

# EL PAPEL DEL ESTADO EN LA INDUSTRIALIZACION DE ZONAS RURALES: El caso de la Costa de Lugo

Luis Sanz Menéndez

La reflexión comienza considerando el equívoco que habitualmente se produce —tanto en las políticas estatales como en ciertas teorizaciones sobre el desarrollo— a través de la identificación entre desarrollo económico e industrialización (especialmente cuando ésta es intensiva).

Se analizan las políticas de desarrollo regional seguidas por el Estado español para el desarrollo de las zonas «atrasadas» de Galicia: el Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (GAEIG).

Del análisis de los expedientes administrativos de concesión de beneficios, fiscales y económicos, durante un período de cinco años, a las empresas que solicitaron instalarse en la costa de Lugo, se concluye: «El Estado ha potenciado y financiado preferentemente la acumulación de capital en determinados sectores, intensivos en capital, y ha favorecido a determinadas empresas: eso sí, asegurando siempre en primer lugar la realización de los intereses de la fracción hegemónica del gran capital».

## The State's Role in the Industrialization of Rural Areas: The Coast of Lugo

This article discusses the role of the state in promoting industrialization processes in rural areas. It begins with an analysis of the common assumption (in state policy as well as in some theoretical schools of economic development) that considers industrialization, to be the only way of achieving economic development.

The second part analyzes the regional development policy of the Spanish Government in the 70's, especially its role in the development of such backward areas as Galicia (GAEIG).

It studies the fiscal and economic, aid, grants and other kinds of official support for those companies who set up factories in the coastal area of Lugo (Northwest of Spain). All these analyses refer to one five year period.

The article concludes that the State has promoted and supported capital accumulation, specially in some capital intensive sector and some companies, and has always protected the interests of hegemonic groups of capital.

## 1. EL DESARROLLO ENTENDIDO COMO INDUSTRIALIZACION Y LA NECESARIA INTERVENCION DEL ESTADO

Mientras que la mayoría de los estudios gallegos que crecieron en las ideas del nacionalismo veían en la industrialización una cierta forma de agresión y ataque a la Galicia rural (1), ataque que se dirigía fundamentalmente desde el Estado, otros diagnósticos del problema gallego que pusieron su acento en las limitaciones del «medio» gallego, se convertirían con el tiempo en la base teorizadora de las políticas estatales de intervención en el problema.

Luis Sanz Menéndez es profesor del Departamento de Sociología: Cambio Social, Universidad Complutense de Madrid. Este texto fue presentado al SIAR-83. *Símpoio sobre Industrialización en Areas Rurales*. Valencia, 1983.

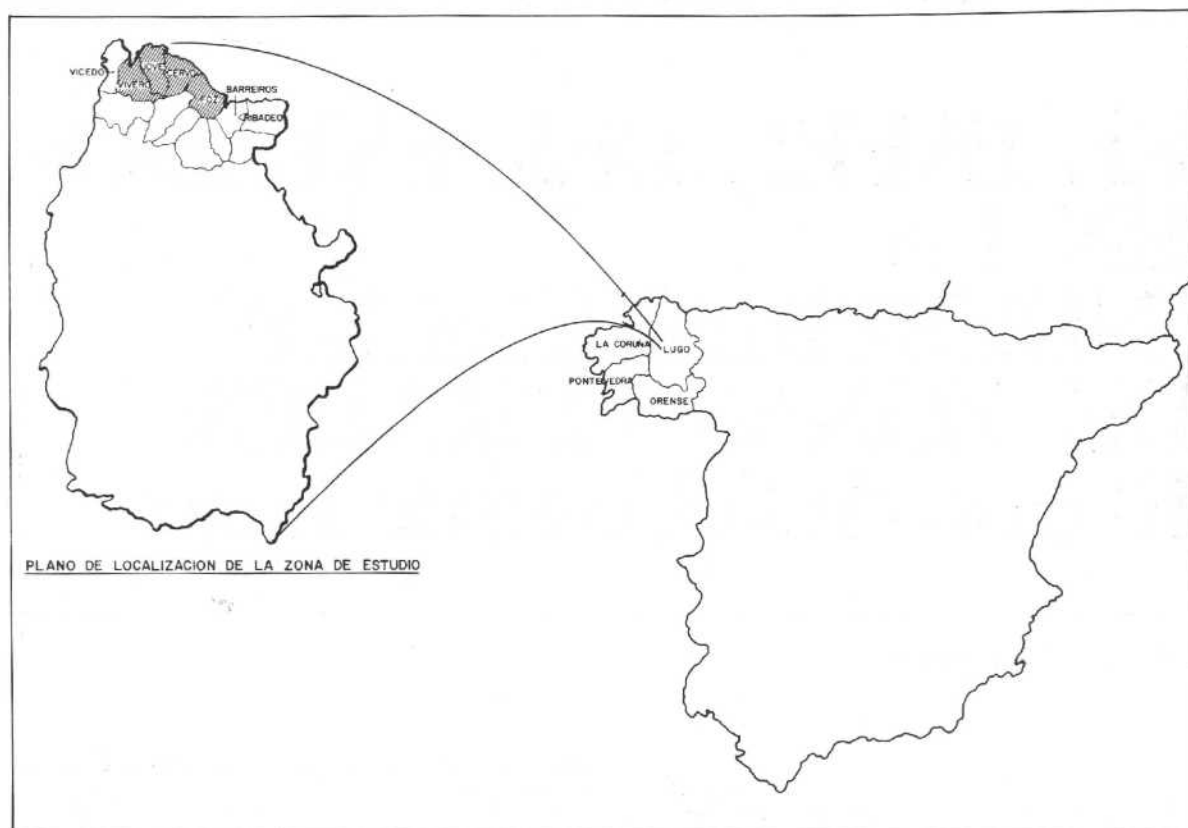
(1) Véase, por ejemplo, X. M. Beiras (1972): *El atraso económico de Galicia*. Vigo 1982. Ed. Xerais de Galicia.

La situación de atraso venía siendo señalada desde los primeros años sesenta a través de la renta per cápita, indicador tecnocrático por excelencia, que cada día apuntaba mayores diferencias entre Galicia y el resto de España (2). Las explicaciones de técnicos e investigadores, generalmente no ligados al galleguismo, eran para todos los gustos: causas «infraestructurales» (3), «causas de tipo natural e institucional» (4), «falta

(2) Con este fin ha sido tradicional el uso de la publicación del Banco de Bilbao *Renta nacional de España*. Véase Banco de Bilbao (1978): *La renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975*. Bilbao.

(3) Román Perpiñá Grau (1952): *De Estructura Económica y Economía Hispana*. Madrid, Rialp, p. 82 y ss., citado por Ramón López Suevos (1975): «Crítica dunha interpretación do chamado atraso económico español», en *Cara unha visión crítica de economía galega*. A Cruña, do Rueiro.

(4) Carlos Otero Díaz (1970): «Apariencia y realidad del desarrollo económico de Galicia», en VV.AA. (1970) (editor José B. Terceiro). *Problemas y soluciones del desarrollo económico de Galicia*. Madrid 1972, Zero, p. 21.



de unas infraestructuras previas» (5), «excesivo peso de la población agraria» (6), etcétera. Sin embargo, a pesar de las muy diversas caracterizaciones del problema gallego se constataba en todas ellas un cierto acuerdo en cuanto a la necesidad de la intervención estatal, que llegaba incluso a plasmarse en un Editorial de la *Revista de Economía de Galicia*: «Si del plano de la pura ideología descendemos al campo de los hechos sociales nos veremos obligados a admitir no solamente la realidad histórica de una efectiva acción del Estado o de la Administración pública en la vida económica, más o menos directa y con mayor o menor amplitud, sino también la de su particular justificación en la etapa de desenvolvimiento y expansión que emprenden los países o regiones menos desarrolladas» (7).

En todas estas tesis estaba implícita la idea de que «unha Rexión deprimida non pode deixar de selo sen unha axuda exterior eficaz» (8), plasmación clara de un tipo de concepción *difusionista* que «no sugiere a los pueblos del mundo subdesarrollado que investiguen y superen las causas

del subdesarrollo; por el contrario, les aconsejan esperar y agradecer la difusión de la ayuda evolucionista desde el exterior» (9).

Ahora bien, el problema que se plantea entonces es ¿qué estrategia de desarrollo económico plantear desde el Estado para sacar a Galicia de su atraso?

La pregunta no es inútil en absoluto, sobre todo si se plantea claramente la necesidad de no confundir o identificar unívocamente industrialización y desarrollo (10). El desarrollo y su consecución se vinculan a la mejora del bienestar material de los hombres, mientras que la industria, la manufactura, etcétera, son los medios que en ocasiones se ponen para la obtención del fin (el desarrollo), en ningún caso son un fin en sí.

Lo que pretendemos señalar es el hecho de que existen formas de desarrollo en áreas rurales que tienen como soporte la agricultura. La contradicción entre desarrollo/no desarrollo podría pasar por una divisoria entre dos tipos de industria y no por la línea agricultura/industria. En cualquier caso, la industria no es la causa del desarrollo, sino el síndrome (uno de ellos). Las relaciones capitalistas de producción pueden expandirse a través de la agricultura o de la industria —o en la pesca como es nuestro caso—, sin embargo, la constante de todos los procesos está en que se basan en la expropiación del control de

(5) José Luis Meilán Gil (1971): *El territorio protagonista del desarrollo*. Madrid 1971. Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, citado por Xesus Bernardo Pena Trapero (1974). *Galicia e os Plans de Desenvolvemento*. Santiago, sept.

(6) Juan Fenollera Durán (1973): «Reflexiones sobre el Gran Área de Expansión Industrial de Galicia», en *De Economía*, n.º 124-125, enero-junio, p. 149.

(7) Editorial «Administración y desarrollo económico» en *Revista de Economía de Galicia*, n.º 13-14, enero-abril 1960, p. 1 (subrayado L.S.)

(8) Xesus Bernardo Pena Trapero (1972): *A planificación rexional e Galicia*. Santiago, sept., p. 33.

(9) André Gunder Frank (1969): *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la Sociología*. Barcelona 1971. Anagrama, p. 50.

(10) Arghiri Emmanuel (1974): «Mitos del desarrollo contra mitos del subdesarrollo», en VV.AA. *Industrialización y Tercer Mundo*. Barcelona 1976, Anagrama, p. 87.

las propias condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población por unos pocos.

En teoría —y de forma analítica— se plantea siempre el dilema de elegir entre dos estrategias sustancialmente diversas cara al desarrollo económico y social de Galicia: por un lado, una estrategia de «desarrollo agrícola», y por otro, una estrategia de «forzar la industrialización». Estas estrategias, analíticamente diferenciadas, podrían ser combinadas, en forma práctica, ventajosamente. De hecho, por ejemplo, las formulaciones del Plan de Desarrollo 1964-1967 prometían «una acción doble y simultánea: creación de polos de desarrollo y de promoción industrial y mejora de la estructura agraria (con obras de regadíos, concentración parcelaria, mejora ganadera, etcétera)» (11). Otra cuestión fueron los resultados.

La primera alternativa, que consideraría los recursos propios (entre los que destaca la agricultura) como la fuente principal del desarrollo, parte de la hipótesis de que Galicia tiene unas ciertas ventajas comparativas, fundamentalmente en el aprovechamiento de los recursos naturales derivados del sector primario, que «constituye un campo de actividad susceptible de liberar abundantes recursos que aseguren un progreso económico estable. Con toda seguridad Galicia es una región en la que un fuerte crecimiento agrícola provocará efectos de expansión industrial muy superiores a lo que es normal en otras regiones» (12).

Desde los propios organismos internacionales de desarrollo, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se ha venido constatando la necesidad de provocar, para el desarrollo, en primer lugar las transformaciones en la agricultura, ya que como «las actividades agrícolas predominan en las zonas rurales y proporcionan un medio de vida a la mayoría de la población, se aceptó la idea de que la agricultura constituiría a menudo el punto de partida del desarrollo rural; en este caso, la industrialización rural desempeñaría principalmente una función complementaria (...). A medida que avanzara el desarrollo agrícola, el sector industrial iría adquiriendo cada vez más importancia y debería tratarse por separado (...) el objetivo de aumentar la producción y los ingresos de ese sector exigía un mayor rendimiento por unidad de superficie y una mayor productividad de la mano de obra» (13).

El centro de esta opción reside en la actuación prioritaria sobre el sector primario, dado que «sin el progreso de la agricultura, la industrialización tropezará con un cuello de botella estrangulante».

(11) Ramón Tamames (1968): «Significado y trascendencia de la región en la política económica del desarrollo», en VV.AA. *Perspectivas de Galicia ante el Segundo Plan de Desarrollo*. La Coruña 1969, Instituto «José Cornido» de Estudios Coruñeses, p. 165.

(12) Carlos Otero Díaz (1968): «La agricultura gallega ante el desarrollo», en VV.AA., *Perspectivas de Galicia ante el Segundo Plan de Desarrollo*. Op. cit., p. 54.

(13) Onudi (1977): *Industrialización y desarrollo rural*. Nueva York 1979, Naciones Unidas, pp. 7-8 (subrayado L.S.).

lador constituido por el estancamiento de la demanda interior» (14), intentando así reproducir el modelo histórico temporal de la revolución industrial en Inglaterra, donde «la agricultura, o más exactamente, el aumento de la productividad agrícola, fue factor determinante del cebo del desarrollo» (15).

Así, pues, el objetivo esencial sería aumentar sustancialmente la productividad del campo gallego, vía una política de modificación de las estructuras agrarias. Los medios: intensificación del proceso de concentración de explotaciones a fin de dotarlas de dimensiones medias que posibiliten un aprovechamiento más rentable de la mecanización, abonado y diversificación de los cultivos; reducción de la superficie forestal de menor rentabilidad con ampliación de los pastos; orientación ganadera de las explotaciones; etcétera. Paralelamente a las transformaciones estructurales podría desarrollarse un proceso de expansión de industrias complementarias del proceso agrícola.

Prueba palpable de la viabilidad de las formas de desarrollo articuladas sobre este tipo de procesos es recientemente (y no sólo en los orígenes de la revolución industrial), la articulación agricultura/industria ligera en las regiones de la llamada «terza Italia» (16).

La segunda alternativa, forma tradicional de promoción del desarrollo económico en la Europa del Sur durante los años cincuenta y sesenta y en España durante los sesenta y setenta, ha sido «forzar» o «inducir» la industrialización. Esta alternativa tenía su sustento teórico en esa identificación de las nociones de industrialización y desarrollo que señalaba que «en el conjunto de cambios que de un modo genérico denominamos *desarrollo* existe un proceso central en el que confluyen todos los demás de un modo especial y que vamos a llamar industrialización» (17).

El planteamiento de fondo que existía tras estas propuestas políticas era que el sector industrial debía asumir el papel de locomotora del crecimiento económico. «El gran problema de Galicia es el excesivo peso de la población activa agraria, que sólo puede encontrar solución eficaz si se facilita el trasvase hacia el sector industrial y de servicios, potenciando de una forma decidi-

(14) Paul Bairoch (1963): *Revolución industrial y subdesarrollo*. México 1967, Siglo XXI, p. XIV.

(15) Paul Bairoch (1963). *Op. cit.*, p. 5.

(16) Para toda esta problemática véase Arnaldo Bagnasco (1977): *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna. Il Mulino.

(17) Amando de Miguel y Juan Salcedo (1972): *Dinámica del desarrollo industrial de las regiones españolas*. Madrid, Tecnos, p. 208. Este análisis es prisionero de alguno de los errores teóricos que ya hemos señalado en cuanto a identificación conceptual de desarrollo e industrialización que permitió a sus autores caer en errores empíricos considerables, por ejemplo: «el proceso de industrialización exige un entorno urbano» (p. 108); véase a este respecto la citada problemática sobre la «terza Italia» o en España el informe final de un grupo de trabajo sobre «Industrialización en áreas rurales», donde se reflejan 12 casos distintos y en el que hemos participado. Antonio Vázquez (1983): *Industrialization in rural areas. The spanish case*. OECD. Intergovernmental Meeting. Senegallia (Italy), 7-10 June. Mimeo.



da la industrialización de la región» (18). Sin embargo, teniendo en cuenta la *debilidad tradicional del sector industrial* se imponía la creación de nuevas industrias en Galicia, por medio de la *definición de una política de incentivos* que empujase a localizarse allí. Por otro lado, desde esta óptica, también era necesaria una política de eliminación de obstáculos infraestructurales que a través de inversiones considerables debía tener como objetivo facilitar los accesos a Galicia desde el resto de la península (Plan de Accesos a Galicia) y facilitar las relaciones entre los diversos núcleos de la propia Galicia (autopista del Atlántico) (19). Así se decía que «el desarrollo económico de la región gallega estará condicionado por las actuaciones que logren remover los obstáculos que se oponen al fomento de la actividad económica: el bajo nivel educacional de sus habitantes y la deficiente infraestructura física. Para ello se precisa una decidida inversión estatal en infraestructuras de educación y de los transportes» (20).

Algunas de las propuestas de intervención estatal iban más lejos, ya que se aseguraba que «la puesta a tono de la economía gallega con la economía nacional no puede realizarse más que con la instalación de un complejo de industria básica que promueva los estímulos del desarrollo económico, proporcionando ocupación plena de los recursos disponibles y evitando las fugas humanas y de capital» (21). Se trataba de vincular, de «obligar» a las grandes empresas públicas y al INI (como se hizo en Italia con Alfasud, etcétera, localizadas en el Mezzogiorno) a que realizaran la mayoría de sus inversiones en estas áreas.

La polémica sobre la ruptura del círculo vicioso del atraso gallego desde este enfoque se planteó a propósito de la frustrada instalación de la IV Siderurgia Integral (recientemente liquidada en Sagunto) y del Superpuerto (hoy el de Bilbao) en la Ría de Arosa. «Perdéronse aí, e para sempre, duas ocasións únicas de conquistar o noso "despegue". Grandes proxectos como estes son os que poderían servir de motor do noso impulso e non só polo efecto multiplicador directo de inversión se non, e isto é moi importante, porque obrigaría a facer os gastos de infraestructuras precisos para a rentabilidade dos mesmos» (22). Algunos años más tarde un gran proyecto básico (Aluminio/Alúmina) se localizó por fin en Galicia.

Se suponía que un proceso de este tipo determinaría la ruptura del círculo vicioso, inicialmente

te «desde fuera de la región», a través de la aportación de capitales en sectores estratégicos, que inducirían «oportunidades de inversión que pueden permitir la canalización del ahorro —tanto el gallego como el del resto de España— a partir de un impacto inicial suficientemente importante, el proceso puede tener carácter auto-sostenido: las inversiones inducen nuevas inversiones» (23). El proceso, ya lo hemos dicho, debería reforzarse con una política de inversiones públicas para mejorar la accesibilidad con el objetivo de disminuir los costes de transporte asociados a la obtención de inputs y a la venta de productos.

En el caso español, la formulación teórica de las políticas de desarrollo suponía, como ya lo hemos dicho, una combinación de ambas estrategias; sin embargo, la plasmación de alternativas solamente se concretó en la línea del desarrollo vía industrialización, lo que presenta graves limitaciones (luego veremos sus resultados) y peligros:

— Las actividades, sectores e inversiones consideradas como inductoras (e incluso las inducidas, suponiendo que se produzca un desarrollo e integración vertical de la rama en cuestión) suelen ser «intensivas en capital», esto es, con una alta composición orgánica del capital, lo cual no parece ser el tipo de industria más apropiada para una región que por el proceso de crisis de la agricultura tradicional tiene muchos excedentes de mano de obra.

— Estas actividades suelen ser industrias de base, con elevados costes contaminantes que generalmente se repercuten socialmente sobre las posibilidades de expansión de otras actividades como la pesca de bajura, el marisqueo, el turismo, etcétera.

— Tampoco existen garantías de que el efecto «desencadenante» (creación de industrias arriba y abajo del ciclo productivo) vaya a desarrollarse en la forma o intensidad esperada en la propia zona o región. Con la existencia de un mercado único a nivel de Estado, las decisiones de localización de nuevas unidades de producción no se realizan exclusivamente, para todas ramas y sectores, por proximidad a mercados y «suministradores». Es más, el ámbito de mercado y suministro de estas grandes inversiones básicas jamás suele ser de carácter estrictamente regional o local.

— En esta situación tienden a crearse lo que dentro de la teoría dualista se conocerían como «enclaves» industriales modernos en el marco de zonas masivamente agrarias y atrasadas. Sin embargo, las famosas «catedrales en el desierto», como se ha bautizado a los complejos siderúrgicos, petroquímicos, etcétera, en el Mezzogiorno italiano, en realidad no están tan aisladas, ya que «tienen vínculos orgánicos con sus centros de aprovisionamiento de materias primas y productos semiterminados, y con sus mercados o

(18) Juan Fenollera Durán (1973). *Op. cit.*, p. 149.

(19) Sobre este último tema véase Xulio-G. Sequeiros Tizón, M. Ceferino Díaz Díaz y M. Xaime Barreiro Xil (1977): *A «Autopista del Atlántico». Transporte e desenrolo galego*. Vigo, Galaxia.

(20) Alvaro Nieto y Alvarez Uría (1975): «Galicia en el III Plan de Desarrollo», en *Ciudad y Territorio*, n.º 1 y 2, enero-junio 1975, p. 58.

(21) José B. Terceiro (1970): «Introducción al análisis estructural de la economía gallega», en VV.AA. (editor José B. Terceiro). *Problemas y soluciones al desarrollo económico de Galicia*. *Op. cit.*, p. 14.

(22) Xesus Bernardo Pena Trapero (1972). *Op. cit.*, p. 44.

(23) Banco de Crédito e Inversiones (1978): *El desarrollo de Galicia. Vol. 5. Alternativas de desarrollo para Galicia*. Madrid, pp. 18-19.

con las industrias situadas "corriente abajo" en el ramo. Pero el circuito del ramo define un espacio específico a escala internacional que no se articula concretamente a escala regional con los otros procesos productivos que determinan la economía regional» (24). Su articulación local se hace fundamentalmente vía mercado de trabajo en el marco de la disolución de modos precapitalistas y de la dominación de aquél.

Las estrategias posibles en el marco socioeconómico vigente, independientemente del énfasis sectorial, estaban de acuerdo en que el Estado debía «intervenir en la producción de capital social», tanto a través de la inversión social en «capital físico» (infraestructuras) y en «capital humano» (sistema educativo), como a través del «consumo social», aunque en menor medida en este último (25). Había que intervenir también para impulsar un proceso de crecimiento que la dinámica de las fuerzas del mercado no parecía ser capaz de liberar.

Las opciones estratégicas para la intervención se tomaron y los criterios resultantes podían resumirse en varios puntos:

— El atraso o el subdesarrollo de Galicia es simplemente una etapa dentro de un proceso de desarrollo económico y por tanto es superable, sin cambios estructurales.

— Ante la imposibilidad de generar el desarrollo desde dentro, se plantea la difusión desde fuera de Galicia, la ayuda externa.

— La industrialización es el objetivo central para conseguir la dinamización de la estructura productiva de Galicia.

— Al modelo acompaña, desde el punto de vista espacial, la concentración de asentamientos de población y de unidades productivas.

El Estudio de Urbanismo, Sociología y Arquitectura (EUS y A), que preparó en 1975 para el Ministerio de Planificación y Desarrollo el «Programa Territorial específico de Galicia», resumía el «modelo» adoptado de la siguiente forma: «En conjunto, el modelo de desarrollo formulado para Galicia sigue las pautas del modelo de crecimiento español de los años 60 y 70 basado en una estrategia de inversión industrial a cualquier coste, centrada en las regiones y áreas metropolitanas, de concentración de la población, producción y servicios y con un fuerte desarrollo de las infraestructuras de transporte por carretera. Fruto de este modelo son:

a) El Plan de Accesos a Galicia y la Autopista del Atlántico que programan la conexión de las áreas metropolitanas de La Coruña-El Ferrol y Pontevedra-Vigo con Madrid y entre sí, y con las áreas urbanas intermedias de Lugo, Orense y Santiago en la región, disminuyendo los costes relativos entre estas áreas y el centro.

b) La política de concentración espacial de la ponencia de Desarrollo Regional del III Plan que traslada a Galicia el modelo del sistema ur-

bano a nivel nacional considerando el gradiente Área Metropolitana-Área Urbana-Cabecera de Comarca-Núcleo de Expansión, como el sistema jerarquizado «difusor de las innovaciones y el desarrollo en el territorio».

c) La creación de un sistema de beneficios territoriales para la localización industrial mediante la delimitación del Gran Área de Expansión Industrial localizada en las Áreas Metropolitanas y Áreas Urbanas y ejes de desarrollo más concentrados y dinámicos de la región.

d) El Plan de Educación que supone una concentración del equipamiento escolar primario en los núcleos de cabecera de áreas rurales.

Cabe preguntarse si este conjunto de acciones territoriales resuelve los problemas básicos del subdesarrollo, o si, por el contrario, éstos no se resuelven sin un cambio de enfoque del modelo de desarrollo propuesto» (26).

Unos años después, dentro de los trabajos del Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (PDTCG) —un extraordinario trabajo técnico que jamás fue aprobado—, se procedió a una cierta «reformulación» de la estrategia sobre la base de conservación y mejora de los tres sistemas que se identificaron como componentes de la economía gallega (la economía rural interior, la economía del litoral y la economía industrial terciaria) a través de una «política territorial específica que asegure la reproducción dinámica de las bases productivas deseadas para cada sistema y resuelva los conflictos planteados entre los mismos» (27).

## 2. POLITICAS ESTATALES PARA LA INDUSTRIALIZACION DE GALICIA

La estrategia adoptada por el Estado para el desarrollo de Galicia fue el fomento de la «industrialización». Sin embargo, una misma política puede tener muy diversos efectos en función de los instrumentos concretos que se utilicen. Ahora analizaremos algunas de las políticas estatales de promoción del desarrollo industrial. Nos centraremos en las que tenían como objetivo el «desarrollo regional», dejando fuera del análisis otras políticas tanto directas como indirectas, de «promoción industrial» de ámbito exclusivamente sectorial. Por otra parte, este análisis tampoco es, ni pretende ser, un estudio sistemático de todas estas políticas, sino solamente una «cata». Los Polos, porque «han constituido, probablemente, el instrumento más característico de la política de desarrollo regional de nuestros dos

(24) Alain Lipietz (1977): *Le capital et son espace*. París, Maspero, p. 87.

(25) James O'Connor (1973): *The fiscal crisis of the state*. New York, St. Martin's, p. 101 y ss.

(26) E. U. S. y A. (1975): «El marco territorial de la planificación en Galicia», en *Ciudad y Territorio*, n.º 1-2, enero-junio 1975, p. 12; o Ministerio de Planificación del Desarrollo (1975): *Programa territorial específico de Galicia*. Madrid, Mimeo, pp. 28-29.

(27) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979): *Propuesta de objetivos y estrategias para Galicia*, Santiago, Xunta de Galicia (Consellería de Ordenación del Territorio), Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), p. 147.

primeros Planes» (28), y las grandes áreas de expansión industrial, que constituyen «una novedad del III Plan» (29) y que nacieron con el *Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (GAEIG)*, porque son un instrumento que actúa en nuestra zona de estudio. Aunque dejemos fuera otras actuaciones del tipo de «polígonos industriales», «zonas de preferente localización industrial», «sociedades de desarrollo industrial», etcétera, las seleccionadas *pueden ser elementos significativos de la actuación estatal*, sobre todo si se supone que los criterios a aplicar con este tipo de instrumentos deberían ser de carácter fundamentalmente territorial.

Las estrategias de «desarrollo regional» aplicadas desde el Estado central tenían una concepción claramente difusionista. Se trataba de llevar o atraer a las zonas «atrasadas» la actividad industrial por medio de variados incentivos. A principios de los años sesenta el elemento dominante de la política de desarrollo regional española fueron los «polos de desarrollo». A nivel teórico, el concepto recogía una concepción que había hecho furor en Europa y que había sido formulada fundamentalmente por François Perroux y por Jacques R. Boudeville: «*pôle de croissance*» (30).

La formulación de Perroux se basaba en dos ideas. Por una parte, en el carácter asimétrico del crecimiento económico, ya que «la amarga verdad es ésta: el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía» (31). Por otra parte, en el concepto de innovación, formulado por Schumpeter, como dinamizador del sistema estacionario y como causa de los cambios estructurales, uno de cuyos aspectos «es la aparición y desaparición de industrias» o «la difusión del crecimiento de una industria o de un grupo de industrias» (32). Como conclusión explicativa del crecimiento económico, contemplado desde la óptica espacial, se llegaba al concepto de *polo de crecimiento* como «punto privilegiado de aplicación de fuerzas o de dinamismos de crecimiento» (33) cuya expansión es superior a la de su entorno.

El concepto de Polo fue asumido por la Administración y convertido en el centro de las políticas de desarrollo regional, así como justificado por los «administradores del desarrollo». «La política de polos es, con toda probabilidad, comple-

tamente satisfactoria en un país como el nuestro, con recursos de inversión limitados para el desarrollo regional. El concentrar estos recursos en un reducido número de *puntos* resulta bastante justificado, bien sea porque existen una serie de ventajas naturales de localización, bien sea porque es factible generar en los mismos bloques de inversiones a través de los que se lograrán ciertas economías de escala y una mentalidad de progreso» (34).

Sin embargo, este optimismo no era compartido por todos, ya que «el concepto de polo funcional proporcionaba un pretexto a los políticos españoles para adoptar prioridades industriales nacionales disfrazadas como políticas regionales» (35). Todo ello en el marco de un Primer Plan de Desarrollo, 1964-1967 (que significaba la introducción de la política de polos en la actuación del Estado, aunque ya en diciembre de 1963 se aprobó la Ley de Sectores Industriales de Interés Preferente y Zonas Geográficas de Preferente Localización), que «se trataba más de un instrumento político que alentaba al sector privado asegurando que la inversión pública no competiría con la inversión privada y proporcionando incentivos públicos para estimular a la iniciativa privada» (36).

Como ya hemos dicho, se trataba de potenciar la localización industrial en ciertas zonas concretas, esperando que las fuerzas del mercado difundirían sus efectos a las zonas colindantes. Mediante el Decreto 153/1964, de 30 de enero, «sobre localización de Polos de Promoción, Polos de Desarrollo y Polígonos de Descongestión Industrial» —que se inscribió en el Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre—, «se localizan en Burgos y en Huelva, Polos de Promoción Industrial, y en La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza, Polos de Desarrollo Industrial» (art. 1, Decreto 153/1964).

Así, pues, por lo que respecta al desarrollo de Galicia, la primera localización de beneficios se fijó para las zonas de La Coruña y Vigo, precisamente los dos únicos espacios gallegos que por aquella época habían tenido un cierto desarrollo industrial propio. El resultado que podía esperarse era el aumento de los desequilibrios interiores en Galicia, lo que confirmaba que «los polos en España eran considerados mucho más como una extensión de una estrategia de desarrollo nacional y planificación sectorial, al estilo de la práctica francesa en materia de planificación, que como instrumento para desarrollar las regiones atrasadas del país» (37).

(28) Ministerio de Hacienda. *Regímenes Fiscales Especiales* (1973): *Polos de desarrollo y polígonos de descongestión*. Madrid, Ministerio de Hacienda, S.G.T., p. 13.

(29) Ministerio de Hacienda. *Regímenes Fiscales Especiales* (1973). *Op. cit.*, p. 25.

(30) François Perroux (1955): *Nota sobre el concepto de polo de crecimiento*. Buenos Aires, Nueva Visión; y Jacques R. Boudeville (1961): *Los espacios económicos*, Buenos Aires 1965, Universitaria.

(31) François Perroux (1955). *Op. cit.*, p. 10.

(32) François Perroux (1955). *Op. cit.*, p. 10.

(33) François Perroux (1955). *Op. cit.*, p. 18.

(34) Fernando Fernández Rodríguez (1973): «Anotaciones a la política de los polos de desarrollo», en VV.AA., *Economía regional en España*, Madrid 1975, Moneda y Crédito, vol. II, p. 473 (F. F. R. era en la fecha de su ponencia subdirector general de Programas y Acción Territorial del Ministerio de Planificación del Desarrollo).

(35) Harry W. Richardson (1975): *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Madrid 1976, Alianza Universidad, p. 50.

(36) Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, p. 25.

(37) Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, p. 140.



Con el paso del tiempo se amplió el número de Polos de Desarrollo Industrial, uno de los cuales, por Decreto 2534/1970, de 22 de agosto, se localizó en Villagarcía de Arosa (Pontevedra). Dentro del III Plan de Desarrollo Económico y Social se pasó revista a las fechas de entrada en vigor y duración máxima posible, que para los Polos de Desarrollo Industrial («BOE» n.º 114, de 12-5-1972).

Polo de	Vigencia de
— La Coruña	1/2/1964 a 31/12/1971
— Vigo	1/2/1964 a 31/12/1971
— Villagarcía de Arosa	1/1/1972 a 31/12/1981

La política de Polos se plasmaba básicamente en tres pasos:

1) *Delimitación territorial* del área de actuación y su zonificación.

2) *Preparación de suelo urbanizado* (uno o varios polígonos industriales) para usos industriales, generalmente a través del Instituto Nacional de Urbanización (INUR); sin embargo, se reconoce que «con evidente retraso se fueron abordando en todos los polos los problemas infraestructurales, en particular los más perentorios relacionados con las obras de abastecimiento de agua y saneamiento, de dotación y acondiciona-

miento de suelo industrial y de mejora y expansión de las vías de comunicación, accesos, etcétera» (38).

3) *Concesión de diversos beneficios* (bonificaciones fiscales, subvenciones y facilidades crediticias) para las industrias que se localizasen allí, aunque centradas en la fase de puesta en marcha y condicionados a los sectores de actividad promocionales (39) y a un tamaño mínimo de inversión y empleo (generalmente, 40 millones de pesetas y 100 empleos), aunque la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos tenía competencia para admitir peticiones que no alcanzasen los mínimos o cuyas actividades no estuvieran recogidas en la relación.

Los beneficios concedidos podían alcanzar:

a) Beneficios fiscales:

— Reducción de hasta el 95 por 100 en el Impuesto General sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados.

— Reducción de hasta el 95 por 100 en el

(38) Fernando Fernández Rodríguez (1973). *Op. cit.*, p. 477.

(39) Ver. por ejemplo para Villagarcía de Arosa, la relación incluida en Ministerio de Hacienda. *Regímenes Fiscales Especiales* (1973). *Op. cit.*, pp. 212-213 o la relación del primer concurso de beneficios del GAEIG (Orden 6/12/74; «BOE» n.º 298, 13/12/74).

CUADRO 1

BENEFICIOS OTORGADOS EN LOS POLOS DE DESARROLLO EN CADA UNO DE LOS GRUPOS ESTABLECIDOS

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
1. Libertad de amortización durante el primer quinquenio .....	Sí	Sí	Sí	Sí
2. Preferencia en la obtención del crédito oficial en defecto de otras fuentes de financiación .....	Sí	Sí	Sí	Sí
3. Expropiación forzosa .....	Sí	Sí	Sí	Sí
4. Reducción del 95 por 100 de la cuota de Licencia Fiscal durante el período de instalación .....	Sí	Sí	Sí	Sí
5. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto sobre las Rentas del Capital que grave los rendimientos de los préstamos que emita la empresa española y de los préstamos que concierte con organismos internacionales o con bancos e instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas .....	95 %	95 %	50 %	No
6. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en los términos establecidos en el número 3 del artículo 66 del Texto Refundido, aprobado por Decreto 1018/1967, de 6 de abril .	95 %	50 %	50 %	No
7. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre Tráfico de las Empresas que grave las ventas por las que se adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España .....	95 %	50 %	50 %	No
8. Reducción hasta el 95 por 100 de los derechos arancelarios e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores que graven la importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España .....	95 %	50 %	25 %	No
9. Reducción del 95 por 100 de los arbitrios o tasas de las Corporaciones locales que graven el establecimiento o ampliación de plantas industriales .....	Sí	Sí	No	No
10. Subvención .....	10 %	5 %	—	—

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Regímenes Fiscales Especiales (1973). Orden P. Gobierno, 4 de marzo de 1972, por la que se resuelve la 1.ª fase del concurso convocado por la de 7 de diciembre de 1971 para la concesión de beneficios en los Polos de Desarrollo Industrial (Anexo 2).

Impuesto General sobre Tráfico de las Empresas que grave las ventas por las que adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España.

— Reducción de hasta el 95 por 100 de los Derechos Arancelarios e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores que graven las importaciones de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España.

— Reducción de hasta el 95 por 100 de los Impuestos sobre las Rentas del Capital, que graven empréstitos y préstamos cuando los fondos se destinen a financiar inversiones reales nuevas.

— Reducción de hasta el 95 por 100 de la Cuota de Licencia Fiscal del Impuesto Industrial, durante el período de instalación.

— Reducción de hasta el 95 por 100 de los Arbitrios o tasas de las Corporaciones locales que graven el establecimiento o ampliación de las plantas industriales que se instalen en la zona.

— Libertad de amortización durante el primer quinquenio.

b) Otros beneficios:

— Expropiación forzosa para la obtención de los terrenos.

— Subvenciones de hasta un 10 por 100 de la inversión efectuada por la empresa (por ser los Polos gallegos de Desarrollo Industrial y no de Promoción Industrial, donde era de hasta un 20 por 100).

— Preferencia en la obtención de crédito oficial.

Sobre este esquema de beneficios se definieron cuatro grupos, a los que se aplicaban según un grado de intensidad (ver cuadro 1).

Richardson señaló algunas de las limitaciones que estos instrumentos tenían para su utilización con objetivos de política regional (40), en la medida que globalmente considerados presentaban un claro riesgo en cuanto a favorecer especialmente las inversiones intensivas en capital:

1) El crédito oficial, elemento esencial dado el bajo nivel de autofinanciación y los problemas de liquidez de las empresas españolas, tenía dos debilidades. Por un lado, sufría los movimientos cíclicos de la coyuntura frenando su flujo por otro lado, era casi inalcanzable para las pequeñas empresas.

2) En cuanto a las exenciones fiscales y reducciones de derechos arancelarios se las considera insanas como medidas de política regional, porque pueden distorsionar el complejo de inputs de la tecnología de producción de las empresas.

3) La política de subvenciones era considerada desventajosa, porque incluso la subvención máxima en Galicia (el 10 por 100) era insuficiente para excitar la movilidad interregional, además era poco flexible y continua (sólo era ofrecida a través de concursos anuales) y porque los criterios de decisión en el otorgamiento de las ayudas no estaban claros.

Sin embargo, desde la propia Administración el balance que se hacía al final del II Plan de Desarrollo señalaba que «la política de polos no

es una política equivocada, sino más bien defectuosamente aplicada» (41). La realización de la política de polos había encontrado dificultades en muy variados campos: en materia de concesión de beneficios «la aplicación indiscriminada de unos, el volumen insuficiente e irrelevante de otros, la nula eficacia de algunos y, en particular, la aplicación restrictiva de los más importantes, reduce su virtualidad en gran parte» (42); en materia de coordinación administrativa, la actuación de los organismos interesados, Comisaría del Plan, Ministerios de Industria, de Vivienda y de Obras Públicas «no es precisamente un modelo de coordinación» (43), etcétera, siendo la causa principal de los fallos «la inadecuación de nuestro sistema administrativo» (44).

Dentro de la lógica del difusionismo, era normal responsabilizar al Estado de los fallos en la consecución de los objetivos.

Cuando en 1978 se intentó uno de los más ambiciosos proyectos de planificación regional —la elaboración del Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (PDTCG)—, se hizo un nuevo balance de la política de desarrollo seguida y se llegó «a la conclusión de que los impactos expansivos sobre la demografía, niveles de empleo y actividad económica han sido en los polos gallegos inferiores a los obtenidos como promedio en el conjunto de las ciudades-polos» (45). Las causas de estos pobres resultados podían resumirse en: ausencia total de estrategias, ausencia de un organismo coordinador de las políticas de inversión, estrechez del criterio de localización industrial (áreas puntuales), escasa complementariedad y vinculación de los proyectos aprobados, insuficiencia de los beneficios otorgados para crear un proceso de crecimiento a largo plazo, y, por último, inexistencia de una infraestructura adecuada y falta de economías externas.

Desde la propia Galicia se había tomado conciencia —aunque desde una visión difusionista también— de que «as razóns do fracaso dos Polos son muitas. A máis importante, ao meu ver, foi de tipo conceptual. Créuse no efecto impulsor de pequenas actuacións puntuais e que a iniciativa privada podería se botar aos Polos, atraguida polos estímulos que se lle ofrecía e poidemos comprobar que ambas crecencias eran infundadas. A estes erros graves de apreciación engádesse a carencia dunha infraestrutura axeitada e de coordinación administrativa» (46).

(41) Fernando Fernández Rodríguez (1973). *Op. cit.*, p. 473.

(42) Fernando Fernández Rodríguez (1973). *Op. cit.*, p. 475.

(43) Fernando Fernández Rodríguez (1973). *Op. cit.*, p. 477.

(44) Fernando Fernández Rodríguez (1973). *Op. cit.*, p. 480.

(45) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979). 3.9. *Informe sobre el Gran Área de Expansión Industrial de Galicia* (tomo I). Madrid, MOPU, Mimeo, p. 29.

(46) Xesus Bernardo Pena Trapero (1974). *Op. cit.*, pp. 42-43. Este mismo personaje era el autor de las propuestas de localización de grandes complejos básicos (ver nota 22).

(40) Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, pp. 51-152.



Otros autores iban más lejos; por ejemplo, Leira (47) ha sostenido que la estrategia de polos adoptada en España nunca pretendió ser un instrumento eficaz de política regional para alterar sustancialmente la distribución espacial de los recursos. Sugiere que se trataba de una política fundamentalmente orientada hacia la eficacia. Los argumentos de equidad eran utilizados como pretexto, es decir, como «un instrumento legitimador».

La política de desarrollo regional por medio de los polos había sido un fracaso. A parte de lo reducido de sus efectos, por un lado, los polos habían contribuido al aumento de los desequilibrios regionales internos, y por otro, las industrias localizadas, básicamente vinculadas a mercados externos no habían generado los esperados efectos de difusión y creación de una estructura industrial coherente.

El Decreto 1541/1972, de 15 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, planteaba un «cambio de política» y daba paso a un nuevo concepto de desarrollo basado, por un lado, en la creación de complejos industriales que, por su modo de vincularse, deberían constituirse en un eje o corredor de desarrollo industrial (para Galicia), y por otro, en el abandono de las actuaciones espaciales puntuales para buscar una integración territorial de las actividades industriales. Nació el Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (GAEIG). «En el III Plan de Desarrollo se abandonó la idea de prolongar la estrategia de polos en favor de una política que cubría un área mucho más amplia (la "GAEIG"). Este cambio refleja la importancia de la interacción polo-*hinterland* en la filosofía, si bien no en la práctica, de la política regional española y el fracaso de los polos españoles en cuanto a vitalizar a sus *hinterlands*» (48).

El 21 de julio de 1972, por medio de un Decreto, se constituía la Sociedad de Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA), con capital mayoritario del INI y el objetivo global de promocionar y apoyar el desarrollo de actuaciones industriales (49).

De la experiencia de los Polos gallegos se había deducido una falta de interrelaciones industriales dentro de cada uno y entre ellos y una falta de coherencia de las inversiones industriales fomentadas casi exclusivamente por incentivos fiscales, ya que no se disponía de buenas infraestructuras. La experiencia «destaca que en ambos Polos (La Coruña y Vigo), pese a la actuación promotora del Estado, prácticamente sólo se han obtenido resultados en cuanto a ampliación y

mejora de instalaciones de industrias preexistentes que se decidieron a ampliar su volumen de producción o mejorar sus técnicas, y en la creación de pequeños y medianos establecimientos, para los que existían atractivos locales pero generalmente desligados de otros procesos productivos industriales. Por este motivo, el efecto de los Polos no ha trascendido al resto de la región» (50). Frente a esta experiencia, el GAEIG parecía tener un nuevo sentido, ya que «debe constituir un conjunto de actividades conexas, ya que no se concibe un conjunto inorgánico de actividades industriales independientes». Las acciones «no tratan de hacer un desarrollo regional a costa de una localización industrial forzada y antieconómica, sino precisamente lo contrario, promover la industrialización del país localizándola racionalmente con fines de desarrollo regional» (51).

Sin embargo, hubo que esperar al 28 de septiembre del año siguiente para que por Decreto 2414/73 del Ministerio de Planificación del Desarrollo se determinara la «localización y delimitación del Gran Área de Expansión Industrial de Galicia» («BOE» n.º 242, de 9 de octubre de 1973).

En esta primera delimitación «en vez de una gran zona contigua de desarrollo, se propuso un sistema articulado de seis áreas industriales (El Ferrol, La Coruña, Villagarcía de Arosa-Santiago, Vigo, Orense y Lugo) ligadas entre sí por la red de comunicaciones existente que sería reforzada por la futura autopista del Atlántico» (52).

El GAEIG fue adscrito al Ministerio de Planificación del Desarrollo. Sus normas de funcionamiento y estructura orgánica no fueron reguladas hasta el Decreto 2127/1974, de 5 de julio, y la Orden Ministerial de 5 de noviembre del mismo año. En 1976 su dependencia administrativa pasará al Ministerio de Presidencia y al año siguiente al MOPU, encontrándose en la actualidad entre las competencias transferibles a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Posteriormente, con el Decreto 3321/1974, de 28 de noviembre, se «modificaba parcialmente la delimitación del GAEIG» («BOE» n.º 296, de 11 de diciembre de 1974) incluyendo dentro de la Zona de Expansión Industrial de Lugo «los municipios de Cervo y Jove, de la Comarca de Vivero».

A los pocos días, por una Orden de 6 de diciembre de 1974, el Ministerio de Planificación del Desarrollo convocaba «Concurso para concesión de beneficios en el GAEIG». Sin embargo, prodigio de coordinación ministerial (!) los beneficios sólo afectaban a los municipios incluidos en la primera delimitación (Decreto 2414/73, de 28 de septiembre). Posteriormente se convocarían el II (5/12/75), III (28/2/77), IV (30/12/77) y V (13/2/79) concursos de beneficios, quedando el último abierto hasta el 22 de julio de 1984.

Así pues, un nuevo Decreto, 1837/75, de 24

(47) Leira, J. (1973): *Growth poles in Spain: a legitimising instrument for an efficiency-oriented policy*. University of California. Berkeley. Mimeo. Citado por Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, p. 170.

(48) Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, p. 52.

(49) Sobre SODIGA véase SODIGA (1975): *Plan de Actuaciones*. Santiago, Mimeo, y un interesante artículo de carácter general sobre la experiencia, Julio García Fernández (1981): «Las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional», en *Papeles de Economía Española*, n.º 9, pp. 298 a 342.

(50) Alvaro Nieto y Álvarez Uría (1975). *Op. cit.*, p. 60.

(51) Juan Fenollera Durán (1973). *Op. cit.*, p. 149.

(52) Harry W. Richardson (1975). *Op. cit.*, p. 194.

**CUADRO 2**  
**CALIFICACION DE BENEFICIOS A LAS EMPRESAS QUE CONCURSEN EN EL GAEIG**

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
1. Expropiación forzosa .....	Sí	Sí	Sí	Sí
2. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en los términos establecidos en el número 3 del artículo 66 del Texto Refundido aprobado por Decreto 1018/1967, de 6 de abril ..	95 %	50 %	50 %	No
3. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas que grave las ventas por las que se adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España .....	95 %	50 %	50 %	No
4. Reducción hasta el 95 por 100 de los derechos arancelarios e Impuestos de Compensación de Gravámenes Interiores que graven la importación de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España .....	95 %	50 %	25 %	No
5. Reducción hasta el 95 por 100 del Impuesto sobre las Rentas del Capital que grave los rendimientos de los empréstitos que emita la empresa española y de los préstamos que concierte con organismos internacionales o con bancos e instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas .....	95 %	95 %	50 %	No
6. Reducción del 95 por 100 de la cuota de Licencia Fiscal durante el periodo de instalación .....	Sí	Sí	Sí	Sí
7. Reducción del 95 por 100 de los arbitrios o tasas de las Corporaciones locales que graven el establecimiento o ampliación de plantas industriales .....	Sí	Sí	No	No
8. Libertad de amortización durante el primer quinquenio .....	Sí	Sí	Sí	Sí
9. Preferencia en la obtención del crédito oficial en defecto de otras fuentes de financiación .....	Sí	Sí	Sí	Sí
10. Subvención .....	20 %	10 %	—	—

FUENTE: Orden 6 diciembre 1974. Ministerio Planificación del Desarrollo. («BOE» n.º 298, 13 diciembre 1974.)

de julio, «modificaba la delimitación del GAEIG» (derogando el Decreto 3321/1974) y dando una relación de los municipios, que en la zona costera de Lugo fueron «Jove, Cervo, Burela, Foz, Barreiros, Ribadeo...» (53).

El sistema de beneficios instituido era muy similar al de los Polos de Desarrollo (54):

1. Expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación o ampliación e imposición de servidumbre de paso para las vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos y gases, en los casos en que sea preciso.

2. Reducción hasta el 95 por 100 de los impuestos siguientes:

a) Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

b) Impuesto General sobre Tráfico de Empre-

sas que grave las importaciones de bienes de equipo y utillaje de primera instalación cuando no se fabriquen en España.

c) De los Derechos Arancelarios y del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores que graven las importaciones de bienes de equipo y utillaje cuando no se fabriquen en España.

d) De los tipos de gravámenes del Impuesto sobre las Rentas de Capital que graven los rendimientos de los empréstitos y préstamos con extranjeros cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas.

e) Cuota de Licencia Fiscal durante el período de instalación.

f) De cualquier arbitrio o tasa de las Corporaciones locales que grave el establecimiento o ampliación de las plantas industriales que se instalen en la zona.

3. Libertad de amortización durante el primer quinquenio.

4. Preferencia en la obtención del crédito oficial.

5. Subvenciones con cargo a las correspondientes partidas consignadas en el programa de Inversiones Públicas con un importe de hasta el 20 por 100 de la inversión en capital fijo.

Además, para las empresas que se establecieran en polígonos industriales dentro del GAEIG había otros beneficios suplementarios (no es el caso de la costa lucense). Estos beneficios se concedían por un plazo de cinco años, pudiendo

(53) Las pugnas dentro del municipio de Cervo por la capitalidad entre Burela y Cervo llegaron hasta el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando en el Decreto se creaba un nuevo municipio: «Burela», aunque eso sí omitiendo la coma (,) que lo separaría de Cervo. Para los muy sutiles podía entenderse como «aclaración» (sic) al nombre oficial del municipio Cervo. Sin embargo, aunque hubo publicación de errores en los nombres de otros municipios incluidos en el Decreto, no se incluyó «Cervo Burela». La práctica administrativa de Convocatorias de concursos puso la coma (,) y hoy en hojas informativas del GAEIG los municipios de la provincia de Lugo afectados son: «Barreiros, Begonte, Burela, Carballedo, Cervo...» (¡Cuando las cosas se hacen desde Madrid!).

ser prorrogados por otro período no superior al mismo. El disfrute de estos beneficios era compatible con cualesquiera otros para el fomento de la inversión privada o la creación de puestos de trabajo. La orden de convocatoria del concurso de beneficios señalaba una larga lista de actividades que se podían acoger al GAEIG (Orden 6/12/74, art. 2.º, 2.º, Actividades promocionables. «BOE» n.º 298, del 13 de diciembre de 1974).

Las empresas podrían recibir una calificación de beneficios tal como se señalaba en el Anexo de la Orden de 6 de diciembre de 1974, en varias categorías (ver cuadro 2).

El tipo de «política regional» que significaba la puesta en marcha del GAEIG era similar al de los Polos, por lo cual se le puede aplicar lo dicho en cuanto al tipo de incentivos. Los peculiares criterios de «política regional» y «estructuración del sistema urbano» se pusieron en evidencia cuando en el último de los Decretos de delimitación se incluyó una cláusula de discrecionalidad de la Administración, por la cual estos mismos beneficios podrían concederse a inversiones, que aunque estuviesen fuera de los límites del GAEIG, por «razón de las circunstancias concurrentes» (Decreto 1837/75, de 24 de julio; «BOE» 6 de agosto de 1975) se justificase la necesidad de su emplazamiento. Los criterios de política de desarrollo territorial se esfumaban, incluso, de la formulación de principios.

El balance provisional de las actuaciones del GAEIG en el contexto de la política territorial y de la política de promoción industrial al menos en sus primeros años era claro: «Con la "política regional" desarrollada se han acentuado incluso los desequilibrios regionales, como secuela del proceso general de crecimiento que experimentó la economía española en los años sesenta. Se explica así, en términos ya comúnmente aceptados, los pocos resultados de las medidas adoptadas» (55). Las causas eran concluyentes: inexistencia de análisis previos y ausencia de estrategias, falta de un organismo coordinador a escala regional para encauzar las inversiones en infraestructuras, desvinculación general entre los proyectos aprobados, etcétera. El balance señalaba el escaso efecto creado en polos y áreas y el reducidísimo efecto «difusor» de los mismos. Las causas que se señalaban habían tenido su origen en «insuficiencias orgánicas y funcionales», tales como ausencia de un programa general de actuaciones, ausencia de medios humanos y técnicos, actuación en ausencia de criterios explícitos de política industrial regional, oscuridad de los criterios de concesión de beneficios, etcétera.

Así, pues, de nuevo, a pesar de los años transcurridos, se repetía la «autocrítica» que se formuló en los trabajos preparativos al III Plan de

Desarrollo. «En definitiva, el problema reside en la ausencia de una política de desarrollo regional que integre armónicamente componentes hoy tan dispersos como las actuaciones en materia de infraestructura, la política de precios, las medidas de fomento industrial, las actuaciones encaminadas a modernizar la economía agraria y en la falta de adecuación de tales acciones y medidas a la realidad de Galicia» (56).

Estas «autocríticas» sirvieron, como en años anteriores, para transformar la parte formal de las propuestas, ya que en la convocatoria del V Concurso de Beneficios de GAEIG (Orden 13 de febrero de 1979; «BOE» 23/3/79) se intentaban, por fin, fijar criterios a seguir para la concesión de beneficios: «Adecuada localización en función de la Ordenación del Territorio, creación de nuevos puestos de trabajo y su naturaleza, utilización y aprovechamiento de los recursos naturales de la región, protección del medio ambiente, naturaleza inductora o motriz de nuevas inversiones, complementariedad con actividades ya existentes en la región y máximo aprovechamiento del factor energético» (art. 2.7). Criterios, sí, pero ¿territoriales? Por otro lado, ¿qué orden de prioridad y cómo compaginarlos?

El balance de operaciones del GAEIG, a fecha 31 de diciembre de 1979, sólo tenía en cuenta los tres primeros concursos (57), era claro: 450 empresas con beneficios aprobados y vigentes, con una inversión nominal en torno a 130.000 millones de pesetas, de la que se había realizado aproximadamente un 60 por 100, mientras que de los 32.000 puestos de trabajo previstos sólo se habían creado el 45 por 100. En materia de subvención, por ejemplo, las actuaciones sobre la costa de Lugo recibían el 31,4 por 100 de todas las subvenciones concedidas en Galicia, aunque sólo creaban el 8,3 por 100 del empleo previsto. Los proyectos que salieron adelante fueron los de inversión intensiva en capital, los que más favorecidos eran por el tipo de incentivos y de selección; no parece ser una buena «política del desarrollo» para una región que, en lenguaje tecnocrático, «tenía excedentes de mano de obra».

Analizando el cumplimiento de los objetivos de política regional que se suponía existían tras el GAEIG, la impresión que se obtiene es bastante negativa. La política de beneficios y subvenciones no ha sido una política territorial, sino una política de fuerte carácter sectorial, donde se ha primado a determinados tipos de empresas, generalmente las grandes y con fuertes inversiones en capital fijo. Por otro lado, el tipo de beneficios concedidos favorece mucho más a las inversiones intensivas en capital. *El Estado parece haber favorecido la acumulación en determinados sectores, donde predominaban los grandes*

(54) Véase, por ejemplo, Orden 6 de diciembre de 1974 del Ministerio de Planificación del Desarrollo por la que se convoca «Concurso para la concesión de beneficios en el GAEIG», art. n.º 2.

(55) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979). 3.9. *Informe sobre el GAEIG*, Madrid, MOPU, tomo II, Mimeo, p. 426.

(56) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1978): *Informe preliminar: situación actual y diagnóstico*, Madrid, MOPU, p. 17.

(57) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979). 3.9. *Informe sobre el GAEIG*, Madrid, MOPU, tomo II, Mimeo, p. 424 y ss.



capitales, y para los cuales en muchas ocasiones esta actuación del Estado se convierte en «condición de existencia» (caso Aluminio/Alúmina). El Estado ha jugado, pues, vía beneficios, subvenciones y créditos a bajo interés un papel de claro redistribuidor del excedente social en favor no de zonas o áreas «subdesarrolladas», sino en favor de determinados capitales, aunque, eso sí, no pueden negarse ciertos «efectos» indirectos sobre estas zonas.

Como se señalaba en un análisis de Robert Moore sobre la política regional del Gobierno inglés en Escocia, no se puede olvidar que hay «ciertas clases que son beneficiarias de las relativas pérdidas de las áreas en declive o del crecimiento de las áreas desarrolladas. La intervención del Estado aquí también tiene como efecto un cierto grado de redistribución entre las clases, no es un acto con sentido neutral. El elemento crucial es que si un análisis centrado en las causas y efectos de estos acontecimientos en una región o pueblo pierde el aspecto de clase, quizá el análisis no sea muy significativo» (58).

### 3. EL APOYO ESTATAL A LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA COSTA LUCENSE

Lo que no cabe duda es que el Estado se fijó en la costa lucense como lugar de localización industrial, no como resultado de un proceso de estudio de la estrategia general de industrialización de Galicia, ni siquiera como fruto de una acción urgente sobre una zona muy deprimida. No, la realidad es muy prosaica; el proceso comenzó el día que «Aluminio de Villagarcía, S. A.» se vio forzada a cambiar su emplazamiento —en parte fruto de la oposición popular (59)—, inicialmente previsto para Villagarcía de Arosa (lugar que estaba incluido en la primera relación de zonas agraciadas por los beneficios que otorgaba el Estado a través del GAEIG) y se eligió como nueva localización la costa lucense. Oficialmente se ha llegado a reconocer que fue «un gran proyecto industrial, Aluminio/Alúmina, el que provocó la auténtica puesta en marcha del GAEIG» (60).

Los datos están ahí: tras la oposición surgida en Villagarcía a la instalación de esta planta, el Decreto 3321/74 de 28 de noviembre, modifica parcialmente la delimitación del GAEIG, que hasta entonces solamente incluía las grandes zonas urbano-metropolitanas gallegas, e incluye a dos pequeños municipios de la costa lucense, Cervo y Jove, precisamente los dos elegidos para

el nuevo emplazamiento (según la Memoria de Aluminio de Villagarcía, S. A. de 1974, la decisión de un nuevo emplazamiento se tomó en *septiembre de 1974*).

A los pocos días se convocó el Primer Concurso de Beneficios del GAEIG, que, sin embargo, como ya hemos dicho, no incluía a los dos municipios recién incorporados al GAEIG. El proyecto original de Aluminio/Alúmina se había presentado a los beneficios del Polo de Desarrollo de Villagarcía; sin embargo, en la costa de Lugo no eran aplicables los beneficios y ayudas estatales. Así pues, se hizo necesario aquel tercer Decreto 1837/75, de 24 de julio, «modificando la delimitación del GAEIG», en el que además de consolidar la inclusión de Cervo y Jove, junto con otros municipios gallegos en el GAEIG, se incluía una disposición transitoria que subsanaba los desfases y los frutos del cambio de emplazamiento. «Las solicitudes de instalación en la GAEIG, formuladas al amparo del concurso convocado por Orden de 6 de diciembre de 1974 y presentadas hasta la fecha de entrada en vigor de este Decreto, podrán acogerse a la nueva delimitación establecida en el mismo, compareciendo, en este sentido, en los respectivos expedientes, en el plazo de los treinta días siguientes a la publicación de esta disposición» (61).

El mismo Decreto 1837/75 hacía balance justificativo de la ampliación en la delimitación del GAEIG. «La Comisión Gestora del Gran Área y nuevamente el Consejo Económico y Social Sindical de Galicia han planteado al Ministerio de Planificación del Desarrollo la conveniencia de que se amplíe la localización geográfica del área, a fin de conseguir una más amplia actuación en la estructura del sistema urbano regional y dar satisfacción a importantes aspiraciones gallegas en punto al desarrollo industrial.

Haciéndonos eco de estos planteamientos se ha procedido a un estudio detenido de la región en lo referente a la aptitud de su territorio para ser soporte de localizaciones industriales y a la deseable estructuración de su sistema urbano, para lo que se piensa que la actividad industrial actuará como un importante factor de potenciación, a la vez que se mantienen, si cabe más acentuados, los fines que inspiraron la primitiva delimitación.

Se ha estimado, además, que la determinación del territorio sobre el que se localiza el área no puede ser un factor limitativo de las iniciativas industriales que puedan surgir en o para la región, sino que su función primordial es la de fijar las zonas en que debe instrumentarse una más intensa actuación del sector público en la creación y dotación de la necesaria infraestructura y equipo social. Por ello, se arbitra una fórmula flexible que permita atender, si es conveniente, otros proyectos a localizar en la región, pero fuera de aquellos límites» (62).

(58) Robert Moore (1979): *Industrial growth and development policies in the British periphery*. Ponencia al X Congreso Europeo de Sociología Rural. Córdoba, abril, Mimeo, p. 10.

(59) Estudio de Urbanismo, Sociología y Arquitectura (1975): «La ría de Arosa: un episodio en la confrontación entre modelos de desarrollo», en *Ciudad y Territorio*, n.º 1-2, enero-junio 1975, pp. 117-120.

(60) Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979). 3.9. *Informe sobre el GAEIG*. Madrid, MOPU, tomo I, Mimeo, p. 53.

(61) Decreto 1837/75, de 24 de julio. Disposición Transitoria («BOE» n.º 187, de 6 de agosto de 1975).

(62) Decreto 1837/75, de 24 de julio. Exposición de motivos. («BOE» n.º 187, de 6 de agosto de 1975).

El hecho cierto es que para Aluminio/Alúmina era esencial, para la viabilidad y la reducción de costes de capital, la obtención de los beneficios fiscales, arancelarios, subvenciones, facilidades crediticias, etcétera, que le proporcionaba la cobertura del GAEIG. La actividad de la Administración vino después.

Sin embargo, Aluminio/Alúmina no actúa en solitario, o al menos eso se decía, ya que esta fábrica era parte de un complejo industrial integrado, que era la viva representación de la filosofía del GAEIG, en cuanto a la integración productiva. De la importancia del proyecto nos da idea el hecho de que, tras los tres primeros concursos de beneficios, en la zona norte de Lugo se localizaba el 43,5 por 100 (casi 80.000 millones de pesetas) de toda la inversión canalizada por el GAEIG, se creaban sólo el 9 por 100 de los empleos a generar en todas las actuaciones en Galicia, y, sin embargo, recibía un apoyo oficial inusitado (el 31,4 por 100 de todas las subvenciones otorgadas) (63).

El proyecto de industrialización de la costa de Lugo giraba en torno a un conjunto de industrias de nueva implantación que tenían el serio propósito de localizarse y cuyo plan de inversiones adquirió mayor concreción en 1975. El núcleo de empresas del complejo eran: Aluminio Español, S. A., Alúmina Española, S. A., Industrias Aragonesas, S. A., Celulosas del Cantábrico, Química de Lugo, S. A., y Asociación Nuclear de Regodola (otros dos de los primeros expedientes «Aronor, S. A.», y «Samos Industria Química», ambas de «Adelphia Industrial, S. A.» —que fabricaban «Breas y derivados del alquitrán» e «Intermedios orgánicos y pesticidas»— abandonarían casi inmediatamente su proyecto). (Ver cuadro 3.)

Sin embargo, el momento en que estos proyectos son presentados es muy delicado, es una época de alza generalizada de costes, inflación, etcé-

(63) Los datos proceden de Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979). 3.9. Informe sobre el GAEIG. Madrid 1979, MOPU, Mimeo, p. 138 (tomo I) y p. 439 (tomo II).

CUADRO 4

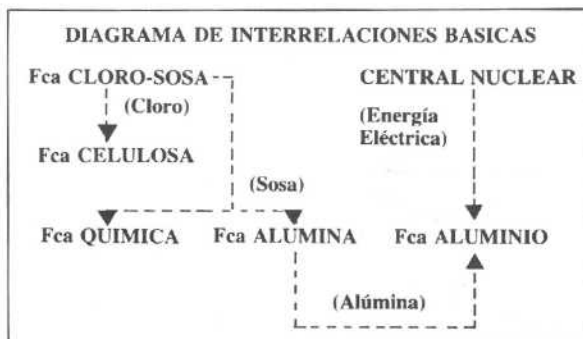
PRIMEROS PROYECTOS PRESENTADOS GAEIG PARA LOCALIZARSE EN LA COSTA DE LUGO. ACTUALIZACIÓN DE EXPECTATIVAS DE INVERSIÓN. NOVIEMBRE 1976

Empresa	Inversión aprox. mill. pts.	Puestos de trabajo fijos
Industrias Aragonesas .....	795	82
Alúmina Española .....	23.101	704
Aluminio Español .....	18.900	868
Celulosas Cantábrico .....	8.021	351
Quilusa .....	338	104
Fenosa Viesgo .....	25.915	184
<b>Total</b>	<b>77.070</b>	<b>2.293</b>

FUENTE: Idasa/Intecsa. Efectos socioeconóm. Mimeo, abril 1977. Fase 2, Vol. 1.

tera, que lleva al rápido desfase a los presupuestos previstos. (Ver cuadro 4.)

Así, pues, en teoría, el núcleo básico de la industrialización de la costa lucense se localizaba en el espacio comprendido entre las rías de Foz y Vivero, sobre los términos municipales de Cervo, Foz y Jove, dado que Vivero quedó fuera de la delimitación de beneficios del GAEIG.



Uno de los fundamentos del «efecto expansivo» de la industrialización se basaba en las interrelaciones productivas que se establecían entre las diversas plantas.

La planta de Alúmina Española suministraría aproximadamente el 50 por 100 de su producción

CUADRO 3

PRIMEROS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL GRAN AREA DE EXPANSION INDUSTRIAL DE GALICIA PARA LOCALIZARSE EN LA COSTA DE LUGO. 1975

Empresa (Municipios)	Actividad	Inversión aprox. mill. pts.	Puestos de trabajo fijo
Ind. Aragonesas (J/C) .....	Fab. cloro y sosa .....	795	82
Alúmina Española (C) .....	Fab. alúmina .....	17.108	704
Aluminio Español (J) .....	Fab. aluminio .....	12.238	868
Aronor (J/C) .....	Breas y derivados alquitrán .....	375	35
Samos I. Q. (J/C) .....	Intermedios orgánicos y pesticidas .....	320	53
Celulosas del Cantábrico (F) .....	Fab. pastas celulosa .....	6.664	351
Química de Lugo (J/C) .....	Química básica .....	110	104
Asociación Nuclear Regodola Fenosa-Viesgo (J) .....	Produc. energía eléct. ....	21.820	184
<b>Total</b>		<b>59.430</b>	<b>2.381</b>

FUENTE: Archivos. GAEIG.  
J = Jove, C = Cervo, F = Foz

de alúmina a la de Aluminio Español, que a su vez también recibiría una gran parte de la producción de energía eléctrica de la Central Nuclear de Regodola. La planta de Industrias Aragonesas suministraría cloro a Celulosas del Cantábrico y sosa caústica a Química de Lugo y Alúmina Española.

Las necesidades que creaba el complejo solamente en materia de infraestructuras productivas eran considerables: un puerto, construcción de embalses para suministro de agua, mejora de carreteras, tendidos eléctricos, etcétera. Los gravísimos déficits de infraestructuras, transportes y comunicaciones, viviendas, equipamientos sanitarios y educativos eran realidades con las que cualquier inversión debía contar. Sí, se realizaron estudios sobre «los efectos socioeconómicos del complejo industrial» (64), pero nada más. El Es-

tado parecía no entender su papel en el proceso de reproducción y expansión global de las relaciones sociales capitalistas. Ningún tipo de inversión directa que incrementase los efectos de la inversión privada, ningún gasto de carácter social cara a mantener el equilibrio y la armonía social necesaria para la buena marcha del sistema. El Estado no fue capaz de asumir, más allá de las declaraciones, ciertas cargas del proceso derivadas de su papel de regulador en el funcionamiento global del sistema, *su actuación se limitó, casi exclusivamente, a la financiación (subvención, créditos y beneficios) de la inversión directa de determinados capitales*. ¿Pero esto, a quién benefició?

La preocupación central del Estado —interesado repentinamente por el «desarrollo» de la costa lucense— no era intervenir positivamente en el proceso que tenía lugar en la zona, sino ofrecer sustanciales beneficios a un tipo determinado

(64) Diputación Provincial de Lugo (1976): *Efectos socioeconómicos del complejo industrial Jove-Cervo*. Mimeo.

#### CUADRO 5

EMPRESAS QUE SOLICITARON BENEFICIOS DEL GRAN AREA DE EXPANSION INDUSTRIAL DE GALICIA, PARA SU IMPLANTACION EN LA COSTA DE LUGO EN LOS CINCO CONCURSOS HABIDOS Y QUE HAN SIDO RESUELTOS  
A 30 DE JUNIO DE 1979  
(Inversión prevista en ptas. en fecha de solicitud)

N.º Exp. y Empresa	Actividad/Municipios	Inversión aprobada (en mill. de ptas.)	Empleos	(1) Benefic.	Subv. (mill. ptas.)
10 Energía e Ind. Arag.	Fábrica cloro-sosa (J)	795,0	82	A	—
11 Alúmina Española, S. A.	Fábrica alúmina (C)	16.597,0	704	A	1.659,7
12 Aluminio Español, S. A.	Fábrica aluminio (J)	12.238,0	868	A	—
27 Aromáticos del Norte	Fábrica breas y aromáticos deriv. alquitrán (C)	374,9	35	Renuncia	—
43 Samos Ind. Química	Intermedios orgánicos y pesticidas (C)	319,7	53	Renuncia	—
71 Asoc. Nuclear Regodola	Prod. transf. de energía eléctrica (J)	21.168,0	184	Denegada	—
72 Fenosa	Línea eléctrica (varios)	652,1	0	Denegada	—
81 Químicas de Lugo (*)	Ind. química básica (C)	101,0	104	A	20,0
111 Cantera do Penedo	Exp. de rocas, clasific. y trituración de áridos (J)	112,5	21	Renuncia	—
115 Prebetong Lugo	Fabricación hormigón (J)	58,3	20	B	—
128 Celulosas del Cantábrico	Fabricación pastas de celulosa (F)	8.021,0	424	A	514,8
167 Nogueira Maquinaria	Fab. bienes equipo y auxl. naval (J)	45,0	40	A	—
173 Químicas de Lugo (*)	Fab. productos químicos (J)	236,8	80	A	23,68
177 J. A. Serra Trobo	Hostelería (V)	125,3	27	A	8,57
204 Frigoríficos de Vivero	Cámaras frigoríficas y conservación productos pesqueros (V)	82,3	12	A	—
206 Friocillero Coop.	Cámaras frigoríficas fab. hielo (V)	37,9	14	A	1,89
223 Arcillas del Norte	Elaboración y venta de caolín (J)	67,7	25	A	—
224 Áridos del Cantábrico (*)	Fabricación áridos graníticos (C)	80,2	20	B	—
227 Apartahotel de Cangas de Foz	Hostelería (C)	100,0	26	A	—
231 Bahía de Foz	Hostelería (F)	76,7	34	A	9,55
277 Contratas y Servicios Jove	Áridos, hormigones y prefabricados (J)	138,0	44	B	6,9
284 Jesús Neira Tapia	Fab. de conservas y salazones (F)	49,0	36	B	3,72
289 Feldepatos de Silan	Minas de Feldepató (V)	43,6	20	A	6,54
327 Jesús Posada Otero	(F)	30,4	7	Renuncia	—
329 Alúmina Española, S. A.	Fab. alúmina (C)	18.812,0	245	A	1.881,2
416 Cerám. Enriquez Gres Sargadelos	Productos cerámicos (C)	53,9	6	Denegada	—
419 Valentín González Loche	(C)	15,9	5	Sin datos	—
421	Hipermercado (F)	205,0	62	Denegada	—
475 Cons. Navales e Ind. Cantábrico	Construcción embarcaciones poliéster (F)	43,4	34	A	—
476 Chao-Docamp	Carpintería para construcción (V)	10,1	9	B	0,51
615 Sucesores de José Barrio	Fab. carrocerías, volquetes y cisternas (V)	83,9	99	B	4,11

FUENTE: Archivos GAEIG.

(\*) A constituir.

(1) Ver cuadro 2.

Municipios: C = Cervo, F = Foz, J = Jove, V = Vivero.



de empresa, cuya acción iba a «sacar a la costa de Lugo del subdesarrollo».

Ya se ha demostrado en el caso de Dunkerque, la lógica de este reagrupamiento de esfuerzos por parte del Estado, ya que «se trata de concentrar la ayuda del Estado en la organización de una unidad de producción compleja que responda simultáneamente a tres exigencias:

— Que ella permita una inversión importante a las fracciones del capital que deben jugar un papel piloto en la reorganización de los grupos monopolistas defendidos y apoyados por el aparato de Estado en Francia.

— Que ella organice un complejo productivo que juegue un papel llave en la cadena de interdependencias de la nueva organización de las fuerzas productivas necesarias a los objetivos de los monopolios a escala internacional.

— Que ella contribuya a atenuar las contradicciones suscitadas por el desarrollo desigual, a través de la utilización de recursos técnicos y humanos no empleados, por medio de una localización de la nueva unidad productiva en regiones en crisis» (65).

La inclusión de la costa de Lugo dentro del GAEIG, llevó a la solicitud de beneficios por parte de empresas de muy variados tipos. Sin muchas dudas, podemos decir que por el GAEIG pasan la mayoría de los proyectos de inversión de cierta relevancia en la zona.

De estos proyectos hemos seleccionado un período, unos cinco años (hasta el 31 de junio de 1979), en el que vamos a analizar las industrias que solicitaron beneficios en el GAEIG y observar el comportamiento del Estado (ver cuadro 5).

Del análisis de los expedientes del GAEIG hemos establecido una tipología de industrias, o mejor de actividades industriales, que solicitaban beneficios que puede esclarecer nuestra comprensión del proceso:

**TIPO A. «Industrias del complejo».**—Son las industrias que supusieron la inclusión de la zona en el GAEIG. Su característica fundamental es

que son industria básica y química. Los ejemplos son claros: fabricación de alúmina y aluminio, producción de energía eléctrica, fabricación de cloro y sosa cáustica, etcétera. Algunas de ellas establecerían entre sí importantes interconexiones. Si observamos el orden cronológico que indica el número de expedientes de la solicitud, la mayoría corresponden a las primeras peticiones. En el cuadro 5 podemos ver los expedientes, núms.: 10, 11, 12, 27, 43, 71, 72, 81, 128, 173 y 329. Por lo general, son grandes empresas que realizan inversiones intensivas en capital y que en relación al volumen invertido crean pocos puestos de trabajo.

**TIPO B. «Industrias de construcción».**—Son las actividades que están vinculadas a operaciones de construcción tanto del complejo como de viviendas, infraestructuras, etcétera, que se pueden prever. Las actividades tipo son la explotación de canteras, transformación de rocas, producción de hormigón, etcétera. En el cuadro 5 corresponden a los expedientes núms. 111, 115, 224 y 277. Su especificidad en el proceso de localización industrial no les hace comparables con otros tipos de actividades.

**TIPO C. «Industrias locales».**—Esta categoría estaría compuesta por lo que podríamos denominar actividades industriales ligadas al territorio y recursos locales, en armonía con el tipo de actividades y estructura industriales surgidas anteriormente en la zona. Por un lado, las actividades ligadas a los recursos naturales, como son las explotaciones mineras y sus derivados (productos de cerámica, etcétera). Por otro lado, las actividades ligadas a la riqueza pesquera (conservas, frío industrial, bienes de equipo navales, etcétera). Y un último bloque constituido por la expectativa de aprovechamiento de los recursos turísticos (hostelería), con un posible uso inmediato cuando comenzaran las obras del complejo, ante la falta de alojamientos. En el cuadro 5 corresponden a los expedientes núms. 167, 177, 204, 206, 223, 227, 231, 284, 289, 327, 416, 419, 421, 475, 476 y 615. Por lo general, son actividades que se realizan sobre la base de pequeñas y medianas empresas y que son intensivas en mano de obra.

(65) Manuel Castells, Francis Godard (1974): *Monopolville*. París, Mouton, pp. 65-66.

CUADRO 6

PROYECTOS CON BENEFICIOS CONCEDIDOS POR EL GAEIG VIGENTES A 30 JUNIO 1979, CLASIFICADOS POR TIPOS INDUSTRIALES. COSTA DE LUGO  
(Inversión prevista en ptas. en fecha de solicitud)

	TIPO A		TIPO B		TIPO C		TOTAL	
	Ind. «complejo»		Ind. «const.»		Ind. «local»			
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Número proyectos .....	7	30,4	3	13,1	13	56,5	23	100
1 Inversión prevista (mill. ptas.) .....	56.800,8	98,2	276,5	0,5	780,8	1,3	57.858,1	100
2 Empleo .....	2.507	84,4	84	2,8	381	12,8	2.972	100
3 Subvención (mill. ptas.) .....	4.099,4	99,0	6,9	0,2	34,89	0,8	4.141,19	100
Inversión por cada empleo ( $1/2$ ) (mill. ptas.) .....	22,66		3,29		2,05		19,47	
Parte de la inversión subvencionada ( $3/1$ ), en % .....	7,22		2,50		4,47		7,16	
Subvención por cada empleo ( $3/2$ ) (mill. ptas.) .....	1,64		0,08		0,09		1,39	

FUENTE: Elaboración propia sobre datos archivo GAEIG.

Si pasamos a analizar en profundidad algunas de las variables de las empresas (inversión y empleo) y de la ayuda recibida del Estado (subvención) podremos ver resultados interesantes (ver cuadro 6). Para ello hemos procedido a eliminar las inversiones que en esa fecha (30 de junio 1979) habían renunciado o les había sido denegada definitivamente la concesión de beneficios del GAEIG.

El ratio de «inversión por empleo» nos confirma con absoluta claridad lo que veníamos afirmando con anterioridad respecto a la muy diversa composición orgánica del capital entre los tipos A y C de empresas. Mientras que un puesto de trabajo del grupo de «industrias del complejo» costaba 22.660.000 pesetas, uno que se creaba siguiendo las pautas tradicionales de industrialización necesitaba sólo una inversión de capital de 2.050.000 pesetas.

Por lo que respecta a la política estatal de subvenciones y apoyo, los resultados son evidentes. De los proyectos que en cinco años el Estado decidió apoyar con los beneficios del GAEIG, los del tipo A (industrias del complejo), que representaban el 30,4 por 100, acumulaban el 98,2 por 100 del total de la inversión, pero solamente el 84,4 por 100 del empleo a crear. A este tipo de industria el Estado dedicaba el 99,0 por 100 del total de las subvenciones que otorgó en la zona, una subvención que en conjunto cubría el 7,22 por 100 del total de las inversiones, lo que representaba una subvención por puesto de trabajo de 1,64 millones de pesetas. A todas ellas se las clasificaba dentro del grupo A de beneficios.

Mientras tanto, al tipo C (industria local) que se vinculaba a las formas productivas tradiciona-

les de la zona, y que con el 1,3 por 100 del total de la inversión creaba el 12,8 por 100 del total de puestos de trabajo, lo que representaba un coste unitario en términos de inversión por puesto de trabajo de 2,05 millones de pesetas (diez veces inferior al tipo A), el Estado le subvencionaba sus inversiones de capital sólo con un 4,7 por 100 del total, lo que significaba una aportación estatal de 90.000 pesetas por puesto de trabajo.

Estos datos nos confirman qué tipo de actuación sigue el Estado en sus programas de «industrialización para el desarrollo». *El objetivo central —en vez de facilitar el «desarrollo local»— era financiar y apoyar la instalación prioritariamente de las plantas industriales (ligadas al gran capital) que nada tenían que ver con la tipología de las actividades industriales tradicionalmente localizadas en la zona.* «Las políticas descritas no se quedan en pura teoría, apoyan intereses particulares. Las industrias intensivas en capital están colocadas para ganar más; sin embargo, la idea de las políticas había sido diseñada manifiestamente para crear empleo» (66).

Nos encontramos pues que el Estado distribuye fondos hacia la subvención y financiación de determinados capitales (grandes y monopolista); esto es, transfiere dinero público para facilitar la acumulación en determinados sectores. Hace tiempo lo explicábamos diciendo que «esta intervención del Estado en los circuitos de financiación, enmascarada en parte como política regional, permite elevar artificialmente la rentabilidad de los capitales propios invertidos. Los beneficios

(66) Robert Moore (1979). *Op. cit.*, p. 14.

#### CUADRO 7

SEGUIMIENTO DE LAS INVERSIONES REALIZADAS DE PROYECTOS CON LOS BENEFICIOS DEL GAEIG EN LA COSTA DE LUGO A 30 DE JUNIO DE 1979  
(Inversión prevista en ptas. en fecha de solicitud)

Empresas	INVERSION (mill. ptas.)		EMPLEOS		Subvención aprobada (mill. ptas.)	CREDITO OFICIAL	
	Aprobada	Realizada a 30-6-79	Aprob.	Creados a 30-6		Entidad	Apob.
PROYECTOS EN FUNCIONAMIENTO:							
12 Aluminio Español .....	12.230,00	18.569,52	868	1.031	0	BCI	5,09
115 Prebetong Lugo .....	58,32	30,62	20	16	0	—	0
224 Aridos del Cantábrico .....	80,17	81,00	20	15	0	—	0
TOTAL EN FUNCIONAMIENTO .....	12.368,49	18.681,14	908	1.062	—		
PROYECTOS EN CONSTRUCCION:							
11 Alúmina Española .....	16.597,00	23.140,98	704	86	1.659,70	BCI	6,00
206 Friocillero C. ....	37,88	52,77	14	16	1,89	FNPT	37
284 Jesús Neira Tapia .....	37,19	12,88	36	3	3,71	—	0
289 Feldespato de Silán .....	43,61	21,03	20	2	6,54	—	0
TOTAL EN CONSTRUCCION .....	16.715,68	23.227,66	774	107	1.671,84		
PROYECTOS QUE INVIRTIERON EN TERRENOS:							
10 Energía Ind. Arg. ....	795,00	6,99	82	0			
81 Química de Lugo .....	101,00	5,81	104	5	20,00		
128 Celulosa Cantábrico .....	8.021,00	76,16	424	1	514,80		

FUENTE: Archivos GAEIG.

extra así obtenidos son repercutidos negativamente a otros sectores sociales a través de canales presupuestarios (vía impuestos e inflación generada por el déficit) y financieros (vía encarecimiento del crédito de libre inversión y su repercusión sobre los precios de las mercancías producidas, así como la especial incidencia de este encarecimiento sobre la pequeña y mediana empresa» (67). En definitiva, esto no son más que manifestaciones del proceso de centralización del capital y del apoyo estatal que recibe.

Sin embargo, muchos de los proyectos se quedaron en nada, la realidad se quedó corta frente a tan grandioso proyecto industrializador. A 30 de junio de 1979 (tras cinco años de vigencia de los beneficios del GAEIG en la costa de Lugo), el seguimiento de las inversiones realizadas en los proyectos de instalación acogidos a los beneficios del GAEIG nos daba una idea muy clara de la situación (ver cuadro 7). De las 23 empresas que en la zona se habían beneficiado del apoyo del GAEIG, solamente tres estaban en funcionamiento en sectores de actividad claramente expresivos; dos de ellas pertenecían al sector de la construcción —Prebetong Lugo y Aridos del Cantábrico—, que tanta actividad desarrollaba en la construcción de las factorías de Aluminio/Alúmina, y la tercera era Aluminio Español, S. A., que comenzó a producir con alúmina importada y sin haber concluido las obras.

Otras cuatro empresas estaban en construcción, de las que solamente Alúmina Española era parte del viejo complejo industrial. Las tres restantes eran actividades industriales típicas de la zona: aprovechamiento de recursos minerales —feldespato— y aprovechamiento de la pesca —frío industrial y conservas de pescado—.

Desde el punto de vista de los objetivos perseguidos con el gran proyecto industrializador, el balance no puede ser más descorazonador: solamente una empresa (Aluminio Español/Alúmina Española) del soñado complejo industrial se hizo realidad, aunque eso sí, el presupuesto real de la inversión desbordó todas las previsiones iniciales. Al mismo tiempo que el gigantesco proyecto de ingeniería civil se desarrollaba, nació a su alrededor un sector de empresas dedicadas a la fabricación de materiales de construcción. Por otra vía, siguiendo el camino del tipo de industria tradicional en la zona —aunque recibiendo una

pequeña ayuda estatal— se desarrollaron un pequeño número de empresas generadas por pequeños y medios capitales de ámbito especialmente local.

En definitiva, se trata de que la actuación del Estado se dirigió a apoyar a una empresa en su proyecto de instalación. Para cualquier tecnócrata o teórico del desarrollo de carácter «difusionista» es descorazonador pensar que tras cientos de millones de pesetas en subvención, exenciones fiscales, créditos preferenciales a bajo interés, el fruto de la actuación desarrollista del Estado se limite fundamentalmente a la aparición de un complejo integrado de fabricación de alúmina y aluminio electrolítico, y de forma secundaria al desarrollo de unas pequeñas empresas en sectores donde inversiones anteriores —y sin ayuda del Estado— habían tenido éxito. Lo que ocurre es que cualquier teorización sobre la intervención del Estado en el desarrollo sólo puede comprenderse a partir de una doble función que éste desempeña: «Asegurar la reestructuración del capital monopolista y organizar sus nuevas unidades de producción, de un lado, y reequilibrar en la medida de lo posible las contradicciones sociales suscitadas, de otro lado» (68), siempre «asegurando en primer lugar la realización de los intereses de la fracción hegemónica del capital en la base del conjunto de la economía» (69). Y hoy parece que la lógica central de este capital no es el «desarrollo», sino su centralización e internacionalización, que puede llegar a tener algún efecto marginal de crecimiento económico en economías locales.

(68) Manuel Castells y Francis Godard (1974). *Op. cit.*, p. 64. No queremos dejar de señalar una cierta tendencia en los textos de Castells a definir en exclusiva la intervención del Estado como una «regulación de las contradicciones sociales», dejando de lado la comprensión del papel del Estado en la reproducción ampliada de la explotación: sobre la base de la dicotomía artificial que instituye (véase a nivel teórico M. Castells (1972): *La cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI, p. 158 y ss.) entre producción y consumo, se aíslan dos niveles de la intervención del Estado que aparece como regulador, ya que permite en el sector de la producción luchar contra la baja tendencial de la tasa de beneficio y en el sector del consumo mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Al privilegio de los aspectos reguladores e integradores de la política urbana se une una concepción estructuralista, la separación de instancias económica, política e ideológica. Cada instancia tiene su movimiento propio que se articula sobre los de las otras dos. La política puede escapar así a las contradicciones sobre las que actúa. En definitiva, no se debe caer en una sobrestimación de los aspectos «voluntaristas» de la intervención estatal. (Véase Jean Lojkin (1977): *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México 1979, Siglo XXI.)

(69) Manuel Castells (1975): *Sociología del espacio industrial*. Madrid 1977. Ayuso, p. 154.

(67) Tomás Parra, Teresa Rojo y Luis Sanz (1980): «Crisis económica y políticas regionales: una fábrica de aluminio en la costa de Lugo», en *Transición*, n.º 24, septiembre 1980, p. 37.