

# EL PAÍS VASCO Y LOS EJES DE DESARROLLO EN EUROPA

**JUAN LUIS LLORENS URRUTIA**

Director General del Instituto vasco de estudios e investigación (IKEI)

Palabras clave: Desarrollo, política económica, comparativa europea.  
Nº de clasificación JEL: 012, 02, R58

## 1. LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE EUSKADI EN EL ESCENARIO EUROPEO

El País Vasco ocupa una posición estratégica en muchos sentidos en relación con el tráfico europeo. Su situación en la frontera francesa, en la que se sitúa el principal eje de comunicación viaria y ferroviaria, y la existencia de dos puertos como los de Bilbao y Pasajes hacen de la economía vasca una plataforma volcada hacia el exterior. Al menos, en apariencia.

Históricamente el puerto de Bilbao ha jugado un papel de primera magnitud en el proceso industrializador del último tercio del siglo pasado. Aún hoy en día es el primero del Estado en base al volumen de carga transportada.

Sin embargo, el mercado tradicional de la industria y los servicios vascos ha sido el mercado español. El reconocido talante exportador de las empresas vascas no debe hacer olvidar el hecho de que el 69% de la producción industrial vasca (medida en términos de VAB) se destina al resto de España y sólo el 27% al extranjero. Igualmente, el valor de las importaciones procedentes del resto del Estado asciende a un 56% del PIB vasco, mientras que las importaciones procedentes de otros países sólo ascienden al 28% (datos de 1984).

De todos modos, se trata de porcentajes destacados (en igual año, las exportaciones e importaciones españolas eran iguales al 24% y 21%

del PIB) y, lo que es más importante, en aumento. En efecto, la integración efectiva en la economía de la Comunidad Europea y el incremento generalizado del comercio mundial (con una interdependencia económica creciente) lleva a que el peso de las transacciones internacionales dentro del volumen total de actividad económica de un país sea cada vez mayor. En consecuencia, la conexión del país con sus mercados exteriores cobra una importancia también creciente, conexión que por un lado es física (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, redes de telecomunicación) y, por otro, «inmaterial» (los correspondientes servicios).

De aquí que el tema de las infraestructuras de comunicación (no sólo de transporte) siga teniendo una importancia considerable. Por un lado, nuestro comercio condiciona el desarrollo de la infraestructura. Por otro, el desarrollo de la infraestructura, y el de los servicios de transporte y comunicaciones, condiciona nuestras posibilidades de comercio y, por tanto, de crecimiento. En este contexto se entienden polémicas sobre el desarrollo ferroviario que precisa el País Vasco (v.gr., si una nueva conexión de Bilbao y su puerto con la Meseta debe hacerse a través de Vitoria o si debe priorizarse su conexión con la frontera francesa (vía Zumárraga u otra alternativa).

Resulta también innegable que no somos los únicos en movernos. Los mercados internacionales están en plena

efervescencia y las orientaciones y cuotas cambian en función de las posiciones competitivas que van desarrollando unos y otros productores, individualmente como empresas o como países. En consecuencia, es necesario mantener la vista atenta sobre el horizonte internacional para captar los cambios que se puedan estar produciendo, cambios que pueden afectarnos favorable o desfavorablemente.

En el horizonte español se aprecian claros signos desde hace ya bastantes años de que las pautas de localización industrial están cambiando. El tradicional triángulo del proceso industrializador de la economía vasca (Madrid, Barcelona, País Vasco) ha dejado paso a una figura mucho más plural en sus vértices, como consecuencia de un proceso de difusión del crecimiento industrial.

Pero junto a ese proceso de difusión, en sí mismo positivo, se observa también un proceso más negativo de pérdida de capacidad de atracción de inversiones foráneas por parte del País Vasco. En diversos trabajos (v.gr., GIRÁLDEZ(1984), (1986), RODRIGUEZ DE YURRE (1986)) se ha puesto de manifiesto esta pérdida de dinamismo endógeno y exógeno del País Vasco a través de la cuota de participación en variables agregadas, tales como las inversiones industriales o la inversión extranjera. Refuerza esta conclusión el hecho de que las cuotas de participación en inversiones de nueva planta o de creación de nuevas empresas (distinguiéndolas, por tanto, de las inversiones de ampliación de empresas existentes) son incluso más bajas.

Los fenómenos de localización industrial son sumamente complejos en su causalidad y no es objetivo de este artículo entrar a fondo en esta cuestión. La «acumulación histórica» (que en sí misma no explica nada) es, sin duda, un condicionante para las actuaciones futuras, algo así como una «inercia regional»(1). Examinar la evolución de ese proceso de acumulación en sus etapas más recientes servirá de ilustración —o eso al menos esperamos— para detectar cuando menos la pauta geográfica de ese desarrollo. A partir de él podrá intentar sacarse algunas conclusiones provechosas. En este intento está implícita una interpretación: que el desarrollo económico de una región está condicionado no solamente por su

dinámica interna (factor que, a su vez, requiere una explicación) sino por su vinculación o conexión con otros mercados con los que establece los flujos pertinentes.

## 2. LA POSICIÓN CENTRAL DEL PAÍS VASCO EN EL MERCADO ESPAÑOL (2)

El sistema urbano de la CAPV está inscrito dentro de un sistema global que se extiende desde Asturias por el oeste, hasta Zaragoza por el este. La vertebración de esta aglomeración se realiza por medio de los ejes de carreteras N-634, N-232, y N-1, y las autopistas A-1, A-8 y A-68. Por su parte, el área navarra se articula con el resto del sistema a través de las N-121, N-240 y A-15.

En un estudio realizado para todo el sistema urbano estatal en 1979 (SANZ, 1979) se estableció una jerarquización de los principales núcleos urbanos en base a un indicador de centralidad. De los resultados entonces obtenidos se desprende la importancia del papel que desempeñan Bilbao y Vitoria en el conjunto español. En dicho contexto, ambos núcleos se incluían en el segundo nivel de la jerarquía urbana española, junto a Zaragoza, Valencia, Sevilla, Valladolid, Málaga y Las Palmas de Gran Canaria.

La posición preponderante de Bilbao se justificaba en base a su especialización en ciertas funciones terciarias, tales como las portuarias (primer puerto español por toneladas de mercancías embarcadas y desembarcadas), las financieras y las ligadas a la industria, por su propio peso industrial.

Sin embargo, la dinámica polarizadora del área metropolitana de Bilbao ha perdido paulatinamente fuerza, habiéndose producido un trasvase de ciertas funciones especializadas (financieras, de comunicaciones...) a otras ciudades (Madrid, Zaragoza...). Dentro de la propia Comunidad Autónoma, la capitalidad política de Vitoria ha desplazado a esta ciudad actividades administrativas y de servicios.

El propio declive industrial ha supuesto una pérdida de masa crítica que se refleja en última instancia en una pérdida de potencial de mercado. En el cuadro n.º 1 se recoge una medición de ese potencial económico comparado con otras áreas metropolitanas españolas. Conviene resaltar que se trata de

(1) Inercia que puede alterarse, como pone de manifiesto la historia, incluida la historia reciente de Euskadi.

(2) Un tratamiento más amplio de este tema puede verse en la monografía del sistema de ciudades de IKEI (1984).

Cuadro n.º 1. **Evolución del potencial de mercado 1973-1983**

	1973	1983	%
Bilbao	221	191	-13,6
Barcelona	348	339	-2,6
Madrid	343	374	9,0
Valencia	169	172	1,8

Fuente: IKEI (1987)

una medida relativa, por lo que la pérdida registrada se debe tanto a una pérdida absoluta como a un crecimiento menor que el de otras áreas competidoras.

En los mapas n.º 1 y n.º 2 se recoge una visión global de las áreas de mercado del Estado Español. Junto al descenso de centralidad del área de Bilbao destaca en esta exposición el que el área de influencia se circunscriba prácticamente a los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, sin que exista una atracción clara de las áreas circundantes, tradicionalmente vinculadas a Bilbao.

En contraposición, tanto Madrid como Barcelona están ligadas entre sí por el corredor del Ebro hasta Zaragoza, y de esta ciudad hasta Madrid por la N-2. La consolidación de este eje, junto al ya existente en la ribera mediterránea (desde Alicante a Gerona) tiene una doble implicación para la centralidad del área metropolitana bilbaína. Por un lado, el eje tradicional Madrid-Irún articulado en torno a la N-1 encuentra un competidor importante en la N-2, máxime cuando la «conexión europea» (la N-1 es parte inequívoca del eje europeo Madrid-París) se ve asegurada por su conexión por autopista con la red del Mediterráneo.

Por otro lado, tanto por esta conexión viaria alternativa como por la misma debilidad del sistema vasco, las áreas periféricas del País Vasco (La Rioja, Navarra...) pueden desplazarse más decididamente aún hacia polos alternativos (Zaragoza, Madrid, Barcelona) y hacia el sistema mediterráneo.

Algunos datos avalan esta tendencia perceptible al cambio en la importancia relativa de las «puertas a Europa»: En 1971 la aduana de Irún controlaba el 66% de las importaciones terrestres,

mientras que en 1982 ese porcentaje se había reducido al 61%. Por el contrario, las aduanas catalanas (especialmente la Junquera y Port-Bou) pasan del 34% al 39%. En cuanto a las exportaciones, la tónica es similar: Irún desciende del 57% (1971) al 51% (1982) y Cataluña sube del 43% al 49%.

Nuevamente es preciso indicar que en este cambio juegan un papel importante tanto el cambio de la composición de las mercancías intercambiadas como del desarrollo industrial que se ha producido a lo largo, sobre todo, de la cuenca mediterránea.

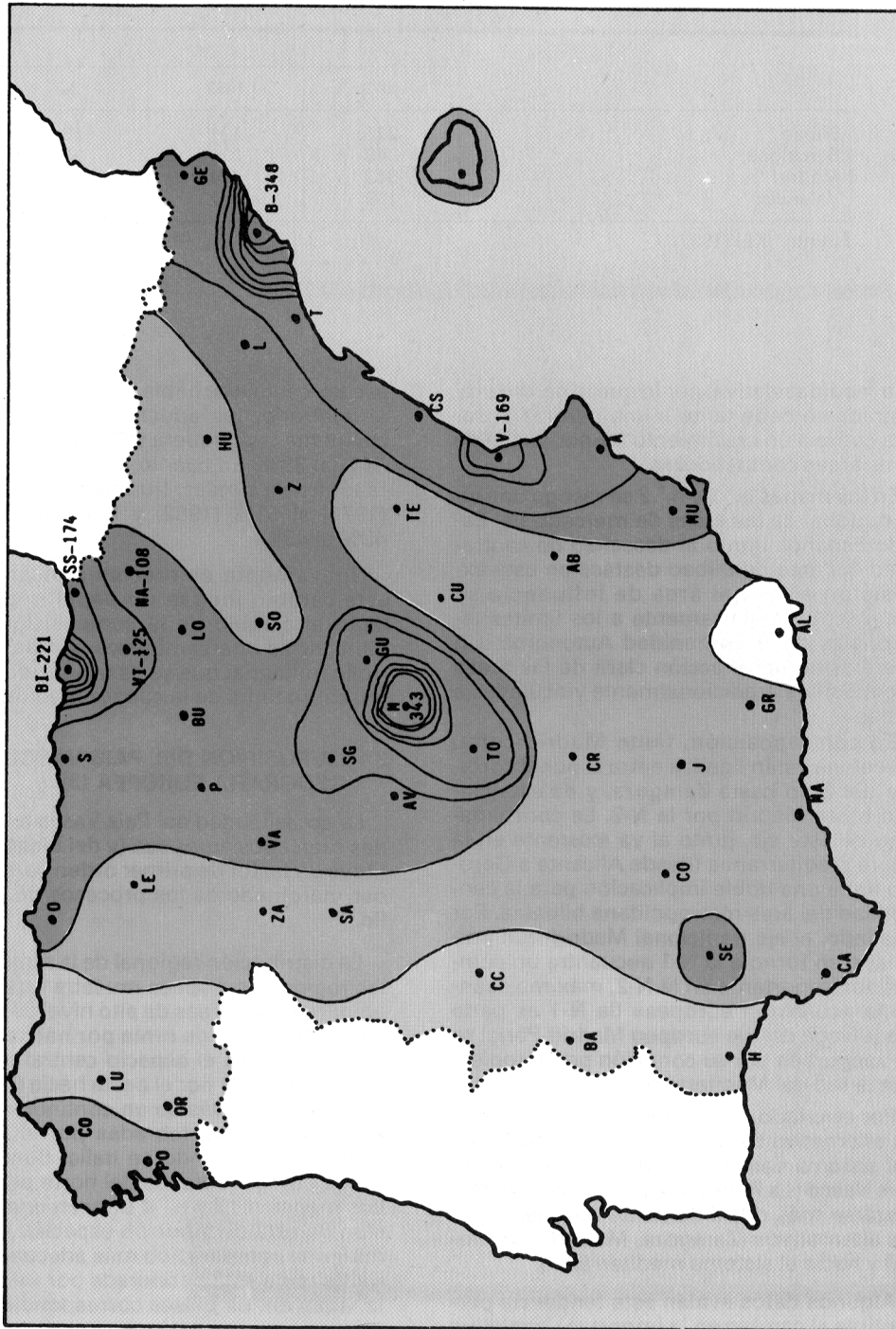
### 3. LA POSICIÓN DEL PAÍS VASCO EN LA GEOGRAFÍA EUROPEA (3)

La accesibilidad del País Vasco a los grandes mercados europeos (y del Estado) constituye un factor de primer orden para no quedar marginado de los procesos de desarrollo.

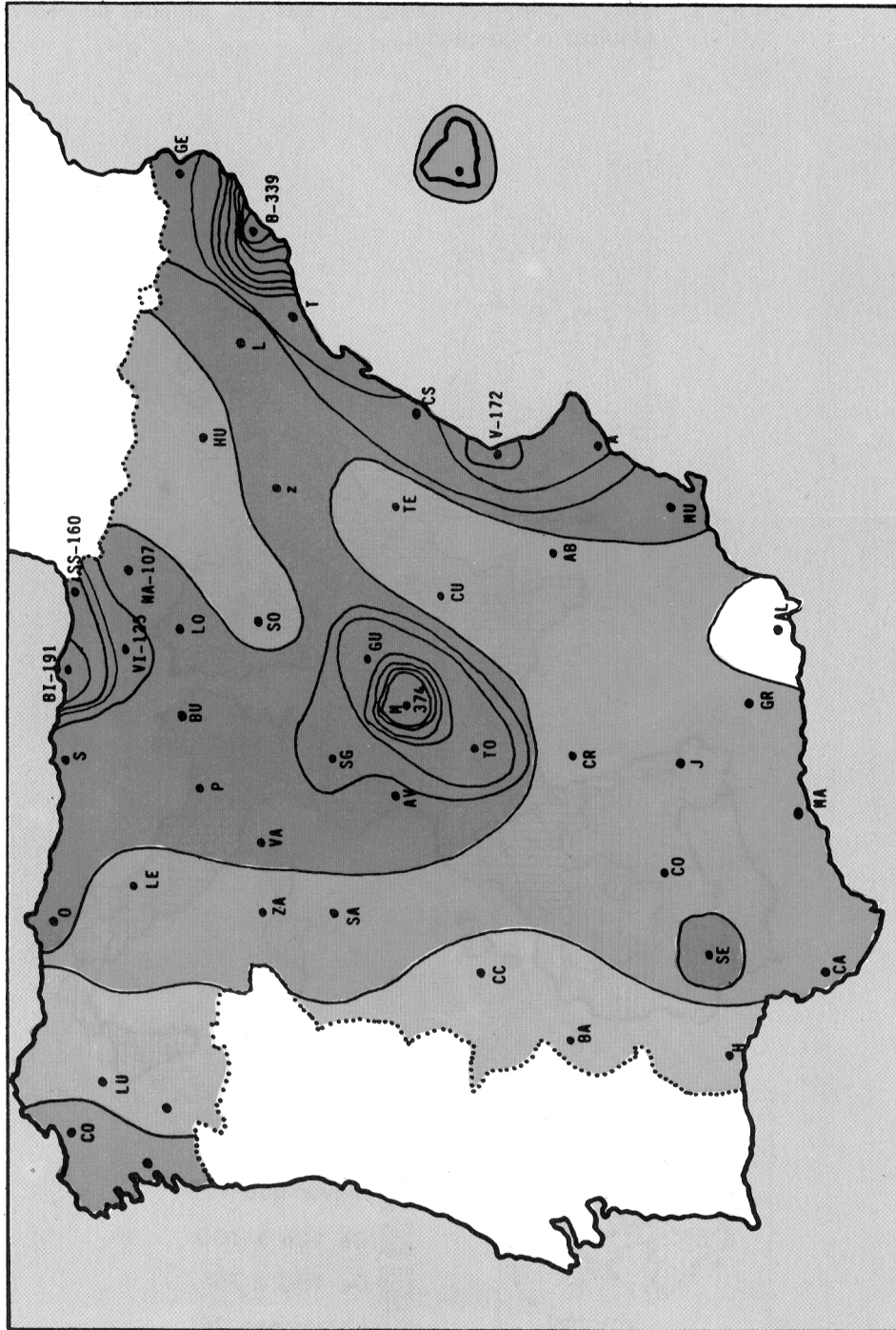
La distribución regional de la riqueza entre las regiones europeas muestra un conjunto abigarrado de áreas de alto nivel de desarrollo (en términos de renta por habitante) que se localizan en el espacio central alemán y que se extiende por el oeste hacia París y hacia el sur, a través de un continuo de regiones francesas vertebradas por el valle del Ródano, penetrando en Italia, donde se difunde por las regiones del norte peninsular. Los mapas n.º 3 y n.º 4 ofrecen una clara visión de esta distribución espacial. Para permitir una comparación más adecuada, la variable renta está ponderada por «el coste de la vida» en los países correspondientes,

(3) Este tema es tratado más ampliamente en IKEI (1987).

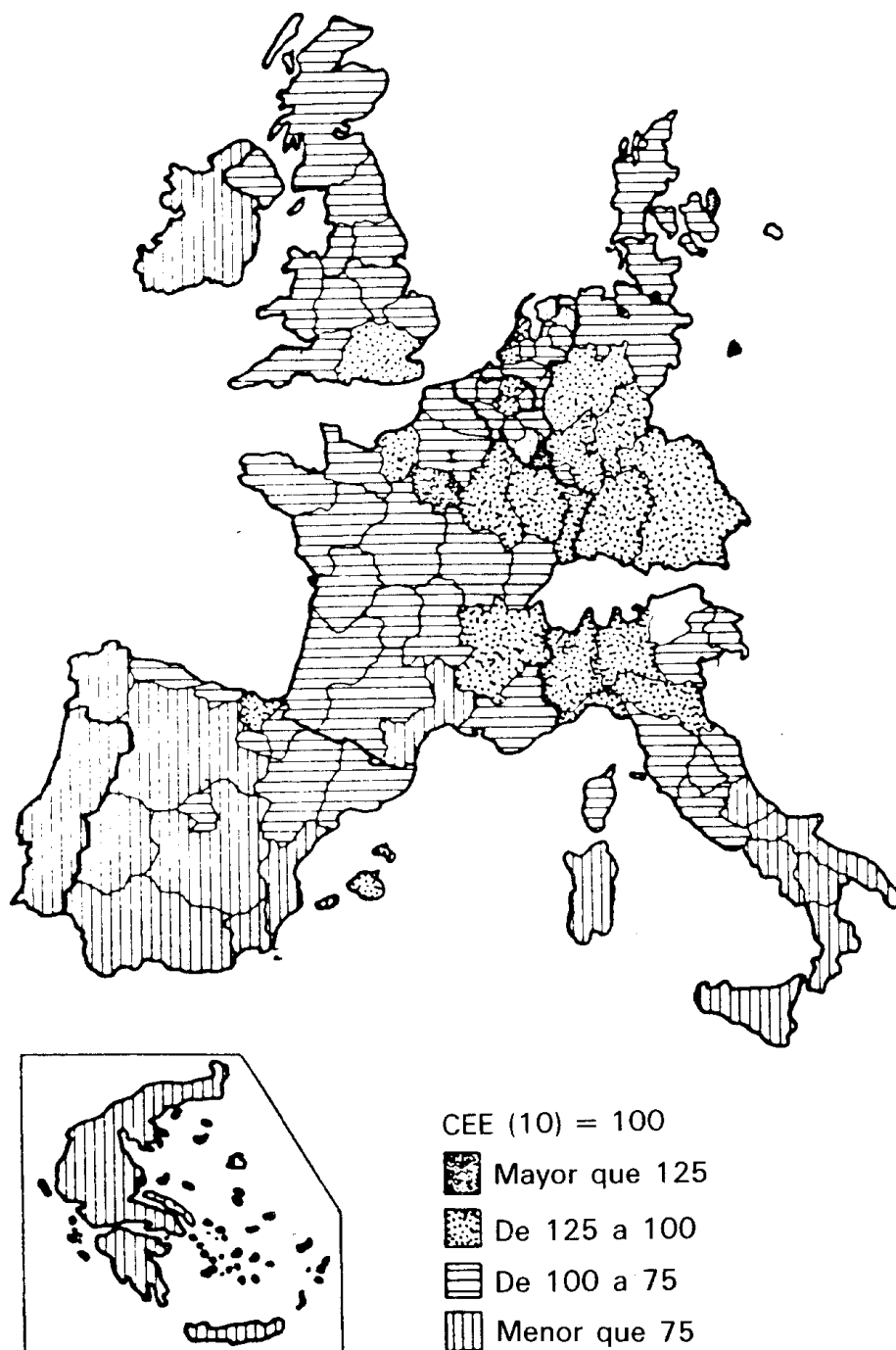
Mapa n.º 1 Potencialidad de mercado e índice de periferialidad 1973  
(Valores en relación a la mediana)



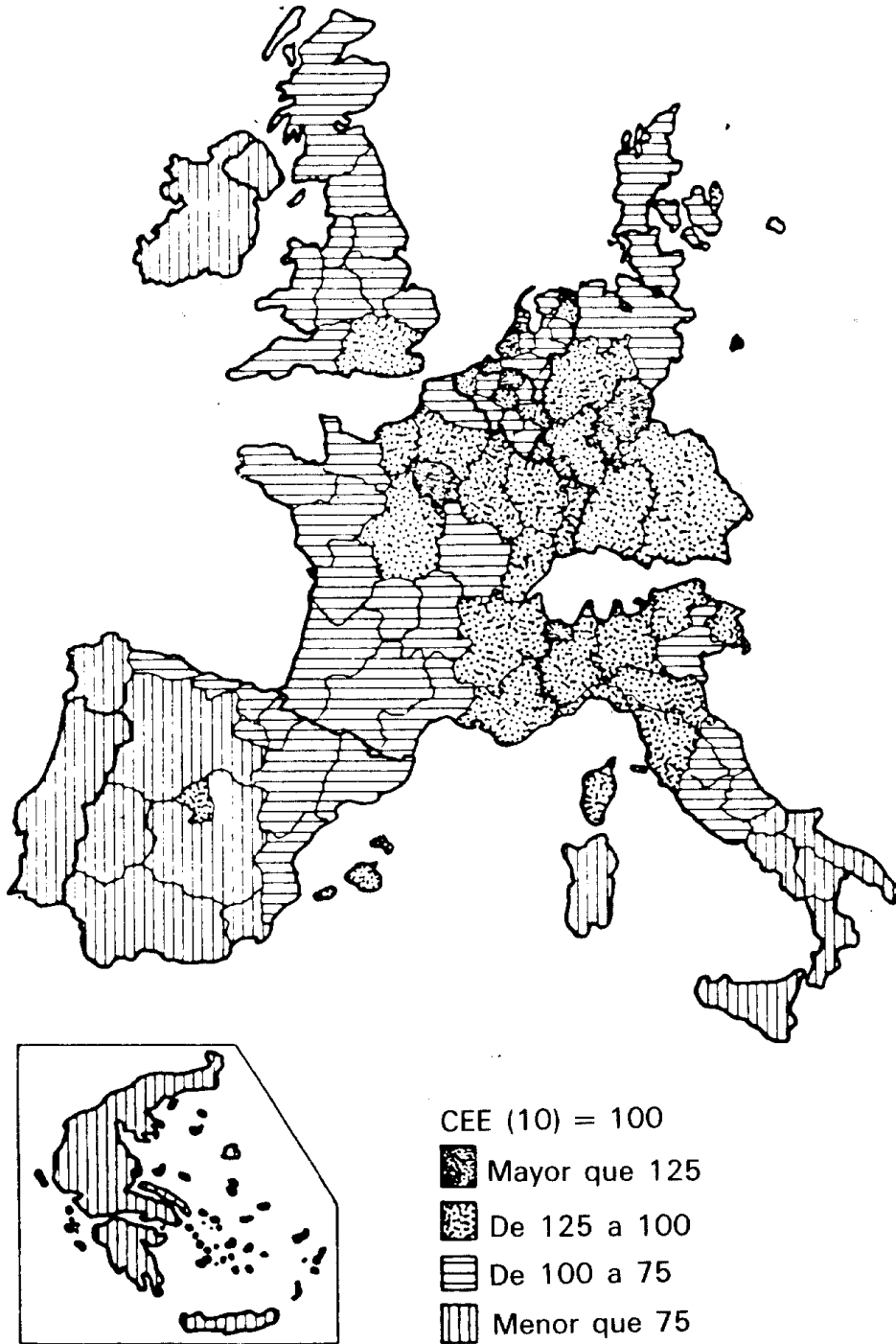
Mapa n.º 2 Potencialidad de mercado e índice de periferialidad 1983  
(Valores en relación a la mediana)



Mapa n.º 3. Nivel de renta por habitante 1971 (En unidades de poder adquisitivo corrientes)



Mapa n.º 4. Nivel de renta por habitante 1981 (En unidades de poder adquisitivo corrientes)



de modo que se obtiene una medición comparable de la renta en términos de «unidades de poder adquisitivo». Por otra parte, la doble referencia a 1971 y 1981 permite comprobar la difusión de este proceso, de modo que en esa última fecha existe un conglomerado geográfico más cohesionado.

Estos mapas permiten también comprobar la relativa «lejanía» del País Vasco (y de todo el Estado) de esta área central de desarrollo europeo. Se observa igualmente que las áreas más lejanas (sur de Italia, mitad occidental española y Portugal) ocupan los últimos lugares en base al indicador citado.

Se obtiene un resultado similar en el mapa n.º 5 si se examina el reajuste estructural producido en la segunda mitad de los años setenta. En él se reflejan las regiones que combinan un alto nivel de renta per capita y un crecimiento de la productividad más alto que la media de la CEE (4).

Pero efectivamente las pautas geográficas del crecimiento no son estáticas, como se ve de la comparación entre los citados mapas n.º 3 y n.º 4. Se observa también una orientación hacia el Mediterráneo: de las 28 regiones europeas con mejores resultados económicos en el período 1971-1981, 12 están ubicadas en su cuenca. Considerando igualmente el período de ajuste 1975-1981, de las 32 regiones que tuvieron buenos resultados económicos 10 son regiones mediterráneas.

De estas consideraciones puede concluirse que existe un espacio regional próspero ya consolidado en el espacio central alemán al que se está añadiendo otro conjunto de regiones en proceso de maduración.

Las tendencias espaciales de crecimiento europeo muestran unas pautas de consolidación del gran entramado urbano del noroeste europeo, con una difusión hacia el suroeste (aglomeración parisina) y una extensión hacia el sur por la cuenca del Ródano, amplificándose por la costa mediterránea hacia el norte y el centro de Italia, como se recoge en el mapa n.º 6.

---

(4) No siempre coinciden ambos valores. De hecho, en los primeros años de la crisis se ha puesto de manifiesto una dispersión geográfica en las tasas de crecimiento regional, de modo que las regiones más ricas (más afectadas por la crisis) crecían menos que las regiones menos desarrolladas. A medida que aquéllas van superando con éxito las tareas de la reestructuración industrial se va volviendo a los resultados tradicionales.

La alta potencialidad geográfica de este espacio está además apoyada por una extensa y tupida red infraestructural de todo tipo, lo que permite obtener una elevada accesibilidad a los mercados y áreas industriales.

Desde una perspectiva geográfica, el eje de desarrollo parece articularse en sentido norte-sur, con diversas ramificaciones, a través de las cuencas del Rin, Saona y Ródano. Estas cuencas están vertebradas por unos núcleos urbanos e industriales de gran potencia, por una red de autopistas y ferrocarril de elevadas prestaciones y por una red de transporte fluvial. Los terminales marítimos principales de este corredor son los puertos de Rotterdam y Fos-sur-Mer, interconectados por canales.

#### 4. EL RETO DEL PAÍS VASCO

El desplazamiento (o difusión) de las áreas de mayor potencial económico hacia la vertiente mediterránea aumenta la centralidad de la correspondiente vertiente española. En consecuencia, la centralidad vasca seguirá reduciéndose, y la capacidad de atracción de un entorno inmediato se limitará aún más.

La dimensión del mercado vasco propiamente dicho es reducida. Además, su hinterland está relativamente despoblado, tanto en la dirección de Madrid como en la de París. En consecuencia, los accesos de la CAPV a los mercados más dinámicos son importantes. Dicho de otra forma, es preciso contrarrestar estos factores negativos de dimensión y de lejanía relativa con un desarrollo infraestructural compensatorio. En el cuadro n.º 2 se compara el peso económico de ambos corredores.

El corredor atlántico comprende las regiones de Asturias, Cantabria, Castilla-León, País Vasco, Navarra, Rioja, Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Ile-de-France.

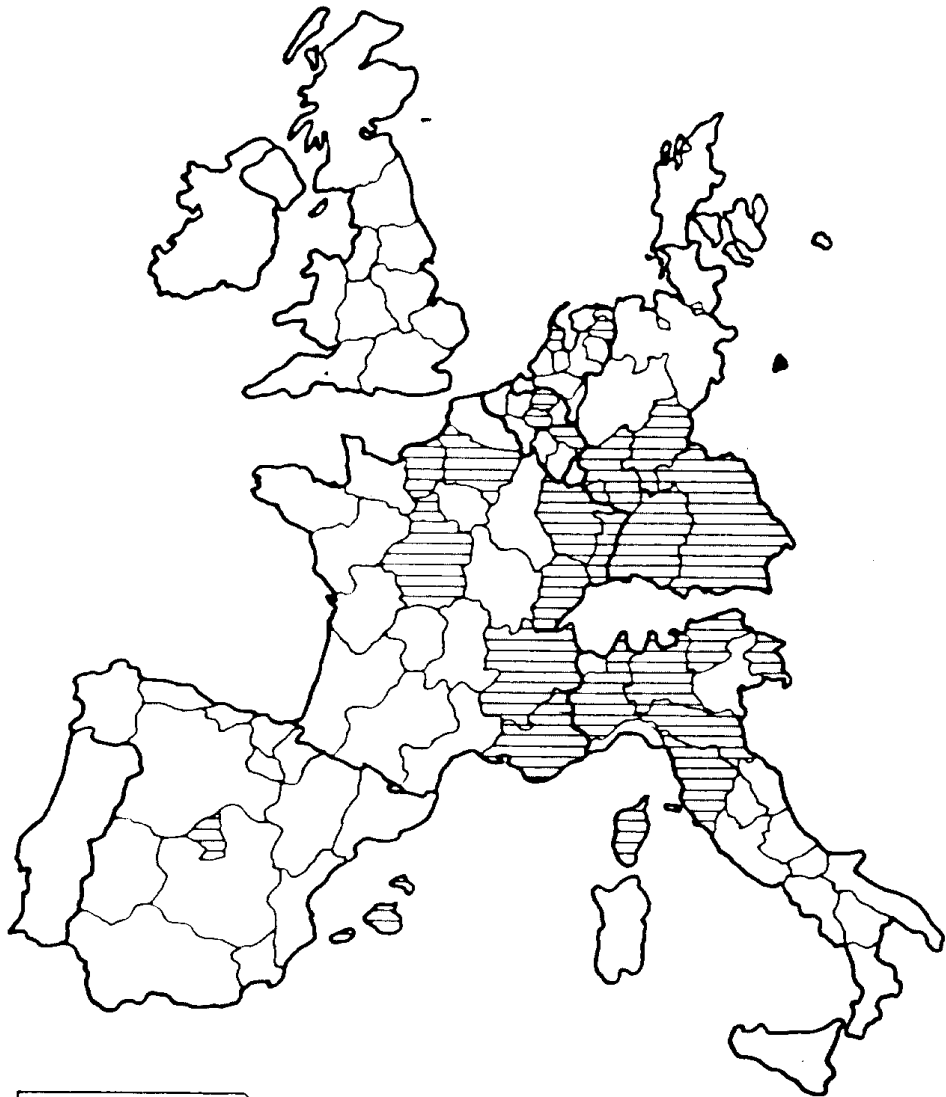
El corredor mediterráneo comprende las regiones de Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Valencia, Cataluña, Languedoc-Rousillon, Provence, Alpes-Côte d'Azur-Corse, Rhone-Alpes, Bourgogne, Ile-de-France.

Como se puede observar, el corredor atlántico pierde peso en relación con el corredor mediterráneo (7% en 10 años). Los resultados en unidades de poder adquisitivo son parecidos (reducción del 7%).

Como conclusión, se deduce que las dificultades que debe remontar el País Vasco son numerosas, ya que, a la par que se profundiza en los procesos de

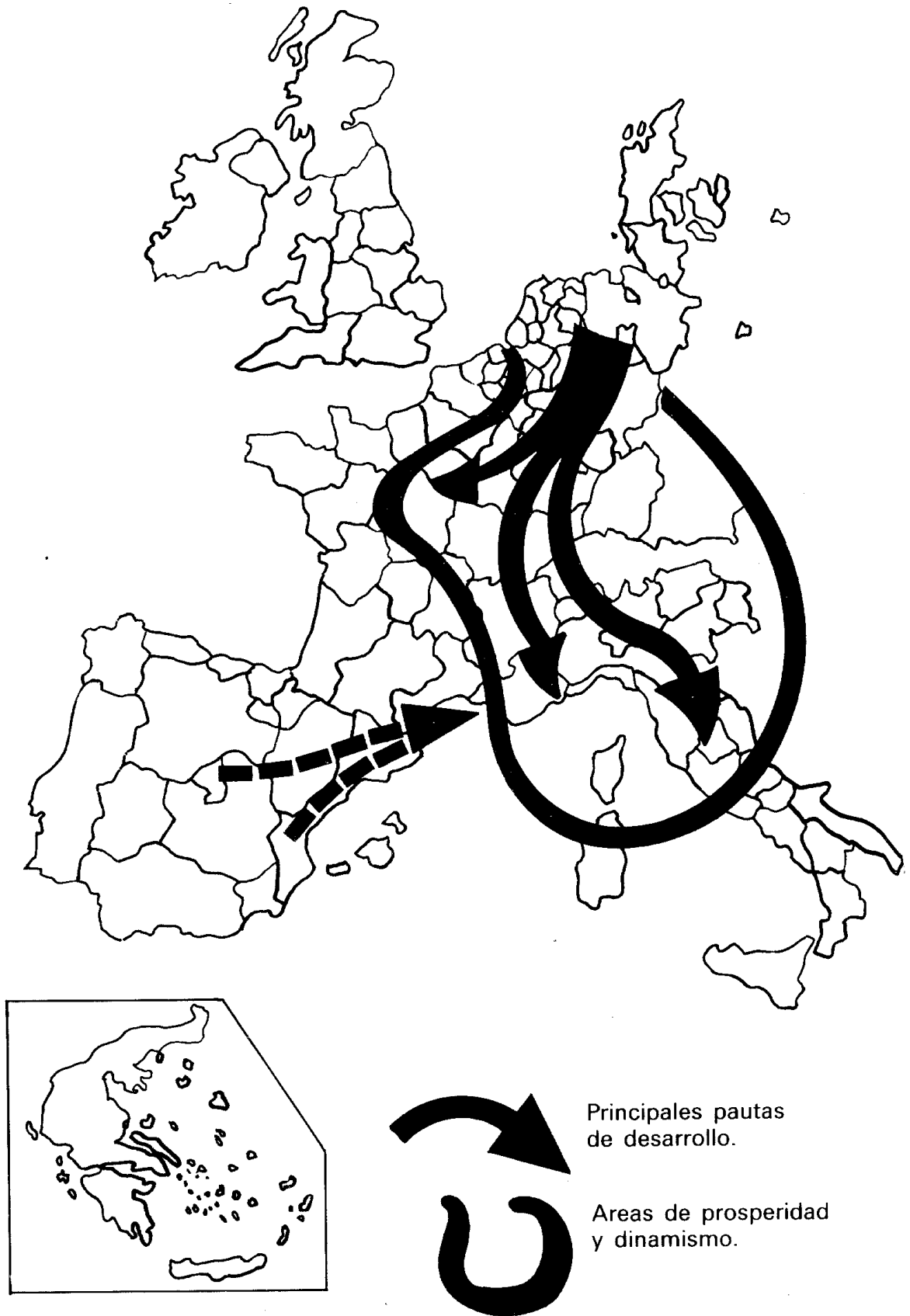


Mapa n.º 5. **Relación entre el nivel de renta y la evolución de la producción. 1975-81**



Regiones con nivel de renta por habitante (1981) y tasas de crecimiento de la product. durante la crisis superior a la media comunitaria (en unidades de poder adquisitivo corrientes)

Mapa n.º 6. Tendencias de desarrollo europeo



Cuadro n.º 2 **Peso económico de los corredores atlántico y mediterráneo** (miles de ECU/km<sup>2</sup> en precios y tipos de cambio corrientes)

	1971	1981	Índice
Corredor atlántico	239,8	808,3	337,1
Corredor mediterráneo	249,5	905,6	363,0
Relación atlántico/mediterráneo	96,1	89,3	92,9

Fuente: IKEI (1987)

innovación y renovación industrial es ineludible intensificar los esfuerzos en el terreno de las comunicaciones y telecomunicaciones. Estas últimas están ya cobrando una importancia decisiva, que no es exagerado comparar con el papel que tuvo el ferrocarril en los albores de la industrialización.

Euskadi ofrece todavía problemas infraestructurales de gran dimensión. En primer lugar, la congestión del área metropolitana constituye un aspecto negativo para atraer nuevas empresas, en especial cuando requieren agilidad y accesibilidad en sus actuaciones. Los proyectos en curso de realización (metro, fases restantes de los planes Ugaldebieta y Eskugalde...) contribuirán a allanar este gravoso obstáculo.

La conexión aérea es otro gran tema pendiente. La integración de los aeropuertos en un sistema eficaz que preste un servicio adecuado a la comunidad, en complemento con los restantes modos de transporte exige actuaciones urgentes, sin que aparentemente se haya avanzado nada en los últimos años.

Los puertos del País Vasco (Bilbao y Pasajes) requieren también un desarrollo continuado, tanto en extensión (Bilbao) como en instalaciones (pasajes) que aumenten su capacidad de actuación y su eficacia. El desarrollo de servicios en torno a la actividad portuaria es muy importante para la economía, tanto en términos de empleo como de renta. En el caso del puerto de Bilbao, la mejora de los accesos por carretera al abra exterior, los proyectos de expansión en ciernes y la eventual mejora de las conexiones

ferroviarias (tercera vía, etc.) son pasos obligados para evitar el estrangulamiento de un instrumento sin par de desarrollo regional.

Los aspectos citados contribuyen a potenciar un valor geográfico estratégico. Existen otros aspectos infraestructurales cuyo desarrollo permitirá mejorar las conexiones con las nuevas áreas en expansión. Este es el caso de la conversión de la N-1 en autovía a su paso por Guipúzcoa o el nuevo enlace Guipúzcoa-Navarra. Las conexiones ferroviarias de Bilbao y su puerto a la meseta son muy deficientes, tanto en la calidad del servicio (tiempo, frecuencia) como en las instalaciones (estado de las vías, material móvil, etc.). El nuevo acceso de Bilbao a la meseta es un elemento importante, tanto por sus efectos internos (potencia las conexiones internas entre Bilbao y su puerto y Vitoria) como externos (reducción de tiempos y aumento de capacidad de tráfico). Es de esperar que tal mejora, que en el contexto del Plan ferroviario español se demora lamentablemente en el tiempo, de lugar a mejoras en el servicio (del tipo «intercity»). Otro tanto cabe decir de los servicios que afectan a San Sebastián. A su vez, el desarrollo ferroviario exigirá replantear el aspecto del servicio aéreo de forma complementaria y no competitiva.

El sector de telecomunicaciones está llamado a ser uno de los principales factores de dinamización regional, por su fuerte incidencia sobre la localización industrial y la eficiencia en la actividad empresarial. Desde el punto de vista regional, no sólo es una fuente de creación directa de riqueza, sino

que facilita la creación de riqueza en todas las demás actividades, tanto de servicios (fundamental) como industriales.

La política regional en la actualidad tiende a valorar más las inversiones productivas directas (v.gr., directrices de actuación del Fondo de Desarrollo Regional Europeo) y menos las inversiones en infraestructura. Ciertamente es un error ignorar las primeras como instrumento eficaz de desarrollo regional. Pero en Euskadi existe todavía un largo camino que recorrer para dotarse del nivel infraestructural (y de servicios anejos) que su nivel de desarrollo económico precisa y que, lo que es más importante, exige para poder aprovechar plenamente los esfuerzos de renovación de su tejido industrial y la incorporación de nuevas actividades en conexión directa y eficaz con su entorno. Por tanto, en Euskadi, la

Administración Pública sigue teniendo un cometido primordial; el desarrollo de las infraestructuras.

Si a nivel del Estado las previsiones para los próximos años (célebre horizonte 1992) otorgan prioridad al área Sevilla-Madrid-Barcelona, las Administraciones Públicas Vascas deberán utilizar sus propios recursos para acelerar y adelantar en el tiempo los planes existentes, de forma similar a como las Diputaciones Forales del último cuarto del siglo XIX, conscientes del papel motor que iba a jugar el ferrocarril en el desarrollo económico inmediato, establecieron los pertinentes conciertos con las sociedades concesionarias para adelantar los plazos de construcción de las líneas férreas que les afectaban (el caso de Guipúzcoa) o construir incluso sus propias líneas (el caso de Vizcaya). Después de todo, es uno de los beneficios del régimen de Concierto Económico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- GIRÁLDEZ (1984), Elena y VILLEGAS, Pedro: «El Componente espacial de la inversión industrial durante el período 1969-1980», *Situación*, 1984, n.º3.
- GIRÁLDEZ (1986), Elena, «La inversión industrial: Algunas consideraciones en torno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis de los setenta», *Situación*, 1986, n.º 1.
- IKEI (1984), «*Estudio de reconocimiento territorial del País Vasco*», IKEI, San Sebastián, 1984.
- IKEI (1987), «*El País Vasco y Navarra en la Europa de las Regiones*», IKEI, San Sebastián, 1987.
- RODRÍGUEZ DE YURRE (1986), Luis, «Nota sobre las inversiones extranjeras en el País Vasco», *Ekonomiaz*, n.º 2, primavera 1986.
- SANZ (1969), Emiliano, «La ordenación del territorio y el sistema de ciudades», *Estudios Territoriales*, n.º 1, 1981.