

La nueva política estatal de desarrollo regional y sus efectos en Asturias (1985-1995)

I LAS TRES ETAPAS

DESPUÉS del triunfo de los socialistas en 1982, la constatación de la insuficiencia de los resultados de las políticas de desarrollo anteriores (Grandes Áreas de Promoción Industrial, Polos de Desarrollo, Polígonos, etc), así como los requerimientos específicos de la crisis industrial (800.000 empleos destruidos entre 1974 y 1984), son razones que impulsan una nueva política esbozada en el *Libro Blanco de la Reindustrialización* de 1983; política orientada hacia una más amplia incentivación a la iniciativa privada sobre la base de mayores beneficios financieros, fiscales y de carácter asistencial. Además el Estado se comprometía a crear la infraestructura y los servicios necesarios para remontar la crisis industrial y atenuar los desequilibrios regionales.

Hasta 1995 la actuación estatal pasó por tres etapas caracterizadas por una cierta variación de los objetivos. La primera, entre 1985 y 1988, se caracteriza por la búsqueda de paliativos a la reconversión industrial, y se articuló en torno a las *Zonas de Urgente Reindustrialización* (ZUR) de Asturias, Cádiz, Madrid, Nervión, Vigo-Ferrol y Barcelona. Es decir, la política de desarrollo se reduce o restringe a las áreas con mayores problemas por desindustrialización.

La segunda se sitúa entre 1988 y 1992, cuando comenzó a ser aplicada la *Ley de Incentivos Regionales* (LIR), con la extensión por todas las comunidades autónomas de las *Zonas de Promoción Económica* (ZPE) y el mantenimiento de políticas específicas para las áreas industriales más problemáticas, las *Zonas Industrializadas en Declive* (ZID). Así pues, la política de desarrollo afecta a las regiones y comarcas poco evolucionadas por

un lado y, por el otro, supone un tratamiento especial para favorecer la reindustrialización de aquellas comarcas o regiones que no reaccionaron de manera suficiente mediante la aplicación de las medidas prescritas por la ZUR. Esta política de desarrollo instaurada por la LIR es ya una política homologada o similar a la aplicada en la Comunidad Europea.

La tercera se extiende desde 1992 a la actualidad. Se caracteriza por la anulación de las figuras específicas para la corrección de desajustes en áreas industriales (en 1992 desaparece la ZID), con el mantenimiento en exclusiva de la figura ZPE, si bien con diversas categorías en función de los problemas y el grado de desarrollo de las áreas a promocionar.

En ninguna de estas tres etapas los resultados fueron los esperados. Mediocridad, insuficiencia o fracaso son los términos más corrientemente utilizados para referirse a la política estatal de promoción en Asturias. La causa fundamental es la determinada por el desajuste entre el patrón propuesto (ayudas históricas para la promoción de actividades) y la realidad social y política de la región (ausencia o exigüidad de un segmento burgués capaz de utilizar el patrón propuesto). La región no supo ni sabe adaptarse a ese patrón.

II LA Z.U.R. DE ASTURIAS

El balance de la ZUR fue insatisfactorio para España y realmente desalentador para Asturias. De poco sirvió la ayuda estatal para las inversiones empresariales dando facilidades para la obtención del crédito oficial, bonificaciones en tasas y arbitrios municipales y, sobre todo,

CUADRO I. *Proyectos aprobados por las Z.U.R. hasta noviembre de 1989*

	Número proyectos	Inversión (1)	Subvenciones (1)	Empleos	Empleos de FPE (2)	Inversión empleo	Subvención empleo
Asturias	127	26.178	4.787	2.174	675	12	2,2
Barcelona	303	135.318	15.691	8.675	4.859	15	1,8
Cádiz	59	38.713	4.960	2.838	1.237	14	1,7
El Ferrol	64	20.278	4.478	2.101	1.323	10	2,1
Vigo	132	17.601	3.568	2.221	1.217	8	1,6
Madrid	91	89.905	13.922	5.035	1.990	18	2,8
País Vasco	123	54.440	9.502	3.342	1.323	17	2,8
Total	899	382.428	58.815	26.386	11.870	14,6	2,1

1. En millones de pesetas.

2. Fondos de Promoción de Empleo.

Fuente: Secretaría General Técnica. Ministerio de Industria y Energía.

subvenciones a fondo perdido de hasta el 30% de los activos fijos nuevos incluidos en el proyecto. Según los datos oficiales (servidos en el cuadro que se adjunta) se acredita una acentuación de los desequilibrios regionales puesto que Barcelona y Madrid, cuyos cinturones industriales fueron catalogados como ZUR mediante criterios excesivamente benévolos, supieron aprovechar su centralidad y capacidad de iniciativa para atraer las mayores y mejores inversiones. El Norte —particularmente Asturias— y la bahía de Cádiz, indefensos ante la competencia y con una clara insuficiencia de iniciativas endógenas, han recibido inversiones marginales, de operaciones modestas, carentes de una sólida proyección de futuro. Barcelona y Madrid se repartieron el 60% de las inversiones y más de la mitad de los puestos de trabajo creados, si bien el reparto es bastante desigual dado que Barcelona, cuyo dinamismo ha venido superando con creces al de la capital, ha podido absorber la tercera parte de los proyectos y de los empleos y el 35% abundante de las inversiones. Estas dos áreas industriales han contado, además de la centralidad ya señalada, con otros alicientes que, por conocidos, tenían que haber inducido al gobierno a su exclusión como ZUR, de modo que no eclipsaran las inversiones en aquellas regiones que, como las del Norte, exigían medidas contundentes de la Administración central para superar la crisis. Entre estos otros alicientes se pueden mencionar los tres siguientes: diversificación productiva, mayor nivel en equipamientos e infraestructuras y grandes mercados para el consumo interior.

En Asturias la inversión y el empleo se sitúan en torno a la décima parte de los totales de España. Tan sólo se destaca algo en lo tocante al número de proyectos

(destinados mayoritariamente a actividades de corte tradicional), lo cual agranda su fracaso puesto que el desajuste entre proyectos e inversión evidencia la coyunturalidad de la acción, la excesiva fragmentación del capital y los riesgos de su supervivencia en unas empresas creadas, en numerosos casos, más por intereses especulativos que por cualquier otra cosa.

III LA APLICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA LIR

La aplicación de la LIR, a partir de 1988, tampoco sirvió para mejorar resultados. Su objetivo primordial era el de aumentar las inversiones para la creación de empleo sin introducir ningún cambio estructural respecto del modelo anterior: la responsabilidad inversora productiva tiene que ser de la iniciativa privada que ve reforzados los alicientes de la ayuda estatal. Éstos se extienden, además, a todo el territorio regional, eso sí, con discriminaciones sustantivas en lo relativo a las subvenciones oficiales a fondo perdido, conforme a criterios que tienen que ver con el nivel de desarrollo y la tasa de desempleo.

Las figuras incentivadoras reciben los nombres de *Zonas de Promoción Económica* y *Zonas Industrializadas en Declive*. Conforme a la Ley, entre las primeras las hay de tres clases: Zonas de tipo I, para las áreas más atrasadas, de menor nivel de renta y con graves problemas de paro; en ellas las subvenciones pueden llegar al 50% de la inversión presupuestada. Las Zonas de tipo II prevén subvenciones de hasta el 40%. Por último, las Zonas de tipo III afectan a territorios menos alejados de

un desarrollo estándar por lo que el tope de las subvenciones se sitúa en el 30%. La figura de Zonas Industriales en Declive se reserva para espacios concretos en los que persista el proceso de ajuste, con pesadas repercusiones sobre el nivel de actividad y empleo. Frente a las anteriores, que no tienen fecha de extinción, ésta se aprueba para un período de tres años.

En Asturias la Cuenca Hullera Central se clasificó como Zona Industrializada en Declive, al ser un área de tradición industrial con gravísimos problemas derivados de una continua reestructuración de las actividades minero-metalúrgicas. Aquí las subvenciones alcanzan el techo regional, situado en el 45%.

Al resto del área central de la región se le otorgó la categoría de Zona de tipo III (Zona de Promoción Económica), con subvenciones posibles hasta un tope del 30%. Todas las demás comarcas de la región se clasificaron como Zona de Tipo II (Zona de Promoción Económica), con subvenciones que pueden llegar hasta el 40%.

De esta manera el patrón de las ZUR fue ampliamente reforzado en Asturias, aunque el techo de las subvenciones se haya quedado muy por debajo del alcanzado por otros territorios (la ZID de Ferrol otorgaba hasta el 75% del presupuesto de las inversiones). Pero tampoco pudo ser el marco que se esperaba para la modernización de las estructuras productivas regionales. Y los resultados son comparables a los propios de la ZUR. Según el cuadro que se adjunta, entre 1990 y 1992 (ambos inclusive) los datos de resultados del conjunto ZPE y ZID son, en efecto, comparables a los obtenidos con anterioridad por la Zona de Urgente Reindustrialización.

Por tanto, los instrumentos nacidos de la LIR no sirvieron para compensar, ni de lejos, las elevadas pérdidas de empleo en la región. Con el agravante de que las inversiones efectuadas se circunscriben a actividades tradicionales, si se exceptúan los dos proyectos de la multinacional THYSSEN: De nuevo, pues, se hace patente que los «instrumentos LIR» resultan muy insuficien-

tes tanto para revitalizar como para diversificar la declinante economía regional.

IV EL FRACASO DE LA ZONA DE PROMOCION ECONOMICA

Durante el período 1993-1995 (que hemos considerado como la tercera etapa de la nueva política estatal de desarrollo regional) la mediocridad o fracaso se ha acusado aún más. Según los datos que se adjuntan, el empleo generado durante el trienio es menos de la mitad del conseguido en los tres años anteriores. El estancamiento de la economía española, después del período expansivo del último lustro de los ochenta, es responsable de la caída en Asturias de la inversión y, sobre todo, del empleo.

Y ello pese a la mejora de la capacidad teórica para atraer inversiones productivas. Es decir, el Estado, como consecuencia de la acumulación de fracasos (ZUR, ZID...), da más de lo mismo: se mantiene el patrón conocido incrementándose la incentivación a la iniciativa privada. Pero desaparece la ZID, después de tres años de vigencia, incorporándose las comarcas mineras a la Zona de Promoción Económica (lo que se considera positivo puesto que ésta tiene una duración indefinida que evita incertidumbre en los inversores), con un techo para las subvenciones que se eleva dentro del espacio minero en cinco puntos respecto del propio de la extinta ZID: se alcanza hasta el 50% del presupuesto a invertir.

Una vez más queda patente la inutilidad de la política de desarrollo regional y reindustrialización llevada a cabo por el Estado para Asturias, siguiendo desde 1988 la pauta de la Ley de Incentivos Regionales homologada por la Comunidad Europea. La creación de un marco financiero (créditos, incentivación, subvenciones a fondo perdido, etc) y espacial (dotación de infraestructuras, aunque en Asturias muy deficientes, y suelo industrial) no constituyen una motivación suficiente para re-

CUADRO II. Resultados de las figuras de promoción aplicadas en Asturias

ZUR (hasta 1989)			ZID + ZPE (1990-1992)			ZPE (1993-95) (1)		
Proyectos	Inversiones (2)	Empleo	Proyectos	Inversiones	Empleo	Proyectos	Inversiones	Empleo
127	26.178	2.174	104	32.931	1.939	72	31.834	850

Fuente: Memorias anuales de CES

(1) En Mayo del 92 desaparece la ZID

(2) Inversión en millones

animar a la economía asturiana en medio de la aniquilación progresiva de los subsectores tradicionales de propiedad estatal.

Dicho de otra manera, esta política, que propone avanzar hacia el reequilibrio social, económico y territorial sobre la única base de la iniciativa privada, no tiene cabida en Asturias. La insuficiencia empresarial, que se corresponde con la brevedad del segmento burgués de la sociedad y de las instituciones políticas, explica la carencia de recursos humanos y capitales endógenos que se aprovechen de las ayudas oficiales —al contrario de lo que sucede en Cataluña, por poner un ejemplo tópico.

Esa carencia sólo podría suplirse con inversores foráneos, para lo que, por desgracia, Asturias tampoco reúne todos los requisitos que se consideran convenientes para la reindustrialización: cuenta con una exigua centralidad, presenta un déficit crónico de infraestructuras, sufre insuficiencia de suelo industrial urbanizado (caso de Gijón al comienzo del proceso en 1985 y de Langreo en la actualidad), depende de la tutela estatal, cuenta con una conflictividad laboral excesiva y el empresariado teme al poder sindical...

En estas circunstancias, y después de más de 10 años de vigencia del nuevo modelo de política de desarrollo, en el futuro de Asturias, y a medio plazo, se incrementarán las dificultades. Ésta es la previsión de la propia Comisión Europea teniendo en cuenta condiciones negativas como las siguientes: la concentración industrial y el empleo en subsectores tradicionales en regresión (minería, siderurgia...); la profunda implantación de la empresa pública; el dualismo regional (grandes diferencias de desarrollo en el interior de la región); un medio físico que dificulta las comunicaciones; la precariedad de las mismas tanto por carretera como por ferrocarril; el deterioro ambiental de algunas comarcas y la escasa versatilidad de la mano de obra.

Un estudio de las perspectivas económicas de los 15 países integrados en la Unión Europea, elaborado por técnicos de la Dirección General de Política Regional dependiente de la Unión, asegura que

«el eje cantábrico se desintegra progresivamente y cualquier intento de regenerarlo será inútil a partir del año 2000, porque para entonces ya habrán desaparecido casi todas las bases económicas capaces de rentabilizar los nuevos sistemas de producción y comercialización» (*La Nueva España*, 30-X-1996).

También afirma que existe otro aspecto muy negativo para afrontar el futuro económico de la región: Asturias no aprovecha de manera conveniente el excedente de fondos que genera, de modo que unos 300.000 millo-

nes de pesetas anuales de los ahorros asturianos son invertidos por entidades financieras fuera de la región.

En este estudio se señala que para orientar debidamente la economía asturiana se ha de procurar

«un cambio profundo de las estructuras productivas aplicando políticas encaminadas a fomentar el progreso tecnológico, la integración y la articulación de la región, así como la conservación del medio».

V

LA NECESIDAD DE UN TRATO DE PREFERENCIA POR PARTE DEL ESTADO

Las características de la región y sus carencias para cortar una crisis enquistada en los últimos lustros, ponen de manifiesto que para la reanimación económica no basta con procurar el fomento de la iniciativa privada y la moderación sindical.

El Estado, aún en el supuesto de aceptar la imposibilidad de su actuación con una intervención directa en el sistema productivo —inversiones para la producción de manufacturas—, puede realizar un esfuerzo adicional para reconducir la economía regional hacia la reindustrialización. El incremento de la incentivación y, sobre todo, las inversiones en mejoras de infraestructuras, servicios y condiciones ambientales, son imprescindibles ante la atonía generalizada. Así ya fue visto a comienzos de 1991 cuando se compuso un *Plan de Dinamización* que, sin embrago, como consecuencia de la crisis general de comienzos de los noventa y la insolvencia de la gestión regional, no se ha llevado a la práctica.

Esa ayuda estatal, al lado de algunas inversiones privadas procedentes del exterior, podrán a medio y largo plazo perfilar aquellos recursos endógenos, humanos principalmente, cuya movilización es imprescindible para que Asturias recobre el dinamismo que tuvo cuando el modelo económico tradicional estuvo en apogeo. Por desgracia, mientras se espera la acción estatal no se atisban cambios en los comportamientos de las políticas tradicionales: no acaba de consolidarse el núcleo de un grupo empresarial dinámico y los conflictos y desencuentros (fundamentalmente de las fuerzas de izquierda) no decrecen. Además, los poderes locales entran en competencia entre sí, preparándose las ciudades de Oviedo y Gijón, en medio de rivalidades, para recibir los «beneficios» del desmoronamiento económico, demográfico, social y político de las Cuencas Mineras.—ALADINO FERNÁNDEZ GARCÍA (Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo)

B I B L I O G R A F Í A

FERNÁNDEZ GARCÍA, A.: *La reconversión industrial en España: Impacto regional y transformaciones especiales*, Ería, nº 17, págs. 191-200.

FERNÁNDEZ GARCÍA, A.: *Las políticas estatales de desarrollo y su incidencia en las regiones cantábricas*, Ería, nº 23, págs. 253-258.

CES (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS): *Informe sobre la situación económica y social del Principado de Asturias*, años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.

LÓPEZ-SANTOS, M.: «La UE cree que Asturias "agudizará" aún más sus problemas de desarrollo», *La Nueva España*, 29-IX-1996, pág. 29 y 30-X-1996, pág. 44.