



Rafael Esteve
Antonio Narváez
Gumersindo Ruiz (Coordinador)
Martín Sevilla
Enrique Torres



El Futuro de la Política Regional en la España de las Autonomías (*)

Introducción: Política Económica Regional y Política Económica de las Regiones

En los últimos años estamos asistiendo en España a un debate que, aun siendo conocido en otros países —e incluso con una experiencia histórica notable—, despierta no pocas expectativas en los mismos acerca del desarrollo del modelo español de autonomía regional.

299

El marco abierto por el discutido y discutible Título VII de nuestra Constitución de 1978 sobre el Estado de las Autonomías ha originado no sólo multitud de trabajos teóricos sobre los aspectos jurídico-formales del mismo (García de Enterría, E., 1982) o hacendístico-fiscales (Albi, E., 1984), sino un rico proceso de concienciación autonómica, de otorgamiento de estatutos de autonomía, de transferencias de competencias y de puesta en práctica de un complejo sistema de descentralización y autonomía regional en un Estado centenariamente centralista.

Así, mientras que modelos de organización del estado como el italiano llevan un larguísimo período de tiempo —desde 1947— para, en total, haber conseguido una estructura autonómica debilitada y compleja, otros, como el francés, apenas acaban de inaugurar un incipiente balbuceo de descentralización ante la fuerza centrípeta de la organización del estado centralista.

Esta situación plantea expectativas, en las comunidades, de ser protagonistas de su desarrollo, pero también conflictos en las relaciones y coordinación con la política económica centralmente concebida. En síntesis, el problema es que, ante la asunción de competencias y capacidad económica y legal por parte de los gobiernos autónomos, se abre



(*) El presente estudio, coordinado por el profesor GUMERSINDO RUIZ, recoge partes de distintas investigaciones que sobre política regional vienen realizando los autores.

también la posibilidad de elaboración de políticas económicas de las regiones que, en virtud de dicha autonomía, no tienen por qué ser coincidentes con las políticas económicas del estado.

La tradicional política económica regional como rama de la política económica estatal puede así entrar en contradicción con los criterios seguidos por las distintas comunidades autónomas, no sólo en los aspectos de los programas de desarrollo, sino en todas y cada una de las políticas específicas.

En segundo lugar, este hecho se ha visto problematizado por la integración en la Comunidad Económica Europea que, de alguna forma, ha sustraído competencias estatales y autonómicas, lo que hace aún más difícil el equilibrio entre actuación centralizada «eficaz» y ejercicio de las competencias autonómicas. Las propias contradicciones y cambios en la política regional comunitaria son un factor que dificulta el correcto planteamiento de esta cuestión.

Un tercer aspecto para situar la discusión es la crisis económica, que provoca un replanteamiento de la política regional al ser afectadas regiones industriales tradicionales, con fuertes y permanentes impactos negativos; la continua división del trabajo y el acelerado proceso de cambio en la producción y demanda hacen que se cuestionen conceptos, hasta ahora ampliamente aceptados, de política y desarrollo regional.

Por último, la ineficacia mostrada por la política regional convencional para cubrir los objetivos de reducción de desigualdades debidas al crecimiento es una nueva fuerza, con carácter propio, que exige un replanteamiento de los instrumentos de política regional.

El objetivo de este trabajo es precisamente analizar cómo la política económica pensada desde un enfoque centralizado debe flexibilizarse y buscar instrumentos de coordinación y cooperación adecuados que permitan al mismo tiempo la eficacia de los instrumentos a utilizar y el máximo respeto a la voluntad y autonomía de las comunidades autónomas.

300

El Nuevo Marco de la Estructura del Estado Español y sus Efectos sobre la Política Económica Regional

La Nueva Organización Territorial Española según la Constitución de 1978

Con la Constitución española de 1978 se ha abierto un complejo sistema de organización territorial, que ha tratado de armonizar las aspiraciones de las regiones con fuerte componente nacionalista (fundamentalmente, Cataluña y País Vasco) con el resto del territorio. Así, se reconoce que «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas» (art. 143.1 de la Constitución).

Desde 1978 hasta 1986 se ha ido completando el mapa territorial español que, si al principio ofrecía dudas acerca del ámbito que podía alcanzar (la Constitución no obli-

gaba a constituir comunidades autónomas en todo el territorio), debido a las interpretaciones más generalistas, en la actualidad ha cerrado el esquema con todo el territorio incluido en una u otra comunidad autónoma, incluso con modificaciones de los esquemas tradicionales de las regiones históricas (Cantabria, Rioja, Albacete...).

Este hecho, lógicamente, no tiene características homogéneas precisamente en base a los requisitos constitucionales para la aprobación de los estatutos de las comunidades autónomas. Sin entrar en los detalles de la formación y el proceso que han seguido estos hechos, en la actualidad el Estado español está formado por 17 comunidades autónomas con cuatro macroniveles competenciales desde el punto de vista legal y económico.

1. País Vasco y Navarra (con concierto económico).
2. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia (con nivel de competencias del art. 151 de la Constitución).
3. Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y Rioja.
4. Ceuta y Melilla (ciudades/CCAA).

Como ha señalado E. Albi (1984), en relación con este nuevo esquema de configuración territorial: «Los acontecimientos sociopolíticos españoles de los últimos años han alterado radicalmente el marco en que se sitúan los problemas regionales del país (...). Los cambios habidos en España recientemente son tan importantes y tienen repercusiones tan fundamentales, que no resulta aventurado afirmar que todos los viejos problemas se han de replantear de nuevo.»

Este nuevo esquema organizativo, aparte de por su delimitación territorial, está determinado por las competencias de las distintas comunidades autónomas, que es lo que, sustancialmente, hace necesario el replanteamiento de los problemas regionales españoles.

La Constitución española configura esencialmente los niveles competenciales para su asunción por las comunidades autónomas. Las competencias del artículo 148 constituyen el techo máximo de las comunidades autónomas de segundo grado (apartados 3 y 4 anteriores) y adicionalmente, las del artículo 149 delimitan los techos máximos de asunción por las comunidades autónomas de primer grado, según sus respectivos estatutos.

Sintetizando, las competencias atribuibles a las comunidades autónomas de segundo grado serían (art. 148):

- a) *En relación con el régimen y organización regional y local.*
- b) *En relación con los servicios sociales (asistencia social, sanidad e higiene, cultura y bienes culturales...).*
- c) *En relación con el desarrollo económico (ferias interiores, turismo, recursos hidrográficos, artesanía, agricultura...).*
- d) *En relación con la ordenación del territorio (urbanismo, vivienda, obras públicas, ferrocarriles, carreteras y transportes, medio ambiente...).*

Las competencias atribuidas por el artículo 149 y refrendadas también en los estatutos de autonomía de primer grado (especialmente en los de Cataluña y el País Vasco) re-

fuerzan aún más la descentralización por el estado, desde un punto de vista cuantitativo, de las materias asumidas por estas comunidades autónomas en comparación con las de segundo grado. Esto origina diferencias que van desde el orden público al régimen local, de los medios de comunicación a los espectáculos, de la enseñanza al patrimonio arqueológico y artístico, de la investigación científica a las relaciones laborales, del comercio a los recursos energéticos, de las minas a la industria, del crédito a la reserva al sector público de servicios o recursos esenciales.

Pero no es únicamente la enumeración de las competencias asumidas por unas u otras comunidades autónomas lo que las diferencia ya que existen también diferencias cualitativas sustanciales en cuanto al grado de autonomía para el ejercicio de esas competencias, que marcan las diferencias entre uno y otro nivel.

**El Modelo de Financiación Provisional
de las Comunidades Autónomas:
La Ley Orgánica de Financiación
de las Comunidades Autónomas (LOFCA)
y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)**

Esta descentralización acelerada de competencias del Estado a las comunidades autónomas (el término «acelerado» debe entenderse en comparación con otros procesos seguidos en países como Alemania, Italia, que llevan un período de tiempo mucho más dilatado para, en algunos casos, tener resultados semejantes) ha originado, lógicamente, una profunda discusión acerca de las transferencias precisas para su desempeño (proceso de transferencias), así como sobre los criterios de búsqueda del equilibrio territorial exigido por la Constitución (Fondo de Compensación Interterritorial), y el camino hacia un esquema de financiación definitivo (la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y sus variantes).

Este esquema, evidentemente, supone una alteración de los mecanismos tradicionales de actuación de las políticas económicas regionales. Para 1986 el gasto descentralizado en los Presupuestos Generales del Estado supone las cifras siguientes, que sólo en financiación incondicionada representa más de un 8 por 100 de los mismos.

	Fuente de recursos	Millones/pts.
	Recaudación prevista tributos cedidos	262.420
	Importe previsto participación ingresos	266.597
	Recaudación prevista por tasas	22.681
TOTAL	Financiación incondicionada	551.699
	FCI	145.937
	Convenios inversión	33.837
	Subvenciones a gestionar	160.137
TOTAL	Condicionado	339.947

En el marco configurado por el desarrollo de la normativa aplicable al proceso de descentralización autonómico español, la financiación para el desarrollo de las competencias transferidas y los objetivos de las comunidades autónomas está, según la LOFCA, pivotando sobre los siguientes conceptos:

- A) Financiación por parte del Estado.
 - a) Tasas relacionadas con los servicios transferidos.
 - b) Tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.
 - c) Participación en los ingresos del estado.
 - d) El FCI.
 - e) Los convenios de Inversión.
 - f) Las subvenciones corrientes y de capital.

- B)) Financiación propia
 - a) Tributos propios.
 - b) Recargos sobre los impuestos del estado.
 - c) Ingresos patrimoniales.
 - d) Operaciones de crédito.

Tres son, pues, los elementos que nos interesa destacar desde nuestra perspectiva al analizar los cambios que esta estructura introduce sobre los mecanismos de la política económica regional:

1. Por un lado, un proceso típico de descentralización (en muchas ocasiones criticado como desconcentración por su poca capacidad de ser alterado) en el que la cesión de ingresos va asociada a las competencias asumidas y gestionadas por la comunidad autónoma.
2. En segundo lugar nos encontramos con un objetivo típico de política económica regional del estado, cual es el FCI, con el que se pretende cumplir con el mandato constitucional del equilibrio territorial así como la ampliación de las inversiones en las competencias ya transferidas.
De igual carácter, aunque con una finalidad no esencialmente territorial (o incluso contraria a la anterior), sería el capítulo dedicado a los convenios de inversión y a las subvenciones finalistas que cumplen objetivos nacionales.
3. El tercer aspecto corresponde al ámbito del desarrollo más genuino de la autonomía de los nuevos entes territoriales y es donde se materializa con mayor énfasis lo que hemos denominado política económica de las comunidades autónomas.

Principales Problemas del Esquema de Distribución de la Financiación de las Comunidades Autónomas

El esquema anterior, obviamente, no podía estar exento de problemas. Al propio y complejo sistema de evaluar y transferir los recursos materiales y personales del estado a cada comunidad autónoma asociado a la competencia asumida por la misma —con dis-

torsiones notables entre la responsabilidad otorgada y los medios dispuestos para llevarla a cabo— se le suma la voluntad puesta de manifiesto, especialmente en las comunidades autónomas con mayores competencias, de contar con mayores recursos para la realización del ejercicio de su propia autonomía.

Sintéticamente, los problemas que se plantean de cara a esta situación son los siguientes ¹.

1. *Respecto a los tributos cedidos.* En los momentos actuales no todas las comunidades autónomas han recibido estas transferencias. Además, por el sistema aplicado para determinar la participación de cada comunidad autónoma en los ingresos del estado (como complementaria de estos recursos), lo que se estaba primando era el desinterés por la buena gestión y recaudación de los tributos cedidos. Estos hechos se ven agravados por las mismas características de estos tributos, sujetos a la legislación del estado, por lo que hace difícil su previsión por las comunidades autónomas ya que pueden ser alteradas por su estructura interna, por la aplicación de otros tributos estatales.
2. *Respecto a la participación en los ingresos del estado.* La fórmula aplicada actualmente a esta participación es la siguiente:

$$P_x = \frac{CE_{x-1} - TC_{x-1}}{IE_{x-1}} \quad \text{donde:}$$

P_x = % participación
 CE = Coste efectivo
 TC = Tributos cedidos
 IE = Ingresos estado

304

Dicha fórmula presenta el problema de su no automatismo, por lo que debe ser negociada anualmente con datos del año precedente. Con la aplicación de la misma se reduce el conocido «efecto financiero», debido al desigual ritmo de crecimiento entre los gastos transferidos y los tributos cedidos (de crecimiento más lento) y los ingresos estatales (de crecimiento más rápido en una situación de continuo déficit).

3. *Respecto al FCI.* Dos son los principales problemas que presenta este instrumento. Por un lado, su característica de instrumento con dos objetivos no necesariamente homogéneos: financiar la inversión nueva en los servicios transferidos a las comunidades autónomas, y compensar y corregir los desequilibrios territoriales. En segundo lugar, la separación que supone entre la financiación del funcionamiento de los servicios, y la financiación de la ampliación de los mismos. Como se puede suponer, estos hechos provocan graves distorsiones «por defecto» en aquellas comunidades autónomas con muchos servicios transferidos que ven limitada su expansión por la poca capacidad adicional que les otorga el FCI (sus variables no son esas, sino la renta per cápita, déficit, etc.) y «por exceso» en aquellas otras que si bien ven reforzada la inversión en las mismas, se plantean el problema siguiente de cómo financiar los gastos corrientes necesarios para poner en marcha dicha inversión.



¹ Tal como han sido expuestos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1982.

4. *Respecto de las transferencias corrientes y de capital.* En este apartado se plantea el grado de autonomía y previsión que puedan hacer las comunidades autónomas para el ejercicio incluso de sus propias competencias, ya que las subvenciones asociadas a competencias transferidas no se han incorporado al coste efectivo. Este hecho lleva asociada la necesidad de delimitar el campo de estas subvenciones entre las territorizables y no territorizables (p. ej.: becas para el estudio e investigación).
5. *Respecto de los tributos propios.* La posibilidad de creación de tributos propios es muy pequeña, especialmente debido a las limitaciones impuestas por la Constitución y la LOFCA. No obstante, algunas comunidades autónomas han ensayado testimonialmente el mismo.
6. *Respecto de los recargos sobre impuestos estatales.* Presenta muchas lagunas en su interpretación jurídica, a partir de la LOFCA, no habiéndose utilizado hasta ahora.
7. *Respecto al endeudamiento.* Uno de los temas sobre los que se ha hecho más hincapié en los últimos tiempos es el del papel del endeudamiento en la programación de las comunidades autónoma. En este sentido, por parte de alguna comunidad autónoma se ha planteado como una acción para el ejercicio de una autonomía que las transferencias del estado no le permitían y que por parte de la Administración Central se ha visto como una alteración incontrolada de sus previsiones financieras (no solamente por lo que representa en estos momentos, sino por lo que podría representar).

Como podemos comprobar, dos son los hechos más destacados de este proceso: Por un lado, la nueva estructura que supone tanto para la articulación del estado como para el ejercicio de las tareas de la política económica. Por otro, su carácter no definitivo y susceptible de discusión y mejora.

305

Hacia un Modelo de Financiación Definitivo de las Comunidades Autónomas*

La exigencia impuesta por la LOFCA de pasar del período transitorio al definitivo en el transcurso de cinco años desde su puesta en vigor (art. 13.3 d) ha generado nume-



* Tras la redacción de este apartado han tenido lugar varias reuniones del CPF y F que han dado por resultado una fórmula de financiación respaldada por todas las CCAA excepto Canarias y que se incorporará a la Ley de Presupuestos del Estado para 1987, y servirá de base a los respectivos Presupuestos de Ingresos de las distintas CCAA.

Independientemente de aspectos concretos, la fórmula de financiación definitiva adoptada trata de ajustarse al espíritu de la LOFCA y a un proceso real de descentralización financiera. Para lo primero, se introducen elementos correctores en función de factores socioeconómicos como, densidad de población, el nivel de servicios y los problemas específicos de la coyuntura de cada comunidad, influyendo estos aspectos en las Comunidades más pobladas o más problemáticas (Cataluña, Madrid, Valencia).

La mayor autonomía de gasto con la que se han cerrado los nuevos acuerdos, viene a reforzar la capacidad de los Gobiernos autónomos para la decisión de su propia política, sin tener que limitarse simplemente a gestionar lo transferido por la Administración Central. De todas maneras, el volumen de financiación de los servicios transferidos continúa sin incluir explícitamente un capítulo para las nuevas inversiones a realizar.

A pesar del avance que el nuevo sistema, que algunos han calificado de histórico, aún quedan cuestiones o flecos como la financiación de la enseñanza bilingüe (Cataluña, Galicia, Valencia) que de alguna forma, han dejado cuestiones para resolver en el futuro.

CUADRO RESUMEN DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACION Y SU DESTINO

Mecanismo de financiación	Destino teórico o coste por el que se establece	Grado de autonomía financiera
1. Tributos cedidos.	Coste efectivo (personal + compra de bienes corrientes + inversión de conservación).	En teoría total. En la práctica sólo si su rendimiento excede del coste.
2. Participación en los impuestos del Estado.	Igual al anterior.	Igual al anterior.
3. Fondo de Compensación Interterritorial.	Inversiones nuevas que cooperen a generar renta y riqueza.	Relativa. Intervienen en la elección de los proyectos.
4. Transferencias corrientes y de capital.	Subvenciones a familias, empresas, actividades, etc.	Nula. Han de destinarse exclusivamente a su finalidad.
5. Tributos propios.	Sin destino teórico.	Total.
6. Recargos s/tributos estatales.	Igual que el anterior.	Igual que el anterior.
7. Ingresos Patrimoniales.	Igual que el anterior.	Igual que el anterior.
8. Operaciones de crédito:		
— Por plazo inferior al año.	Necesidades transitorias de tesorería.	Igual al anterior.
— Por plazo superior al año.	Inversión nueva o inversión de conservación.	Sólo en cuanto a elegir entre las dos clases de inversión.

rosas discusiones sobre la adecuación de los baremos utilizados por el gobierno central tanto en los referentes a las cifras globales descentralizables como a los criterios de su distribución entre las distintas comunidades autónomas. En síntesis, aparte de la insuficiencia puesta de manifiesto por la mayoría de los gobiernos autónomos, la mayor fuente de críticas viene de aquellas comunidades con mayores competencias y mayor nivel de población que se consideran agraviadas por los repartos tanto del FCI como de la financiación fuera de fondo.

Lógicamente esta es una discusión tanto sobre el volumen de la tarta (la dimensión de los fondos descentralizables) como de la participación de la misma (el grado y porcentaje de participación).

Este hecho, junto con las críticas antes descritas al modelo de financiación aplicado hasta el momento, ha sido objeto de varias reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se han propuesto varias vías de salida en la búsqueda de una alternativa al modelo llamado «provisional».

En definitiva, la propuesta efectuada por el Consejo la podemos concretar en los siguientes apartados.

A) *Financiación vía Fondo*

A.1. *FCI*

No se modifica su configuración, reduciéndose en un 25 por 100 con respecto al actual situándolo en el 30 por 100 de la inversión civil del estado.

A.2. *25 por 100 del FCI*

Se reparte en función de la población y los distintos techos competenciales existentes. Debe al mismo tiempo coordinarse, tras la entrada en la CEE con el FEDER ya que persigue los mismos fines.

A.3. *Evolución temporal vía FCI*

La misma que experimente la inversión civil del estado.

B) *Financiación «fuera Fondo»*

B.1. *Determinación del total de financiación fuera Fondo*

Se partiría en esta vía de la distribución «fuera Fondo» que resultara del sistema provisional al final del recorrido.

La distribución final se haría en función del art. 13 de la LOFCA, es decir, población, superficie, índice de insularidad, índice de pobreza relativa e índice de esfuerzo fiscal, ponderando especialmente la variable población.

Se establece que por esta vía más la financiación vía Fondo se alcance para todas las comunidades el total de la financiación recibida en el sistema actual.

B.2. *Instrumentos para la aplicación del sistema «fuera Fondo»*

A la financiación «fuera Fondo» resultante para cada comunidad se le descontarían:

- El rendimiento de los tributos cedidos que pasan a disposición de las comunidades como financiación incondicionada.
- Las subvenciones de gratuidad de la enseñanza que se distribuirán como transferencias condicionadas.

B.3. *Evolución temporal de la financiación «fuera Fondo»*

La evolución de la financiación «fuera Fondo» determinada por los puntos B.1

y B.2 debiera ser la misma que la de los ingresos tributarios del estado ajustados temporal y estructuralmente (ITATE), dependiendo de la decisión que resulte del proceso negociador.

En el nuevo sistema el factor población sería determinante a la hora de la distribución de la financiación total, beneficiando primordialmente a las comunidades con mayores competencias y más población (por lo tanto, las más desfavorecidas por el sistema actual):

Cataluña	31.996 millones de pesetas
Valencia.....	9.997 millones de pesetas
Madrid	7.020 millones de pesetas
Castilla/La Mancha.....	4.309 millones de pesetas

Por el contrario, las otras comunidades que resultarían con cifras inferiores a las dadas por el sistema provisional (Canarias, Castilla-León y La Rioja) permanecerían con el mismo nivel, sin adaptarse a sus datos del período definitivo del que resulta una financiación inferior.

De una forma sintética esta es la base de discusión sobre la que en estos momentos se está configurando el nuevo sistema de financiación que posiblemente quede definitivamente cerrado en septiembre de 1986 y que, por las matizadas críticas que ha tenido (especialmente de Andalucía) puede ser aprobado sin grandes modificaciones. Con ello se habrá dado un importante paso de cara a la normalización del proceso autonómico y a la articulación entre la política económica regional y las políticas económicas de las comunidades.

La Política Económica Regional de la Administración Central en un Estado de Autonomías

Los Problemas Tradicionales de la Política Económica Regional Española

Tradicionalmente la política económica regional ha sido considerada en las economías de mercado como una política reequilibradora de las diferencias de renta y de riqueza generadas en los procesos de crecimiento. Bajo esta perspectiva se han desarrollado las principales líneas de investigación de esta disciplina en los últimos treinta años.

Una característica principal de este objetivo primigenio es que su realización solamente puede ser garantizada por el gobierno central, y, de un modo complementario, por entidades supranacionales, ya que es el único que puede poner en marcha mecanismos redistributivos interregionales, bien mediante actuaciones directas, bien alterando de algún modo las condiciones de mercado.

Esta interpretación de la finalidad de la política regional, con ser absolutamente válida en su fondo, ha devenido simplista, en especial en cuanto a su instrumentación a causa de los cambios que se han venido produciendo en los últimos años tanto en la economía internacional como en España. La pieza clave que puede explicarnos este cambio de enfoque es que la política regional de los años sesenta estaba referida a un período de fuerte crecimiento económico que provocaba fuertes desequilibrios territoriales; las políticas correctoras se centraban en intentos de compensar mediante incentivos las fuertes

corrientes de concentración de recursos hacia las zonas industriales. A partir de la situación de crisis estos planteamientos deben ser revisados. De este modo se ha llegado a afirmar que «la experiencia acumulada en política regional no es de gran utilidad en momentos como los actuales». (Vázquez Barquero, A., 1984).

Consecuencia de todo lo anterior es el cambio que se está produciendo en la política regional y que alcanza desde su enfoque a su instrumentación. En cuanto al primero, hay que señalar que a pesar de la permanencia de la idea de reequilibrio como objetivo último de la política regional, su formulación ha de diferir notoriamente de la que hasta ahora se ha venido haciendo. La concepción de la «nueva» política regional deberá estar centrada en la idea del desarrollo de las zonas atrasadas, pero entendiendo esto como la puesta en marcha de procesos autónomos, basados en los potenciales de desarrollo de los distintos espacios a considerar e instrumentados mediante reformas estructurales y políticas de apoyo a la actividad económica. Este enfoque, para que sea realmente efectivo, tampoco puede quedarse en lo meramente endógeno, sino que debe articularse con las transformaciones económicas y territoriales que se vienen produciendo en los ámbitos nacional e internacional.

No debe interpretarse de lo expuesto que la política regional de los sesenta no fuese una política de desarrollo económico, ya que en último término los polos, grandes áreas, etc..., no perseguían otro fin que la promoción de determinadas zonas, dentro de un ambiente general, impregnado de desarrollismo. Se produce, no obstante, un cambio de escenario. Antes se trataba de lograr ciertos cambios espaciales dentro de un proceso de crecimiento generalizado; ahora el objetivo es inducir procesos de crecimiento autónomos en un contexto de crisis en el que se contemplan no únicamente las zonas atrasadas, sino también las industrializadas con problemas de reconversión. En estos planteamientos existe no sólo una diferencia de enfoque, sino también otra cualitativa fundamental. La política regional anterior tenía un carácter corrector y subsidiario de la política económica general; por el contrario, en la actualidad ha pasado a ocupar un papel central ya que en ella se encuentra uno de los caminos básicos para resolver problemas tan fundamentales como el paro y el estancamiento económico provocados por la crisis. (Lázaro Araújo, L., 1984). No se trata ahora de corregir los desequilibrios provocados por un proceso de crecimiento económico acelerado, sino de inducir dichos procesos sobre el territorio en base a los recursos de cada zona y arbitrando políticas de apoyo «ad hoc».

Este cambio de estrategia de la política regional tiene, en nuestra opinión, algunas consecuencias fundamentales. Una de ellas, la necesidad de un cambio de los instrumentos a utilizar dentro de la misma, de forma que se adapten a la nueva realidad; otra, la adopción de un papel relevante de la política regional dentro de la estrategia de la política económica ante la crisis. Esto último implica que el principio de coordinación de la política regional y el resto de la política económica (políticas sectoriales e instrumentales) sea contemplado de forma específica y con mayor atención que hasta ahora.

Mientras que en un estado centralista la toma de decisiones estaba concentrada en los niveles de los ministerios del gobierno central, (sin que necesariamente esto significara un alto grado de coordinación intergubernamental), en un estado de estructura federal/descentralizada el proceso de toma de decisiones tiende a difundirse, complejizando, al menos formalmente, el sistema de las políticas económicas regionales en relación con las políticas económicas de las regiones.

Este proceso es claramente perceptible en relación con estos tres primeros niveles de las políticas puestas o a poner en marcha:

Etapa anterior:	Diversidad de objetivos e instrumentos de política económica regional.
-----------------	--

- Etapa actual: Determinación del marco de actuación de cada una de las administraciones actuantes y fijación de los nuevos objetivos de las políticas económicas regionales.
- Etapa futura: Precisión de competencias y coordinación. Objetivos e instrumentos de la política económica regional y las políticas económicas de las regiones.

La primera etapa a la que hacemos referencia incluye todas las experiencias de desarrollo regional puestas en marcha, simultáneamente a los planes de desarrollo económico, desde 1962 hasta el final de la etapa de la planificación indicativa, pero con actuaciones que alcanzan hasta nuestros días (grandes áreas, polos de desarrollo) (Cuadrado Roura, J. R., 1981).

Estas actuaciones se pueden considerar, en síntesis, en cuanto a sus características, como variadas, complejas, poco precisas y, en la mayoría de los casos, profusas y contradictorias.

Sin ánimo de ser exhaustivos, interesa reseñar los principales componentes de las mismas en los últimos años:

A) Acciones directamente regionales de localización.

1. Zonas de preferente localización industrial.
2. Polígonos de preferente localización industrial.
3. Zonas de preferente localización industrial minera.
4. Zonas de preferente localización agraria.
5. Grandes áreas de expansión industrial.
6. Polos de desarrollo.
7. Zonas de ordenación de explotaciones agrarias.
8. Zonas de protección artesana.
9. Zonas de interés turístico nacional.
10. Polígonos de descongestión industrial.

B) Acciones puntuales del Ministerio de Administración Territorial

1. Planes de obras y servicios.
2. Planes de comarcas de acción especial.
3. Acción comunitaria en las comarcas de acción especial.
4. Aplicación de medidas de daños catastróficos.

C) Sociedades de desarrollo industrial del Instituto Nacional de Industria.

D) Acciones regionales coyunturales.

1. Determinaciones anuales de los planes generales económicos.
2. Criterios de las políticas «no regionalizables» de la Administración Central (gasto, defensa...).
3. Políticas coyunturales de empleo (programas del Instituto Nacional de Empleo, Acuerdo Económico y Social).

Cada una de estas políticas con efectos regionales va acompañada de una serie de mecanismos e instrumentos que dificultan un análisis sobre los resultados, así como la transparencia cara a la determinación de la ubicación territorial de las empresas. En otras palabras, ¿puede responderse con relativa facilidad a si es más rentable, o menos costoso, instalarse en una comarca de acción especial dentro de una zona de preferente localiza-

ción industrial agraria que en un polígono de desconfección industrial o asociarse con una sociedad de desarrollo industrial en una gran área de expansión industrial?

Como es obvio, este complejo sistema de ayudas, más que favorecer el diseño de una política económica regional, lo que ha favorecido ha sido la formación de unas complicadas ayudas y privilegios zonales (por otro lado insuficientes) que ni ha conducido al equilibrio territorial (las diferencias regionales y provinciales se han mantenido en los últimos años), ni ha operado con suficiente transparencia de cara a la toma de decisiones empresariales.

Es, pues, este panorama con el que se encuentra el nuevo diseño de la política económica regional que debe enfrentarse a un triple reto:

1. Normalizar y simplificar los instrumentos y los objetivos de la política económica regional.
2. Adecuar estos instrumentos a la política regional de la CEE.
3. Coordinar los instrumentos de la política económica regional con las políticas económicas de las regiones.

El Nuevo Marco

Hemos tratado el aspecto autonómico que configura en España el nuevo marco de la política económica regional; más adelante nos detendremos en el nuevo dato que la incorporación a la CEE supone. En este punto nos referiremos a la crisis económica y la eficacia cuestionable de la política regional, como elementos que explican la forma de este nuevo marco.

Como ya se ha dicho, la política regional de los gobiernos centrales necesita en la actualidad de unos nuevos planteamientos, más acordes con la realidad económica. Sin embargo, esta demanda no ha sido súbita ni espontánea, sino, por el contrario, fruto de profundas transformaciones que se han venido dando en el marco económico internacional y español de los últimos años.

311

Crisis Económica y Política Regional

Los efectos producidos por la crisis económica internacional desde 1973, así como la discusión sobre el modelo de organización territorial en el caso español han generado un proceso que podríamos denominar de perplejidad ante la utilización de política económica regional como un elemento más de las políticas económicas al uso.

Si los objetivos (ciertamente novedosos en relación con otros mucho más tradicionales, utilizados por las políticas económicas de los países capitalistas occidentales) de las políticas económicas regionales podían estar explícitamente expuestos en los años cincuenta, sesenta y primeros de los setenta, con la mira puesta en el equilibrio de las rentas a escala regional y territorial con un fuerte contenido económico, el impacto de la crisis destruye la seguridad de unas estrategias consistentemente construídas pero incapaces de dar una explicación y solución a los nuevos problemas.

El paro masivo, afectando preferentemente a las regiones más desarrolladas; el freno de las migraciones ante las expectativas decayentes de empleo; los problemas sectoriales exigidos por la reestructuraciones y reconversiones de las industrias en declive; el efecto expulsión de empleo de las nuevas tecnologías; el déficit galopante de las Administraciones públicas, configuran un nuevo marco de problemas que evidentemente no pueden dejar indiferentes a las políticas económicas regionales.

Esta crisis, de hondas repercusiones en el contexto internacional, ha tenido especial importancia para España al coincidir con el agotamiento del modelo de desarrollo seguido durante los años sesenta y parte de los setenta (García Delgado, J. L., 1980; Mancha Navarro, T., 1984).

Una de las principales transformaciones originadas en la crisis han sido los procesos de desindustrialización provocados por la caída de la demanda de ciertos sectores tradicionales (naval, siderúrgico, textil, transformados, etc...) que ha tenido una repercusión directa sobre las estructuras territoriales (Vázquez Barquero, A., 1984a), introduciendo además en el marco de la política regional unos nuevos espacios a considerar: los de las regiones en declive (País Vasco, Cataluña y Asturias, especialmente).

Otro efecto a tener en cuenta es el de la descentralización productiva (fraccionamiento de los procesos y dispersión de las plantas) que ha cambiado el mapa de asentamientos industriales en favor de zonas con menores costes de producción. En el caso español se han visto especialmente beneficiadas las regiones de desarrollo intermedio.

La crisis ha provocado también, ante la falta de perspectivas globales de crecimiento, procesos endógenos de industrialización de origen y efectos diversos (Vázquez Barquero, A., 1984b), pero de indudables repercusiones sobre el territorio en términos de empleo y riqueza. Estas iniciativas más o menos espontáneas deberán ser tenidas en cuenta a la hora de plantear una nueva política regional.

Un tema poco tratado, pero que merece la pena destacarse en su relación con la crisis, es la tercerización de la economía. Es ésta una tendencia anterior, pero que con el proceso de desindustrialización, las innovaciones tecnológicas y el progreso propio del sector servicios, ha aumentado en los últimos años. Sus repercusiones sobre la estructura urbana y sobre ciertos espacios litorales (turismo) ha sido muy grande.

Como es fácil de observar, el periodo de crisis económica comenzado a mediados de los setenta ha introducido por sí solo un conjunto de transformaciones con la entidad suficiente como para plantear un nuevo enfoque de la política regional tanto en su ámbito internacional como en el caso español.

La Ineficacia de la Política Regional Tradicional

Si la política regional española distó mucho de ser eficaz a causa principalmente de su propio carácter subsidiario, tras los cambios a que hemos hecho referencia ha resultado completamente obsoleta (Lázaro Araújo, L., 1984). Las nuevas circunstancias han dejado fuera de lugar los instrumentos puestos en práctica durante la época del desarrollo y que se basaron en la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963 y en las disposiciones que sobre la materia se promulgaron durante los planes de desarrollo.

Aparte de esta disociación entre instrumentos de desarrollo regional y realidad subyacente, también hay que hacer notar una cada vez mayor dispersión e ineficacia de los mismos. La baja intensidad de las ayudas, sus limitaciones cuantitativas, la carencia de una auténtica proyección a largo plazo, su dispersión en el espacio, la burocratización de las gestiones..., aconsejan también, bajo esta perspectiva, un replanteamiento de la política regional llevada hasta ahora (Sáenz de Buruaga, G., 1985).

Como vemos, es fácil de entender la necesidad de un cambio de enfoque en la política regional española llevada a cabo desde la administración central.

Con esta perspectiva, los aspectos fundamentales sobre los que pivotan o deben pivotar las nuevas políticas económicas regionales, aplicables no sólo al caso español, serían las siguientes:

En primer lugar, el objetivo de equilibrio territorial a nivel económico, pero esta vez completado con planes y programas regionales que contribuyan no sólo al crecimiento

de la región sino también a la totalidad de la economía nacional. De alguna forma se trata (con urgencia, eso sí) de buscar las fórmulas precisas que armonicen uno de los criterios más debatidos teóricamente en la puesta en marcha de las políticas regionales: la contradicción entre *eficacia* y *equidad* a la hora de la distribución de los recursos escasos de la economía de un país. En otras palabras, de lo que se trata es de, al mismo tiempo que se busca el objetivo de igualdad de las rentas regionales, procurar realizar la inversión en aquellos sectores productivos que produzcan un mayor nivel de empleo o de crecimiento del producto global.

En segundo lugar, y muy ligado al anterior, a las políticas regionales se les exige que incluyan también como objetivo prioritario la eliminación de las diferencias inter o intrarregionales en la calidad de vida, con una oferta de servicios públicos que garantice unos mínimos para toda la población del país, con indiferencia de su ubicación en regiones más o menos desarrolladas. Este objetivo, entendido tradicionalmente como de apoyo a las áreas más subdesarrolladas, se ha transformado también en una exigencia «moderna» de las nuevas políticas regionales para las regiones con mayores volúmenes de población con independencia de su nivel de desarrollo. Los barrios periféricos ubicados en las grandes aglomeraciones urbanas exigen por este criterio el mismo trato que las poblaciones ubicadas en zonas rurales subdesarrolladas a la hora de procurar nuevos servicios públicos mínimos.

En tercer lugar, las nuevas políticas regionales se enfrentan al doble reto de preservar el medio ambiente y el ciclo ecológico del soporte físico de toda actividad económica y vital, y por otro lado mejorar la oferta de recursos humanos y naturales como una componente cada vez más importante como factor de localización económica. Esto hace que el espacio y su análisis jueguen un papel fundamental en las decisiones de política económica, en el sentido de que toda actividad económica tiene un impacto en el medio físico y éste una capacidad limitada para absorberla. Asimismo, se plantea el posible conflicto entre actividades productivas que, en un proceso de crecimiento, compiten por la utilización del suelo (uso industrial, turístico o agrícola del mismo).

Posiblemente estas preocupaciones y objetivos no sean nuevos como discusión teórica y como ensayo práctico en otros países más desarrollados que España, pero entre nosotros sí que conlleva aparejado un desafío y una exigencia de reflexión para armonizar, en un período de grandes cambios, los grandes objetivos de las políticas económicas con las exigencias de equilibrio económico regional, respetando el medio ambiente y los recursos naturales.

Hacia una Política Económica Regional más Simple, Eficaz y Coordinada

La experiencia reciente en materia de PER en España no deja de tener hasta los momentos actuales ese atisbo de perplejidad a que hacíamos referencia anteriormente.

La búsqueda de fijación de los objetivos de rango regional, así como la delimitación de sus instrumentos específicos para su consecución, han estado latentes, no explicitadas, durante el proceso de transición y consolidación democrática en España. Este proceso, descrito pormenorizadamente por uno de los artífices más destacados de los estudios regionales (Sáenz de Buruaga, G., 1984) ha pasado por una serie de etapas (Programa a Medio Plazo de 1979, Comité de Inversiones Públicas, inicio de los programas económicos regionales) hasta los inicios de la programación del gobierno socialista con la denominada por Sáenz de Buruaga planificación «subterránea», con la que —se podría decir— se ha tratado de hacer frente a los tres retos con los que se ha enfrentado y se en-

frenta en estos tres años la política regional española: acabar con el complejo sistema de políticas de carácter regional vigente hasta la fecha, hacer frente a los nuevos retos que plantea hoy nuevas reflexiones de la política económica regional y armonizar este proceso hacia arriba, con la integración en la CEE, y hacia abajo con la negociación con las comunidades autónomas.

Posiblemente en los momentos actuales sea difícil evaluar como positivo un proceso que no obtiene un máximo de resultados, fundamentalmente en la lucha contra el paro y la crisis económica, pero si hacemos un análisis comparativo con otros países que han iniciado procesos de descentralización en períodos no tan dificultados por la crisis económica como el nuestro, no puede dejar de parecernos un esfuerzo realmente sobresaliente el puesto en marcha por los distintos gobiernos en los últimos años.

Posiblemente la clave para entender positivamente este proceso esté en lo que para Sáenz Buruaga es una contradicción: «La primera gran incoherencia supera a los planificadores y no planificadores, a las izquierdas y a las derechas, a los autonomistas y los centralistas, pues surge de una *confusión persistente* en la España actual: la de creer que la estructuración autonómica del estado equivale y sustituye a la política regional del Estado» (Sáenz de Buruaga, 1984) ².

Si tenemos en cuenta que en un breve período de tiempo se han ultimado casi la totalidad de transferencias a las comunidades, se han puesto de manifiesto las insuficiencias del modelo de financiación provisional a partir de la LOFCA, y aún no se ha cerrado el modelo definitivo de financiación de las comunidades, es obvio que la introducción adicional de la discusión sobre la PER del gobierno central hubiese generado un nuevo frente de discusión difícilmente separable (desde un punto de vista político) de las negociaciones con las comunidades sobre aportaciones financieras. No dejan de ser paradigmáticas en este proceso la Ley de Reconversión y Reindustrialización donde este doble tensionamiento se ha dado (tanto en la selección de las zonas como en la gestión del proceso) ³ y las discusiones sobre el acceso a las ayudas del FEDER, por parte de los distintos gobiernos de las comunidades autónomas y de la administración central.

No es de extrañar en este contexto que la política económica regional del gobierno central haya sido «subterránea» en tanto en cuanto ha evitado su discusión como una política expresa y susceptible de ser comparada con otros efectos del proceso de descentralización sobre la problemática regional.

Sin embargo, si esto, desde nuestro punto de vista, ha sido justificable en aras a no confundir el proceso de descentralización con el de elaboración de la política económica regional, cuando está a punto de acabarse un modelo «menos provisional» ⁴ de financiación de las comunidades y se está diseñando un programa más expansivo y selectivo del gasto, se hace imprescindible comparar ambas políticas.

Varias son las líneas que van a configurar en el futuro la nueva política regional en España:

1. Las competencias asumidas por cada comunidad con sus posibilidades de incidencia en el proceso productivo o de localización económica.



² SÁENZ DE BURUAGA, que de una forma reiterada ha tratado de diferenciar el concepto de estado, omnicomprensivo de todas las instituciones de gobierno central, cae aquí en la misma contradicción, ya que entendemos que se está refiriendo a la política económica regional del gobierno central, que no del estado.

³ Una versión explicativa de este tenor se puede ver en «El Gobierno ante la crisis económica. Explicación de la Política Económica e Industrial de los socialistas», PSOE Madrid, p. 135 y sigs.

⁴ Como ha declarado recientemente el secretario de estado de Hacienda, J. BORRELL, en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

2. La configuración definitiva del FCI, en su doble vertiente de financiador de la ampliación de las inversiones en los servicios transferidos y corrector de los desequilibrios de servicios públicos en las distintas comunidades. Este instrumento, como hemos visto, aún sigue abierto ante la discusión del sistema «menos provisional» de financiación.
3. Los planes sectoriales y los programas de inversiones públicas y sus criterios de distribución territorial.
4. La política de incentivos regionales.
5. La articulación de las sociedades de desarrollo regional con los procesos de crecimiento endógeno.
6. La coordinación de los distintos instrumentos a través de los PDR y su inclusión en el FEDER.

En este contexto, las acciones de política regional han de desarrollarse en un triple frente instrumental.

Por un lado tendríamos lo que puede denominarse política de inversiones en infraestructuras y servicios públicos. Su finalidad principal sería provocar transformaciones estructurales en las regiones o territorios nuevos desarrollados, en declive, o en alguna problemática particular. Para este tipo de política se cuenta en el ámbito nacional con un instrumento específico como es el Fondo de Compensación Interterritorial, que vincula una parte considerable de la inversión pública (mínimo de un 40 por 100) a las zonas de menor riqueza del país. No vamos aquí a entrar en la problemática que este instrumento presenta, de otro lado objeto ya de numerosas visiones críticas (Galarraga, J., 1984; Martínez Estevez, A. 1984; Hernández Armenteros, J., 1981; López Nieto, A., y Fernández, F., 1984), pero sí hacer notar algunas características de importancia que afectan a su condición de instrumento de política económica regional. La primera de ellas es su discriminación relativa. Es decir, el hecho de que tenga virtualidad para cualquier tipo de región, aunque con intensidad diferenciada según el grado de desarrollo, incluso para las más ricas. Esto se ha justificado a veces por la existencia de bolsas de pobreza en las regiones prósperas, pero ello no significa que esos fondos les vayan destinados.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la existencia del Fondo no garantiza que el resto de la inversión pública vaya a actuar en el mismo sentido redistributivo, pudiéndose dar efectos compensatorios no observados (Blanco Magadan, J. A., 1981).

Como es obvio, a pesar del proceso de descentralización que ha experimentado la administración española en estos años, la parte más importante de la inversión pública sigue en manos del gobierno central. Aparte de la industria de defensa y estrategia, son muchos los sectores y los instrumentos que dependen de la administración central después de las transferencias a las comunidades: carreteras, autovías, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, hospitales, costas... y un largo etcétera forman parte de ese 60/70 por 100 incluido en el FCI.

Estas inversiones en servicios públicos también se ven reforzadas por las relativas a los planes de sectores productivos que, como en el caso anterior, tienen una clara influencia sobre el territorio. De nada sirve la descentralización administrativa e incluso política o la financiación vía FCI de la inversión en servicios públicos en su parte proporcional, si los efectos de las políticas sectoriales o del resto de las inversiones públicas de la administración central van en un sentido divergente a ese proceso.

Por último, la utilización del Fondo de Compensación Interterritorial, para objetivos propios de la política regional central se ve limitado por los objetivos y programas de las administraciones autonómicas. Esto obliga a un principio de acuerdo entre la administración central y las periféricas sobre la política regional a llevar a cabo. Como subrayá-

bamos anteriormente, este es un capítulo imprescindible en esta nueva etapa una vez cerrado el proceso de articulación de la financiación de las comunidades. Para ello puede muy bien servir de base el proceso puesto en marcha para la discusión de los proyectos a incluir en el FCI ⁵.

Pero además, la financiación de este instrumento de política regional de orientación claramente estructural no se limita sólo a las posibilidades que se ofrecen en España. Desde la integración española en el Mercado Común Europeo se puede acceder a otras fuentes de financiación para proyectos de inversión como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que será objeto de tratamiento más adelante.

Un segundo grupo de instrumentos de los que venimos denominando la política regional centralizada es el que comprende las inversiones públicas empresariales con orientación regional. Dentro del mismo hay que destacar en primer lugar las llamadas empresas financieras regionales (SODIS). La experiencia internacional y española nos señala su importancia (Del Río Gómez, C., 1980 y 1981; López Pinto Ruiz, V., 1980), más que como intermediarios financieros como agentes de desarrollo económico en las regiones en que actúan, aspecto de esencial importancia en la «nueva» política regional, desempeñando papeles tan importantes como el de la puesta en explotación de los recursos locales, introducción de tecnologías avanzadas, racionalización de subsectores productivos, e incluso elaboración de proyectos para los PDR y proporcionando soporte de servicios especializados difícilmente alcanzables por las PYMES, en la línea que siguen estas sociedades en Suecia e Italia (García de Cortázar, J., 1981). A pesar de intentos de que estas sociedades fuesen incluidas dentro de las transferencias a las comunidades autónomas, han permanecido bajo la tutela mayoritaria de la administración central (INI). No obstante, los gobiernos regionales participan de forma directa ⁶ o indirectamente en las mismas, mostrándose así de nuevo la necesidad de coordinación entre tal política regional central y periférica, a la que ya hicimos referencia. A pesar de ello puede considerarse éste uno de los instrumentos más directamente dependientes del gobierno central, pudiendo ser sumamente útil en el futuro de cara a la promoción industrial de las zonas más atrasadas.

Dentro de este mismo grupo de instrumentos hemos de considerar las inversiones sectoriales del gobierno central que se atengan a ciertos criterios regionales. Se ha considerado tradicionalmente que las inversiones sectoriales y los recursos financieros que en forma de líneas de financiación privilegiada se dirigían a los mismos, centralizaban sobradamente los esfuerzos redistributivos de las políticas regionales e incluso inducían a mayores desequilibrios. Sólo esta razón ya justificaría que en la política regional central se incluyeran ahora unas consideraciones regionales de las inversiones sectoriales. Sin embargo, aparte de esto, los efectos de la crisis han llevado a la inclusión de las regiones en declive dentro de la política regional, lo que a su vez ha supuesto la utilización de políticas de reconversión industrial (zonas de urgente reindustrialización -ZUR-) que se han traducido, entre otras medidas, en inversiones públicas sectoriales.

De lo últimamente expuesto hay que deducir que el principio de coordinación no solamente ha de abarcar a la política regional central y la política económica de las comu-



⁵ Este proceso está recogido en el programa electoral del PSOE para 1986, donde se especifica que el gobierno tendrá como orientaciones de su política regional: «a) Los planes sectoriales de ámbito nacional, como los relativos a carreteras, al sector energético o a la vivienda, incorporan a sus planteamientos la dimensión territorial. b) El Programa de Inversiones Públicas garantizará una adecuada distribución regional de las mismas mediante su asignación territorial» (p. 78).

⁶ Incluso por las instancias municipales, como el caso de Iniciativas, S.A., del Ayuntamiento de Barcelona.

nidades autónomas, sino también a éstas con las políticas sectoriales y, en la medida de lo posible, las instrumentales. Es éste sin duda uno de los grandes problemas a resolver todavía por la política regional española (Vázquez Barquero, A., 1984b).

Por último, existe un tercer grupo de instrumentos significativos que son los conocidos como política de incentivos, y que están recibiendo un completo replanteamiento en la actualidad. Como incentivos puede entenderse «las medidas normalmente de tipo fiscal o financiero que se aplican en ciertas zonas geográficas de un Estado previamente delimitadas, para fomentar la actividad empresarial y de esta forma colaborar a la resolución de los desequilibrios interregionales» (Mata Galán, E. J., 1984).

A partir del Plan de Jaén puede decirse que comienza la política de incentivos regionales en España que siguen el modelo de la Ley 152/1963 sobre industrias de interés preferente, ampliada más tarde por las disposiciones sobre polos de promoción y desarrollo industrial. Sin embargo, un conjunto de razones han hecho de esta estructura de incentivos algo inoperante para las necesidades de la nueva política regional. Entre los principales motivos podríamos destacar (Subdirección Gral. de Planificación Regional, 1982):

A) De carácter técnico.

- La transformación de nuestro sistema fiscal que ha vaciado de sentido algunos incentivos que recaían sobre figuras hoy en día desaparecidas.
- La existencia de una multiplicidad de figuras, en muchos casos superpuestas, que han llegado a cubrir prácticamente la totalidad del territorio nacional perdiéndose los efectos compensatorios que se perseguían.
- Falta de agilidad administrativa en la gestión, concesión y control de estos incentivos que resta eficacia a los mismos.

B) De origen estructural.

- Los cambios en las necesidades de las empresas en la situación económica actual, que han desfasado la orientación de los incentivos.
- La nueva estructuración del estado en comunidades autónomas, que plantea la necesidad de coordinar la política de incentivos con la de ordenación del territorio de cada región y con su política económica en general (PDR).
- El ingreso de España en el Mercado Común que obliga a adaptar la política de incentivos española a las directrices generales que al efecto tiene la Comunidad. Entre ellas habría que destacar las normas de coordinación comunitaria, la transparencia de los beneficios concedibles y el establecimiento de diferentes niveles de incentivación (Girolitis, A., 1982; Larrinaga, J., y Velasco, R., 1986).

Los incentivos regionales, por su profusa utilización en España, son posiblemente uno de los instrumentos más criticados en materia de política regional. La reciente promulgación de la Ley 50/1985 de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales subraya este hecho ya comentado anteriormente: «La diversidad de disposiciones legales que actualmente regulan los incentivos regionales constituye un conglomerado de figuras yuxtapuestas que dificultan la consecución de los fines que tienen consignados, circunstancia ésta que reclama por sí sola la realización de un esfuerzo de simplificación y racionalización que condujera a una sistematización plena y de nuevo cuño de los incentivos regionales».

Posiblemente, y a la espera del reglamento que desarrolle esta escueta ley (siete artículos tiene), en la misma están esbozados algunos de los puntos que se les exige a este tipo de instrumentos, cuales son: simplicidad de incentivos y de trámites, rapidez en la

concesión de las ayudas, relevancia económica de las mismas capaz de influir en las decisiones empresariales y rentabilidad social en el sentido de incidir positivamente en la zona donde se otorgue.

Los objetivos marcados en ella son asimismo susceptibles de ser interpretados restrictivamente (este será posiblemente un tema clave de discusión con las comunidades).

1. Reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional.
2. Repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo.
3. Reforzar el potencial endógeno de las regiones.

Entre las principales innovaciones introducidas en la política de incentivos se pueden destacar:

1. Desaparición de todas las figuras actualmente existentes de promoción regional resumiéndolas en una sola: las zonas de promoción económica (ZOPRE), que recogerán bajo esta denominación no sólo las regiones «atrasadas» (baja renta) y «problemáticas» (de montaña), sino también las «en declive» (industrias en crisis), entre las que se incluirán las actuales ZUR. Al distinguirse dentro del marco territorial de las ZOPRE tres tipos de áreas asistidas, se introduce el problema de la delimitación de estas áreas y su calificación. En ellas tendrán que intervenir activamente las comunidades autónomas, ya que las delimitaciones habrán de hacerse compatibles con las políticas de ordenación del territorio de cada una sobre las que poseen plenas competencias. Una vez más aparece la necesidad de coordinación de las distintas políticas. Las alternativas posibles en la delimitación de áreas asistidas son numerosas (Villar Rodríguez, C., y Belis Marcos, J., 1985) y de su aplicación dependerá en buena parte los resultados que en orden territorial se obtengan de la política de incentivos.
2. Creación de un sistema de incentivos flexible adaptado a las necesidades de las empresas en cada momento. En este sentido, las innovaciones más importantes son:
 - La intensificación de los incentivos a conceder que pueden alcanzar el 45 por 100.
 - El aumento de la utilidad en los incentivos centrándolos en aquellos conceptos que realmente pueden interesar al empresario, como son las subvenciones y las reducciones en las cuotas de la Seguridad Social.
 - La posibilidad de adaptar los incentivos a cada proyecto de iniciativa empresarial. Para ellos se introduce el concepto de subvención neta equivalente, referido a la totalidad del incentivo sin considerar los aspectos impositivos (Larrinaga Aprais, J., 1985) que luego se repartirá entre subvenciones a fondo perdido, subvenciones de interés de capital y subvenciones para amortización de préstamos, u otras vías de subvención que puedan ofrecerse.
3. El planteamiento de un nuevo sistema de gestión y control de los incentivos a fin de evitar las rigideces e ineficiencias que se venían dando. Para ello se crea un consejo rector con una serie de poderes para llevar a cabo la reestructuración del sistema de incentivos. No obstante, es éste también un tema que deberá ser desarrollado normativamente y en el que ocupa un lugar destacado la dotación humana y técnica de los organismos de gestión y control de los incentivos de los que dependerá su eficacia.

Como acabamos de ver, la «nueva» política regional española descansa en tres bases fundamentales: la política de inversiones públicas en infraestructuras y servicios (FCI, FEDER), la política de inversiones empresariales (SODIS, políticas sectoriales regionalizadas...) y la política de incentivos (ZOPRE). Las relaciones entre estos grupos de instrumentos son evidentes; sin embargo, existe el peligro de que, al estar muchas veces en organismos distintos de administración y utilizar vías instrumentales propias, se dé un cierto grado de desconexión entre los mismos. La necesidad de un organismo de coordinación de todos los instrumentos de la política regional central es algo imprescindible para el éxito de la misma.

Con anterioridad se ha mencionado también el tema de la coordinación como un principio fundamental entre la propia política regional central y las políticas económicas que en cada región vayan a desarrollar las comunidades autónomas. Igualmente se ha puesto de manifiesto la necesidad de coordinar las políticas sectoriales con la política regional central, dada la trascendencia que la primera tiene en el desenvolvimiento de las estructuras territoriales.

Esta necesidad de coordinación a dos niveles, interna entre los propios instrumentos de la política regional central, y externa entre ésta y las políticas autonómicas y sectoriales, se justifica por sí sola ya que de ella dependerá en buena medida que se puedan alcanzar los objetivos perseguidos. Aunque aún no existe nada regulado al respecto, en diversas ocasiones (Vázquez Barquero, A., 1984b) se ha señalado la conveniencia de emplear el sistema de los *programas regionales* para superar las dificultades de coordinación. Se trataría de establecer programas de actuación concretos sobre cada área que se haya seleccionado como asistida, dentro de los cuales se incluirán los proyectos a llevar a cabo por las distintas administraciones en función de los objetivos perseguidos, así como los incentivos que les correspondan, las actuaciones de política sectorial, las directrices de ordenación del territorio y cualquier otra política que tenga una incidencia directa en el área, estableciéndose las garantías de coordinación que den coherencia a todo este conjunto de medidas.

Desde el punto de vista institucional, la formalización de estos programas podría hacerse mediante «contratos-programas» entre la administración central y la comunidad correspondiente, bien para cada área asistida, bien para la totalidad de la región. En este sentido puede ser de utilidad la experiencia francesa en este tipo de acuerdos.

319

La Integración con la Política Regional de la Comunidad Económica Europea

No es lugar éste para realizar ni siquiera una síntesis de la historia de la política regional de la Comunidad Económica Europea; así pues, nos referiremos directamente a las transformaciones recientes de la misma, para enmarcar la situación de la política regional española, tanto en lo que se refiere a la política del gobierno central como a las propias políticas de las regiones ⁷.



⁷ A modo de recordatorio, la política regional comunitaria (PRC) nace con el propio Tratado, que preveía la creación del Banco Europeo de Inversiones. Otra parte de la PRC surge con el Fondo Social Europeo, que se convierte, a partir de la reforma de 1972, en un instrumento más activo al posibilitar la prevención del desempleo. El Fondo

La Modificación del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la Transformación de la Política Regional Comunitaria (PRC)

El objetivo fundacional del FEDER fue «corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad»; para poder actuar en consecuencia con una mínima apoyatura estadística, se elaboró un denominado «índice sintético», confeccionado a partir de unas fórmulas basadas exclusivamente en el producto interior bruto regional y en el paro, como mejores indicadores de la estructura económica de las regiones y de los desequilibrios en el mercado de trabajo. De esta forma se mide la intensidad relativa de los problemas regionales y se establece una jerarquización de las regiones europeas.

Sin embargo, el mencionado objetivo fundacional ha sido modificado por dos razones fundamentales. La primera de ellas ha sido la persistencia de la crisis que ha alcanzado unas ciertas dosis de permanencia en algunas regiones europeas especialmente afectadas por su especialización industrial. Y la segunda, la tercera ampliación de la Comunidad que implica que la totalidad de las regiones ibéricas queden por debajo de la media comunitaria en el índice sintético. Ello quiere decir que, en teoría, toda la península ibérica es prioritaria a la hora de obtener ayudas del FEDER en perjuicio de otras regiones europeas, cuando además los recursos del Fondo no han aumentado ⁸.

No deja de ser interesante señalar la coincidencia de que el FEDER naciera con la primera ampliación de la Comunidad y que con la tercera se modifiquen sus objetivos.

Esta modificación, que entró en vigor el primero de mayo de 1985, supone que el nuevo objetivo fundacional es «contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad por una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones atrasadas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

De hecho, esta modificación era aplicada en cierta medida con anterioridad, cuando se concibieron una serie de acciones específicas de desarrollo regional que tenían en cuenta problemas concretos de regiones muy deprimidas. Estas acciones, de carácter plurianual, se han desarrollado en varias etapas.

En una primera etapa, en 1980, se aprobaron cinco:

1. Para el desarrollo de ciertas regiones mediterráneas (Mezzogiorno y Gran Sureste de Francia) en el contexto de la ampliación de la Comunidad a España y Portugal.
2. A la creación de nuevas actividades en ciertas regiones gravemente afectadas por la reestructuración de la siderurgia en Bélgica, Italia y el Reino Unido.
3. A la creación de nuevas actividades en ciertas regiones gravemente afectadas por la reestructuración de la construcción naval en el Reino Unido.
4. A la mejora de la seguridad en suministro energético en zonas interiores del Mezzogiorno.



de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) comienza a funcionar en 1962, consolidándose la intervención espacial en 1972 y 1975. El instrumento básico, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), nace con el Comité de Política Regional y dentro de un acuerdo financiero *compensatorio*. El Nuevo Instrumento Comunitario (NIC) de 1978 y la intervención financiera, de 1984, son *compensaciones* obtenidas dentro de negociaciones comunitarias más amplias.

⁸ Puede verse la ordenación, según el índice sintético, de las regiones de la Europa Comunitaria ampliada a doce en: GONZÁLEZ CASIMIRO, PILAR,; y VELASCO BARROTETABEÑA, ROBERTO, (1985).

5. A la mejora de la situación económica y social de las zonas fronterizas comunes de Irlanda e Irlanda del Norte.

En este sentido nos parece importante el hecho de que se estén socavando constantemente, a nuestro entender, las bases de una política regional homogénea como la que se delineó al crearse el FEDER y se está sustituyendo por una política regional sectorizada. Es una especie de vuelta a los orígenes de la política regional comunitaria, cuando no existía el FEDER, que se llevaba a cabo por medio de políticas sectoriales (energéticas, de inversiones, social, agrícola) en las que se acentuaba su dimensión regional. Por tanto, no sólo se trata de la transformación del reglamento del FEDER, sino del replanteamiento de la función que los distintos fondos estructurales de la Comunidad deben desempeñar y, en tanto se proceda a esa redefinición, se produce la recuperación de las políticas sectoriales.

Buena parte de la responsabilidad de esta paulatina transformación creemos que cabe achacársela al propio Parlamento Europeo que, habiendo encontrado un campo de actuación política europea, y en busca de una participación en las decisiones de política regional, ha ido dando curso a una serie de dictámenes contrarios al espíritu fundacional del FEDER.

En esta línea, ha habido otro reciente intento ⁹, que ha sido frenado por el propio Parlamento, consistente en una propuesta parlamentaria de establecer tipologías de regiones para fraccionar los fondos del FEDER, lo que hubiera desvirtuado aún más sus objetivos fundacionales. Este sigue siendo el único instrumento comunitario entre cuyos fines específicos está la contribución a la reducción de los desequilibrios regionales en la Comunidad; mientras que la solución a otros problemas regionales, como los derivados de la reconversión industrial, cuentan con otras posibilidades financieras en otros instrumentos comunitarios.

Parece como si el Parlamento fuera el medio que siguen determinados intereses para tratar de alterar o buscar excepciones a las políticas generales marcadas por el Consejo y ejecutadas por la Comisión. Cosa que ha ocurrido también con algunos dictámenes cuya intención era conseguir excepciones a los acuerdos comunitarios sobre regulación de excedentes agrarios.

A la vista de los orígenes de la política regional comunitaria y de su evolución, ¿creen los órganos ejecutivos comunitarios en una política regional?

321

Crisis en la Concepción de la Propia Política Regional

El fracaso de las políticas regionales, en relación con la enorme disparidad que ofrecen las realidades contrastadas respecto de los objetivos perseguidos, aparece nítidamente como una consecuencia de la crisis económica que, lejos de servir para amortiguar —en términos generales— diferencias de desarrollo regional, las agudiza, cuestionando los medios de política regional puestos a disposición de una política de igualación regional. No es este el momento ni el lugar adecuados para discutir tal aserto, ni para plantear si es adecuada la política regional, —y/o incluso conveniente— para modificar las tendencias desequilibradoras del crecimiento económico. Pero en cualquier caso algo está



⁹ Noveno Informe de la Comisión al Consejo del FEDER, COM (84) 522 final, 27-IX-1984, páginas IX y X.

cambiando en los fundamentos teóricos de la economía regional que quizá explique esa crisis a la que nos estamos refiriendo.

Un ejemplo puede ser el fenómeno de atracción de población por parte de zonas deprimidas, que altera el sentido de los indicadores migratorios e introduce un cambio en una relación subdesarrollo-emigración, que parecía bien establecida ¹⁰.

Una segunda serie de acciones se inicia en 1984, con mayores medios económicos, enfocada a la solución de idénticos problemas que la primera, con una novedad: la reestructuración del sector textil.

Son las siguientes:

6. Acción «ampliación» en regiones de Francia, Italia y Grecia.
7. Acción «energía» en regiones de Italia y Grecia.
8. Acción «construcción naval» en regiones de Alemania y Reino Unido.
9. Acción «zonas siderúrgicas» en regiones de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Alemania y Reino Unido.
10. Acción «zonas textiles» en regiones de Bélgica, Francia, Italia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido.

Asimismo la Comisión adoptó en diciembre de 1984 propuestas de ampliación de la segunda serie de acciones.

Fueron las siguientes:

1. Ampliación de la «acción construcción naval» a algunas zonas de Alemania.
2. Ampliación de la «acción construcción naval» a algunas zonas de Alemania.
3. Reforzamiento de la «acción zonas fronterizas» de Irlanda e Irlanda del Norte.
4. Acción nueva en favor de ciertas zonas de Dinamarca, Francia y el Reino Unido vinculadas a la puesta en marcha de la política comunitaria de «pesca».

322

El montante total de los recursos aplicados a estas acciones específicas desde su creación hasta finales de 1984 alcanzaba la cifra de 140,2 millones de ecus.

Sin embargo, «la apreciación del impacto regional de las políticas comunitarias ha puesto de manifiesto fundamentalmente que, en el pasado, las regiones de la cuenca mediterránea se han beneficiado menos de las políticas comunitarias que las regiones del norte, habiendo sido este hecho uno de los elementos que han llevado a la Comisión a formular sus propuestas para los programas mediterráneos integrados» ¹¹. Y al parecer hay quienes pretenden en la Comunidad, en el lógico juego de intereses que en ella confluyen, que se mantenga el apoyo a las regiones industriales, por lo que se han dado algunos pasos antes de que se hiciera efectivo el desplazamiento hacia el sur del centro de



¹⁰ BERGER, A., y CATANZANO, J., 1986. Han puesto de relieve que las cuatro regiones del sur de Francia (Provençe-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, y Aquitaine), que se encuentran entre las que padecen mayores tasas de paro, presentan paradójicamente unos saldos migratorios positivos de casi medio millón de personas en el quinquenio 1977-1982. Los citados autores indican asimismo que los determinantes económicos son incapaces de justificar los flujos migratorios que afectan a estas regiones y que parecen incluso, a primera vista, estar en contradicción con ellos.

¹¹ SAKELLARIOU, J.: «Projet de Rapport sur le deuxième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté; 25/X/85, PE 94.409/rev. I. Este intento está basado en las conclusiones a que se llegó en el coloquio: «Invertir en el porvenir de Europa», organizado por el Banco Europeo de Inversiones en el Centro Europeo de Luxemburgo, 17/18 noviembre de 1983, para conmemorar el 25 aniversario de la principal institución de financiación de inversiones de la Comunidad.

gravedad de la CEE con la ampliación a España y Portugal. En lo que al FEDER concierne, se ha traducido en la consideración como nuevo objetivo el acudir en ayuda de regiones industriales en declive; con ello se consigue desviar parte de los fondos estructurales como ayuda a regiones industrializadas que, conviene no olvidar, cuentan con otros mecanismos de ayuda específicos.

En cualquier caso, pueden detectarse en el Parlamento, al igual que en otras instituciones comunitarias, la tensión Norte-Sur. Es lo que, por ejemplo, dejan traslucir varios proyectos de dictamen en los que se solicita una política regional coordinada para las regiones europeas de tradición industrial (RETI) como compensación frente a los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) de que disfrutaban las regiones subdesarrolladas, cuando este mecanismo —el de los PIM— es totalmente excepcional y no incluye a todas las zonas subdesarrolladas de la Comunidad, sino sólo a aquellas afectadas por la ampliación a doce miembros.

Evidentemente estas constataciones, junto con el fracaso de las políticas regionales de superación de las diferencias en los niveles de renta entre las distintas regiones de Europa, pueden explicar las propias contradicciones que se aprecian en la PRC.

Si la Comisión considera que el desarrollo y el reajuste estructural de las regiones más desfavorecidas, así como la reconversión de las regiones industriales en declive son las dos misiones principales de la PRC ¹² estos objetivos casan mal con la afirmación de que en períodos de crisis, como los que se están viviendo desde hace más de una década, el desarrollo de las infraestructuras en las regiones desfavorecidas es el único parámetro de la política regional tradicional que permanece totalmente válido ¹³. Y la prueba de ello es que aproximadamente las tres cuartas partes de los créditos del FEDER se han dedicado en los últimos años a inversiones infraestructurales ¹⁴.

Y bueno es señalar que la política de creación de infraestructuras no es válida en tanto que se pretenda de ella la creación de puestos de trabajo, sino por cuanto al tender a la igualación de las dotaciones básicas sobre las que tiene lugar la actividad económica, posibilita una igualdad de oportunidades de desarrollo a las regiones.

¿Deberá ser la igualación de las infraestructuras básicas el gran objetivo de validez inquestionable de la PRC?

Así pues, conviene no olvidar que en realidad no existe ninguna verdadera «política comunitaria» en el sentido supranacional del término. Los programas y las ayudas financieras comunitarias en general, y en especial las de carácter regional, tienen un carácter «complementario» a las intervenciones de los gobiernos nacionales a las que se asocian, no excediendo nunca del 50 por 100 del valor del proyecto. Y además, nada garantiza que tales políticas regionales llevadas a cabo por los gobiernos nacionales tengan por ob-



¹² «Rapport et propositions sur les moyens d'accroître l'efficacité des Fonds Structurels de la Communauté» (Communication de la Commission au Conseil) COM (83) 501 final, Bruselas, 28 de julio de 1983.

¹³ Ver SCHREIBER, HEINZ: «L'efficacité des instruments nationaux de politique regionale. Conclusions fixant le cadre d'une nouvelle politique regionale»; doc PE. 99782, párrafo 4, de la exposición de motivos. Proyecto de dictamen al Parlamento Europeo.

¹⁴ (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985), p. 230. Esto parece ser, al menos, lo más claro en materia de política regional, ya que las tres cuartas partes de los gastos del FEDER han sido destinadas a la cofinanciación de infraestructura. Asimismo, en el segundo informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Comunidad, la Comisión señala que «el equipamiento en infraestructuras de carácter económico está estrechamente relacionado con la productividad», siendo así que los principales desequilibrios regionales son los que se manifiestan en los rendimientos de la producción, cuyo factor dominante es la productividad del trabajo, que explica entre la mitad y tres cuartas partes del mismo.

jetivo los señalados por el FEDER o por el cuarto considerando del preámbulo del Tratado de Roma: «...reducir las diferencias entre las distintas regiones».

Sólo podría calificarse como verdadera política regional comunitaria el 11,4 por 100 de los recursos del FEDER que quedan «fuera de la cuota garantizada a los estados» y que la Comisión puede aplicar a la solución de problemas específicos surgidos por la aplicación de otras políticas comunitarias o para hacer frente a consecuencias estructurales de acontecimientos particularmente graves en algunas regiones.

La Visión Española de la Política Regional Comunitaria

Como hemos venido manteniendo, en la perspectiva española es necesario distinguir dos niveles en la elaboración de la política regional. Por una parte, el gobierno central, y por otra, los gobiernos regionales. Cada uno de estos agentes económicos ha tenido y tiene una visión específica de la política regional europea en la que se mezclan entre otras cosas realidad, ideología y visiones particulares derivadas de los problemas específicos que han de afrontar.

Vamos a comentar estos temas por el interés que encierra para la economía española de los próximos años.

La Política Regional Europea y el Proceso Negociador desde Madrid

324

Para el gobierno central, la política regional europea se encontraba inmersa en un contexto global del que emanaban efectos negativos y compensaciones. En un marco general de ventajas futuras y voluntades políticas, los efectos negativos eran fundamentalmente efectos sectoriales localizados, por tanto con incidencia regional; y las compensaciones, consecuencia de las diferencias entre los dos grandes espacios económicos que se integraban, ligándolas fundamentalmente a aspectos sectoriales. En principio, la idea básica en materia de compensaciones era que se podían exagerar los efectos negativos para aumentarlas.

La política regional aparecía en la negociación España-CEE como un elemento compensador. El Protocolo número 12 del Tratado de Adhesión es suficientemente clarificador en este sentido.

Sobre la base de esta idea, aunada a la presión política para conseguir la firma del Tratado de Adhesión antes de que concluyera la primera legislatura socialista, se explica la rápida aceptación del capítulo de política regional que, a juicio de muchos tratadistas, fue insuficientemente discutido y perfilado.

Mientras la Comunidad se preocupaba muy seriamente por las consecuencias que la ampliación podría tener para las regiones europeas, —de ahí que se arbitraran los Programas Integrados Mediterráneos para ayudar a las regiones mediterráneas europeas de especialización agraria que son las que, se estima, más van a acusar negativamente el impacto de la ampliación comunitaria— el gobierno central español no parece haberse preocupado mucho de las consecuencias regionales de la integración.

Hay varias razones para ello. La primera es que la faceta política tenía prioridad en materia regional. Dicho de otra manera: era preciso delimitar definitivamente el mapa autonómico y culminar el proceso de modificación institucional y administrativa del Estado español. Ante este problema, cuya solución iba arbitrándose de forma paralela al

propio proceso negociador de la adhesión, la vertiente económica de la política regional quedaba muy en segundo plano.

En esta misma línea de prioridades de gobierno, está bastante claro que la política económica gubernamental se orientaba hacia la lucha contra la inflación, el paro y a la reconversión industrial. La propia crisis económica estaba originando un reequilibrio regional en términos de PIB per cápita, pero no debido a una evolución y/o distribución equilibrante de la actividad económica, sino por los comportamientos demográficos.

Por tanto, la lucha contra los desequilibrios territoriales no ha constituido preocupación del gobierno en los últimos años, habiendo sido en cierto modo «abandonada» como objetivo político a los gobiernos regionales. Únicamente el Fondo de Compensación Interterritorial ha actuado en esta línea, con las limitaciones que se han señalado.

Un segundo aspecto explicativo de la actitud del gobierno sería la preocupación fundamentalmente sectorial en el proceso negociador. De hecho parece detectarse —como ya hemos señalado— un cierto deslinde de competencias en lo relativo a la política regional entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, en el sentido de que aquél se reserva las políticas instrumentales sectoriales y, por tanto, cae bajo su responsabilidad la búsqueda del equilibrio regional mediante el impacto espacial de tales políticas; mientras que a los gobiernos regionales se les ceden las competencias de la política regional propiamente dicha, y está demostrado sobradamente que la incidencia territorial de las políticas sectoriales es de gran magnitud. Los medios financieros puestos a disposición de las políticas sectoriales en la propia Comunidad Europea, y de modo especial en la política agraria común (PAC), son muy superiores a los fondos puramente estructurales. Consciente de ello y queriendo valorar su relevancia, la Comisión encargó un estudio sobre los efectos regionales de la PAC en el que, entre otras cosas, se llegaba a la conclusión siguiente: «... aun subrayando la importancia que reviste una acentuación de las políticas estructurales y regionales para mejorar la situación de las regiones desfavorecidas de la Comunidad, *parece indispensable que los mecanismos de las políticas de precio y mercado tengan más en cuenta las diferentes situaciones de las regiones agrícolas* (especialización regional, nivel estructural, nivel tecnológico, nivel de renta) para, si no mejorar las disparidades actuales de las rentas agrícolas regionales comunitarias, evitar al menos la continuación del actual proceso de agravación de estas disparidades»¹⁵.

Parece, por tanto, que la actitud del gobierno español sea totalmente lógica en este sentido y en el de la orientación del deslinde de competencias de las comunidades autónomas.

Una tercera razón de peso reside en el hecho de que la política regional española ha sido una política de orientación industrialista. El objetivo del equilibrio regional se ha instrumentado, desde el inicio de la política de planes de desarrollo, a través de incentivos encauzados fundamentalmente hacia la industria. Por el contrario, la política regional comunitaria ha estado mucho menos vinculada al sector industrial y ha tenido un enfoque ruralista. Esta diferencia de perspectiva es clave, a nuestro entender, para explicarnos el proceso negociador y sus consecuencias. Es más, los estudios llevados a cabo por la Comunidad demuestran que el impacto regional de la ampliación es neutro desde el punto de vista industrial, mientras que en el plano agrario se producirán impactos diferenciales considerables que afectarán de forma especial y negativamente a las regiones mediterráneas comunitarias, de ahí la articulación de los Programas Integrados Mediterráneos.



¹⁵ Ver (Commission des Communautés Européennes, 1981), p. 95. El subrayado es nuestro.

Evidentemente, y de forma simétrica, las regiones españolas especializadas en productos agrarios «del norte» sufrirán también negativamente el impacto de la integración. Pero como la perspectiva negociadora española en materia regional era «industrialista» no se negoció o no se consiguió de la Comunidad algo similar a los PIM, pero para las regiones españolas «norteñas», lo que hubiera sido una demostración palpable de verdadero espíritu comunitario europeo.

En ese sentido, parece ser intención del gobierno español la consecución de lo que en determinados círculos ha llegado a denominarse Planes Integrados Atlánticos que afectarían a las regiones atlánticas de predominio agrario de España y Portugal.

Por último, hay una cuarta razón explicativa en el comportamiento negociador del gobierno español.

Mientras los intereses sectoriales —fundamentalmente industriales— están perfectamente aglutinados en las agrupaciones patronales, constituidas en eficaces grupos de presión antes, durante y después del proceso negociador, los intereses regionales han carecido de medios de presión, o simplemente de quienes los defendieran en la negociación. La única posibilidad que en este campo se les brindaba a las comunidades autónomas era la de ser «informadas» en la elaboración de los tratados y convenios internacionales que les afecten. Derecho a la información que se recoge en ocho estatutos de autonomía ¹⁶.

La Política Regional Europea desde las Comunidades Autónomas

Desde la perspectiva de las comunidades autónomas, la política regional europea presentaba un triple carácter. Por una parte, la integración española en la CEE aparecía como un proceso de reforzamiento de las autonomías regionales. Pese a que las relaciones internacionales pertenecen constitucionalmente al gobierno central ¹⁷ la mayoría de los gobiernos regionales vieron en el proceso de integración una especie de autoafirmación regional cara al gobierno central, vía Bruselas. Las visitas de los representantes regionales a la sede de la Comisión, los períodos de estancia de los funcionarios regionales en la Comunidad e, incluso, el caso de la creación de sedes «oficiales» de comunidades autónomas en Bruselas (v.g.: Cataluña) son hechos suficientemente demostrativos.

En segundo lugar, Europa aparecía como una fuente inagotable de fondos financieros de los que las autonomías podían beneficiarse. Si se consulta la variada gama de estudios de carácter regional sobre el impacto de la integración, en ellos suele aparecer una sistematización de las líneas de ayuda existentes y de posible aplicación para el desarrollo regional, junto con algunas estimaciones sobre la cantidad de fondos captados por las regiones o los países comunitarios. Indiscutiblemente, era imposible estimar la cantidad de dinero procedente de los fondos estructurales con que podría contar en el futuro cada región española; pero el efecto de la información dada sobre los responsables políticos regionales, ha sido el que éstos creyeran que los recursos económicos comunitarios afectados a tales fondos eran una enorme tarta que les estaba destinada ¹⁸.



¹⁶ País Vasco, Cataluña, Andalucía, Murcia, Aragón, Canarias, Navarra y Madrid. Evidentemente no queremos decir con esto que era necesaria una negociación paralela entre el gobierno central y los gobiernos regionales. El proyecto de Estatuto Vasco decía que en el proceso de negociación dicha comunidad autónoma debía ser oída, término que se sustituyó por el de «informada».

¹⁷ Constitución Española, art. 149.

¹⁸ Tres trabajos destacables por su sistemática y elaboración son: Illescas, R. dir., 1981, Diputación General de Aragón, 1982, Junta de Andalucía, Banco Exterior de España, 1983.

En tercer lugar, la Comunidad aparecía como la posibilidad de llevar a buen puerto las reformas y desarrollos pendientes. El hecho de que la totalidad de las regiones españolas estuviesen por debajo de la media del índice sintético parecía indicar que todas tendrían su parte, y que cada comunidad podría sacar adelante sus proyectos actuales y futuros para ser financiados por Bruselas.

A partir del primero de enero de 1986 los gobiernos autónomos están tomando plena conciencia de que el interlocutor válido de Bruselas es Madrid, ya que en la selección de proyectos a financiar el gobierno central es decisorio, recuperando así, de hecho, parte de los poderes transferidos constitucionalmente a las comunidades autónomas.

Otro hecho significativo es la cuantía de fondos. Los fondos comunitarios son escasos y para algunos capítulos —como el regional— claramente insuficientes. Si se consigue llevar a cabo un conjunto de proyectos tan amplio como el que se refleja en el informe anual del FEDER, el informe financiero del FEOGA-Orientación, la información del BEI, los NIC o sobre los préstamos CECA, se debe fundamentalmente al carácter de «palanca» de los fondos de la CEE. Estos se rigen por el principio de subsidiaridad, que exige que las ayudas o préstamos comunitarios tengan que ser parte de la ayuda financiera total que recibe un proyecto. Para conseguir ayudas comunitarias es necesario tener fondos propios del proyecto, por un lado, y conseguir fondos nacionales, por otro. Además, teniendo en cuenta la forma de gestión del presupuesto comunitario, las ayudas no vendrán de Bruselas, sino que será el gobierno central, previa concesión por Bruselas, el que libre, sobre el montante de su contribución al proyecto comunitario, la cantidad asignada al proyecto específico de que se trate.

Asimismo, la cuantía de los fondos presupuestarios destinados a la política regional no depende de la voluntad política de la Comisión o del Parlamento, sino de una negociación consensuada entre los gobiernos nacionales en el seno del Consejo, y no parece probable que sean más elevados en el futuro ¹⁹.

En tercer lugar, la idea de una Comunidad recuperadora de las oportunidades perdidas aún no ha podido quedar en entredicho. La razón hay que buscarla en la diferencia de niveles de precios, que juegan favorablemente desde la perspectiva española, y la inexperience en el funcionamiento comunitario.

No obstante, en todas las comunidades autónomas se están elaborando de nuevo planes de desarrollo regional, que pueden recuperar antiguos proyectos, para poder participar en los recursos financieros del FEDER. Y de hecho parece que la administración central española va a condicionar la concesión de ayudas del Fondo de Compensación Interterritorial a estos planes, vinculando los fondos del FCI a los del FEDER.

Asimismo, dado el escaso grado de institucionalización de la nueva estructura administrativa del estado español, durante los primeros períodos abiertos por las instituciones comunitarias para la recepción y selección de proyectos a financiar, algunas comunidades autónomas no tenían nada que presentar y no lo hicieron, o improvisaron sobre la marcha. Con ello la idea de la Comunidad salvadora de las regiones se ha reforzado por el momento.

Desgraciadamente, pocos responsables políticos regionales han comprendido que la



¹⁹ En el recientemente aprobado presupuesto para 1986, la Comisión desestimó una petición del Parlamento para aumentar (250 millones de ecus) los compromisos de gastos futuros a favor de los fondos estructurales: el social, regional y reforma de las estructuras agrarias. Desde 1980, el índice de producción industrial de la Comunidad ha crecido diez puntos por debajo del de Estado Unidos y diecisiete menos que Japón; este relativo bajo crecimiento supone que las prioridades comunitarias se decantan más hacia actividades que reclamen la potenciación de la actividad económica que a proyectos redistributivos.

Comunidad sólo reforzará la dinámica económica de las comunidades autónomas que la tengan por sí misma, y no salvará a nadie que no quiera ser salvado. Tampoco parece haberse asimilado, por otra parte, que la Comunidad no es estática sino un ente vivo que cambia día a día; cambios que hay que apoyar, participando en los mismos.

Una Síntesis de Ideas

La visión expuesta sobre los tres elementos: política regional, integración en la Comunidad Económica Europea y estado de autonomías puede sintetizarse en las siguientes ideas:

1. La política regional surge con una finalidad *redistributiva y armonizadora*, para igualar las dotaciones de infraestructura entre las regiones que componían la Comunidad. Sin embargo, esta finalidad se entrecruza con *compensaciones* entre los estados miembros en el marco de políticas de distinto alcance; en este sentido, tratan de conseguirse tales compensaciones mediante, por ejemplo, ayudas a regiones industriales en declive que, por otra parte, plantean una problemática real y con peso, por ella misma, para reformular la política regional comunitaria.
2. Las alternativas a la política regional comunitaria pasan por considerar un fuerte instrumento de equilibrio regional (tal como podría ser el FEDER) o emprender actuaciones sectoriales utilizando políticas con efectos e impactos espaciales (agraria, tecnológica,...), algunas de mayor importancia en cuanto a dotación presupuestaria que la propia política regional. La persistencia de la crisis económica y la afectación de las regiones industriales pesa en la reorientación de la política regional europea, al igual que ocurre con la política regional de los estados.
3. La ampliación de la Comunidad, incorporando España y Portugal, supone, tras la de Grecia, un desequilibrio hacia los países del «sur»; la práctica totalidad de las regiones de estos países son, además, demandantes en potencia de ayudas a los fondos regionales comunitarios.
4. En este contexto se da en España, simultáneamente al proceso negociador, una profunda modernización política y de reconstrucción institucional, que implica la formación de un Estado de autonomías; la desigual situación de estas autonomías —tanto administrativamente como en cuanto a desarrollo económico—, a pesar de ser todas ellas susceptibles de alcanzar ayudas regionales comunitarias plantea un conflicto de coordinación entre las políticas económicas de esas comunidades y las políticas regionales del gobierno central y de la Comunidad Económica Europea.

328

Cuestiones no Resueltas de Política Regional

El análisis realizado en estas páginas se mueve en un contexto aplicado y dentro de una discusión en que el componente institucional tiene un protagonismo absoluto. A partir de este enfoque parece obtenerse la impresión —por demás incorrecta— que un inteligente voluntarismo de política puede conducir al cumplimiento de unos objetivos propuestos; se trataría, en suma, de un ejercicio de ingeniería económica en un contexto sociopolítico adecuado.

Pero la cuestión es que, aun con unas condiciones objetivas favorables, y con la posibilidad de llegar a acuerdos institucionales, hay aspectos teóricos básicos irresueltos —incluso diríamos que no se aciertan a plantear de forma pertinente— que hacen de la política regional una materia cuestionable en sus propias bases definicionales.

El problema en sí es simple: la política regional, como política para reducir desigualdades, se da en el débil marco analítico convencional de las relaciones entre producción y distribución.

La redistribución propuesta se pretende mediante el impulso a la actividad productiva, siguiendo una relación causal crecimiento-bienestar, lo cual admite fórmulas múltiples: reconversiones agraria e industrial, promoción de nuevas actividades productivas, adquisición de tecnología, infraestructura (incluyendo telecomunicaciones), formación de capital humano... En suma, como ocurre con la política redistributiva, cuando se plantea en conexión con la actividad productiva, encontramos que cualquier política económica tiene efectos espaciales de redistribución (al igual que sobre grupos de renta); la amplitud misma del concepto «políticas con efectos redistributivos espaciales» torna borrosos los límites de la política propiamente regional, dentro de la política económica general.

Este es un asunto que conlleva, como decimos, todas las contradicciones de las políticas de redistribución en una economía capitalista y constituye un problema irresuelto —y tal vez irresoluble— al menos por tres motivos, aparte de la mencionada dificultad de aislar los efectos de la política regional-distributiva de otras políticas sectoriales (que no tienen finalidad explícita de lograr reequilibrios espaciales).

El primer motivo es la valoración del impacto equilibrador de la política regional, lo que plantea un conocido problema en la distribución de los ingresos. El punto central de la economía del bienestar es definir objetivos de distribución, como pueden ser, por ejemplo, reducir la desigualdad general entre regiones (medible mediante un indicador de renta por habitante, un conjunto de indicadores o un indicador sintético); o formular como objetivo la solución de algunas situaciones de pobreza especialmente graves; o, como se ha apuntado en la política regional de la CEE, conseguir unas dotaciones mínimas de infraestructura para todas las regiones.

El segundo consiste en la evaluación de la eficacia de la política regional, tanto en eficacia de unos medios para conseguir los objetivos propuestos, como la valoración de los costos y beneficios de la política regional, frente a la utilización alternativa de los recursos a ella destinados en otras políticas. O bien, la relevancia misma de la política regional y su influencia en relación con la dinámica del crecimiento económico, lo que puede llevar, incluso, a la descalificación de la política al comparar una situación «con» y otra «sin» política regional (con los efectos positivos de esta última en cuanto a reducción en la presión fiscal y sobre los recursos financieros). Efectivamente, si la política regional persigue hoy *un objetivo de eficiencia* productiva (estimulando zonas subdesarrolladas, en crisis, o peculiares) dentro de un contexto económico de bajo crecimiento, más que *un objetivo redistributivo*, es sumamente cuestionable, a la luz de las críticas sufridas por la regulación intervencionista de la producción, que el resultado de tal política se salde positivamente. En cualquier caso, a nadie se oculta que se trata de preguntas de muy difícil respuesta —analítica y empíricamente fundadas— en uno u otro sentido.

Quizás la política regional estaba mejor y más fácilmente definida en el pasado cuando, definido un objetivo social de potenciar una zona deprimida, *en un contexto general de fuerte crecimiento económico*, se trataba de proporcionar el impulso (los medios) suficiente para que esa zona pudiera acceder a la dinámica general en que se desenvolvía la economía. Sin embargo, hoy lo que se busca es que esas acciones sobre el espacio contribuyan a *augmentar la productividad y el crecimiento de una economía afectada, en su*

conjunto, por una débil e irregular actuación. Y esta intervención en los propios fundamentos del sistema productivo es una fuerte contradicción en una economía de mercado (superable, eso sí, por la propia credibilidad de la intervención reguladora y la escasez de los recursos dedicados a la misma).

Por último —y menos importante, pese al énfasis que le hemos dado en este trabajo— como tercer motivo de cuestionamiento de la política regional, está la solución al juego de decisiones en conflicto entre la instancia supranacional, los gobiernos y las regiones, con sus diferentes capacidades autonómicas. Los términos en que se plantea, desde esta perspectiva, la política, tampoco resultan obvios, pues puede darse, por ejemplo, el caso de que la política regional (o un tema específico de política regional) tenga un carácter compensador, dentro de una discusión de política económica general. Ante esta utilización de la política regional, los problemas de definir objetivos comunes, negociar el alcance de la política regional, establecer coordinaciones instrumentales, con ser arduos, no ofrecen dificultades tan insalvables.

Hemos de distinguir, pues, aspectos de funcionamiento institucional y organización de un esquema coherente de objetivos e instrumentos de política regional, de una discusión teórica en la que los términos se encuentran insuficiente y confusamente definidos, y que se asienta sobre el aún más incierto terreno de las relaciones producción-distribución, base, pese a todo, de las discusiones sobre una política redistributiva como es la política regional.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Se recogen aquí los trabajos a que se hace referencia en el texto. Los informes y documentos de uso interno de instituciones y organismos se dan en las notas.

- ALBI, E.: «Aspectos actuales de la política fiscal española en su vertiente regional», dentro de *Aspectos regionales de la política fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- ARANGO, J.; MARTÍN, A., y MARTÍNEZ, L.: «Aspectos espaciales de la crisis de la economía española», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 6, 1980.
- BERGER, A., y CATANZANO, J.: «Las corrientes migratorias hacia el sur de Francia, reveladoras de una nueva sociedad», II Encuentro Universitario sobre la Economía de la Europa del Sur, Marbella (Málaga), enero 1986.
- BLANCO MAGADÁN, A.: «La distribución regional de las inversiones públicas», *Estudios Territoriales*, núm. 15 y 16, 1984.
- BORRELL, J.: «La financiación de las Comunidades Autónomas», *Anuario El País*, 1986.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Las regiones de Europa», Banco Exterior de España, 1985.
- COMISIÓN DES COMMUNAUTES EUROPÉENNES: «Étude des effets régionaux de la politique agricole commune», Bruselas, 1981.
- CUADRADO DE ROURA, J. R.: «La política regional en los planes de desarrollo», en *La España de las autonomías (pasado, presente y futuro)*, Espasa Calpe, 1981.
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN: «Libro Blanco sobre las repercusiones en Aragón de la integración de España en la CEE», 1985.
- GALARRAGA, J.: «El actual Fondo de Compensación Interterritorial: una visión discrepante», VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao, 1984.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, I.: «VI Reunión de las Sociedades de Desarrollo Industrial: el INI en el Estado de las Autonomías e informe de las conclusiones», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, 1981.
- GARCÍA DELGADO, J. L.: «Crecimiento y cambio industrial en España. Viejos y nuevos problemas», *Economía Industrial*, núm. 197, 1980.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», Instituto de Estudios Económicos, 1980.
- GONZÁLEZ CASIMIRO, P., y VELASCO BARROETABEÑA, R.: «Intervenciones financieras comunitarias con finalidad regional y su repercusión en las comunidades autónomas españolas», *Situación*, núm. 1, 1985.
- GIOLITTI, A.: «La política regional de la CEE», *Revista de Estudios Regionales*, vol. IV, 1982.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J.; MANCHA NAVARRO, T., y VILLENA PEÑA, J.: «Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, 1981.
- ILLESCAS, R.: «Andalucía y la Comunidad Europea. Aspectos relevantes», Instituto de Desarrollo Regional, 1981.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, FUNDACIÓN BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA: «Claves para el desarrollo económico de Andalucía», Banco Exterior de España, 1983.
- LARRINAGA APROAIZ, J.: «Los incentivos regionales y el nuevo marco comunitario», IX Reunión de Estudios Regionales, Palma de Mallorca, noviembre 1985.
- LARRINAGA APROAIZ, J., y VELASCO BARROETABEÑA, R.: «Incentivos financieros y fiscales en la política regional comunitaria», *Situación*, núm. 1, 1986.
- LÁZARO ARAÚJO, L.: «La crisis de la planificación regional tradicional y los programas de desarrollo regional (PDR) como instrumentos coordinadores de la planificación», *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 15-16, 1984.
- LÓPEZ NIETO, A., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.: «Significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial», VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao, 1984.
- LÓPEZ PINTO Y RUIZ, V.: «Sociedades de desarrollo industrial (SODI)», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 6, 1980.
- MANCHA NAVARRO, T.: «Perfil industrial de las regiones españolas», *Información Comercial Española*, núm. 609, 1984.
- MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A.: «El FCI como mecanismo de distribución», VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao, 1984.
- MATA GALÁN, E.: «La reforma de los incentivos regionales en España», *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 15-16, 1984.
- DEL RÍO GÓMEZ, C.: «Sociedades financieras regionales italianas: análisis de una experiencia», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, 1980.
- DEL RÍO GÓMEZ, C.: «Sociedades de desarrollo regional francesas: ¿Un intento eficaz de descentralización regional?», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, 1981.
- SÁENZ DE BURUAGA, G.: «La planificación nacional y regional en la España de las Autonomías», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 13, 1984.
- SÁENZ DE BURUAGA, G.: «La difícil planificación de la España de las Autonomías», en *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985.

- SUBDIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN REGIONAL: «Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la CEE», *Cuadernos de Economía de ICE*, núm. 20, 1982.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «La política regional en tiempos de crisis: análisis del caso español», *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 15-16, 1984.
- VILLAR RODRÍGUEZ, C., y BELIS MARCOS, J.: «Objetivos interregionales en la política de incentivos y problemas intrarregionales: el caso andaluz», XI Reunión de Estudios Regionales, Palma de Mallorca, noviembre 1985.

