

## POLÍTICA REGIONAL Y LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN GALICIA

Marta Fernández Redondo<sup>\*</sup>

Jesús Mirás Araujo<sup>\*\*</sup>

(Universidade da Coruña)

El período de prosperidad económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado, tanto en los países industrializados más representativos como en España, por una fuerte correlación entre urbanización e industrialización. Aunque este proceso no haya sido totalmente uniforme, siempre han existido núcleos con una cierta actividad industrial en las regiones o en las zonas subdesarrolladas. A medida que transcurrieron los años sesenta y setenta, las contradicciones de este modelo de desarrollo industrial se hicieron más evidentes, principalmente si nos referimos a las zonas de sombra creadas en el resto del territorio, a los costes sociales crecientes y a las deseconomías de los grandes centros urbanos.

Durante las últimas décadas, la política regional ha evolucionado con los planteamientos y las proposiciones que llegaban desde la Economía Regional. En una primera etapa, desde los años cincuenta hasta avanzada la crisis de los setenta, la política regional en Europa, y en España, estaba destinada a convertir los territorios nacionales en *espacios homogéneos de localización industrial*. Y esto era así debido a que el atraso económico de algunas regiones se atribuía a un déficit de industrialización, sobre todo en lo que se refería a la industria pesada, de cabecera, o industrias básicas, ya que se suponía que estas industrias tenían gran capacidad de arrastre sobre otros sectores.

Este planteamiento, de inspiración francesa, proponía industrializar las regiones atrasadas (agrarias y rurales) con industrias básicas concentradas en Polos de Desarrollo, Grandes Áreas de Expansión Industrial, y otras formas de localización industrial, con la esperanza de que esas actividades se expandieran por su entorno, industrializando un área

---

<sup>\*</sup> Marta Fernández Redondo, Departamento de Economía Aplicada I, Facultade de CC. Económicas e Empresariais, Campus de Elviña, Universidade da Coruña, A Coruña 15071, España. Tlf: 34 + 981167000 (\*2587). Fax: 34 + 981167070. Email: [mfr@udc.es](mailto:mfr@udc.es).

<sup>\*\*</sup> Jesús Mirás Araujo, Departamento de Economía Aplicada I, Facultade de CC. Económicas e Empresariais, Campus de Elviña, Universidade da Coruña, A Coruña 15071, España. Tlf: 34 + 981167000 (\*2423). Fax: 34 + 981167070. Móvil: 605258152. Email: [jmiras@udc.es](mailto:jmiras@udc.es). Dirección Skype: jmiras67.

cada vez mayor (la mancha de aceite de Perroux, convertida en política regional por Boudeville).

El objetivo del trabajo es evaluar el impacto de este tipo de política en Galicia, en cuanto que ejemplo de región atrasada, así como sus repercusiones sobre el desarrollo y la concentración de las actividades industriales en la región. Para ello, se utilizan, principalmente, los datos facilitados por la Comisaría del Plan. Desde los años sesenta, la región fue objetivo de la política regional, beneficiándose de la política de los Polos de Desarrollo (1964), de la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (1973), etc.

## **1. Teorías y políticas del desarrollo regional**

La política regional está relacionada con las desigualdades económicas que existen entre áreas geográficas, como consecuencia de los distintos ritmos de crecimiento que muestran las regiones. Uno de los problemas más graves y persistentes es el distinto nivel de empleo entre regiones el cual, en algunos casos, presenta una tendencia crónica hacia el desempleo respecto a la media nacional. Por ello, la política regional comenzó a tener una mayor presencia en los países capitalistas a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando los gobiernos se plantearon la necesidad, desde un punto de vista social y económico, de paliar los desequilibrios de crecimiento entre las regiones, evitando la infrautilización de los factores productivos regionales, bajo la convicción de que el mercado por sí solo no es suficiente para atenuar las diferencias regionales. Además, el sistema capitalista lleva inherente en su proceso de crecimiento una tendencia hacia la polarización y concentración, tanto a nivel de colectivos humanos como a nivel territorial. Esto justifica la intervención de los poderes públicos, ya que favoreciendo un mayor crecimiento regional se consigue el crecimiento nacional<sup>1</sup>.

Los objetivos de la política regional pueden analizarse desde distintos niveles de generalidad. En un nivel superior o más general, los objetivos son idénticos a los de la política nacional: crecimiento, eficiencia, equidad, estabilidad, calidad de vida y participación de los ciudadanos (Richardson, 1986: 171). Estos objetivos son excesivamente genéricos y se necesita precisar otros más específicos, descendiendo a nivel regional: crecimiento de la renta, evolución de la renta per cápita, emigración y tasas de desempleo laboral (Bueno, 1990: 130). No obstante, existe consenso en asumir que las discusiones sobre política regional adolecen de vaguedad en la terminología utilizada (“promover un crecimiento seguro en las regiones”,

---

<sup>1</sup> Sobre la política regional y sus objetivos *vid.*, entre otros, Atkinson, Baker y Milward (1996), Armstrong y Taylor (1993), Richardson (1986), y para España, García Delgado (dir.) (1999: cap. 15), Mella (coord.) (1998),

“asegurar una distribución correcta de los sectores industriales”, “equilibrio regional”), lo que dificulta la cuantificación de los efectos y la aplicación del análisis económico.

Por su parte, el segmento de la ciencia económica definido como Economía Regional se conforma a partir fundamentalmente de las contribuciones espaciales, pero también del Análisis Económico, de la Teoría del Crecimiento y de la Teoría del Desarrollo<sup>2</sup>. Por tanto, su evolución dependerá de las relaciones que se den entre esos campos y sus respectivos cambios y desarrollos. Se puede sostener que existe un antes y un después en la evolución de la teoría regional, como resultado de las transformaciones derivadas de la crisis económica.

### **1.1.El enfoque tradicional y el enfoque de desarrollo endógeno**

La teoría del desarrollo regional o de la economía regional le concede notable importancia a los factores explicativos de los desequilibrios regionales, es decir, la generación de renta y de empleo en cada región y las relaciones entre ellas, en particular la movilidad de los factores trabajo y capital. Entre sus objetivos se encuentra el de analizar la razón de que unas regiones crezcan más que otras y/o generen mayor empleo<sup>3</sup>.

Los modelos regionales neoclásicos (años cincuenta y sesenta) se construyeron desde una perspectiva funcional del desarrollo económico regional, sin tomar en consideración la variable espacio, ya que se consideraba implícita en el análisis. Es decir, el nivel de desarrollo alcanzado es el resultado del lugar que cada espacio ocupa en un sistema jerarquizado (Furió, 1996: 9). Los fundamentos de estos modelos parten de varios supuestos. Por un lado, las regiones se consideran como unidades de producción agregadas (partes del todo nacional). Por otro, se supone la absoluta movilidad de factores, donde el juego de mercado encuentra el equilibrio en términos de empleo y renta<sup>4</sup>.

Según estos modelos, la evolución de las disparidades regionales depende de la disponibilidad y movilidad interregional de los recursos productivos. El capital se desplazará hacia las zonas donde la mano de obra es abundante (y barata), mientras los trabajadores se desplazarán de las zonas con mayores niveles de desempleo hacia las que demandan mano de

Furió (1996), Bueno (1990), Cuadrado (1988), Sáenz de Buruaga (1988) y Rodríguez Sáiz *et al.* (1986).

<sup>2</sup> La teoría de la Economía Regional se suele incluir como un enfoque macroeconómico del análisis económico territorial, al igual que la teoría de la localización (enfoque micro) y la economía urbana (enfoque meso) (Mella, 1998; Bueno, 1990).

<sup>3</sup> En este apartado se exponen sólo algunas de las aportaciones más destacadas dentro de la teoría de la economía regional. El hilo conductor, entre otros, lo desarrolla Richardson (1986, 1975, 1973); también Bueno (1990), Cappellin (1988), Cuadrado (1988) y, desde una perspectiva de análisis territorial, Furió (1996).

<sup>4</sup> El crecimiento regional aparece asociado a la idea de la progresiva convergencia de las rentas per cápita de las distintas regiones respecto a la media nacional (Cuadrado, 1988: 71). Sobre las disparidades regionales, Armstrong y Taylor (1999). Sobre la convergencia regional en España, Cuadrado (1998) y Mella (1998).

obra. De esa forma, se reducen los niveles de desempleo en las áreas atrasadas y se mejora el nivel de vida de los trabajadores y del conjunto de la nación. Los objetivos se resumen en buscar un aumento de la rentabilidad de las inversiones en las regiones menos desarrolladas, maximizando beneficios y reduciendo costes<sup>5</sup>.

Frente a esas interpretaciones, destaca otro grupo de aportaciones en el análisis territorial. Lo que explica los desequilibrios en términos de renta entre países y regiones no es la diferencia en la dotación de recursos, sino la desigual incidencia del desarrollo en las actividades industriales<sup>6</sup>. Estas aportaciones se encuadran dentro de la perspectiva funcional del desarrollo económico regional: modelo de causación circular acumulativa (Myrdal, 1957), modelo de desarrollo económico desequilibrado (Hirschman, 1958), los polos de crecimiento (Perroux, 1955, y Boudeville, 1966)<sup>7</sup>, y los modelos centro-periferia (Friedmann, 1972-73).

La idea común es que el crecimiento económico se da de un modo desigual en el espacio, y que aquél ejerce un efecto polarizador sobre determinados vértices de crecimiento. Sin embargo, mientras para algunos autores esta concentración del crecimiento en el espacio geográfico conlleva un efecto difusor sobre el resto de las zonas circundantes, para otros esta polarización es la base del crecimiento desigual. En última instancia, las críticas al modelo de crecimiento neoclásico reforzaron el carácter explicativo del modelo y ayudaron a perfilar las políticas regionales, por cuanto defienden la necesidad de que el Estado intervenga directamente para corregir la situación, que por sí sola no tenderá nunca hacia el equilibrio<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> El modelo de crecimiento neoclásico se centra en el estudio del comportamiento de las economías de escala, las grandes inversiones en empresas de gran tamaño que generan costes marginales decrecientes, y las economías externas. El punto en común de las aportaciones neoclásicas es considerar que las fuerzas de mercado conducen a igualar los niveles de renta y empleo entre las distintas regiones. Bueno (1990: 34) engloba estos modelos en el grupo “equilibrista”. Sus representantes son, entre otros, los modelos interpretativos de Siebert (1969), Romans (1965), Borts y Stein (1964), Borts (1960). Una síntesis, en Armstrong y Taylor (1993) y Richardson (1978).

<sup>6</sup> Según Kaldor (1970: 339), “las áreas avanzadas, con mayores niveles de renta, son invariablemente aquellas que tienen una industria moderna más fuertemente desarrollada”. El punto en común de estas aportaciones es la creencia de que la no igualdad de los niveles de renta y empleo regionales es el resultado del funcionamiento del capitalismo. Este grupo se puede denominar “desequilibrista” (Bueno, 1990: 34).

<sup>7</sup> En ocasiones, la terminología relativa a la idea de polo es confusa, pues se emplean los conceptos “polo de crecimiento o desarrollo” y “centro de crecimiento o desarrollo” para describir el mismo fenómeno (Coronado, 1997). Un polo regional de crecimiento es “un conjunto de industrias en expansión localizadas en una zona urbana que inducen a un nuevo desarrollo de la actividad económica por toda su zona de influencia” (citando a Perroux en Boudeville, 1966: 11). Estas industrias, fuertemente relacionadas a través de los vínculos input-output, se localizan alrededor de una industria líder, capaz de generar una secuencia expansiva en la economía (Perroux, 1955). En esta definición se percibe el papel de la innovación y de la gran empresa que expuso Schumpeter en 1912. El polo de crecimiento implica más que la localización de industrias de enclave: “para promover la polarización son importantes una infraestructura muy desarrollada, la provisión de servicios centrales, la demanda de factores productivos desde la zona de influencia y la propagación de la mentalidad de desarrollo y del dinamismo por toda la zona” (Richardson, 1969: 112).

<sup>8</sup> Estos modelos enfocados hacia la demanda también se pueden encuadrar como modelos keynesianos, salvo los más radicales de corte marxista (Cappellin, 1988 y Cuadrado, 1988). Para los modelos macroeconómicos de demanda y de crecimiento regional, Blair (1995), Armstrong y Taylor (1993 y 1999) y Richardson (1978).

Entre finales de los años cincuenta y el inicio de la crisis de los años setenta se produjo un fuerte crecimiento, gracias a dos factores fundamentales: el aumento de la productividad del trabajo (a través del progreso técnico y de nuevos métodos de organización del trabajo) y el papel equilibrador y regulador del Estado. Ante una situación de expansión económica, donde todas las economías crecían, los recursos abundantes eran más fáciles de redistribuir a través de medidas de política económica para paliar los desequilibrios interregionales derivados del efecto polarizador del crecimiento económico.

Sin embargo, en los setenta el panorama cambió, dando lugar a situaciones nuevas que la política regional debe afrontar. Además de los desequilibrios entre regiones desarrolladas y atrasadas, surgen nuevas regiones con problemas de declive industrial, regiones con bajas tasas de crecimiento y niveles crecientes de desempleo y ciudades congestionadas con deseconomías de escala. Los incentivos regionales que se concedían a las áreas crónicas menos desarrolladas se demandan también por las principales zonas industriales, las grandes ciudades y otras regiones intermedias (Cuadrado, 1988: 80). El agotamiento de los esquemas de política regional a nivel nacional y la escasa movilidad de las empresas y de la mano de obra dieron lugar a una nueva perspectiva territorial del desarrollo regional, que se centra más en las posibilidades potenciales de crecimiento de cada región, conocido como el enfoque endógeno (Cappellin, 1992; Biehl, 1988; Aydalot, 1985; Richardson, 1978).

## **1.2. Los instrumentos de la política regional**

En sentido amplio, se puede entender la política regional como la instauración de un marco normativo espacial para el desarrollo nacional, justificando la intervención del Estado dada la inadecuación de las fuerzas de mercado de libre competencia. Esta sería la concepción tradicional de la política regional que, a partir de los años cincuenta, tiene como objetivo básico la reducción de los desequilibrios regionales en términos de niveles de renta y empleo. Para ello, se empieza a desarrollar toda una batería de instrumentos que coinciden con el auge del keynesianismo y la intervención del Estado en la economía. En el caso de la política regional, el tipo de propuestas se apoyan en acciones dinamizadoras de la demanda a través de incentivos a la inversión privada, subsidios, inversión estatal directa y en infraestructuras.

El crecimiento del gasto público orientado a las regiones a través de estas medidas redistributivas se veía favorecido por el fuerte crecimiento económico general. Ahora bien, desde mediados de los años setenta las políticas regionales nacionales se vieron afectadas por la crisis. Los esquemas neoclásicos promueven una disminución de la intervención del sector

público en la actividad económica, resurgiendo la conveniencia de eliminar cualquier tipo de barreras que impida la movilidad de los factores productivos (capital y mano de obra). Los subsidios y los impuestos se limitan a modificar los precios relativos de los factores cuando existan economías y deseconomías externas. Sin embargo, en el ámbito de la CEE, frente a la no intervención de las políticas nacionales se empiezan a aplicar políticas regionales a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (creado en 1975), con el objetivo de favorecer el desarrollo de las infraestructuras, la reconversión industrial y la creación de nuevas empresas.

Tanto por el volumen de experiencias acumuladas como por la entidad de los recursos presupuestarios o financieros implicados, los incentivos regionales se convierten en el elemento clave de la política regional. Se consideran incentivos regionales las medidas, normalmente de tipo fiscal y financiero, que se aplican en ciertas zonas geográficas de un Estado, previamente delimitadas para fomentar la actividad empresarial y, de esta forma, colaborar a la reducción de los desequilibrios interregionales (Mata, 1988: 277).

El cuadro de instrumentos utilizado por este tipo de política corresponde a las necesidades de una fase de expansión económica e intenta reconducir los flujos de inversión hacia zonas con menores ventajas comparativas, de forma que al inversor le resulte indiferente invertir en una zona o en otra, al convertir el territorio en homogéneo desde el punto de vista económico. Sin embargo, como consecuencia de las repercusiones de la crisis económica de los setenta, y ante el temor de una fase de crecimiento lento, ha ido cobrando progresivamente mayor relevancia la necesidad de apoyar las medidas de política industrial regional en el potencial de crecimiento endógeno asociado a cada región. Es decir, los cambios producidos en el ámbito económico, técnico y social han impulsado cambios de actitud en cuanto a los instrumentos de política regional, evitando caer en los errores del pasado. Las nuevas líneas de actuación están orientadas a favorecer el aprovechamiento del potencial endógeno regional, contribuyendo a crear una estructura productiva competitiva.

Es preciso distinguir entre desarrollo endógeno espontáneo y desarrollo estimulado por los poderes públicos. Además, el desarrollo endógeno no debe limitarse al sector secundario, sino que debe diversificarse para aplicarse a los distintos sectores de una economía. De hecho, durante mucho tiempo la política de incentivos regionales se dirigió a la promoción industrial, ya que se entendía que el desarrollo de las zonas menos favorecidas debía realizarse a través del desarrollo del sector industrial. En la actualidad, los incentivos regionales deben entenderse como un instrumento de fomento de la actividad empresarial en general, no restringiéndose a la esfera industrial, manteniendo una estrecha relación de coordinación y cooperación con otras políticas económicas (infraestructuras, empleo, urbanismo, etc.).

## 2. La estrategia del desarrollo y la política regional en España y en Galicia

El objetivo del apartado no es profundizar en las ventajas y/o desventajas de la política regional desarrollada en España, sino revisar los distintos instrumentos que se han aplicado desde los años sesenta. Antes que política regional es más adecuado hablar de política industrial<sup>9</sup>, dada la clara orientación de los incentivos regionales (fiscales y financieros) hacia el fomento de la actividad empresarial para, de ese modo, tratar de reducir los desequilibrios interregionales<sup>10</sup>. La evaluación de los efectos de los incentivos regionales no resulta sencilla<sup>11</sup>. No se puede pensar en lo que hubiera ocurrido de no aplicarlos, pero sí es factible afirmar que a nivel nacional (y europeo) parece haberse verificado una convergencia entre las distintas economías (regionales en el caso de España, de los países miembros en el caso de la Unión). No obstante, las diferencias interregionales existen, y en algunos casos aumentan<sup>12</sup>.

El desarrollo regional busca el aumento de las posibilidades reales de crecimiento de cada una de las zonas del territorio, en particular de las más marginadas, por razones económicas y sociales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Esta forma de proceder se sustenta en la idea de que las regiones se pueden considerar como mini-naciones (que conforman el conjunto nacional) y que las economías regionales son similares en muchos aspectos a las economías nacionales. Además, a lo largo del tiempo, la política regional se enfrenta con el problema de decidir entre conseguir una mayor eficiencia en términos productivos o una mayor equidad en términos de desarrollo (Richardson, 1978). La dificultad reside en la proposición de una adecuada estrategia de desarrollo que permita a las comunidades locales utilizar los recursos de una forma eficaz, controlar los procesos de desarrollo ya en marcha, reducir el período de maduración de los procesos, y ello evitando las desigualdades provocadas por el mercado.

---

<sup>9</sup> “La política industrial supone la iniciación y coordinación de actividades gubernamentales con el objeto de incrementar la productividad y competitividad de la economía en su conjunto, así como de las industrias específicas que la componen [...] En términos más abstractos, la política industrial es la lógica respuesta al cambiante concepto de ventaja comparativa” (Johnson, 1984, citado en Audretsch (1992).

<sup>10</sup> Sobre la definición y los efectos de los incentivos económicos regionales en España *vid.*, entre otros, Richardson (1975), Mata (1988), Petitbó y Sáez (1988), Auriolos (1988), Argüelles (1988), Cuadrado y Auriolos (1989) Bueno, (1990), Fernández *et al.* (1994).

<sup>11</sup> Una valoración sobre la planificación regional en España en Cuadrado (1981), Lorca *et al.* (1981) y Alcaide (1981).

<sup>12</sup> Sobre la convergencia-no convergencia de las regiones en España, Cuadrado (1998). El autor concluye de su estudio un estancamiento en la convergencia de las regiones españolas en términos de renta per cápita. Los informes de la Comisión Europea llegan a ese mismo resultado (para el período 1983-1993): una lenta convergencia de las rentas por habitante de los países miembros y un aumento de las disparidades en las tasas de paro (Ministerio de Economía y Hacienda, 1997). Sobre la situación de las regiones en Europa en la actualidad, Comisión Europea (1999), *Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union* y Comisión Europea (2000), *II Informe sobre la Cohesión Económica y Social*.

En España, la Guerra Civil, así como la primera década de la posguerra, significaron una interrupción del proceso de desarrollo industrial que se había registrado durante el primer tercio del siglo XX (Miranda, 2003: 98; Carreras, 1987: 284-285; Catalan, 1993). La economía española transitó entonces por una senda de penurias en la que, entre otros rasgos, dominaron el intervencionismo y el corporativismo, así como el atraso tecnológico (Álvaro, 2007; Barciela, 2005; Caballero, 2005), aunque probablemente no se tratase en propiedad de un giro radical de la política económica, sino que fuese el resultado de inclinaciones previas, que maduraron gradualmente (Gómez Mendoza, 2000).

Por un lado, el régimen franquista pretendía lograr una recuperación de la producción agraria, y una progresiva disminución del paro agrario (sector dominante en amplias zonas del país). Por otro, apostó decididamente por la industrialización del país, como estrategia de desarrollo y como vía de incrementar la renta per capita. La industrialización se constituyó en el principal eje del desarrollo económico, aunque mediatizado por una fuerte intervención pública, lo que habría de desembocar en un crecimiento sectorialmente desequilibrado y excesivamente interiorizado (Miranda, 2003; Sánchez, 1999: 92; González, 1979). Los primeros pasos que se dieron en esta nueva dirección predominantemente industrialista de la política económica de posguerra fueron las leyes de protección industrial y la creación del Instituto Nacional de Industria (Martín Aceña y Comín, 1991).

Desde el punto de vista de la planificación regional, no existió durante los años cuarenta una verdadera política de desarrollo regional, tal vez porque la idea de que en España pudieran existir *regiones* estuvo proscrita, lo que dificultó incluso su hipotético reconocimiento administrativo (Cuadrado, 2006: 17). Pero al menos durante esa década se sentaron algunas bases teóricas que sustentarían posteriores herramientas de desarrollo regional. Así, se diseñaron varios instrumentos (aunque no llegasen a ponerse en práctica), que fueron los antecedentes inmediatos de posteriores planes (Sánchez, 1999: 91, 97).

Sin embargo, con el Plan de Estabilización de 1959, el Estado redefinió el marco institucional de la economía y su propio papel interventor, asumiendo un programa de liberalización y estabilización integral (Caballero, 2004: 60-61; Fuentes Quintana, 1984). Para ello, en 1957 se había producido un relevo generalizado en los cargos políticos de la administración franquista, entrando en escena economistas del Opus Dei, quienes serían los encargados de llevar a cabo el Plan (Moreno y Sarasa, 1993: 13). Así, los tecnócratas del Opus Dei fueron los responsables, desde 1957 hasta 1973, de la Administración del Estado, de la política económica y de los planes de desarrollo (Julià, 2003: 20; Martínez Alier, 1978).



A partir de 1960-61, los gobiernos tecnocráticos plantearon la necesidad de llevar a cabo una nueva política de desarrollo, incorporando como objetivo la necesidad de promover el crecimiento de las *regiones* o áreas más atrasadas. Como consecuencia, el problema de las desigualdades en la distribución de la renta a nivel provincial y regional y el papel del Estado como actor económico empezaron a ocupar una posición más relevante (Cuadrado, 1981).

Ahora bien, una cosa era lograr una estabilización macroeconómica interior y exterior y otra distinta promover el desarrollo industrial del país y de las regiones menos avanzadas. El Plan había sido una condición indispensable para la integración de España en diversos organismos internacionales. Pero las políticas regionales que se implementaron en los años sesenta estuvieron muy influidas por las recomendaciones del BIRD, que defendía que la industria debía concentrarse en las regiones desarrolladas, pero con una promoción paralela de un cierto (escaso) número de proyectos industriales en ciudades importantes, que estuviesen situadas fuera de las regiones más desarrolladas (Mendizabal y Serrano, 1988: 315).

Los partidarios de la vieja política autárquica industrialista reclamaron entonces el retorno al intervencionismo estatal (Caballero, 2004: 62). En opinión de Pires (2005: 5), rescatando una idea defendida por otros autores (Serrano y Pardos, 2002; Tortella, 1994; González, 1979), la regulación de la actividad industrial posterior al Plan de Estabilización se volvió a aplicar tan intensamente como antes de 1959. Según Buesa y Pires (2002: 160), dentro del restringido ámbito de la política industrial, habría que aguardar hasta 1963 para asistir al desmontaje del intervencionismo autárquico (Braña, Buesa y Molero, 1984).

Desde comienzos de los sesenta, la Administración española manifestó su interés por corregir las desigualdades regionales, principalmente a través de los planes de desarrollo, según el ejemplo de las prácticas francesas que seguían el modelo de concentración-difusión. Los planes tenían un carácter indicativo para el sector privado, como en otros países (De la Torre, 2005: 122), respetando la iniciativa empresarial, pero orientándola mediante proyecciones de desarrollo e indicaciones y criterios generales sobre los distintos sectores económicos. Paralelamente, trataron de estimular la inversión, la producción y la creación de empleo mediante una serie de incentivos. En cambio, los planes eran vinculantes para el sector público, ya que en este caso las inversiones se establecían de forma determinante, dentro de un programa específico de inversiones públicas.

El Primer Plan de Desarrollo (1964-67), aprobado por la Ley 194/1963 de Jefatura del Estado, de 28 de diciembre, y que llevaba por título “Desarrollo Regional” (Martín Lobo, 1966: 5), concentró, por razones de oportunidad y de eficacia, sus esfuerzos en los “polos de promoción” y los “polos de desarrollo industrial”, localizándolos en las *ciudades* que tuvieran

una actividad industrial apreciable incluso en las regiones atrasadas (Sabaté, 1972: 276). El objetivo era promover una mejora de las estructuras económicas y del nivel de renta de los habitantes de esas zonas, anticipando un crecimiento medio interanual del 6%<sup>13</sup>. El I Plan de Desarrollo perfiló las orientaciones generales del desarrollo regional (Plaza, 1970: 163-165).

El Segundo Plan de Desarrollo, aprobado el 9 de octubre de 1968 (1968-71), le concedía una mayor atención a la política de desarrollo regional (en la medida en que en el primer plan no resultaba muy apropiado hablar todavía de una política económica regional). Sin embargo, no aportó nada novedoso y los polos continuaron siendo los núcleos fundamentales de aplicación de los instrumentos técnicos, salvo que ahora las líneas de ordenación espacial eran a largo plazo (cinco años). En 1975 termina el Tercer y último Plan de Desarrollo (1972-75) que introducía, entre otras, la novedad de considerar que la política de desarrollo regional se debía realizar a través de acciones coordinadas e integradas a nivel regional. Aun se redactó un Cuarto Plan, ultimado el 17 de noviembre de 1975, con el horizonte 1976-79, pero nunca llegó a ser aprobado. En otoño de 1976, el primer gobierno de Adolfo Suárez lo abandonó definitivamente (Fernández Carrión, 2005: 2).

En consecuencia, ya iniciada la crisis económica, y a pesar de los discutidos resultados obtenidos hasta ese momento, se intentó perfilar más la política económica de la Administración. Se crearon las Grandes Zonas o Áreas de Expansión Industrial (GAEI) y las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI), lo que supuso una gran innovación en la política regional. Sin embargo, aún hoy no se conocen sus efectos sobre el proceso de industrialización en las zonas no metropolitanas y subdesarrolladas. El principal obstáculo con el que se encontraron las Grandes Áreas y las SODI fue el tener que ejercer su papel de desarrollo industrial en la época de crisis, donde la inversión presentaba tasas de crecimiento negativas. Por otra parte, el papel de las SODI era más difícil, al operar en zonas consideradas subdesarrolladas, más vulnerables y financieramente más arriesgadas en los momentos de recesión (Panizo y Ramírez, 1988: 240). Finalmente, durante la democracia, la creación de las Comunidades Autónomas (1978), la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA 8/1980), la promulgación de la Ley 50/1985 sobre Incentivos Regionales o la adhesión a la CEE han contribuido a impulsar la política regional en España.

---

<sup>13</sup> Aunque el Plan debía finalizar en 1967, fue prorrogado hasta 1968, a consecuencia de la devaluación de la peseta (en noviembre de 1967), lo que obligó a revisar los cálculos del II Pan, que se inició en 1969 (Requeijo, 2005: 33).

## 2.1. Los Polos de Desarrollo

La estrategia de los Polos de Desarrollo protagonizó gran parte de la política industrial regional durante los años sesenta (Climent, 1990). A partir de 1964, en el marco de los Planes de Desarrollo Económico y Social, se puso en marcha una política muy concreta de localización espacial de la industria, orientada a desarrollar el binomio industria-región. Esta política se materializó a través de los polos de desarrollo, los cuales fueron concebidos como un conjunto de industrias de base que, situadas en el medio urbano, serían capaces de ejercer una influencia progresiva sobre su entorno, gracias a las transferencias de tecnología, a la demanda y oferta de productos industriales, a la fuerza de trabajo, etc.

El concepto de polo de desarrollo (tal y como lo entendía Perroux en 1955) implica, en términos de política económica, impulsar el crecimiento de una zona definida previamente con la ayuda de los medios e instrumentos de los que se dispone. En otras palabras, se trata de reproducir, en un punto dado del espacio, el mismo fenómeno que se observa en la sociedad real *vis-à-vis* la concentración, entre otros factores, de la población, de la industria y de las infraestructuras. Esta concentración favorecerá el crecimiento, el cual tendrá unos efectos (positivos y perseguidos) sobre el crecimiento económico y social de su entorno más próximo (creación de empleo, desarrollo de la demanda, etc.). Nos referimos al modelo concentración-difusión desarrollado y aplicado, fundamentalmente en Francia, durante los años sesenta<sup>14</sup>.

Como característica general, los polos de desarrollo se localizaron en zonas potencialmente aptas para enclavar en ellas determinadas industrias, dejando de lado aquellas áreas que no reunían unas condiciones mínimas<sup>15</sup>. De esta forma, se pensaba por parte de la Administración crear núcleos primarios de industrialización capaces de expansionarse autónomamente en el futuro, contribuyendo a una distribución más armónica de las actividades productivas.

Los objetivos de esta política se pueden resumir en cuatro puntos<sup>16</sup>:

1. Fortalecimiento y expansión de ciudades intermedias que fomentasen la diversificación espacial de la industria.
2. Difusión del espíritu de innovación empresarial, del progreso tecnológico, mejora educativa y demás condiciones de vida de las grandes ciudades.

---

<sup>14</sup> Sobre el concepto de Polo de Desarrollo, su teorización y sus implicaciones nos remitimos a la bibliografía clásica: Richardson (1975), Boudeville (1972), Perroux (1955). Para una crítica, *vid.* Lasuén (1969).

<sup>15</sup> Boudeville y sus seguidores aplicaron el concepto de polo a espacios concretos. El desarrollo se identificó con núcleos urbanos concretos, en los que se produce un agrupamiento de industrias propulsoras, cuyos efectos dinamizadores se aprecian, principalmente, en la propia región (Higgins, 1985).

3. Cambios favorables en la distribución funcional y personal de la renta, además de la mejora de la distribución geográfica.
4. Intensificación de las interdependencias entre las industrias, actividades agrarias y sector terciario.

Esta estrategia de crecimiento polarizado y de difusión desde arriba o en sentido vertical formaba parte del paradigma teórico dominante, para el que el crecimiento se entiende como la expansión de las (grandes) empresas industriales, concentradas en (grandes) ciudades, donde las innovaciones tecnológicas de producción y de producto permiten realizar economías de escala y economías externas (Fernández Díaz, 1980).

En esta línea, el gobierno seleccionó una serie de núcleos en algunas de las regiones menos desarrolladas (Andalucía, Galicia, Meseta Norte, Valle del Ebro y Asturias), declarándolos polos de desarrollo (o promoción) industrial, para que actuasen como impulsores de la industrialización regional. En el marco del Primer Plan de Desarrollo, se crearon los siete primeros (la primera generación de polos), con períodos de vigencia entre 6 y 10 años. Los cinco restantes entraron en vigor entre 1970 y 1972, en el marco del Segundo Plan (segunda generación) (Climent, 1990: 77).

El Plan preveía la creación de dos polos de promoción industrial en Huelva y Burgos, los polos de desarrollo de Valladolid, Zaragoza y Sevilla y, en Galicia, otros dos polos de desarrollo: el polo de Vigo y el de A Coruña<sup>17</sup>, dos núcleos donde ya se venía concentrando el peso y el dinamismo de la actividad industrial y de la población, localizándose a lo largo del litoral gallego y con potencial de crecimiento económico. El polo de Vilagarcía de Arousa se creó más tarde, en 1970, manteniendo la idea de continuidad entre A Coruña-Ferrol y Vigo<sup>18</sup>.

La aplicación de esta política industrial optó por la localización de polos de desarrollo en puntos de industrialización con posibilidades netas de crecimiento industrial, más urbanizados y con buenas posibilidades de comunicaciones frente a la opción defendida, entre otros, por Richardson. Para este autor, la estrategia más adecuada trataría de centrar la atención en las provincias menos desarrolladas de la región, es decir, Lugo y Ourense que, además, son también dos de las más atrasadas de España. La política de polos de desarrollo ha funcionado, a través de la financiación de la industria, más como un instrumento de política industrial y de integración nacional que como instrumento de política de desarrollo regional,

---

<sup>16</sup> *Monografía de Desarrollo Regional del II Plan*, Madrid, Comisaría del Plan, 1972, p. 135.

<sup>17</sup> *Vid.* el Decreto 153/1964, de 30 de enero, de Presidencia del Gobierno, sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial.

<sup>18</sup> Un primer análisis de los Planes de Desarrollo en Galicia en Sequeiros (1986) y Pena (1974). Respecto al Polo de Villagarcía, hay quien opina que “ya nació muerto” (Sequeiros, 1986, II: 208).

ya que el principal instrumento utilizado, además del más selectivo, ha sido el apoyo financiero del Estado a los proyectos industriales que han formado parte de la estrategia de desarrollo definida previamente por el mismo Estado (Richardson, 1975: 140).

Las ventajas más significativas para la localización de los polos se pueden enumerar de la forma siguiente: una subvención del 10% sobre la inversión del capital, preferencia de obtención de crédito oficial, reducciones de los derechos aduaneros, reducciones de carácter fiscal, etc. En contrapartida, la sociedad interesada debería localizarse en el polo así como adquirir en propiedad los terrenos<sup>19</sup>. Por otra parte, se exigían unos requisitos mínimos a la empresa: en un primer momento, la creación de una veintena de puestos de trabajo o bien una inversión de 3 millones de pesetas y, posteriormente, los puestos de trabajo exigidos deberían aumentar a 100 y la inversión prevista debía ser de 40 millones de pesetas, como mínimo.

Estos requisitos mínimos (que favorecen sólo la creación y/o la ampliación de grandes empresas) deberían estar orientadas hacia sectores industriales considerados preferentes o prioritarios dentro de la actividad del polo que, en el caso de Galicia, abarcarían casi la totalidad de las actividades industriales. Además, la infraestructura portuaria, las ventajas de importación de bienes de equipo, así como la especialización energética consolidada en la región jugaron un papel fundamental a la hora de determinar el emplazamiento de los polos y la naturaleza misma de sus actividades.

Utilizando los datos facilitados por la Comisaría del Plan en su Monografía sobre Desarrollo Regional se ha construido el Cuadro 1, con información sobre los Polos de A Coruña y Vigo, y el Cuadro 2, sobre el polo coruñés. El polo al que se ha dedicado atención preferente en el trabajo, el de A Coruña, abarcaba un territorio de aproximadamente 191 km<sup>2</sup>, repartido en los ayuntamientos de A Coruña, Arteixo y Culleredo (Ilustración 1). Además de haberse fijado amplias zonas de tolerancia industrial en A Grela-Bens, Sabón-Arteixo y O Burgo-Culleredo, se pusieron en marcha dos nuevos polígonos en los distritos de A Grela-Bens (1.543.012 m<sup>2</sup>) y Sabón-Arteixo (4.250.000 m<sup>2</sup>)<sup>20</sup>. De modo que, en conjunto, en el ámbito del polo de A Coruña se podían distinguir tres zonas industriales perfectamente definidas: 1. El polígono industrial de A Grela-Bens, en el término municipal de A Coruña; 2. El polígono industrial de Sabón, en Arteixo; 3. La zona íntegramente industrial de O Burgo,

---

<sup>19</sup> Parte de los beneficios se hallaban acogidos a la Ley 152/1963, de Protección y Fomento de la Industria Nacional, que preveía la declaración de interés preferente de un sector industrial o de preferente localización de una zona geográfica, situaciones en las que se otorgaban diversas ventajas (expropiación forzosa de terrenos, exenciones fiscales, facilidades crediticias) (Tamames, 1989-1990; Álvarez Rendueles, 1975).

<sup>20</sup> *Polo de desarrollo industrial La Coruña*, La Coruña, s.n., 1966.

incluida como tal en el Plan de Ordenación del término municipal de Culleredo<sup>21</sup>. La población que vivía en los tres ayuntamientos de influencia era de aproximadamente 217.370 habitantes en 1960.

**CUADRO 1. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES REGIONALES DE LOS PLANES I Y II A 31-XI-1973**

<b>Polo de A Coruña</b>	Inversión (miles pts)	Puestos de trabajo	Inversión por trabajador
Agro-mar-alimentación	1.692.973	2.074	816,3
Productos metálicos	3.446.387	1.702	2.024,9
Construcción Naval	170.907	288	593,4
Rocas	116.161	101	1.150,1
Energía	4.776.633	410	11.650,3
Madera y derivados	320.400	318	1.007,5
Confección	58.450	373	156,7
Química	105.840	58	1.824,8
Servicios	733.549	1.129	649,7
<b>TOTAL</b>	<b>11.421.300</b>	<b>6.453</b>	<b>1.769,9</b>

<b>Polo de Vigo</b>	Inversión (miles pts)	Puestos de trabajo	Inversión por trabajador
Agro-mar-alimentación	716.810	1.050	682,7
Productos metálicos	803.332	2.119	379,1
Construcción Naval	1.072.079	1.590	674,3
Rocas	1.283.895	2.816	455,9
Automóvil	1.725.603	3652	472,5
Madera y derivados	179.530	202	888,8
Confección	272.959	1.436	190,1
Química	382.703	621	616,3
Servicios	314.411	427	736,3
<b>TOTAL</b>	<b>6.751.322</b>	<b>13.913</b>	<b>485,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1973), *Proyectos acogidos a los Planes de Desarrollo Regional*, Madrid, Imprenta Nacional del BOE, pp. 27-50.

En el Cuadro 1 se han tenido en cuenta los proyectos en funcionamiento, en construcción y en fase de iniciación, y se han excluido aquellos todavía sin iniciar (aunque posiblemente lo hiciesen con posterioridad a la fecha considerada). Los proyectos se agruparon por actividades económicas, encontrándose básicamente los mismos sectores preferentes en uno y otro polo, salvo la energía, presente en el Polo de A Coruña (FENOSA) y no en el de Vigo, que se sustituye en este último por la fabricación de automóviles (Citroën

<sup>21</sup> Meijide (1975: 761)). Existían, además, otras zonas declaradas como industriales en las inmediaciones de los polígonos y una pequeña concentración de industrias en la cercana zona del Puente del Pasaje, así como en los terrenos portuarios (Fernández, 1972: 359). El Polígono Industrial de Sabón fue construido por la Diputación Provincial, aunque con una importante aportación estatal, tratando de contribuir a la resolución del problema de la escasez de terrenos industriales. Su evolución fue lenta, ya que durante años se careció de los servicios más indispensables para la industria (energía, alcantarillado, etc.) y las comunicaciones por carretera y ferrocarril tuvieron que ser sometidas a algunos ajustes. Por su parte, el Polígono de A Grela-Bens, que había sido concebido para servir de base a una nueva industrialización del área metropolitana coruñesa, no fue iniciado hasta 1969 y sus obras permanecieron totalmente paralizadas durante algunos años, aunque habían sido aprobadas con anterioridad a la creación del polo (Fernández, 1972: 176-177).

Hispania). El resto de los proyectos presentados se distribuyen entre agro-mar-alimentación, productos metálicos y maquinaria, construcción naval, rocas, madera y derivados, confección, química y servicios (enseñanza y sanidad). Es decir, en uno y en otro caso la producción se concentra en seis sectores de actividad, que indican la especialización productiva del entorno de A Coruña y Vigo, por otra parte, las áreas tradicionalmente más dinámicas de la región.

El Polo de A Coruña tardó en despegar, ya que inicialmente los coeficientes de realización de los proyectos industriales sobre las previsiones fueron muy bajos. En 1967, el grado de realización de los proyectos industriales acogidos a los beneficios del polo era muy reducido, ya que sólo se encontraban en funcionamiento 11 plantas industriales y todas ellas con rendimiento bajo, a causa del escaso nivel de utilización de las instalaciones. En 1969, el coeficiente de realización continuaba siendo bajo, aunque ya se encontraban en funcionamiento varios establecimientos industriales acogidos a los beneficios del polo, de manera que, por fin, en 1971 las cifras de explotación de los establecimientos industriales acogidos a tales beneficios mejoraron considerablemente (Fernández, 1972, tomo I: 173-175).

**CUADRO 2. PRODUCCIÓN Y EMPLEO INDUSTRIAL CREADO EN EL POLO DE A CORUÑA**

	Producción (millones pts)							Población ocupada asalariada						
	(1)	Plantas polo						(1)	Plantas polo					
		1967		1969		1971			1967		1969		1971	
		Pts	%	Pts	%	Pts	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Alimentación	4.704,7	272,1	5,8	1.036,7	22,0	2.803,6	59,6	5.793	211	3,6	416	7,2	1.047	18,1
Químicas	1.442,5	3.316,9	230,0	4.135,4	286,7	7.225,0	500,9	1.440	676	46,9	785	54,5	822	57,1
Materiales construcción	582,5	5,8	1,0	26,5	4,5	48,9	8,4	2.658	32	1,2	49	1,8	71	2,7
Siderúrgica	6.396,3	203,0	3,2	1.492,5	23,3	2.405,1	37,6	17.516	563	3,2	623	3,6	1.070	6,1
Energía	1.012,2	-	-	-	-	280,2	27,7	1.736	-	-	-	-	72	4,2
Demás ind. Fabriles	5.721,8	33,1	0,6	88,4	1,5	115,6	2,0	14.293	65	0,5	159	1,1	245	1,7
TOTALES	19.860,0	3.830,9	19,3	6.779,5	34,1	12.878,4	64,9	43.436	1.547	3,6	2.032	4,7	3.327	7,7

Fuente: Fernández (1972, tomo I: 204). (1): Resto de la provincia en el año 1967.

La orientación productiva del Polo de A Coruña difiere de la del de Vigo, llegando estas diferencias hasta nuestros días, con una notoria preponderancia de la industria básica, mientras que en Vigo era dominante la industria transformadora. Sólo los proyectos presentados en A Coruña clasificados en actividades de agro-mar-alimentación, productos metálicos y energía suponen un 87% de la inversión total y un 65% del total de empleo a crear en el Polo. Entre las empresas que figuran solicitando los beneficios a la localización podemos nombrar: FENOSA, Petroliber, CAMPSA, Aluminios de Galicia, Silicios de Sabón, GENOSA, Mafriesa, UTECO, Conservación de Alimentos SA, Koipe y Elosua, entre otras<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> *Proyectos acogidos a los concursos de beneficios: Grandes Áreas, Polos, Zonas y Polígonos*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, 1980.

En el Polo de Vigo destacan los sectores de la construcción naval, rocas y automóvil, cuyos proyectos representaron un 60% de la inversión total del polo y un 58% de los puestos de trabajo de nueva creación. Si añadimos el sector de productos metálicos (ligado directamente con la construcción naval o la fabricación de automóviles) esta participación aumenta a un 72 y un 73% de la inversión y del empleo previstos, respectivamente. Entre las empresas acogidas a esta figura se encuentran los astilleros Ascón, Hijos de J. Barreras; en el sector de las Rocas, cemento y cerámica, M. Álvarez e hijos, Manuel Riego, Rubiera Stalton Galicia, Prebetong Galicia; y en el del automóvil, Citroën Hispania.

**CUADRO 3. INVERSIÓN Y EMPLEO EN LOS POLOS DE DESARROLLO (HASTA 1979)**

	Período de vigencia	Inversión (millones pts)	Puestos de trabajo
Burgos	1964-73	19.760	10.832
Huelva	1964-73	49.694	7.224
A Coruña	1964-71	11.665	4.188
Vigo	1964-71	9.669	13.299
Sevilla	1964-70	9.213	9.666
Valladolid	1964-70	20.311	20.153
Zaragoza	1964-69	9.064	8.273
Granada	1970-79	8.440	1.339
Córdoba	1971-80	8.412	1.470
Oviedo	1971-82	34.439	5.049
Logroño	1972-81	10.826	4.319
Vilagarcía	1972-81	2.253	2.605
<b>TOTAL</b>		<b>193.746</b>	<b>88.417</b>

Fuente: Rodríguez Sáiz *et al.* (1986: 201).

El Polo de Vigo se caracteriza por haber generado un mayor número de puestos de trabajo (un 68% del total de empleo, considerando los dos polos), donde destaca el sector del automóvil: Citroën Hispania, con 3.652 puestos de nueva creación (algo más de la cuarta parte del empleo generado en el Polo de Vigo). Por el contrario, el Polo de A Coruña acogió proyectos con una inversión más elevada, si bien hay que tener en cuenta el peso del sector de la energía (FENOSA, Petroliber) y de elaborados metálicos (Aluminios de España), intensivos en capital, cuyos proyectos supusieron más del 70% de la inversión total cuantificada en el polo. Esa es la razón que explica las diferencias en términos de inversión por persona ocupada, siendo mucho mayor en A Coruña (1,7 millones por trabajador) respecto a Vigo (menos de medio millón por trabajador).

En general, los polos de la primera generación (Burgos, Huelva, A Coruña, Vigo, Sevilla, Valladolid, Zaragoza) tuvieron un impacto más eficaz, en términos de inversión dedicada y de empleo generado, que los polos de la segunda generación (Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño, Vilagarcía). Pero, en relación con los demás polos de desarrollo, los



gallegos (particularmente el de A Coruña), presentan resultados comparativamente desfavorables (Cuadro 3), aunque en este caso, como en Valladolid, Vigo o Sevilla, los resultados fueron superiores a las previsiones iniciales. Un nexo de unión común a todos los polos fue la marcada simplicidad sectorial. Los liderazgos correspondieron a un reducido número de sociedades, lo que determinó que el éxito de los polos correspondiese, en última instancia, a la fortuna y la vitalidad de empresas concretas (Manero, 1979: 194-197). En A Coruña y en Vigo, en relación con el resto de sus respectivas provincias, la producción de los establecimientos-polo era destacable, aunque existieron fuertes desigualdades entre sectores, debido a la significación de algunas plantas industriales (principalmente en las industrias química, alimentaria y siderometalúrgica), pero también al escaso volumen de producción que representaban algunos sectores en la provincia (Fernández, 1972, tomo I: 216).

**CUADRO 4. IMPACTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS-POLO SOBRE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA PROVINCIAL DEL FACTOR TRABAJO EN VARIOS POLOS (PRODUCTIVIDAD EN PESETAS)**

	Media provincial (sin polo) 1967	Con polo		
		1967	1969	1971
Zaragoza	121.400	123.000	158.339	193.238
Valladolid	115.500	129.000	154.970	197.640
Sevilla	107.200	109.500	111.400	112.500
Huelva	99.600	104.000	110.500	121.200
Burgos	98.600	101.200	130.563	191.326
A Coruña	84.159	86.100	88.005	92.007
Pontevedra	83.484	89.400	92.668	95.598
TOTAL NACIONAL	-	116.400	144.500	176.900

Fuente: Fernández (1972, tomo I: 210 y tomo II: 149).

El ejemplo paradigmático de éxito lo protagonizó el polo vallisoletano, debido a la combinación de inversión y empleo logrados<sup>23</sup>. En los demás casos, no parece que los polos tuviesen un impacto efectivo sobre el desarrollo de las zonas donde se implantaron (Germán, 2005; Serrano, 1984; González, 1970; Abascal, 1970), máxime si se tiene en cuenta que las bases del modelo de crecimiento español no experimentaron una radical mutación, y continuaron asentándose sobre la acumulación de factores, mientras que el ascenso de la productividad quedaba en un discreto segundo plano (Sanchís, 2007, 2001). Precisamente, este último indicador presenta un avance bastante pobre en el Polo de A Coruña, tanto en valores absolutos como si lo comparamos con otros polos (Cuadro 4).

<sup>23</sup> Su perfil estaba dominado por las industrias de transformados metálicos aunque, en realidad, la empresa clave fue Fasa-Renault, eje y caracterizadora del polo y de la industrialización general de Valladolid durante esos años. Las restantes industrias creadas adquirieron valores muy secundarios, y se definieron por su carácter marginal. Con todo, en conjunto, el Polo no se mostró como un instrumento capaz de crear nuevas industrias que diesen una base más firme y amplia al desarrollo industrial de Valladolid (Begines, 1971: 757-766).

**CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA EN LA PROVINCIA DE A CORUÑA EN EL AÑO 1961**

Nº de agrupación (CNAE) <sup>24</sup>	Nº de empresas	Capital (miles pts)	Maquinaria (miles pts)	Potencia instalada (CV)
20	1.170	240.700	80.900	6.200
21	101	36.800	18.500	400
23	63	80.100	20.800	1.000
24	193	15.100	4.900	300
25	768	91.000	29.600	4.000
26	125	11.400	6.000	600
27	13	5.700	1.700	130
28	65	20.100	10.200	260
29	69	18.100	5.200	860
30	8	3.700	1.700	50
31	133	984.800	551.600	19.600
32	6	300	200	40
33	233	66.800	26.600	3.660
34	26	89.100	10.600	16.810
35	158	32.900	13.400	940
36	172	47.800	26.300	1.620
37	36	252.900	171.600	16.610
38	293	216.800	27.000	2.240
39	76	37.500	19.400	2.360
<b>TOTALES</b>	<b>3.707</b>	<b>2.251.600</b>	<b>1.026.200</b>	<b>77.680</b>

Fuente: Consejo Económico Sindical de La Coruña, *Ponencias y conclusiones del VIII Pleno del Consejo Económico y Social de La Coruña*, La Coruña, Consejo Económico Sindical Provincial, 1962, p. 555.

En conjunto, la economía de la provincia de A Coruña tropezaba con problemas comunes a otras zonas menos desarrolladas. El sector industrial estaba constituido a principios de los años sesenta por un reducido grupo de empresas de una estimable importancia, que convivían con un cuantioso número de pequeñas industrias, la mayoría sin utillaje adecuado y escasas posibilidades de modernización<sup>25</sup>. Según el Censo de la Delegación de Industria, la provincia contaría a finales de 1961 con unas 3.707 plantas industriales, distribuidas del modo que indica el Cuadro 5. Sin embargo, el polo coruñés no parece haber alterado drásticamente esta imagen. El impacto sobre la renta provincial parece haberse situado por debajo de los demás polos, aunque en ninguno de ellos el balance final se pueda calificar de espectacular (Cuadro 6).

<sup>24</sup> 20. Industrias fabriles de productos alimenticios, excluidas las industrias de bebidas. 21. Industrias de bebidas. 22. Industrias del tabaco. 23. Industrias textiles. 24. Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confeccionados con productos textiles. 25. Industria de la madera y el corcho, exceptuando la fabricación de muebles. 26. Fabricación de muebles y accesorios e industrias auxiliares. 27. Fabricación de papel y de productos de papel. 28. Imprentas, editoriales e industrias afines. 29. Industrias del cuero y productos de cuero, exceptuando el calzado. 30. Fabricación de productos de caucho. 31. Fabricación de sustancias y productos químicos. 32. Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón. 33. Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón. 34. Industrias metálicas básicas. 35. Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria, equipo de transporte y muebles. 36. Construcción de maquinaria, exceptuando la maquinaria eléctrica. 37. Construcción de maquinaria, aparatos accesorios y artículos eléctricos. 38. Construcción de material de transporte. 39. Industrias fabriles diversas.

<sup>25</sup> *Perspectivas de desarrollo económico de la provincia de La Coruña (en los próximos cinco años)*, La Coruña,

Por todo lo dicho anteriormente, no es contradictorio pensar que la industria localizada en Galicia a partir de los años sesenta ha formado parte de un proyecto de industrialización global, considerado en términos del conjunto de España. Se puede afirmar que, a partir de la política de los polos, se da un proceso de industrialización de la economía gallega orientado hacia el exterior, entendiéndose hacia la integración del sector industrial-manufacturero gallego en el español (hasta el momento muy débil y poco desarrollado) aunque casi sin consecuencias sobre el mercado interior regional.

**CUADRO 6. RENTAS PROVINCIALES EN MILLONES DE PESETAS CORRIENTES, 1960-1967**

	1960	1964	1967
Burgos	5.709,8	11.482,0	16.764,5 (+193,61%)
Pontevedra	9.481,1	17.883,9	26.124,2 (+175,54%)
Valladolid	6.633,2	12.181,7	18.042,1 (+172,00%)
Zaragoza	13.271,0	22.161,4	32.953,9 (+148,32%)
A Coruña	12.994,9	21.325,2	31.270,0 (+140,63%)
Sevilla	19.146,1	30.548,6	44.909,2 (+134,56%)
Huelva	5.888,0	9.104,2	13.081,4 (+122,17%)

Fuente: Plaza (1970: 168), basado en los textos publicados por la Comisaría del Plan de Desarrollo en relación con el II Plan.

Consecuentemente, gracias a las facilidades fiscales y financieras de los polos de desarrollo, la industrialización de Galicia, particularmente dinámica desde principios de los años sesenta, se caracterizó por incluir una serie de empresas importantes (de interés nacional) ubicadas en la región para el abastecimiento del mercado español: FENOSA (Polo de A Coruña, 1943); Grafitos del Noroeste (A Coruña, 1958); Aluminios de Galicia (A Coruña, 1961); Petroliber (A Coruña, 1964); MAFRIESA (A Coruña, 1965); CENSA (Vigo, 1964); Cooper-Zeltia (Vigo, 1964); ENCE (Vigo, 1962); Citröen Hispania (Vigo, 1957), todas ellas, salvo MAFRIESA, con una fuerte presencia hoy en día en el sistema productivo regional.

En esta línea, la participación del capital exterior en un gran número de empresas fue otra consecuencia de la política económica de apertura de la economía española<sup>26</sup>. Por tanto, la política de los polos de desarrollo fue uno de los instrumentos utilizados para integrar y acoplar la industria gallega al proceso de industrialización español. De hecho, como se ha podido comprobar a lo largo de las tres últimas décadas, la evolución del mercado español ha marcado también el desarrollo y el comportamiento de la actividad industrial gallega.

Consejo Económico Sindical de la Provincia de La Coruña, 1962, pp. 7, 56.

<sup>26</sup> Sobre la participación del capital extranjero en Galicia, los contratos de asistencia técnica y la transferencia de tecnología extranjera realizados por las empresas gallegas, Fernández Leiceaga (1993) y Doval (1994).

## 2.2. La Gran Área de Expansión Industrial de Galicia

El fracaso de la política de polos de desarrollo, en lo que respecta al desarrollo industrial y su propagación en el espacio, supuso a los teóricos del III Plan la creación de una nueva figura, aprovechando la experiencia del período 1964-71<sup>27</sup>. Esta figura fue la Gran Área de Expansión Industrial. El III Plan se proponía conseguir un desarrollo nacional equilibrado a través de la localización de la industria de forma que fomentara, al mismo tiempo, el desarrollo regional. En una primera etapa, se trató de descongestionar y de paliar la expansión de las zonas tradicionalmente industriales. En la selección de las nuevas áreas de expansión industrial se tuvieron en cuenta varios criterios: las zonas deberían ser favorables a la industrialización integral y ser privilegiadas en cuanto a una infraestructura natural; la existencia de infraestructuras o la facilidad para su establecimiento; la disponibilidad de recursos naturales y humanos, etc.

La primera experiencia puesta en marcha fue la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (GAEIG)<sup>28</sup>, con el objetivo de crear un centro dominante que difundiese sus actividades industriales a lo largo de un espacio, para conseguir el crecimiento de Galicia como un todo a partir de un cierto número de polos, localizados en los núcleos urbanos más dinámicos. La GAEIG, vigente en 1973-87, nació esencialmente orientada hacia la industria de base (industrias de primeras transformaciones) y hacia la industria tecnológica avanzada (aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y/o agrícolas-ganaderos). A pesar de todo, la estrategia seguida con la aplicación de la GAEIG fue similar a la de los polos de desarrollo. Lo que realmente cambió es la delimitación del espacio geográfico de aplicación de los incentivos regionales puesto que, a través de distintas modificaciones, se llega a considerar gran parte del territorio gallego.

---

<sup>27</sup> “En resumen, las acciones de los Polos en Galicia fueron bastante decepcionantes. En algún caso resolvieron pequeños problemas locales pero de ninguna forma constituyeron el impulso necesario que se esperaba para el despegue de la Región. Pienso que, verdaderamente, no se puede hablar de acción regional al referirse a los Polos, sino como mucho de acciones locales. Y casi me atrevería a añadir que la acción de los Polos tuvo un efecto negativo en nuestra Tierra pues al no conseguir la fuerza impulsora que se esperaba, pienso que hubiera tenido un efecto más positivo si los esfuerzos se hubiesen concentrado en las provincias gallegas del interior (Lugo y Ourense) que tienen muchas más dificultades para su desarrollo y cuyos problemas de población – emigración y envejecimiento – son mucho más graves que los de las provincias del litoral. No se consiguió un equilibrio interregional y aumentaron las diferencias intrarregionales (...)” (Pena, 1974: 41-42).

<sup>28</sup> “(...) sus condiciones portuarias excepcionales, sus grandes disponibilidades hidroeléctricas, la abundancia de agua, la presencia de minerales interesantes apenas sin explotar, la existencia de una mano de obra excedentaria, etc., todo ello comienza a ser un activo industrial importante respecto a otras zonas con un alto grado de industrialización, donde la disponibilidad de personal es ya un problema grave en ciertos sectores (...). Todas estas circunstancias hacen de Galicia un lugar ideal para delimitar una gran área de expansión industrial no inferior a 50.000 Has. y dotada de las infraestructuras necesarias para un emplazamiento industrial importante que responda a las necesidades de los años 70”. *Monografía de Desarrollo Regional*, Madrid, Comisaría del

### 2.2.1. Evolución espacial de la GAEIG

El ámbito espacial afectado por la GAEIG tuvo una acelerada evolución que lo condujo a ampliarse hasta un segmento notable de la geografía gallega. La delimitación originaria<sup>29</sup>, partía de una configuración espacial deudora de los Polos de Desarrollo Industrial, de modo que la GAEIG se localizó en los antiguos polos de Vigo-Porriño, A Coruña y Vilagarcía (1972-81), con algunas ampliaciones. A estas áreas se añadió el margen izquierdo del Miño en el municipio de Lugo, el eje Ourense-San Ciprián das Viñas y parte de los municipios de Ferrol, Narón, Neda y Mugaros (en el norte de la provincia de A Coruña).

En consecuencia, en esta primera delimitación se optó por un sistema territorial altamente concentrado en torno a las áreas de industrialización clásicas (Ferrol-A Coruña y Vigo), incluyendo las más limitadas existentes en las dos capitales del interior (Lugo y Ourense), pero, sobre todo, en un nuevo eje a potenciar, estructurado a lo largo de la N-550 y la futura autopista, que uniría el Norte de Galicia con el Sur, utilizando como pasillo central la zona Santiago-Arousa<sup>30</sup>. Se trata de una solución de síntesis, con el objetivo de crear un núcleo central (Arousa) que concentrara industrias básicas pesadas (de cabecera) y que, a su vez, potenciara unos núcleos de “segundo orden”, donde se encontrarían otras industrias interrelacionadas entre sí y con el centro.

Sin embargo, esta delimitación geográfica debió modificarse debido a la supresión del superpuerto de crudos en Arousa, debido a dos hechos. Por una parte, la instalación de la 5ª siderúrgica integral en Sagunto y no en Vilagarcía, como estaba previsto. En segundo lugar, la fuerte campaña que, en torno a las limitaciones ecológicas y a la riqueza potencial de la Ría de Arousa, hizo desistir de la instalación del complejo Alúmina-Aluminio en Vilagarcía y trasladarlo a la costa Norte de Lugo (menos conflictiva), que inmediatamente hubo de ser calificada dentro de la GAEIG. En virtud de esta primera modificación, un año más tarde se incluyó en su delimitación geográfica a los municipios lucenses de Xove y Cervo, ampliación directamente relacionada con la instalación del complejo industrial Alúmina-Aluminio<sup>31</sup>.

Plan, 1972.

<sup>29</sup> Decreto 2414, de 28 de septiembre, B.O.E. 28/09/73, Art. II. Los límites del Área vinieron definidos por los de las seis Zonas de Expansión Industrial de (...) Ferrol, A Coruña, Arousa-Compostela, Vigo, Ourense y Lugo.

<sup>30</sup> El centro sería el futuro superpuerto de Vilagarcía de Arousa, que favorecería el crecimiento de un complejo industrial a gran escala, entendiendo por “complejo industrial” el conjunto de actividades realizadas en una localización determinada y perteneciente a un sistema de actividades sujetas a importantes interrelaciones de producción, comercialización u otras. *Vid.* CESGA (1973).

<sup>31</sup> B.O.E. nº 296. Decreto nº 3321/1974 de 28 de noviembre.

En la segunda modificación<sup>32</sup>, se pasó de la interpretación nodal anterior a solicitar que los beneficios ofrecidos por la GAEIG se extendiesen a toda la región, hasta lograr una continuidad geográfica que alcanza:

- Desde A Coruña hasta Tuy, siguiendo la trayectoria de la Autopista del Atlántico,
- El área ampliada del norte de Lugo, el municipio de Lugo hasta Vilalba-Guitiriz y en el sur provincial el área de Monforte-Chantada.
- En Ourense, se crearon agrupaciones de municipios, concentrados en la zona Ourense-Ribadavia-Carballiño.

Por tanto, en 1975 la delimitación de la GAEIG, se amplió considerablemente perdiendo el carácter puntual que tenía hasta entonces, y consolidándose como un verdadero instrumento de acción económica regional en Galicia. La última modificación de la GAEIG refleja una ruptura en la continuidad espacial preferente hasta el momento<sup>33</sup>. Se mantuvo la delimitación marcada en 1975, pero pudiendo acceder a los beneficios cualquier industria que justificase su localización en alguna otra zona no incluida anteriormente, concretamente, el entorno de la Ría de Ferrol, que reflejaba ya los efectos de la crisis de la construcción naval.

### **2.2.2. Evolución sectorial de la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia**

Los esfuerzos que se dediquen a realizar una selección adecuada de sectores prioritarios a desarrollar en cualquier espacio previamente delimitado deben estar basados en un análisis sistemático de su estructura económica y de unos criterios básicos claramente enunciados. Para su localización en Galicia, la recomendación se concentraría en dos ejes, previos para el logro de un crecimiento autosostenido: la promoción de sectores que transformasen las materias primas real o potencialmente disponibles en la región; y la promoción de sectores integradores de la industria, bien porque suministren inputs a las industrias más importantes de transformación final (integración vertical hacia atrás), bien porque acometan las fases sucesivas de transformación de los productos suministrados por las industrias de cabecera (integración vertical hacia delante)<sup>34</sup>.

A principios de los años setenta, la importancia del sector primario (minería-piedra natural, agricultura, ganadería, forestal y pesca-marisqueo) reclamaba la promoción de una

---

<sup>32</sup> B.O.E. nº 187. Decreto nº 1837/1975 de 24 de julio.

<sup>33</sup> B.O.E. nº 168. Real Decreto nº 1409/1981 de 15 de julio.

<sup>34</sup> Ver a este respecto las recomendaciones de la Sociedad de Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA) (1973), *Plan de Actuaciones*, Santiago de Compostela, Ed. SODIGA, anual (inédito), respecto a los sectores a potenciar, localizar y reconvertir en Galicia con recursos del Estado, para contribuir realmente a un desarrollo económico nacional equilibrado bajo el punto de vista regional.

industria transformadora potente en Galicia, con el objetivo de conseguir complejos industriales integrados. Ahora bien, tratando de evaluar los sectores de actividad considerados como preferentes en los orígenes de la GAEIG, se observa el predominio de una orientación básicamente industrial en los proyectos presentados a la Gerencia de este organismo.

Las actividades sujetas a beneficios por parte de la GAEIG sufrieron dos importantes modificaciones desde su constitución. Hasta 1977, podían acogerse a los beneficios todos aquellos proyectos que, al menos, cumplieran uno de los dos requisitos siguientes: inversiones superiores a 40 millones de pesetas, o inversiones que crearan como mínimo 100 puestos de trabajo directos. Las empresas que cumplieran alguno de los requisitos anteriores deberían localizarse en las zonas delimitadas como preferentes, y materializar sus inversiones en algunos de los siguientes sectores de actividad: agro-mar-industria; confección y cuero, madera y plásticos; papel y artes gráficas; cerámica, vidrio y materiales de construcción; industria química y papelería; minería; metalomecánica; metalurgia; joyería y artesanía; industrias energéticas; sanidad y enseñanza.

A partir de 1977, cuando se convocó el III concurso para la concesión de beneficios a las empresas localizadas en la GAEIG, las actividades promocionables serían “todas las que directamente contribuyan al desarrollo económico y social de Galicia”, siempre que las empresas cumplieran los requisitos mínimos de inversión y/o empleo a crear. Por tanto, el carácter sectorial de la Gran Área se amplió hasta abarcar el conjunto económico de Galicia, de modo que dejó de ser específicamente industrial para acoger cualquier clase de proyectos que impulsasen el desarrollo regional.

La segunda modificación se realizó en 1981 y afectó a las GAEI de España y a los polígonos industriales de localización preferente. Esta reforma, que para la GAEIG se recogió en el R.D. 1409/81, eliminó los topes mínimos de inversión y empleo. Además, se especificaron unos sectores de actividad considerados preferentes por provincias que, junto a la localización industrial en municipios preferenciales, implicaron un 5% más de subvención sobre la inversión prevista. Estos sectores siguieron manteniendo, en líneas generales, aquellas actividades económicas que, de forma tradicional, se localizaron en Galicia, si bien hay que resaltar la incorporación de nuevas actividades centradas en la industria auxiliar del automóvil, confección, electrónica y aparatos de precisión y telecomunicaciones. Los sectores preferentes de actividad para la GAEIG a partir de 1981 fueron: agro-mar industria; confección; muebles y derivados de la madera; industria química (farmacéutica); minería; metalomecánica (aparatos de precisión); metalurgia y la industria auxiliar del automóvil.

### **2.2.3. Evolución de los incentivos a la localización: Beneficios fiscales y financieros**

La GAEIG se adaptó a las circunstancias de cada momento. Podemos diferenciar dos etapas a la hora de analizar el abanico de incentivos regionales a la localización industrial que ofreció este organismo: la primera, desde su creación en 1973 hasta 1981, y la segunda desde 1981 hasta 1987<sup>35</sup>, momento en que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/85 de incentivos regionales, para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales.

Desde el I concurso de la GAEIG, los beneficios que se concedieron con carácter general se pueden resumir en dos, incentivos fiscales y financieros: reducciones fiscales de hasta el 95% en varios impuestos; libertad de amortización durante el primer quinquenio; preferencia en la obtención de crédito oficial; subvenciones a las empresas por un importe de hasta el 20% de la inversión en capital fijo; posibilidad de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la instalación o ampliación. Al mismo tiempo, se concedieron una serie de beneficios específicos a las empresas que se estableciesen en polígonos industriales, en forma de exención diversos pagos.

El período de vigencia para el disfrute de los beneficios se limitaba a cinco años, pudiendo ser prolongado por otro período no superior al mismo, “cuando las circunstancias económicas así lo aconsejen”. La idea originaria era que los beneficios fiscales, al margen de la subvención propiamente dicha, favorecieran principalmente a los proyectos industriales que necesitasen una gran cantidad de material y equipo tecnológico de importación, por lo general industrias básicas, con una gran capacidad de arrastre hacia otros sectores productivos.

A partir de la modificación de 1981, el gobierno aprobó un nuevo régimen de beneficios, en el que se planteaban incentivos económicos hasta aquel momento inexistentes, y se reducían los incentivos fiscales, como consecuencia de la reforma del Sistema Tributario llevada a cabo en los años anteriores. Se trata del primer cambio importante en la legislación desde 1974 y, en algunos aspectos, desde los polos de desarrollo. Los incentivos económicos se ampliaron en forma de subvenciones, elevándose del 20% al 30%, distinguiendo entre subvención básica, que podía llegar hasta el 20% sobre la inversión prevista, más dos complementos de subvención por localización y/o actividad preferente, de un 5%.

Como novedad, se incorporaron los denominados “Proyectos de Reconversión”, resultado directo de la crisis industrial que atravesaba España desde mediados de los años setenta, que en el caso de Galicia afectó a la construcción naval, al automóvil y a la siderometalurgia. Se establecieron unos criterios fijos para la determinación de las cuantías de



las subvenciones sin necesidad de que los proyectos de inversión creasen nuevos puestos de trabajo, pero sí el mantenimiento de la plantilla del año anterior, llegando a un sistema de puntuación mediante el cual a más puntos más subvención.

**CUADRO 7. PROYECTOS DE INVERSIÓN PRESENTADOS EN LA GAEIG (1974-87). RESUMEN DE RESULTADOS**

Sectores	NºProyectos	Inversión (mill. pts)	Empleo (a crear)	Subvención (mill. pts)	Inversión/ empleo	Subv./inver. (%)
<b>Sector Primario:</b>	<b>383</b>	<b>17.989</b>	<b>2.678</b>	<b>1.133</b>	<b>6,72</b>	<b>6,29</b>
Agricultura	25	1.974	593	66	3,33	3,32
Ganadería	249	5.755	786	313	7,32	5430,00
Pesca	87	9.496	1.138	676	8,35	7,11
Silvicultura	22	764	161	78	4,74	10,23
<b>Sector Industrial:</b>	<b>1.938</b>	<b>357.325</b>	<b>61.235</b>	<b>26.481</b>	<b>5,84</b>	<b>7,41</b>
Agua, Energía	26	57.921	883	1.110	65,60	1,92
Min. No energ.	206	88.952	9.338	7.594	9,53	8,54
Química	45	8.339	1.329	262	6,27	3,14
Transf. metales	365	61.532	17.540	6.137	3,51	9,97
I. Alimentación	496	42.361	10.324	4.267	4,10	10,07
O. I. manufact.	680	89.001	19.609	6.473	4,54	7,27
Construcción	120	9.219	2.212	638	4,17	6,92
<b>Sector Servicios:</b>	<b>355</b>	<b>37.284</b>	<b>6.658</b>	<b>2.876</b>	<b>5,60</b>	<b>7,71</b>
Comercio, Hostelería	190	16.118	2.714	1.164	4,54	7,22
Transporte y otros	165	21.166	3.944	1.712	5,37	8,09
<b>Total GAEIG</b>	<b>2.676</b>	<b>412.597</b>	<b>70.571</b>	<b>30.487</b>	<b>5,85</b>	<b>7,39</b>
S. Primario/GAEIG (%)	14	4	4	4		
S. Industria/GAEIG (%)	72	87	87	87		
S. Servicios/GAEIG (%)	13	9	9	9		

Fuente: Fernández Redondo (2004: 244).

Como resumen, podemos concluir que una parte fundamental (por no decir la totalidad) del proceso de industrialización regional se canalizó a través de la GAEIG, en tanto que instrumento de apoyo y de financiación del Estado para el desarrollo regional. Sin embargo, su orientación, de la misma forma que los polos de desarrollo, estuvo muy vinculada a la gran industria. Por un lado, este tipo de política de incentivos debía tener en cuenta las posibles demandas de este tipo de industria para favorecer su localización en la región (nos referimos a las necesidades de recursos naturales, humanos y/o financieros) y, por otro lado, se trata de empresas que, en general, estaban obligadas a importar tecnología y bienes de equipo, habida cuenta del reducido desarrollo científico-técnico español. De esta forma, favoreciendo la gran industria y la importación de tecnología del extranjero, se favorecieron también los grupos de industrias que tenían necesidad de fuertes inversiones en capital fijo (después de 1964, toda la industria de base).

<sup>35</sup> Real Decreto 1409/81 y 1535/87.

La GAEIG tuvo una gran actividad desde su comienzo, en 1975, hasta finales de los años ochenta, aunque carecemos de información suficiente en cuanto a su evolución y control. Por ello, utilizaremos los resultados de un trabajo anterior sobre el comportamiento de este organismo. Los datos hacen referencia a los proyectos presentados hasta diciembre de 1987 aunque, dado que los proyectos de inversión no se realizaban de un año para otro, pues se necesitaba su aprobación previa, las subvenciones estuvieron aplicándose con posterioridad a esa fecha (Cuadro 7). Durante ese período, se presentaron en la Gerencia de la GAEIG (con sede en Santiago de Compostela) más de 2.500 proyectos de inversión, con una inversión prevista de más de 400 mil millones de pesetas y con una creación de puestos de trabajo prevista en más de 70.000 trabajadores.

La orientación de la política regional promovida desde la GAEIG se dirigió, fundamentalmente, hacia la especialización industrial (casi el 75% del total de proyectos, y algo más del 85% de la inversión prevista y del empleo a crear). La inversión por trabajador era de casi 6 millones de pesetas y la subvención media suponía un 7% de la inversión prevista. Respecto a la distribución sectorial, desde el Primer concurso, en 1974, se quiso promover la actividad industrial. Durante este primer período se notó la presencia de la industria intensiva en capital, orientada a la explotación de recursos naturales (básicamente transformación de agua en energía hidroeléctrica), refino de petróleo, elaboración de aluminio, siderurgia de base e industria química. Sin embargo, los proyectos de esta industria intensiva en capital no representaron más que el 14% del total presentado y no generaron ni el 20% del empleo previsto. Por el contrario, la industria intensiva en mano de obra, como la fabricación de automóviles, la construcción naval, la industria agro-mar-alimentaria y la transformación de madera supusieron el 85% de los proyectos de inversión presentados en la GAEIG durante el período 1974-87, absorbiendo más del 80% del empleo previsto, y representando algo más de la mitad de la inversión total.

Finalmente, se observa una concentración de actividades industriales en las provincias de A Coruña y Pontevedra (energía eléctrica, refino de petróleo y transformación de minerales no metálicos), aunque se emplazaron industrias de interés nacional e internacional en zonas del interior (Lugo y Ourense), que aprovecharon los excedentes energéticos y la existencia de mano de obra excedente de la agricultura. Hacemos especial referencia al complejo Alúmina-Aluminio (norte de Lugo) y a una segunda fábrica de Citroën (Ourense).

### 3. Conclusiones

La concentración espacial de la actividad económica (consecuencia inherente de la evolución del sistema capitalista) ha tratado de ser contrarrestada por la actividad redistributiva o equilibradora de las instituciones públicas. Las economías de escala y las ventajas de localización (concentradas en las regiones más adelantadas) intentaron contrarrestarse con una generosa política de incentivos y subvenciones a la localización industrial en las regiones menos desarrolladas.

Galicia, en tanto que región con un nivel de renta inferior a la media española, y un perfil productivo marcadamente agrario, con un tejido industrial poco articulado, escasamente diversificado y unos niveles de eficiencia reducidos, constituye un buen observatorio para estudiar la evolución de la política regional en España. Desde comienzos de los años sesenta, Galicia ha sido objetivo de la política regional española. La región se ha beneficiado, sucesivamente, de la política de Polos de Desarrollo (1964 y ss.); de la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (1973 y ss.); de los Polígonos Industriales de Localización Preferente (1973 y ss.); de las Zonas de Urgente Reindustrialización (1984 y ss.), y, posteriormente, de la política regional europea.

De los doce polos que se crearon en España, a Galicia le correspondieron tres: Vigo y A Coruña y, posteriormente, Vilagarcía de Arousa. El balance de esta política pasa por un contrafactual imposible de desarrollar con las herramientas de las que disponemos en la actualidad. No es factible conocer cuál habría sido el camino por el que habrían discurrido los indicadores socioeconómicos en ausencia de una política regional en Galicia. En cualquier caso, la evolución de la economía gallega desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los noventa presenta un perfil similar al de la economía española, en términos de crecimiento (largo plazo) y de ciclo económico (corto plazo), con una progresiva convergencia hacia los estándares españoles (en producto, actividad, empleo, etc.), aunque resulta complicado dilucidar si en ese proceso tuvo una influencia positiva la política regional.

Sirvan como pistas el hecho de que el polo de desarrollo coruñés no parece haber alterado drásticamente la estructura productiva provincial, con un impacto sobre la renta inferior al de los demás polos, aunque claramente perceptible. Además, el efecto en términos de mejora de la productividad presenta un balance pobre. La evolución de los polos gallegos estuvo condicionada por la presencia de algunas empresas líderes, que concentraron gran parte de la inversión y del empleo. Esto determinó, en última instancia, la orientación productiva dominante de los Polos de A Coruña y Vigo y de sus áreas más próximas, una

estructura que se ha mantenido sin cambios sustanciales hasta nuestros días, con una notoria preponderancia de la industria básica en A Coruña, mientras en Vigo era dominante la industria transformadora.

La política de polos funcionó, a través de la financiación de la industria, más como un instrumento de política industrial y de integración nacional que como una auténtica política de desarrollo regional. La industria gallega desde los años sesenta ha formado parte de un proyecto de industrialización global, considerado en términos de España en su conjunto, con una integración del sector industrial-manufacturero gallego en el español, pero con consecuencias menos perceptibles sobre el mercado interior regional. En cualquier caso, la industrialización gallega, especialmente dinámica desde principios de los años sesenta, se caracterizó por incluir una serie de empresas importantes ubicadas en la región para el abastecimiento del mercado español y que han perdurado en buena medida hasta el presente. Las principales empresas se beneficiaron de los polos en algún momento del período, siendo los principales destinatarios de las acciones el complejo agro-mar-industria (en Vigo-Vilagarcía) y el complejo de la energía (en A Coruña).

#### 4. Bibliografía

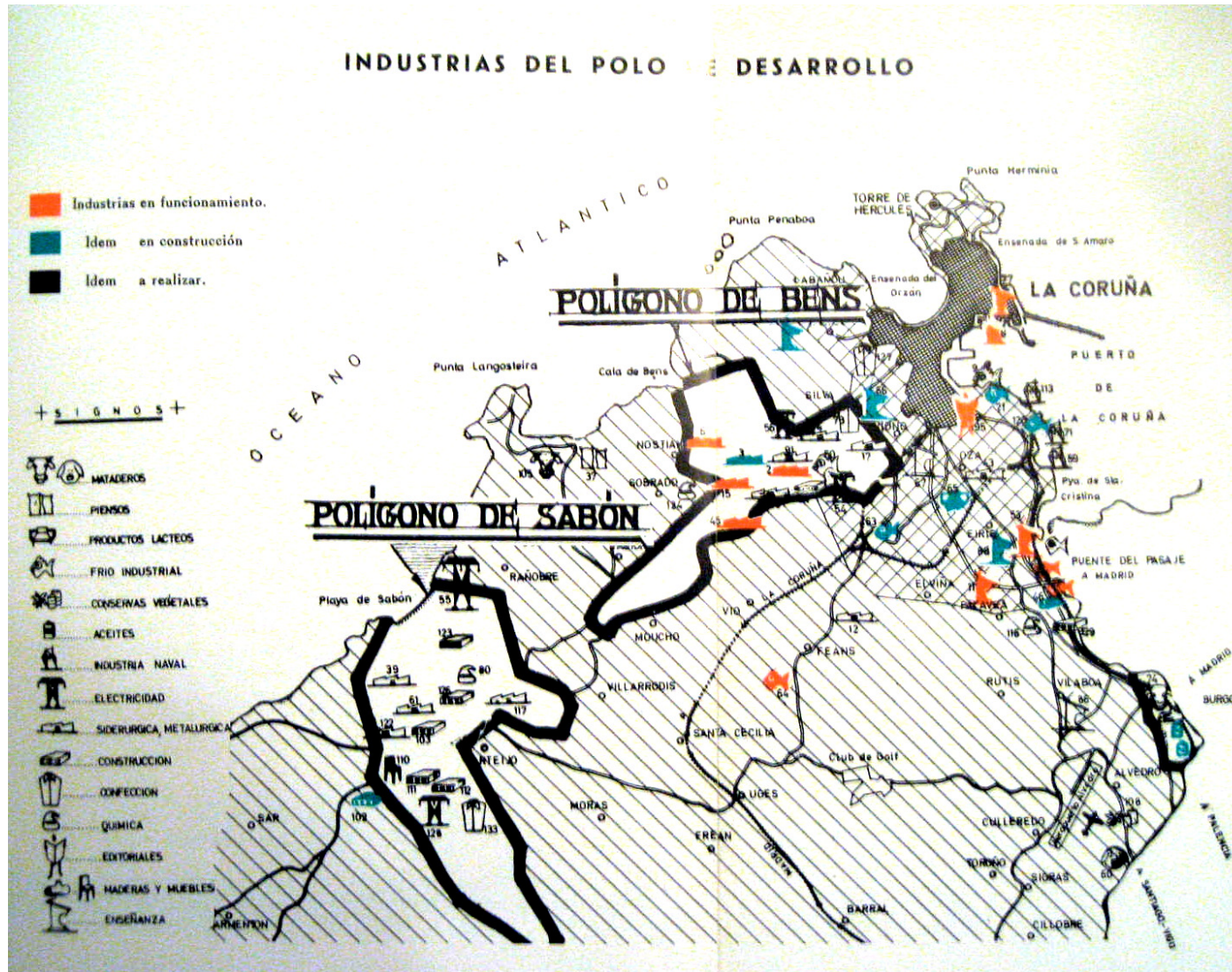
- ABASCAL, Á. (1970), “Desarrollo regional y áreas metropolitanas”, *Arbor*, 76 (295/296), pp. 353-365.
- ALCAIDE, J. (1981), “La política regional española en la actualidad. Análisis de resultados en el período 1955-1977”, en VV.AA., *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, vol. 1, pp.716-757.
- ÁLVAREZ RENDUELES, J.R. (1975), “La planificación del desarrollo en España”, *Información Comercial Española*, 500, pp. 58-71.
- ÁLVARO, A. (2007), “Redes empresariales, inversión directa extranjera y monopolio: el caso de Telefónica, 1924-1965”, *Revista de Historia Industrial*, 34, pp. 65-96.
- ARGÜELLES, M. (1998), “La incidencia de los incentivos económicos regionales en la localización industrial”, *Economía Industrial*, nº 317, pp. 125-139.
- ARMSTRONG, H. Y TAYLOR, J. (1999), *The Economics of Regional Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, Inc.
- (1993), *Regional Economics and Policy*, New York, Harvester Wheatsheaf (2ª edición).
- ATKINSON, B., BAKER, P. AND MILWARD, B. (1996), *Economic Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- AUDRETSCH, D.B. (1992), “La política industrial: algunos ejemplos internacionales”, en Martín, C. (ed.), *Política Industrial, Teoría y Práctica*, Madrid, Celeste Ediciones, pp. 63-90.
- AURIOLES, J. (1988), “Dinamicidad industrial española en los años ochenta”, *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 377-398.
- AYDALOT, P. (1985), *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica.
- BARCIELA, C. et al. (2005), *La España de Franco (1939-1975)*. Economía, Madrid, Síntesis.
- BEGINES, A. (1971), “El polo de desarrollo de Valladolid”, *Estudios Geográficos*, 32 (125), pp. 757-771.
- BIEHL, D. (1988), “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 293-310.
- BLAIR, J.P. (1995), *Local Economic Development: Analysis and Practice*, London, SAGE Publications.

- BORTS, G.H. (1960), "The Equalization of Returns and Regional Economic Growth", *American Economic Review*, nº 50, pp. 117-135.
- BORTS, G.H. Y STEIN, J.L. (1964), *Economic Growth in a Free Market*, New York, Columbia University Press.
- BOUDEVILLE, J.R. (1972), *Aménagement du territoire et polarisation*, Paris, Genin.
- (1966), *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- BRAÑA, J., BUESA, M. Y MOLERO, J. (1984), *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*, Madrid, Fondo de Cultura Económica
- BUENO, J. (1990), *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española*, Madrid, Pirámide.
- BUESA, M. Y PIRES, L.E. (2002), "Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)", *Revista de Historia Industrial*, 21, pp. 159-198.
- CABALLERO, G. (2005), "Hacia una teoría económica institucional de la política económica española", *Perfiles Latinoamericanos*, 26, pp. 135-164.
- (2004), "La Economía Política desde el Estado depredador franquista al Estado contractual español", *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 3 (1), pp. 53-75.
- CAPPELLIN, R. (1992), "Theories of Local Endogenous Development and International Co-operation", en Tykkyläinen, M. (ed.), *Development Issues and Strategies in the New Europe. Local, Regional and Interregional Perspectives*, Aldershot, Avebury.
- (1988), "Opciones de política regional en la CEE", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 15-35.
- CARRERAS, A. (1987), "La industria: atraso y modernización", en Nadal, J., Carreras, A. y Sudrià, C. (comps.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, pp. 280-312.
- CATALAN, J. (1993), "Economía e industria: la ruptura de posguerra en perspectiva comparada", *Revista de Historia Industrial*, 4, pp. 111-142.
- CLIMENT, E.A. (1990), "El Polo de Desarrollo Industrial de Logroño", *Berceo*, 118-119, pp. 75-82.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GALICIA (1973), *Gran Area de Expansión Industrial*, Santiago de Compostela, CESGA.
- CORONADO, D. (1997), "El proceso de evaluación de las políticas económicas regionales: una revisión de métodos y experiencias", *Estudios Regionales*, nº 47, pp. 37-81.
- CUADRADO, J.R. (2006), *El desarrollo de los estudios de Economía Regional en España*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá de Henares, Documento de trabajo 10/2006.
- (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68-95.
- (1981), "La política regional en los planes de desarrollo (1964-1975)", en VV.AA., *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, vol. 1, pp. 544-607
- CUADRADO, J.R. (dir.) (1998), *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Madrid, Argentería.
- CUADRADO, J.R. Y AURIOLES, J. (1989), *La localización industrial en España. Factores y tendencias*, Madrid, FIES.
- DE LA TORRE, J. (2005), "Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo", *Revista de Historia Industrial*, 27, pp. 121-161.
- DOVAL, A. (1994), *Capital estranxeiro e empresas multinacionais en Galicia: 1960-1991*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- FERNÁNDEZ CARRIÓN, M.H. (2005), "Dependencia política de la economía de las administraciones locales: Málaga, entorno a la Costa del Sol", *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Santiago de Compostela.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1980). "Política de planificación", en Gámir, L. (coord.), *Política económica de España*, Madrid, Alianza, 4ª ed., pp. 475-499.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1993), *Capital estranxeiro e industrialización en Galicia*, Vigo, Edicions Xerais.
- FERNÁNDEZ REDONDO, M. (2004), *Política regional e interdependencia sectorial de la economía de Galicia: Un análisis a través de las tablas INPUT-OUTPUT*, A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza. Instituto de Estudios Económicos.

- FERNÁNDEZ, F. (dir.) (1972), *Evaluación económica de los Polos de Desarrollo*, Madrid, Instituto de Desarrollo Económico, 2 tomos.
- FERNÁNDEZ, J.E. et al. (1994), *Efectos regionales de los incentivos a la inversión y al empleo*, Salamanca, Junta de Castilla y León.
- FRIEDMANN, J. (1972-73), "The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems", *Development and Change*, nº 4, pp. 12-50.
- FUENTES QUINTANA, E. (1984), "El Plan de Estabilización Económica de 1959 veinticinco años después", *Información Comercial Española*, 612-613, pp. 25-40.
- FURIÓ, E. (1996), *Evolución y cambio en la economía regional*, Barcelona, Ariel.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (dir.) (1999), *Lecciones de economía española*, Madrid, Civitas, 4ª edición.
- GERMÁN, L. (2005), "De la implantación del metal a la consolidación de la automoción en Zaragoza, 1850-2000", *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Santiago de Compostela.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (ed.) (2000), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía, 1941-1963*, Barcelona, Fundación Duques de Soria-Universitat de Barcelona.
- GONZÁLEZ, M.J. (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ, N. (1970), "La evolución reciente de la ciudad de Burgos", *Estudios Geográficos*, 31 (118), pp. 175-182.
- HIGGINS, B. (1985), "¿Existen los polos de desarrollo?", en Kuklinsky, A. (comp.), *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 32-48.
- HIRSCHMAN, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- IDEGA, *A Economía Galega. Informe*, A Coruña, Caixa Galicia, varios años.
- JULIÀ, S. (2003), "Política y sociedad durante el régimen de Franco", en Gutiérrez, M. y Rivera, J. (coords.), *Sociedad y política almeriense durante el régimen de Franco. Actas de las Jornadas celebradas en la UNED durante los días 8 al 12 de abril de 2002*, Almería, Instituto de Estudios Almerienses, pp. 11-31.
- KALDOR, N. (1970), "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy*, 17 (3), pp. 337-348.
- LASUÉN, J.R. (1969), "On Growth Poles", *Urban Studies*, 6 (2), pp. 137-161.
- LORCA, A., MARTÍNEZ, A. Y GARCÍA, L. (1981), "Una evaluación de la política de los polos de desarrollo", en VV.AA., *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, vol. 1, pp. 612-672.
- MANERO, F. (1979), "Valoración de las recientes alternativas para el desarrollo regional en España", *Estudios Geográficos*, 40 (155), pp. 191-211.
- MARTÍN ACEÑA, P. Y COMÍN, F. (1991), *INI: 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- MARTÍN LOBO, M. (1966), "El desarrollo regional en España ante el II Plan", *Revista de Economía Política*, 43-44, pp. 5-34.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1978), "Notas sobre el franquismo", *Papers*, nº 8, pp. 11-26.
- MATA, E.J. (1988), "Los incentivos económicos regionales en España", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 277-292.
- MEIJIDE, A. (1975), "Panorama industrial de Galicia", *Estudios Geográficos*, 36 (140/141), pp. 743-765.
- MELLA, J.M. (coord.) (1998), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Akal Textos.
- MENDIZABAL, A. Y SERRANO, F. (1988), "La política industrial del Franquismo: su influencia en la economía vasca", *Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca*, 9-10, pp. 301-322.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1997), *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1996*, Madrid, MEH, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- MIRANDA, J.A. (2003), "El fracaso de la industrialización autárquica", en Barciela, C. (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Barcelona, Crítica, pp. 95-122.

- MORENO, L. Y SARASA, S. (1993), *Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España*, CSIC-Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Documento de Trabajo 92-13.
- MYRDAL, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Gerald Duckworth and Co.
- PANIZO, F. Y RAMÍREZ, R. (1988), “Las SODI como instrumentos de la promoción empresarial”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 235-250.
- PENA, X.B. (1974), *Galicia e os Plans de Desenvolvemento*, Santiago de Compostela, Ed. SEPT.
- PERROUX, F. (1955), “Note sur la notion de pôle de croissance”, *Economie Appliquée*, vol. 7, pp. 307-320.
- PETITBÓ, A. Y SÁEZ, J. (1988), “Intervención pública y localización industrial: Algunas reflexiones en torno al caso español”, *Economía Industrial*, nº 260, pp. 55-62.
- PIRES, L.E. (2005), “Los empresarios y el Estado en torno a las intervenciones del régimen de Franco: la regulación de la inversión industrial (1938-1963)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 2, pp. 145-178.
- PLAZA, J. (1970), “Los desequilibrios económicos espaciales en la planificación española”, *Arbor*, 75 (290), pp. 159-170.
- REQUEJO, J. (2005), “La era del *Quantum*: 1960-1974”, *Información Comercial Española*, 826, pp. 25-37.
- RICHARDSON, H.W. (1986), *Economía Regional y Urbana*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1978), “El estado de la Economía Regional: un artículo de síntesis”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 3, pp. 147-217.
- (1975), *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1973), *Economía regional. Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*, Barcelona, Vicens Vives.
- (1969), *Elements of Regional Economics*, Harmondsworth, Penguin.
- RODRÍGUEZ SÁIZ, L. *et al.* (1986), *Política económica regional*, Madrid, Alianza Universidad.
- ROMANS, J.T. (1965), *Capital Exports and Growth among US Regions*, Middletown, Wesleyan University Press.
- SABATÉ, A. (1972), “Estructura urbana de España. Su evolución de 1950 a 1970”, *Geographica*, 14 (4), pp. 267-288.
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1988), “Ayudas y Política Regional”, *Economía Industrial*, nº 259, pp. 93-102.
- SÁNCHEZ, M<sup>a</sup>.A. (1999), “La política regional en el primer franquismo, los Planes Provinciales de ordenación económica y social”, *Revista de Historia Industrial*, 16, pp. 91-112.
- SANCHÍS, M<sup>a</sup>.T. (2007), “Enfoque dual” versus “enfoque primal” en la cuantificación del crecimiento de la productividad sectorial de la economía española, 1958-1975”, *Revista de Historia Industrial*, 33, pp. 147-163.
- (2001), “Transferencias intersectoriales de productividad y crecimiento en la economía española, 1958-1975”, *Revista de Historia Industrial*, 19-20, pp. 255-302.
- SEQUEIROS, J. (1986), *El desarrollo económico de Galicia*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2 vols.
- SERRANO, J.M<sup>a</sup>. (1984), “La política regional en Aragón, 1964-1984”, *Información Comercial Española*, 810, pp. 103-118.
- SERRANO, J.M<sup>a</sup>., Y PARDOS, E. (2002), “Los años de crecimiento del franquismo (1959-1979)”, en Comín, F., Hernández, M., y Llopis, E. (eds.), *Historia Económica de España. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 369-396.
- SIEBERT, H. (1969), *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, Scranton, International Textbook Company.
- TAMAMES, R. (1989-1990), “Los planes de desarrollo 1964-1975”, *Información Comercial Española*, 676-677, pp. 57-66.
- VV.AA. (1992), *Política Industrial, Teoría y Práctica*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.

### ILUSTRACIÓN 1. INDUSTRIAS DEL POLO DE DESARROLLO DE A CORUÑA



Fuente: *Polo de desarrollo industrial La Coruña*, La Coruña, s.n., 1966.