



LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN GALICIA: LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Regional development policy in Galicia: the crossroads of territorial development

JOSÉ ANTONIO DÍAZ FERNÁNDEZ
Universidad de Vigo, España

KEYWORDS

*Regional development policy
Indicative planning
Governance
Strategic planning
Endogenous development
State of the autonomies
Galicia*

ABSTRACT

The regional development policy is one of the main tools available to the Public Administration to promote a decentralized regional economic development model due to the endogenous potentialities of the different regions. Therefore, the concretion of an indicative policy model destined to be implemented in the Spanish regional territories, as is the case of Galicia, intends to act as a driving force to encourage the economic development of the territory based on its internal potentialities. Galicia, for a long time in its history, has been suffering from territorial interlocking.

PALABRAS CLAVE

*Política de desarrollo regional
Planificación indicativa
Gobernanza
Planificación estratégica
Estado de las autonomías
Desarrollo endógeno
Galicia*

RESUMEN

La política de desarrollo regional constituye una de las principales herramientas con las que cuenta la Administración pública para impulsar un modelo de desarrollo económico regional descentralizado en razón a las potencialidades endógenas de las diferentes regiones. Por tanto, la concreción de un modelo de política indicativa destinada a ser implementada en los territorios regionales españoles, como es el caso de Galicia, pretende ejercer de motor de arrastre para incentivar el desarrollo económico del territorio en base a sus potencialidades internas. Galicia, durante mucho tiempo de su historia, ha estado padeciendo el enclavamiento territorial.

Recibido: 01/ 07 / 2022

Aceptado: 12/ 09 / 2022

1. Introducción

En el marco de la aprobación del Plan de Estabilización Económica de 1959, el franquismo había llegado a la conclusión de que la economía española debía orientarse por una senda de apertura hacia las economías internacionales. El Plan de Estabilización se aprueba en base a la promulgación del Decreto-Ley 10/1959, de 21 de Julio de Ordenación Económica. Esta medida de actuación económica suponía que el modelo de las políticas indicativas que se debían implementar en esta nueva andadura debían dejar atrás la etapa de la autarquía económica. La consecución de un modelo de crecimiento económico descentralizado era uno de los objetivos prioritarios en los que se había centrado el staff económico del régimen. Con este tipo de políticas se pretendía que las regiones españolas se especializasen progresivamente hacia una economía de mercado. En paralelo, el régimen de Franco había caído en la cuenta de que el mercado interior español debía estar bien articulado. Para ello, resultaba básico que se lograse una eficiente articulación territorial de los territorios regionales respecto de la capital administrativa española. La oferta de infraestructuras del transporte y las comunicaciones era uno de los pilares clave para vertebrar el mercado interior español. La propuesta de la articulación regional contribuiría a que las regiones pudiesen canalizar sus producciones hacia el mercado interior español. De este modo, se incidía de manera clara en la especialización productiva de las economías regionales. En paralelo, se apostaba en firme por la procura de la modernización del sistema productivo de las economías regionales. En este contexto, en esta etapa se asistiría a la propuesta de políticas indicativas destinadas a lograr la modernización industrial de las regiones españolas

2. Objetivos

El estudio tiene varios objetivos de interés que giran en torno al debate sobre el estudio del desarrollo económico regional en una etapa histórica de tanto relieve como es la de finales del régimen de Franco hacia otra en la que se aprueba la Carta Magna de 1978. Los objetivos los hemos fijado en cuatro:

1. Analizar la política indicativa que la Administración del Estado había formulado para lograr un modelo de crecimiento descentralizado en las diferentes regiones. Así, se estudiará el modelo del desarrollo regional propuesto para Galicia en el período de la transición del régimen tardofranquista hasta el Estado de la Transición y la aprobación de la Constitución Española de 1978.
2. Estudiar la propuesta de instrumentos implementados por parte de la Administración para fomentar el desarrollo económico regional.
3. Estudiar la vertebración del mercado interior español en el escenario de una organización del Estado centralista que evolucionaba hacia un modelo de crecimiento descentralizado.
4. Analizar la importancia de los Planes de Desarrollo Económicos y Sociales y sus efectos en la política indicativa del Estado hacia los territorios regionales: el caso de Galicia.

3. Metodología

La metodología seguida ha sido el estudio y análisis de la política indicativa formulada por la Administración Central. En esta dirección, ha sido importante analizar las propuestas a cargo del Plan de Estabilización Económica 1959-1961 que tenían por meta romper con el lastre del modelo de economía autárquica, y de este modo, orientar a la economía española hacia el *aperturismo* a los mercados exteriores. En segundo lugar, se ha estudiado la política indicativa a cargo de los Planes de Desarrollo Económicos y Sociales con la formulación de los Polos de Desarrollo. En tercer lugar, la propuesta de política de obras públicas orientadas a vertebrar las regiones españolas, a fomentar la articulación del mercado interior español. Por último, a lograr aportar al sistema industrial español una fuente de energía que podía ser producida en el territorio nacional: la energía eléctrica originada en las centrales hidroeléctricas y en las centrales térmicas.

4. Resultados

La definición de una política indicativa destinada a potenciar el desarrollo económico descentralizado según las potencialidades de cada región marcó un importante hito para lograr descentralizar el desarrollo económico. Para este fin, la política económica del Estado había formulado un plan de obras públicas destinado a modernizar las comunicaciones y a garantizar la integración del mercado interior. Los problemas del enclavamiento que estaban acusando regiones como Galicia; Asturias, Cantabria; Extremadura, etc., aclaran la importancia que para la Administración tenía la dotación de unas infraestructuras modernas. Una malla capaz de posibilitar la consecución de unos estándares de accesibilidad en línea con el volumen de la demanda. El proceso de *aperturismo* de España hacia el exterior le supuso un importante beneficio. Los flujos de turistas visitantes que accedían a las regiones españolas en busca del sol, playa, mar, así como unos servicios mucho más baratos, hacían de las regiones españolas un atractivo de primer nivel para estos mercados. Ahora bien, las regiones del noroeste no advertirían estos beneficios en el consumo de sus visitantes por causa de la mala malla de comunicaciones. El acceso

a estas regiones era mucho más accesible por la vía marítima. Este indicador explica que los accesos a la Galicia costera se beneficiasen mucho más que las comarcas del interior.

4.1. El modelo de planificación económica centralizada y su contribución a la formulación de la política de desarrollo regional

La planificación regional de los años 1960 estaba claramente influida por los postulados de la política regional que primaba en la época, estableciendo que existía una estrecha correlación entre el desarrollo de la red urbana de un territorio cualquiera y el nivel de desarrollo económico generado. En esta línea, Friedman y Rederson, (1966) señalaba que las innovaciones eran la “causa y motor del desarrollo económico.” No obstante, hay que tener presente los puntos donde se producen las aludidas innovaciones tecnológicas (Vence Deza, 1998) y el proceso de difusión al resto del territorio (Castells, 1995). Las principales ciudades son los focos iniciales de las génesis de las innovaciones neotécnicas y son también quienes las difunden con mayor o menor intensidad al resto de las regiones mediante los canales de las comunicaciones y transportes, siguiendo en todo momento un sistema de asentamientos urbanos claramente jerarquizado (Precedo Ledo, 1995). Las implicaciones que tienen las innovaciones tecnológicas en la modernización productiva y en la especialización de las economías regionales se descubren en la participación de este indicador en la balanza de pagos tecnológicos (Vence Deza y Rodil Marzábal, 2002). Este indicador participa en una destacada medida en las actuaciones de una economía en materia de I+D+i destinadas a incidir que la economía regional acometa una modernización estructural progresiva, así como también comience a tomar posiciones sobre sectores productivos innovadores, en los cuales resulte preciso la integración de un capital humano muy especializado (Vence Deza, 2000).

Uno de los principales aspectos a tener presente en el “fenómeno industrial español,” respecto de la experiencia conocida en los países de la Europa Occidental en el desarrollo económico de dicho sector, era aquél que ponía su acento individualizando el modelo industrializador español como un proceso tardío en términos comparativos. Así, al tratar de caracterizar el modelo de planificación económica para dinamizar un sector de actividad como es el industrial, y aclarar cuáles habían sido las claves de su retraso respecto de Europa Occidental, las podemos sintetizar en las que se enumeran:

1. La desorganización del mercado interior. Así, indica que apenas existían interconexiones regionales ante la deficiente red de transportes, así como la pervivencia de barreras arancelarias.
2. La falta de iniciativa y espíritu empresarial. El argumento central de esta debilidad económica la centra el autor en la fragilidad o debilidad de la burguesía española. Por otro lado, indica que esta clase económica no había apostado por la inversión en sectores productivos modernos y sí en cambio se había aliado con la aristocracia terrateniente.
3. El reducido nivel de acumulación y escasez de capital movilizable para inversiones productivas. Por consiguiente, destaca el autor que la riqueza española permanecía esencialmente vinculada a la tierra.
4. La escasez de recursos naturales y humanos. También se centra aquí en el bajo nivel de demanda, razón que se justificaba por la mediocre densidad demográfica, los escasos niveles de renta y las fuertes desigualdades sociales en su distribución.

4.1.1. Las actuaciones de la Administración Estatal en el territorio. La política de desarrollo regional y sus implicaciones en Galicia

Las primeras medidas de política regional con actuaciones en el territorio datan de los años 1940 y 1950. La finalidad de la política del Estado en el ámbito del desarrollo regional estaba centrada en la promoción del crecimiento productivo regional como elemento capaz de protagonizar la reconstrucción y el progreso de España. En aquel período se diseñaron esencialmente tres planes que aun persiguiendo finalidades diferentes eran coincidentes en la difusión del desarrollo de la economía a los diferentes espacios regionales. De entrada, señalaremos la importancia que tuvo el Plan General de Obras Públicas para la definición final de la política regional española. Pero además, también por los objetivos estructurantes que recogía en materia de infraestructura del transporte y las comunicaciones.² El Plan trataba de revitalizar el conjunto de infraestructuras básicas españolas (red de carreteras, caminos, puertos, etc.), en un contexto de reciente finalización de la contienda española, para que las provincias se viesen favorecidas por igual y no fuesen discriminadas en la recuperación de sus infraestructuras (Richardson, 1976; Cuadrado Roura, 1985).

El segundo de los instrumentos planificadores fue el Plan de Colonización de Grandes Zonas, el cual no tuvo eco en Galicia.³ Finalmente, y en esta ocasión el planeamiento propuesto sí tuvo en Galicia una singular relevancia en el marco de la política estatal de desarrollo regional, encontramos a los Planes de Ordenación Económica y Social.⁴ En esta planificación el organismo competente de velar por su regulación, la Secretaría General para la

² El Plan General de Obras Públicas aprobado por la Ley de 11 de abril de 1939.

³ El Plan de Colonización de Grandes Zonas, fue aprobado por la Ley de 26 de diciembre de 1939.

⁴ El Decreto de 21 de enero de 1946, transformado en Ley el 18 de diciembre de 1946, dio origen a la creación institucional de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social.

Ordenación Económica y Social, pretendió definir un modelo territorial en el cual se encontrasen inscritas por igual, tanto las distintas necesidades económicas y sociales como las posibilidades de actuación previstas para cada provincia española. Es aquí donde se concretan las líneas de actuación de la Administración del Estado en lo tocante a la ordenación descentralizada del territorio nacional. En el sustrato de las actuaciones estatales, se encontraba la situación en la que se hallaban las provincias una vez iniciado el proceso de reconstrucción de postguerra, para que a partir de él se procediese a ordenar el crecimiento económico en línea directa con las formulaciones y medidas propuestas por el gobierno (Richardson, 1976, p. 120). Pero, contrariamente al fin perseguido, el cual no era otro que el desarrollo de una política económica regional equilibrada, no podemos considerar que el Estado pusiese realmente en funcionamiento una planificación regional strictu sensu, ya que el carácter territorial de los planes obedecía a simples divisiones administrativas que no incluían la propia región administrativa, ni aquella que se podría delimitar por las interacciones socioeconómicas (Tamames, 1997, pp. 123-125). La planificación centralista se llevó a efecto mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo que serían puestos en funcionamiento por la Oficina de Coordinación y Programación Económica (O.C.Y.P.E.). Por ello, puede asegurarse que las medidas dictadas más que corresponder a un modelo de planificación globalizada sobre actuaciones sectoriales, como las que hacían referencia a las dotaciones públicas de infraestructura de transportes o a equipamientos sociales de diferente tipo, se trataba de un conjunto de medidas concretas destinadas a impulsar el desarrollo económico descentralizado.

Los planes resultantes eran marcadamente centralistas. Esta aseveración no es cierta únicamente en el sentido de que el papel programador lo ostenta exclusivamente el Estado, sino también porque se detecta una falta de representación de los demás estamentos administrativos de rango inmediatamente inferior (Administración periférica del Estado y Administración local), y que podrían representar en mayor medida a la sociedad regional. De ello se deduce la imposibilidad de poder caracterizar este proceso como una planificación regional eficiente, dado que la constante presión a que se encontraban sometidos los entes locales por la Administración Central desencadenó una situación de fragilidad fiscal, pérdida de competencias en su ámbito territorial, etc. En suma, la debilidad normativa, fiscal y competencial de las Administraciones locales, fue el fruto directo de una disfunción entre los programas estatales y las actuaciones de la política regional, ya que los regímenes locales tendieron a un continuado debilitamiento de contenidos económicos (Tamames, p. 498).

4.1.2. La Política de Desarrollo Regional en el marco de los Planes Económicos y Sociales: los Polos de Desarrollo

El I Plan de Desarrollo Económico y Social en España (1964-1967) puso en funcionamiento la figura del Comisario del Plan de Desarrollo, creándose posteriormente la Comisaría del Plan de Desarrollo.⁵ Fue a través del Decreto de 23 de noviembre de 1962 mediante el cual se recogían las directrices de política económica que regirían el I Plan. Las vertientes más destacadas que caracterizaban a esta planificación (Gómez Barahona, 1991, pp. 83-84), subrayaban la voluntad de dirigir hacia la sociedad e iniciativa privada un mayor protagonismo económico impulsado por la revitalización de los elementos que en etapas pasadas habían estado sometidos al ordenamiento económico estatal de la década de los años 1940 y 1950.⁶ Del conjunto de objetivos económicos que primaban para la época, cabe destacar tres. No obstante, ninguno de los mismos sería enfocado con tintes de implicación territorial y mucho menos de desarrollo regional descentralizado. De una parte, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos pretendía la elevación del nivel de vida. De otra, trataba de potenciar las diferentes medidas que asegurasen la estabilidad monetaria. Finalmente, se apostaba decididamente por desarrollar el comercio exterior.

El diseño de los Planes Económicos y Sociales pretendía dar origen a los mecanismos programadores de la política activa de desarrollo regional en España. El desarrollo regional era entendido por el Plan como "la acción del Estado a favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta." Por tanto, para corregir los déficits internos de cada una de las mismas, se pusieron en marcha los mecanismos precisos que tenderían a impulsar la industrialización, la mejora de los equipamientos y servicios, etc., según queda recogido en su articulado (art. 6º a 9º. La ineficacia del Plan, en consecuencia, residía en el hecho de no prever ninguna descentralización territorial inserta en la estructura orgánica del mismo, dado que excluía, como hemos visto anteriormente, la participación de los municipios como administraciones locales capaces de adecuar en sus territorios las actuaciones que la sociedad y la estructura productiva en ellos fijada progresivamente estaban demandando. El proceso de la industrialización del Estado estaba garantizado mediante la creación de los Polos de Desarrollo, Polos de Promoción y Polígonos Industriales.⁷

5 La figura del I Plan de Desarrollo Económico y Social fue aprobada por la Ley 194/1963 de 28 de diciembre. La primera vez que aparece acuñado el término de Polo de Desarrollo fue en los estudios de Perroux (1955) Note sur la notion de pole de croissance. También en Les espaces économiques, en: L'encyclopedie Francaise, 9 (1967).

6 Durante la fase del Plan de Estabilización Económica de 1959 instrumentado por el Decreto 323/1959 de 12 de marzo, se regulaba el Programa Nacional de Inversiones.

7 La localización de los mismos se decidió mediante el Decreto 153/1965 de 30 de enero.

Al evaluar los resultados que aportó la política regional recogida en el I Plan de Desarrollo, los resultados fueron bien desiguales (Cuadrado Roura, 1981, pp. 559-560). Fue el Plan de Desarrollo Económico y Social y la normativa que lo regulaba, la primera actuación en materia de planificación económica regional de la historia de España destinada formalmente a procurar corregir desequilibrios territoriales.

En último lugar, la desconexión efectiva se dejó sentir al producirse dos fenómenos adversos a nuestro modo de ver. En Galicia, mediante las directrices de planeamiento de la Administración del Estado, se produjo un modelo de desarrollo económico que causó un “efecto barrera”. La explicación es clara. Mientras que el desarrollo económico dirigido por los estamentos del Estado fue impulsado en la fachada litoral, y en ella, en dos cuadrantes entre sí desconexos, las provincias del interior no llegaron a disfrutar de la dotación económica para corregir la fuerte dependencia del sector agrario⁸

Los incentivos fiscales y financieros, así como la dotación de infraestructuras en las zonas a desarrollar, tenían por finalidad construir economías aptas para atraer nuevas localizaciones y actividades que reforzasen el sistema, como lo serían las inversiones en sistemas de transportes. Por tanto, en los modelos de análisis más clásicos, las inversiones en ejes de transporte son síntomas claros del impulso que la planificación económica le profiere al desarrollo regional. Por tal causa, los ejes de comunicación aun debiendo responder al expreso deseo de propagación de la actividad económica, tienen que considerar que la traza de los mismos se encuentra condicionada por los caracteres del marco físico y geográfico en el que se enclava (Pottier, 1963). Así pues, se llega a determinar un itinerario por el cual se puede pasar frente a aquellas medidas de mayores grados de complejidad que en ocasiones eran inviables por su carestía (Isard, 1965).

Como resultado, los ejes de comunicación se erigen en los nodos impulsores de la industrialización y el crecimiento urbano sobre las áreas dotadas de mayor conectividad y accesibilidad interterritorial (Idasa, 1976). Por tanto, resultaba de interés conocer si un incremento de la disponibilidad de renta lograda ahora por otros factores (ajenos a la inversión pública), conduciría a que el territorio conociese una inversión de infraestructuras públicas deducidas de los recursos generados. Comenzando por lo primero, según las propuestas de Biehl (1986; 1991) éstas abogaban abiertamente por la necesidad de tratar de determinar el conjunto de indicadores que definían las potencialidades de desarrollo de un territorio regional dado. Entre la naturaleza de los mismos, el autor se detenía en el estudio de cuatro.

En primer lugar, consigna en una consideración generalista, la dotación de infraestructuras, “las cuales tienen una considerable influencia sobre los agregados macroeconómicos regionales.” En segundo lugar, situaba a las infraestructuras de transporte juntamente con las de comunicación. Seguidamente, y entramos ya en la tercera característica, hacía alusión a que “las infraestructuras de transporte reflejaban una mayor incidencia sobre el indicador de la renta por superficie que renta per cápita.” Ponía cierre a las reflexiones con la aportación de la correlación mantenida entre la infraestructura, por una parte, y la renta regional y el empleo de la otra.

Por el contrario, las partidas ejecutadas en el resto de los centros urbanos, casos de Lugo y Ourense, fue mucho más reducido. En línea con lo apuntado, si se tratase de analizar cuáles han sido los espacios del conjunto gallego que han totalizado las más elevadas partidas presupuestarias en materia de infraestructuras de transporte, advertimos como los seleccionados son los destinados a proferir una articulación territorial con los anteriores. Por tal causa, las áreas que han disfrutado de la prioridad en la ejecución de las partidas del gasto público en infraestructuras de transporte son aquellas que funcionan internamente en Galicia a modo de conexión territorial a escala intrarregional e interregional. Al formular este aserto en análogos términos cabría indicar que el esfuerzo inversor programado se ejecutó sobre aquellas zonas consideradas los itinerarios territoriales destinados a fomentar la conectividad territorial a los principales centros económicos gallegos. La localización de la inversión en unos territorios en detrimento de otros hay que tratar de explicarla en virtud a los diferentes niveles de accesibilidad que les reporta a los principales centros económicos regionales la conexión por unas áreas u otras. En último término, las áreas que tienden a beneficiarse de las inversiones presupuestarias en transportes funcionan, respecto a las sinergias económicas originadas en los principales centros de decisión económica, a modo de zonas de descongestión y difusión económica (Cantwell, 1988), al posibilitar la génesis de los *spillover effects* (*efectos derrame*). El rol que desempeñan estas áreas dentro del esquema de los flujos generados o atraídos por los principales centros económicos de decisión, es que se constituyen en itinerarios de tránsito y áreas de conexión.

Este fenómeno también era especialmente perceptible en las relaciones a establecer entre Santiago y las ciudades atlánticas de A Coruña y Vigo, ya que Santiago estaba desempeñando entre ambas el papel de enlace, cuando debería haber ejercido más bien la funcionalidad de ciudad de equilibrio y compensación territorial para las relaciones a establecer en la fachada atlántica, así como también entre la misma y las áreas del interior regional.

La Administración Central trató de enmendar los desajustes detectados en las políticas de desarrollo regional del I Plan de Desarrollo Económico y Social al aplicar un conjunto de medidas correctoras (Fuentes Quintana, 1981) y que al mismo tiempo garantizasen la continuidad de la etapa planificadora.⁹ Sin embargo, las medidas

8 El modelo de desarrollo regional propuesto por la Administración Central preveía la dotación de Planes Regionales Específicos para incentivar el desarrollo económico regional, los cuales servirían para reforzar el diseño de preferente industrialización.

9 A través del Decreto Ley 18/1967 se prorrogaba el I Plan de Desarrollo hasta la definitiva aprobación del II Plan previsto para 1968.

adoptadas siguieron estando dominadas por una acentuada línea continuista donde eran visibles las actuaciones centralistas de la Administración (Richardson, 1976, p. 122). El II Plan de Desarrollo Económico y Social aportaría como línea más novedosa la voluntad de alcanzar un mayor nivel de participación de las administraciones locales en el ejercicio de la planificación, a fin de que el modelo de descentralización del desarrollo económico favoreciese de manera eficiente a los municipios.

El II Plan de Desarrollo establecía los siguientes objetivos económicos y sociales para el sector agrario:

1. Necesidad de incrementar la productividad y las rentas, así como mejorar la “distribución geográfica” y personal de éstas.
2. Tratar de elevar el nivel de vida de este sector a un ritmo más acelerado que el de los restantes, para incrementar el bienestar económico y social de la población integrada en el mismo.
3. Proponer “una acción intensiva en las infraestructuras, implementando reformas, mejoras en los regadíos” (...) y el “acondicionamiento de núcleos de población rural para tratar de equiparlos a los núcleos urbanos.”

Integrando cada uno de estos considerandos en la estrategia que la política regional debía reportarle a Galicia, resulta lógica la pretensión de dinamizar el desarrollo económico y social de un modo acelerado. En estos mismos términos, y para las repercusiones que el II Plan le significaba a Galicia, se expresaba Taboada Arceo (1969) toda vez que constataba que esta política de desarrollo regional pretendía “impulsar el crecimiento rápido del producto regional bruto de Galicia y de la renta per cápita de sus habitantes.” Resultaba de capital relevancia que la Administración Central dispusiese de una adecuada instrumentación para llevar a efecto la planificación. El Plan establecía que la actuación del Estado debía estar referida a la mejora del nivel de vida de todas aquellas regiones de baja renta entre las que se encontraba Galicia. Para citar algunas de las interpretaciones más representativas, señalaremos la necesidad de fomentar la industrialización gracias a la dotación de Polos de Desarrollo, Polos de Promoción y Polígonos Industriales. El Estado atendería las necesidades infraestructurales en aquellas zonas de preferencia industrializadora. Por último, aún tenemos aquellas medidas que se dirigían a alcanzar un objetivo programático de ambiciosa ejecución. En efecto, la actuación del Gobierno pretendía la modernización y racionalización de los servicios.

El II Plan Económico y Social resultó ser más que un modelo de programación tendente a corregir las experiencias negativas del primero, una mera continuidad del mismo. Por tanto, en el nuevo Plan quedaron recogidos, más de un modo testimonial que de auténtica gestión, modificaciones puntuales que deberían haber supuesto una mejora en la política económica regional. Con todo, y cuando las evidencias parecían apuntar a que la política de los Planes de Desarrollo Económico y Social no se había adecuado a la concepción de un desarrollo regional descentralizado, la Administración del Estado puso en marcha el que sería III Plan de Desarrollo Económico y Social.¹⁰ Las actuaciones volvieron a estar caracterizadas por la continuidad centralista del Estado.

No obstante, la planificación originó tímidas aportaciones al desarrollo regional. Las inercias planificadoras retomaron el papel que debían desempeñar las administraciones locales, por ser consideradas piezas de singular relevancia en la implementación de una nueva política económica. Las aportaciones recogidas en el III Plan nos aclaran el singular el grado de concreción de las medidas allí recogidas. Se pretendía impulsar la industrialización como instrumento de actuación regional, una vez que los resultados de los Polos de Desarrollo no habían comportado los resultados previstos. Las actuaciones ahora trataban de corregir la excesiva localización de las inversiones realizadas, para que éstas se efectuasen en amplios espacios de actuación, que serían las Grandes Áreas de Expansión Industrial.¹¹ En esta oportunidad, el papel que se le encomendaba a las G.A.E.I. era la consecución de una verdadera política regional, para lo cual era preciso actuar en todo el territorio, así como en ámbitos concretos del mismo. Las medidas estaban dirigidas a difundir la industrialización a base de dotar de infraestructuras productivas a las ciudades para establecer una red urbana jerarquizada y adecuadamente conectada.

Al destacar las principales líneas de acción del desarrollo regional auspiciadas por el III Plan de Desarrollo Económico y Social, comenzaremos por analizar la filosofía del mismo.¹² Así, la planificación se formulaba en base a los objetivos siguientes:

1. Constituir unas líneas de actuación que impulsasen la concreción de “un todo coherente.”
2. Realizar un borrador previo para proceder al diseño de los objetivos de la nueva política de desarrollo regional. Esta medida pretendía que una vez concluido el horizonte programático resultase posible la valoración final de todo el conjunto.
3. Tratar de alcanzar el mayor crecimiento posible del producto nacional, gracias a una óptima asignación de los recursos productivos en el territorio.

10 El III Plan de Desarrollo Económico y Social fue aprobado por la Ley 22/1972 de 10 de mayo para el horizonte 1972-1975.

11 Galicia se benefició de las iniciativas recogidas en el III Plan de Desarrollo Económico y Social al crearse mediante el Decreto 2.414/1973 de 28 de septiembre la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia. (G.A.E.I.G.)

12 En efecto, el III Plan de Desarrollo Económico y Social comenzaba definiendo la política de desarrollo regional instrumentada por la Administración del Estado como uno de los principales considerandos programáticos tendentes a “aspiraciones de justicia y solidaridad que presiden la planificación española” (p. 141).

4. Reducir las diferencias interregionales en los niveles de crecimiento económico y de bienestar.
5. Mejorar la integración de las economías regionales entre sí para lograr la consecución de una economía nacional más solidaria.
6. Poner en funcionamiento medidas correctoras que tratasen de enmendar la desigualdad de oportunidades de empleo entre las diversas regiones españolas.
7. Facilitar una integración más estrecha de España respecto de los mercados internacionales.

El nuevo marco programático del III Plan hacía preciso una “gran coordinación en la toma de decisiones” que afectasen al propio modelo de desarrollo propuesto. Así pues, para tratar de instrumentalizar estas directrices era menester disponer de unas “estructuras institucionales” que, en última instancia, serían quienes garantizaran la pretendida coordinación de esfuerzos programáticos. Una vez definidos los diferentes objetivos, se hacía preciso definir el modus operandi capaz de garantizar la consecución de todos y cada uno de los fines fijados con expectativas de éxito.¹³

Además, en el horizonte temporal fijado para las actuaciones programáticas contenidas en el seno del Plan (1972-1975), se produjo en España la incidencia de la crisis energética mundial, donde el Plan ni había previsto una situación económica de tal adversidad, como tampoco existían medidas alternativas capaces afrontarla salvaguardando el diseño de la política regional (Richardson, 1976, p. 131; Fernández Fernández, 1973, pp. 119-120). Los intentos por retomar los esfuerzos planificadores se hicieron patentes cuando la Administración Central propuso la redacción del IV Plan de Desarrollo Económico y Social que finalmente no fue aprobado. De este modo, la Administración se encontraba ante una auténtica encrucijada. Los desajustes de desarrollo regional cometidos por los Planes de Desarrollo hacían necesario instrumentar medidas correctoras en la acción territorial, circunstancia que obligó a la prórroga del III Plan Desarrollo Económico y Social hasta el año 1978, fecha de aprobación de la Constitución Española. En esta oportunidad, la política de desarrollo regional propuesta por el Estado siguió estando caracterizada por las inconcreciones, el escaso carácter vinculante del diseño de las políticas de desarrollo regional, por lo que puede recurrirse a lo que Gómez Barahona, (1991, p. 95) caracterizó de fase de “acumulación” y de auténtica “inercia.” Tal vez lo más llamativo de este nuevo estadio sea enfatizar que en este momento cuando se crea una importante red de sociedades que operarían en el desarrollo regional. Su objetivo era incidir en los aspectos en los que había fracasado la política de los Polos de Desarrollo, lo cual explica cómo estas sociedades trataron de actuar en el impulso del desarrollo industrial de las distintas regiones del Estado.¹⁴

Estudiada la política de desarrollo regional en el marco de los Planes de Desarrollo Económico y Social, resulta conveniente aproximarnos a los efectos que éstos supusieron en Galicia (Pena Trapero, 1974). En resumidas cuentas, la concreción de la planificación económica regional de la década de los años 1960 dejaba sentir el intervencionismo del Estado al impulsar la definición de su modelo de desarrollo regional (Clinard, 1963). El I Plan de Desarrollo Económico y Social aportó a Galicia la creación (Pereiro Alonso, 1981, pp. 149-150) de dos Polos de Desarrollo¹⁵ (A Coruña y Vigo) que tratarían de introducir el proceso de industrialización preferente para la nación en el seno de las principales áreas urbanas regionales. El Polo de Desarrollo de A Coruña estaba espacialmente localizado sobre los términos municipales de A Coruña, Arteixo y Culleredo, ocupando un área de 19.000 has. Presentaba una vocación productiva intensiva (Sequeiros Tizón, 1984, p. 202) en capital (Fenosa, Genosa, Petrolíber, etc.), mientras que el de Vigo se desarrollaba entre esta ciudad y Porriño, ocupando una extensión 17.000 has. e incluyendo una de la Zonas Francas españolas, con el alojamiento de la empresa Citroën Hispania que supuso un importante efecto sobre el empleo. Los resultados que arrojan los Polos de A Coruña y Vigo en lo referente al volumen de empleo y al total de empresas funcionando, son bien diferentes. De entrada, fue el Polo de Desarrollo de Vigo el que comportó una mayor incidencia sobre la generación de empleo y tejido productivo, como lo muestra el hecho de haber creado un total de 13.749 empleos y 85 empresas en funcionamiento (Rull Sabater, 1983). El Polo de Desarrollo de A Coruña, por su parte, únicamente generó 5.045 empleos y un total de 62 empresas (Nieto y Álvarez Uría, 1975; Souto González, 1990, pp. 234-242).

Refiriéndonos ahora a los logros que la G.A.E.I.G. alcanzó en el marco del III Plan de Desarrollo, hay que manifestar que estas áreas suponían el reconocimiento del fracaso de la política de los Polos de Desarrollo. En este período se cambia la directriz de fomentar un desarrollo económico en las áreas urbanas dominantes para que fuesen las que irradiasen la difusión del crecimiento regional (generación de *spillover effects*). Será en este momento cuando el Estado, tratando de poner coto al excesivo localismo de las inversiones públicas, concebía el desarrollo económico regional como un conjunto homogéneo y extenso, para que a partir de él se registrase la

13 En este ámbito, la Administración del Estado proponía una estrategia estructurada en torno a tres grandes dimensiones y cuya instrumentación hacía preciso superar tres disyuntivas (pp. 179-181): a) Crecimiento o Bienestar. b) Selectividad o Uniformidad. c) Concentración o Dispersión.

14 La sociedad que debía corregir los lastres de la política de desarrollo regional de los Polos de Desarrollo en Galicia aparece por vez primera mediante el Decreto 2.182/1972 de 21 de Julio por el que se le encomendaba al INI la creación de una sociedad para el desarrollo industrial de Galicia (S.O.D.I.G.A.).

15 El Decreto que hacía referencia expresa a la localización de los Polos de Desarrollo de A Coruña y Vigo (Decreto 153/1964 de la Presidencia del Gobierno de 30-I-1964) la Administración Central “no señala los criterios seguidos para la elección de ambos emplazamientos, situados éstos en las áreas litorales más industriales de la región, fomentándose así las diferencias entre la Galicia costera y la interior” (pp. 149-150).

difusión hacia los núcleos capaces de desarrollarse. Se trataba, entonces, de un modelo de desarrollo multipolar y vertebrado en el sistema de asentamientos urbanos más importantes, por lo que la G.A.E.I.G. supuso la creación de 10.444 nuevos puestos de trabajo y la generación de 104 empresas. Los resultados del Polo de Desarrollo de Vilagarcía de Arousa fueron más discretos aún que los anteriores, pese a que su programación afectaba a un total de nueve municipios de la comarca arousana y ocupaba una extensión de 23.600 has. Sin embargo, la mediocridad de sus resultados se deja ver con suma claridad al consignar que el volumen total de empleo generado ascendía tan sólo a 2.818 puestos de trabajo, y que la supuesta capacidad de generar tejido productivo en el área objeto de inversión únicamente comportó la creación de 21 empresas. La última de las inversiones de la Administración del Estado en el conjunto de la política de desarrollo regional fue la dotación de dos polígonos industriales, inscritos en el programa de actuaciones del Ministerio de Industria y Energía, para impulsar el desarrollo económico industrial en la ciudad de Ourense y en el municipio de O Porriño con cargo a las dotaciones presupuestarias del III Plan de Desarrollo económico y Social. El polígono de San Ciprián das Viñas supuso, en el ámbito del período de vigencia de esta planificación, unos exiguos resultados en lo tocante a empleo y la aparición de empresas, como lo confirma el hecho de ser dos las empresas creadas y 265 el total de puestos de trabajo generados. Los resultados del polígono de As Gándaras no se distancian en nada de los anteriores, dado que también supuso la aparición de dos empresas y el empleo generado se cifró en 210 puestos de trabajo. Ciertamente, este proceso de hacer efectivo el desarrollo económico en Galicia de un modo homogéneo pudo verse posibilitado si fuesen eficaces las medidas que la Administración tendría que dispensar a Galicia en el ámbito de la dotación de infraestructura de transporte. El papel estructurante que se asignaba al Plan REDIA, era el mismo que Galicia podría encontrar en el marco del Plan de Accesos a Galicia de 1970.

El territorio regional veía como se trataba de compensar su tradicional aislamiento mediante la definición del trazado de la Autopista del Atlántico AP-9. Ambos modelos de planificación, el Plan REDIA y el Plan de Accesos a Galicia, fueron los instrumentos que limitaron en buena medida, al no ejecutarse plenamente las previsiones inversoras asignadas a la malla viaria gallega para el período planificado, la modernización de la economía gallega. Este proceso de modernización daría origen a la difusión de las innovaciones tecnológica y la capitalización del sistema productivo en Galicia. El efecto que se deriva de este adverso proceso no es otro que el que nos explica que se impedía que el sistema económico regional se encontrase más interrelacionado y a la vez especializado en el marco del mercado interior español (Sáez de Buruaga, 1980). La ineficacia a la que dieron origen el Plan REDIA y el Plan de Accesos a Galicia de 1970 fue que las dotaciones de crédito a ejecutar en favor de la modernización viaria gallega no originaron un avance muy destacable en los estándares de calidad en la prestación de servicio, ni mucho menos en los niveles de accesibilidad territorial si los comparamos con los parámetros obtenidos por los principales centros económicos españoles. Así, al no existir una dotación de conectividad territorial efectuada en base a una red de comunicaciones operativa en régimen de alta capacidad de carga, se llegaba a disuadir la atracción de capitales procedentes de otras áreas españolas, y lo mismo sucedía con la inversión extranjera directa (I.E.D.), toda vez que no se advertían ventajas comparativas para sus actividades productivas en Galicia. Por otra parte, el escaso nivel de desarrollo registrado en el interior de la región explicaba que el progreso estaba centrado exclusivamente en las principales aglomeraciones urbanas gallegas, y de ellas las situadas en el corredor atlántico. Entonces, como sostiene Cambre Mariño (1968, p. 6) “el desarrollo inicial creó infraestructuras favorecedoras de la actividad económica tales como carreteras, ferrocarriles (...) Que a su vez determinaron economías externas y atrajeron con gran fuerza las inversiones industriales.” La conclusión es clara. La necesidad de corregir los desequilibrios económicos territoriales a la misma escala en la que éstos se habían producido obligaba a la Administración a realizar un programa de actuaciones correctoras para impulsar el desarrollo regional. Se trataba de una iniciativa orientada a solventar con plenas garantías la corrección de los desequilibrios aparecidos en Galicia (Perroux, 1955, p. 307).

Entre las propuestas que en materia de desarrollo regional esgrimía Cambre Mariño había una que resume la situación de Galicia durante la etapa de la planificación económica centralista. Señalaba que “el crecimiento es desequilibrio” toda vez que un territorio de baja potencialidad económica no podía competir en igualdad de oportunidades y condiciones frente a aquellos otros de mayor nivel. Por el contrario, argumentaba el mismo autor (Gravier, 1948), el “desarrollo es equilibrio.” Para despejar las dudas de comprensión que el propio aserto recogía diremos que la dinámica de desarrollo regional alcanzado en un área geográfica cualquiera no se produce en tiempo e intensidad a la vez. Por su parte, la incidencia a favor de la transformación de las infraestructuras productivas tampoco será la misma que la conseguida por aquellos otros territorios donde este proceso dinamizador haya sido más intenso (Schultz, 1955, p. 147).

Si bien, y como es sabido, aquí todavía no se glosaban todos los instrumentos capaces de asignar un concepto pleno de Plan Sectorial de Transportes (Fernández Díaz, 1969; Rodríguez Sáez, 1980). En el I Plan de Desarrollo Económico y Social se recogía el papel preponderante que ejercían los transportes sobre el desarrollo de la economía “la decisiva influencia de los sistemas de transporte sobre el conjunto de la vida económica del país exige que la política de transportes se oriente en el sentido de superar el grave nivel de descapitalización de los diversos sistemas de transporte y el envejecimiento técnico de sus estructuras. Se establecerá asimismo

una mejor coordinación entre los distintos sistemas -por carretera, ferrocarril, tubería, marítimo y aéreo- para asegurar el máximo rendimiento de los servicios e instalaciones y facilitar por parte del usuario la elección entre los distintos medios de transporte disponibles, de modo que impliquen para la colectividad el menor coste social del servicio.”¹⁶ Del propio texto del Libro Blanco del Transporte se advertía que la coordinación de modos de transporte debía tener en cuenta la velocidad comercial de los tráficos, lo cual adelanta cuáles son los modos más adecuados para un tipo de transporte u otro.

A tenor de lo expuesto, parece claro que el ejercicio de la planificación sectorial del transporte llevó implícito múltiples factores. La importancia y naturaleza de los mismos exige que se tengan en cuenta y se incluyan en la definición de las directrices programáticas que han de dar lugar a la elaboración de todo modelo de Plan de Transporte. Pero, además, no puede omitirse que la definición de todo Plan de Transporte deberá estar sometido a una proyección temporal para la cual ha sido previamente concebido: corto, medio y largo plazo. Como recuerda Adler (1969) a propósito de las exigencias de la planificación sectorial, es imprescindible disponer de la oportuna planificación (Prest, 1985) para “señalar los proyectos rentables, fijar sus prioridades y coordinarlos.” Por ello, un modelo adecuado de planificar los transportes será aquél que considere al sector como un todo unitario, donde sea preciso delimitar las actuaciones de cada modalidad en función a sus propios caracteres de servicio (Rodríguez, Sáez, 1973; 1980, p. 808). Con el II Plan de Desarrollo Económico y Social se pretendió profundizar en la planificación de los transportes, corrigiendo las imprecisiones que se advertían en el I Plan. Se planteaba una visión más global e integradora de los distintos medios de transporte; los cuales, para que concurriesen en un mercado de competencia perfecta, deberían complementarse entre sí. Por ello, las directrices se orientaban hacia el perfeccionamiento de la política de transportes que trataba de desarrollar la Administración Central.¹⁷ La nueva planificación del transporte contenida en el II Plan recogía las siguientes directrices:

a) Se estipulaba la libre elección por parte de la demanda del medio de transporte que más se adecuaba a sus exigencias. Con esta directriz se confiaba en que sería el propio mercado el que alcanzaría para cada modo de transporte el equilibrio necesario entre la Oferta y Demanda de viaje. Esta situación redundaría en que la demanda de transporte, en base a la especialización de cada modo y los costes de viaje, llegase a practicar una distribución racional entre la oferta de los diferentes medios.

b) Los modos de transporte deberán garantizar, gracias al arbitrio de la Administración competente, la competencia perfecta. Así pues, se hacía preciso que todo proceso de planificación sectorial del transporte recogiese las distintas normativas que habrían de estipular el acceso a la profesión de transportista como paso inicial de penetrar en el mercado del transporte. Además, resulta obligada la regulación del marco competencial en aras de alcanzar un equilibrio entre los distintos operadores, y perfilando la especialización funcional en prestación de servicio de cada modo de transporte.

c) En relación con el último planteamiento (especialización de cada modo), se hacía necesario el ejercicio de una coordinación técnica entre cada uno de los sistemas de transporte. El objetivo resulta evidente. Se trataba de que cada modo de transporte ofertase un servicio especializado a sus propios caracteres, y exteriorizándose para la demanda, en la mejor oferta posible de indicadores tales como el tiempo de viaje, distancia, capacidad de transporte, coste de viaje, comodidad, etc.

Las aportaciones que el III Plan de Desarrollo propuso al modelo de planificación del sector transportes en España y las repercusiones de éstas en el ordenamiento del sector, cabe resaltar la tendencia continuista de las aportaciones propuestas por el II Plan. Tal es así que en el propio Plan se recogía, respecto a la planificación integrada de los transportes “(...) la adecuada coordinación de los transportes terrestres constituye uno de los problemas de la economía española que merecen especial atención. Frente a unas carreteras que soportan, en algunos casos, un tráfico superior a su capacidad, la red ferroviaria de RENFE alcanza un grado de utilización sensiblemente inferior al deseado. Este hecho implica, en primer lugar, un desaprovechamiento de los recursos económicos del país, y, por otra parte, incurrir en unos costes -no recogidos por el mercado- de difícil valoración, pero no por ello de escasa importancia.” A propósito de estas circunstancias, será el propio Libro Blanco del Transporte de 1979 el que recoja aquellas directrices que deberán regir la actuación del planeamiento futuro de los transportes. Para no distanciarnos sobre lo que hasta aquí venimos diciendo, resaltaremos las siguientes que de algún modo han sido suscitadas más atrás:

1. Reparto racional de la demanda de transporte. Para que esta premisa resultase del todo efectiva, el Libro Blanco del Transporte de 1979 explicitaba que sería el propio tráfico el que tendería a elegir el modo más adecuado para cada fin concreto según las valoraciones de capacidad e idoneidad del servicio.
2. Aplicar un programa de subvenciones destinado a paliar los déficits de explotación comercial que acusaban aquellos modos de transporte (caso del ferrocarril), por el hecho de ofertar a la sociedad un servicio público. En este caso debe indicarse que el déficit comercial del ferrocarril venía dado, precisamente, por el hecho de que en su cuenta final de resultados debían internalizar el capítulo de los costes a los que ascendía la inversión en la realización de las infraestructuras férreas.
3. Garantizar el cumplimiento de las normativas y ofertar un servicio de calidad.

16 I Plan Económico y Social, op., cit., 1964.

17 II Plan de Desarrollo Económico y Social. Transportes, p. 27.

4.2. La entrada en crisis de la planificación económica regional en la década de 1970

La política de desarrollo regional se había formulado por vez primera entre los años 1960 y los compases iniciales de los 1970. En aquel período este modelo de planificación económica constituía uno de los principales objetivos de la política nacional. Ahora bien, una vez que concluye la vigencia del III Plan de Desarrollo Económico y Social y, sobre todo, una vez que el IV Plan de Desarrollo Económico y Social diseñado para la segunda mitad de la década de los años 1970 (período 1976-1979) no resulta aprobado, se entra en una etapa de crisis planificadora (Bassol Coma, 1981, p. 281).

La crisis que en la década de los años 1970 conoció la planificación económica regional estuvo determinada por dos factores. Uno, la incidencia que sobre las economías occidentales tuvo la crisis económica de 1973, toda vez que la misma se dejó sentir en el modelo de planificación afectando tanto a las previsiones de actuación como, muy especialmente, a las expectativas de crecimiento programado. Segunda, fue a partir de la segunda mitad de la década de 1970 el momento a partir del cual se comenzaba a gestar un nuevo régimen político: la transición hacia un Estado democrático. En el seno del mismo tomó cuerpo la conveniencia de instrumentar una política económica neoliberal, caracterizada por el corte aperturista hacia los mercados exteriores.

En síntesis, la crisis de la planificación del desarrollo regional encontraría su punto más crítico cuando en 1976 se promulga el Decreto-Ley de 8 de enero de 1976 por medio del que se suprimía el entonces Ministerio de Planificación. De este modo, la Administración del Estado pasaba a abandonar la planificación como técnica de intervención pública en la economía regional, entrándose en una fase de “subsistencia inercial” que se prolongaría hasta la década de los años 1990. No obstante, al examinar con detenimiento el propio texto constitucional de 1978 se advierte como en la Constitución Española se recogía entre sus preceptos la necesidad de fomentar un modelo de planificación económica (Martín-Retortillo, 1988, p. 331) general (art. 131). Ahora bien, la totalidad de las experiencias planificadoras gestadas sobre la materia de la planificación de la economía regional han sido concebidas como ajenas al cumplimiento del ordenamiento jurídico constitucional. Factor este último que contribuye a precisarnos con claridad el hecho de que tales modelos de planificación regional no han dispuesto del necesario planteamiento normativo (Cazorla Prieto, 1985, p. 193).

En resumidas cuentas, la Administración del Estado se encontraba obligada a definir de alguna manera las pautas que habrían de regir la política económica nacional una vez que el IV Plan de Desarrollo Económico y Social había sido desechado. Así, en el ejercicio económico de 1979 el Gobierno procedió a elaborar un Programa a Medio Plazo (P.E.G.¹⁸). Se trataba de un programa de actuación económica en el seno del cual se habían establecido los principales trazos que había de seguir la economía española. A título de ejemplo, cabe apuntar en esta dirección que en el Programa a Medio Plazo se había llegado a definir con claridad la naturaleza de los principales problemas y estrangulamientos que en esa fecha acusaba la economía española. En el propio P.E.G. se había formulado un programa de medidas de necesario cumplimiento destinadas a ajustar la economía nacional.¹⁹ Así pues, como sostiene el profesor Bassols Coma, el Ejecutivo al diseñar el P.E.G. se había propuesto efectuar un modelo de planificación orientativa y de carácter interno, por lo que ésta quedaba lejos de lo dispuesto por el art. 131 de la Constitución Española.

Por lo que concierne a los contenidos formulados en materia de desarrollo territorial y glosados en el P.E.G., cabe indicar que se advertía la ausencia total de definición de un proyecto de desarrollo económico regional. Al examinar con detenimiento los contenidos del P.E.G. se cae en la cuenta de que o bien eran casi inexistentes las referencias a políticas activas de desarrollo regional (Rodríguez Saiz *et al.* (1986) o, en el mejor de los casos, las referencias que se aportan eran marginales.

Ahora bien, las experiencias planificadoras registradas en este período no concluyeron únicamente con la redacción del Programa a Medio Plazo, sino que cabe hacer mención aquí al capítulo de actuaciones emprendidas a propuesta del Comité de Inversiones Públicas, órgano creado agosto de 1979 y por medio del cual se efectuaron los Programas de Inversiones Públicas (P.I.P.). En análogos términos hay que interpretar la labor desempeñada por parte de otros planes sectoriales entre los que sobresale por su peso específico el Plan Energético Nacional.

1. La planificación económica regional padecía internamente la ausencia de una decidida voluntad de adecuar los contenidos propuestos al nuevo ordenamiento territorial: el Estado de las Autonomías. Así, la planificación regional resultante debía partir en todo momento de las particularidades de los diferentes territorios españoles. Esta circunstancia hacía perentoria la participación de las distintas Administraciones Públicas dotadas constitucionalmente de competencias en materia económica.
2. En razón al conjunto de implicaciones y efectos derivados del apartado anterior, el modelo de planificación del desarrollo regional propuesto para los últimos años del decenio de los años 1970 y comienzos de los 1980 tendía a ser gestado como un sistema “oscurantista y subterráneo o sumergido.” No se habían dispuesto los instrumentos oportunos para que las Administraciones de las Comunidades Autónomas, una vez que fuesen aprobando sus Estatutos de Autonomía, lograsen poner en marcha sus respectivos modelos de política regional. Habría que esperar a que se produjese, primero, la aprobación del Real Decreto de

18 El Programa a Medio Plazo elaborado por el Gobierno venía a ser conocido como Plan Económico del Gobierno (P.E.G.).

19 Ministerio de Economía. (1979). Programa a Medio Plazo para la Economía española. Madrid.

Transferencia de Competencia a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, a que se fuesen realizando las transferencias acordadas en el seno de dicha norma, lo cual no se produjo en cada una de las CC.AA. en el mismo período.

3. En los principales trazos de la planificación regional se detectaba una acentuada carencia en la finalidad de los objetivos. La redacción del modelo de planificación adolecía del necesario ordenamiento jurídico, al efecto de que su instrumentación fuese exitosa.
4. Los programas económicos resultantes de este período, como se apuntó más atrás, constituían meros instrumentos de actuación que debían ser implementados por parte de la Administración del Estado.²⁰
5. En el diseño y posterior redacción de los textos de todo modelo de planificación regional llevados a efecto en este período se advierte como éstos no habían estimado conveniente fundamentarse en lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución Española (Nicolás Muñiz, 1980, p. 178; Parejo Alonso, 1983, p. 87), a fin de cumplir con el principio del ordenamiento constitucional.²¹
6. Al examinar tanto la propia estructura de la planificación resultante como, de manera muy especial, los programas en ella contemplados, se cae en la cuenta de que su ulterior implementación por parte de la Administración Pública debía hacer frente al hándicap de la descoordinación.²²

4.3. El proceso de la planificación económica regional en el Estado de las Autonomías

Una vez estudiadas las dificultades a las que le tocó hacer frente la planificación económica regional del período de la transición al Estado democrático, es menester analizar las primeras experiencias españolas en esa materia correspondientes al Estado de las Autonomías (Lázaro Araujo, 1987, p. 85). Así, podemos indicar que estas primeras experiencias se refieren a aquellos modelos de planificación propuestos por la Dirección General de Planificación, órgano perteneciente al Ministerio de Economía y Comercio. La planificación regional resultante había sido gestada a propuesta de la Administración del Estado, factor éste que tendía a proporcionarle un acentuado carácter de experimentalidad. La experimentalidad a la que se hace mención venía dada por cuanto tales actuaciones encontraban como premisa de partida la voluntad de adelantarse al efectivo funcionamiento del Estado Autonómico. Paralelamente, el carácter de experimentalidad también podía ser percibido desde el momento en el que tal modelo de planificación se había propuesto “ensayar las primeras técnicas de coordinación y cooperación” que comenzaba demandar un Estado progresivamente “descentralizado” en el apartado político y administrativo como corresponde a la construcción del modelo de Estado Autonómico.

El resultado de la experiencia planificadora correspondiente a los primeros compases del Estado de las Autonomías dio lugar a que, de un total de seis programas de desarrollo económico planificados, el Ejecutivo únicamente aprobase en Consejo de Ministros un total dos. El primero correspondía al Programa Económico Regional de Castilla-La Mancha aprobado el 30 de abril de 1982. El segundo era el Programa Económico Regional de Extremadura, que había sido aprobado el 26 de febrero de 1986. En consecuencia, la aprobación de estos dos modelos de planificación regional suponía de hecho una nueva toma de conciencia a propósito de los problemas de política regional que atenazaban al territorio español.

Así expuesto, podemos sostener que el modelo de planificación no constituía una planificación regional strictu sensu. Para que tal condición se diese, como sostiene Araujo (1987) era indispensable partir de la existencia de entes autonómicos dotados de competencias en la materia. Este hecho no se llegó a producir. Primero, por el acentuado carácter de experimentalidad y, segundo, por la marcada línea de actuación centralista. En cualquier caso, las primeras experiencias de planificación regional conocidas en el período de la transición al funcionamiento del Estado democrático constituían una “mera política regional de los planes.”

No obstante, no cabe lugar a la discusión que una vez que comienza a funcionar el nuevo ordenamiento territorial del Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas empezaron a desarrollar constitucional y estatutariamente sus correspondientes competencias en materia de planificación económica del desarrollo regional. En este contexto, Galicia conocería la creación de la Comisión de Planificación Económica de la Xunta de Galicia por medio de la promulgación del Decreto 102/1983, de 14 de Julio. Así, la conclusión a la que se llega es clara como sostiene Gómez Barahona (1991, p. 423):

La planificación regional nace y se desarrolla huérfana de cualquier apoyo o planteamiento normativo en el ordenamiento estatal, (...) toda vez que “ni se ha procedido a un desarrollo institucional del artículo 131 de la Constitución Española, ni se han fijado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica nacional, ni tan siquiera se ha tratado de poner orden en una prolija, dispersa e ineficaz política regional; no teniendo otra referencia normativa esta planificación regional que la Constitución y el Estatuto de Autonomía correspondiente.

20 La planificación económica regional debía detenerse más en la ordenación territorial y en la definición de las políticas a instrumentar para que se lograra alcanzar un modelo de desarrollo territorial *equilibrado*.

21 Art. 131.1 de la Constitución Española, (...) “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.”

22 En la Carta Magna se dispone en el artículo 131.2 la facultad que ostenta el Gobierno para elaborar los modelos de planificación regional y su instrumentación.

5. Discusión y conclusiones

La planificación indicativa diseñada ad hoc para los territorios regionales españoles, fue formulada con el propósito de lograr la consecución de un modelo de crecimiento económico descentralizado. Este nuevo paradigma supuso un nuevo estadio en la concreción de la política económica del gobierno del tardofranquismo. Se pretendía aprovechar los recursos endógenos de los territorios regionales para, de este modo, lograr un crecimiento económico en base a sus propias potencialidades. Esta línea de planificación económica tenía su punto de partida con la llegada al Gobierno de un nutrido grupo de tecnócratas del Opus Dei (Laureano López Rodó, Juan Sardá, Ullastres y Mariano Rubio), que dispusieron de los mecanismos necesarios para diseñar un modelo de política económica destinada a abandonar con urgencia la autarquía y orientarse hacia un aperturismo con la aprobación del Plan de Estabilización Económica 1959-1961.

La necesidad de los cambios era urgente. España padecía una inflación muy descontrolada; la balanza comercial española arrojaba un saldo negativo muy preocupante que llevaba a la economía española hacia el *crack* y la *bancarrota*. Las reservas de divisas estaban agotadas y ello nos conducía inexorablemente hacia unas actuaciones económicas de no importación de bienes básicos para nuestra economía (petróleo, gas); la moneda española estaba muy sobrevalorada y era necesario que su tipo de cambio se ajustase a la propia realidad. La situación era preocupante. El crecimiento de la economía española estaba entrando en recesión. Así pues, dentro de las medidas de renovación, una de las actuaciones acometidas por el Gobierno habían sido la desregulación parcial del mercado de trabajo, toda vez que se reducía la potestad que tenía el Ministerio de Trabajo para fijar los salarios y las concretas condiciones laborales en el territorio nacional. La respuesta se produjo en abril de 1958, momento en el que se sancionaba la Ley de Convenios Colectivos. Este ordenamiento legal procedía a determinar las condiciones de trabajo y los propios salarios entre los empresarios y los trabajadores, que a partir de este momento negociarían con libertad los convenios colectivos.

El siguiente paso que propuso el equipo de tecnócratas había sido el abandono del modelo de economía autárquica e intervencionista porque atenazaba negativamente a la economía española. De este modo, la economía pasaba a ser regida por el mercado. El siguiente paso era abrir la economía española hacia el exterior. Este aperturismo le suponía a la economía española la adquisición de bienes y productos a unos costes más bajos que los producidos internamente en España. En este contexto, se produce la llegada a España de inversión extranjera directa (IED). Estos flujos de capitales venían a invertir en un sector emergente que estaba llamado a dinamizar el sistema económico español: el turismo. Estos capitales fueron claves para potenciar la renovación y la ampliación del aparato productivo, teniendo como fin que la economía nacional incrementase progresivamente sus exportaciones y, de este modo, lograr corregir el déficit comercial.

La evolución de la sociedad española es uno de los indicadores que acaban por explicar el proceso del aperturismo español al exterior. La llegada de turistas supuso un importante motor económico para dinamizar la economía nacional en un período en el que se encontraba centrada en la transición hacia una modernización del sistema productivo nacional para que resultase competitivo en los mercados exteriores, cuando ciertamente no lo era tanto. Los hábitos sociales traídos por la población extranjera a España explican una buena parte del proceso de cambio de mentalidad. Los ritmos sociales; el modo de vestir de los extranjeros; la afluencia de movimientos culturales internacionales como la música del momento, el cine, etc., ponían al descubierto a una sociedad que se debatía entre el continuismo de unos principios ideológicos ultra-conservadores u otros de apertura, libertad, derechos e igualdades. Los principios ideológicos que reconocía el régimen eran, por resumirlos, el nacional-patriotismo; nacional-sindicalismo; nacional-catolicismo. No eran tiempos para continuar aislados. Era un período clave para que España aprovechara sus fortalezas territoriales y lograra poner en valor la producción interior española hacia destinos selectivos en calidad/precio.

La transformación final de España vendría cuando, tras la muerte de Franco, aflora en la sociedad el discurso, por entonces clandestino, de evolucionar hacia un nuevo modelo de régimen: Estado social y democrático de derecho. Un nuevo modelo de organización del Estado que se materializaría, en base a la tramitación por parte del Gobierno de Suárez, al enviar el Ejecutivo a las Cortes Generales el proyecto de Ley para la Reforma Política, en octubre de 1976. El cambio se acercaba. Este proyecto de Ley se aprobó y, posteriormente, fue sometido a referéndum según la disposición para las Leyes Fundamentales. La aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado venía a ponernos en un nuevo modelo de organización territorial del Estado. La Ley de la Constitución Española pasaría a ser sancionada el 8 de diciembre de 1978, y así se cerraría el cambio de régimen hacia otro de libertades y derecho, donde el Jefe del Estado sería el Rey. No concluía el proceso de la transformación organizativa española ni tampoco se concretaba aún el nuevo modelo de desarrollo económico regional. Para ello, la Constitución establecía en su título VIII el modelo de organización del territorio nacional: en comunidades autónomas, provincias, municipios.

La siguiente fase debía ser, lógicamente, la desconcentración del aparato administrativo del Estado. En este escenario, el siguiente paso para lograr un modelo de desarrollo territorial descentralizado sería, lógicamente, la aprobación progresiva de los diferentes Estatutos de Autonomías de las diferentes Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía de Galicia se sanciona en razón a la promulgación de la Ley Orgánica 1/1981, de 6

de abril. El texto constitucional disponía cuáles serían las competencias exclusivas del Estado y, por su parte, cuáles podrían ser transferidas a los territorios autonómicos. En este marco de ordenación de las competencias, se establecía la transferencia de la ordenación del territorio, el desarrollo económico regional, entre otras muchas competencias como eran las redes viarias que se desarrollasen por completo dentro del territorio regional. La consecución de un modelo de desarrollo económico regional descentralizado vendría en base a la competencia de planificación económica regional y sus efectos en los territorios regionales.

La andadura del sistema económico español de finales de los años 1970 y primera mitad de los años 1980 nos van a aportar el siguiente factor de transformación y cambio que ha hecho posible apostar decididamente por un modelo de desarrollo regional. La entrada de España en la entonces CEE el 1 de enero de 1986 va a dar origen a que la economía española se pudiese beneficiar de numerosos fondos estructurales. Estas políticas de convergencia implementadas por la UE, se integraban en el marco de los Fondos de Desarrollo Regional; FEOGA orientación y FEOGA garantía; Fondo Social Europeo; etc., estaban diseñados para propiciar la convergencia real de las diferentes economías regionales respecto de la media comunitaria. Los fondos estructurales en regiones objetivo nº 1 (regiones que no alcanzaban el 75% del PIB europeo) contribuyeron a financiar la malla viaria, ferroviaria, terminales portuarias, aeroportuarias, obras de fábrica, etc., de numerosas regiones españolas: Galicia, Asturias, Cantabria, Extremadura, Andalucía, Valencia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, etc.

En este apartado de conclusiones debemos cuando menos formularnos dos reflexiones para la discusión. Por una parte, se trata de conocer con precisión por qué fracasa la política de los Planes de Desarrollo Económicos y Sociales con las implementaciones de los Polos de Desarrollo. En segundo lugar, y próximo a esta temática, debemos saber por qué las SODI (Sociedades para el Desarrollo Industrial) no lograron alcanzar los objetivos que se había formulado la planificación indicativa. Por último, y para el caso de Galicia, cuáles fueron los principales problemas que tuvo que sortear la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia, para que lograrse generar un desarrollo endógeno regional. El tratamiento de estas discusiones abre una puerta a la formulación de un nuevo trabajo de investigación en el cual estamos ya centrados.

6. Agradecimientos

Este trabajo de investigación fue financiado con cargo al Proyecto de Investigación: ELITES, TECNOCRACIA Y CAMBIO POLÍTICO EN GALICIA Y NORTE DE PORTUGAL (1967-1977), REF. PID2021-127140NB-I00.

Referencias

- Adler, H. (1969). *Planificación sectorial y por proyectos en materia de transportes*. Política territorial.
- Bassols Coma, M. (1981). *La planificación económica*. En *El modelo económico en la Constitución Española*, 2. I.E.E.
- Bassols Coma, M. (1985). *Constitución y sistema económico*. Tecnos.
- Biehl, D. (1986) (Edit.). *The contribution of infrastructure to regional development*. Área de Política Regional. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas.
- Biehl, D. (1986). Informe del grupo de estudio de las infraestructuras de la C.E. En *The contribution of infrastructure to the regional development*.
- Biehl, D. (1986). Infraestructuras y desarrollo regional. En *Papeles de Economía Española*, 35. Fundación FIES.
- Biehl, D. (1991). The Role of Infrastructure in Regional Development. En Vickermann, R. W. (Edit.) *Infrastructure and Regional Development*.
- Cambre Mariño, J. (1968). *Galicia ante el desequilibrio regional de España*. Galaxia.
- Cantwell, J. (1988). *The Reorganization of European Industries after Integration: Selected Evidence on the Role of Multinational Enterprise Activities*. En Dunning, J. H. & Robson, P. (Edit.) *Multinationals and the European Community*. Basil Blackwell inc. Oxford.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano-regional*. Alianza Editorial.
- Cazorla Prieto, L. M. (1985). Comentarios al artículo 131 de la Constitución Española. En VV.AA. *Comentarios a la Constitución*. Civitas.
- Clinard, M. B. (1963). Sociology of deviant Behavior Review. En *Holt Rinehart & Winston*. New York
- Cuadrado Roura, J. R. (1981). La política regional en los planes de desarrollo (1964-1975). En (VV.AA) *La España de las Autonomías, Pasado, presente y futuro*, 1. Espasa Calpe.
- Cuadrado Roura, J. R. (1985). *Economía y desequilibrios regionales en España: La España de las Autonomías*. I.E.A.L.
- Díaz Fernández, J. A. (2002). *El tren en Galicia*. Aproximación a la política ferroviaria: su contribución al desarrollo regional. Diputación Provincial de Pontevedra.
- Díaz Fernández, J. A. (2002). *La participación del transporte ferroviario en Galicia en el marco de la operatividad de un sistema de transporte intermodal e integrado: claves y perspectivas*, In López Iglesias, E. & Ares Fernández, J. (Edit.) II Congreso de Economía de Galicia. Edit. Universidad de Santiago. IDEGA.
- Díaz Fernández, J. A. (2022). *La política de desarrollo regional y la procura de un modelo de crecimiento descentralizado*. En Díaz Fernández, J. A. y Prada Rodríguez, J. *Las políticas de desarrollo regional. Del tardofranquismo a la consolidación democrática*. Síntesis. (en prensa)
- Fernández Díaz, A. (1969). *Introducción a la teoría de la planificación*. CEU.
- Fernández Fernández, J. (1973). Instrumentos y medidas regionales en el marco del III Plan de Desarrollo Económico y Social. *Revista de Estudios Agro-sociales*.
- Friedman y Rederson (1966). *Regional Development policy: A case study of Venezuela*. MIT Press.
- Fuentes Quintana, E. (1981). España, una sociedad en pleno desarrollo, 2(50).
- Gómez Barahona, A. (1991). *La planificación económica regional: Análisis Jurídico*. Ministerio de Economía y Hacienda. Colección Estudios Jurídicos. Instituto de Estudios Fiscales.
- Gravier, J. (1948). *París et le désert française*. París.
- Idasa, (1976). *La autopista del Atlántico y sus efectos en el desarrollo de Galicia*.
- Isard, W. (1965). *Methods of Regional Analysis: An introduction to Regional Science*, 1960. M.I.T. Press. Y también en *Location and space-economy, a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade and urban structure*. M.I.T. Press.
- Lázaro Araujo, L. (1987). *La política española de incentivos regionales en el nuevo marco comunitario*. R.E.R.
- Marco Bordetas, L. (1986). *Perspectivas del transporte en España de cara a la adhesión a la C.E.E.* España y la política de transportes en Europa. (VV.AA.). M.T.TC.
- Martín Mateo, R. (1985). *Derecho Público de la Economía*. Ceura.
- Martín-Retortillo, S. (1988). *Derecho Administrativo Económico, La Ley*.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1987). *La ayuda estatal a las empresas en el derecho comunitario europeo*. Universidad de Valladolid.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (1986). *Actividad industrial y estructura territorial en la región de Madrid*. Edit. Comunidad de Madrid. Consejería de Trabajo, Industria y Comercio.
- Nicolás Muñiz, J. (1980). La declaración del Estado social en la Constitución Española de 1978. VV.AA. *Homenaje a D. Manuel García Pelayo*.
- Nieto y Álvarez Uría, A. (1975). *Galicia en el III Plan de Desarrollo. Ciudad y Territorio*. 1/2/1975.
- Panadero, M. (1986). *La política de transportes en España*, pp., 50-57 In: (VV.AA.). *España y la política de transportes en Europa*. M.T.TC.
- Parejo Alonso, L. (1983). *Estado social y Administración Pública: los postulados constitucionales de la Reforma Administrativa*. CIVITAS.

- Pena Trapero, X. B. (1974). *Galicia e os Plans de Desenvolvemento*. Sept. Pontevedra.
- Perroux, F. (1955). *Note sur la notion de Pôle de croissance*, 1-2.
- Pottier, P. (1963). *Axes de Communication et développement économique*. (Revue Economique. Jarnier.
- Precedo Ledo, A. (1995). *Hacia una nueva filosofía de los estudios urbanos*. Revista Situación, 3. Urbanismo. Edit. BBV.
- Prest, A. R., (1985). *Transport Economic and Developing Countries*, Weidendenfeld and Nicolson. Londres.
- Ramos Fernández, F. y Caldevilla Domínguez, D. (2014). Historia del Eucalipto en la prensa gallega. Controversia y debate sobre un árbol con mala prensa. En Paula Requeijo Rey (Coord.) *Trabajos de investigación de vanguardia*. Visión libros.
- Richardson, H. W. (1976). *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza Universal.
- Rodríguez Sáez, L. (1973). Un caso de planificación sectorial: la aplicación de modelos en la planificación del transporte. *Revista Anales de Economía*, 20.
- Rodríguez Sáez, L. (1980). *Política de Transportes*. En Gámir Casares, L. *Política económica de España. 2. Autonomías, sectores, objetivos*. Edit. Alianza.
- Rodríguez Saiz, L., Martín Pliego, J., Parejo Gámir, J. A., y Almogera Gómez, A. (1986). *Política económica regional*. Alianza.
- Rull Sabater, A. (1983). *Política económica de España. Aproximación histórica*. Istmo.
- Scharans, G. (1984). *La comunidad y sus instituciones*, pp., 23 y sig., en: VV.AA. *Treinta años de Derecho Comunitario*. Edit. Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Sáez de Buruaga, G. (1980). *Política económica regional en la obra Política Económica de España*, In (Coord.) Gámir, L. *Política económica de España. 2. Autonomías, sectores, objetivos*. Alianza.
- Sáenz de Buruaga, G. (1985). La política regional en la C.E.E. *Papeles de Economía Española*, 25.
- Smith, D. M. (1981). *Industrial location. An economic geographical analysis*. John Wiley. 2ª Edic. New York.
- Schultz, T. (1955). *The economic organization of agriculture*. Edit. Mc Graw Hill.
- Taboada Arceo, A. (1969). *Galicia dormida ante el II Plan Económico y Social. Proposición abierta a quienes puedan y deben redimir a Galicia de su pobreza*. Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de La Coruña.
- Tamames, R. (1997). *¿A dónde vas, España? (Quo Vadis, Hispania)*. Colección Textos. Planeta.
- Vence Deza, X. (1998). *Industria e innovación*. Edit. Xerais.
- Vence Deza, X. (2000). Cambio estructural e innovación na economía galega. Retos na soleira do S. XXI. En *Revista Galega de Economía*, 1(9), 43-88. Universidad de Santiago.
- Vence Deza, X. y Rodil Marzábal, O. (2002). A balanza de pagamentos tecnolóxicos de Galiza: entre a dependencia e a irrelevancia tecnolóxicas, *Revista Galega de Economía*, 1(11).