

## Contribución al análisis de los desequilibrios demográficos y económicos entre los municipios españoles (1960-70) \*

VICENTE BIELZA DE ORY \*\*

El desarrollo diferenciado del espacio nacional presenta dos panorámicas distintas, aunque interdependientes. Una se refiere a los desequilibrios regionales y fue objeto de una importante comunicación española en el anterior Congreso Geográfico Internacional<sup>1</sup>, donde se reconocía que no descendiendo del nivel regional y provincial «quedan totalmente enmascarados los desequilibrios comarcales intraprovinciales, que son, sin duda, los más interesantes a la hora de intentar corregirlos». Es más, se podría añadir que también quedan encubiertos los desequilibrios municipales, de gran interés, ya que puede haber una región o comarca con unos elevados índices de desarrollo que sean la consecuencia del alto nivel alcanzado por uno o por unos pocos municipios, que a modo de oasis socioeconómico se inscriben en un conjunto deprimido al que no transmiten flujos de desarrollo.

Una segunda panorámica del distinto desarrollo espacial socioeconómico español viene dada por los distintos niveles alcanzados en el campo y en la ciudad, o dicho de otra manera, los contrastes existentes entre los municipios rurales y los municipios urbanos. Contrastes que son una manifestación espacial de un grave problema sectorial socioeconómico: la agricultura se ha convertido en la cenicienta de la economía española; hecho, por otra parte, no exclusivo de la economía nacional, ya que en la mayor parte de los países industrializados, bajo sistemas socioeconómicos de uno u otro signo, el sector primario es un auténtico «talón de Aquiles», totalmente desfasado respecto de los otros sectores. De todo ello se desprende el interés

---

\* Comunicación al XXII Congreso Geográfico Internacional. Canadá, 1972.

\*\* Departamento de Geografía, Universidad de Zaragoza.

1. CASAS TORRES, HIGUERAS y MIRALBÉS: «Algunos aspectos de los desequilibrios regionales españoles en 1967». *Ap. esp. al XXI Cong. Geogr. Inter.*, 1968.

que pueda tener examinar los desequilibrios existentes a escala municipal, sobre todo, en la última década transcurrida, la de los años sesenta, que ha sido la década del despegue industrial, del *boom* turístico y, en bastantes casos, de la explosión urbana, lo que sin duda ha acelerado el proceso desequilibrador. Aquí vamos a intentar cuantificar el proceso en sus aspectos demográfico y económico y examinar las soluciones espontáneas (migraciones) y planificadas para resolver el problema.

## 1. LOS DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS

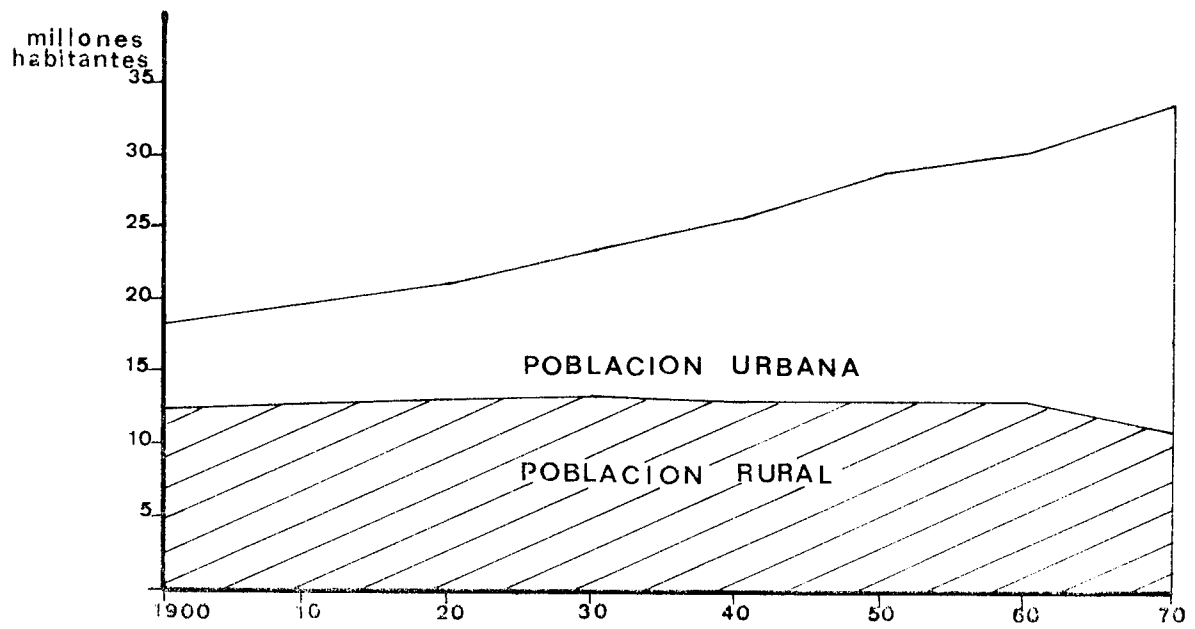
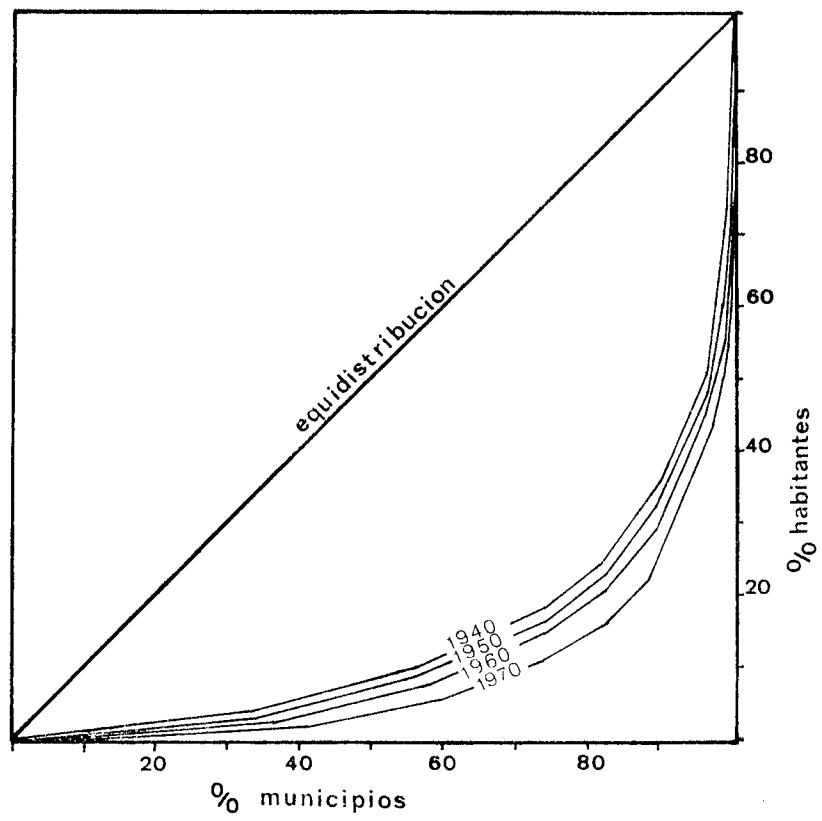
La población española, desde el siglo pasado, tiende a concentrarse en un número cada vez más reducido de municipios. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años de tal modo que en 1970 los siete municipios que superaban los 300.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Bilbao y Málaga) concentraban a más de la quinta parte (7'3 millones de personas, 21'61 %) de la población española en el 0'49 % (2.498 Km<sup>2</sup>) del territorio nacional. Por el contrario, otra quinta parte de la población (el 22'56 %) se dispersaba entre los 7.653 municipios (el 88'21 %) que contaban con menos de 5.000 habitantes.

La polarización en torno a los extremos es más acusada que en otros países que iniciaron antes su éxodo rural. Así, por ejemplo, en Francia, las 581 *communes* que cuentan entre 10.000 y 50.000 habitantes agrupan casi a la cuarta parte de la población francesa, mientras que en España los 414 municipios comprendidos entre esos mismos valores sólo significan el 11'30 % de la población nacional. En España faltan pequeñas ciudades que acorten distancias entre los macromunicipios y los minimunicipios. ¿Cómo se ha llegado a este desequilibrio de la repartición municipal de la población?

Empecemos por mostrar cuantitativamente el proceso partiendo de los datos correspondientes a los censos de 1940 a 1970, según los cuales se han obtenido las series acumuladas que figuran en el apéndice I.

Una vez calculados los porcentajes acumulados del número de municipios y del número de habitantes en relación a sus totales respectivos, se han trasladado estos valores a unos ejes de coordenadas, con objeto de trazar las curvas de Lorenz correspondientes. Como es sabido, aquellas curvas —o, mejor, quebradas— que estén más cerca de la recta de equidistribución, es decir, de la bisectriz de los ejes, serán las que presenten una distribución demográfica municipal más equilibrada (vid. figura 1).

Se observa de 1940 a 1970 un distanciamiento cada vez mayor de las curvas respecto de la recta de equidistribución. Ello quiere decir que los desequilibrios demográficos municipales se van acentuando con el tiempo



Figs. 1 y 2

a un ritmo progresivamente más fuerte, respondiendo a una tendencia de concentración de la población provincial y nacional en un número cada vez más reducido de núcleos y, paralelamente, a una despoblación de los municipios de menor valor demográfico, que acaban por desaparecer, fusionándose o anexionándose a otros. En 1940 había 9.254 municipios en España; en 1970 se han reducido a 8.655 y todavía quedan 3.568 que cuentan con menos de 500 habitantes y que están llamados a desaparecer, por resultar inviables económicamente y ser poco aptos para la vida actual.

El desequilibrio demográfico opera en favor de los municipios urbanos. ¿En qué medida? Una cuantificación exacta resulta muy difícil, por la sinuosidad que presenta la frontera que separa lo rural y lo urbano. El Instituto Nacional de Estadística considera como municipios urbanos a los que cuentan con una población de más de 10.000 habitantes. Este criterio es bastante razonable, aunque sea discutible en algunos casos, en que peca por exceso o por defecto. Hay municipios —sobre todo, en el norte de España— que no alcanzan este volumen demográfico y que, sin embargo, histórica, morfológica y funcionalmente son ciudades. Por el contrario, existen otros —principalmente, en Andalucía y Galicia— que, contando con más de diez mil personas, no constituyen ciudades, o bien porque su población, funcionalidad y fisonomía son esencialmente rurales, o porque, además, se trata de un habitat disperso en el término municipal y cuyo núcleo más concentrado no llega a los 500 habitantes. El evaluar, pues, exactamente la población urbana significaría resolver el problema para cada uno de los cientos de municipios que se encuentran en esta situación. Adoptando como solución ecléctica y práctica el criterio censal, resulta que en el año 1900 algo menos de la tercera parte de la población española (32'20 %) vivía en municipios urbanos (de más de 10.000 habitantes). En 1940, todavía no llegaba a la mitad (48'55 %) y en 1970 viven en ellos dos tercios de la población nacional (66'49 %) (vid. figura 2).

## 2. LAS DISPARIDADES DE LAS RENTAS

Los desequilibrios demográficos municipales vienen acompañados de desequilibrios entre las rentas producidas por los municipios. En líneas generales, se puede afirmar que los municipios de menos población son los que producen menor renta absoluta y menor renta *per capita*, de tal modo que las diferencias en el terreno de las rentas son aún más profundas que las demográficas. Por eso continúan despoblándose los municipios menores, en beneficio de los más poblados.

En 1965, la renta *per capita* española ascendía a 34.000 pesetas. Pues bien, la distribución nacional de los municipios españoles, agrupados según niveles de renta producida *per capita*, arrojaba un balance muy expresivo

a este respecto. Sólo 375 de los 9.199 municipios españoles, es decir, el 4 %, agrupando al 31 % de la población española, se encontraban en niveles de renta producida *per capita* por encima del nivel medio (30.001 a 45.000 pesetas). Y lo que es más grave: este 4 % de los municipios españoles produjo en 1965 el 63'61 % de la renta nacional, mientras que el 90 % —situados por debajo del nivel medio— produjeron menos del 22 % de la renta nacional (vid. apéndice II).

Las disparidades económicas municipales presentan valores distintos en las diferentes áreas regionales. Su examen puede arrojar más luz sobre este problema. Para ello, tomando como base los datos publicados por el «Anuario del Mercado Español»<sup>2</sup> referentes al año 1965, hemos calculado los porcentajes acumulados del número de municipios y de la renta producida correspondientes a cada nivel de renta. A partir de estos porcentajes, por un lado, se han trazado las curvas de Lorenz para el conjunto nacional y para cada una de las regiones. Por otra parte, suponiendo un crecimiento lineal, mediante sencillas reglas de tres se han establecido los siguientes porcentajes del número de municipios que no alcanzan en cada región la renta *per capita* media regional.

<i>Región</i>	<i>% n.º de municipios</i>	<i>Renta per capita media</i>	<i>Región</i>	<i>% n.º de municipios</i>	<i>Renta per capita media</i>
Nordeste	92'89	50'4	Levante	77'65	32'0
Centro-Sur	97'46	42'2	Centro-Norte	91'66	23'6
Cantábrica	87'20	39'3	Galicia	91'30	20'2
Canarias	85'40	38'4	Bética	89'91	18'7
<i>España</i>	91'52	34'0	<i>España</i>	91'52	34'0

Según la división regional del «Anuario del Mercado Español», cuatro regiones disfrutaban de una renta *per capita* superior a la media nacional (de 34.000 pesetas) y otras cuatro están por debajo. De las cuatro superiores, las tres primeras: Nordeste, Centro-Sur y Cantábrica, deben sus elevadas rentas a que contienen en su seno los tres focos industriales españoles más consolidados. Ahora bien, la distinta distribución municipal de las industrias provoca desequilibrios diferentes entre los municipios de cada una de las tres regiones.

Las disparidades más fuertes se dan en el seno de la región Centro-Sur, entre los pocos municipios del área madrileña —que unen a las fuertes rentas industriales otras considerables del sector servicios— y un gran número de municipios rurales, retrasados, del resto de Castilla la Nueva,

2. Banco Español de Crédito: «Anuario del Mercado Español». Madrid, 1968.

Teruel, Albacete y Cáceres. La curva de Lorenz, que representa la distribución de la renta producida por municipios de esta región, es la más alejada de la recta de equidistribución. Por otra parte, el porcentaje del número de municipios con una renta inferior a la media regional (42.200 pesetas) alcanza un máximo de 97'46. Cuatro de los 1.692 municipios que existen en la región concentran el 78'12 % de la renta regional (fig. 3).

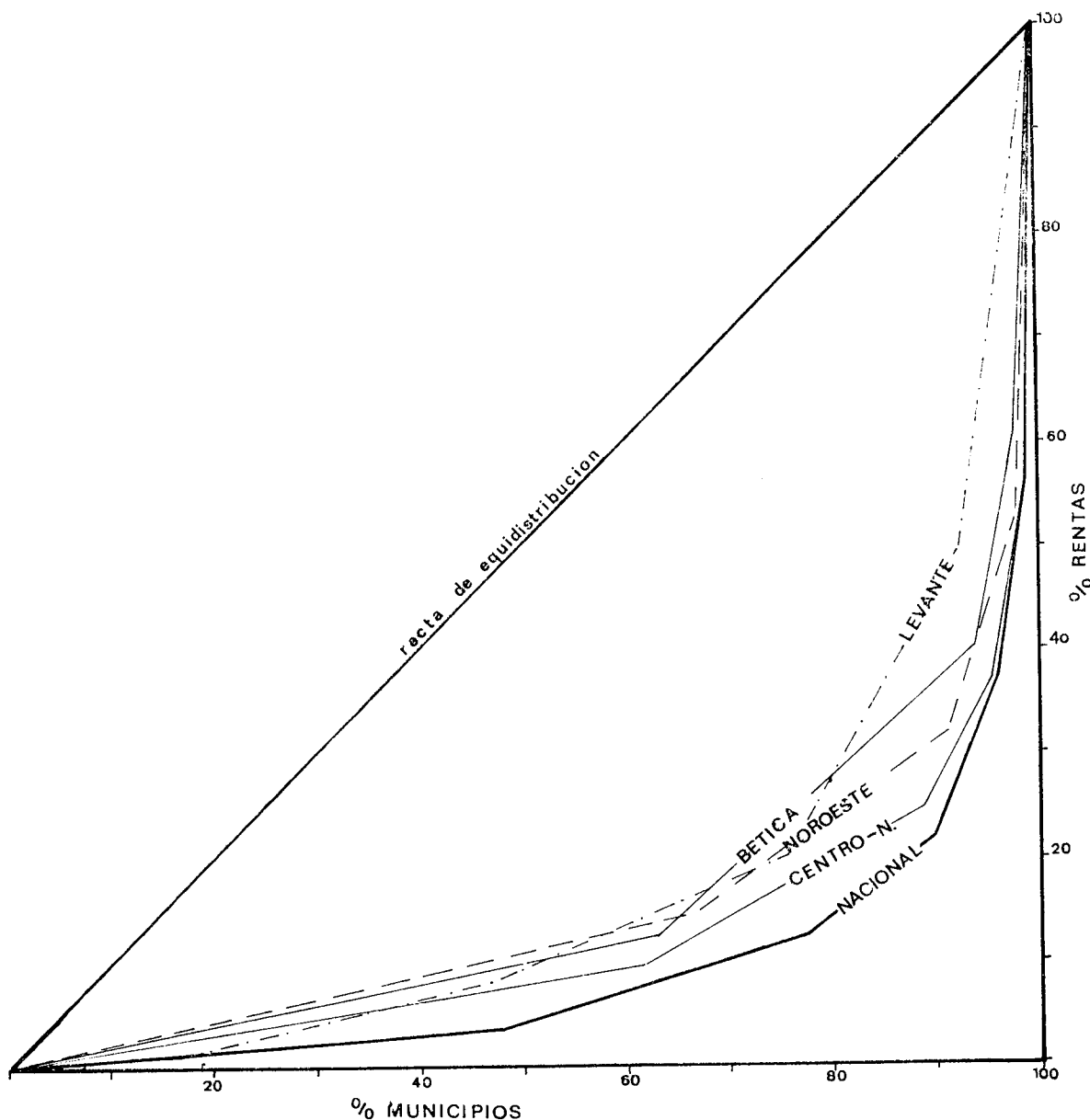


Fig. 3

La región Nordeste, que comprende Cataluña, Baleares y Aragón, excepto Teruel, es la que alcanza una renta producida *per capita* más elevada (50.400 pesetas). Los desequilibrios mostrados en la curva de Lorenz

son menores que en la región Centro-Sur, pero todavía más fuertes que los expresados por la curva nacional. Un 92'89 % de los municipios tiene rentas inferiores a la media regional, mientras que 29 municipios concentran el 58'09 % de la renta total producida en la región. Sobre el mapa, estos municipios privilegiados corresponden al área industrial barcelonesa, a otros núcleos industrializados como Zaragoza, Monzón, Sabiñánigo... y a las zonas turísticas de la costa catalana y de Baleares.

De las regiones industrializadas, es la Cantábrica la más equilibrada. Su curva está más próxima a la recta de equidistribución que las dos anteriores y que la media nacional. El porcentaje del número de municipios con rentas inferiores a la media regional (87'20) es también más reducido. La explicación se encuentra en la dispersión de la industria entre los municipios del ocho asturiano, ciudades de Santander y Torrelavega, área bilbaína, Guipúzcoa, Vitoria, Pamplona, Tudela, Tafalla y ciudad de Logroño.

Las islas Canarias presentan una renta algo superior a la media nacional gracias a los ingresos procedentes del turismo y a las exportaciones de productos agrícolas (plátanos, tomates, patatas). El hecho de que estas fuentes de riqueza estén bastante bien distribuidas entre los municipios de las islas, aunque con cierto predominio de los de Tenerife, hace que la curva de Lorenz correspondiente se encuentre algo más cerca de la equidistribución que la nacional. Asimismo, el porcentaje del número de municipios por debajo de la renta regional es de los más reducidos (85'40).

Las regiones que producen rentas inferiores a la media nacional presentan en su interior menos disparidades entre las rentas municipales que el conjunto nacional. Todas las curvas están más próximas a la recta de equidistribución que la del país. Los porcentajes de los municipios con renta inferior a la media regional también es menor o sensiblemente igual (caso de la Centro-Norte) al porcentaje nacional (fig. 4).

Levante, que comprende las tres provincias valencianas, Murcia e Ibiza, es la más desarrollada y equilibrada de las cuatro. La industria levantina, caracterizada por su dispersión y variedad, unida a la rica agricultura de las huertas y al turismo costero, explican suficientemente el trazado de la curva y los resultados numéricos: sólo el 77'65 % de los municipios —el porcentaje más bajo de todos— detentan rentas inferiores a la regional.

Los desequilibrios municipales de las tres regiones más subdesarrolladas —Centro-Norte, Noroeste y Bética— son sensiblemente parecidos. Los pocos municipios con rentas superiores a las medias regionales corresponden en su mayor parte a las capitales de provincia, que unen a las rentas

del sector servicios las procedentes de una cierta industria. A ellos hay que añadir algunos núcleos industriales —como Vigo, Aranda de Duero, El Ferrol— y los municipios comprendidos en el área turística de la Costa del Sol.

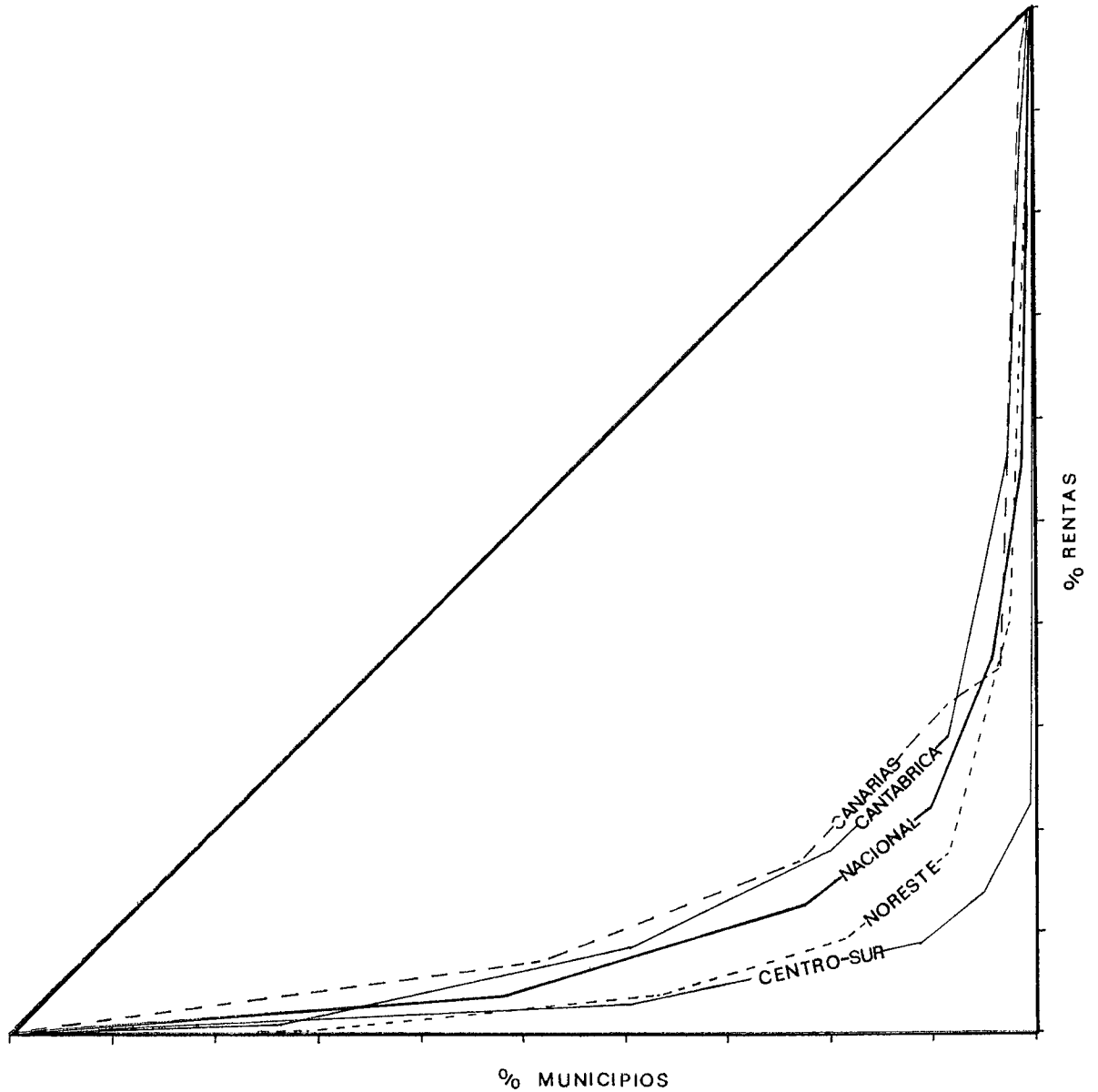


Fig. 4

### 3. LOS DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS

La falta de equilibrio entre los municipios españoles se manifiesta también en la distribución de los presupuestos de sus ayuntamientos (vid. apéndice III).



El presupuesto medio anual de los 5.123 ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes que había en España en 1968, era de unas 230.000 pesetas. En unos momentos en que la renta *per capita* española era de unas 60.000 pesetas, la cifra anterior resulta harto insuficiente para atender los servicios mínimos adecuados al nivel de desarrollo medio español. Todavía hay en nuestros pueblos y aldeas muchas calles sin pavimentar, alumbrados públicos insuficientes o inexistentes, abastecimientos de aguas y servicios de alcantarillado mediocres, mercados y mataderos que no reúnen las debidas condiciones higiénicas, etc. ¿Hasta qué punto merece la pena dispersar esfuerzos entre un excesivo número de municipios económicamente inviables? Estos pequeños pueblos se desenvuelven en un círculo vicioso: carecen de los recursos necesarios porque carecen a su vez de fuentes de riqueza propia, lo que les impide prestar unos servicios eficientes.

Por otra parte, el desmesurado crecimiento de las grandes ciudades españolas también amenaza la suficiencia presupuestaria de sus Ayuntamientos. Pero éstos pueden solucionar el problema, por su mayor capacidad económica, acudiendo al Banco de Crédito Local. En 1968, el 44 % del total de créditos concedidos por este banco fue para las grandes corporaciones municipales (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Bilbao) <sup>3</sup>.

Los desequilibrios demográficos entre los municipios españoles se traducen en desequilibrios económicos, tanto en lo que se refiere a la renta producida municipal como en lo que concierne a los presupuestos de los ayuntamientos, de tal modo que puede afirmarse —según se ha demostrado— que frente a unos pocos municipios privilegiados, hay una gran mayoría inmersa en el círculo vicioso de la pobreza, del que no pueden salir más que con la ayuda externa de los más ricos, a través del presupuesto nacional o de los planes de desarrollo que localicen en ellos nuevas formas de actividad económica (industria, turismo). Hay otra solución parcial y temporal: elevar la renta *per capita* disminuyendo los efectivos demográficos mediante la emigración.

#### 4. EL INCREMENTO PROGRESIVO DE LAS MIGRACIONES MUNICIPALES

El acentuamiento de las disparidades municipales en España ha venido acompañado de un incremento de las migraciones intermunicipales. Desde principios de siglo asistimos a un proceso progresivamente creciente del volumen emigracional hasta el año 1930. La gran crisis

---

3. Rev. «*La Actualidad Económica*», 4-IV-1970.

económica, los avatares de la República, los desastres de la guerra civil y el bloqueo mundial detuvieron el proceso de industrialización y frenaron los movimientos migratorios interiores. En la década 1951-60 se superan los valores anteriores: según GARCÍA BARBANCHO, más de dos millones de personas cambian de partido judicial en esos diez años<sup>4</sup>. Ello quiere decir que la migración intermunicipal es aún mayor. En conjunto se puede estimar —según este mismo autor— en unos diez millones la cifra de emigrantes de 1900 a 1960.

En la última década intercensal transcurrida, 1961-70, el Instituto Nacional de Estadística se ha preocupado de contabilizar las migraciones interiores a base de las declaraciones de alta recogidas en los padrones municipales. Ahora bien, como muchas personas no se dan de alta al cambiar de municipio, las estadísticas de las migraciones interiores recogidas en los Anuarios del INE representan sólo una parte, aunque muy importante, del volumen total. De ellas se deduce un valor global infraestimado para estos diez últimos años de 3.719.702 emigrantes intermunicipales, que referido a la población media de la década arroja una tasa de 114 emigrantes por cada 1.000 habitantes. Es, sin duda, aunque se trate de una subestimación, la tasa migratoria más fuerte de nuestra historia contemporánea, relacionada con una intensificación en el proceso de mecanización agraria y con una notable expansión de los sectores secundario y terciario (turismo).

Los saldos migratorios clasificados por niveles de población municipal nos señalan una corriente general de la población desde los municipios demográficamente inferiores hacia los municipios de tamaño medio y, sobre todo, hacia los de mayor población. De 1961 a 1970, los municipios de menos de 10.000 habitantes perdieron 1.105.732 emigrantes, que referidos a la población media del período arrojan una tasa de  $-89'9 \text{ ‰}$ . Los comprendidos entre los 10.000 y los 100.000 habitantes ganaron 309.103 emigrantes ( $+32'6 \text{ ‰}$ ) y los de más de 100.000 se incrementaron en 794.628 ( $+75'7 \text{ ‰}$ ).

Esta corriente general de los pequeños a los grandes municipios está nutrida por el éxodo rural, fenómeno por todos conocido. La migración de los municipios rurales a los urbanos está en función —como veíamos antes— de las disparidades económicas que existen entre unos y otros, procedentes de las diferencias intersectoriales de la renta. En España, la renta neta por persona ocupada es un 40 % menor en la agricultura que en la industria<sup>5</sup>. Pero hay otros factores de índole psicológica —la

4. GARCÍA BARBANCHO: *Las migraciones interiores españolas*. Madrid, 1967, p. 43.

5. ROJO DUQUE, Luis A.: «La crisis agrícola». *Información Comercial Española*, núm. 378, feb. 1965, pp. 15-20.

atracción del nivel de vida de la ciudad—, sociológica o cultural que mueven a la migración. Se busca la promoción social, la promoción económica y la promoción cultural <sup>6</sup>, pero en definitiva, como ha señalado el informe de FOESSA <sup>7</sup>, las razones por las que se emigra son predominantemente económicas. En el caso de los varones, un 57 % de las amas de casa consultadas opinan que se van porque «en el campo se gana poco» y un 27 % porque «en la ciudad se vive mejor». En el caso de las mujeres jóvenes tiene más valor el atractivo de la ciudad: un 51 % dicen que «en la ciudad se encuentra trabajo fácilmente», un 28 % que «en la ciudad se vive mejor». En uno y otro caso, las razones más cualitativas de trato social, independencia, perspectivas matrimoniales, etc., no son admitidas más que excepcionalmente.

## 5. MUNICIPIOS INMIGRACIONALES

Dentro del flujo migratorio general se destacan unas direcciones privilegiadas. En primera aproximación se puede afirmar que son la mayor parte de las capitales de provincia los municipios que más se han beneficiado de las migraciones. De 1960 a 1970, su crecimiento real fue de un 30 %; teniendo en cuenta que su crecimiento vegetativo en este período fue aproximadamente de un 20 %, el crecimiento por inmigración puede estimarse en un 10 %. Junto a las capitales hay que considerar los municipios situados en las áreas turísticas (Costa Brava, Costa del Sol, costa alicantina, Canarias y Baleares) y, sobre todo, los industriales: los del área barcelonesa, región vasca, cinturón madrileño, ocho asturiano y algunos otros dispersos, tales como Vigo y Cartagena.

Ahora bien, dentro de estos municipios inmigracionales, hay unos con mayor poder de atracción que otros. Tradicionalmente, desde la guerra civil española, han sido el área barcelonesa, Madrid, el cinturón bilbaíno y Guipúzcoa los polos de mayor inmigración. ¿Qué ha sucedido en los últimos años? Según los datos recogidos por el INE <sup>8</sup>, éstos fueron los inmigrantes que en el quinquenio 1966-1970 llegaron a los municipios que acogieron a 500 o más inmigrantes anuales:

6. HIGUERAS ARNAL, Antonio: *«La emigración interior en España»*, Madrid, 1967, 129 páginas.

7. Fundación FOESSA: *«Informe sociológico sobre la situación social de España»*, 1970.

8. Anuarios Estadísticos de España. 1965-70. INE.

<i>Capitales</i>		<i>Area barcelonesa</i>	
Madrid	120.392	Hospitalet	51.764
Barcelona	106.894	Santa Coloma de Gramanet	29.610
Valencia	41.332	Cornellá	9.990
Zaragoza	32.773	Badalona	26.680
Bilbao	9.078	Prat de Llobregat	5.917
Vitoria	526	San Baudilio	5.173
		Sabadell	639

Junto a los municipios tradicionalmente inmigratorios aparecen Valencia Zaragoza y, últimamente, Vitoria. Ahora bien, estas cifras, procedentes de las altas padronales, hay que tomarlas con las reservas señaladas antes. Se trata de infraestimaciones, y en unos casos más que en otros. Dependen de la eficiencia de los servicios de estadística municipales. Hay municipios con volúmenes inmigratorios considerables que no figuran en la relación y que corresponden normalmente a los núcleos de mayor población. El examen del crecimiento real intercensal 1960-70 de los trece municipios del país con más de 200.000 habitantes puede arrojar más luz sobre el problema:

	<i>Crecimiento real</i>	<i>% real</i>	<i>Crecimiento vegetativo</i>	<i>Saldo migratorio</i>	<i>% migratorio</i>
Madrid	886.140	39'2	481.284	+ 404.856	+ 17'9
Barcelona	187.279	12'0	245.425	— 58.146	— 3'7
Valencia	148.624	29'4	87.128	+ 61.496	+ 12'1
Sevilla	105.772	23'9	109.641	— 3.869	— 0'8
Zaragoza	153.529	47'0	67.659	+ 85.870	+ 26'3
Bilbao	112.548	37'7	56.529	+ 56.019	+ 18'8
Málaga	73.404	24'3	114.576	— 41.172	— 20'07
Las Palmas	93.176	48'0	55.738	+ 37.438	+ 19'3
Hospitalet	120.946	98'4			+
Murcia	—7.760	—3'1	47.776	— 55.536	— 22'2
Valladolid	84.534	55'6	33.306	+ 51.228	+ 33'7
Córdoba	37.484	18'9	39.530	— 2.046	— 1'0
Palma	75.014	47'1	26.416	+ 48.598	+ 30'5

De los trece municipios con mayor volumen demográfico sólo ha perdido población Murcia. Arrojan saldos migratorios negativos los grandes municipios andaluces —Sevilla, Málaga y Córdoba— y Barcelona, que es últimamente más emigracional que inmigracional, en beneficio de los municipios de su entorno, como Hospitalet, que presenta el crecimiento mayor de los registrados entre los grandes municipios.

El incremento demográfico de Las Palmas y Palma se ha debido en buena parte a los puestos de trabajo creados por el *boom* turístico. Las tasas migratorias positivas de Madrid, Bilbao y Valencia se deben al propio dinamismo económico de signo industrial heredado del pasado. El espectacular crecimiento de Zaragoza y Valladolid ha sido impulsado, sin duda, por los polos de desarrollo creados en 1964. ¿En qué medida han contribuído éstos y los demás polos al crecimiento municipal?

6. EL PAPEL DE LOS POLOS ESTATALES  
EN EL CRECIMIENTO MUNICIPAL

La creación de polos industriales está inspirada en una política que intenta conseguir un mayor equilibrio entre las distintas regiones del país. Pero al concentrar los esfuerzos en unos determinados núcleos se favorece indirectamente el desequilibrio municipal intrarregional.

El I Plan de Desarrollo español creó, en 1964, dos polos de promoción industrial en localidades donde apenas existía industria (Burgos y Huelva) y cinco de desarrollo industrial (Zaragoza, Sevilla, Valladolid, La Coruña y Vigo). Con ellos se ha conseguido el fortalecimiento y la expansión de estas ciudades intermedias y la diversificación espacial de la industria española. Al finalizar el año 1970 se habían acogido a los beneficios de los siete polos 815 empresas, de las que 533 correspondían a establecimientos ya en funcionamiento, y otras 282 a empresas en fase de ejecución. La inversión realizada ascendía a 44.220 millones de pesetas y la pendiente a 36.458'6 millones, habiéndose creado 43.913 puestos de trabajo y estando previstos otros 26.023 en el conjunto de todos los polos<sup>9</sup>. La distribución de los nuevos puestos de trabajo, con inclusión de una serie de empresas instaladas en los polos, pero que no gozan de los beneficios de los mismos, es la siguiente<sup>10</sup>:

	1969	1971		1969	1971
Sevilla	6.887	9.047	La Coruña	2.032	3.307
Valladolid	10.720	11.423	Huelva	2.823	3.231
Zaragoza	9.388	11.331	Burgos	7.743	9.681
Vigo	7.097	7.695			

9. III Plan de Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Regional, p. 136.

10. III Plan de Desarrollo... Desarrollo Regional, p. 140. Los datos de 1971 son estimados.

El mayor volumen laboral suscitado en Valladolid, Zaragoza y Burgos ha incidido directamente en el mayor crecimiento demográfico de estas ciudades en la última década.

	<i>Población en 1970</i>	<i>Crecimiento real 1960-70</i>	<i>% creci- miento real</i>	<i>Crecimiento vegetativo</i>	<i>Saldo migratorio</i>	<i>% saldo migratorio</i>
Sevilla	548.072	105.772	23'9	109.641	— 3.869	— 0'8
Zaragoza	479.845	153.529	47'0	67.659	+85.870	+26'3
Valladolid	236.341	84.534	55'6	33.306	+51.228	+33'7
Vigo	197.144	52.230	36'0	—	—	—
La Coruña	189.654	12.152	6'8	22.961	—10.809	— 6'0
Burgos	119.915	37.738	45'9	19.498	+18.240	+22'1
Huelva	96.689	22.305	29'9	22.241	+ 64	+ 0'07

Teniendo en cuenta que —según hemos visto— el crecimiento real de las capitales de provincia en España durante la década 1960-70 fue de un 30 %, registran un crecimiento superior Zaragoza, Valladolid, Burgos y Vigo (que, aunque no es capital, demográficamente puede asimilarse). Es decir, que los puestos de trabajo creados directamente por las empresas acogidas a los beneficios de estos seis polos, más los creados en otras empresas por efectos inducidos, han sido capaces de convertir a estas ciudades en núcleos inmigracionales. En cambio, el polo de Huelva sólo ha servido para contener la emigración y los de Sevilla y La Coruña aparecen con saldos migratorios negativos, aunque, evidentemente, la creación de millares de puestos de trabajo ha frenado notablemente la emigración.

Ahora bien, ¿en qué medida han crecido los demás municipios de cada una de las correspondientes provincias? Veamos lo que nos dicen los resultados censales:

	<i>Incrementos reales 1960-70</i>		
	<i>Provincia</i>	<i>Capital</i>	<i>Provincia sin capital</i>
Sevilla	+ 92.516	+105.772	—13.256
Zaragoza	+116.318	+153.529	—37.211
Valladolid	+ 45.634	+ 84.534	—39.900
Pontevedra (Vigo)	+ 66.153	+ 52.230	+13.923
La Coruña	— 4.874	+ 12.152	—64.672
Burgos	— 26.934	+ 37.738	—64.672
Huelva	— 1.112	+ 22.305	—23.417

Todas las provincias sin sus capitales, con excepción de Pontevedra, han perdido población durante la última década. Si repasamos las listas de sus municipios, observaremos cómo la inmensa mayoría de ellos son regresivos demográficamente. Ello quiere decir que los polos han pro-

movido un crecimiento exclusivamente local, de signo macrocefálico y que, a veces —sobre todo, en el caso de Zaragoza—, han suscitado la congestión urbana, provocando serios problemas en materia de viviendas, pavimentación, circulación y, lo que es más importante, de asimilación de los inmigrados.

### 7. LA EXPERIENCIA DE LOS POLOS FORALES

Junto a estos polos, suscitados desde la Comisaría para el Plan de Desarrollo, han funcionado en España durante la pasada década dos polos forales en Alava y Navarra que, sin duda, han tenido efectos distintos a los anteriores en sus respectivas provincias.

De 1960 a 1970, Pamplona y Vitoria son dos de las capitales de provincia que más han crecido en España, con porcentajes muy por encima de ese valor medio del 30 % correspondiente a las capitales españolas.

	<i>Población en 1970</i>	<i>Crecimiento real 1960-70</i>	<i>% creci- miento real</i>	<i>Crecimiento vegetativo</i>	<i>Saldo migratorio</i>	<i>% saldo migratorio</i>
Pamplona	147.168	49.228	50'3	42.637	+ 6.651	+ 6'7
Vitoria	136.873	63.172	85'7	21.755	+41.117	+56'1

Pero al mismo tiempo que aumentaba la población de las capitales, crecían, aunque a menor ritmo, las provincias. Navarra sin Pamplona ha ganado 10.467 habitantes, y Alava sin Vitoria, 2.863. ¿A qué se debe este hecho tan excepcional dentro del decadente panorama provincial español? En buena parte, al modo como se ha planteado el desarrollo industrial en estas provincias forales. Para ello han contado con una cierta autonomía administrativa, de la que no gozan las demás provincias españolas, y con la vecindad de las potentes industrias guipuzcoana y vizcaína, para las que estas provincias se han convertido en una zona de expansión natural, muy atractiva por las facilidades económicas para la adquisición de terrenos urbanizados y por las desgravaciones fiscales.

La industrialización de Alava y Navarra se inicia en la década anterior (1950-60), para intensificarse posteriormente. En 1950, ambas provincias eran eminentemente agrarias: el 53'7 % de la población activa navarra y el 56'2 % de la población activa alavesa pertenecían al sector primario. En 1969, estos porcentajes se habían reducido al 28'1 y al 16'8, respectivamente, mientras que el sector secundario llegaba a ocupar en Navarra al 40'8 % y en Alava al 56'5 % <sup>11</sup>. Ahora bien, este sector secundario se reparte de distinto modo en las dos provincias.

11. Banco de Bilbao: «Renta Nacional de España y su distribución provincial». 1969.

En Alava, las tres cuartas partes de la producción industrial se concentran en Vitoria y una quinta parte en la zona Llodio-Amurrio, conectada por el río Nervión con Bilbao. El desarrollo industrial provincial ha beneficiado casi exclusivamente a estos dos núcleos y, sobre todo, a la capital, que acoge anualmente de 3.500 a 4.500 inmigrantes<sup>12</sup> y que concentra en la actualidad a los dos tercios de la población alavesa.

Parecido camino llevaba el proceso industrializador en Navarra. Pamplona, en 1960, albergaba a la cuarta parte de la población navarra y se beneficiaba de la mitad de las inversiones industriales de la provincia. Sin embargo, en 1964 se establece un programa de promoción industrial para estimular más la industrialización —que todavía no llegaba a anular totalmente la secular emigración— y al mismo tiempo buscar el desarrollo armónico de las distintas comarcas en función de sus características geográficas y socioeconómicas, a base de orientar las nuevas industrias hacia una red de polígonos industriales asentados sobre las capitales comarcales y sobre los grandes pueblos. Hasta el año 1968 se había logrado situar fuera de Pamplona y su área directa de influencia el 70 % del número de nuevas empresas y el 66 % de los nuevos puestos de trabajo, correspondiendo un buen porcentaje a ampliaciones de industrias que ya estaban en Pamplona. De 1964 a 1969 se han acogido al programa de promoción industrial de Navarra 294 empresas, con 24.046 puestos de trabajo, distribuídas del siguiente modo<sup>13</sup>:

<i>Zonas</i>	<i>Empresas</i>	<i>Inversión (miles ptas.)</i>	<i>Puestos de trabajo</i>
Pamplona	120	5.880.340	8.309
Tafalla	10	679.048	1.149
Marcilla	20	322.498	1.914
Tudela	33	665.108	3.585
Barranca	24	2.089.167	2.314
Estella	16	629.142	1.917
Ulzama	1	142.400	84
Lecumberri	2	18.000	50
Baztán	7	113.074	770
Vera de Bidasoa	7	1.679.571	689
Lodosa	9	102.045	771
Viana	6	146.825	229
Puente La Reina	2	18.872	81
Varios	14	573.116	843
Sangüesa - Aoíz	13	427.006	1.341
<i>Total</i>	294	13.486.214	24.046

12. «*La Actualidad Económica*», núm. 597, 23-VIII-1969.

13. «Aspectos de la economía navarra», «*La Actualidad Económica*», 7-III-1970.



Esta localización industrial dispersa en el ámbito provincial y concentrada en las cabeceras comarcales, explica el crecimiento armónico de la provincia de Navarra<sup>14</sup> y la existencia de gran número de municipios progresivos durante la última década.

## 8. SOLUCIONES PARA EL DESEQUILIBRIO

Antes se apuntaba que las migraciones no son más que una solución parcial y temporal para resolver el problema de las disparidades económicas entre los municipios. Hemos visto cómo el flujo migratorio se nutre principalmente de los municipios rurales y subdesarrollados y se dirige a aquéllos que disfrutan de mayores rentas, de mejor nivel de vida y de mayores posibilidades de empleos lucrativos. Ahora bien, al mismo tiempo que mediante las migraciones se intentan corregir de un modo espontáneo las disparidades económicas, se acentúan las demográficas, tanto cuantitativa como estructuralmente. De la población emigrante en el último quinquenio (1966-1970), más de la mitad tenía menos de 25 años (50-52 %), de un 43 a un 45 % contaba de 25 a 60 años, y un porcentaje mínimo (4-4'5 %) rebasaba esta última edad<sup>15</sup>. Ello quiere decir que en los municipios emigracionales se queda la población más pasiva, menos emprendedora y con menor capacidad procreadora. Los municipios emigracionales no sólo crecen más deprisa por la recepción directa de efectivos demográficos, sino también porque su crecimiento natural se potencia con aportes primordialmente jóvenes. Una muestra de ello es que las capitales de provincia, en buena parte inmigracionales, crecen vegetativamente por término medio en un 20-21 ‰ anual, mientras que las provincias —excluidas las capitales— sólo alcanzan el 12 ‰.

Las migraciones intermunicipales plantean un auténtico círculo vicioso de la pobreza en los más subdesarrollados: al salir de ellos la gente joven, más capacitada, las iniciativas se van abortando y, aunque los recursos *per capita* aumenten, al disminuir la población, desciende también la productividad, por lo que las rentas producidas municipales se mantienen o incluso bajan. En todo caso, cada vez se distancian más de las que detentan los municipios más desarrollados e industrializados.

Las migraciones, por tanto, sólo resuelven de un modo parcial y transitorio las disparidades municipales, para agravarlas más adelante. Del círculo vicioso de la pobreza sólo se puede salir mediante una acción externa planificadora que cree puestos de trabajo en el sector secundario y que mejore los servicios. Ahora bien, ¿qué tipo de acción planificadora?

14. Vid. BIELZA DE ORY, V.: «Las ciudades navarras: una jerarquía urbana de tendencias armónicas». *Ap. española al XXI Congreso Geog. Internacional*, 1968.

15. Anuarios estadísticos de España. 1967-71. Migraciones interiores.

Hemos visto el crecimiento un tanto macrocefálico que han suscitado los polos industriales estatales y el más equilibrado de los forales, especialmente en lo que respecta a Navarra. Sin embargo, no es lo mismo planificar a escala nacional que a nivel provincial, ni gozan de la infraestructura navarra las cabeceras comarcales del resto de España. De todas formas, al terminar el I Plan ya se apuntaban soluciones en este sentido en los altos organismos oficiales: «La política de impulsión del desarrollo regional, a través de la creación de polos de desarrollo y promoción industrial y de zonas de preferente localización industrial, no puede en modo alguno identificarse como el único medio adecuado para promover el desarrollo regional. Una vez conocida la "capacidad de respuesta" de las estructuras económicas regionales, en que el I Plan de Desarrollo fundamentaba dicha política, se estima procedente acelerar la difusión de sus efectos mediante el establecimiento de polígonos industriales en cabeceras de comarca y complementar el proceso con acciones sobre otros sectores productivos»<sup>16</sup>.

Todavía el II Plan de Desarrollo creó cinco polos más en Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño y Villagarcía, que han ido entrando en vigor de 1970 a 1972, a medida en que iban cesando los cinco anteriores polos de desarrollo. Pero en el III Plan se reconoce que «la política de polos ha llegado a un punto próximo a la saturación» y que, por tanto, no se crearán durante la vigencia del III Plan nuevos polos de desarrollo ni zonas de preferente localización industrial<sup>17</sup>.

Por otra parte, en el mismo III Plan se reconoce que las actuales deficiencias en los servicios colectivos de las áreas rurales están repercutiendo en sus posibilidades de desarrollo. Se «preconiza la ordenación y fortalecimiento de cabeceras de comarca y se estimula el establecimiento en dichos centros de una dotación de infraestructura, industria y servicios que haga dinámica y atractiva la vida comunitaria en las zonas rurales circundantes»<sup>18</sup>. Ahora bien, esta dotación por fuerza ha de ser selectiva y se constriñe a 286 núcleos. En conjunto, el III Plan de Desarrollo y la nueva Ley de Bases de Régimen Local pueden promover un nuevo mapa administrativo municipal, con unas divisiones más amplias y más acordes con las exigencias actuales, donde los desequilibrios podrán ser menores.

---

16. Consejo Económico Sindical: «Bases de una política de desarrollo regional para España». Madrid, 1967.

17. El III Plan de Desarrollo Económico y Social. 1972-1975. Madrid, 1971, pp. 192 y 193.

18. III Plan..., p. 188.

## A P E N D I C E S

## I. DISTRIBUCION ACUMULATIVA DE MUNICIPIOS POR EL NUMERO DE HABITANTES (1940)

		<i>Número municipios</i>	<i>% número municipios</i>	<i>Total habitantes</i>	<i>% habitantes</i>
Hasta	100	56	0'61	4.498	0'01
»	500	3.064	33'11	944.364	3'64
»	1.000	5.222	56'43	2.478.256	9'57
»	2.000	6.845	73'97	4.776.596	18'45
»	3.000	7.578	81'89	6.581.063	25'43
»	5.000	8.305	89'74	9.393.017	36'29
»	10.000	8.872	95'87	13.315.774	51'45
»	20.000	9.117	98'52	16.584.385	64'08
»	30.000	9.178	99'18	18.041.941	69'71
»	50.000	9.216	99'59	19.529.986	75'46
»	100.000	9.236	99'81	20.906.141	80'78
»	3.200.000	9.254	100'00	25.877.971	100'00

## DISTRIBUCION ACUMULATIVA DE MUNICIPIOS POR EL NUMERO DE HABITANTES (1950)

		<i>Número municipios</i>	<i>% número municipios</i>	<i>Total habitantes</i>	<i>% habitantes</i>
Hasta	100	64	0'69	5.357	0'02
»	500	3.039	32'98	928.204	3'20
»	1.000	5.116	55'52	2.401.096	8'54
»	2.000	6.739	73'14	4.705.712	16'74
»	3.000	7.471	81'08	6.449.121	23'11
»	5.000	8.225	89'27	9.420.141	33'50
»	10.000	8.809	95'60	13.475.071	47'92
»	20.000	9.065	98'38	16.835.813	59'88
»	30.000	9.127	99'06	18.280.552	65'01
»	50.000	9.160	99'41	19.493.318	69'33
»	100.000	9.190	99'74	21.377.512	76'03
»	3.200.000	9.214	100'00	28.117.873	100'00

## DISTRIBUCION ACUMULATIVA DE MUNICIPIOS POR EL NUMERO DE HABITANTES (1960)

		<i>Número municipios</i>	<i>% número municipios</i>	<i>Total miles habitantes</i>	<i>% habitantes</i>
Hasta	100	124	1'35	9	0'03
»	500	3.385	3.679	973	3'18
»	1.000	5.266	5.723	2.308	7'55
»	2.000	6.763	73'49	4.440	14'52
»	3.000	7.452	80'98	6.125	20'03
»	5.000	8.156	88'63	8.847	28'93
»	10.000	8.779	95'40	13.219	43'22
»	20.000	9.033	98'16	16.629	54'38
»	30.000	9.109	98'99	18.434	60'28
»	50.000	9.141	99'34	19.657	64'28
»	100.000	9.176	99'72	22.099	72'26
»	3.200.000	9.202	100'00	30.582	100'00

## DISTRIBUCION ACUMULATIVA DE MUNICIPIOS POR EL NUMERO DE HABITANTES (1970)

		<i>Número municipios</i>	<i>% número municipios</i>	<i>Total miles habitantes</i>	<i>% habitantes</i>
Hasta	100	451	5'21	31	0'09
»	500	3.568	41'22	884	2'60
»	1.000	5.123	59'19	1.982	5'84
»	2.000	6.385	73'77	3.739	11'01
»	3.000	7.022	81'13	5.295	15'59
»	5.000	7.635	88'21	7.659	22'56
»	10.000	8.167	94'36	11.380	33'51
»	20.000	8.449	97'62	15.163	44'65
»	30.000	8.532	98'58	17.090	50'33
»	50.000	8.581	99'15	18.997	55'95
»	100.000	8.617	99'56	21.467	63'22
»	3.200.000	8.655	100'00	33.956	100'00

II. DISTRIBUCION NACIONAL DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES  
 AGRUPADOS SEGUN NIVELES DE RENTA PRODUCIDA *PER CAPITA* (1965)

<i>Niveles de renta</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>% de número de municipios sobre total nacional</i>	<i>% de población sobre total nacional</i>	<i>% de renta sobre total nacional</i>
Hasta 5.000	1.750	19'02	3'55	0'39
De 5.001 a 7.000	1.074	11'68	5'90	1'02
De 7.001 a 10.000	1.577	17'14	10'28	2'45
De 10.001 a 15.000	1.724	18'74	13'00	4'46
De 15.001 a 20.000	1.036	11'26	9'24	4'53
De 20.001 a 30.000	1.110	12'07	12'88	8'98
De 30.001 a 45.000	553	6'01	14'20	14'56
De 45.001 a 70.000	282	3'07	12'97	19'92
De 70.001 a 100.000	64	0'70	17'32	41'30
Más de 100.000	29	0'32	0'66	2'39
<i>Total</i>	9.199	100'00	100'00	100'00

NORESTE (20'2)

	<i>Municipios</i>		<i>Renta producida</i>	
	<i>Número</i>	<i>% acumulado</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Hasta 10.000	560'5	29'11	0'53	0'53
De 10.001 a 20.000	661'5	63'47	3'23	3'76
De 20.001 a 30.000	350'0	81'66	5'93	9'69
De 30.001 a 45.000	193'0	91'69	8'16	17'85
De 45.001 a 70.000	115'0	97'67	22'31	40'16
De 70.001 a 100.000	29'0	99'18	58'09	98'25
Más de 100.000	15'0	99'96	1'75	100'00
	1.924		100'00	

CENTRO - SUR (42'2)

	<i>Municipios</i>		<i>Renta producida</i>	
	<i>Número</i>	<i>% acumulado</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Hasta 10.000	1.024'5	60'55	3'30	3'30
De 10.001 a 20.000	462'5	87'89	5'45	8'75
De 20.001 a 30.000	125'0	95'28	4'97	13'72
De 30.001 a 45.000	46'0	98'00	5'88	19'60
De 45.001 a 70.000	27'0	99'60	2'12	21'72
De 70.000 a 100.000	4'0	99'84	78'12	99'84
Más de 100.000	3'0	100'00	0'16	100'00
	1.692'0		100'00	

## CENTRO - NORTE (23'6)

	<i>Municipios</i>		<i>Renta producida</i>	
	<i>Número</i>	<i>% acumulado</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Hasta 10.000	1.668'5	61'98	9'81	9'81
De 10.001 a 20.000	727'0	88'99	14'98	24'79
De 20.001 a 30.000	200'0	96'42	11'89	36'68
De 30.001 a 45.000	61'5	98'71	18'08	54'76
De 45.001 a 70.000	32'0	99'90	44'69	99'45
De 70.001 a 100.000	3'0	100'00	0'55	100'00
Más de 100.000	—	—	—	—
	2.692		100'00	

## NOROESTE (20'2)

	<i>Municipios</i>		<i>Renta producida</i>	
	<i>Número</i>	<i>% acumulado</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Hasta 10.000	215'5	67'14	14'62	14'62
De 10.001 a 20.000	77'5	91'29	17'26	31'88
De 20.001 a 30.000	13'0	95'34	7'57	39'45
De 30.001 a 45.000	8'0	97'84	13'20	52'65
De 45.001 a 70.000	7'0	100'00	47'35	100'00
De 70.001 a 100.000	—	—	—	—
Más de 100.000	—	—	—	—
	321		100'00	

## BETICA (18'7)

	<i>Municipios</i>		<i>Renta producida</i>	
	<i>Número</i>	<i>% acumulado</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Hasta 10.000	605'0	64'30	12'80	12'80
De 10.001 a 20.000	276'0	93'63	27'56	40'36
De 20.001 a 30.000	40'0	97'88	20'27	60'63
De 30.001 a 45.000	16'0	99'58	35'70	96'33
De 45.001 a 70.000	2'0	99'80	2'54	98'87
De 70.001 a 100.000	1'0	99'91	0'82	99'69
Más de 100.000	1'0	100'00	0'31	100'00
	941'0		100'00	

### III. DISTRIBUCION DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES (1968)

<i>Cuantía</i>	<i>Número de ayuntamientos</i>
Menos de 25.000 ptas.	4
De 25.001 a 50.000	196
» 50.001 a 100.000	1.070
» 100.001 a 200.000	1.748
» 200.001 a 400.000	1.758
» 400.001 a 700.000	1.290
» 700.001 a 1.000.000	673
» 1.000.001 a 2.000.000	1.027
» 2.000.001 a 3.000.000	344
» 6.000.001 a 10.000.000	170
» 10.000.000 a 20.000.000	141
» 20.000.001 a 40.000.000	73
Más de 40.000.000	79
<i>Total</i>	<b>8.986</b>

(Fuente: I. E. Administración Local.)

