

Tema 23. España en su diversidad regional: El proceso de organización político-administrativa de España. Desequilibrios regionales. Políticas regionales y de cohesión.

1º. Factores de la diversidad regional.

Para medir y expresar los desequilibrios económicos y sociales sobre el territorio se pueden utilizar **diferentes indicadores**. Se han empleado los referentes a la **producción** y el **nivel de renta de la población** (producto interior bruto y nivel de renta de las familias o personas) y la densidad y el nivel educativo de la población; actualmente se han sumado otros indicadores que tratan de dar una visión más ajustada de la realidad económico-social regional, especialmente los que hacen referencia a la **especialización funcional de las regiones**, en actividades científicas y tecnológicas, y los **indicadores referidos a la realidad económico-social**, principalmente a las condiciones de la vivienda y el acceso a equipamientos públicos.

a) Para el **conocimiento de la innovación y el desarrollo**:

- La “**Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D)**” que pretende medir los recursos económicos y humanos destinados a estas actividades.
- La **Encuesta de innovación tecnológica (EIT)** que informa sobre la estructura del proceso de innovación (I+D/ otras actividades innovadoras)

b) Entre las **nuevas fuentes de información sobre la realidad económico-social de España** se encuentran:

- La **Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)** que se realiza desde 2004 y proporciona información sobre: ingreso de los hogares; el empleo y la actividad; la pobreza y la igualdad en el trato entre géneros; las jubilaciones, pensiones y situación económica de las personas de avanzada edad; la vivienda; el desarrollo regional y los movimientos inmigratorios, el nivel de formación y las condiciones de salud de la población.

- La **Encuesta a personas sin hogar** (EPSH) ofrece información sobre el nivel de exclusión social existente en el país. Pretende conocer el perfil sociodemográfico, las condiciones de vida y las dificultades de acceso al alojamiento de las personas de este colectivo.

Los indicadores obtenidos de todas estas formas nos proporcionan los datos necesarios para analizar los desequilibrios regionales existentes en España.

2º. Desequilibrios regionales.

Los desequilibrios regionales son una realidad constante en el tiempo. No siempre han sido los mismos ni han tenido la misma intensidad. En el siglo XV la mayor parte de la población vivía en la meseta castellana (56%), principalmente en la parte norte, y el interior peninsular era el espacio más rentable y el que soportaba mayores cargas fiscales. Hacia el siglo XVII se inicia un retroceso; Castilla empieza a despoblarse y descapitalizarse, llegando en el siglo XVIII a ser la población de las dos Castillas el 24.7% y soportar el 14.5% de la carga fiscal. Durante el siglo XIX, la industrialización hace que la población llegue a la periferia, empezando a configurarse el mapa de los desequilibrios regionales actuales, con regiones en crecimiento y otras en retroceso.

Desde la segunda mitad del siglo XX la evolución del crecimiento económico de España y su incidencia regional ha pasado por estas etapas:

1. Etapa del desarrollo: 1960-1973.

Tras la autarquía, en 1959 se aprueba el Plan de Estabilización. Las características de la etapa son **fuerte crecimiento económico**, España se sitúa como la décima potencia industrial, pero que supondrá una **intensificación de los desequilibrios regionales** al, instaurar un **modelo de crecimiento polarizado**. La nueva política económica hace que la población, la producción y el empleo se concentren en el NE peninsular, generando desequilibrios regionales. Industrialización y desarrollo del turismo concentran empleo y PIB en las regiones más especializadas en estos sectores de actividad.

La década de los 60 se resume en intenso éxodo rural, creciente proceso de urbanización, caída de la participación agraria en el PIB, frente al avance industrial y de servicios, y desarrollo del turismo.

El mapa regional de esta etapa presenta provincias pujantes como Madrid, Barcelona, Vizcaya, Guipúzcoa o Valencia, frente a otras deprimidas del interior, Galicia y sureste.

La disparidad regional impulsará los Planes de Desarrollo Económico y Social, vigentes entre 1964 y 1975. El Estado diseña el marco de actuación, mientras el capital privado es estimulado mediante incentivos financieros y fiscales para lograr su implicación en el proceso.

Las acciones para corregir los desequilibrios regionales fueron los **Polos de Promoción y Desarrollo Industrial**. Pretendían promover las ciudades medias implantando industrias que actuaran de motores del crecimiento. Durante el **primer Plan de Desarrollo**(1964-67) se aprueban siete polos: La Coruña, Vigo, Sevilla , Valladolid, Zaragoza, Burgos y Huelva. Al **segundo Plan de Desarrollo** se suman Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño y Villagarcía de Arosa (Pontevedra)

Los resultados de estas actuaciones de los polos de desarrollo fueron dispares. En el caso de Granada, Córdoba y Logroño no respondieron a las expectativas, en otros casos como Valladolid, Vigo o La Coruña los resultados van más allá de las previsiones iniciales.

Los polos favorecen un desarrollo en las áreas de implantación en detrimento de las áreas rurales circundantes.

2. Etapa de la crisis económica: 1973-1985.

La incidencia de la crisis en España será desigual en las distintas regiones; especialmente grave fue en País Vasco y Asturias y, en menor medida en Cataluña, cuyas economías estaban ligadas a un sector industrial en retroceso. Madrid, Valencia, Baleares y Canarias lo sobrellevaron mejor debido a su proceso de terciarización.

3. Nueva etapa de crecimiento: 1985-1990.

El crecimiento económico está protagonizado por las regiones mediterráneas (Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Cataluña), además de Navarra y Madrid que presentan un crecimiento de su PIB por encima del 5%. A estas regiones le siguen Castilla-La Mancha, Aragón y La Rioja, además de los archipiélagos. Esta dinámica de crecimiento acortó las diferencias entre regiones que estaban en los extremos de la escala jerárquica.

4. La situación actual de los desequilibrios regionales

1º. Desequilibrio demográfico.

El peso demográfico permite apreciar la población de cada comunidad en relación con las demás y el lugar que ocupa en el ranking nacional.

En 2007 las CC.AA. con más peso demográfico en el conjunto nacional eran: Andalucía (17.8% del total español), Cataluña (15.9%), Comunidad de Madrid (13.4%) y Comunidad Valenciana (10.8%). Entre las cuatro suman el 58.04% de la población española y el 29.8% del territorio.

Las CC.AA. con menos peso demográfico (exceptuando Ceuta y Melilla) son La Rioja (0.68%), Cantabria (1.27%), Comunidad Foral de Navarra (1.34%), Islas Baleares, Principado de Asturias, Extremadura, Aragón, Región de Murcia y las dos Castillas. Todas representan el 25.9% de la población y el 51.3% del territorio, es decir la cuarta parte de la población en la mitad del territorio. Esto es un indicador significativo de la desigual distribución poblacional.

Comparando estos datos con la situación de 1991, las comunidades que han perdido mayor peso demográfico son Castilla y León, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias y Extremadura; aumentan, sin embargo, su peso los dos archipiélagos, Comunidad valenciana, Cataluña, Comunidad de Madrid y región de Murcia.

2º. Desequilibrio productivo.

El **producto interior bruto (PIB)** de España en 2007 se incrementa un 139.8% con respecto a 1995, gracias a una tasa de crecimiento anual medio, para el periodo de 2000-2007, fue del 3.41% a nivel nacional.

El **reparto porcentual del PIB** entre las CC.AA. ha variado poco. Cuatro comunidades concentran el 60% del PIB: Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad valenciana. Han ganado peso entre 1995 y 2007 Islas Baleares, Región de Murcia, Canarias, Comunidad valenciana y Andalucía; el resto pierden.

En el periodo 2000-2007, las comunidades que presentan un crecimiento medio anual más elevado es la Región de Murcia, Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid, todas por encima del 3%. Las de menor crecimiento son islas Baleares y Principado de Asturias.

El mayor crecimiento en 2007 lo representó Aragón (4.5%), seguido por Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja. Todas por encima del 4%. En este mismo año, los territorios con menor crecimiento real del PIB son Principado de Asturias, Comunidad valenciana, Cataluña, Melilla y Castilla y León.

En lo que a la distribución del **PIB per cápita** se refiere diremos que para el año 2007 la renta por habitante era de 23.396 euros. Las comunidades con rentas por habitante más altas eran, por orden de importancia, País Vasco, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y Aragón; mientras las rentas más bajas están en Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha.

3º. Desequilibrios sociales.

La **Encuesta de condiciones de vida** (ECV) permite conocer el nivel de ingresos por hogar, el nivel de personas que se encuentra por debajo del umbral de pobreza, el número de hogares con problemas y el nivel de satisfacción con la vivienda, etc.

Según el **ingreso neto anual medio** (24.525 €) son diez; los lugares más bajos son ocupados por Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha; los hogares con más poder adquisitivo están en la Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, País Vasco y Cataluña.

En cuanto a la **tasa de pobreza relativa**. En 2007, el 19.7% de la población española estaba por debajo del umbral de pobreza relativa (7254 €). Las comunidades que presentan una tasa de pobreza más elevada son Extremadura, Ceuta y Melilla,

Andalucía y Castilla-La Mancha. Es decir un sur y un oeste peninsular más deprimido, frente a un norte y noroeste, además de Madrid, con menos población pobre. Con

relación a la Unión Europea, España está entre los seis con mayores tasas de pobreza: Eslovaquia, Portugal, Irlanda, España, Grecia e Italia.

4º. Desequilibrios tecnológicos.

Las políticas regionales de los últimos años han insistido en la importancia de la creación de los **Centros de Empresas e Innovación, los Institutos Tecnológicos o los Centros de Formación** como instrumentos que favorezcan el desarrollo regional. Un resultado de esta estrategia será la creación de **tecnópolis (ciudades de tecnología intensa)** en países muy desarrollados como EE.UU. o Japón.

La diferencia entre regiones más modernas y otras más atrasadas vienen dada por indicadores referidos al **desarrollo de realidades tecnológicas**. Se utilizan dos indicadores: el gasto por CC.AA. en actividades de I+D y las personas empleadas en las mismas.

El gasto en I+D supuso en el año 2007 un 1.27% del PIB y un incremento del 12.9% respecto al 2006. Las comunidades que más invierten en I+D son Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía y País Vasco.

En cuanto al **empleo en I+D** diremos que los sectores de alta tecnología emplean en el 2006 un 7.3% del total de ocupados de la economía española; el porcentaje de mujeres fue del 25.7%.

Las comunidades con más ocupados en sectores de alta tecnología son Cataluña y Comunidad de Madrid (386.100 y 291.800 respectivamente) y las que presentan mayor porcentaje de empleo en estos sectores respecto al total de ocupados fueron País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y Aragón.

3º. Políticas regionales y de cohesión.

Existen sobre nuestro territorio desequilibrios en cuanto a la distribución de la población, de la riqueza o de las condiciones de bienestar y calidad de vida. Este fenómeno está condicionado por las **políticas públicas**. Dichas políticas son las responsables de la planificación y creación de las grandes infraestructuras y equipamientos (de transporte y comunicaciones, de abastecimientos de agua, de energía, centros educativos, hospitalarios,...), así como de la dirección en la implantación de las

actividades económicas generadoras del empleo o del control de las condiciones medioambientales. Es por esto que aunque se busquen razones geográficas o históricas que justifiquen el atraso de unas regiones respecto a otras, estos argumentos no se ven hoy como determinantes de la situación de desequilibrio regional.

Los poderes públicos son conscientes de la importancia del problema y de que en un sistema capitalista, regido por los principios de eficiencia y rentabilidad en la localización de las inversiones, tienen que producirse **medidas correctoras** que aminoren la tendencia del sistema hacia la concentración espacial de la población y del crecimiento económico. En consecuencia, en el ordenamiento constituyente andaluz, español y europeo está presente el **principio de cohesión y equilibrio territorial**.

La **Constitución española de 1978** recoge en sus artículos la responsabilidad del Estado en conseguir la justa distribución de la renta y en un desarrollo regional equilibrado y armonioso.

También en nuestro **Estatuto de Autonomía andaluz** se recoge como objetivo evitar los desequilibrios. Se trata de conseguir la cohesión territorial, la solidaridad y convergencia entre los diversos territorios, como forma de superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparar la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos.

La **Unión Europea** también viene siendo un motor de promoción del desequilibrio regional. En el Tratado de la Unión Europea se insta a los Estados miembros para que encaminen sus políticas económicas a reducir los desequilibrios regionales, comprometiéndose a trabajar para conseguir este fin con la aportación de los fondos estructurales.

La política regional española se caracteriza por un antes y un después de la **incorporación de España a la Comunidad Europea**. Será a partir de la incorporación cuando el problema de los desequilibrios regionales en España comience a entrar en vías de solución. Era preciso acometer políticas correctoras en este sentido.

4º. La evolución de la política regional europea.

La política regional europea ofrece una serie de hitos en cuanto a **la formación de una Europa más cohesionada social y económicamente:**

- **Tratado de Roma (1957)** se inicia la andadura europea. En este Tratado tiene como objetivo conseguir una Europa en armonía económica y social, pero sin

tomar ninguna medida concreta.. En 1972, al ampliarse la comunidad a nueve miembros se firma una declaración que reconoce que la política regional es un factor esencial en el reforzamiento de la Comunidad Económica Europea.

- En 1975 se crean los **fondos FEDER** con la finalidad de corregir desequilibrios regionales originados por los cambios en la agricultura, la industria y el desempleo estructural. Este es el inicio de la implicación efectiva de la UE en el desarrollo regional.
- En 1986, se firma el **Acta Única**, auténtica política europea de desarrollo regional. Para dar sentido a la cohesión económica se establecen los fondos estructurales (FEDER, FEOGA, Fondo Social Europeo, etc.)
- En 1993, **Tratado de Maastricht**. Entra en vigor la nueva constitución de la Unión Europea. Se adopta un nuevo instrumento de financiación (el **Fondo de Cohesión**); una nueva institución (el **Comité de las Regiones**), y la introducción del **principio de subsidiaridad**, así como un mayor esfuerzo presupuestario.
- La “**Agenda 2000 por una unión más fuerte y más amplia**”. En el documento se recogían las líneas maestras de la política regional europea para el periodo 2000- 2006. En ese momento, se incorporan nuevos países, suponiendo un aumento muy importante de las desigualdades regionales. La Agenda 2000 mantuvo el objetivo de cohesión como prioritario entre los que entonces eran los quince Estados miembros.
- **Ampliación de la UE a 27 países**. Nuevo giro en la política de cohesión territorial, al aumentar las disparidades en la distribución de la riqueza .Las líneas que orientarán la política regional para el periodo 2007-2013 han quedado fijadas en el Consejo de Lisboa y son conocidas como la **Estrategia de Lisboa**; estas líneas se centran en economía del conocimiento, investigación, desarrollo e innovación, capital humano y desarrollo de las empresas.

4.1.La instrumentación de la política regional europea.

La Unión Europea dispone de varios instrumentos:

a) Los fondos estructurales de la política regional.

A partir de 1988 se produce una reforma en profundidad, que será la que permita ya hablar de una política regional europea. Esta reforma se orientará hacia una redefinición de los fondos estructurales. Así pues, desde 1988, los **fondos estructurales** que

intervendrán en el desarrollo regional serán los fondos FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria); a estos se les añadirán más tarde el Fondo de Cohesión y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca) **Los objetivos** están centrados en:

1. **La cooperación** entre la Comisión y los Estados.
2. **La programación plurianual** de las intervenciones.
3. **La adicionalidad** o apoyo suplementario al esfuerzo que cada Estado desarrolla en su política regional.

La **finalidad de los fondos** será, pues, promover reformas estructurales en el ámbito regional, agrario, pesquero y laboral para el elevar el nivel de desarrollo de las regiones más atrasadas.

A continuación, vamos a explicar cada fondo estructural de forma más detenida:

- **Los fondos FEDER.** Se crean en 1975 y experimentarán diferentes reformas encaminadas a aumentar su protagonismo financiero y el papel rector y coordinador de la política regional.
- **El Fondo Social Europeo.** El FSE se crea en 1960 y tiene como finalidad general mejorar las posibilidades de empleo de la Comunidad. Apoya las acciones de los Estados en los siguientes ámbitos: adaptación de los trabajadores y las empresas; acceso al empleo para las personas inactivas, las mujeres y los emigrantes; inclusión social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral.
- **El FEOGA.** Se crea en 1962, su finalidad es: adaptación de las estructuras agrarias, procurar el desarrollo y la diversificación de las zonas rurales de la Comunidad.
- **El Fondo de Cohesión.** Creado en 1994, ayuda a los Estados miembros a estabilizar sus economías, reducir las disparidades económicas y sociales y fortalecer la cohesión y la solidaridad en el seno de la UE.
- **El IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca).** Se crea en 1994. Agrupa a los instrumentos financieros para la pesca. Se aplica en todas las regiones costeras; su tarea principal es mejorar la competitividad de las estructuras y desarrollar empresas económicas viables en el sector pesquero.

b) **La instrumentación administrativa de las ayudas.**

Los objetivos prioritarios se centran en **concentrar las ayudas en regiones y zonas con mayores problemas** o bien en temas o sectores en crisis. Son cinco los objetivos en los que se han venido centrado las ayudas, aunque solamente tres de ellos están referidos específicamente al desarrollo regional (objetivos 1, 2 y 5b); de esta forma las regiones quedan clasificadas en función del tipo de objetivo por el que reciben las ayudas.

c) **Otros instrumentos de desarrollo regional:**

- Las **Iniciativas Comunitarias**. Son cuatro: Interreg (fomenta la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), Urban (impulsa la rehabilitación económica y social de ciudades y barrios en crisis), etc.
- El **Comité de las Regiones** es el órgano europeo encargado específicamente de los asuntos regionales. Se crea en 1994 en virtud del Tratado de la Unión Europea, es un organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa. La función del Comité de las Regiones es presentar los puntos de vista locales y regionales en la legislación de la UE.
- Con el fin de **corregir los desequilibrios económicos interterritoriales** y hacer efectivo el principio de solidaridad, el Estado creó:
 1. **Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)**, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos y a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.
 2. **Programa de Incentivos Regionales** es otro de los instrumentos utilizados para alcanzar la solidaridad interregional. Tratan de fomentar la actividad empresarial localizándolas en zonas previamente determinadas para reducir diferencias situaciones económicas en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.