

Las políticas de desarrollo regional

Del desarrollismo a la consolidación democrática



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los

derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

Las políticas de desarrollo regional

Del desarrollismo a la consolidación democrática

José Antonio Díaz Fernández
Julio Prada Rodríguez (eds.)



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Proyecto de Investigación: Élités, tecnocracia y cambio político en Galicia
y norte de Portugal (1967-1977), Ref. PID2021-127140NB-100
HC1-GPC-ED431B 2020/05 G003

Esta publicación disfrutó del apoyo institucional del ayuntamiento del Cerceda (A Coruña)
en su contribución a la I+D+i

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones
penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar
o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente,
por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio,
sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia
o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito
de Editorial Síntesis, SA.

© José Antonio Díaz Fernández
Julio Prada Rodríguez

© EDITORIAL SÍNTESIS, SA
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid
Teléfono: 91 593 20 98
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-1357-211-6
Depósito legal: M-81-2023

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

Las políticas de desarrollo regional	11
<i>José Antonio Díaz Fernández</i>	
<i>Julio Prada Rodríguez</i>	
1. Desarrollo regional, tecnocracia y regionalismo	23
<i>Julio Prada Rodríguez</i>	
1.1. Las fiestas de Interés Turístico Nacional y la exaltación de lo <i>local</i>	23
1.2. El regionalismo tecnocrático	25
1.3. El auge de los planteamientos descentralizadores	29
1.4. Conclusión: el desbordamiento de la opción tecnocrática	35
2. Desarrollo regional y crecimiento descentralizado	41
<i>José Antonio Díaz Fernández</i>	
2.1. Desarrollo regional en el marco de las políticas públicas	42
2.1.1. <i>La propuesta de un modelo de política de desarrollo regional</i>	43
2.2. Competitividad y políticas indicativas desde un prisma regional ..	46
2.2.1. <i>La propuesta de políticas indicativas en materia de desarrollo regional</i>	48
2.2.2. <i>La instrumentación de medidas de acción directas para el desarrollo regional</i>	50
2.2.3. <i>Los programas de la política social agraria y su contribución a la reforma del tejido productivo y la estructura</i>	52

2.2.4. <i>El programa inversor de ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria</i>	54
2.2.5. <i>Las acciones regionales impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo</i>	55
2.3. Las acciones inversoras programadas por las Grandes Áreas de Expansión Industrial	60
2.4. Las acciones inversoras implementadas por el Ministerio de Industria y Energía	62
2.5. Las acciones inversoras del INI: el papel de las sociedades de desarrollo industrial	64
2.6. Las acciones inversoras impulsadas por el Sistema de Planes Provinciales	66
2.6.1. <i>El papel de las acciones regionales</i>	68
2.7. La política inversora implementada por las cajas de ahorros para contribuir al desarrollo regional	71
2.8. Conclusiones	74
3. <i>Cambio social y cultural en Galicia (1960-1985)</i>	79
<i>José Romay Martínez</i>	
3.1. Introducción	79
3.2. Cambio social y valores	81
3.3. Cambios políticos	82
3.4. Cambios socioeconómicos	84
3.4.1. <i>Cambios en el mundo rural</i>	84
3.4.2. <i>Cambios en la pesca</i>	86
3.5. El papel de la emigración	87
3.5.1. <i>Emigración y cambio</i>	89
3.6. Cambio cultural y educativo	92
3.6.1. <i>Cambio educativo</i>	92
3.6.2. <i>Cambio cultural</i>	94
3.7. Conclusiones	96
4. <i>Industrialización y terciarización de la economía gallega</i>	99
<i>Alejandro López González</i>	
4.1. La <i>modernización</i> de la economía gallega: de la autarquía franquista a la Unión Europea	99
4.1.1. <i>El Plan de Estabilización y el desarrollismo</i>	100
4.1.2. <i>La corrección de los años 1970 y 1980: la confluencia de las crisis económica, política y social</i>	102
4.1.3. <i>La entrada en la Unión Europea y la creación de la Unión Europea y Monetaria</i>	103

4.2. La economía gallega durante las primeras décadas de siglo	105
4.3. Análisis empírico: un clúster de municipios gallegos basado en su tejido empresarial	111
4.4. Los retos de la economía gallega en una economía global	120
5. La ganadería gallega, del desarrollismo a la entrada en Europa, 1960-1985	123
<i>Alberte Martínez-López</i>	
5.1. Expansión y modernización, 1960-1973	123
5.2. La crisis del modelo desarrollista, 1973-1985	144
5.3. Conclusiones	149
6. La producción de espacio turístico en España (1960-1985)	151
<i>Carlos Alberto Patiño Romarís</i>	
6.1. Introducción	151
6.2. La funcionalización del espacio turístico litoral: análisis del ordenamiento jurídico del litoral	153
6.3. Estudio de caso: el producto turístico litoral de la Illa de A Toxa dentro del contexto español y regional	171
6.4. Conclusiones	178
7. Políticas de desarrollo del turismo en España (1960-1985)	181
<i>José Ángel Hernández Luis</i>	
7.1. El contexto de partida del turismo industrializado	181
7.2. El entramado político-económico para el fomento del turismo en su etapa inicial	185
7.3. La eclosión del turismo: la concreción de las medidas	187
7.3.1. <i>Las medidas organizativas de la Administración</i>	187
7.3.2. <i>La ordenación del territorio al servicio del turismo</i>	197
7.3.3. <i>El mecanismo del crédito como herramienta de desarrollo turístico</i>	203
7.3.4. <i>La concesión de distinciones para el fomento turístico</i>	207
7.4. Conclusiones	210
8. Cambios de la economía gallega en ocho transiciones	213
<i>Fernando González Laxe</i>	
8.1. Pérdida de dinamismo poblacional e intenso proceso de envejecimiento	214
8.2. Una economía desarticulada y poco integrada	217

8.3. Una economía abierta y un patrón de especialización singular	221
8.4. Débil productividad	224
8.5. Divorcio y desacoplamiento entre banca e industria	226
8.6. Una economía poco generadora de empleo y con baja tasa de actividad	228
8.7. Una sociedad con tendencia a la desigualdad	230
8.8. Débil contenido tecnológico y fuerte irrupción de la digitalización	232
8.9. Conclusiones	238
9. Planificación para el desarrollo, organización territorial y sector público	239
<i>Bernardo Sánchez Pavón</i>	
9.1. La política económica del franquismo en su giro copernicano: de la autarquía al Plan de Estabilización	239
9.1.1. <i>Aislamiento internacional y autarquía</i>	239
9.1.2. <i>El Plan de Estabilización y la apertura de la economía</i>	241
9.2. Los planes de desarrollo	243
9.2.1. <i>La aprobación de los planes de desarrollo</i>	243
9.2.2. <i>El Tercer Plan de Desarrollo: organización territorial del Estado y empresa pública</i>	244
9.3. Recapitulación sobre el papel de la organización territorial y el sector público en los planes de desarrollo	246
9.3.1. <i>La organización territorial del Estado y los planes de desarrollo</i>	246
9.3.2. <i>El papel otorgado a la empresa pública por los planes de desarrollo</i>	248
9.4. A modo de conclusión y acerca de la ultraactividad de ciertos elementos del paradigma desarrollista	249
9.4.1. <i>Importancia de las reformas operadas y eventual ultraactividad de ciertos posicionamientos</i>	249
9.4.2. <i>Acerca de la pervivencia del principio de subsidiariedad</i>	250
9.4.3. <i>Sobre la extensión al periodo constituyente de la problemática regional planteada durante el desarrollismo</i>	253
10. Políticas públicas y protección ambiental en España, 1964-1985	257
<i>María Xosé Vázquez Rodríguez</i>	
10.1. Introducción	257
10.2. Recursos naturales, recursos ambientales, bienes públicos y externalidades	258
10.3. El contexto exterior	260

Índice

10.3.1. <i>El contexto internacional</i>	260
10.3.2. <i>El contexto europeo</i>	264
10.3.3. <i>La evaluación de impacto ambiental a nivel internacional y europeo</i>	266
10.4. <i>La situación interna</i>	268
10.4.1. <i>Los antecedentes</i>	268
10.4.2. <i>El tardofranquismo (1965-1975)</i>	271
10.4.3. <i>La transición y la entrada en la CEE (1976-1986)</i>	272
10.5. <i>Conclusiones</i>	275
Bibliografía	277

2

Desarrollo regional y crecimiento descentralizado

José Antonio Díaz Fernández

En el marco de la aprobación del Plan de Estabilización Económica de 1959¹, el franquismo había llegado a la conclusión de que la economía española debía orientarse por una senda de apertura hacia las economías internacionales. El Plan de Estabilización se aprueba con base en la promulgación del Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio de Ordenación Económica. Esta medida de actuación económica suponía que el modelo de las políticas indicativas que se debían implementar en esta nueva andadura debían dejar atrás la etapa de la autarquía económica. La consecución de un modelo de crecimiento económico descentralizado era uno de los objetivos prioritarios en los que se había centrado el staff económico del régimen. Con este tipo de políticas se pretendía que las regiones españolas se especializaran progresivamente hacia una economía de mercado. En paralelo, el régimen de Franco había caído en la cuenta de que el mercado interior español debía estar bien articulado. Para ello, resultaba básico que se lograra una eficiente articulación territorial de los territorios regionales respecto de la capital administrativa española. La oferta de infraestructuras del transporte y las comunicaciones era uno de los pilares clave para vertebrar el mercado interior español. La propuesta de la articulación regional contribuiría a que las regiones pudiesen canalizar sus producciones hacia el mercado interior español. De este modo, se incidía de manera clara en la especialización productiva de las economías regionales. En paralelo, se apostaba en firme por la procura de la modernización del sistema productivo de las economías regionales. En este contexto, en esta etapa se asistiría a la propuesta de políticas indicativas destinadas a lograr la modernización industrial de las regiones españolas.

¹ BOE núm. 174 de 22 julio de 1959.

2.1. Desarrollo regional en el marco de las políticas públicas

La política de desarrollo regional definida por el sector público se ha sustentado en la intencionalidad de lograr un conjunto de objetivos estratégicos de desarrollo (Isard, W. 1956). Estos han sido diseñados para cada uno de los diferentes territorios regionales para los que se perseguía el desarrollo económico y social. Los objetivos e instrumentos que se implementarían han experimentado a lo largo del tiempo cambios sustanciales. Por una parte, la consecución del objetivo de equidad, así como el enfoque redistributivo que caracterizaban a la política de desarrollo regional más clásica han dejado progresivamente su paso a la concreción de los objetivos de desarrollo sustentados en la capacidad innovadora y en la creciente adaptación a la sociedad de la información. Además, también se había procurado alcanzar el desarrollo de las ventajas competitivas para dinamizar los territorios regionales (Richardson, 1973). Así pues, el objeto de las políticas públicas en materia de desarrollo regional había conocido un progresivo cambio de orientación. Se había pasado de perseguir un compendio de variables cuantitativas (Alonso, 1964 y 1967) relacionadas con el precio de los factores capital, materias primas, valor del suelo, mano de obra, etc. (Smith, 1971), hacia la consecución de aquellas otras variables de signo más bien cualitativo. Eran estas últimas unas variables que presentan mucha relación con la capacidad y el “saber hacer” de la mano de obra y su cualificación; la propia organización del sistema empresarial resultante; el ordenamiento jurídico que regula el sistema; las competencias empresariales; el propio acceso a la información, y la capacidad de adquisición y difusión de medios tecnológicos. Por otra parte, debemos tener bien presente que el cuadro instrumental ha ido evolucionando progresivamente. Efectivamente, se ha pasado de una marcada potenciación de los incentivos a la inversión (Perroux, 1950), hacia un estatus en el que se promueve de manera clara la promoción de las capacidades empresariales de adaptación y desarrollo. En paralelo, se ha incentivado de manera significativa la ganancia de ventajas competitivas en las áreas territoriales, objetivo preferencial de dinamización: diseño de un marco institucional capaz de impulsar la innovación; el sistema educativo adaptado a las necesidades de la realidad territorial en lo concerniente a su sistema productivo. En esta misma línea, se ha fortalecido, en gran medida, el esfuerzo inversor en materia de infraestructuras de comunicación para lograr articular el sistema productivo de las economías regionales en el marco del mercado interior del país (Marco Bordetas, L., 1977).

En síntesis, podemos sostener que los espacios regionales más atrasados habían sido las principales áreas territoriales llamadas a recibir las inversiones a cargo de las políticas indicativas regionales. En esta situación concreta se encontraban regiones como Galicia, Extremadura, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Canarias, Cantabria, etc. Por tal causa, la política de desarrollo regional constituía una pieza clave del desarrollo de las ventajas competitivas del tejido empresarial y los territorios en los que se asientan. Por ello, las implicaciones

habidas entre el territorio y la política de desarrollo regional, por una parte, y la consecución de crecientes niveles de competitividad económica, por otra, habían sido muy destacadas (Weber, 1909; Christaller, 1933; Lösch, 1940). La vertebración de las economías regionales en el escenario de un mercado interior nacional e internacional posibilitaba que no se produjesen flujos migratorios de salida, sino que la población se fijase en el propio territorio, en virtud de las potencialidades endógenas de desarrollo económico regional (García Barbancho, A., 1974). En segundo lugar, si se lograba incrementar de manera decidida sus niveles de competitividad se lograría aumentar progresivamente la renta de la población de las regiones (Fujita, 1994). En este caso concreto también es destacable el papel que aquí jugaban los propios actores públicos y privados, toda vez que las acciones conjuntas de estos dos colectivos incidían abiertamente en la génesis y mantenimiento de las actividades competitivas (Aydalot, 1976). Así, los diferentes espacios regionales que lograsen impulsar el desarrollo de los factores y actividades capaces de originar ventajas competitivas se erigirían en claros destinos territoriales para recibir inversiones públicas y privadas tendentes a dinamizar las economías regionales (Golledge y Stimson, 1987). Las interacciones deducidas de las ventajas competitivas de los territorios y la dinamización del tejido productivo regional tenderían a dar como resultado el fortalecimiento continuado de la competitividad regional. En esta dirección, el marco institucional contribuía de manera clara a regular las relaciones de las economías nacionales.

2.1.1. La propuesta de un modelo de política de desarrollo regional

La consecución de unos óptimos niveles de competitividad regional se sustenta en que las empresas adquieran progresivamente unos estándares de competitividad adecuados (Krugman, 1991 y 1993). En paralelo, estas también deberían lograr desarrollar las capacidades productivas y empresariales (Richardson, 1975). Para este propósito, resulta básico conseguir la afluencia de iniciativas empresariales capaces de lograr dinamizar las potencialidades endógenas regionales (Cuadrado Roura, J. R. 1994). Por tanto, para lograr esta finalidad, la formulación de políticas indicativas puede efectuarse por dos vías:

1. Las políticas inversoras de desarrollo. Este tipo de actuaciones indicativas se sustentan en el fortalecimiento y en la innovación del sistema productivo que está operativo en las economías regionales.
2. Las políticas de promoción de la producción regional. Este tipo de actuaciones indicativas se encuentran destinadas a potenciar la creación y la llegada de aquellas nuevas actividades productivas y agentes económicos hacia el territorio regional que se está tratando de dinamizar. El éxito de esta medida de actuación dependerá de las políticas de incentivos que el sector

público trate de implementar para generar un territorio regional mucho más atractivo que el de sus competidores en la llegada de tejido productivo y en la aparición de cultura emprendedora.

Estas líneas de actuación pocas veces se implementan por separado. Lo más habitual es que se fomente un modelo de políticas indicativas en las que se combinen ambas líneas de actuación (Friedman, 1981). En todos los territorios regionales hay un constatado interés por tratar de consolidar el sustrato productivo, lograr la atracción de inversiones foráneas y promocionar su sistema productivo hacia una especialización competitiva (Ohlin, 1933). Así pues, las políticas indicativas que se implementan para tratar de fomentar la competitividad van acompañadas de aquellas otras actuaciones indicativas que centran sus objetivos sobre la generación de empleo, la defensa de la bolsa de empleo existente, la procura de actuaciones de respuesta ante actividades productivas que entran en crisis, las inversiones en materia de infraestructuras, etc.

En resumidas cuentas, las políticas públicas que se diseñan e implementan para lograr potenciar la competitividad de las economías regionales (Alonso, J. A., 1992) se erigen en unos adecuados instrumentos (Mansfield, 1968) para fortalecer y potenciar la ganancia de ventajas competitivas para el tejido empresarial y para la dinamización económica y territorial de los territorios regionales (Barker, 1977). Por tanto, desde la óptica de la competitividad regional no importa únicamente qué tipo de actuaciones se van a implementar. Es necesario que cada territorio regional tenga bien presente el tipo de tejido productivo, la especialización de las empresas, el nivel de ganancia de competitividad en el acceso a los mercados, etc. Así, entendemos que es un pilar clave que en el modelo de política indicativa se repare con detenimiento en quiénes son los propios destinatarios para los cuales se tiende a diseñar las políticas indicativas regionales (Romer, 1986 y 1990). Una adecuada propuesta de actuación podría dar origen a que el sustrato empresarial que está operativo en los territorios regionales se desarrolle de manera satisfactoria (Williamson, 1965). En razón a lo que se sostiene, se lograría el crecimiento en tamaño, difusión de la empresa hacia otras áreas dotadas de ventajas competitivas, especialización productiva, incorporación de demanda de empleo muy especializado y cualitativo (Mella Márquez y Solé i Parellada, 1998).

Contemplado bajo estos presupuestos, podemos formularnos aquí el interrogante abierto a propósito de conocer con detalle cuáles son las políticas públicas de desarrollo regional que se centran en el fomento de la competitividad regional (Aydalot, 1976; Massey, 1984). Así, al partir de las dos vías expuestas más arriba podemos ahora concluir que la matriz de los sistemas de política de fomento de la competitividad respondía a un doble eje de actuaciones:

1. El diseño e implementación de aquellas políticas que se sustentaban en la consecución de ventajas competitivas destinadas a lograr incrementar la

competitividad de las empresas y sectores productivos que efectuaban sus actividades económicas en un territorio regional.

2. Instrumentación de aquellas políticas públicas de desarrollo regional que tenían por objetivo que la inversión externa al mismo encontrase al territorio regional como atractivo para invertir. Asimismo, estas propuestas de actuación podían dar lugar a que se constituyesen nuevas actividades productivas. En paralelo, la definición de este tipo de políticas también se encaminaba de manera clara hacia la génesis de actividades empresariales nuevas, o bien hacia sectores de actividad que no había en la propia región.

La aparición de nuevas empresas y actividades productivas, generadas por causa de la implementación de políticas públicas destinadas a conferir el desarrollo regional en un territorio dado, incidían de manera decisiva en la dirección de incrementar y fortalecer las competitividades (Kaldor, 1970). En paralelo, estas actuaciones redundaban también en la difusión empresarial del “saber hacer” (*know-how*), así como también en la adquisición de ventajas competitivas sectoriales en un territorio regional concreto (Schumpeter, 1971). Por último, estas sinergias deducidas de las políticas públicas iban a contribuir a atraer e impulsar nuevas actividades productivas (*crowding-in*) e iniciativas empresariales, que estaban llamadas a buscar oportunidades económicas de desarrollo en los territorios regionales para tratar de radicarse en los mismos (Richardson, 1978). Las regiones que podrían contar con una estructura industrial relativamente desarrollada y con unas ventajas competitivas atractivas para garantizar la continuidad de ese tejido productivo tendían a decantarse electivamente por el primero de los dos ejes de actuación: lograr incrementar la competitividad de las empresas (Boudeville, 1968) y actividades productivas del territorio regional con base en la ganancia de ventajas competitivas. Por su parte, los territorios regionales más atrasados económicamente o bien que se encontraban en una situación de depresión económica, tienden a posicionarse en el segundo de los ejes de actuación: dotación de políticas públicas para dotar de atractividad a un territorio regional y así captar inversiones externas capaces de generar nuevas actividades productivas (Maillat y Perrin, 1992).

Las políticas indicativas destinadas a promover el desarrollo económico y social en un territorio regional se pueden lograr progresivamente a partir de dos vías de acción:

1. Un tipo de actuaciones se centra en la consecución de nuevos recursos. Estos recursos son básicos para el desarrollo y fortalecimiento de las empresas en sus mercados, así como también para la aparición de infraestructuras, servicios, sociedades de capital, infraestructuras sociales (educativas, sanitarias), centros de I+D+i, etc.
2. Otro tipo de actuaciones se decantaban por impulsar la utilización y el desarrollo de las competencias empresariales y ambientales: incentivos a la innovación, a la formación y a la integración de personal laboral muy cualificado. En esta línea, también es de interés la incorporación de programas de

apoyo para lograr niveles de calidad satisfactorios, impulsar la internacionalización del tejido productivo, etc.

Estas dos vías de las políticas públicas son complementarias. En la primera de las indicadas el objetivo marcado es la creación de oportunidades (Quevit, 1991). Estas oportunidades tratan de crear competencias tecnológicas y de asignación. En la segunda de las vías el objetivo consiste en estimular las necesidades y el desarrollo de la economía del conocimiento. En paralelo, se pretende potenciar la demanda de competencias para que el tejido productivo resultase más especializado y productivo, así como también que fuese capaz de disfrutar de unas ventajas competitivas más relevantes (Porter, 1991) que las habidas en otros territorios regionales (Maillat, Quevit y Senn, 1993). Por esta causa, las políticas de internacionalización del sistema productivo regional se sustentan en la competitividad del tejido empresarial y sus actividades productivas a la hora de canalizar su producción final hacia los mercados exteriores (Méndez-Gutiérrez del Valle, 1997). Para garantizar la óptima ganancia de competitividad de las economías regionales hacía falta una adecuada política de comunicación (difusión informativa en los mercados). Este tipo de actuaciones facilita las interacciones entre los diferentes actores que participan en el desarrollo económico regional (Begg, 1998). Cuanto mejor sea el acceso a la información de que dispongan las actuaciones del sector público, actuaciones empresariales, centros de investigación, el empleo, las empresas de servicios empresariales, etc., más eficaces y eficientes serán en la dinamización de la economía regional (Maillat, 1994).

Las competitividades de un territorio regional y el sustrato productivo en él radicado (empresas) son relativos. Por regla general, se encuentran estrechamente relacionados con la dotación de recursos naturales, localización geográfica, grado de conocimiento acumulado, y este conectado a la especialización productiva. Por tanto, la competitividad regional es limitada y muy dependiente de su propia historia. Esto nos concreta que el espacio geográfico sobre el que se asienta el tejido productivo disfruta de algún tipo de ventaja competitiva.

2.2. Competitividad y políticas indicativas desde un prisma regional

La concreción de las políticas indicativas (horizontales o verticales) se erigen en unos importantes agentes estimuladores de apoyo al fomento de la competitividad de las empresas y los territorios regionales. En este sentido, en toda política de desarrollo regional es necesario potenciar el tejido productivo que ha de contribuir a impulsar el crecimiento económico y social en el territorio de referencia (Richardson, 1986). Dentro del sustrato productivo regional, las pymes ocupan un lugar de destacado protagonismo para la dinamización del crecimiento económico. Ahora bien, las pymes suelen acusar claros problemas financieros que tienden a ser visibles desde el lado de la innovación tecnológica (la innovación técnica incorporada a su cadena productiva).

Por tal razón, la política fiscal y financiera adquiere un singular protagonismo para contribuir a que este tipo de tejido productivo pueda fijarse geográficamente en un territorio y generar oportunidades solventes de desarrollo económico y social: crecimiento en su producción final; generación de una bolsa de empleo directo e indirecto; difusión territorial del crecimiento empresarial; incorporación de la innovación tecnológica para incrementar su competitividad y su productividad (Heiner, 1983), etc.

Expuesto bajo este argumentario, cabe apuntar aquí que la instrumentación de políticas financieras centradas en dotar al tejido productivo de unas ayudas a fondo perdido o, en su caso, una bonificación a un tipo de interés bajo para lograr incorporar medios para la modernización tecnológica de la empresa, servicios de asesoramiento, la contratación de personal altamente cualificado, la incorporación de I+D, etc., constituyeron líneas de actuación de política de desarrollo regional de gran importancia. En este sentido, la ayuda a la inversión fomentada por parte de las políticas públicas supuso un destacado instrumento para provocar la progresiva y creciente modernización del tejido productivo de las pymes (Pelikan, 1988). Este tipo de políticas indicativas fueron las que lograron que las empresas incorporasen progresivamente la modernización tecnológica a las fases intermedias de su sistema productivo interno para poder competir en calidad, eficiencia y precio (Del Río, 1990). En esta línea, el proceso de adaptación progresiva del marco financiero a la exigencia de incorporar de manera continuada la innovación tecnológica en las fases internas de la cadena productiva de las empresas de este tipo constituyó otro de los requisitos estratégicos para la dinamización del desarrollo regional (Mella Márquez, 1998). La implementación de este tipo de políticas redundaba en que el tejido productivo regional se encaminase hacia una economía abierta y de mercado, donde su concurrencia iba a beneficiarse de las líneas de actuación inversoras experimentadas en su sistema de producción. Por ello, este tipo de empresas, progresivamente, podían especializarse en el mercado (Mas, Maudos, Pérez y Uriel, 1994). Asimismo, gracias a la innovación podrían competir en condiciones favorables. Así pues, la implementación de ayudas económicas destinadas a procurar la innovación en las pymes encuentra en las políticas indicativas financieras una de sus principales fuentes de financiación: los mecanismos de intermediación constituyen líneas de actuación de marcada relevancia (Gil, Pascual y Rapún, 1998). La intermediación aquí afectaría a la dotación de información, el asesoramiento y la gestión entre este tipo de empresas.

Entre el conjunto de políticas públicas que contribuyen también a potenciar y fortalecer la competitividad de las pymes es la política de cooperación interempresarial, entendida esta en su doble acepción: interespacial e intraespacial. Una incide directamente en los territorios regionales y en el propio territorio nacional (mercado interior), y la otra se orienta más hacia la internacionalización de la concurrencia de las pymes en los mercados exteriores (Krugman, 1996). En este sentido, este tipo de políticas públicas contribuye a originar flujos e intercambios continuos de información, generación de economías de escala, en razón a los territorios donde este tipo de economías resultan importantes para la competitividad empresarial.

2.2.1. La propuesta de políticas indicativas en materia de desarrollo regional

Al estudiar las políticas públicas dirigidas a lograr el desarrollo regional, podemos encontrarnos con tres tipos de acciones. En primer lugar, las acciones conocidas como directas. La naturaleza de estas actuaciones ha aparecido con el interés de tratar de potenciar el desarrollo de determinadas áreas regionales. Así, cabe tener presente que el Decreto-Ley 10/1959, por el que se aprobaba el Plan de Estabilización Económica, apostaba por la apertura de la economía española hacia los mercados, con el fin de tratar de contrarrestar o minimizar el intervencionismo del Estado. En el ordenamiento económico apreciamos como el legislador sostenía que (*sic*) “la mayor flexibilidad económica que se establecerá gradualmente no supone en ningún caso que el estado abdique del derecho y de la obligación de vigilar y fomentar el desarrollo económico del país”.

Entre las acciones directas podemos aquí citar los polos de desarrollo (Biescas Ferrer, 1989). En esta dirección destacaba el autor los componentes ideológicos del modelo autárquico. Subrayaba Biescas Ferrer que el modelo de desarrollo económico propuesto por el régimen de Franco había tratado de llevar hasta sus últimas consecuencias las tendencias proteccionistas del aparato productivo español. Por esta causa, el sistema económico que se trataba de consolidar tras la Guerra Civil suponía un destacado cambio cualitativo, toda vez que no solo se trataba de proteger la producción nacional de la competencia exterior, sino que se pretendía poner en marcha una política económica global a través de la cual se pretendía lograr la autosuficiencia económica sin tener que depender de los mercados exteriores.

En el cuadro 2.1 hemos reflejado cómo se encontraba la planta de la división regional española en su evolución hacia los entes preautonómicos, primero, así como la distribución territorial de las entonces denominadas áreas indecisas. En segundo lugar, señalaremos que este ordenamiento experimentaría aún cambios para llegar a conformar, finalmente, los territorios autonómicos una vez que se aprueba la Constitución Española y los estatutos de autonomía de cada territorio autonómico².

² El modelo de organización territorial en España ha estado sometido a numerosos cambios a lo largo de su historia hasta que se aprueba la Constitución Española de 1978. El debate de la planta territorial regional se había retomado nuevamente en el año 1975, período que coincide con el restablecimiento de la Monarquía en España. Así, a partir de esta etapa comienza a reflexionarse sobre la definición de un nuevo modelo de división regional en España, como paso previo hacia la ordenación territorial autonómica actualmente conocida. Por ello, será en razón a la promulgación de la *Ley para la Reforma Política* de fecha de 4 de enero de 1977, así como también de la celebración de las primeras elecciones para el Congreso y el Senado de 15 de junio de 1977, como se comenzarían a constituir, por aprobación de los decreto-leyes correspondientes, los diferentes entes preautonómicos entre 1977 y 1978.

CUADRO 2.1. *Distribución territorial de las regiones españolas en la etapa preautonómica (agosto de 1979)*³.

<i>Situación de las divisiones regionales hacia entidades preautonómicas (EP)</i>	<i>Provincias incluidas en el periodo</i>
Andalucía: 27 agosto de 1978	Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla, Ceuta y Melilla
Aragón: 17 de marzo de 1978	Huesca, Zaragoza, Teruel
Asturias: 27 de septiembre de 1978	Oviedo
Baleares: 13 de junio de 1978	Baleares
Canarias: 17 de marzo de 1978	Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife
Castilla y León: 13 de julio de 1978	Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora
Castilla-La Mancha: 31 de octubre de 1978	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo
Cataluña: 29 de septiembre de 1977	Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona
Extremadura: 13 de junio de 1978	Cáceres y Badajoz
Galicia: 16 de marzo de 1978	A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra
Murcia: 27 de septiembre de 1978	Murcia
País Valenciano: 17 de marzo de 1978	Castellón, Valencia y Alicante
País Vasco: 4 de enero de 1978	Álava, Guipúzcoa y Vizcaya
<i>Áreas Indecisas (AI)</i>	<i>Provincias</i>
Cantabria	Santander
León	León
Madrid	Madrid
Navarra	Navarra
La Rioja	Logroño

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones administrativas que experimentaron las divisiones regionales precedentes y que fueron posteriormente sometidas al ordenamiento territorial.

¹ Se indica la fecha de la declaración de cada Entidad Preautonómica (EP) con referencia a agosto de 1979.

² Nótese que la evolución territorial posteriormente dio origen a que se constituyeran en territorios autónomos algunas de las Áreas Indecisas como así sucedió en el caso de Cantabria, La Rioja, Navarra y Madrid.

³ El caso de León dejó de quedar como Área Indecisa y finalmente se integró en Castilla y León, no pasando a formar este territorio un ente preautonómico propio.

⁴ El ente preautonómico de Castilla-La Mancha había incorporado a Albacete.

³ Para el estudio de este interesante periodo y sus cambios se aconseja consultar GOBIERNO DE ESPAÑA (1978). *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias*. Prólogo de Manuel Clavero Arévalo. Presidencia del Gobierno. 1978. 93 pp., 2ª ed. diciembre de 1978. Madrid.

En segundo lugar, tendríamos la implementación de las acciones regionales indirectas. Estas actuaciones no han formulado la concreción de objetivos regionales. No obstante, la instrumentación de las mismas ha redundado en la consecución de notorios beneficios para el desarrollo regional de los territorios donde estas se hubiesen instrumentado (Glaeser *et al.*, 1992). En esta dirección podemos aquí citar las inversiones públicas en materia de infraestructuras del transporte y las comunicaciones, así como también en las infraestructuras hidráulicas, etc. Este capital invertido incide abiertamente en el desarrollo económico y regional de los territorios que hayan conocido este esfuerzo inversor. Por último, aún restarían por enunciar las acciones difusas. Son estas unas acciones públicas o también privadas (flujos de capitales) que inciden en aras del desarrollo económico regional de los territorios dados.

2.2.2. La instrumentación de medidas de acción directas para el desarrollo regional

Este modelo de actuaciones de dinamización del desarrollo regional es el que disfruta de una mayor pervivencia en el tiempo. Entre estas actuaciones, debemos destacar las acciones directas destinadas a la incentivación económica regional del sector agrario. En materia de desarrollo agrario son destacables las acciones directas propuestas por el Ministerio de Agricultura. Ahora bien, la implementación de este tipo de medidas de actuación a cargo del Ministerio de Agricultura ha sido poco sistematizada regionalmente. A modo de ejemplo, en materia de dinamización de la agricultura por parte del Ministerio podemos aquí destacar tres tipos de programas:

1. Programas de transformación en regadío.
2. Programas de política social agraria, reforma de las estructuras y de la empresa agraria. Asimismo, la ordenación del espacio rural, recreación y defensa pública de la naturaleza.
3. Programas de ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria.

A) Las aportaciones de los programas de transformación en regadío

Este tipo de acciones directas implementadas por parte del Ministerio de Agricultura dieron lugar a inversiones que en su fecha fueron promovidas por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). La intención no era otra que la de crear nuevos regadíos para incrementar la productividad de la tierra. En paralelo, la puesta en funcionamiento de este tipo de líneas de acción inversoras también se decantaba por tratar de mejorar la operatividad de aquellas

otras que se encontraban en funcionamiento, así como modernizar en lo posible las infraestructuras hidráulicas. Por otro lado, las acciones también eran favorables a que determinadas instalaciones se transformasen en régimen privado. Si se examinan las inversiones propuestas por la Administración del Estado en esta materia para el lapso 1976-1977 (cuadro 2.2) advertimos cómo el gasto público había ascendido hasta los 2 600 millones de pesetas en 1976, y a 5 290 millones en 1977. Al tratar de valorar el esfuerzo inversor territorializado por regiones podemos indicar que Andalucía había recibido más de la cuarta parte del total para cada uno de los dos años: 659,6 millones de ptas. (26,4 % del total) en 1976, y 1 282,6 (27,4 %) en 1977. La inversión efectuada en los siguientes territorios regionales se encontraba bastante distante de Andalucía. La inversión alcanzada por el País Valenciano supuso 419,4 millones de pesetas (el 16,8 %) en 1976 y 720,1 (15,4 % del total) en 1977, Aragón (395,5 millones, el 15,8 %, en 1976 y 440, 6, el 9,4 %, millones en 1977), Murcia, ya mucho más distanciada, había recibido 230,7 millones (9,2 % del total) en 1976 y 479, 9 (10,2 %) en 1977, Extremadura, con una afluencia inversora de 219,5 millones de pesetas (el 8,8 %) en 1976 y 524,1 millones (11,2 %) en 1977, Castilla-La Mancha había recibido 215,7 millones (el 8,6 %) en 1976 y 492,8 (10,5 %) en 1977. Para concluir, la inversión conocida en Castilla-León había sido de 145,1 millones de pesetas (5,8 %) y para 1977 la afluencia inversora fue de 339,1 millones, el 7,2 % del total. Si nos ocupamos ahora de conocer cuál había sido el esfuerzo inversor recibido por Galicia, advertimos que las partidas asignadas habían sido muy modestas: 16,0 millones (tan solo el 0,6 % del total) en 1976 y 18,1 millones en 1977, lo que representaba el 0,3 % de la inversión total.

CUADRO 2.2. *Inversión regional en transformación en regadío con cargo a la inversión del Ministerio de Agricultura.*
Valores en millones de pesetas

<i>Territorio¹</i>	<i>1976</i>	<i>% s/T</i>	<i>1977</i>	<i>% s/T</i>
Andalucía	659,6	26,4	1282,6	27,4
Aragón	395,5	15,8	440,6	9,4
Asturias	—	—	—	—
Baleares	8,8	0,3	13,3	0,3
Canarias	11,3	0,4	32,8	0,7
Castilla y León	145,1	5,8	339,1	7,2
Castilla-La Mancha	215,7	8,6	492,8	10,5
Cataluña	87,4	3,5	176,0	3,8
Extremadura	219,5	8,8	524,1	11,2
Galicia	16,0	0,6	18,1	0,3

[.../...]

CUADRO 2.2. (continuación)

Murcia	230,7	9,2	479,9	10,2
País Valenciano	419,4	16,8	720,1	15,4
País Vasco	0,9	–	1,6	–
Cantabria	–	–	–	–
León	49,3	1,9	40,8	0,9
Madrid	3,1	0,1	1,4	–
Navarra	18,3	0,7	46,9	1,0
La Rioja	18,1	0,7	65,5	1,4
Total	2498,7	100	4676,3	100
Inversión no provinciable	101,1	4,0	614,9	13,1

Fuente: Ministerio de Agricultura. Elaboración propia.

¹ Territorios regionales preautonómicos y áreas indecisas. *Vid* cuadro 2.1

2.2.3. *Los programas de la política social agraria y su contribución a la reforma del tejido productivo y la estructura*

La instrumentación de este tipo de acciones inversoras tenía como objetivo la promoción de la población rural. En paralelo, este modelo programático se había preocupado por tratar de fomentar el equipamiento rural, la mejora de la infraestructura agraria, acceso a la propiedad de la tierra y, por último, la producción forestal y el medioambiente. La participación del Icona había sido muy relevante en lo concerniente a la producción forestal y a la protección del medioambiente. El Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) fue creado como organismo administrativo español destinado al estudio y actuación en aras de la conservación de la naturaleza. Este organismo se creó por medio del Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre. Por ello, este órgano pasaba a reemplazar a la entonces Dirección General de Montes. El Icona estuvo adscrito al Ministerio de Agricultura y se orientó a la conservación de los espacios naturales. En el año 1991 pasó a ser sustituido por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

Para estas dos acciones, la asignación de fondos venía a totalizar casi la mitad de la inversión. El esfuerzo inversor contemplado en esta acción (cuadro 2.3) alcanzaba los 9124 millones de pesetas en 1976, y este registro se incrementó hasta los 16810 millones en 1977. Si nos atenemos a los territorios regionales que van a obtener los mayores niveles de las partidas públicas programadas, advertimos cómo en las primeras posiciones del *ranking* figuraban Andalucía (38,6 % del total), Castilla-León (10,5 % del total), Castilla-La Mancha (7,7 %), Galicia y Aragón. El montante inversor ascendía, para el caso de Andalucía, hasta los 3526,3 millones en 1976 (38,6 %) y hasta los 6235,2 millones (37,1 %) en 1977. La

inversión llegada a Castilla-León fue del orden de 961,6 millones en 1976 (10,5 %) y de 1 680,5 (10 %) en 1977. Castilla-La Mancha llegó a recibir del Estado 700,9 millones de pesetas (7,7 %), y pasaría a recibir 1715,9 millones (10,2 %) en 1977. Si nos atenemos a la inversión que se le asignó a Galicia con cargo a este programa, apreciamos cómo la afluencia de capitales en 1976 rondó los 789,3 millones de pesetas (el 8,6 % del total) y en 1977 totalizó 1 260,8, lo que suponía el 7,5 % del total.

CUADRO 2.3. *Esfuerzo inversor del Ministerio de Agricultura destinado a la estructura¹ agraria regional. Valores en millones de pesetas*

<i>Territorio²</i>	<i>1976</i>	<i>% s/T</i>	<i>1977</i>	<i>% s/T</i>
Andalucía	3 526,3	38,6	6 235,2	37,1
Aragón	562,2	6,2	761,1	4,5
Asturias	139,5	1,5	197,2	1,2
Baleares	25,3	0,2	51,8	0,3
Canarias	262,7	2,8	507,2	3,0
Castilla y León	964,6	10,5	1 680,5	10,0
Castilla-La Mancha	700,9	7,7	1 715,9	10,2
Cataluña	349,6	3,8	686,6	4,1
Extremadura	711,6	7,8	1 570,0	9,3
Galicia	789,3	8,6	1 260,8	7,5
Murcia	216,0	2,3	494,0	2,9
País Valenciano	266,3	2,9	648,5	3,8
País Vasco	176,8	1,9	256,9	1,5
Cantabria	113,1	1,2	202,4	1,2
León	135,4	1,5	169,2	1,0
Madrid	78,7	0,8	155,8	0,9
Navarra	32,2	0,3	71,5	0,4
La Rioja	76,5	0,8	145,8	0,9
Total	9 124,0	100	16 810,4	100

Fuente: Ministerio de Agricultura. Elaboración propia.

¹ En estas inversiones se incluían las dotaciones presupuestarias de los programas de reformas de las estructuras y de la empresa agraria, ordenación del espacio rural, recreación y defensa de la naturaleza, y el programa Política Social Agraria.

² Territorios regionales preautonómicos y áreas indecisas.

2.2.4. El programa inversor de ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria

Las acciones inversoras implementadas en este tipo de programas recogían las iniciativas de transformados vegetales hacia su industrialización. Las actuaciones más relevantes afectaban a las industrias enológicas, a las de generación de aceite (elayotecnias), la transformación industrial de productos de huerta y hortalizas (espárrago, pimiento, remolacha, etc.), los productos transformados frutícolas (conservas de frutas), etc. Estos programas también contemplaban la ejecución de inversiones para los sectores lácteos, cárnicos, piensos, etc. Así pues, para proceder a realizar las inversiones en este tipo de acciones programáticas en el Ministerio de Agricultura se diseñaron varias figuras. Por una parte, cabe enunciar las Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria (ZPLIA). La Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre Industrias de Interés Preferente, facultaba al Gobierno para que procediese a establecer las condiciones en razón a las cuales se pasaría a determinar una concreta zona geográfica para ser esta calificada como de preferente localización industrial. En esta línea, el Decreto 2853/1964, de 8 de septiembre, procedía a desarrollar normativamente la mencionada ley. Asimismo, este decreto aprobaba la normativa por medio de la cual se pasarían a regir las zonas de preferente localización industrial.

En segundo lugar, destacamos a las Agrupaciones de Productores Agrarios. En tercer lugar, el Ministerio había diseñado la figura de las Comarcas de Actuación del IRYDA. A este efecto, cabe apuntar que la Ley 35/1971, de 21 de julio, crea el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. En su artículo 1 se establece que el IRYDA estaría adscrito al Ministerio de Agricultura. Finalmente, destacamos la importancia de las Grandes Áreas de Expansión Industrial.

Al tratar de conocer con detalle cuánto había sido el esfuerzo inversor instrumentado por parte de cada una de las figuras apuntadas, señalaremos que las Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria (ZPLIA) habían ejecutado en el año 1976 183 millones de ptas., mientras que esta inversión en el año 1977 se había incrementado hasta los 635. Por su parte, la inversión realizada en sectores preferentes de interés llegó a registrar en 1976 una dotación de capital 1082 millones de ptas., pasando a totalizar 1 595 millones en 1977. En lo que concierne al programa de las iniciativas de industrialización agroalimentaria, cabe precisar que esta inversión constituyó un relevante apartado inversor. La inversión reflejada en este programa fue muy considerable, tanto la que se instrumentó para los antiguos polos como para las Grandes Áreas de Expansión Industrial (GAEI). Las GAEI son planificadas por parte del III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975 y se habían programado en la planificación indicativa para que abarcasen la totalidad del territorio de las regiones españolas más atrasadas. Era este un destacado instrumento en materia de política de desarrollo económico regional.

El cuadro 2.4 contempla con detalle el esfuerzo inversor efectuado por parte de las acciones del Ministerio de Agricultura en los territorios regionales españoles.

2.2.5. Las acciones regionales impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

Las acciones inversoras instrumentadas por parte del MOPU van a recoger el esfuerzo inversor regional realizado en años precedentes por parte de la Comisaría del Plan de Desarrollo. La Comisaría del Plan de Desarrollo se creó en febrero de 1962. Este organismo se había diseñado para la dirección, coordinación y control económico dirigido por Laureano López Rodó. Este tipo de acciones tuvieron plena continuidad con las realizadas por parte del Ministerio de Planificación y Desarrollo (1967-1973), quien a su vez le sucedió en el tiempo la Subsecretaría de Estado de la Presidencia de Gobierno. El Ministerio de Planificación del Desarrollo se creó en 1967 y fue ocupado por Laureano López Rodó hasta 1972. A la política económica del Gobierno se había incorporado un grupo de tecnócratas (Ullastres, Juan Sardá Dexeus, Navarro Rubio o el propio López Rodó), que se habían propuesto como meta tratar de diseñar un modelo de política indicativa que avanzase hacia el aperturismo de la economía española a los mercados exteriores. Las políticas indicativas instrumentadas por parte de este Ministerio dieron origen a que en España se experimentase un relevante crecimiento económico. La tasa media acumulativa de crecimiento del PIB fue del orden del 7,2 % anual. En materia de política económica esta etapa es conocida como *desarrollismo*.

CUADRO 2.4. *Esfuerzo inversor realizado en las acciones del Ministerio de Agricultura. Valores en millones de ptas.*

<i>Territorio regional¹</i>	<i>Inversión 1976</i>	<i>% s/T</i>	<i>Inversión 1977</i>	<i>% s/T</i>
Andalucía	3526,3	38,6	6235,2	37,1
Aragón	526,2	6,2	761,1	4,5
Asturias	139,5	1,5	197,2	1,2
Baleares	25,3	0,2	51,8	0,3
Canarias	262,7	2,8	507,2	3,0
Cantabria	113,1	1,2	202,4	1,2
Castilla y León	961,6	10,5	1 680,5	10
Castilla-La Mancha	700,9	7,7	1 715,9	10,2
Comunidad Valenciana	266,3	2,9	648,5	3,8

[.../...]