversión media anual, tanto privada como pública, en industrias del Plan Jaén en el periodo 1968-1973 de 875 millones de pesetas, cifra que tan sólo representaba el 1,7 por 100 del PIB industrial de la provincia de 1969. Asimismo, la inversión pública realizada en la provincia hasta 1970 ascendía a 6.463 millones de pesetas, lo que equivaldría a una inversión anual de 359 millones, esto es, el 6,3 por 100 del PIB de Jaén en 1955 o el 1,5 por 100 del PIB en 1969. Considerando toda Andalucía estas cifras serían aún más insignificantes (cuadro 6.1).

En los años sesenta, se pondría en práctica la política de polos de crecimiento. Esta política estaba inspirada en las aportaciones de Perroux (1955), Myrdal (1957), Hirschman (1958), y Kaldor (1970), y confiaba en que la instalación de industrias motrices en un punto del territorio contribuiría a transmitir el crecimiento a su *hinterland*. En Andalucía se crearon cuatro polos, los de Huelva y Sevilla en 1964, el de Granada en 1970 y el de Córdoba en 1971. Sirva como muestra de su eficacia el dato de que hasta finales de 1974 la inversión media anual generada por los polos de Huelva y Sevilla representaba el 2,2 por 100 del PIB andaluz de 1964, y la inversión media anual generada por los cuatro polos equivalía al 1,5 por 100 del PIB regional en 1971.

Tras los polos de crecimiento, la GAEIA, creada en 1976 pretendía superar las dificultades de los primeros, prestando mayor atención a la ordenación del territorio (Boudeville, 1972). La inversión media anual de la GAEIA en el periodo

1977-1983 ascendía a 14.149 millones de pesetas, cifra que representaba el 1,3 por 100 del PIB de Andalucía en 1977.

CUADRO 6.1  
SIGNIFICACIÓN CUANTITATIVA DE LAS POLÍTICAS REGIONALES DE  
ANDALUCÍA, 1953-1996

POLÍTICAS	Inversión media anual/PIB regional
Plan Jaén, 1953	0,6 por 100 del PIB de 1955
Polos de Huelva 1964, Sevilla 1964, Granada 1970 y Córdoba 1971	1,5 por 100 del PIB de 1971
GAEIA 1976-1986	1,3 por 100 del PIB de 1977
MCA 1989-1993	1,8 por 100 del PIB de 1989
LIR 1988-1996	0,9 por 100 del PIB de 1989
PEA 1984-1986	4,5 por 100 del PIB de 1985
PADE 1987-1990	3,7 por 100 del PIB de 1987
PADE 1991-1994	4,9 por 100 del PIB de 1991

En la política regional de los noventa se insiste en el aumento de la eficiencia y productividad en las regiones menos ricas para que aumente su tasa de crecimiento económico y, reduzcan así, su distancia con las más ricas. Con este objetivo se debe fomentar la existencia de aquellos factores que, según los modelos más recientes inciden positivamente en la eficiencia y en la productividad. Esto es, los motores o elementos claves del crecimiento económico: el capital humano (Lucas, 1988), el capital tecnológico (Romer, 1986 y 1990), y la innovación industrial (Grossman y Helpman 1994). Asimismo, otros aspectos que también contribuyen positivamente al objetivo de la política regional son: la dotación de infraestructuras (Biehl, 1988; y Aschauer, 1989), los procesos de aprendizaje e imitación (Grossman y Helpman 1991a), y la homogeneización de las estructuras productivas (Krugman, 1992). Varios son los instrumentos que han coexistido en Andalucía: el MCA 1989-1993 que ha supuesto para la región una inversión media anual del 1,8 por 100 del PIB andaluz de 1989; la Ley de Incentivos Regionales 50/1985, que ha generado una inversión media anual de 50.122 millones de pesetas que representa el 0,9 por 100 del PIB regional de 1989; y los Planes de desarrollo de



la Junta de Andalucía (PEA 84-86, PADE 87-90 y PADE 91-94), con inversiones que han representado, respectivamente, el 4,5 por 100, el 3,7 por 100 y el 4,9 por 100 del PIB regional de 1985, 1987 y 1991.

Todas estas cifras se recogen en el cuadro 6.1, en el que se aprecia que el mayor esfuerzo inversor se ha realizado en la política regional más reciente.

Con una visión de conjunto, en este capítulo estudiaremos, en primer lugar, la evolución de las disparidades regionales de España en el periodo 1955-1996, en PIB per cápita, variable considerada uno de los mejores indicadores del nivel de desarrollo de una economía. En segundo lugar, analizaremos la evolución de la desigualdad de Andalucía, centrándonos en el crecimiento de la economía andaluza y en la evolución de su PIB per cápita en comparación con el conjunto de regiones españolas. En tercer lugar, y una vez constatada la disparidad de Andalucía respecto a la media española, analizaremos las causas que explican esa desigualdad. En cuarto lugar, nos detendremos en el estudio de la productividad andaluza. Por último, analizaremos si las líneas de actuación de las diferentes políticas regionales de Andalucía desde la década de los cincuenta hasta la actualidad han sido las apropiadas. Esto es, si dada la situación económica de la región en cada momento esas políticas eran las más eficaces para contribuir a la convergencia de Andalucía con el resto de regiones españolas.

## **2. Evolución de las disparidades regionales de España, 1955-1996**

El cuadro 6.2 recoge la evolución del PIB per cápita por Comunidades Autónomas (excluyendo Ceuta y Melilla) en el periodo 1955-1996. Como se constata, de las siete regiones que en 1955 se situaban por debajo de la media nacional, tan solo Canarias ha alcanzado la media en 1996, si bien todas, excepto Andalucía, han registrado elevados aumentos. Asimismo, excepto Asturias y Cantabria, las Comunidades que superaban la media en 1955 han mantenido esa posición, aunque se aprecia en todas ellas un importante descenso. Este comportamiento de aumento relativo en el PIB per cápita de las regiones que

partían con menores niveles, y de disminución en las que se encontraban al principio en mejor situación, podría inducirnos a pensar que a lo largo del periodo 1955-1996 ha habido convergencia en PIB per cápita entre las regiones españolas. Para conocer si efectivamente las economías regionales se han acercado unas a otras a medida que ha transcurrido el tiempo, realizaremos un análisis sobre convergencia sigma, ya estudiada en el capítulo anterior.

CUADRO 6.2  
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS, 1955-1996  
(PIB per cápita medio español = 100)

COMUNIDADES	1955	1964	1975	1985	1996	1955-1996
Andalucía	69,5	65,6	73,1	70,8	71,4	2,7
Aragón	100,2	103,6	100,6	110,1	107,5	7,3
Asturias	119,8	104,9	105,1	96,5	86,0	-28,2
Baleares	115,0	129,8	118,5	141,3	147,7	28,4
Canarias	77,3	76,8	78,7	93,3	100,3	29,8
Cantabria	123,5	127,1	103,8	97,4	90,7	-26,6
Cast. La Mancha	63,7	67,8	78,0	78,2	86,6	35,9
Cast. y León	85,6	89,0	85,7	90,9	94,7	10,6
Cataluña	158,5	147,9	127,8	123,4	122,5	-22,7
C. Valenciana	105,2	116,7	101,6	102,4	99,1	-5,8
Extremadura	55,7	101,6	58,8	67,6	72,7	30,5
Galicia	66,8	53,6	74,9	82,0	83,2	24,6
Madrid	148,9	70,0	129,9	130,0	127,5	-14,4
Murcia	67,3	142,8	85,0	82,9	78,7	16,9
Navarra	119,3	72,1	112,4	109,1	115,7	-3,0
País Vasco	190,4	123,6	135,8	113,6	112,4	-41,0
La Rioja	116,3	160,1	102,7	107,5	118,8	2,1

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

El índice de convergencia sigma ( $\sigma$ ) es una medida de dispersión en una sección cruzada (*cross-section*), definida como la desviación típica del logaritmo de la variable (PIB per cápita) entre regiones a lo largo del tiempo. Su fórmula de cálculo es la siguiente:

$$\sigma_t = \left[ \frac{\sum (\ln y_{it} - \mu_{it})^2}{N} \right]^{1/2}$$

donde:

$y_{it}$  es el PIB per cápita de la región  $i$  en el año  $t$ .

$\mu_{it}$  es la media muestral del  $\ln y_{it}$ , es decir, el PIB per cápita de la economía española en el año  $t$ .

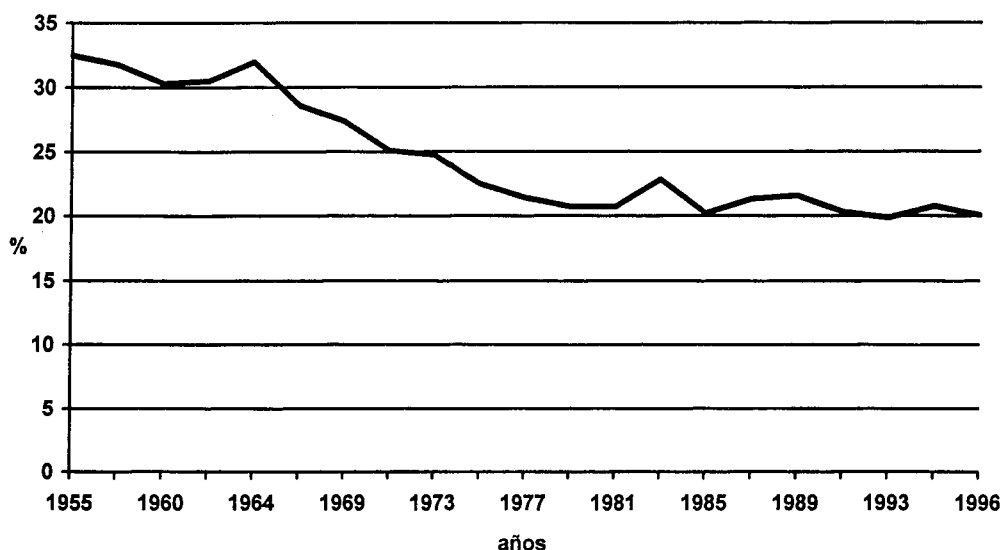
$N$  es el tamaño muestral, en nuestro caso 17.

El gráfico 6.1 recoge la evolución de la convergencia regional sigma del PIB per cápita de las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 1955-1996. En dicho gráfico, se aprecian dos etapas con dinámicas de comportamiento diferenciadas: la primera, desde 1955 hasta finales de los setenta, en la que ha existido convergencia sigma con una clara disminución de las desigualdades regionales en cuanto a PIB per cápita, y la segunda, de 1979 a 1996 en la que se ha detenido el proceso de convergencia, resistiéndose a disminuir la desigualdad interregional.

En conexión con las implicaciones de los principales modelos de crecimiento económicos respecto a convergencia, ya analizados en capítulos anteriores, podría afirmarse que el comportamiento del periodo 1955-1979 verificaría las conclusiones del modelo neoclásico tradicional, y a partir de los ochenta se confirma la no convergencia sostenida por los modelos de crecimiento endógenos. La disminución de las desigualdades interregionales en PIB per cápita se justificaría por el mecanismo de igualación de rentas de los modelos neoclásicos regionales, como es la movilidad espacial del factor trabajo. La interrupción de la convergencia sigma desde finales de los setenta, podría venir motivada, sobre todo, por la reducción de los flujos migratorios interregionales de la población y, en algunos casos, por la inversión de los movimientos migratorios tradicionales. Otros factores explicativos serían la creciente homogeneidad de las estructuras productivas regionales, la convergencia en productividad media del

trabajo<sup>1</sup>, e incluso se podría plantear la hipótesis de que las desigualdades se resisten a bajar porque las diferentes economías regionales han alcanzado su propio estado estacionario<sup>2</sup>.

GRÁFICO 6.1  
CONVERGENCIA SIGMA EN PIB PER CÁPITA EN LAS REGIONES  
ESPAÑOLAS, 1955-1996



Varios son los trabajos que han señalado los movimientos migratorios como principal explicación de la evolución de la convergencia sigma interregional en España<sup>3</sup>, entre ellos destacamos el realizado recientemente por Raymond Bara y García Greciano (1996). En este trabajo se estima el saldo migratorio (suma de los valores absolutos de los flujos interregionales netos) de cada una de las regiones españolas con las restantes diez y seis, y se concluye que la evolución de la convergencia sigma y los saldos migratorios han seguido el mismo patrón de comportamiento a lo largo del periodo 1955-1993. De modo que, el periodo de intensa convergencia sigma hasta finales de los setenta, también se ha

<sup>1</sup> De la Fuente (1996).

<sup>2</sup> Esta es la hipótesis de partida en el trabajo de Mankiw *et al.* (1992), y una de las conclusiones a las que llegaba Lucas (1988) en su modelo *learning by doing* y una ventaja comparativa, tal y como se analizó en el capítulo anterior.

<sup>3</sup> Cuadrado Roura y García Greciano (1995), Dolado *et al.* (1994), y Martín Rodríguez (1996).

caracterizado por elevados valores de saldos migratorios, con la característica de que las regiones más dinámicas (con mayor crecimiento del PIB) fueron las que atrajeron más población del resto de regiones, a la vez que las regiones más pobres registraron las mayores tasas de emigración. A partir de los ochenta se ha interrumpido la convergencia sigma y también los procesos migratorios<sup>4</sup>. Con el fin de avanzar en su explicación, Raymond Bara y García Greciano (1996) realizaban el ajuste de una ecuación en la que la tasa migratoria neta depende de las diferencias de renta entre regiones, como expresión de bienestar futuro para los emigrantes, y de la tasa de paro en la región de destino, indicativo de la probabilidad de encontrar trabajo. Su conclusión es que estas dos variables son altamente significativas en la explicación de las tasas migratorias regionales. Por tanto, los movimientos migratorios y la convergencia interregional se han detenido, porque las diferencias en rentas entre las regiones se han limitado, en gran medida debido a la política redistributiva llevada a cabo en las últimas décadas por el sector público; y debido al aumento en las tasas de desempleo experimentado en las tradicionales regiones de destino desde la década de los setenta.

### **3. Convergencia económica de Andalucía, 1955-1996**

#### *3.1. El crecimiento de la economía andaluza*

El cuadro 6.3 recoge la tasa de crecimiento anual acumulativa del PIB a precios constantes, en Andalucía y España en el periodo 1960-1996. Como se observa, a lo largo de todo el periodo 1960-1996 el PIB en Andalucía ha crecido a una tasa anual (4,2 por 100) inferior a la española (4,4 por 100). Dentro de este periodo pueden diferenciarse, a su vez, tres etapas distintas.

---

<sup>4</sup> Raymond Bara y García Greciano (1996, pp. 194-196).

CUADRO 6.3  
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-1996

ZONA	1960-1975	1975-1985	1985-1996	1960-1996
Andalucía	6,1	2,4	3,5	4,2
España	6,7	2,5	3,1	4,4

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya (1997), *Síntesis de Renta Nacional de España 1993*.

a) La primera etapa, *1960-1975*, se vio marcada por la aprobación del Plan de Estabilización que significó el fin de la autarquía económica. A este Plan le siguieron los Planes de Desarrollo con importantes consecuencias para la política regional, como la creación de los polos de crecimiento en zonas más deprimidas para fomentar su desarrollo económico. Como se recordará, Andalucía estuvo entre las elegidas, localizando en su territorio cuatro polos. Pese a ello, la economía andaluza creció en este periodo a una tasa anual acumulativa del 6,1 por 100, elevada, al igual que en el resto de regiones, pero inferior a la de la economía española (6,7 por 100).

b) La etapa *1975-1985* comprende los años de la crisis energética, y en el terreno político, el cambio al sistema de democracia y la creación de las Comunidades Autónomas. Todos estos hechos justifican una pérdida de peso relativo de la política regional, frente a políticas macroeconómicas de ajuste. No obstante, el III Plan de Desarrollo recogía las grandes áreas de expansión industrial como nuevo instrumento de desarrollo regional que sustituirían a los polos de crecimiento. Así, en Andalucía en 1976 se creaba la GAEIA. Debido al contexto de crisis, la economía española creció solo al 2,5 por 100 anual en dicho periodo y, de nuevo, la economía andaluza creció por debajo al 2,4 por 100.

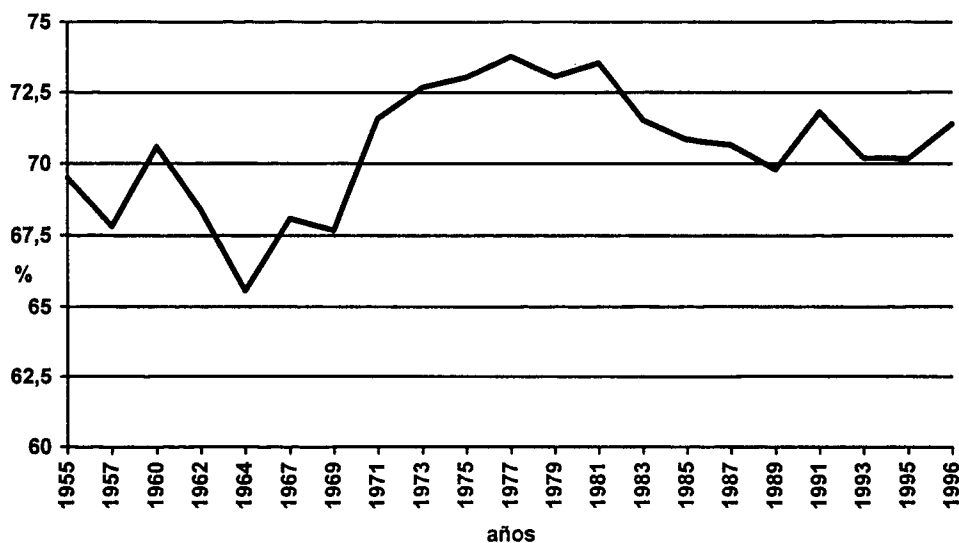
c) La última etapa, *1985-1996*, son los años de la recuperación económica en los que España se incorpora a la UE y se consolida el Estado de las Autonomías. La política regional vuelve a tomar mayor protagonismo, ajustándose a las directrices comunitarias. Los nuevos instrumentos de desarrollo regional en Andalucía son los Marcos Comunitarios de Apoyo, la Ley de Incentivos

Regionales (Ley 50/1985), los Planes de desarrollo regional de la Junta de Andalucía y el IFA. En este periodo, la economía española ha registrado un crecimiento anual acumulativo del 3,1 por 100, y la andaluza se ha situado por encima con el 3,5 por 100.

### 3.2. La evolución del PIB per cápita

El gráfico 6.2 ofrece una visión del comportamiento del PIB per cápita andaluz respecto al nivel medio nacional en el periodo 1955-1996. Como se constata en dicho gráfico, en todo el periodo analizado el PIB per cápita andaluz se ha mantenido por debajo del PIB per cápita medio español, registrando valores comprendidos entre el 65,6 por 100 en 1964 y el 73,8 por 100 en 1981.

GRÁFICO 6.2  
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN ANDALUCÍA, 1955-1996  
(PIB per cápita medio español = 100)



Tres etapas podemos diferenciar en el análisis<sup>5</sup>.

a) En los primeros años analizados, hasta 1964, aumentaron las disparidades en renta per cápita entre Andalucía y el conjunto de regiones

<sup>5</sup> La información sobre población procede de Pérez *et al.* (1996, pp. 123-131).

españolas, pero en 1964 se inició un proceso de acercamiento que duraría hasta 1977. Esta etapa coincidió con los años del desarrollo en España, en los que, como veíamos en la sección anterior, se alcanzaron tasas de crecimiento muy elevadas, tanto en España (6,7 por 100) como en Andalucía (6,1 por 100). Sin embargo, la disminución de la desigualdad en PIB per cápita entre Andalucía y el conjunto de regiones españolas se justifica, básicamente, porque la población andaluza en ese periodo creció, en comparación a la producción, a mucho menor ritmo que la población total española (0,18 por 100 y 1,04 por 100, respectivamente). Y es que, según se ha analizado, los movimientos migratorios son un factor explicativo importante de la convergencia interregional observada en España hasta 1979. La población abandonó las regiones menos ricas y se dirigió a las más desarrolladas buscando un mejor nivel de vida, así, en el periodo 1964-1975 Andalucía registró el mayor saldo migratorio negativo de todas las regiones españolas, con una salida neta de 880 mil personas.

b) A partir de 1977 (de forma más clara desde 1981) y hasta 1989 aumentó la diferencia entre el PIB per cápita andaluz y la media española, coincidiendo con la etapa de crisis económica en la que aumentaron las tasas de desempleo en las regiones tradicionalmente más dinámicas, de modo que, se detuvieron los movimientos migratorios. Así, Andalucía en el periodo 1975-1985 registró un saldo migratorio negativo de 40 mil personas, frente a las 880 mil del periodo inmediatamente anterior. En ese mismo periodo, la producción andaluza y la española crecieron a tasas similares, pero la población andaluza creció al 1 por 100 anual por encima de la española (0,79 por 100), por tanto, el PIB per cápita andaluz perdió posiciones respecto al nivel medio.

c) En 1989 se ha iniciado un periodo de recuperación, interrumpido en 1993, pero que parece confirmarse con el último dato correspondiente a 1996, según el cual el PIB per cápita andaluz representaba el 71,4 por 100 de la media española. Desde 1985 los saldos migratorios en la región tienen saldo positivo, la población continúa creciendo por encima de la media nacional, y el PIB total



también está creciendo en Andalucía a una tasa ligeramente superior a la media (3,5 por 100 y 3,1 por 100, respectivamente), lo que parece indicar que la integración en la Unión Europea está teniendo efectos beneficiosos para Andalucía. Es decir, la eliminación de los obstáculos a la competencia junto con la libre circulación de factores y mercancías, así como la progresiva adecuación de la política regional a las directrices comunitarias, están dando lugar en Andalucía a un incremento de la producción agregada y del bienestar.

En cualquier caso, Andalucía es la región con menor PIB per cápita en 1996 y, junto con Extremadura, es la única Comunidad Autónoma que se encuentra por debajo del 75 por 100 del PIB per cápita medio español desde mitad de la década de los setenta (cuadro 6.2).

#### **4. Las causas de la desigualdad económica de Andalucía**

Las causas de las desigualdades interregionales en renta per cápita pueden ser atribuidas a diferencias en productividad media del trabajo, en tasas de ocupación (factores relacionados con el mercado de trabajo), y en tasas de actividad (factores demográficos y socioculturales) entre las distintas regiones. Para cuantificar el grado de influencia de cada uno de estos tres factores en la desigualdad interregional en PIB per cápita, seguiremos la metodología de Esteban (1994, pp. 21-42), según la cual el PIB per cápita regional se puede expresar como el producto de estos tres factores:

$$\frac{\text{PIB}}{\text{población}} = \frac{\text{PIB}}{\text{empleos}} * \frac{\text{empleos}}{\text{población activa}} * \frac{\text{población activa}}{\text{población}}$$

##### *4.1. Metodología: descomposición del índice de Theil*

El índice de Theil es el que más fielmente permite descomponer estos tres factores entre las diferentes regiones. Dicho índice forma parte de las medidas generalizadas de entropía cuando  $\beta \rightarrow 0$ :

$$I(\beta) = \frac{1}{\beta(\beta-1)} \sum p^i [(x^i/\mu)^\beta - 1] \quad (1)$$

donde:

$\beta$  es un parámetro de aversión social a la desigualdad

$p^i$  es la población relativa de la región  $i$

$x^i$  es el PIB per cápita de la región  $i$ , y

$\mu$  es el PIB per cápita nacional ( $\mu = \sum p_i x_i$ )

El límite de la expresión (1) cuando  $\beta \rightarrow 0$  es:

$$I = - \sum p^i \log \frac{x^i}{\mu} \quad (2)$$

teniendo en cuenta que

$$y^i = \frac{X^i}{N^i}; \quad y^i = \frac{X^i}{E^i}; \quad e^i = \frac{E^i}{A^i}; \quad a^i = \frac{A^i}{N^i}$$

podemos escribir la siguiente identidad:

$$x^i = y^i \cdot e^i \cdot a^i \quad (3)$$

siendo:

$X^i$  el PIB de la región  $i$

$N^i$  la población total de la región  $i$

$E^i$  el empleo de la región  $i$

$A^i$  la población activa de la región  $i$

$y^i$  la productividad media por empleado de la región  $i$

$e^i$  la tasa de ocupación de la región  $i$

$a^i$  la tasa de actividad de la región  $i$

Sustituyendo la descomposición de  $x^i$  en la ecuación (2) obtenemos:

$$I(x) = - \sum p^i \log \left( \frac{y^i \cdot e^i \cdot a^i}{\mu} \right) \quad (4)$$

Sin embargo, sabemos que:

$$\mu = y.e.a, \text{ siendo: } y = \frac{X}{E}; e = \frac{E}{A}; a = \frac{A}{N}$$

Por tanto, el índice de Theil (4) se podría expresar como sigue:

$$I(x) = (- \sum p^i \log \frac{y^i}{y}) + (- \sum p^i \log \frac{e^i}{e}) + (- \sum p^i \log \frac{a^i}{a}) \quad (5)$$

y podemos escribir:

$$I(x) = I(y) + I(e) + I(a) \quad (6)$$

Recogiendo  $I(y)$ ,  $I(e)$ ,  $I(a)$ , respectivamente, la descomposición factorial del índice de desigualdad correspondiente a productividad media del trabajo, tasa de ocupación y tasa de actividad. Estos componentes permiten analizar el grado en que cada uno de ellos contribuye desde una perspectiva global, de todo el territorio considerado, a la desigualdad interregional. Es decir, informan de la contribución a la desigualdad nacional por factores.

Pero si para cada uno de esos índices consideramos todos los componentes de su sumatorio (cada una de las regiones) obtendríamos la contribución de cada región al factor de desigualdad nacional correspondiente. Así:

$$I(y) = I(y_1) + I(y_2) + \dots + I(y_n) \quad (7)$$

$$I(e) = I(e_1) + I(e_2) + \dots + I(e_n)$$

$$I(a) = I(a_1) + I(a_2) + \dots + I(a_n)$$

siendo:  $I(y_i) = - p^i \log \frac{y^i}{y}$  ;  $I(e_i) = - p^i \log \frac{e^i}{e}$  ;  $I(a_i) = - p^i \log \frac{a^i}{a}$

De forma que, el índice de Theil (5) quedaría como sigue:

$$I(x) = I(y_1) + \dots + I(y_n) + I(e_1) + \dots + I(e_n) + I(a_1) + \dots + I(a_n) \quad (8)$$

Teniendo en cuenta,

$$I(x_1) = I(y_1) + I(e_1) + I(a_1) \quad (9)$$

$$I(x_2) = I(y_2) + I(e_2) + I(a_2)$$

.....

$$I(x_n) = I(y_n) + I(e_n) + I(a_n)$$

el índice de Theil (8) también puede expresarse como la suma de la contribución de cada región a la desigualdad nacional, según la siguiente ecuación:

$$I(x) = I(x_1) + I(x_2) + \dots + I(x_n) \quad (10)$$

La ecuación (10) informa sobre la contribución de cada una de las  $n$  regiones consideradas en términos de PIB per cápita a la desigualdad interregional. Así, si se obtiene un valor positivo (negativo) en algunos de los sumandos, significaría que la región en cuestión tiene un PIB per cápita inferior (superior) a la media nacional. Las descomposiciones del índice de Theil recogidas en las ecuaciones (5), (10) y (9), respectivamente, expresan la contribución a la desigualdad interregional por factores, regiones, y por factores para cada región.

Como nuestro objetivo es analizar el comportamiento por factores del índice de desigualdad en Andalucía y su contribución a la desigualdad interregional, así como determinar a nivel agregado la incidencia de cada uno de los tres factores considerados en la desigualdad, hemos trabajado con las expresiones (9) y (10).

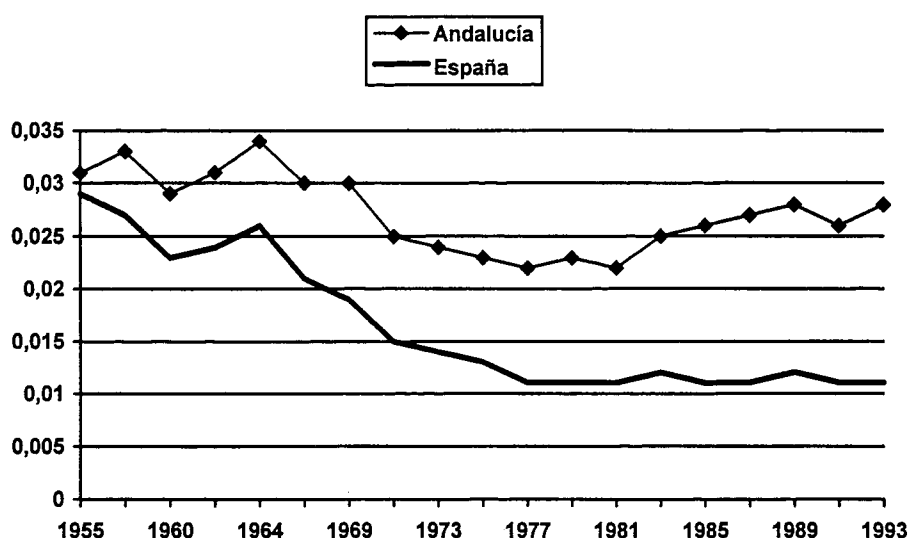
#### 4.2. Evolución del índice de Theil en Andalucía y España, 1955-1993

Con la metodología anterior y utilizando la publicación *Renta Nacional de España y su distribución provincial* del BBV, para el periodo 1955-1993 sobre el PIB a coste de los factores, empleos, población activa y población total para las diez y siete Comunidades Autónomas, hemos elaborado el gráfico 6.3 y el cuadro 6.4.

La evolución del índice de Theil de Andalucía y de España (gráfico 6.3) viene a confirmar las reflexiones realizadas en las secciones anteriores. En todo el periodo analizado, el índice de Theil en Andalucía ha tomado valores positivos lo que indica que el PIB per cápita andaluz se ha situado por debajo del nivel medio español. Igualmente, a lo largo de todo el periodo de análisis, el índice de

desigualdad de Andalucía se ha situado por encima del correspondiente a España, de hecho, si hubiésemos representado los índices de las diez y siete Comunidades, la curva correspondiente al índice de Andalucía sería la más elevada de todas, ya que, en todos los años analizados Andalucía ha registrado el mayor índice, debido a que, además de ser la región con mayor población, y este índice tiene en cuenta el peso relativo de la población, desde 1964 ocupa la penúltima posición (y desde 1993 la última) de todas las regiones analizadas en cuanto a PIB per cápita.

GRÁFICO 6.3  
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE THEIL EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1955-1993



En consonancia con las conclusiones que obtuvimos sobre la convergencia sigma entre las regiones españolas, el índice de desigualdad de Theil para España se ha reducido hasta finales de los setenta en un 62 por 100 respecto a 1955, y desde 1979 se ha estancado en torno al valor 0,011, lo que significa que en los quince últimos años la desigualdad interregional en PIB per cápita ni ha aumentado ni ha disminuido.

Para el caso de Andalucía, observamos que en el periodo 1955-1977 el índice de desigualdad muestra un comportamiento similar al correspondiente a

España, con una acusada reducción, pero de forma clara a partir de 1981 registra un aumento superior al 25 por 100 respecto a 1981. Por tanto, frente a lo ocurrido a nivel agregado, en las dos últimas décadas en Andalucía ha aumentado el grado de desigualdad, por tanto, su contribución a la desigualdad interregional.

El cuadro 6.4 permite profundizar en nuestro análisis.

CUADRO 6.4  
DESCOMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE THEIL EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA,  
1955-1993  
(En porcentajes)

Años	ANDALUCÍA				ESPAÑA			
	Productividad	Ocupación	Actividad	Total	Productividad	Ocupación	Actividad	Total
1955	61,11	11,58	27,31	100	93,12	2,50	4,38	100
1957	60,50	11,40	28,10	100	90,70	3,20	6,10	100
1960	53,30	13,10	33,60	100	89,40	3,50	7,10	100
1962	52,30	13,00	34,70	100	87,50	4,80	7,70	100
1964	58,30	10,60	31,10	100	88,70	4,10	7,20	100
1967	49,70	14,60	35,70	100	86,50	4,60	8,90	100
1969	52,80	13,90	33,30	100	86,30	4,50	9,20	100
1971	45,50	17,40	37,10	100	82,70	6,20	11,10	100
1973	41,64	20,31	38,05	100	82,78	6,54	10,68	100
1975	37,99	21,37	40,64	100	78,31	7,11	14,58	100
1977	37,40	16,80	45,80	100	76,60	6,00	17,40	100
1979	40,39	7,26	52,35	100	77,96	3,87	18,17	100
1981	34,60	3,80	61,60	100	75,60	-0,60	25,00	100
1983	31,90	12,03	56,10	100	71,63	3,84	24,53	100
1985	23,80	37,10	39,10	100	60,90	24,30	14,80	100
1987	31,20	40,60	28,20	100	65,20	26,60	8,20	100
1989	32,60	44,10	23,30	100	66,00	27,60	6,40	100
1991	29,70	44,30	26,00	100	64,50	28,70	6,80	100
1993	34,90	35,00	30,10	100	66,40	23,10	10,50	100

Dicho cuadro recoge la distribución porcentual del peso de los tres factores en la explicación del índice de Theil para España y para Andalucía, en el periodo 1955-1993. Los valores correspondientes a Andalucía recogen la contribución de cada uno de los factores analizados al índice de desigualdad de la región. Y la información referida a España se ha obtenido sumando los índices y su

correspondiente descomposición por factores de las diez y siete Comunidades Autónomas, por tanto, refleja qué parte de la desigualdad en PIB per cápita en el conjunto de regiones españolas es atribuible a diferencias en productividad, qué parte a diferencias en la tasa de ocupación, y qué parte a diferencias en la tasa de actividad.

A partir de dicho cuadro podemos realizar las siguientes reflexiones para cada uno de los factores.

#### *1º Productividad media del trabajo.*

A nivel agregado, destaca la productividad como principal factor explicativo de desigualdad interregional en todo el periodo de análisis, si bien su importancia relativa ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. En 1955 explicaba el 93,12 por 100 de la desigualdad registrada y en 1993 explicaba el 66,40 por 100. Esto significa que, eliminando las diferencias en productividad desaparecerían prácticamente las desigualdades, con lo que el principal objetivo de cualquier política regional debería haber sido incrementar la productividad media en las regiones menos desarrolladas, fomentando la inversión en los diferentes tipos de capital que según los distintos modelos teóricos contribuyen positivamente al aumento de productividad.

Para el caso concreto de Andalucía, la productividad también es el factor que explica en un 61,1 por 100 su menor PIB per cápita respecto a la media nacional en 1955, y en un 34,90 por 100 en 1993. No obstante, se pone de manifiesto un comportamiento claramente diferencial respecto al conjunto de regiones. Si bien la menor productividad de la región explicaba hasta 1973 un elevado porcentaje de la contribución de Andalucía a la desigualdad interregional, desde entonces son la tasa de actividad en un primer momento, y la tasa de ocupación después, los principales factores explicativos de la menor renta por habitante en la región.

#### *2º Tasa de ocupación.*

Respecto a la tasa de ocupación, lo más destacable es que desde 1955 ha tenido una mayor repercusión en la economía andaluza que en el conjunto nacional, así, en ese año a nivel agregado solo explicaba el 2,50 por 100 de la desigualdad en PIB per cápita mientras que en Andalucía explicaba el 11,58 por 100. El valor del índice de la tasa de ocupación de Andalucía ha ido aumentando hasta 1975, momento a partir del cual pierde capacidad explicativa de la desigualdad, especialmente en 1981 que registra un valor muy bajo. La razón explicativa es la fuerte caída en Andalucía y en el conjunto de Comunidades Autónomas de la población activa desde finales de los setenta, ante las malas expectativas de encontrar un puesto de trabajo en un contexto de crisis económica<sup>6</sup>. ahí experimentó una fuerte caída en favor de la tasa de actividad y, posteriormente, desde el inicio del ciclo alcista en 1985 ha pasado a ser el factor que más contribuye a la desigualdad interregional. Es decir, el principal factor de desigualdad en Andalucía en la etapa 1985-1991 no es la productividad media del trabajo como sucede a nivel agregado, sino la tasa de ocupación. Esto es debido a que, a lo largo de todo el periodo analizado, Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma que ha registrado el mayor nivel de desempleo.

Esta circunstancia, además de los problemas sociales que origina y la ineficiencia económica que supone la existencia de recursos productivos ociosos, significa una mayor dificultad de los parados para participar en la renta generada en la región, por tanto, más población dependiente de los trabajadores ocupados. En definitiva, aunque Andalucía sea igualmente productiva que otra región con menor paro, la renta per cápita en Andalucía será menor. En este sentido se podría argumentar que el sistema productivo de la región es demasiado pequeño en relación a su población activa. Esto indica claramente que la política regional en Andalucía debe dirigirse prioritariamente a la creación de oportunidades de empleo.

---

<sup>6</sup> La fuerte disminución de la población activa de 1981, provocó que la tasa de ocupación se situara en valores muy próximos a la unidad en todas las Comunidades Autónomas, por lo que el índice de la tasa de ocupación registró valores cercanos a cero.



### *3º Tasa de actividad.*

La menor tasa de actividad en Andalucía respecto a la tasa media nacional también es un factor explicativo importante de la desigualdad regional. Pero lo más destacable es que a diferencia de lo sucedido a nivel agregado, en Andalucía la tasa de actividad a lo largo de todo el periodo 1955-1993, es un componente de gran peso en la explicación de la desigualdad, baste señalar que en 1955 en Andalucía explicaba el 27,31 por 100 de la contribución de la región a la desigualdad interregional, mientras que a nivel agregado tan solo explicaba el 4,38 por 100, diferencial que se ha mantenido a lo largo de todo el periodo analizado. Si bien el comportamiento diferencial de la tasa de actividad en Andalucía respecto a la media nacional, responde a aspectos demográficos, culturales y sociológicos, sobre los que la política regional tiene poca influencia, al menos en el corto plazo, su mayor peso específico en la explicación de la desigualdad nos lleva a sugerir que desde el principio se deberían haber tomado medidas tendentes a cambiar el marco cultural que sustenta esa baja tasa de actividad.

## **5. La productividad media del trabajo en Andalucía**

En el epígrafe anterior se ha visto que la productividad media del trabajo es la principal causa de desigualdad interregional a nivel agregado desde 1955 hasta 1993, y que en el caso concreto de la economía andaluza, si bien desde 1973 no es el factor de mayor peso relativo, no deja de ser un factor importante que explique su menor PIB per cápita, con una tendencia creciente en los últimos años. Esta evidencia unida al hecho de que las teorías de crecimiento más recientes confieren un papel destacado a los aumentos de productividad como reflejo de una mayor eficiencia en la utilización de los factores que posibilite un mayor crecimiento económico, nos lleva a profundizar en el análisis del comportamiento diferencial de la productividad media del trabajo andaluz, y su incidencia sobre la desigualdad interregional.

### 5.1. *Evolución de la productividad andaluza, 1955-1993*

El cuadro 6.5 pone de manifiesto la menor productividad de todos los sectores en Andalucía respecto a la media española a lo largo de todo el periodo 1955-1993. Por sectores, la productividad en manufacturas y servicios ha sido inferior en Andalucía en todo el periodo analizado, y solo a partir de los setenta la productividad de algunos sectores de la economía andaluza superaba la media española (agricultura desde 1975, construcción en 1985, y energía en 1993).

La información del cuadro 6.5 aparece desagregada en el cuadro 6.6, donde hemos calculado el porcentaje que representa la productividad andaluza respecto a la media española para un total de diez y nueve ramas en el periodo 1971-1993 (excepto alquiler de viviendas, por no disponer de información). En primer lugar, destacaríamos que la productividad andaluza (global) experimentó una mejoría respecto a la media española desde 1955 (78,62 por 100) hasta 1977 (89,37 por 100), pero a partir de ese año se ha estacionado en torno al 90 por 100 de la media española. En segundo lugar, la productividad andaluza por ramas ha superado a la media española a lo largo de todo el periodo analizado en Agricultura (1) y Pesca (2), si bien en 1993 registraba una gran caída respecto a 1991. Sectores como Minerales y metales (4) y Productos químicos (6) que tradicionalmente habían mostrado un buen comportamiento, en los últimos años han registrado un claro empeoramiento con una productividad inferior a la media nacional. Finalmente, tan solo las industrias de alimentación (8) confirman su mejor comportamiento relativo, siendo en 1993 la única rama andaluza (además de agricultura) con productividad superior a la media nacional.

Comparando la distribución sectorial del PIB (cuadro 6.7), del empleo (cuadro 6.8) y la productividad por sectores (cuadro 6.5), se observa que a lo largo del periodo 1955-1993 la producción y el empleo andaluz se ha concentrado en los sectores de más baja productividad, e inferior a la productividad media de la economía española en los mismos sectores. En los primeros años en agricultura y a partir de los años sesenta en servicios.

**CUADRO 6.5**  
**PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL TRABAJO POR SECTORES EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1955-1993**  
(Pesetas por empleo)

SECTORES	1955		1964		1975		1985		1993	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	15.336	16.540	37.893	48.804	199.007	179.685	1.383.984	915.326	2.630.666	2.503.274
Energía					1.042.773	1.298.127	4.958.570	5.508.233	22.003.194	18.114.798
Manufacturas	41.794	49.314	106.163	116.805	472.961	477.740	2.358.326	2.433.246	4.039.877	4.336.751
Construcción	32.005	35.992	62.685	76.941	309.361	313.659	1.823.562	1.803.886	3.919.213	4.260.673
Servicios	40.438	48.434	93.105	109.570	424.192	484.035	2.229.174	2.540.480	4.114.252	4.621.669
<b>TOTAL</b>	<b>26.520</b>	<b>33.730</b>	<b>68.068</b>	<b>88.220</b>	<b>356.951</b>	<b>401.963</b>	<b>2.062.418</b>	<b>2.237.282</b>	<b>3.989.562</b>	<b>4.470.581</b>

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*; y elaboración propia.

CUADRO 6.6  
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL TRABAJO POR RAMAS EN ANDALUCÍA, 1971-1993  
(España = 100)

RAMAS	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993
1	104,05	105,62	102,92	105,06	102,66	120,93	124,05	155,95	133,09	122,92	120,63	105,93
2	125,41	158,39	193,19	169,03	139,53	116,87	95,83	100,99	108,67	102,46	112,68	97,25
3	81,59	74,02	80,33	89,12	83,54	84,21	91,01	90,02	101,99	85,24	89,01	121,47
4	116,43	129,46	103,84	141,24	114,45	95,34	112,73	101,95	89,22	102,81	94,83	92,08
5	97,65	98,12	103,83	92,56	94,09	93,25	95,81	95,12	95,55	94,24	88,47	84,22
6	115,47	124,17	187,83	164,93	138,13	143,51	121,62	121,03	119,77	105,03	116,90	97,86
7	90,55	90,47	91,00	97,74	91,99	88,40	86,29	82,98	76,54	84,61	84,57	82,15
8	88,72	98,72	94,12	91,96	101,53	106,13	103,41	100,20	99,56	102,18	102,85	101,71
9	87,25	87,62	82,12	92,47	89,28	89,77	86,85	85,20	83,71	81,25	82,05	71,10
10	109,46	102,34	99,65	101,94	96,16	94,90	100,33	99,73	104,68	91,52	79,64	80,80
11	98,44	95,83	97,72	82,33	91,47	91,41	80,35	80,92	80,31	74,07	73,42	72,51
12	90,86	98,80	98,63	97,07	100,91	96,47	103,27	101,09	94,89	93,65	98,58	91,99
13	88,43	87,47	90,15	90,36	90,16	91,01	91,93	91,80	90,77	90,53	90,06	87,76
14	80,86	83,95	85,86	86,81	88,95	91,21	93,23	89,13	92,34	96,84	92,22	93,18
15	86,61	87,73	90,18	89,79	90,10	91,06	89,26	92,74	92,67	91,67	93,04	91,95
16	80,47	82,53	84,70	76,94	83,39	82,92	78,66	78,56	90,91	89,79	92,55	93,01
18	94,70	91,16	89,92	90,56	87,62	88,46	88,72	90,60	91,10	91,35	88,90	89,14
19	92,65	90,46	92,49	92,56	103,09	104,10	98,01	96,87	97,19	95,95	93,99	96,46
20	81,18	67,80	82,07	88,45	88,13	92,25	82,49	83,85	84,95	83,67	86,68	83,19
TOTAL	85,87	86,19	88,80	89,38	88,54	90,28	90,08	92,18	89,79	88,52	90,40	89,24

(\*) Las ramas recogidas son las siguientes: Agricultura y silvicultura (1), Pesca marítima (2), Minerales y metales (4), Minerales y productos no metálicos (5), Productos químicos (6), Productos metálicos, maquinaria y material de transporte (7), Productos alimenticios, bebidas y tabaco (8), Textiles, cuero y calzado (9), Papel, artículos de papel e impresión (10), Madera, corcho y muebles de madera, caucho y otros (11), Construcción e ingeniería (12), Servicios comerciales (13), Hostelería y restaurantes (14), Transportes y comunicaciones (15), Instituciones de crédito y seguros (16), Servicios de enseñanza y sanidad (18), Servicios públicos (19), Servicios diversos (20).

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*; y elaboración propia.

CUADRO 6.7  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PIB EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1955-1993

	1955		1964		1975		1985		1993	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	31,35	21,70	25,09	18,82	17,11	10,24	14,25	6,75	10,49	5,34
Energía	1,67	2,29	2,05	2,66	2,06	2,42	2,35	3,55	4,23	4,09
Manufacturas	24,51	31,11	25,12	31,84	23,79	31,10	16,62	24,29	12,16	18,47
Construcción	7,65	6,81	7,35	6,84	8,49	7,69	7,13	5,89	8,45	8,21
Servicios	34,82	38,10	40,39	39,84	48,55	48,56	59,65	59,52	64,67	63,89
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

CUADRO 6.8  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1955-1993

	1955		1964		1975		1985		1993	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
Agricultura	54,22	44,24	45,07	34,03	30,69	22,91	21,24	16,50	15,91	9,53
Energía	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,75	0,98	1,44	0,77	1,01
Manufacturas	16,61	22,84	17,42	26,06	17,95	26,16	14,54	22,33	12,00	19,04
Construcción	6,34	6,38	7,98	7,84	9,80	9,85	8,06	7,30	8,61	8,61
Servicios	22,84	26,53	29,53	32,08	40,86	40,32	55,19	52,42	62,71	61,81
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*.

## 5.2. Análisis *shift-share* de la productividad andaluza, 1971-1993

Con el fin de comprobar si la menor productividad en Andalucía se debe a la diferente especialización de la economía andaluza respecto a la española, o se debe a la existencia de una menor productividad en general en todos los sectores productivos, realizaremos un análisis del tipo *shift-share*. Este método nos permitirá descomponer la diferencia de la productividad andaluza respecto a la media española en tres factores: estructura sectorial diferencial, características propias regionales, y la interacción entre estos dos factores.

La productividad media del trabajo se puede expresar como la suma de las productividades sectoriales ponderadas por el empleo relativo de cada sector. A nivel nacional sería:

$$x = \sum x_s p_s \quad (1)$$

y a nivel regional:

$$x_i = \sum p_{is} x_{is} \quad (2)$$

donde:

$x$  es la productividad media en el conjunto del país.

$x_i$  es la productividad media en la región  $i$ .

$x_s$  es la productividad media del sector  $s$  en el conjunto del país.

$x_{is}$  es la productividad media del sector  $s$  en la región  $i$ .

$p_s$  es el porcentaje que representa sobre el empleo total el empleo del sector  $s$  en el conjunto del país.

$p_{is}$  es el porcentaje que representa sobre el empleo total el empleo del sector  $s$  en la región  $i$ .

Centrándonos en el nivel regional la ecuación (2) es equivalente a la siguiente:

$$x_i = \sum [(p_{is} - p_s) + p_s] [(x_{is} - x_s) + x_s] \quad (3)$$

Como nuestro objetivo es analizar las diferencias de la productividad regional con respecto a la nacional, al restar estas dos variables (utilizando 3 y 4) se obtiene:

$$x_i - x = \sum(p_{is} - p_s) x_s + \sum p_s(x_{is} - x_s) + \sum(p_{is} - p_s)(x_{is} - x_s) \quad (4)$$

si llamamos

$$X_i^S = \sum(p_{is} - p_s) x_s ; X_i^R = \sum p_s(x_{is} - x_s) ; X_i^A = \sum(p_{is} - p_s)(x_{is} - x_s)$$

la diferencia entre la productividad regional y nacional es igual a la suma de esos tres términos:

$$x_i - x = X_i^S + X_i^R + X_i^A \quad (5)$$

Es decir, la ecuación (5) nos indica que la desviación de la productividad regional respecto a la nacional se puede dividir en tres componentes: un componente estructural o sectorial ( $X_i^S$ ) que recoge el impacto de la diferencia entre la estructura sectorial de la economía regional y la economía nacional en el supuesto de que la productividad de cada uno de los sectores es igual en todas la regiones consideradas; un segundo componente diferencial o regional ( $X_i^R$ ) que captura el diferencial de productividad debido a la diferencia de productividades sector por sector entre una región y la media nacional; y el último componente llamado asignativo ( $X_i^A$ ), ya que, refleja la interacción entre los dos anteriores, midiendo el nivel de especialización de la región en los sectores donde la productividad regional es mayor que la nacional.

Como el componente sectorial y el asignativo recogen la diferente especialización sectorial los vamos a sumar, de forma que, distinguiremos dos tipos de causas que motiven la diferencia en productividad: sectorial ( $X_i^S + X_i^A$ ) y regional ( $X_i^R$ ).

Con la metodología anterior, y utilizando la información ofrecida por la publicación *Renta Nacional de España y su distribución provincial* del Banco de

Bilbao Vizcaya sobre PIB y empleo por ramas para el periodo 1971-1993 hemos obtenido los resultados reflejados en el gráfico 6.3<sup>7</sup>.

Dicho gráfico permite distinguir tres etapas en la explicación del diferencial en productividad de Andalucía respecto al nivel medio nacional:

- a) Los primeros años, hasta 1973, donde el componente regional tenía mayor peso en la explicación de la menor productividad media del trabajo de la región.
- b) El periodo 1975-1981 en el que tras un cambio brusco, el componente sectorial era el principal factor explicativo (70,4 por 100 en 1975, 70,1 por 100 en 1977, 54,6 por 100 en 1979, y 56,8 por 100 en 1981), debido a que la industria andaluza se vio más afectada que la nacional por la crisis, ya que, además de compartir sus características productivas, el modelo de industrialización seguido en Andalucía en los años sesenta con los polos la hacía más vulnerable<sup>8</sup> (industrias de enclave, con fuerte dependencia de las importaciones, sobre todo de energía, fundamentada en industrias de base intensivas en capital).
- c) A partir de 1983 se ha producido un significativo cambio que se ha ido consolidando en los sucesivos periodos, de forma que, en la actualidad la menor productividad de Andalucía respecto a la media nacional se debe atribuir, fundamentalmente, a la existencia de diferenciales en productividad sector a sector y no por la existencia de una estructura productiva diferente, así, en 1993 el componente regional explicaba más del 66 por 100.

Esta tendencia tiene unas claras implicaciones de política regional para Andalucía, indicando que se debe optar por políticas cuyo objetivo sea mejorar la

---

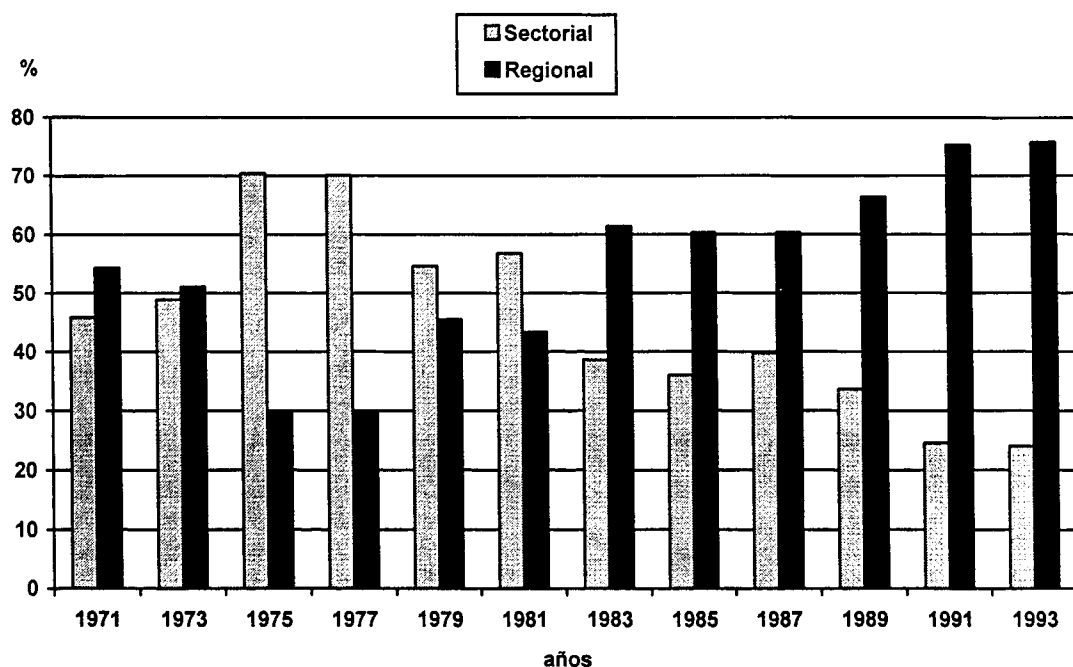
<sup>7</sup> Las ramas consideradas han sido las veinte con las que trabajamos excepto alquiler de viviendas al no tener información sobre los empleos. El análisis lo hemos iniciado en 1971, año a partir del cual disponemos de una serie completa de empleos por ramas para Andalucía.

<sup>8</sup> *Vid.* Auriolés Martín (1989, pp. 10-27), Delgado Cabeza (1981, pp. 131-153), y Pajuelo Gallego y Villena Peña (1993, pp. 348-355).



productividad, en lugar de por políticas sectoriales. Es decir, la productividad de una región es una variable en la que la política regional tiene un claro papel a desempeñar, influyendo en las decisiones de localización territorial de las inversiones en aquellos factores, que según los diferentes modelos de crecimiento analizados en capítulos anteriores, tienen efectos directos sobre el aumento de la productividad del trabajo, por tanto, sobre el crecimiento: el capital físico, infraestructuras, capital humano y capital tecnológico.

GRÁFICO 6.3  
 COMPONENTES DE LA DESIGUALDAD DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA  
 DEL TRABAJO EN ANDALUCÍA, 1971-1993.



## 6. La política regional y los cambios económicos de Andalucía

En los epígrafes anteriores hemos constatado la disparidad en PIB per cápita existente en Andalucía respecto al conjunto de Comunidades Autónomas españolas en el periodo 1955-1996. Hemos comprobado la ineficacia de la política regional, al menos hasta la mitad de la década de los ochenta, ya que, el PIB

andaluz ha crecido por debajo del nivel medio español a lo largo de 1960-1985, y el crecimiento del PIB per cápita andaluz en el periodo 1964-1977 se justifica por ajustes en la población. Asimismo, hemos analizado los factores explicativos de esa disparidad, con especial referencia a la productividad, factor influenciado por la política regional. Nuestro objetivo en esta sección es comprobar si la ineficacia de la política regional de Andalucía desde la década de los cincuenta es atribuible solo a la escasa significación cuantitativa de las distintas acciones (cuadro 6.1), o si por el contrario, se debe a que las políticas llevadas a la práctica no han sido las adecuadas de acuerdo a la situación económica de la región en cada momento.

### *6.1. Etapa 1955-1964*

En 1955 la descomposición del índice de Theil indica que la principal causa de desigualdad en Andalucía era la menor productividad media del trabajo, que explicaba más del 60 por 100 de su disparidad en PIB per cápita respecto a la media española. Esto significa que durante la década de los cincuenta la política de desarrollo regional de Andalucía debería haber contemplado aquellas actuaciones que favorecieran un aumento de la productividad en todos los sectores, ya que, como se aprecia en el cuadro 6.5 en 1955 la productividad andaluza era inferior a la media española en todos los sectores productivos. Varias podían haber sido las medidas adoptadas a tal fin, como realizar un mayor esfuerzo inversor que en las regiones más ricas, en capital (físico, humano y tecnológico) e infraestructuras productivas y sociales que, según ponían de manifiesto los Programas de Necesidades provinciales de 1948 (analizados en el capítulo primero) presentaban un estado lamentable. Y en cualquier caso, haber permitido la libre movilidad espacial de los trabajadores.

Asimismo, en 1955 la agricultura aportaba el 31,35 por 100 del PIB regional (cuadro 6.7), y facilitaba el 54,22 por 100 de los empleos (cuadro 6.8). Es decir, Andalucía reunía una de las características típicas de las regiones con menor nivel de renta per cápita, como es el predominio del sector primario donde la productividad media del trabajo es muy inferior a la registrada en la industria

(cuadro 6.5). Este hecho justifica que tradicionalmente uno de los principales objetivos a alcanzar por la política regional haya sido fomentar el trasvase de trabajadores desde la agricultura hacia la industria.

Con este planteamiento, en el primer franquismo se puso en práctica el Plan Jaén de 1953 que, de acuerdo con el “proceso de racionalización de la economía española”, defendido por Robert (1943) y los modelos de Rosenstein-Rodan (1943) y Lewis (1954), confiaba en que la industria absorbería la mano de obra sobrante en el campo y permitiría un aumento en el nivel de vida de las zonas más deprimidas. La razón de fondo que avalaba este proceso de industrialización es que al ser la renta per cápita mayor en la industria que en la agricultura se produciría un éxodo del campo a la ciudad, absorbiendo las nuevas fábricas el paro existente en la agricultura, así como los nuevos excedentes demográficos. Simultáneamente, el sector agrario disminuiría su participación en la producción total, ya que, al elevarse el nivel de renta se consumirían menos bienes de alimentación (su elasticidad renta de demanda es baja al ser bienes de primera necesidad). Con esta política se conseguirían al menos tres objetivos: disminuir el elevado desempleo agrícola, aumentar el peso relativo del sector industrial y disminuir el de la agricultura, y evitar la movilidad espacial de los trabajadores<sup>9</sup>.

Sin embargo, y esto es lo que nos interesa resaltar, no se planteaba aumentar la productividad del trabajo como un objetivo de la política regional en el sentido de contemplar actuaciones directas sobre el factor trabajo, sino que tal y como señala la teoría microeconómica, al ser la relación entre capital físico y trabajo una relación (en la mayoría de los casos) de complementariedad, al aumentar las dotaciones en capital aumentaría la productividad del trabajo. Es decir, el aumento de la productividad del trabajo sería un efecto derivado de las actuaciones consideradas estratégicas. Así, el sector público pretendió fomentar la inversión de capital físico en la industria para aumentar la productividad de los

---

<sup>9</sup> Como se recordará, durante la década de los cuarenta, incluso de los cincuenta, existieron en España leyes que limitaban la movilidad espacial de la población para evitar las tensiones sociales y económicas que pudieran originarse en las áreas de destino. De hecho, la filosofía de los Programas de Necesidades y del propio Plan Jaén era la de “la fijación del hombre a la tierra”.

trabajadores en ese sector y, por tanto, aumentar la producción industrial que al absorber mano de obra agraria haría aumentar la productividad de los trabajadores en el campo (se reduciría la participación del empleo agrario en el empleo total). Pero no se siguió la recomendación de Rosenstein-Rodan (1943) de que el Estado debía intervenir invirtiendo en la formación de los trabajadores, que de campesinos tenían que transformarse en trabajadores industriales, aspecto muy importante, ya que junto a la complementariedad de las inversiones justificaba, en su opinión, la industrialización como proceso planificado y a gran escala. Tampoco se tuvo en cuenta lo señalado por Robert (1943), en el sentido de que la absorción de trabajadores agrícolas por parte de la industria debía ser combinada con la mecanización campesina. Por el contrario, la política de colonización agraria supuso la descapitalización del campo al no contemplar medidas para aumentar la productividad del trabajo.

Según se analizó en el capítulo 2, el Plan Jaén fracasó en su intento de industrializar la región, y si bien de 1955 a 1964 se produjo una salida de trabajadores del sector agrario (su participación sectorial pasó de 54,22 por 100 al 45,07 por 100, cuadro 6.8), ese trasvase fue absorbido básicamente por el sector servicios (en el periodo analizado aumentó su participación en 6,69 puntos), y en segundo lugar por la rama construcción (aumentó su participación en el 1,64 por 100). Sin embargo, el empleo industrial andaluz después de diez años apenas aumentó su participación (menos del 1 por 100) en el empleo total de la región, teniendo en cuenta que, en ese mismo periodo en el conjunto de la economía española el empleo industrial aumentó su participación en 4,68 puntos porcentuales (cuadro 6.8).

## *6.2. Etapa 1964-1985*

Si bien en el periodo 1964-1985 se pueden distinguir dos etapas con sus correspondientes políticas regionales (1964-1975 con los polos de crecimiento, y 1975-1985 con la GAEIA), varios hechos nos llevan a realizar su análisis conjuntamente, como son el que la GAEIA en cuanto a planteamientos teóricos

supusiera una continuación de los polos, y el contexto de crisis internacional en el que se desarrolló que motivó una pérdida de peso específico de la política regional frente a políticas de ajuste estructural.

En 1964, según el índice de Theil, la productividad seguía siendo la principal causa de desigualdad en Andalucía, explicando una proporción del 58,30 por 100. El análisis *shift-share* nos indica que en el periodo 1971-1973 la menor productividad de Andalucía respecto a la media española se debía, principalmente, a la menor productividad en general en todos los sectores de la economía regional; en el periodo 1975-1971 el componente sectorial era la principal causa, como reflejo de la situación de crisis económica; y, a partir de 1983 de nuevo se pone de manifiesto la menor productividad del trabajo en todos los sectores en general, como explicación de la disparidad en productividad entre la economía andaluza y la española.

Sobre la base de los datos anteriores, en 1964 se debería haber optado por una política regional que hubiera permitido aumentar la productividad de todos los sectores, que en ese año era inferior a la media española en todos ellos (cuadro 6.5), frente a políticas de especialización o de estímulo a determinados sectores productivos. Para contribuir a una mejora uniforme de la productividad de todos los sectores, el sector público debería haber concentrado sus esfuerzos en mejorar las dotaciones de infraestructuras que presentaban graves carencias, y en los diferentes tipos de capital (físico, humano y tecnológico) que registraban en Andalucía participaciones sobre el total nacional por debajo del peso relativo de la población y superficie regional<sup>10</sup>.

Sin embargo, la política regional de la etapa analizada, con el concepto de polo de crecimiento, volvió a retomar la idea de la industrialización como vía de desarrollo de las regiones menos ricas. La implantación de una industria líder o motriz para Perroux (1955), debido a todos los enlaces que se producen en el proceso de industrialización (Hirschman, 1958) y los efectos difusión, entre ellos

---

<sup>10</sup> Vid. Pérez *et al.* (1996, pp. 204-212 y 264).

la transmisión de innovaciones (Richardson, 1977 y 1986), transmitiría desarrollo económico a su *hinterland*. En el mismo contexto de los polos de crecimiento, Kaldor (1970) contrastó empíricamente la existencia de rendimientos crecientes en la industria manufacturera, por lo que la política económica de las regiones más pobres debería fomentar la localización de industrias manufactureras en su territorio para estimular su desarrollo económico. Tras los polos de crecimiento, la GAEIA insistía de nuevo en la promoción de la industria para estimular el desarrollo económico de Andalucía y, además, sobre la base estratégica de los ejes de desarrollo pretendía fomentar la instalación de complejos industriales en grandes áreas, y no en puntos concretos a diferencia de los polos.

Con estos planteamientos, durante el periodo 1964-1985, según se vio en el capítulo 3, la política de polos de crecimiento en Andalucía se dirigió exclusivamente a la promoción de industrias en una serie de ramas, cuya elección no respondió al criterio de promover el desarrollo económico de la región, sino que se actuó según los intereses nacionales, localizando en la región industrias de enclave que apenas mantenían relaciones productivas con otros sectores andaluces, aprovechaban los recursos naturales de la zona, realizaban solo las primeras fases del proceso productivo y las restantes (donde se generaba más valor añadido) se llevaba a cabo fuera de la región. En el cuadro 6.9, y teniendo en cuenta la clasificación de las ramas manufactureras en función de la demanda de sus productos y el grado tecnológico recogida en Myro Sánchez (1993, p. 298) para el periodo 1971-1985, se pone de manifiesto que la única industria dinámica donde se observa un fuerte crecimiento en su participación en el PIB de las manufacturas de la región en el periodo 1964-1975, es Productos químicos debido a la especialización del polo de Huelva, pasando de representar el 7,60 por 100 en 1964 al 20,19 por 100 en 1975.

La política de polos en un primer momento, y la GAEIA después, no consiguieron la expansión de la industria andaluza. Por el contrario, aumentó su debilidad y de aportar el 25,12 por 100 del PIB regional en 1964, descendió hasta el 23,79 por 100 en 1975 y al 16,62 en 1985 (cuadro 6.7), de modo que, el empleo

continuó su trasvase de agricultura a servicios, y el empleo industrial perdió 3 puntos de 1964 a 1985 (cuadro 6.8). Así, en el periodo 1964-1975 la inversión de capital privado en la industria andaluza creció a un ritmo del 5,45 por 100, por debajo de la media nacional (6,02 por 100), y en el periodo 1975-1985 al 1,3 por 100 frente al 1,9 por 100 de media nacional<sup>11</sup>.

CUADRO 6.9  
DISTRIBUCIÓN POR RAMAS DEL PIB DEL SECTOR MANUFACTURERO  
EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 1955-1993

Ramaz (*)	1955		1964		1975		1985		1993	
	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP	AND	ESP
4	11,22	7,06	9,83	5,81	5,12	3,31	7,03	6,18	3,37	3,41
5	4,03	4,34	5,33	5,05	7,37	5,39	10,03	7,89	8,99	8,09
6	7,56	11,93	7,60	13,59	20,19	14,93	10,25	8,29	7,89	8,46
7	20,18	23,71	23,02	29,21	27,66	38,95	20,08	29,12	21,17	30,90
8	34,59	15,04	33,49	15,44	20,97	10,84	31,47	16,88	40,91	20,66
9	11,76	25,82	12,80	20,99	9,57	14,99	9,73	14,06	5,45	10,13
10	2,06	3,69	2,07	4,19	4,53	6,68	4,26	6,40	4,80	8,07
11	8,60	8,41	5,86	5,73	4,58	4,91	7,16	11,17	7,40	10,28
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(\*) Las ramas recogidas son las siguientes: Minerales y metales (4), Minerales y productos no metálicos (5), Productos químicos (6), Productos metálicos, Maquinaria y material de transporte (7), Productos alimenticios, bebidas y tabaco (8), Textiles, cuero y calzado (9), Papel, artículos de papel e impresión (10), Madera, corcho y muebles de madera, caucho y otros (11).

FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, Renta Nacional de España y su distribución provincial.

El esfuerzo inversor del sector público en Andalucía se recoge en el cuadro 6.10<sup>12</sup>. La inversión de capital público total en Andalucía creció a una tasa similar a la media española en el periodo 1964-1975, pero inferior en el siguiente de 1975-1985. Centrándonos en el periodo 1964-1975, anterior a la crisis internacional, la inversión en capital público social en Andalucía creció al 12,10

<sup>11</sup> Pérez *et al.* (1996, p. 197).

por 100, por debajo del nivel medio español (12,40 por 100), mientras que la inversión de capital público productivo creció a una tasa (7,81 por 100) prácticamente igual a la media nacional (7,71 por 100), y ello, a pesar de que, como se recordará, para contribuir a los efectos positivos de los polos sobre el crecimiento regional se requería la concentración de inversiones públicas en infraestructura productiva en mayor medida que en el resto del territorio. Sin embargo, en el periodo 1964-1975 las regiones españolas donde más creció el capital público productivo, con la excepción de Canarias, fueron las más desarrolladas (Cataluña 10,77 por 100, Comunidad Valenciana 10,51 por 100, País Vasco 10,16 por 100, y Madrid 9,73 por 100), regiones donde no se habían localizado polos de crecimiento. Esto es, el sector público invirtió en aquellos lugares donde las inversiones tendrían mejores resultados sobre el crecimiento agregado (mayor eficiencia), propiciando de este modo una mayor desigualdad regional, por cuanto que se aumentaban las ventajas comparativas en economías de escala, originadas por la mayor dotación de infraestructuras productivas en las regiones inicialmente mejor dotadas. Al contrario de lo defendido por Myrdal (1957), el sector público actuó estimulando el proceso de causación circular ascendente en las regiones más ricas, con el consiguiente coste para las menos ricas. La evolución de la relación capital total (público y privado)/producto confirma esta misma idea<sup>13</sup>: se invirtió más capital público en las regiones donde la productividad media del capital era mayor.

Asimismo, la teoría de los polos de crecimiento confiaba en los mecanismos neoclásicos de movilidad espacial de los factores productivos, por lo que no se contemplaban acciones directas para incrementar la productividad media del trabajo, como formación de los trabajadores y una política de dotación de infraestructuras. Bajo esta lógica, uno de los efectos positivos que produciría la implantación de un polo sería el aumento de la productividad debido a la

---

<sup>12</sup> Dentro del capital público total, Pérez *et al.* (1996) distinguen entre capital público productivo, que incluye todas las inversiones públicas excepto la inversiones en infraestructuras educativas y sanitarias, y capital público social.



reducción del nivel de desempleo de su *hinterland*. El *stock* de capital humano<sup>14</sup> de Andalucía, esto es, la participación de la población con el nivel mínimo de capital humano en la población total en edad de trabajar en la región, era del 8,14 por 100 en el periodo 1964-1975. Esto significa que solo el 8,14 por 100 de su población en edad de trabajar reunía el nivel mínimo de cualificación para ser considerada parte integrante del *stock* de capital humano de la región, frente al 11,51 por 100 de media nacional, siendo una de las tres regiones españolas con menor proporción de capital humano. A pesar de este déficit, la pasividad del sector público en este aspecto hizo que el *stock* de capital humano creciera en Andalucía a un ritmo (9,66 por 100) inferior a la media española (10,12 por 100) en el periodo 1964-1975. En el periodo 1975-1985, si bien se había producido una notable mejora, todavía existía un importante diferencial, explicativo de la menor productividad del trabajo en Andalucía.

CUADRO 6.10  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL CAPITAL PÚBLICO EN ANDALUCÍA Y  
ESPAÑA, 1964-1991  
(En porcentajes)

CONCEPTO	1964-75	1975-85	1985-91	1964-91
Capital público total Andalucía	8,34	4,36	7,37	6,64
Capital público total España	8,34	4,60	9,48	7,19
Capital público productivo Andalucía	7,81	3,79	7,96	6,34
Capital público productivo España	7,71	3,43	5,74	5,67
Capital público social Andalucía	12,10	5,01	5,11	7,87
Capital público social España	12,40	5,26	5,32	8,13

FUENTE: Pérez, F. Goerlich, F.J., y Mas, M. (1996, pp. 211-214), *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, Fundación BBV, Madrid.

<sup>13</sup> Pérez *et al.* (1996, pp. 226-235).

<sup>14</sup> Pérez *et al.* (1996, pp. 262-273) consideran que el factor trabajo con nivel mínimo de capital humano es aquél colectivo de personas en edad de trabajar (catorce años antes de la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, y diez y seis a partir de ese momento), que ha completado, al menos, la segunda etapa de EGB o equivalente.

### 6.3. Etapa 1985-1996

En el contexto actual de internacionalización de la economía, incorporación de nuevas tecnologías a la producción y terciarización de la estructura productiva, la política regional ha de plantearse desde el lado de la oferta poniendo su mayor atención en mejorar la eficiencia y la competitividad de la economías regionales. Estos nuevos planteamientos confieren un papel protagonista a la productividad media del trabajo en la explicación del crecimiento económico<sup>15</sup>, de modo que, las principales actuaciones de política regional deben dirigirse al fomento de aquellos factores que influyen positivamente en la productividad (capital humano, capital tecnológico, capital físico y capital público). En el marco de la teoría del crecimiento endógeno, el modelo del capital humano de Lucas (1988) sostiene que cuanto más capital humano acumule un trabajador mayor será su productividad, pero lo interesante es que al considerar toda la economía, a medida que se eleva el *stock* de capital humano de todos los trabajadores en general, habrá una mejora de la productividad de todos los factores productivos, por tanto, mayor crecimiento económico. Para Romer (1990), la clave del crecimiento económico es el cambio tecnológico, razón por la que concluía que se debe fomentar la inversión en I+D y, por tanto, en capital humano por cuanto que es el factor utilizado de manera intensiva en el sector de investigación. A su vez, las investigaciones realizadas por unas empresas benefician a otras empresas dada la ineficacia de las patentes, por lo que se traducirá en un mayor crecimiento de la economía en su conjunto. De este modo, Romer (1986) introducía las externalidades positivas en los modelos de crecimiento. A estos dos motores del crecimiento económico se une la dotación de infraestructura como complemento necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo regional (Biehl, 1988), con incidencia positiva sobre la productividad y el crecimiento económico (Aschauer, 1989; y Munnell, 1990, 1992).

---

<sup>15</sup> En el caso concreto de la economía española, Martín (1998, p. 31) señalaba que el incremento en la productividad media del trabajo ha explicado más del 60 por 100 del crecimiento experimentado por el PIB per cápita de España desde nuestra incorporación a la UE.

Teniendo en cuenta el análisis *shift-share* realizado, según el cual desde 1983, y cada vez con mayor fuerza, la menor productividad media del trabajo en Andalucía se debe a una menor productividad uniforme en todos los sectores, las implicaciones de política regional son evidentes. Una vez agotado el mecanismo neoclásico de convergencia de etapas anteriores, debido a la estabilización de los saldos migratorios en la década de los ochenta, el sector público en Andalucía desde 1985, además de fomentar la inversión privada en capital físico, debería haber concentrado sus esfuerzos en mejorar la dotación de infraestructuras productivas y sociales, y aumentar la dotación de capital humano y tecnológico que permitieran a la región competir con el resto de regiones.

El diseño de la política regional de Andalucía desde nuestra incorporación a la CEE se ha ajustado a los planteamientos teóricos anteriores, exceptuando algunas actuaciones como la Reforma Agraria de la Junta de Andalucía, según se analizó en el capítulo anterior. Así, mientras que la Ley de Incentivos Regionales 1985 pretende la canalización hacia la región de la inversión privada en capital físico, el primer Marco Comunitario de Apoyo y los Planes de desarrollo de la Junta de Andalucía han concedido prioridad a la inversión en infraestructuras productivas y sociales. Del mismo modo, en el MCA 1994-1994 y en el PADE 91-94 se aprecia una mayor atención a la inversión en I+D y capital humano.

No obstante estos planteamientos de la política regional en la dirección acertada, así como el mayor esfuerzo inversor en comparación con etapas anteriores (cuadro 6.1), veamos más detenidamente cuál es la situación y resultados alcanzados en cada uno de los factores considerados motores o fuentes del crecimiento económico.

a) *Infraestructuras.*

El mayor esfuerzo en inversión pública total en Andalucía se ha realizado a partir de la década de los ochenta (cuadro 6.10), así, si la tasa de crecimiento del capital público total ha crecido a ritmos muy parecidos en Andalucía y España hasta 1985, en el periodo 1985-1991 creció en Andalucía más de dos puntos por

encima de la media nacional (9,48 por 100 y 7,37 por 100, respectivamente). Este buen comportamiento ha sido consecuencia de la inversión pública en capital productivo que a partir de 1985 logró aumentar su diferencial (en el periodo 1985-1991 Andalucía creció al 7,96 por 100 y en el conjunto nacional al 5,74 por 100).

No obstante el esfuerzo realizado desde 1985, la situación de Andalucía en 1994 era deficitaria respecto a la media española en carreteras, ferrocarriles, distribución eléctrica, red de telecomunicaciones; y homologable en cuanto a la red sanitaria y equipamientos colectivos<sup>16</sup>. Cutanda y Paricio (1992) han elaborado unos índices sintéticos en los que asignaban el valor 100 a la Comunidad Autónoma mejor equipada, obteniendo los resultados para Andalucía que se recogen en el cuadro 6.11.

CUADRO 6.11  
SITUACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ANDALUCÍA, 1990  
(En porcentajes)

Categorías de infraestructura	Andalucía	España	CCAA con 100
Transporte	72,94	57,60	País Vasco
Comunicaciones	38,00	56,16	Madrid
Oferta de energía	22,41	32,97	Madrid
Abastecimiento de aguas	90,22	88,97	País Vasco
Medio ambiente	46,80	61,57	Madrid
Educación	68,87	75,53	Madrid
Sanidad	65,29	73,48	Navarra
Centros de asistencia social	47,15	34,58	Cataluña
Centros culturales	77,45	50,91	Madrid

FUENTE: Cutanda, A. y Paricio, J. (1992, p. 85): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura", *Papeles de Economía Española*, nº 51.

Como se comprueba en el cuadro 6.11, si bien Andalucía en algunos conceptos supera el nivel medio español, en oferta de energía y comunicaciones presenta un elevado déficit y, en general, su dotación en infraestructuras es muy

<sup>16</sup> Ministerio de Economía y Hacienda (1994); y De Rus *et al.* (1997, pp. 39-76), donde se recoge la situación de la infraestructura básica (comunicaciones, energía y agua) por provincias en 1994-1995.

inferior a la de las regiones más desarrolladas (con la excepción de Baleares por su condición de insularidad).

Siguiendo la metodología de Aschauer (1989), Jaén García y Molina Morales (1997, pp. 25-28) analizaban los efectos de las infraestructuras productivas sobre la producción privada en Andalucía, concluyendo que existe una fuerte influencia del capital público en el crecimiento económico andaluz. Por tanto, contrariamente a la tesis de Cutanda y Paricio (1992, pp. 96-99), quienes defendían un mayor esfuerzo inversor en infraestructura productiva en las regiones más desarrolladas de España por motivos de eficiencia, Jaén García y Molina Morales señalaban que la política regional en Andalucía debe continuar las líneas de actuación marcadas en el primer y segundo MCA. Esto es, conceder gran importancia a la inversión pública en infraestructuras, especialmente de transportes y comunicaciones para acercar Andalucía a los niveles que alcanzan las regiones más desarrolladas de España.

#### b) *Capital tecnológico y capital humano.*

La situación de Andalucía en los noventa en cuanto a *stock* de capital tecnológico puede calificarse de deficitaria<sup>17</sup>. Las causas de ese déficit pueden justificarse por la propia estructura productiva de la economía andaluza, y por la menor inversión realizada en I+D en la región en comparación con el resto de Comunidades Autónomas. Dada la relación existente entre la industria y el desarrollo tecnológico, puesta de manifiesto en modelos recientes como el de innovación endógena de Grossman y Helpman (1994) que demostraba que la innovación industrial es un factor clave para explicar el crecimiento económico, la debilidad y características de la industria andaluza han condicionado el desarrollo regional. En 1993 la diferencia entre el peso relativo de la industria en la economía andaluza y la española era de más de 6 puntos en PIB (cuadro 6.7), y de más de 7 en empleo (cuadro 6.8). Las actuaciones llevadas a cabo en la región para promover la creación de industrias dinámicas (LIR, planificación de la Junta

---

<sup>17</sup> Vid. Castells y Hall (1992), y Martín Navarro y Palma Martos (1993).

de Andalucía, y el primer MCA) han confirmado el crecimiento relativo de la industria manufacturera débil, de modo que, la industria andaluza sigue especializada en sectores vinculados a la explotación de sus recursos naturales, de baja intensidad tecnológica y demanda no fuerte<sup>18</sup>. Así, la inversión de capital privado en la industria andaluza en el periodo 1985-1991, ha crecido al 2,09 por 100 frente al 2,47 por 100 del nivel medio nacional<sup>19</sup>.

El otro factor explicativo del déficit de capital tecnológico en la región, al que nos referíamos, es la baja inversión en I+D. El gasto total en I+D en Andalucía en 1994 fue del 0,55 por 100 del PIB regional en ese mismo año, frente al 0,85 por 100 a nivel nacional, y muy inferior al de los países más desarrollados (2,28 por 100 para la OCDE, 2 por 100 para la UE, y 3 por 100 para Japón y Estados Unidos)<sup>20</sup>. Además de ser insuficiente, la inversión en I+D en Andalucía se concentra en el sector público (más del 52 por 100 del gasto realizado en 1994) y especialmente en las Universidades, mientras que en el conjunto de España existe mayor equilibrio entre investigación pública y empresarial. Este comportamiento ha originado el predominio de la investigación básica de tipo universitario y, por tanto, una débil vinculación entre la investigación y la producción<sup>21</sup>.

A esta información incorporamos la referida al *stock* de capital humano, puesto que es el factor que se utiliza intensamente en I+D (Romer, 1990). Continuando con la tendencia ya observada en la etapa anterior, el *stock* de capital humano en Andalucía en el periodo 1985-1991 ha crecido al 7,5 por 100 anual, por encima de la media española (5,48 por 100), siendo además la región que ha experimentado la mayor tasa de crecimiento. Pero a pesar de este buen comportamiento, Andalucía seguía estando entre las cuatro regiones españolas con

---

<sup>18</sup> Cuadro 6.9 y clasificación de las ramas manufactureras en función de la demanda de sus productos y el grado tecnológico, recogida en Martín (1998, p. 24) para la década de los noventa.

<sup>19</sup> Pérez *et al.* (1996, p. 197).

<sup>20</sup> Ferraro y Salgueiro (1996).

menor dotación de capital humano (31,24 por 100), y por debajo de la media española (36,21 por 100)<sup>22</sup>.

Todo lo señalado tiene unas claras implicaciones de política regional al objeto de aumentar la productividad andaluza y, por tanto, reducir la desigualdad económica de Andalucía respecto a la media española. En primer lugar, debido al carácter de motores de crecimiento de la innovación industrial (Grossman y Helpman, 1994), de I+D (Romer, 1986 y 1990) y del capital humano (Lucas, 1988) y, dado el déficit de Andalucía en estos conceptos, se debe realizar un mayor esfuerzo para canalizar los recursos públicos y privados hacia un aumento en la región de industrias dinámicas y de alto nivel tecnológico, y hacia un aumento del *stock* de I+D y capital humano. En segundo lugar, la política regional debe dirigirse muy especialmente a propiciar el clima adecuado en el que los efectos externos del conocimiento se vean impulsados y provoquen los intercambios de conocimientos entre empresas, y entre éstas y las Universidades u organismos públicos de investigación. Es decir, como señalaba Romer (1986), en el nivel de conocimientos de una sociedad aparecen externalidades positivas por lo que el mercado no envía toda la información al sector privado, esto significa que las empresas cuando toman sus decisiones de producción lo hacen en función de su propio nivel de conocimientos y no del nivel agregado de la economía. Algo similar está ocurriendo en Andalucía, ya que el esfuerzo en I+D se está realizando básicamente en el sector público y las empresas no están incorporando a sus producciones el nivel tecnológico existente en la economía, en definitiva, no se está produciendo el progreso tecnológico que generaría un mayor crecimiento económico<sup>23</sup>. Por tanto, será decisiva la intervención de la Junta de Andalucía para

---

<sup>21</sup> Como indicador de esta circunstancia, Ferraro y Salgueiro (1996, p. 23) señalaban que el número de solicitudes de patentes en Andalucía solo representaba el 6 por 100 de todas las españolas en el periodo 1988-1993.

<sup>22</sup> Pérez *et al.* (1996, pp. 264-265).

<sup>23</sup> Como se analizó en el capítulo anterior, Romer (1990) sostenía que el cambio tecnológico tiene lugar porque los agentes económicos responden a los incentivos del mercado. Así, el nuevo conocimiento no obtiene resultados hasta que no es incorporado a bienes concretos y al mercado por las empresas privadas que desean obtener beneficios.

que las empresas andaluzas internalicen las externalidades positivas asociadas a la inversión en I+D y capital humano que se está realizando en la región. Para ello, tendrá que tomar aquellas medidas que se traduzcan en un entorno favorable para que se produzca el intercambio de conocimientos entre el sector público y el privado.



## CONCLUSIONES



En la determinación de la política regional se conjugan el análisis económico (teorías y modelos), los hechos económicos (datos, antecedentes, estructuras), y los juicios de valor o preferencias. Dentro de estos elementos, el análisis económico es muy importante, dada la influencia de la Teoría Económica en la Política Económica. De ahí, que el objetivo de nuestro trabajo haya sido establecer qué fundamentos teóricos han sustentado las diferentes políticas de desarrollo regional de Andalucía, así como, la interpretación que se ha realizado de esos fundamentos y sus resultados.

La realización del trabajo por etapas cronológicas se justifica, precisamente, sobre la base de que los fundamentos teóricos y su *praxis* han ido cambiando a lo largo del tiempo. El ámbito temporal del presente estudio ha abarcado un largo periodo de tiempo comprendido entre la década de los cuarenta en un contexto de autarquía económica, y la década de los noventa en el marco de la Unión Europea. Asimismo, con una visión de conjunto, hemos analizado el impacto de esas políticas en la economía andaluza en el periodo 1955-1995, las causas de su disparidad económica respecto a la media nacional, y la adecuación de las diferentes políticas regionales a la situación económica de la región en cada momento.

A modo de síntesis, recogemos a continuación las principales conclusiones que se desprenden de la investigación, agrupadas en tres bloques: A. Fundamentos teóricos de la política de desarrollo regional practicada en Andalucía, B. Interpretación que de esas teorías han realizado los responsables políticos y planificadores económicos, con una *praxis* determinada en Andalucía, y C. El impacto de la política regional en la economía andaluza a lo largo del periodo 1955-1996.

\* \* \* \* \*

A. El análisis de **los fundamentos teóricos** de las diferentes políticas de desarrollo regional de Andalucía, nos ha permitido identificar las aportaciones que, en nuestra opinión, han sido más influyentes en la política regional andaluza a lo largo de cincuenta años.

1º En la década de los cuarenta, la teoría keynesiana era la más extendida en los países occidentales. Tras la gran depresión de 1929, el principal problema de esas economías era el elevado paro y las bruscas variaciones de los precios. En este contexto, la empresa privada difícilmente emprendería inversiones en cuantía suficiente y, por tanto, una inversión pública vigorosa (aumento de la demanda efectiva) podría generar efectos positivos sobre la producción y el empleo. La inversión pública podía tomar varias formas, como inversión directamente productiva, o inversión en infraestructura productiva y social. Esta era la base teórica de los modelos de Lewis (1954), y de Robert (1943) en el caso español. Estos modelos parten de la existencia de un exceso de mano de obra en la agricultura, e ineficiencia en la asignación de recursos en dicho sector, y señalan que la industrialización, al absorber ese excedente de trabajadores agrícolas, es la vía de desarrollo económico.

Por tanto, en este marco, la estrategia de desarrollo económico era promover la industrialización. El efecto directo sería una disminución de la participación del sector primario en la renta nacional. Si además, se tiene en cuenta que a medida que aumente la eficiencia agrícola se necesitarán menos trabajadores en el campo para obtener la misma producción, el nivel de renta per cápita en la agricultura sólo podrá ser mantenido o elevado al mismo ritmo que el de la renta industrial reduciendo la población campesina.

2º La teoría de desarrollo económico que alcanzó mayor difusión en los cincuenta, fue la *teoría del crecimiento equilibrado*, iniciada por Rosenstein-Rodan (1943), y enriquecida posteriormente por el concepto de círculos viciosos de pobreza de Nurkse (1953). La principal aportación del modelo de Rosenstein-Rodan era que el proceso de industrialización debía ser un proceso planificado y a gran

escala en todos los sectores productivos, debido a la complementariedad de las diferentes industrias. Así, cada decisión de inversión tomada aisladamente fracasaría, mientras que si se emprenden al mismo tiempo, como partes de un programa a gran escala, tendrán éxito y se conseguirá un incremento de la renta nacional, ya que, cada industria confiere economías externas a las demás. Para Nurkse (1953), la explicación del subdesarrollo de una región es que se encuentra atrapada en una serie de círculos viciosos de pobreza y estancamiento entrelazados. Es decir, la pobreza es el punto de partida de dichos círculos, ya que en una región pobre el nivel de ahorro es insuficiente y la demanda es baja, y estos factores son, a su vez, tanto causa como efecto de la pobreza inicial. Para propiciar el desarrollo económico en las regiones más desfavorecidas habrá que romper esos círculos. En su opinión, si se dejara actuar libremente al mercado, en las regiones pobres se perpetuaría más su pobreza, de ahí que se necesite la intervención del sector público en la economía para facilitar la igualación entre la estructura del producto y la estructura de la demanda interna, conectando, así, con la teoría del crecimiento equilibrado de Rosenstein-Rodan.

Con una clara influencia de la economía keynesiana y del modelo de Harrod-Domar, la teoría del crecimiento equilibrado sostiene que, para que la estructura de capacidades productivas adicionales se iguale con la estructura de demanda adicional, la inversión debe tener lugar simultáneamente en los distintos sectores e industrias de la economía en las mismas proporciones en que los compradores distribuyen los gastos de su ingreso adicional entre los productos de estos sectores e industrias. Esto implica un crecimiento más rápido de los sectores o industrias con productos de alta elasticidad renta de demanda y un crecimiento simultáneo, pero más lento, de aquellos cuyos productos tengan una elasticidad renta de demanda más baja.

Rosenstein-Rodan (1943) defendía la puesta en marcha de planes coordinados de industrialización como instrumento que conduciría al desarrollo económico de las áreas más deprimidas. La elección de la industrialización se justifica por las mismas razones que aducían Lewis (1954) y Robert (1943),

anteriormente señaladas. En un trabajo posterior retomaría este planteamiento (Rosenstein-Rodan, 1960), denominándolo *big push* (gran impulso), según el cual se requería la intervención del Estado en la economía, para que coordinara todas las inversiones individuales. En definitiva, Rosenstein-Rodan proponía la creación de un *Trust* que incluyera todas las industrias de una región, para internalizar las economías externas generadas por las diferentes industrias. A diferencia de Rosenstein-Rodan, Nurkse creía que la intervención del sector público debía limitarse a unos planes indicativos que proporcionaran los incentivos adicionales suficientes.

En definitiva, el éxito de un plan coordinado de industrialización requiere la intervención pública en tres direcciones. La primera de ellas, es la dotación de infraestructuras, especialmente de transportes, que al disminuir los costes y fomentar las complementariedades entre diferentes industrias, promueve el desarrollo económico. La segunda estrategia, es atraer capitales foráneos para financiar las nuevas inversiones (aumentar la relación capital/producto), al ser el ahorro bruto voluntario insuficiente en las regiones deprimidas (Hoselitz, 1954a; De Figueroa, 1949). Y, la tercera, es una cuidadosa planificación de los elementos que deben desarrollarse conjuntamente con el crecimiento de la economía, esto es, la educación, la formación profesional y los servicios a la producción.

3° La década de los sesenta supuso el inicio de una etapa muy fructífera en economía regional, con la incorporación de las principales teorías de desarrollo regional de finales de los cincuenta que prestaban especial atención a los desequilibrios espaciales. La *teoría del crecimiento desequilibrado*, introducida por Perroux (1955) y elaborada en mayor detalle por Hirschman (1958), sostiene que el crecimiento económico no aparece en todas las partes a la vez, sino que surge en unos puntos concretos, con intensidad diferente y, a partir de ahí, se expande por el conjunto de la economía. Así, para Hirschman la estrategia de desarrollo para las regiones menos ricas, lejos del crecimiento equilibrado de etapas anteriores, debe ser concentrarse en unos pocos sectores más que intentar hacer demasiado de una sola

vez con recursos muy escasos. Este sería el caso de la instalación de una industria motriz (la gran industria moderna para Perroux, 1955; el sector dirigente de Hirschman, 1958; o la industria manufacturera para Kaldor, 1970) en la región atrasada, capaz de generar crecimiento dinámico en su *hinterland*, debido a los enlaces (*linkages*) que se producen en el curso de la industrialización.

Se trataba de acercar la teoría de la localización industrial y la teoría del crecimiento regional. Entre las teorías que conciliaban ambos enfoques, la que tuvo mayor divulgación fue la de los polos de crecimiento. La teoría de los polos de crecimiento incorpora los elementos explicativos del desarrollo de una región identificados por los modelos más importantes de los cincuenta y sesenta. De los modelos neoclásicos regionales adopta la importancia de los flujos de los factores productivos en la evolución del *output* regional. Con el modelo de causación circular acumulativa de Myrdal (1957) comparte la atención prestada a los procesos acumulativos y de localización, de modo que los efectos favorables y desfavorables que el polo origina sobre su *hinterland* coinciden, respectivamente, con los efectos difusión y polarización identificados por Myrdal. Por último, de los modelos de base de exportación, incorpora la importancia de las exportaciones como factor explicativo del crecimiento regional.

Sin embargo, la teoría de los polos de crecimiento no comparte las conclusiones de convergencia interregional de los modelos neoclásicos y, coincidiendo con la predicción de la teoría de causación acumulativa, sostiene que las fuerzas del mercado por sí solas no contribuirán al desarrollo de las regiones más atrasadas. La intervención del sector público es necesaria para detener los procesos acumulativos adversos y estimular un cambio inicial favorable que desencadene el proceso acumulativo en sentido positivo. Esto es, se requiere una intervención del Estado descentralizada en las regiones deprimidas, dirigida a la dotación de infraestructuras para crear economías externas, realizar inversiones directas con empresas públicas para atraer industrias privadas y servicios, conceder incentivos a la inversión para promover la localización de industrias, reducir impuestos y suministrar bienes públicos.

4° Debido a la crisis económica internacional, la década de los setenta fue menos fructífera que las anteriores en cuanto a la aparición de teorías y modelos de desarrollo regional, y la escasa literatura al respecto mantuvo vigente la teoría de los polos de crecimiento. No obstante, para superar las limitaciones de éstos en su puesta en práctica, se incorporaron nuevos elementos, como la importancia de las ciudades en el desarrollo regional, por las economías de aglomeración que ofrecen (Hermansen, 1977; y Richardson, 1977); y los modelos de difusión jerárquica de las innovaciones (Richardson, 1977; y Hansen, 1993). Así, bajo la estrategia de ejes de desarrollo (Pottier, 1963) se buscaba la integración entre la política de desarrollo y la ordenación del territorio, en la creencia de que la creación de ejes de desarrollo permitiría la expansión de los polos y de las zonas geográficas intermedias (Boudeville, 1972).

5° Desde principios de los ochenta ha ido tomando fuerza el enfoque *botton-up*, orientado al desarrollo económico de las regiones y ciudades, y se ha ido abandonando la aproximación *top-down*, orientada a la redistribución espacial de la actividad económica y de la renta (Sáenz de Buruaga, 1981; Cappellin, 1988). El desarrollo regional se plantea, básicamente, por el lado de oferta o de la diferente capacidad productiva de las regiones, y bajo la estrategia del desarrollo del potencial endógeno, entendiendo como tal, la capacidad de adaptación de una sociedad a las exigencias del progreso técnico. La eficacia de la política regional se mide más por su capacidad para maximizar la producción regional, aumentar el empleo y la productividad regional. Es decir, el énfasis de la política regional ha pasado de criterios redistributivos de etapas anteriores a criterios de eficiencia y competitividad de las economías regionales.

En el plano teórico confluyen nuevas y diferentes corrientes, influenciadas por aspectos como la internacionalización, la incorporación de nuevas tecnologías a la producción, la reorganización de los sistemas empresariales, la terciarización de la estructura productiva, y el reforzamiento del papel de las ciudades y grandes centros urbanos en el desarrollo espacial. Todo lo cual se ha visto acompañado de



un importante avance en diferentes campos teóricos: teoría del crecimiento económico, teoría del comercio internacional, y teoría del desarrollo local.

a) La *teoría del crecimiento económico* ha experimentado un profundo cambio con la aparición de los modelos de crecimiento endógeno en la década de los ochenta, y con aportaciones posteriores que abarcan hasta la actualidad. La principal diferencia entre los modelos neoclásicos tradicionales y los de crecimiento endógeno es que, en éstos últimos, el crecimiento económico es el resultado endógeno de un sistema económico, y no el resultado de fuerzas externas. Es decir, el cambio tecnológico es considerado endógeno, como resultado de un tipo especial de capital. Siguiendo la línea de investigación iniciada por Arrow (1962) en su modelo *learning by doing*, Romer (1986) consideraba el nivel de conocimientos como un *input* en la función de producción con productividad marginal creciente, justificando, de este modo, la existencia de rendimientos crecientes de escala a largo plazo. Asimismo, era el primero en construir un modelo con efectos externos que afectan a la producción, ya que, debido a la ineficacia mostrada por las patentes, las empresas se benefician de las investigaciones que realizan otras empresas, lo que, en definitiva, generará un mayor crecimiento de la economía en su conjunto. Lucas (1988) identificaba el capital humano como el principal motor del crecimiento económico, distinguiendo entre efectos internos y externos del capital humano. Los efectos internos proceden del nivel de cualificación de una persona en concreto, y los efectos externos, que consideraba más importantes, se refieren al nivel medio de cualificación de todos los trabajadores que repercute en la productividad de todos los factores productivos y, además, influye en el salario de un trabajador en particular. Posteriormente, Romer (1990) construyó otro modelo en el que la inversión en I+D, por tanto en capital humano que es el factor utilizado de modo intensivo en el sector de investigación, por cuanto que favorece las mejoras tecnológicas, tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Así, la tasa de crecimiento aumenta con el *stock* de capital humano que no depende del

tamaño de la fuerza laboral o de la población. Los planteamientos y conclusiones del modelo de Romer (1990) han perfilado nuevas líneas de investigación, como las teorías del ciclo de vida del producto (Grossman y Helpman, 1991a), y de innovación endógena (Grossman y Helpman, 1994).

Los modelos de crecimiento endógeno tienen una importante repercusión sobre la teoría de desarrollo regional, por varias razones. En primer lugar, porque frente a la convergencia interregional en renta per cápita y tasas de crecimiento económico defendida por los modelos neoclásicos, predicen la no convergencia, al ser uno de sus planteamientos básicos la existencia de rendimientos crecientes en el capital. Así, la tasa de inversión y la tasa de rendimiento del capital más que disminuir lo que hacen es aumentar con los incrementos del *stock* de capital, por lo que la producción de diferentes economías no tiene por qué converger, unido al hecho de que los factores determinantes del crecimiento económico se encuentran en mayor proporción en las regiones más desarrolladas. En segundo lugar, porque al identificar los motores o claves del crecimiento económico, están señalando el camino a seguir en las regiones más deprimidas para aumentar su eficiencia y productividad.

b) En los sucesivos Tratados de la Unión la integración de los mercados europeos se justifica por los beneficios globales que proporcionará a la economía europea en su conjunto, como mayor crecimiento económico y mayor bienestar. La idea base es que la desaparición de los obstáculos a la competencia y al mercado, unido a la libre movilidad de los factores productivos permitirá una asignación y utilización más eficiente de los recursos, dando lugar a un incremento en la producción agregada. Sin embargo, el resultado neto a nivel regional es incierto. La cuestión es si todas las regiones europeas participarán de ese mayor crecimiento, y cuales serán los efectos de la integración económica y monetaria sobre regiones que parten con diferentes niveles de desarrollo.

Para encontrar respuesta a tan importante cuestión, entendemos que es inevitable el estudio de las diferentes *teorías de comercio internacional* y sus

implicaciones sobre el desarrollo regional y la convergencia interregional. Los modelos convencionales de comercio internacional (Ohlin, 1933; Viner, 1937; Samuelson, 1948), bajo la doctrina clásica de las ventajas comparativas, pronostican una rápida homogeneización de los precios de los factores productivos en una zona de libre comercio, de forma que, el movimiento de mercancías contribuirá a explicar el proceso de convergencia interregional en el caso de no existir libre movilidad de los factores productivos. La teoría de las uniones aduaneras (Balassa, 1962) no es concluyente al respecto, y sostiene que el libre comercio y movimiento de los factores productivos puede conducir a que algunas regiones ganen mientras que otras pierdan. Así, por un lado, los efectos dinámicos (mayor competencia y transmisión de tecnología) favorecerían más a las regiones menos desarrolladas pero, por otro lado, la eliminación de las restricciones tendería a fortalecer la capacidad de atracción de los centros altamente industrializados respecto al capital y trabajadores. Dentro de las aportaciones más recientes, el modelo centro-periferia de Krugman (1992) demuestra que los rendimientos crecientes de escala en la producción tienen una gran influencia en la economía, dado que determinan la localización de la actividad económica en el espacio. Este hecho explicaría la concentración geográfica de la producción observada en la realidad. Asimismo, Krugman señalaba la existencia de un proceso circular que tiende a mantener el centro industrial una vez que éste ha sido creado, por lo que la historia influye en el desarrollo económico.

c) La *teoría del desarrollo local* tiene su origen en los años setenta con los conceptos de distrito industrial (Becattini, 1979; y Fuà y Zacchia, 1983), y del entorno innovador (grupo GREMI). Esta teoría ha ido evolucionando a lo largo de los ochenta y noventa, con la incorporación de las aportaciones de los modelos de crecimiento endógeno y de comercio internacional, ya señalados. Lejos de ser un fenómeno aplicado solo a la industria, la teoría del desarrollo local pretende impulsar el desarrollo en ámbitos territoriales inferiores a la región (microrregión)

sobre la misma base estratégica del potencial endógeno de esos modelos (Valcárcel-Resalt, 1990 y 1992; y Vázquez Barquero, 1996).

6° Una implicación muy importante de los modelos de crecimiento endógeno, modelos de comercio internacional más recientes, y de la teoría del desarrollo local es que justifican la intervención del sector público en la economía con una política regional que contribuya a aumentar la eficiencia y productividad de las regiones menos ricas y, por tanto, fomentar la disminución de las desigualdades interregionales. Sin embargo, el sector público no puede sustituir a la iniciativa privada, debe propiciarle los medios y el contexto favorable para que ésta, siguiendo el deseo de obtener una rentabilidad, provoque el cambio tecnológico y, en definitiva, el crecimiento económico.

Los modelos de crecimiento endógeno sugieren que el sector público debe intervenir promocionando los motores del crecimiento identificados por dichos modelos en las regiones menos avanzadas, como el capital humano y el capital tecnológico. Esta intervención estaría justificada sobre la base de la existencia de fallos en el mercado, concretamente, externalidades en esos tipos de capital que impiden una asignación eficiente de los recursos. Según Romer (1986) en el conocimiento aparecen externalidades positivas lo que significa que el mercado no envía toda la información al sector privado, por lo que las empresas cuando toman sus decisiones lo hacen en función de su propio nivel de conocimientos y no del nivel agregado de la economía. Así, la actuación del sector público debe dirigirse al fomento del esfuerzo en investigación en las regiones menos desarrolladas para igualar el producto marginal privado del conocimiento y el producto marginal social. La misma idea subyace en el modelo del capital humano de Lucas (1988), ya que, en su opinión, el elemento determinante del crecimiento de una región es la existencia de los efectos externos del capital humano, así, las medidas de política económica deben dirigirse a aumentar el nivel agregado de capital humano (formación) de la economía. Igualmente, Romer (1990) y Grossman y Helpman (1994) opinaban que el sector público debe fomentar la inversión en

capital humano, en I+D, y propiciar un clima empresarial adecuado en el que los efectos externos positivos se vean impulsados, provocando los intercambios de conocimientos entre las empresas. Los modelos del ciclo de vida del producto, en general, coinciden en señalar que una política pública de subsidio a las actividades de aprendizaje o imitación en las regiones menos avanzadas aumentaría la tasa de crecimiento y el salario relativo de los trabajadores en dichas regiones.

El modelo centro-periferia de Krugman (1992) parte de la existencia de rendimientos crecientes y de competencia imperfecta, por lo que defiende la necesidad de una política regional capaz de romper el proceso acumulativo descendente en el que se encuentran inmersas las regiones periféricas. Para ello, debe dirigirse a conseguir alguna ventaja inicial para la localización de industrias (o empresas en general) en la regiones periféricas, capaces de compensar las economías de escala que ofrecen las regiones centro. Concretamente, la política regional debería propiciar una mayor homogeneización de la estructura productiva de las diferentes regiones.

Bajo la teoría del desarrollo local, el sector público debería intervenir en tres direcciones (Vázquez Barquero, 1993). Con acciones dirigidas a mejorar las infraestructuras (*hardware*), y los factores inmateriales del desarrollo (*software*), como el capital humano y tecnológico y, por último, con acciones que fortalezcan la capacidad organizativa del territorio (*orgware*).

\* \* \* \* \*

B. Los modelos teóricos anteriores han influido en los responsables políticos, y han determinado la existencia de diferentes **políticas regionales en Andalucía**. Al repaso, siquiera breve, de esas políticas, orientaciones, objetivos, instrumentos, y resultados dedicamos las siguientes páginas.

1º El rasgo más importante de la política regional del primer franquismo es la inexistencia de una línea o pensamiento económico claro y correctamente definido. Se hizo una interpretación sesgada e interesada de los postulados de la teoría keynesiana para justificar las medidas de intervención y dirigismo que se

pusieron en práctica en toda la economía. Así, el modelo de política económica seguido se caracterizaba, en nuestra opinión, por una economía dirigida, la intervención en el mercado interior, y la autarquía económica. La vía para alcanzar el desarrollo económico del país era, según Robert (1943), la política de industrialización o racionalización de la economía española, un proceso por el que la industria absorbería la mano de obra sobrante en el campo. De esta forma, y con la realización de obras públicas, como complemento, se alcanzarían los tres objetivos más importantes de la política económica nacional: recuperar la producción industrial y agraria, disminuir el paro agrícola de amplias zonas de España, y aumentar el nivel de renta por habitante. El principal instrumento de la política de industrialización era el INI, creado en 1941 y que respondía a la idea de mando único de Robert (1943), y a la necesidad de la agrupación nacional de todas las empresas industriales defendida por Paris Eguilaz (1942).

La concepción ingenieril del proceso de industrialización, según la cual en la localización de industrias no se consideraba la viabilidad económica sino sólo la técnica, unida a la política de sustitución de importaciones, negando las ventajas de la división internacional del trabajo, dio lugar a una política de industrialización fundamentada en la idea de aprovechamiento integral, contraria a la especialización, con la que se pretendía alcanzar la autosuficiencia industrial del país, motivando un especial interés por la búsqueda y explotación de los recursos naturales existentes en las provincias españolas. Se pensaba que, desde las diferentes provincias se podría contribuir al mayor crecimiento económico agregado, por lo que la política regional de los cuarenta se redujo al ámbito provincial con la política de ordenación económico y social.

Para ello, se creó en 1946 la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (SOES), como instrumento de la Presidencia del Gobierno para llevar a cabo, en el marco de una economía dirigida, una acción efectiva de ordenación territorial, económica y social, de los recursos disponibles e inversiones públicas. Dentro de la política de ordenación económico y social, se realizó el Programa de Necesidades provinciales en todas las provincias españolas en 1948.

Estos Programas eran unos estudios con los que se pretendía informar a la Presidencia del Gobierno sobre la realidad (dotación de recursos naturales y productivos, infraestructuras, situación de los diferentes sectores productivos, etc.) y necesidades económicas y sociales de cada provincia, a fin de emprender posteriores acciones para su desarrollo económico. Su virtualidad reside en que, por una parte, permitieron al Estado, como dirigente y ordenador de la economía, inventariar todos los recursos productivos explotados y por explotar en todas las provincias, para que se pudieran emprender los planes de industrialización del país; y, por otra, fueron la base de posteriores actuaciones de política regional (Plan Badajoz en 1952, Plan Jaén en 1953), y de planes sectoriales u horizontales (Planes de las Grandes Zonas Regables y Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958).

Los Programas de Necesidades de 1948 de las ocho provincias andaluzas reflejaban una economía regional subdesarrollada, basada en la explotación de los recursos naturales, con el sector primario como principal fuente generadora de riqueza, y una industria de escasa importancia. Asimismo, ponían de manifiesto la existencia de graves deficiencias en infraestructuras, viviendas y nivel de enseñanza. Uno de los principales problemas de la región era el elevado paro estacional campesino, derivado del cultivo de la aceituna. Al objeto de alcanzar un mayor desarrollo económico y social regional, los Programas recogían propuestas de inversiones públicas en obras hidráulicas (para aumentar la superficie de regadío y aliviar el paro, y para incrementar la producción de energía eléctrica), en infraestructuras de transporte (para facilitar la salida de los productos agrarios), en investigaciones mineras (para aprovechar los recursos naturales "ocultos"), y en infraestructura social (para mejorar el nivel de vida de los andaluces). Pero sin duda, lo más importante de los Programas de Necesidades de las provincias andaluzas es que marcaban las líneas de futuro de la región que hipotecarían su desarrollo económico en las siguientes décadas, como son la especialización productiva en el sector primario, y la creación de industrias para el aprovechamiento de sus recursos naturales, mineros y agrícolas, con fines nacionales o sectoriales.

2º La idea de los planes coordinados de industrialización como instrumento de desarrollo regional, defendida por Rosenstein-Rodan (1943), tuvo su aplicación práctica en Andalucía con el Plan Coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén en 1953. Debido a que Jaén no reunía los criterios de localización industrial, considerados óptimos por los planificadores económicos, su puesta en marcha respondió a fines políticos y, muy especialmente, estratégicos. Los primeros motivados por el deseo de la Presidencia del Gobierno de actuar sobre la región Sur de España, y los segundos, por su condición de primera provincia productora de aceite de oliva del mundo. El planteamiento era doble, su producción no podía descender a fin de cubrir el consumo interior y, especialmente, para obtener divisas que financiaran las importaciones necesarias para los planes de industrialización emprendidos en otras regiones.

Esta primera experiencia de desarrollo regional en Andalucía, contemplaba actuaciones en tres direcciones. En primer lugar, la industrialización de la provincia que era posible debido a la existencia de recursos naturales, según había reflejado el Programa de Necesidades de la provincia de Jaén de 1948. La industrialización provocaría el trasvase de trabajadores del campo a la industria con lo que se alcanzaría mayor nivel de renta per cápita, se reduciría el paro agrícola y se evitaría la movilidad espacial de los trabajadores a otras provincias distintas. En segundo lugar, la aplicación de la política de colonización para aumentar la superficie de regadío y la productividad del trabajo agrícola. Y, en tercer lugar, la realización de las obras públicas necesarias en las dos anteriores, para mejorar las infraestructuras de comunicaciones, y como instrumento keynesiano para paliar el paro estacional agrícola.

De los tres tipos de actuaciones anteriores, se concedió mayor importancia a la creación de industrias. Siguiendo los planteamientos de la teoría del crecimiento equilibrado, el Gobierno promovería la instalación de industrias a gran escala, para la elaboración de productos primarios (cuya producción aumentaría como resultado de la política agraria), y de sus recursos inexplorados. Todo lo cual, encajaba



perfectamente con la obsesión industrializadora, integral y autosuficiente del primer franquismo. Así, en el texto del Plan Jaén se recogía el número de fábricas a crear, localización, volumen de producción, e *inputs* necesarios, pero el diseño del sistema de relaciones *input-output* entre las diferentes industrias, respondió más a una perspectiva técnica que a criterios de viabilidad económica.

La distancia entre los objetivos del Plan y los resultados alcanzados permiten afirmar que el Plan Jaén fue un fracaso. El bajo esfuerzo inversor público, el contexto político caracterizado por el centralismo en la toma de decisiones, el cambio de orientación que supuso la mayor apertura de finales de los cincuenta explican estos pobres resultados. Pero muy especialmente los resultados son atribuibles a la equivocada interpretación y puesta en práctica que se hizo de los fundamentos teóricos de los planes coordinados. No se tuvo en cuenta que la clave de un plan coordinado es aprovechar o internalizar las economías externas que generan las diferentes industrias, ni las recomendaciones relativas a la intervención del Estado como coordinador de todas las inversiones individuales, ante la presencia de desequilibrios en el mercado. Por el contrario, en plena autarquía económica, el Plan Jaén se llevó a la práctica de espaldas al mercado.

3º Coincidiendo con el Plan de Estabilización 1959-1961 se iniciaba en España una nueva etapa, tanto política como socialmente, a la que siguió la etapa de los Planes de Desarrollo Económico y Social que, bajo las directrices de la planificación indicativa seguida en Francia, pretendían alcanzar un mayor crecimiento económico y una distribución de la renta más equitativa. El I Plan 1964-1967, en lo que a política regional se refiere, tenía una clara influencia del modelo neoclásico. El desarrollo regional aparecía subordinado al más rápido crecimiento agregado, y se señalaba la necesidad de adoptar medidas para favorecer la movilidad del capital y trabajo, ya que, el desarrollo de las zonas menos favorecidas se alcanzaría automáticamente mediante la difusión del crecimiento económico general. Sin embargo, los responsables de su elaboración, de acuerdo con las recomendaciones de Myrdal (1957), no confiaron solo en esta línea de

pensamiento como vía de desarrollo de las regiones más atrasadas y, siguiendo la estrategia del crecimiento desequilibrado de Perroux (1955) y Hirschman (1958), propusieron la creación de polos de crecimiento. Frente a la libre movilidad de factores productivos del modelo neoclásico, la política de polos de crecimiento del I Plan, continuada en el II Plan, implicaba la movilización del capital a zonas donde existieran recursos naturales y fuerza laboral ociosa que pudieran contribuir a su transformación productiva en el mismo emplazamiento, evitando que esa población abandonara su territorio. La instalación de una o varias industrias motrices en una región deprimida, debido a los efectos difusión, generaría desarrollo económico en toda su zona circundante, contribuyendo al desarrollo económico de la región y a la disminución de las disparidades en renta per cápita entre las diferentes regiones españolas.

En Andalucía se crearon cuatro polos, los de Huelva y Sevilla en 1964, el de Granada en 1970, y el de Córdoba en 1971. La elección de Huelva y Sevilla respondió al deseo de actuar en primer lugar en el triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva, como primera fase de industrialización de Andalucía. Pero más específicamente, la creación del polo de Huelva se debió a su riqueza minera (las mayores reservas de pirita del mundo), y a las presiones de la Compañía Española de Minas de Río Tinto, que se encontraba en pleno plan de reconversión. Sevilla reunía todos los requisitos (población, red de comunicaciones, infraestructura básica, etc.) para ser el centro de gravedad de la región. La elección de Granada y Córdoba obedeció a presiones políticas y sociales. Ninguna de las dos provincias tenía un gran potencial industrial, pero la concesión de un polo facilitaría la dotación de infraestructuras claves para el desarrollo de Granada y, en el caso de Córdoba, consolidaría las comunicaciones entre el centro de España y Andalucía.

Los resultados de los cuatro polos andaluces indican que no fueron un instrumento eficaz de desarrollo regional, de modo que, la economía regional quedó prácticamente al margen de la expansión económica iniciada en España en la década de los sesenta vía industrialización. La política de polos no contribuyó positivamente a la creación de empleo, y el modelo industrial implantado, que

consistió en yuxtaponer a la industria tradicional una industria moderna sin vinculación o enlaces entre ellas, dio lugar a un sector desintegrado y dividido. El más claro exponente de este modelo fue el polo de Huelva, donde prácticamente el 70 por 100 de la inversión se realizó en industrias químicas de base, unas industrias de enclave, altamente contaminantes, y con escasa capacidad para generar empleo.

Las razones más importantes que justifican estos resultados se derivan, en gran parte, de la diferencia existente entre los fundamentos teóricos de la política de polos y la puesta en práctica que se hizo en Andalucía. Debido a que en el I y II Plan de Desarrollo la política regional estaba subordinada al principal objetivo del crecimiento económico nacional, se dio preferencia a aquellos sectores industriales con mayor contribución a éste. Quebraba, así, el primer punto del esquema teórico de los polos, cual era la instalación en un área atrasada de una industria motriz, capaz de generar enlaces con otras industrias y empresas de la zona. Del mismo modo, los sectores elegidos en los polos andaluces respondieron a intereses de la economía nacional y no regional, de forma que, mantuvieron sus enlaces *input-output* con industrias de fuera de la región, lo que significa que el área de influencia económica de los polos no coincidió con su área geográfica o *hinterland*.

Asimismo, los responsables políticos hicieron abstracción del resto de acciones de política regional que se deberían haber realizado junto con la creación de polos, esto es, actuaciones típicas del sector público que hubieran sido necesarias para contribuir al desarrollo económico de Andalucía (Capelo Martínez, 1963; y Sáenz de Buruaga, 1972). Tal era el caso de la dotación de infraestructuras, la realización de inversiones directas mediante empresas públicas, y el suministro de bienes públicos.

4º El III Plan 1972-1975 pretendía diferenciarse de los dos Planes anteriores en cuanto a política regional en dos aspectos fundamentales: se partía de una visión global y vertebrada de toda la geografía española, y se concebía el

desarrollo regional como un objetivo a largo plazo en el que debían integrarse acciones conjuntas en espacios económicos superiores que abarcasen el ámbito regional. El nuevo concepto de vertebración u ordenación del territorio, con una clara influencia de Boudeville (1972), destacaba el papel de las ciudades y de la jerarquía urbana en el desarrollo económico, en cuanto que favorecen la difusión de las innovaciones tecnológicas y culturales, y proporcionan economías de aglomeración. Sobre esta base, la estrategia de desarrollo regional pretendía integrar los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y todas las acciones dispersas (en infraestructura y en actividades sectoriales) que tuvieran una incidencia regional, de ahí que el nuevo instrumento de desarrollo regional fuese la Gran Área de Expansión Industrial (GAEI). La política de grandes áreas pretendía ser una política complementaria a la de polos, en el sentido de alcanzar una mayor integración sectorial, urbanística y mejorar la dotación de infraestructuras. Al igual que los polos, proponía la implantación de industrias en aquellas zonas que ofrecieran ventajas de localización y que promoviesen el desarrollo económico. Por tanto, debía tratarse de industrias dinámicas o motrices, según habían señalado Perroux (1955), Hirschman (1958) y Kaldor (1970).

Andalucía era clasificada por el III Plan de Desarrollo entre las regiones periféricas, no obstante, su potencial demográfico, riqueza de recursos naturales, la localización en su territorio de cuatro polos, junto con la buena posición relativa de la región en la jerarquía urbana de España, recogida en el propio Plan, justificaban la creación de la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA) en 1976.

La GAEIA tuvo efectos nulos sobre el desarrollo económico de la región. No contribuyó positivamente a la creación de empleo, no logró modificar las preferencias de localización industrial en Andalucía Occidental, agravándose las disparidades intrarregionales, y sus incentivos consolidaron las características del modelo de industrialización implantado con los polos. Si bien el contexto de crisis internacional en el que se desarrolló fue adverso, en la aplicación práctica se

olvidaron factores claves, identificados en el III Plan de Desarrollo, imprescindibles para asegurar el éxito de la GAEIA. Nos referimos a la política de ordenación del territorio a largo plazo que requería una gran implicación de la Administración, no solo en inversiones públicas, sino también en planificación y coordinación de las diferentes actuaciones. Sin embargo, la Administración desempeñó un papel de absoluta pasividad en lo que respecta a la reducción de las desigualdades interregionales. El estado de las infraestructuras andaluzas, especialmente de comunicaciones, no experimentó mejora alguna respecto a la década anterior; al igual que en los polos, el sector público empresarial tampoco estuvo presente en la GAEIA, que hubiera incidido positivamente en la baja tradición industrial andaluza; y con la falta de selectividad sectorial de la GAEIA se eludió, lo que para Hirschman (1958) era la decisión más importante, como es la correcta elección de los sectores que se van a promocionar para provocar los mayores efectos positivos sobre la inversión.

5° La incorporación de España a la CEE en 1986 añadía una nueva restricción a la política regional de Andalucía que, al igual que el resto de políticas económicas, debía realizarse de acuerdo a las directrices comunitarias. Este hecho ha significado la extinción de los instrumentos territoriales heredados del anterior Régimen, y el diseño de otros nuevos compatibles con la política regional comunitaria. Tal ha sido el caso de la aprobación de la Ley de Incentivos Regionales de 1985 (LIR), que entró en vigor en 1987, instrumento de desarrollo regional gestionado por la Administración Central. Junto con la LIR, Andalucía también se beneficia de la política regional comunitaria. Asimismo, y debido a la consolidación del Estado de las Autonomías, la Junta de Andalucía puede diseñar sus propias políticas de desarrollo regional en función de las competencias transferidas desde la Administración Central. La Junta de Andalucía ha optado por la planificación y la empresa pública como instrumentos para fomentar el desarrollo de la región.

La actual configuración de la política regional implica que sobre un mismo territorio (Andalucía) confluyen actuaciones de procedencias diferentes: de la Unión Europea, de la Administración Central, y de la Junta de Andalucía. Se impone la coordinación entre ellas para compatibilizar las distintas acciones y no restar eficacia. Además, la planificación de la Comunidad Autónoma andaluza está restringida por las competencias y políticas del Gobierno Central que, a su vez, deben encuadrarse en el marco de las políticas de la UE. En definitiva, tanto la política regional autonómica como la estatal están subordinadas a las directrices de la política regional comunitaria. Esta circunstancia significa que los fundamentos teóricos que orientan la política regional de la UE terminan, tarde o temprano, inspirando todos los instrumentos de desarrollo regional de Andalucía.

La evolución de la política regional comunitaria, desde la creación de la CEE en 1957 hasta la actualidad, refleja el pensamiento económico dominante en el seno de la Comunidad en cada periodo. Durante la década de los sesenta no se contemplaron medidas de desarrollo regional debido a la influencia de la teoría neoclásica. Así, la libre movilidad de los recursos productivos y mercancías permitiría alcanzar el máximo bienestar general y la convergencia interregional en renta per cápita y tasas de crecimiento económico. La creación del FEDER en 1975 supuso el inicio de la política regional comunitaria. Su objetivo era corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad, aunque debido al contexto de crisis internacional se limitó a paliar los efectos territoriales más graves derivados de las políticas de ajuste.

A partir de 1986, con el Acta Única Europea, con la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, y con la posterior aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992, la política regional comunitaria experimenta un profundo cambio, incorporando, de modo muy claro, los avances en la teoría del desarrollo regional de los ochenta y noventa. Lo más importante es que, por primera vez, se considera el reforzamiento de la cohesión económica y social como un objetivo principal de la Comunidad, entendiendo por tal, el desarrollo armonioso de la Comunidad y la reducción de las disparidades existentes entre las distintas

regiones, y del retraso de las regiones menos favorecidas. Es decir, aunque siguen vigentes los principios de libre competencia y de economía de mercado inspiradores del Tratado de Roma, se admite que el crecimiento económico no tiene por qué ajustarse a las pautas establecidas por el modelo neoclásico, y se adoptan medidas para compensar los posibles efectos negativos del Mercado Único sobre algunas regiones. Se acepta que la integración de los mercados tendrá un efecto agregado positivo sobre el crecimiento económico, pero que simultáneamente podría dar lugar también a unos efectos de desviación de comercio que empeoraría la asignación internacional de los recursos, reduciendo el bienestar. El resultado neto es que las disparidades económicas interregionales podrían aumentar. De ahí la necesidad de poner en práctica las medidas de cohesión económica y social de los Estados miembros, con el objetivo principal de que los Estados menos ricos reduzcan sus diferencias con el resto.

A estas predicciones se unen las de los modelos de crecimiento endógeno, de las que se hacía eco la Comisión de las Comunidades Europeas (1997), en el sentido de que la Unión Económica y Monetaria puede dar lugar a que las regiones más alejadas de la media comunitaria, o bien converjan pero de forma muy dilatada en el tiempo, o incluso se produzca el efecto contrario y aumenten sus desigualdades. Numerosas razones explican este aumento de disparidades como consecuencia del Mercado Único, entre ellas las diferencias iniciales existentes en dotaciones de recursos (cualificación de la mano de obra y provisión de infraestructura), tasas de progreso tecnológico, economías de escala, costes de transporte, y acceso a conocimientos científicos. Por todo ello, a partir del Tratado de la Unión Europea el principal objetivo de la política regional comunitaria es favorecer la convergencia interregional con la máxima eficiencia. Se pretende reducir la utilización de instrumentos consistentes en transferencias de rentas con la finalidad de redistribuir la renta, y fomentar la utilización de instrumentos que contribuyan a la reducción de las disparidades interregionales fomentando la eficiencia de las regiones más pobres, es decir, que sean capaz de generar más

renta. Para ello, la política regional comunitaria debe propiciar la inversión en los elementos claves del crecimiento: I+D e innovación, y capital humano.

6° Para la aplicación de la política regional comunitaria en Andalucía, la región ha sido clasificada entre las regiones objetivo 1. El instrumento de desarrollo regional es el *Marco Comunitario de Apoyo* (MCA), que recoge el compromiso formal de todas las partes implicadas (Unión Europea, Administración Central, Junta de Andalucía y Corporaciones Locales) de cofinanciar las acciones en él previstas. Hasta el momento, dos han sido los MCA aprobados para Andalucía, el extinto MCA 1989-1993, y el aún vigente MCA 1994-1999.

La estrategia de desarrollo para Andalucía establecida en el MCA 1989-1993 se orientaba, principalmente (66 por 100 del gasto público), a la dotación de infraestructuras técnicas y de equipamientos de base que contribuyeran a la mejor articulación del territorio con el centro y norte de la Península, y con el eje mediterráneo. Es decir, debido a las graves deficiencias en infraestructuras en la región a mitad de los ochenta, el primer paso sería su dotación como complemento necesario para el desarrollo, aunque no suficiente (Biehl, 1988), por cuanto que aumentan la eficiencia y competitividad de la economía (Pérez Touriño, 1995). Asimismo, y debido a la elevada tasa de paro andaluz (la más elevada de toda la UE), se dedicaba casi el 19 por 100 del gasto público del MCA para movilizar los recursos endógenos (especialmente formación del capital humano, dado el bajo nivel existente), estimular la inversión productiva y mejorar los procesos de comercialización, así como ajustar la agricultura a la reforma de la PAC, orientando el gran potencial productivo de la región hacia producciones no excedentarias.

En el MCA 1994-1999 se pone de manifiesto un cambio substancial de la política regional comunitaria respecto a cual debe ser la actuación del sector público en las regiones más deprimidas. Si en el anterior MCA se prestaba especial atención a la dotación de infraestructuras, en este se concede prioridad al



problema del desempleo andaluz. Así, en sintonía con los modelos de crecimiento más recientes, pone especial énfasis en la dotación de infraestructura de apoyo al sistema productivo, y en la mejora de la cualificación de los recursos humanos, para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo, destinando el 47,4 por 100 del gasto público.

En cuanto a resultados, el MCA 1989-1993 ha supuesto un importante *shock* de demanda para la economía andaluza, con una apreciable influencia sobre la producción regional y el empleo. Sin embargo, ha contribuido escasamente al objetivo de diversificación productiva de la región, ya que, la actividad generada se ha concentrado en muy pocas ramas, principalmente en actividades básicas que prestan servicios al resto de sectores, con escasa repercusión en las actividades directamente productivas que podrían estimular las iniciativas regionales (González Moreno y García Velasco, 1995). En cuanto a la dotación de infraestructuras (carreteras) en Andalucía, el MCA 1989-1993 ha tenido un efecto muy positivo en Andalucía, ya que, partiendo en 1989 de un nivel en la dotación de infraestructura de carreteras por debajo de la media nacional lo superaba en 1992 (Camacho *et al.*, 1995).

Por último, el análisis del comportamiento de los fondos FEDER en el periodo 1989-1993 en España (66 por 100 de los Fondos Estructurales totales), indica que, considerando todas las regiones, su aplicación se ha realizado de forma redistributiva, atendiendo al criterio de equidad, según el cual las regiones menos desarrolladas son las más favorecidas. Sin embargo, dentro de Andalucía, las comarcas más favorecidas por el FEDER han sido las que presentan las mejores condiciones económicas y locacionales. De este modo, se aseguran unos mejores resultados a corto plazo, y un mayor grado de eficiencia para la región en su conjunto, pero se acentúan los desequilibrios internos (Coronado Guerrero, 1997).

7º En el contexto comunitario y bajo el principio de libre competencia del Tratado de la CE (artículos 85-92), cualquier ayuda de un Estado miembro a una empresa es considerada como una práctica restrictiva de la competencia. Los

incentivos regionales destinados a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que exista una grave situación de subempleo; y los destinados a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones, siempre que no alteren las condiciones de intercambios en forma contraria al bien común, constituyen una excepción a ese principio. Ya que, en estos casos los incentivos regionales actúan a favor y no en contra de la libre competencia, al paliar las desventajas que se encuentran los proyectos empresariales en las regiones menos desarrolladas. Por tanto, los Estados miembros pueden ofrecer ayudas a empresas en las circunstancias anteriores, para tratar de influir en las decisiones empresariales de localización de actividades productivas de las zonas donde se quiera potenciar su crecimiento económico, al objeto de reducir las diferencias interregionales.

Bajo esta filosofía, y con el visto bueno de la Comisión Europea, se aprobó en España la LIR para corregir los desequilibrios económicos interregionales, instrumento gestionado por la Administración Central, y financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y a los Fondos comunitarios (básicamente del FEDER). Con la LIR desaparecían todas las figuras de incentivos anteriores, y con el mecanismo de concurso público, los proyectos de las zonas promocionables, que reúnan una serie de requisitos, pueden acceder a un tope máximo de subvención.

En el caso concreto de Andalucía, todo el territorio ha sido declarado Zona de Promoción Económica tipo I. Esto significa que la región ha sido clasificada entre las zonas de menor nivel de desarrollo del territorio español, y que cualquier proyecto localizado en Andalucía (dentro de unos sectores establecidos y reuniendo una serie de requisitos) puede acceder al nivel máximo de subvención acumulada, esto es, el 50 por 100 de la inversión con independencia de cual sea su procedencia.

Los resultados de la ZPE de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 1996, nos recuerdan los resultados de actuaciones anteriores: escasa capacidad para crear empleo, pese a que el principal problema de la región es la elevada tasa de

desempleo; los sectores productivos más beneficiados son los mismos en los que tradicionalmente se ha especializado la economía andaluza, en torno a sus recursos naturales, y que además tienen el potencial más bajo de generar empleo (Delgado Cabeza, 1995). La LIR tampoco ha contribuido a la reducción de los desequilibrios económicos y sociales interterritoriales, ya que, los proyectos se han localizado preferentemente en las zonas más dinámicas e industrializadas de la región. Todo lo cual, conduce a la necesidad de realizar una revisión de la ZPE, para dar prioridad a la creación de empleo, a las Pymes, y a las áreas más deprimidas de la región.

8º Los instrumentos de la Junta de Andalucía para alcanzar el desarrollo económico de la región son la planificación y la empresa pública.

a) La *planificación* está restringida por las competencias políticas del Gobierno Central, y subordinada a la política regional comunitaria. Su objetivo es coordinar y racionalizar todas las actuaciones económicas y sectoriales de las administraciones públicas, al objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, así como informar y reducir incertidumbres entre los distintos agentes sociales. Dentro del nuevo enfoque *botton-up*, en el que el desarrollo económico de Andalucía se debe buscar por el aumento de la eficiencia y riqueza en el propio territorio, la Junta de Andalucía tiene una gran responsabilidad en el diseño y defensa de políticas que incidan positivamente en el desarrollo económico de la región. Es decir, por primera vez, la política regional se puede diseñar desde Andalucía, siguiendo intereses regionales y no sectoriales o nacionales.

En esta línea, tres han sido los Planes aprobados por el Parlamento Andaluz: el Plan Económico de Andalucía 1984-1986, el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990, y el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994. Los principales objetivos perseguidos en todos ellos han sido: reducción del paro, mayor articulación sectorial y territorial del sistema productivo, y mejorar el nivel de vida con una distribución de la renta más equitativa.

El planteamiento de las estrategias de desarrollo de los diferentes Planes ha ido cambiando a lo largo del tiempo, incorporando las principales teorías de desarrollo regional. Así, el Plan Económico de Andalucía 1984-1986 fue confeccionado en un momento de bastante confusión en la literatura de desarrollo regional, de ahí que confiara en el potencial endógeno de Andalucía, como estrategia de desarrollo que buscaba un uso más intenso de los recursos productivos disponibles en la región. Asimismo, sobre la base de los modelos de comercio internacional más convencionales (Ohlin, 1933; Samuelson, 1948), el crecimiento regional se obtendría con una política sectorial que prestara mayor atención a aquellas producciones en las que Andalucía, en función de sus recursos productivos, tenía claras ventajas comparativas: agricultura, industrias de transformación agraria, turismo y pesca. Esta equivocada interpretación teórica provocó graves errores, entre ellos, la no consideración del contexto de mayor apertura y competencia internacional, inminente con la integración de España en la CEE.

No obstante, la distribución de las inversiones previstas en el Plan refleja la intención de concentrar el mayor esfuerzo en la ordenación del territorio, con inversiones en infraestructuras (Transporte y Comunicaciones, Recursos Hidráulicos) y equipamientos colectivos (Vivienda, Urbanismo, Sanidad, Educación, etc.) que representaban un porcentaje cercano al 70 por 100 del total, mientras que las inversiones en los diferentes sectores productivos ascendía tan solo al 11 por 100. Si bien, como consecuencia del equivocado enfoque al que nos referíamos, Agricultura y Pesca acaparaba prácticamente la totalidad de estas inversiones, cuando estos sectores serían objeto de reforma por parte de la UE.

El Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990, y el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 también planteaban como principal estrategia el desarrollo del potencial endógeno de la región, pero con una importante matización del concepto respecto al anterior Plan. Además de comprender los recursos existentes en una región, la estructura urbana, el capital acumulado y las aptitudes naturales de la población, el desarrollo del potencial

endógeno debe interpretarse, fundamentalmente, como la capacidad de adaptación de una sociedad y de los agentes económicos que operan en ella, a las exigencias del progreso técnico, a la difusión de la innovación, y a la evolución del mercado mundial.

El Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 se adhería a las teorías del distrito industrial (Becattini, 1979; Fuà y Zacchia, 1983) y del entorno innovador (grupo GREMI), y pretendía mejorar la cualificación del capital humano, favorecer la difusión de innovaciones en el medio empresarial, aumentar la disponibilidad del capital riesgo, y favorecer la flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas. Sin embargo, su puesta en práctica poco tuvo que ver con estos planteamientos. De nuevo se realizó el mayor esfuerzo inversor en la dotación de infraestructura física y social (más del 70 por 100 del presupuesto del Plan). Pero lo más grave es que se defendía la Reforma Agraria, que pretendía justo lo contrario de la reforma de la PAC, destinando el 15 por 100 de su presupuesto al sector primario frente al 3 por 100 de Industria o el 1,6 por 100 de Turismo.

El Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 con una clara influencia de las directrices comunitarias y, por tanto, de los modelos de desarrollo regional dominantes en los ochenta y noventa, proponía la creación del entorno adecuado para el desarrollo de las actividades económicas con medidas como: mejora de infraestructuras, aumento del capital humano, e incentivación de nuevas actividades y apoyo a la innovación tecnológica y gerencial. Asimismo, planteaba los riesgos y oportunidades que el Mercado Único Europeo podía representar para la economía regional y, siguiendo las directrices de la política regional comunitaria, dirigía sus actuaciones hacia aquellas medidas que pueden incrementar la competitividad y eficiencia de las empresas andaluzas. Para ello, destinaba casi el 55 por 100 de su presupuesto a actividades productivas e infraestructuras de apoyo a esas actividades. Con este Plan se corrigió en gran medida el error de los anteriores, disminuyendo la inversión relativa en el sector primario, aunque todavía recibía mayor atención que otros sectores considerados

en el propio Plan estratégicos para la economía andaluza, como el sector turismo. Un aspecto positivo a destacar es que, por primera vez, aparece identificada claramente una partida presupuestaria para I+D, indicando así, las líneas de futuro por las que debe discurrir la política regional.

b) Los responsables políticos de la Comunidad Autónoma andaluza han atribuido a las *empresas públicas* el papel de instrumentos de desarrollo regional, especialmente por su contribución a la industrialización y articulación del sistema productivo andaluz. Esto unido al hecho de que las empresas públicas españolas han realizado en la región un menor esfuerzo inversor que en el resto de regiones, condujo a la creación en 1981 del Instituto de Promoción Industrial (IPIA), y en 1983 de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA). El IPIA era un organismo autónomo que tenía como objetivo el impulso de nuevas industrias captando la inversión extranjera, y SOPREA la reconversión y promoción de la actividad económica en Andalucía. En estos primeros años, se le atribuyó a estas empresas un papel beligerante y progresivo en la economía andaluza con el deseo de potenciar el desarrollo económico desde la propia región. Años más tarde, el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 modificaba este enfoque, y otorgaba al sector público el papel de catalizador de las iniciativas privadas, siendo éstas las que debían desempeñar el papel decisivo. En este nuevo marco se creó el Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en 1987. Desaparecía el IPIA y SOPREA se incorporaba al IFA, un instrumento de fomento y promoción del tejido empresarial andaluz. De este modo, se integraban todos los instrumentos de promoción, financiación y fomento de la actividad económica andaluza en un solo organismo de la Junta de Andalucía, al objeto de evitar posibles descoordinaciones en las actuaciones e incrementar la eficacia de la política de fomento empresarial.

La actuación del IFA como organismo que informa a los empresarios y facilita todo el proceso técnico y administrativo para el acceso a los diferentes sistemas de incentivos, puede considerarse positiva en el caso de los programas

operativos recogidos en los MCA. Sin embargo, el IFA debe realizar un mayor esfuerzo para hacer llegar los incentivos regionales de la LIR a las Pymes y, especialmente, en las áreas más deprimidas de la región. En cuanto a la subsidiación de tipos de interés bajo el convenio Junta de Andalucía-Entidades Financieras, el principal aspecto negativo es que su concesión se decide atendiendo a la formación de capital y no de creación de empleos. La actuación del IFA a través de préstamos y subvenciones en los últimos años, siguiendo el deseo del Gobierno Andaluz de asistir a empresas en crisis, se ha conducido en esta dirección, en lugar de dirigirse a financiar las Pymes con iniciativas de futuro que creen actividad económica y generen puestos de trabajo. Respecto a la participación del IFA en el capital de empresas, hasta 1994 ha reducido sensiblemente su actuación, reflejando una inhibición a la hora de asumir directamente responsabilidades productivas en áreas estratégicas de la economía andaluza (Martín Rodríguez, 1995). A partir de 1995, ha aumentado de forma considerable la importancia relativa de este instrumento, para aumentar la oferta de turismo de calidad y de ocio y cultura en la región, y por el hecho de que el IFA ha incorporado a su cartera empresas en crisis, desviándose, así, de la línea deseada de aumentar las participaciones en empresas instrumentales en sectores estratégicos para la economía andaluza.

\* \* \* \* \*

C. Por último, recogemos las principales conclusiones que se derivan del análisis del **impacto de las diferentes políticas regionales sobre la economía andaluza en el periodo 1955-1996**, así como la adecuación de esas políticas a la situación económica de la región en cada momento.

1º La primera característica que comparten todas las políticas regionales de Andalucía es su escasa importancia cuantitativa, lo que evidencia su incapacidad para influir en la economía regional. Así, la inversión media anual generada por las diferentes políticas en términos del PIB es la siguiente: el Plan Jaén el 6,3 por 100 del PIB provincial de 1955, o el 1,5 por 100 del PIB provincial de 1969; los

cuatro polos andaluces, el 1,5 por 100 del PIB regional de 1971; la GAEIA, el 1,3 por 100 del PIB regional de 1977; el MCA 1989-1993, el 1,8 por 100 del PIB regional de 1989; la ZPE el 0,9 por 100 del PIB regional de 1989; y los Planes de desarrollo de la Junta de Andalucía, el 4,5 por 100, 3,7 por 100 y 4,9 por 100 del PIB regional de 1985, 1987 y 1991, respectivamente.

2º El PIB per cápita andaluz se ha mantenido por debajo del nivel medio nacional a lo largo de todo el periodo 1955-1996, con valores comprendidos entre el 65,57 por 100 en 1964 y el 73,77 por 100 en 1981. Hasta 1964, aumentaron las disparidades entre Andalucía y el conjunto de regiones españolas, y a partir de entonces se inició un proceso de acercamiento que duraría hasta 1977. Esta etapa coincidió con los años del desarrollo en España, en los que se alcanzaron tasas de crecimiento muy elevadas, tanto en España (6,7 por 100) como en Andalucía (6,1 por 100). Sin embargo, la disminución de la desigualdad en PIB per cápita entre Andalucía y el conjunto de regiones españolas se justifica, básicamente, porque la población andaluza en ese periodo creció, en comparación a la producción, a mucho menor ritmo que la población total española (0,18 por 100 y 1,04 por 100, respectivamente). Así, en el periodo 1964-1975 Andalucía registró el mayor saldo migratorio negativo de todas las regiones españolas, con una salida neta de 880 mil personas. A partir de 1977 (de forma más clara desde 1981), y hasta 1989, aumentó la diferencia entre el PIB per cápita andaluz y la media española, ya que, la producción andaluza y la española crecieron a tasas similares pero la población andaluza creció por encima de la española y, debido a la crisis económica, se detuvieron los movimientos migratorios. En 1989 se ha iniciado un periodo de recuperación, interrumpido en 1993, pero que parece confirmarse con el último dato correspondiente a 1996, según el cual el PIB per cápita andaluz representa el 71,39 por 100 de la media española. Desde 1985 los saldos migratorios en la región tienen saldo positivo, la población continúa creciendo por encima de la media nacional, y el PIB total también está creciendo en Andalucía a una tasa



ligeramente superior a la media, lo que parece indicar que la integración en la Unión Europea está teniendo efectos beneficiosos para Andalucía.

Considerando el conjunto de Comunidades Autónomas, la desigualdad interregional en PIB per cápita (medida por el índice de Theil) se ha reducido hasta 1979 y, a partir de ahí, se ha mantenido estable. Sin embargo, la disparidad de Andalucía respecto a la media nacional a partir de 1981 ha aumentado.

3º Respecto a los *factores explicativos de la desigualdad* de Andalucía (descomposición del índice de Theil) podemos concluir que, en primer lugar, la menor productividad media del trabajo en Andalucía, al igual que en el conjunto nacional, es un factor importante que explique su menor PIB per cápita. No obstante, desde 1955 ha tenido una menor repercusión en la economía andaluza que en la española. La menor productividad andaluza en el periodo 1971-1973 es atribuible (análisis *shift-share*) a una menor productividad uniforme en todos los sectores; en el periodo 1975-1981, a la diferente especialización productiva de la economía andaluza; y desde 1981 a la diferencia en productividad sector a sector.

En segundo lugar, desde 1955 la tasa de actividad ha sido un componente de gran peso en la explicación de la desigualdad andaluza (27,31 por 100) frente al mismo concepto referido al conjunto de Comunidades Autónomas (4,38 por 100). Este comportamiento diferencial de la tasa de actividad andaluza responde a aspectos demográficos, culturales y sociológicos sobre los que la política regional tiene poca influencia, al menos en el corto plazo.

En tercer lugar, la tasa de ocupación ha sido el principal factor de desigualdad en Andalucía en el periodo 1985-1991, debido a que ha sido la Comunidad Autónoma con mayor nivel de desempleo. Esta evidencia sugiere que una de las prioridades de la política regional debe ser la creación de oportunidades de empleo.

4º De la *adecuación de la política regional en Andalucía* a la situación económica de la región en cada momento, podemos extraer las siguientes reflexiones por etapas cronológicas.

a) En la *etapa 1955-1964*, Andalucía debería haber sido objeto de una política de desarrollo regional específica en la que, además de actuaciones para favorecer un aumento de la productividad en todos los sectores, se hubieran contemplado acciones para homogeneizar la estructura productiva de la región con la española, y actuaciones en el mercado laboral para reducir el desempleo agrícola y aumentar la formación de los trabajadores. Sin embargo, los Programas de Necesidades provinciales de 1948 y el Plan Jaén de 1953 dirigían sus esfuerzos, básicamente, a la industrialización como vía de desarrollo económico. Esto tuvo graves consecuencias, como la descapitalización del campo, con lo que no aumentó la eficiencia de la agricultura ni la productividad, olvidándose, así, uno de los requisitos de la política de industrialización según habían señalado los modelos de Robert (1943) y de Lewis (1954). La política de colonización, al no actuar sobre la distribución de la tierra, significó la renuncia a corregir el grave problema de desempleo agrícola. Asimismo, se hizo caso omiso de la recomendación de Rosenstein-Rodan (1943) de que el Estado debía invertir en la formación de los trabajadores, que de campesinos tenían que transformarse en trabajadores industriales.

b) En la *etapa 1964-1985*, según el índice de Theil y el análisis *shift-share*, la política regional en Andalucía debería haber concentrado sus esfuerzos en aumentar la productividad de todos los sectores, que era inferior a la media española en todos ellos. Para ello, se debería haber fomentado la localización en la región de inversiones, a un ritmo superior a la media nacional, en infraestructuras que presentaban graves carencias, y en los diferentes tipos de capital que registraban participaciones sobre el total nacional por debajo del peso relativo de la población regional. Por el contrario, se optó por políticas de especialización y de estímulo a determinados sectores productivos, con el agravante de que la *praxis* que se hizo de la política de polos favoreció únicamente a unos determinados

sectores industriales, cuya elección no respondió al criterio de promover el desarrollo económico de la región, sino a intereses nacionales. Lejos de instalar en la región industrias motrices e innovadoras, como sugerían los modelos de Perroux (1955), Hirschman (1958) o Richardson (1977 y 1986), se localizaron industrias de enclave que no generaban puestos de trabajo, que apenas mantenían relaciones productivas con otros sectores andaluces, que aprovechaban los recursos naturales de la zona, realizando solo las primeras fases del proceso productivo y las restantes (donde se generaba más valor añadido) fuera de la región. Asimismo, confiando en los mecanismos neoclásicos de movilidad espacial de los factores productivos, no se contemplaron acciones directas para incrementar la productividad, como formación de los trabajadores y una política de dotación de infraestructuras. La GAEIA, aunque intentó corregir algunas de estas circunstancias, solo supuso una continuación de las líneas de actuación de la política de polos.

c) En la *etapa 1985-1996*, la política regional debería haber estado orientada al aumento de la productividad en todos los sectores de la economía, ya que, como indica el análisis *shift-share*, la menor productividad andaluza se debe cada vez con mayor fuerza al componente regional. Asimismo, en el contexto actual de internacionalización de la economía, incorporación de nuevas tecnologías a la producción y terciarización de las estructuras productivas, la política regional se plantea desde el lado de la oferta, poniendo especial énfasis en mejorar la eficiencia y competitividad de las economías regionales. Los nuevos modelos de crecimiento regional, al identificar las fuentes del crecimiento económico, señalan el camino a seguir, esto es, se debe aumentar la inversión en capital humano (Lucas, 1988), en I+D (Romer, 1986 y 1990), y en infraestructuras (Aschauer, 1989; y Munnell, 1990 y 1992), así como fomentar la innovación industrial y el entorno empresarial adecuado (Grossman y Helpman, 1994).

Aunque en los últimos años la política regional de Andalucía se está adecuando a las líneas anteriores, en el pasado reciente se optó por actuaciones inapropiadas. Tales fueron los casos de la Reforma Agraria de la Junta de

Andalucía, que además de ser contraria a la PAC, pretendía romper la homogeneización de estructuras productivas asociada a cualquier proceso de desarrollo; y la aplicación de la LIR, así como el incorrecto posicionamiento de la Junta de Andalucía en cuanto a política industrial que han confirmado el crecimiento relativo de la industria manufacturera débil y de tecnología baja.

Por último, cara al futuro, y de acuerdo con las conclusiones de este estudio, la política regional de Andalucía debería poner mayor énfasis en la creación de oportunidades de empleo, mejorar la productividad homogénea en todos los sectores en lugar de políticas sectoriales. Para ello, además de continuar con la política de dotación de infraestructuras básicas por sus efectos positivos sobre el crecimiento económico de la región (Jaén García y Molina Morales, 1997), se debe poner especial énfasis en aumentar la vinculación o conexión entre investigación y el sistema productivo (Ferraro y Salgueiro, 1996), y en la mejora del capital humano de toda la población andaluza en general, aspecto este último que no recibe la suficiente atención en el próximo Plan (Plan Económico para Andalucía: Horizonte 2000).

## BIBLIOGRAFÍA



Abramovitz, M. (1956): "Resource and output trends in the United States since 1870", *American Economic Review, Papers and Proceedings of the American Economic Associations*, vol. 46, nº 2, pp. 5-23.

Albentosa L. (1985): "La política de ajuste aplazada: reconversión industrial", *Información Comercial Española*, nº 617-618, pp. 175-191.

Alcaide Inchausti, J. *et al.* (1991): *Las economías regionales en la España de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.

Alcaide Inchausti, J. (1993): "El comportamiento cíclico de la economía regional entre 1986 y 1992", *Papeles de Economía Española*, nº 55, pp. 2-17.

Alcaide Inchausti, J. (1995): "Las Comunidades Autónomas en la recuperación económica española", *Papeles de Economía Española*, nº 64, pp. 2-24.

Allende Landa, J. (1995): "Desarrollo sostenible. De lo global a lo local", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, nº 104, pp. 267-281.

Alsina, R. y Callejón, M. (1975): "La elaboración de la política regional en España del I al III Plan de Desarrollo: objetivos y experiencias", en *Economía Regional en España. Ponencias y coloquios*, Servicio de Estudios del Banco de Urquijo, editorial Moneda y Crédito, Barcelona.

Álvarez Arza, M. (1990): "Los incentivos económicos regionales en España", *Economistas*, nº 45-46, pp. 48-56.

Arenilla Sáez, M. (1994): "Políticas públicas y sector público de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, nº 38, pp. 127-158.

Argimón, I., González-Páramo, J.M., Martín, M<sup>a</sup>.J. y Roldán, J.M<sup>a</sup>. (1994): “Productividad e infraestructuras en la economía española”, *Moneda y Crédito*, n<sup>o</sup> 198, pp. 207-241.

Arias Quintana, J.J. (1951): “Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén”, *Cuadernos de Información Económico-Social*, n<sup>o</sup> 1, Diputación Provincial de Jaén, Jaén.

Arrow, K. J. (1962): “The Economic Implications of Learning by Doing”, *Review of Economic Studies*, n<sup>o</sup> 29, pp. 155-173.

Aschauer, D.A. (1989): “Is public expenditure productive?”, *Journal of Monetary Economics*, n<sup>o</sup> 23, pp. 177-200.

Aurioles, J. y Pajuelo, A. (1988): “Factores determinantes de la localización industrial en España”, *Papeles de Economía Española*, n<sup>o</sup> 35, pp. 188-207.

Aurioles Martín, J. (1989): *Claves actuales de la economía andaluza*, Editorial Librería Ágora, S.A., Málaga.

Aurioles Martín, J. (1992): “La economía andaluza en 1991. Nuevo cambio de rumbo hacia un futuro incierto”, *Papeles de Economía Española*, n<sup>o</sup> 51, pp. 138-153.

Aurioles Martín, J. (1993): “Andalucía 1986-1992. Balance de situación”, *Papeles de Economía Española*, n<sup>o</sup> 55, pp. 84-100.

Aurioles Martín, J. y Cuadrado Roura, J.R. (1989): *La localización industrial en España. Factores y tendencias* (dirs.), Fundación FIES, Madrid.

Aurioles Martín, J. y Lozano Peña, A.V. (1989): “El sector industrial en Andalucía análisis espacial y patrones de localización”, en Aurioles Martín, J. y Cuadrado Roura, J.R. (dirs.), *La localización industrial en España. Factores y tendencias*, Fundación FIES, Madrid.



Aurioles Martín, J. y Martín Rodríguez, M. (1990): “Economía Andaluza 1985-1989. De la crisis a la recuperación”, *Papeles de Economía Española*, nº 45, pp. 77-97.

Aurioles Martín, J. y Velasco Pérez, R. (1995): “ Los perfiles de la recuperación económica en Andalucía”, *Papeles de Economía Española*, nº 64, pp. 64-84.

Bajo O. y Sosvilla, S. (1993): “Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988”, *Economic Modelling*, vol. 10, nº 3, pp. 179-185.

Bajo Rubio, O. (1996): “Integración regional, crecimiento y convergencia”, *XXII Reunión de Estudios Regionales*, Pamplona.

Balassa, B. (1962): *The theory of economic integration*, Allen and Unwin, Londres. Versión en castellano, (1964): *Teoría de la integración económica*, UTEHA, México.

Banco de Bilbao (1978): *Renta Nacional de España y su distribución provincial, serie homogénea 1955-1975*, Bilbao.

Banco de Bilbao, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, varios años.

Banco de Bilbao Vizcaya, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, varios años.

Banco de Urquijo (1952): *La economía española y la reconstrucción 1947-1951*, Madrid.

Barke, M. y Newton, M. (1995): “La iniciativa comunitaria Leader y el desarrollo rural en España: Estudio comparativo de La Alpujarra (Almería/Granada) y La Loma (Jaén)”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 41, pp. 39-63.

Barker, T. (1977): "International trade and economic growth: an alternative to the neoclassical approach", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, n° 2, pp. 153-172.

Barro, R. J. (1990): "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, pp. 103-125.

Barro, R. J. (1995): "Inflation and Economic Growth", *Bank of England Quarterly Bulletin*, pp. 166-176.

Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1991): "Convergence across the States and regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 107-182.

Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1992): "Convergence", *Journal of Political Economy*, vol. 100, pp. 223-251.

Barroso Campos, C. y Rodero Franganillo, A. (1993): "La política regional en España en el contexto de la integración europea: síntesis y valoración", en Romero J.J. y Rodero, A., *España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Publicaciones ETEA, Córdoba.

Basu, K. (1993): "Nurkse, Ragnar", en Eatwell, J., Milgate, M., y Newman, P. (comp.), *Desarrollo Económico*, ICARIA, Barcelona.

Baumol, W. J. (1985): "Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long Run Data Show", *Research Report* n° 85-27, New York University, C.V. Starr Center, Nueva York.

Becattini, G. (1979): "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità de indagine della politica industriale", *Revista di Economia e Politica Industriali*, I.

Belis Marcos, J. (1986): *Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía. Una etapa de desarrollo regional*, Junta de Andalucía, Consejería de Política Territorial, Sevilla.

Bell, C. (1993): "Economía del desarrollo", en Eatwell, J., Milgate, M., y Newman, P. (comp.), *Desarrollo Económico*, ICARIA, Barcelona.

Biehl, D. (1988): "Las infraestructuras y el desarrollo regional", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 293-310.

BIRD (1962): *El Desarrollo Económico de España. Informe del BIRD*, Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid.

Blanchard, O. (1991): "Comments to Convergence across states and regions, by R. Barro and X. Sala-I-Martin", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1, pp. 159-174.

Boada, C. (1975): "Panorama económico-industrial de Andalucía", *Información Comercial Española*, nº 503, pp. 16-20.

Boisier, S. (1997): "El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial", *Revista de Estudios Regionales*, nº 48, pp. 41-79.

Borts, G.H. (1960): "The equalization of returns and regional economic growth", *American Economic Review*, vol. 50, pp. 319-347.

Borts, G.H., y Stein, J.L. (1964): *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, Nueva York.

Boudeville, J. R. (1966): *L'espace et les pôles de croissance*, Presses Universitaires de France, París.

Boudeville, J. R. (1972): *Aménagement du territoire et polarisation*, M.-Th. Génin, París.

Bresnahan, T. (1986): "Measuring the Spillovers from Technical Advance: Mainframe Computers in Financial Services", *American Economic Review*, vol. 76, nº 4, pp. 742-755.

Bronfenbrenner, M. (1963): "Balm for the visiting Economist", *Journal of Political Economy*, vol. 71, nº 3.

Brusco, S. (1982): "The emilian model: productive decentralisation and social integration", *The Cambridge Journal of Economics*, nº 6.

Burns, R. (1965): "Desarrollo Económico en España", *De Economía*, nº 89, pp. 781-804.

Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, La Caixa, *Informe Mensual*.

Camacho Ballesta, J.A., Genaro Moya, D. y González Gómez, F. (1995): "Las infraestructuras y el desarrollo económico: el caso de Andalucía", *XXI Reunión de Estudios Regionales*, Vigo.

Capelo Martínez, M. (1963): *Fundamentos del desarrollo económico de Andalucía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Cappellin, R. (1988): "Opciones de política regional en la CEE", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 15-35.

Carreras, A. *et al.* (1989): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior, Madrid.

Carreras, J.M. (1977): "El campo de la economía regional y urbana", *Información Comercial Española*, nº 526-527, pp. 68-75.

Casado Raigón, J.M. (1977): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Castells, M. y Hall, P. (dir.) (1992): *Andalucía: innovación tecnológica y desarrollo económico*, Espasa Calpe, Madrid.

Cazorla Pérez, J. (1993): *Factores de la estructura socioeconómica de Andalucía Oriental*, Caja General de Ahorros de Granada, y Universidad de Granada, Granada.

Cecchini, P. (1988): *The European Challenge: 1992 the benefits of a single market*, Wildwood House, Londres.

Chacholiades, M. (1992): *Economía Internacional*, McGraw-Hill, Bogotá.

Chico de Guzmán y García-Nava, J.M. (1978): *El Plan Jaén y las grandes zonas regables*, Instituto de Estudios Giennenses, Jaén.

Ciciotti, E. y Wettmann, R. (1981): "The mobilization o indigenous potencial", Commission of the European Communities, *Internal Documentation on Regional Policy*, nº 10.

Clavero Arévalo, M. (1996): "La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, pp. 33-46.

Clusa, J. (1977): "Localización industrial y política de desarrollo", *Información Comercial Española*, nº 526-527, pp. 108-119.

Comisión de las Comunidades Europeas (1989a): *Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios*, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1989b): *Marco comunitario de apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1)*. España, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1994a): *Los Fondos Estructurales en 1994. Sexto informe anual*, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1994b): *Europe 2000+. Cooperation for European territorial development*, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996): *España. Marco comunitario de apoyo 1994-1999. Objetivo nº 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*, Luxemburgo.

Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Luxemburgo.

Consejo Económico Sindical (1951): “Directrices para una política económica y agraria en España”, *De Economía, Boletín de Temas Económicos de la Delegación Nacional de Sindicatos*, nº 14, pp. 273-348.

Cordero Mestanza, G. (1990a): “La planificación regional en España. Los planes de desarrollo y reconversión regional”, *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 38-48.

Cordero Mestanza, G. (1990b): “La política regional comunitaria: características y repercusiones sobre la política regional española”, *Economistas*, nº 45-46, pp. 42-46.

Coronado Guerrero, D. (1997): *La política regional de la Unión Europea. Una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz.

Coscolluela Montaner, L. (1996): “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, pp. 47-65.

Cuadrado Roura, J.R. (1976): “El INI y el desarrollo regional. Consideraciones a partir del caso andaluz”, *III Reunión de Estudios Regionales*, edición de la Cámara de Comercio de Jaén, Jaén.

Cuadrado Roura, J.R. (1977): “El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº1, octubre, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, pp. 129-166.

Cuadrado Roura, J.R. (1980): “Sectores claves de la economía andaluza y planificación del desarrollo regional”, *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario vol. II, pp. 403-439.

Cuadrado Roura, J.R. (1981): “La política regional en los Planes de Desarrollo 1964-1975”, en *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, Madrid.

Cuadrado Roura, J.R. (1984): “Crisis económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos”, *Información Comercial Española*, nº 609, pp. 89-108.

Cuadrado Roura, J.R. (1988a): “Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 17-60.

Cuadrado Roura, J.R. (1988b): “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68- 95.

Cuadrado Roura, J.R. (1992): “Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: principales corrientes doctrinales”, en *Economía Española. Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Velarde*, 3 volúmenes, vol. II, Eudema, Madrid.

Cuadrado Roura, J.R. y García Greciano, B. (1995): “Integración económica y convergencia regional”, *XXI Reunión de Estudios Regionales*, Vigo.

Cuadrado Roura, J.R. y Suárez-Villa, L. (1992): “Integración económica y Evolución de las disparidades regionales”, *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 69-82.

Cutanda, A. y Paricio, J. (1992): “Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura”, *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 83-101.

De Figueroa, E. (1949): “Los fundamentos económicos de la industrialización”, *De Economía, Boletín de Temas Económicos*, nº 4, pp. 3-18.

De Figueroa Martínez, E. (1968): “Planteamiento económico del Desarrollo Regional”, en *Fundamentos y criterios para el Desarrollo Regional de España*, Consejo Económico Sindical Nacional, Ediciones y Publicaciones Populares, Madrid.

De la Dehesa, G. (1992): “Las consecuencias regionales de la Unión Económica y Monetaria”, *Información Comercial Española*, nº 710, pp. 43-70.

De la Fuente, A. (1994): “Crecimiento y convergencia”, en Bacchetta, P. *et al.*, *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, vol. II, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.

De la Fuente, A. (1996): “Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. IV, nº 10, pp. 5-63.

De Pablos Escobar, L. de y Valiño Castro, A. (1992): “Características y evolución del nuevo sistema de incentivos regionales en España”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 7, pp. 139-169.

De Rus, G., Román, C. y Trujillo, L. (1997): “Infraestructuras de transportes en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 22, pp. 39-76.



Delgado Cabeza, M. (1981): *Dependencia y marginación de la economía andaluza*, Córdoba, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.

Delgado Cabeza, M. (1993): “Las tres últimas décadas de la economía andaluza”, en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.

Delgado Cabeza, M. (1995): “La economía andaluza en los años 90. Rasgos básicos y perspectivas”, en Delgado, M. y Román, C. (eds.), *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Delgado Cabeza, M. (1996): “Integración y reestructuración desde la periferia europea”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, pp. 207-238.

Denison, F. (1961): *The sources of economic growth in the United States*, Committee for Economic Development, Nueva York.

Di Nardi, G. (1965): “Aportación de la acción regional al desarrollo económico general: Compatibilidad de objetivos y programas”, *De Economía*, nº 89, pp. 935-948.

Dolado, J.J., González-Páramo, J.M. y Roldán, J.M<sup>a</sup>. (1994): “Convergencia económica entre las provincias españolas: Evidencia empírica (1955-1989)”, *Moneda y Crédito*, nº 198, pp. 81-119.

Dollar, D. (1986): “Technological innovation, capital mobility, and the product cycle in the North-South trade”, *American Economic Review*, vol. 76, nº 1, pp. 177-190.

Dollar, D. y Wolff, E. (1993): *Competitiveness, Convergence and International Specialization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Domar, E. (1946): "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment", *Econometrica*, vol. 14, abril, pp. 137-147.
- Domar, E. (1947): "Expansion and Employment", *American Economic Review*, vol. 37, nº 1, pp. 343-355.
- Draper, M. y Herce, J. (1994): "Infraestructuras y crecimiento: un panorama", *Revista de Economía Aplicada*, vol. II, nº 6, pp. 129-168.
- Dunford, M. (1993): "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank", *Regional Studies*, vol. 27, nº 8, pp. 727-743.
- Duro Cobo, J.J. (1982): "Apuntes para una evaluación del proceso industrial derivado del Plan Jaén", *Revista de Estudios Regionales*, nº 10, pp. 85-118.
- Elkan, W. (1975): *Introducción a la teoría económica del desarrollo*, Alianza Universidad, Madrid.
- Escudero Rodríguez, R. (1983): "La Planificación Económica", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 1, pp. 59-60.
- Esteban, J.M. (1994): "La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis", en Bacchetta, P. *et al.*, *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, vol. II, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- Ethier, W.J. (1982): "National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade", *American Economic Review*, vol. 72, nº 3, pp. 389-405.
- Feijoo Salgado, F. (1985): "El sector industrial", *Información Comercial Española*, nº 619, pp. 89-94.
- Fei, J.C. H. y Ranis, G. (1964): *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*, Homewood, Irwin.

Fernández Rodríguez, F. (1975): “Anotaciones a la política de los polos de desarrollo”, en *Economía Regional en España. Ponencias y coloquios*, Servicio de Estudios del Banco de Urquijo, editorial Moneda y Crédito, Barcelona.

Ferraro García, J. (1995): “Algunas consideraciones sobre la política económica de la Junta de Andalucía”, en Delgado, M. y Román, C. (eds.), *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Ferraro, F. y Basulto, J. (1984): *La distribución espacial de la renta en Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Planificación, Sevilla.

Ferraro, F. J. y Salgueiro, R. (1996): “Política tecnológica para las Pymes andaluzas”, *Economía Industrial*, nº 312, pp. 21-32.

Ferrer Regalés, M. (1985): “La industria local y los asentamientos en Navarra”, *SIAR 85*, Santiago de Compostela, pp. 43-58.

Fisher, S. (1993): “The role of macroeconomic factors in growth”, *Journal of Monetary Economics*, nº 32, pp. 485-512.

Fourneau, F. (1978): *El impacto del polo de desarrollo en la provincia de Huelva (1964-1974)*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Fuà ,G. y Zacchia, C. (1983): *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bolonia.

Fuentes Quintana, E. (1983): “John Maynard Keynes en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 17, pp. 237-334.

Fuentes Quintana, E. (1990 y 1993): “Tres decenios de la economía española en perspectiva”, en García Delgado J.L. (dir.), *España Economía*, Espasa Calpe, Madrid.

Furones Ferrero, L. (1968): "Aspectos sociológicos del Desarrollo Regional", en *Fundamentos y criterios para el Desarrollo Regional de España*, Consejo Económico Sindical Nacional, Ediciones y Publicaciones Populares, Madrid.

Galindo, M.A. y Malgesini, G. (1993): *Crecimiento económico*, McGraw-Hill, Madrid.

Gámir, L. (dir.) (1975): *Política Económica de España*, Guadiana de Publicaciones, Madrid.

Gámir, L. (1985): "Algunas ideas sobre la crisis económica", *Información Comercial Española*, nº 617-618, pp. 43-59.

García Barbancho, A. (1974): *Las migraciones interiores españolas, 1961-1970*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

García Barbancho, A. y Delgado Cabeza, M. (1988): "Los movimientos migratorios interregionales en España desde 1960", *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 240-266.

García Díaz, M. (1975): *El polo de desarrollo de Granada*, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada.

García Fernández, J. (1981): "Las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional", *Papeles de Economía Española*, nº 9, pp. 298-342.

García Fernández, J. (1985): "Política empresarial pública: tiempos de capitulación (1974-V.1984)", *Información Comercial Española*, nº 617-618, pp. 193-211.

García Greciano, B., Raymond Bara, J.L. y Villaverde Castro, J. (1995). "La convergencia de las provincias españolas", *Papeles de Economía Española*, nº 64, pp. 38-53.

García-Lombardero, J. (1987): "Instrumentos estructurales de la Comunidad Económica Europea: su coordinación y perspectivas para el futuro", *Revista de Estudios Regionales*, nº 19, pp. 15-20.

García Santacruz, A. (1987): "La experiencia reciente de planificación en España", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 8, pp. 51-57.

García Velasco, M. M.(1989): "Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales", *Revista de Estudios Regionales*, nº 23, pp. 29-51.

Garofoli, G. (1981): "Lo sviluppo delle arce periferiche nell'economia italiana degli anni 70", *L'Industria*, nº 3.

Gómez Ayau, E. (1953): "El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria", *Revista de Estudios Agro Sociales*, vol. II, nº 4.

González, M.J. (1976): "Dos economistas de la postguerra", *Información Comercial Española*, nº 517, pp. 125-143.

González, M.J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid.

González, M.J. (1981): "El desarrollo regional frustrado durante treinta años de dirigismo (1928-1958)", en *La España de las Autonomías, pasado, presente y futuro*, Espasa Calpe, Madrid.

González Alonso, J. (1987): "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional", *Revista de Estudios Regionales*, nº 19, pp. 21-42.

González Dorado, A. (1975): *Sevilla centralidad regional y organización interna de su espacio urbano*, Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Sevilla.

- González Liebmann, M. (1991): “Los incentivos económicos en la política regional española”, en Alcaide Inchausti, J. *et al.*, *Las economías regionales en la España de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.
- González Moreno, M (1993): “El sector servicios”, en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.
- González Moreno, M. y García Velasco, M. (1995): “Balance de las actividades del MAC 1989-1993 sobre la economía andaluza”, *XXI Reunión de Estudios Regionales*, Vigo.
- Granados, V., Seguí, V., García, N. y Gabilondo, E. (1984): “La industrialización rural. El caso de Puente Genil”, *Estudios Territoriales*, nº 13-14, pp. 29-46.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1991a): “Endogenous Product Cycle”, *The Economic Journal*, vol. 101, septiembre, pp. 1214-1229.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1991b): “Growth and welfare in a small open economy” en Helpman, E. y Razin, A. (eds.), *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1994): “Endogenous innovation in the theory of growth”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, pp. 23-44.
- Hansen, H. (1993): “Polos de desarrollo”, en Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (comp.), *Desarrollo económico*, ICARIA, Barcelona.
- Harrod, R.F. (1939): “An Essay in Dinamic Theory”, *The Economic Journal*, vol. 49, marzo, pp. 14-33.
- Harrod, R.F. (1948): *Towards a Dynamic Economics*, MacMillan, Londres.
- Harberger, A. C. (1984): *World economic growth*, ICS Press, San Francisco.

Helpman, E. y Krugman, P. (1985): *Market Structure and Foreign Trade*, MA: MIT Press, Cambridge.

Herce, J.A. (1995): “La Política Regional Comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español”, *Papeles de Economía Española*, nº 64, pp. 54-65.

Herce Vallejo, M. (1977): “En torno a la ordenación del territorio”, *Información Comercial Española*, nº 526-527, pp. 76-80.

Hermansen, T. (1977): “Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional”, en Kuklinski, A. R., *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven. Versión en castellano, (1970): *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hodge, G. (1968): “Urban Structure and Regional Development”, *Papers and Proceedings, Regional Science Association*, nº 16, pp. 101-123.

Hoselitz, B.F. (1954a): “Algunos aspectos de las relaciones entre el cambio social y el desarrollo económico”, *De Economía*, nº 30, pp. 611-624.

Hoselitz, B.F. (1954b): “Algunos aspectos de las relaciones entre el cambio social y el desarrollo económico”, *De Economía*, nº 31 y 32, pp. 747-761.

Hoselitz, B.F. (1955): “Algunos aspectos de las relaciones entre el cambio social y el desarrollo económico”, *De Economía*, nº 35 y 36, pp. 431-447.

Hotelling, H. (1929): “Stability in competition”, *The Economic Journal*, vol. 39.

INE, *Anuario estadístico de España*, varios años.

INE, *Censo de Población de 1950*.

Información Comercial Española (1959): “La economía española ante el Plan de Estabilización”, nº 311.

Información Comercial Española (1961a): “Qué son las economías externas: una incursión en la teoría”, nº 331, pp. 17-25.

Información Comercial Española (1961b): “Las economías externas en el desarrollo”, nº 331, pp. 27-45.

Información Comercial Española (1961c): “Hacia una estrategia del desarrollo económico en España”, nº 331.

Información Comercial Española (1962): “Informe del Banco Mundial sobre la economía española”, nº 350.

Instituto de Desarrollo Económico (1973): *Estudio de Selectividad Industrial. Polo de Desarrollo de Córdoba*, Madrid.

Instituto de Desarrollo Regional (1976): *Un Programa Económico para Andalucía (1976-1979)*, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Instituto de Estudios Económicos (1975): *Evaluación de los resultados económicos de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos*, Madrid.

Instituto de Fomento de Andalucía, *Memorias* de varios años.

Isard, W. (1956): *Location and Space-Economy*, Mass., MIT Press, Cambridge.

ITUR (1987): *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*, MOPU, Madrid.



Jaén García, M. y Molina Morales, A. (1997): "El gasto público en infraestructuras en la Comunidad Autónoma andaluza", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 22, pp. 13-28.

Jessen, R. y Thursby, M. (1986): "A strategic approach to the product life cycle", *Journal of International Economics*, vol. 21, noviembre, pp. 269-284.

Johannisson, B. y Spilling, O. (1983): *Strategies for local and regional self-development*, Nord REFO, Oslo.

Johansen, L. (1959): "Substitution vs. Fixed Production Coefficients in the Theory of Economic Growth: A Synthesis", *Econometrica*, vol. 27, pp. 157-176.

Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca (1993): *Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz*, Sevilla.

Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Fomento (1988): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990*, Sevilla.

Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1991): *Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*, Sevilla.

Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda (1996): *Plan Económico para Andalucía: Horizonte 2000* (Borrador), Sevilla.

Junta de Andalucía, Consejería de Economía, Industria y Energía, Oficina de Planificación (1983): "Documento orientativo presentado a la Comisión de Planificación", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 1, pp. 61-82.

Junta de Andalucía, Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía (1985), *Plan Económico para Andalucía 1984-1986*, Sevilla.

Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990): *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, Sevilla.

- Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia (1997): *Pacto por el empleo y el desarrollo de Andalucía*, Sevilla.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kaldor, N. (1970): "The case for regional policies", *Scottish Journal of Political Economy*, nº 17, pp. 337-347.
- Kendrick, J. (1973): *Postwar Productivity Trends in the United States 1948-1969*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- Krugman, P. (1979a): "A model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income", *Journal of Political Economy*, vol. 87, abril, pp. 253-166.
- Krugman, P. (1979b): "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade", *Journal of International Economics*, vol. 9, nº 3, pp. 469-479.
- Krugman, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Kuklinski, A. R. (1977): *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kuklinski, A. R. (1985): *Desarrollo polarizado y políticas regionales. Homenaje a Jacques Boudeville*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kuznets, S. (1953): *Economic Change*, Nueva York.
- Lafuente Félez, A. y Pérez Simarro, R. (1988): "Balance y perspectivas de las ZUR", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 219-234.
- Lancaster, K. (1980): "Intra-industry trade under perfect monopolistic competition", *Journal of International Economics*, vol. 10, pp. 151-175.

- Landáburu, E. (1988): “La política regional de la Comunidad”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 2-14.
- Landáburu, E. (1991): “La política regional europea y el desarrollo de las regiones periféricas”, en Alcaide Inchausti, J. *et al.*, *Las economías regionales en la España de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.
- Landáburu, E. (1996) “La política regional europea y el futuro de la cohesión económica y social”, Conferencia pronunciada en la *XXII Reunión de Estudios Regionales*, Pamplona.
- Lázaro Araujo, L. (1987): “La política española de incentivos regionales en el nuevo marco comunitario”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 19, pp. 83-91.
- Lázaro Araujo, L. (1988): “El FEDER y la política regional comunitaria”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 36-49.
- Lázaro Araujo, L. (1992): “La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único”, *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 17-41.
- Lázaro Araujo, L. (1996): “Los incentivos y las infraestructuras en la política regional”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2500, pp. 17-22.
- Lázaro, L. y Cordero, G. (1995): “La Política de Cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”, *Papeles de Economía Española*, nº 63, pp. 335-357.
- Ledesma Sánchez, M. (1996): “La política de promoción de inversiones en España a través de los incentivos regionales”, *Revista Asturiana de Economía*, nº 7, pp. 51-61.
- Levhari, D. (1966): “Further Implications of Learning by Doing”, *Review of Economic Studies*, nº 33, pp. 31-38.

- Lewis, W.A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School and Social Studies*, vol. 22, nº 2, mayo, pp. 139-191.
- Lewis, W.A. (1968): *Teoría de la planificación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Llorens Urutia, J.L. (1984): "El desarrollo industrial en Guipúzcoa: el modelo cooperativo de Mondragón", *Estudios Territoriales*, nº 13-14, pp. 77-89.
- Lösch, A. (1940): *Die raumliche Ordnung der Urtsschaft*, Yale University Press, New Haven.
- Lucas, R. E. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, nº 22, pp. 3-42.
- Lucas, R.E. (1993): "Making a miracle", *Econometrica*, vol. 61, nº 2, pp. 251-272.
- Maddison, A. (1979): "Per Capita Output in the Long Run", *Kyklos* 32, nº 1, 2, pp. 412-429.
- Maddison, A. (1982): *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Nueva York.
- Mankiw, N. G., Romer, D. y Weil, D.N. (1992): "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 2, pp. 407-438.
- Márquez Guerrero, C. (1991): "Política regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera", *Revista de Estudios Regionales*, nº 29, pp. 81-114.
- Márquez Guerrero, C. (1997): "Regional Development Strategies of a New Regional Government: the Junta de Andalucía, 1984-1992", *Progress in Planning*, vol. 48, pp. 67-160.

Marshall, A. (1920): *Principles of Economics*, Macmillan, Londres. Versión en castellano, (1963): *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid.

Martín, C. (1998): *España en la nueva Europa*, Alianza Editorial, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas, Madrid.

Martín Aceña, P. y Comín Comín, F. (1991): *INI, 50 años de industrialización en España*. Espasa Calpe, Madrid.

Martín Lobo, M. (1962): *Realidad y Perspectiva de la Planificación Regional en España*, colección Nuevo Horizonte, Ediciones del Movimiento, Madrid.

Martín Lobo, M. (1965a): "Presupuestos para una hipótesis de división regional en España", *De Economía*, nº 87, pp. 377-388.

Martín Lobo, M. (1965b): "El Desarrollo Regional en España: Objetivos y Métodos", *De Economía*, nº 88, pp. 705-713.

Martín Lobo, M. (1968): "Instituciones y acciones de Desarrollo Regional en España", en *Fundamentos y criterios para el Desarrollo Regional de España*, Consejo Económico Sindical Nacional, Ediciones y Publicaciones Populares, Madrid.

Martín Navarro, J.L. y Palma Martos, L. (1993): "Política Científica y Planificación del desarrollo Regional: Análisis y Evaluación de la Experiencia Andaluza (1984-1993)", *Revista de Estudios Regionales*, nº 37, pp. 205-230.

Martín Rodríguez, M. (1984): "El espacio económico andaluz y las inversiones del Plan Económico para Andalucía 1984-86", *Revista de Estudios Regionales*, vol. V Extraordinario, pp. 111-118.

Martín Rodríguez, M. (1988): "La reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad Económica Europea", *Revista de Estudios Regionales*, nº 22, pp. 223-240.

Martín Rodríguez, M. (1990a): “Andalucía: Luces y sombras de una industrialización interrumpida”, en Nadal, J. y Carreras, A., *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*, Ariel, Barcelona.

Martín Rodríguez, M. (1990b y 1993): “Evolución de las disparidades regionales: una perspectiva histórica”, en García Delgado J.L. (dir.), *España Economía*, Espasa Calpe, Madrid.

Martín Rodríguez, M. (1992): “Pautas y tendencias del desarrollo económico en España”, en Velarde, J., García Delgado, J.L. y Pedreño, A. (eds.), *Ejes territoriales de desarrollo: España en la Europa de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.

Martín Rodríguez, M. (1995a): *ENIRA: La empresa misteriosa del Plan Jaén*, Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública, Madrid.

Martín Rodríguez, M. (1995b): “Estribos y algaidas de la economía andaluza”, en Delgado, M. y Román, C. (eds.), *Ocho Análisis de la Economía Andaluza*, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Martín Rodríguez, M. (1996): “Disparidades económicas regionales en España: nuevas aportaciones”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, pp. 165-186.

Martín Rodríguez, M. (1998a): “Crecimiento y disparidades regionales en la Unión Europea” (próxima publicación).

Martín Rodríguez, M. (1998b): “La empresa pública industrial en Andalucía (1939-1997). Teoría y Práctica”, en *Homenaje a Jordi Nadal* (próxima publicación).

Martín Rodríguez, M. y Martín Mesa, A. (1993): “Sistema financiero”, en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.

- Martín Rodríguez, M. y Melchor Ferrer, E. (1996): “Incidencia de la estructura productiva en la desigualdad económica regional de Andalucía, 1989-1991”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 21, pp. 245-252.
- Mas, M., Maudos, J, Pérez, F. y Uriel, E. (1994a): “Capital público y productividad en las regiones españolas”, *Moneda y Crédito*, nº 198, pp. 163-193.
- Mas, M., Maudos, J, Pérez, F. y Uriel, E. (1994b): “Disparidades regionales y convergencia de las Comunidades Autónomas españolas”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. II, nº 4, pp. 129-148.
- Mata Galán, E. (1987a): “Los incentivos regionales en España. Experiencia histórica y adaptación a la legislación de las Comunidades Europeas”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 19, pp. 93-105.
- Mata Galán, E. (1987b): “Nuevo marco de apoyo territorial a la empresa: comentario al nuevo Reglamento de la Ley de Incentivos Regionales”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 9, pp. 37-44.
- Mata Galán, E. (1988): “Los incentivos económicos regionales en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 277-292.
- Maté Rubio, J.M<sup>a</sup>. (1995): “La productividad del trabajo en España y en la UE. Análisis comparado de la economía y de la industria”, *Papeles de Economía Española*, nº 63, pp. 112-125.
- Mella Márquez, J.M. (1990): “Una reflexión sobre las implicaciones regionales de la política económica”, *Economistas*, nº 45-46, pp. 16-19.
- Mella Márquez, J.M. (1993): “La convergencia de las Comunidades Autónomas en el marco de la Comunidad Europea”, *Papeles de Economía Española*, nº 55, pp. 42-56.

Ministerio de Economía y Hacienda (1989): *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993. Regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales*, Madrid.

Ministerio de Economía y Hacienda (1994): *Plan de Desarrollo Regional de España 1994-1999. Regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales*, tomos I y II, Madrid.

Moses, L.N. (1958): "Location and the Theory of Production", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 72.

Munnell, A.H. (1990): "Why has productivity growth declined? Productivity and investment", *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, enero-febrero, pp. 3-22.

Munnell, A.H. (1992): "Infraestructure investment and productivity growth", *Journal of Economics Perspectives*, vol. 6, nº 4, pp. 189-198.

Murphy, K.M., Shleifer, A., y Vishny, R.W. (1989): "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, vol. 97, nº 5, pp. 1003-1026.

Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth and Co. Ltd., Londres. Versión en castellano, (1974): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Myro Sánchez, R. (1993): "La industria, de la autarquía a la integración en la CE", en García Delgado, J.L.(dir.), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid.

Nadal, J. (1972): "Industrialización y Desindustrialización del Sudeste Español, 1817-1913", *Moneda y Crédito*, nº 120.

Narbona Ruiz, C. (1986): "La política autonómica de desarrollo regional: el caso de Andalucía", *Estudios Territoriales*, nº 22, pp. 83-94.



Narbona, C. y Román, C. (1979): "Industrialización y desarrollo económico: el caso de Huelva", *Revista de Estudios Regionales*, nº 4, pp. 123-140.

Nurkse, R. (1953): *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, Nueva York. Versión en castellano, (1966): *Problemas de formación de capital en países subdesarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ocaña Ocaña, M.C. (1993): "Ordenación del territorio e infraestructuras", en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.

Ocaña Ocaña, M.C. y Gómez Moreno, M.L. (1990): "Infraestructuras viarias y política territorial", en ESECA, *Informe Económico de Andalucía, 1989. 10 años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza*, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada.

Ohlin, B. (1933): *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge.

Ortega Campos, P. (1973): *16 años del Plan Jaén*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén.

Pajuelo Gallego, A. (1994): "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias para Andalucía: 1994-99", *Europa Junta*, nº 29, pp. 13-23.

Pajuelo Gallego, A. y Villena Peña, J. (1993): "La industria", en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.

Panizo, F. y Ramírez, R. (1988): "Las SODI como instrumento de la promoción empresarial", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 235-250.

París Eguilaz, H. (1941): *Un Nuevo Orden Económico*, ediciones FE, Madrid.

París Eguilaz, H. (1942): *Un Nuevo Orden Económico* (segunda edición), ediciones FE, Madrid.

París Eguilaz, H. (1945): *Teoría de la Economía Nacional*, Instituto de Economía Sancho de Moncada (CSIC), Madrid.

Parra Baño, T. (1985): "Motril: Reconversión e iniciativas locales", *SLAR* 85, Santiago de Compostela, pp. 59-70.

Pasinetti, L.L. (1983): *Crecimiento económico y distribución de la renta*, Alianza Universidad, Madrid.

Penouil, M. (1985): "Más allá de las estrategias del desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado", en Kuklinski, A. R., *Desarrollo polarizado y políticas regionales. Homenaje a Jacques Boudeville*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pérez, F., Goerlich, F.J., y Mas, M. (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, Fundación BBV, Madrid.

Pérez Touriño, E. (1995): "Las infraestructuras productivas como factor básico de despegue económico", *XXI Reunión de Estudios Regionales*, Vigo.

Perpiñá, R. (1945): "De naturaleza: la infraestructura económica", *Anales de Economía*, vol. V, nº 20, octubre-diciembre, pp. 401-436.

Perroux, F. (1950): "Les espaces économiques", *Economie Appliquée*, nº 1.

Perroux, F. (1955): "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, nº 8, serie D, enero-junio, pp. 307-320.

Perroux, F. (1961): "La firme motrice dans une région et la région motrice", *Cahiers de l'ISEA*.

Perroux, F. (1964): *La economía del siglo XX*, Ariel, Barcelona.

Pescatore, G. (1965): "Plan español y experiencias italianas sobre Desarrollo Económico y Social", *De Economía*, nº 86, pp. 13-18.

Plaza Prieto, J. (1953): "El producto nacional de España y su distribución espacial: un análisis hipotético", *De Economía*, nº 22, pp. 9-31.

Pottier, P. (1963): "Axes de communication et développement économique", *Revue Économique*, nº 1.

Presidencia del Gobierno (1953): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén*, Madrid.

Presidencia del Gobierno (1961): *Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén*, Secretaría Gestora del Plan Jaén, Madrid.

Presidencia del Gobierno (1970): *Planes provinciales*, Colección Compilaciones, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1963): *I Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1967): *II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972a): *III Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972b): *III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Comisión de Dirección de Planes de Grandes Zonas Regables (1961): *Planes de Grandes Zonas Regables*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas. Prólogo*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Almería*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Cádiz*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Córdoba*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Granada*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Huelva*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Jaén*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Málaga*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1948): *Programa de Necesidades de la provincia de Sevilla*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social (1953): *Proyecto de Plan de Ordenación Económico-Social de la provincia de Almería*, Madrid.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica (1970): *Doce años de planes provinciales, 1958-69*, Madrid.

Puerta García, A. (1952): "El problema de la vivienda en España", *De Economía*, nº 20, pp. 414-433.

Raymond, J.L. (1992): "Gasto público y crecimiento económico. Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria", *Papeles de Economía Española*, nº 52-53, pp. 180-196.

Raymond, J.L. (1993): "La evolución coyuntural de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 55, pp. 31-41.

Raymond, J. L. y García Greciano, B. (1994): "Las disparidades en el PIB per capita entre Comunidades Autónomas y la hipótesis de convergencia", *Papeles de Economía Española*, nº 59, pp. 35-58.

Raymond Bara, J. L. y García Greciano, B. (1996): "Distribución regional de la renta y movimientos migratorios", *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 185-201.

Revista de Economía Política (1955): "La situación de la economía española en 1953", vol. VI, nº 1, enero-abril, pp. 126-149.

Reynolds, L.I. G. (1983): "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980", *The Journal of Economic Literature*, vol. 21, septiembre, pp. 941-980.

Richardson, H. W. (1976): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, Madrid.

Richardson, H.W. (1977): *Teoría del crecimiento regional*, Pirámide, Madrid.

Richardson, H. W. (1986): *Economía regional y urbana*, Alianza Editorial, Madrid.

Robert, A. (1943): *Un problema nacional. La industrialización necesaria*, Espasa-Calpe, Madrid.

Rodero Franganillo, A. (1984): “Comentarios al Plan Económico para Andalucía 1984-1986”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. V Extraordinario, pp. 119-133.

Rodero Franganillo, A. (1993): “La Unión Monetaria Europea. El proceso de unificación monetaria y sus efectos económicos”, en Romero J.J. y Rodero, A., *España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Publicaciones ETEA, Córdoba.

Rodero Franganillo, A. (1996): “La industria andaluza en el periodo autonómico”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, pp. 307-319.

Rodero Franganillo, A. y Delgado Álvarez, M. (1994): “La financiación del desarrollo regional. Aplicación a la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 38, pp. 109-123.

Rodero Franganillo, A. y Romero Rodríguez, J.J. (1993): “Sector Agrario”, en Martín Rodríguez, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid.

Rodríguez Alcaide, J.J. (1975): “La planificación regional en Andalucía. Lo que es y lo que la región hubiera deseado”, *Información Comercial Española*, nº 503, pp. 50-53.

Rodríguez Alcaide, J.J. y Titos Moreno, A. (1977): “Andalucía en su proceso hacia la regionalización”, *Información Comercial Española*, nº 530, pp. 67-77.

Rodríguez López, J. (1984): “El Plan económico para Andalucía 1984-86. Un comentario”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. V Extraordinario, pp. 15-30.

Romans, J.T. (1965): *Capital Exports and Growth among US Regions*, Wesleyan University Press, Middletown.

Romer, P. M. (1986): "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, nº 5, pp. 1002-1037.

Romer, P. M. (1990): "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, vol. 98, nº 5, pp. 71-102.

Romer, P. M. (1994): "The origins of endogenous growth", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, pp. 3-22.

Romero J.J. y Rodero, A. (1993): *España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht*, Publicaciones ETEA, Córdoba.

Romero Rodríguez, J.J. (1987): "Nuevas tendencias en Política Regional: El desarrollo del potencial endógeno", *Revista de Estudios Regionales*, nº 18, pp. 175-183.

Ros Hombravella *et al.* (1978): *Capitalismo Español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Edicusa, Madrid.

Rosenberg, N (1982): *Inside the Black Box: Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rosenstein-Rodan, P. (1943): "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio, pp. 202-211.

Rosenstein-Rodan, P. (1960): "Notas sobre la teoría del gran impulso", en Ellis, H.S. (ed.), *El desarrollo económico y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Rostow, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, University Press, Cambridge.

Rotlant, E. y Soy, A. (1993): “El papel de las ciudades en el desarrollo regional. El caso español”, *Papeles de Economía Española*, nº 55, pp. 60-81.

Ruíz Navarro, J.L. (1993): *La Bahía de Cádiz. Un área metropolitana industrial en el contexto de Europa*, Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación, Cádiz.

Sáenz de Buruaga, G. (1972): “Polos y desarrollo regional ante el III Plan”, *Información Comercial Española*, mayo, pp. 55-75.

Sáenz de Buruaga, G. (1975): “Política Regional en España: Diagnóstico y Perspectivas”, en *Economía Regional en España. Ponencias y coloquios*, Servicio de Estudios del Banco de Urquijo, editorial Moneda y Crédito, Barcelona.

Sáenz de Buruaga, G. (1981): “Hacia una nueva política regional en España”, en *La España de las Autonomías, pasado, presente y futuro*, Espasa Calpe, Madrid.

Sáenz de Buruaga, G. (1985): “La política regional de la CEE”, *Papeles de Economía Española*, nº 25, pp. 249-272.

Sáenz de Buruaga, G. (1990): “Política regional”, en Gámir, L. (coord.), *Política económica de España*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

Sala-i-Martin, X. (1990): *On Growth and States*, tesis doctoral, Harvard University.

Sala-i-Martin, X. (1994): “La riqueza de las regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia”, *Moneda y Crédito*, nº 198, pp. 13-54.

Samuelson, P. A. (1948): “International Trade and the Equalisation of Factor Prices”, *The Economic Journal*, vol. 58, nº 230, junio, pp. 163-184.

Sánchez de la Morena, R. (1985): “Grazalema. Un caso de desarrollo local integrado”, *SIAR 85*, Santiago de Compostela, pp. 111-126.



- Sánchez Maldonado, J. y Ávila Cano, A. J. (1997) "Gasto público y crecimiento económico. Un resumen de la literatura", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 22, pp. 211-231.
- Santillana, I. (1984): "Las migraciones internas en España: necesidad de ordenación", *Información Comercial Española*, nº 609, pp. 23-35.
- Scitovsky, T. (1954): "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, vol. 62, nº 2, abril, pp. 143-151.
- Scitovsky, T. (1993): "Crecimiento equilibrado", en Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (comp.), *Desarrollo Económico*, ICARIA, Barcelona.
- Shaw, G. K. (1992): "Policy Implications of Endogenous Growth Theory", *The Economic Journal*, vol. 102, mayo, pp. 611-621.
- Sheshinski, E. (1967): "Optimal Accumulation with Learning by Doing", en *Essays on the Theory of Optimal Growth*, edita Karl Shell, Mass.: MIT Press, Cambridge.
- Schumpeter, J. (1934): *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Schwartz, P. y González, M.J. (1978): *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Tecnos, Madrid.
- Scott, M. FG. (1992): "Policy Implications of a New View of Economic Growth", *The Economic Journal*, vol. 102, mayo, pp. 622-632.
- Siebert, H. (1969): *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, International Texbook Company, Scranton.
- Sindicato Nacional del Olivo (1945): *Estudio sobre la Economía del Aceite*, Madrid.

Sindicato Nacional del Olivo (1946): *El paro estacional campesino*, Madrid.

Smith, A. y Venables, A. (1988): "Completing the internal market in the European Community", *European Economic Review*, vol. 32, pp. 1501-1525.

Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, pp. 65-94.

Solow, R. (1957): "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, pp. 312-320.

Solow, R.M. (1960): "Investment and Technical Progress", en Arrow, K.J., Karlin, S. y Suppes, P., *Mathematical Methods in the Social Sciences*, Stanford University Press, Stanford.

Solow, R.M. (1992): *La Teoría del Crecimiento. Una Exposición*, Fondo de Cultura Económica, México.

Solow, R.M. (1994): "Perspectives on Growth Theory", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 1, pp. 45-54.

Stöhr, W.B. (1981): "Development from below and bottom-up and Periphery inward development paradigm", en Stöhr y Taylor (eds.), *Development from above or below ?*, J. Wiley, Chichester.

Stöhr, W.B. (1988): "La dimensión espacial de la política tecnológica", *Papeles de Economía Española*, n° 35, pp. 132-141.

Summers, R. y Heston, A. (1988): "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Level Estimates for 130 Countries, 1950-1985", *Review of Income and Wealth*, vol. 34, n° 1, pp. 1-25.

- Summers, R. y Heston, A. (1991): "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 327-368.
- Sweeney, G.P. (1988): "Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 115-131.
- Torres Bernier, E. (1977): "La participación andaluza en los sectores punta de la economía española: perspectivas y problemas que plantea", *Información Comercial Española*, nº 530, pp. 78-86.
- Touriño Pérez, E. (1995): "Las infraestructuras productivas como factor básico de despegue económico", Conferencia pronunciada en la *XXI Reunión de Estudios Regionales*, Vigo.
- Trajtenbert, M. (1990): *Economic Analysis of Product Innovation*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ulecia García, M. (1996): *Impacto de las reformas de la Política Agraria Común sobre los Fondos Estructurales. Incidencia en el medio rural andaluz*, tesis doctoral, Universidad de Córdoba.
- Uzawa, H. (1965): "Optimum technical change in an aggregative model of economic growth", *International Economic Review*, nº 6, pp. 18-31.
- Valcárcel-Resalt, G. (1990): "El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas", *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 75-94.
- Valcárcel-Resalt, G. (1992): "Balance y perspectivas del desarrollo local en España", en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, *Desarrollo rural. Ejemplos Europeos*, editado por IRYDA, Madrid.

- Valdivieso Amate, A. (1987): “La estrategia de promoción empresarial del Instituto de Fomento de Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 9, pp. 29-36.
- Van Ginderachter, J. (1979): “La política regional de la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 4, pp. 161-187.
- Varela Parache, M. (1954): “La economía del bienestar”, *De Economía*, nº 31 y 32, pp. 762-775.
- Varela, M. (1990): “El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo”, *Información Comercial Española*, nº 676-677, pp. 41-55.
- Vázquez Barquero, A. (1986): “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España”, *Estudios Territoriales*, nº 20, pp. 87-110.
- Vázquez Barquero, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1993): *Política económica local*, Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1996): “Desarrollo local y disparidades regionales en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 81-95.
- Velarde Fuertes, J. (1968): *Política Económica de la Dictadura*, Guadiana, Madrid.
- Velasco Murviedro, C. (1984): “El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)”, *Información Comercial Española*, nº 606, pp. 97-106.
- Verdoon, P.J. (1956): “Complementary and Long-Range Projections”, *Econometrica*, vol. 24, pp. 429-450.

Vernon, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, nº 2, pp. 190-207.

Villanueva Rodríguez, F. (1985): "La experiencia de Ubrique en materia de comercialización de productos locales", *SIAR 85*, Santiago de Compostela, pp. 137-156.

Viner, J. (1937): *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, Nueva York.

Wadley, D. (1988): "Estrategias de desarrollo regional", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 96-114.

Weber, A. (1909): *Über den Standort der Industrien*, University of Chicago Press, Chicago.

Young, A.A. (1928): "Increasing returns and economic progress", *The Economic Journal*, vol. 38, pp. 527-542.

Zaragoza Rameau, J.A. (1990a): "El resurgimiento de la política regional: la nueva política comunitaria y la política regional española", *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 27-37.

Zaragoza Rameau, J.A. (1990b): "La aplicación del FEDER en España: evolución y perspectivas", *Economistas*, nº 45-46, pp. 57-63.

Zaragoza Rameau, J.A. (1991a): "Política regional en España: objetivos, orientaciones actuales e instrumentos", en Alcaide Inchausti, J. *et al.*, *Las economías regionales en la España de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.

Zaragoza Rameau, J.A. (1991b): "La política regional ante la integración europea: principales líneas de desarrollo en Andalucía", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 12, pp. 9-18.