

GONZALO SAENZ DE BURUAGA (\*)

## Desarrollo Regional en la España de las Autonomías (\*\*)

---

### 1. Bases y objetivos regionales en la actualidad.

La política económica regional de España en los años 80 no puede asemejarse ni a la de las décadas pasadas ni mimetizar la oportuna para otros países de nuestra área cultural. Es una política mucho más compleja que la del pasado o la del resto de Europa ya que se produce no sólo en un contexto internacional de crisis económica con elementos deflacionistas generalizados sino también en un horizonte doméstico de superación tanto del Estado nacional (proceso de integración en la CEE) como de transformación del Estado unitario (proceso autonómico) (1). Este cúmulo de dificultades aconseja tener bien claro unos presupuestos de racionalidad básicos que hagan de la cuestión regional un elemento enriquecedor de la convivencia y no la ocasión de nuevos traumas históricos. Tales presupuestos nos permitirán diseñar una propuesta de objetivos de política regional para el difícil tiempo que viene.

---

(\*) Subdirector General de Planificación Regional, Ministerio de Economía. Vicepresidente de la Asociación Española de Ciencia Regional.

(\*\*) El grueso de este trabajo fue redactado en Agosto de 1979 por lo que sus afirmaciones y datos deben situarse en ese contexto. Sin embargo, los epígrafes A, B y C de la sección final (2.2.) han sido actualizados en Junio de 1980.

(1) Sobre este doble proceso, me remito a mi trabajo, "Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa. Un enfoque fiscal", en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978: 657-684.

### 1.1. Presupuestos básicos de racionalidad.

Los siguientes presupuestos pueden acaso reducir los abundantes grados de arbitrio y emocionalidad que respecto a la cuestión regional se observan en muchos sectores de la sociedad española:

1) Aminorar las disparidades regionales es un problema de política y acción regional a largo plazo, lo que conlleva que los objetivos e instrumentos regionales en horizontes cortos y medios deben sostenerse y adaptarse a las circunstancias temporales, pero no sufrir cambios erráticos que conducirían a la ineficacia y despilfarro de los recursos públicos y privados comprometidos anteriormente. Esto determina que deben continuarse y potenciarse con una mejor coordinación, las acciones regionales subsistentes del pasado, máxime porque las principales han tenido vigencia en poco más de una década. Al mismo tiempo deben instrumentalizarse otros objetivos en la actualidad más demandados por la sociedad —como el incremento o la reconversión de empleos, la promoción pública de las necesidades básicas y la preservación ecológica—, todo ello en un contexto político-administrativo progresivamente descentralizado.

2) Si bien la economía de mercado fomenta algo más que otros sistemas las disparidades regionales, regula unas condiciones globales para los sectores productivos y los consumidores mucho más eficientes y flexibles que las provocadas por el intervencionismo y la planificación central. En consecuencia los mecanismos regionales de ajuste a la crisis económica y las intervenciones públicas para enfrentarse con el desarrollo especialmente desigual, no deben distorsionar la libertad de empresa sancionada por la Constitución. Con todo, algunos de los objetivos de la política regional (fundamentalmente, los equilibradores y suministradores de servicios públicos) forman parte imprescindible de la función redistribuidora del Estado.

3) Como consecuencia de lo anterior, constituye una burda aberración económica plantear autarquías regionales en el contexto de interdependencia e integración en la CEE que parece ser unánime en la actual sociedad española. Las nostalgias autárquicas se han planteado en los últimos meses tanto en lo que respecta a los ingresos tributarios como a los flujos financieros, tanto en los suministros de energía y/o agua, como en los movimientos de población (rural, cualificada e incluso académica). La irracionalidad que implicarían esas distintas fragmentaciones del mercado nacional significarían un retroceso respecto a la creciente liberalización que necesita una estructura económica española mínimamente moderna.

Si los anteriores presupuestos se aplican en cualquier situación de la coyuntura económica, la especial gravedad y persistencia de la crisis económica en los años próximos permite añadir otros presupuestos básicos de racionalidad:

4) Al ralentizarse el crecimiento y aumentar el desempleo en la economía nacional en su conjunto y en sus focos tradicionales de actividad, la distinción dicotómica entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas tiene menos sentido que antes, como tampoco lo tiene el contraponer la urgencia de la reestructuración sectorial de las primeras con la no menos urgente necesidad de transformación estructural de las segundas. Un dualismo "norte-sur" a la italiana o los planteamientos tercermundistas "centro-periferia" no sólo están negados por observadores neutrales (2) sino que desconocen la complejidad y por consiguiente multiplicidad tipológica de las regiones españolas.

5) Sin embargo, los ajustes coyunturales, fundamentalmente sectoriales, provocados por la crisis, pueden efectivamente difuminar las transformaciones estructurales propiciadas por la política regional, con lo que ésta se convertiría, como en los planes de desarrollo, en un mero apéndice de la política económica global. El contexto autonómico permite superar ese peligro: hay medios constitucionales previstos y voluntad unánime en todo el país para que la política regional no quede anegada por la política económica nacional sino que sea, progresivamente, un componente fundamental del enfoque programático de la actividad económica. Ello plantea la exigencia de substanciales mejoras en la coordinación de las acciones regionales de los distintos departamentos y organismos ministeriales así como en la descentralización y explicitación geográfica del gasto público. La ausencia de un mecanismo administrativo apropiado y bien concebido, ya resaltada por la OCDE (2), imposibilita la fijación de objetivos globales y a largo plazo así como la coordinación nacional y regional en campos decisivos (inversión pública, infraestructuras, ordenación territorial, utilización de los suelos, racionalización de los núcleos urbanos, etc.).

Cabe afirmar, en suma, que contraponer la política económica nacional a la política económica regional, es tan conceptualmente irrelevante y tan prácticamente ineficaz como señalar fronteras temporales rígidas en el manejo de la programación a corto, medio y largo plazo. Tan disturbador es olvidar el *continuum* espacial internacional-

(2) Por ejemplo, por lo que se refiere al dualismo, véase OCDE, *Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE*, Vol. II, París, 1976: 125.

nacional-regional-local como el *continuum* de los tres horizontes temporales convencionales. La crisis económica ha puesto de manifiesto dramáticamente que tanto las políticas industriales, de empleo, de vivienda y equipamientos, etc., como las de hacienda pública, son inseparables de la política regional. No acomodar los diagnósticos políticos a este hecho supondría no sólo prolongar el "ghetto" en que ha vivido tantos años la política regional sino, lo que es más grave, impediría que las distintas comunidades y pueblos de España pudieran expresar sus preferencias.

### 1.2. Objetivos a corto, medio y largo plazo. Instrumentos.

A partir de los presupuestos básicos anteriores, pueden expresarse los objetivos que se propugnan como recomendables a la situación regional de España en el próximo futuro. En el Cuadro 1 se desglosan en los horizontes convencionales de corto (alrededor de 1 a 3 años), medio (de unos 3 a 7 años) y largo plazo (desde cerca de una década a más de dos). Debe recordarse la relatividad y artificialidad incluso de tales separaciones rígidas, tal como se ha dicho antes, de forma que con mas propiedad debe hablarse de programación continua antes que fragmentada en intervalos temporales arbitrarios. Como se desprende del cuadro, cada uno de los siete objetivos a largo plazo no son sino objetivos derivados y continuados de los correspondientes siete objetivos formulados a corto y medio plazo. Pueden, pues, aquellos considerarse como desiderata de los objetivos definidos e instrumentados a corto y medio plazo. La breve descripción que sigue a continuación conjunta, en consecuencia, los objetivos mas cercanos con su culminación más lejana.

1) La *reducción de las disparidades interregionales* es un objetivo tradicional de la política regional, particularmente sensible después de los períodos de crecimiento rápido como el experimentado por la economía española desde 1959 a 1973. En última instancia apunta a largo plazo hacia la equidad espacial, tanto horizontal o interregional, como vertical, es decir entre los recursos disponibles a escala central, regional y local. Los instrumentos mas inmediatos y experimentados que en el contexto europeo han puesto en marcha ese objetivo son las distintas formas de subsidios enumerados en el cuadro, facilidades de infraestructura y equipamiento y, muy en menor grado, preferencias específicas a favor de las empresas localizadas en las áreas a desarrollar. Para acelerar la armonización regional, caben también las penalizaciones desincentivadoras en las áreas congestivas o de creci-

**CUADRO N.º 1**  
**OBJETIVOS DE DESARROLLO REGIONAL E INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL**

Horizonte	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS								
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
CORTO PLAZO (1-3 años)	1. Reducir DISPARIDADES INTERREGIONALES	+	+	+	-	-	+	+	-	+
	2. AUMENTAR EMPLEO, sobre todo en áreas de emigración	+	+	+			+	+	+	+
	3. RECONVERTIR EMPLEO en áreas congestivas y en declive	+	+	+			+			+
	4. DESARROLLO INTEGRADO: agricultura-industria-servicios	+	+	+			+	+	+	+
MEDIO PLAZO (3-7 años)	5. AUTONOMIA REGIONAL con integración nacional e internacional	+	+	+			+	+	+	+
	6. Provisión mínima uniforme de BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS							+	+	
	7. Protección del MEDIO AMBIENTE				-	-		+	+	
LARGO PLAZO (7-20 años)	1'. EQUIDAD ESPACIAL en los niveles horizontal y vertical									
	2'. ELECCION VOLUNTARIA de tipo y localización de trabajo									
	3'. ELASTICIDAD ESPACIAL al cambio tecnológico deseado									
	4'. DESARROLLO ARMONICO: crecimiento lento y selectivo									
	5'. PERMISIVIDAD para la heterogeneidad social y/o regional									
	6'. Sistema general de SEGURIDAD SOCIAL Y TRANSFERENCIAS INTERPERSONALES									
	7'. RESERVAS ECOLOGICAS relativamente autosuficientes									

**I. INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

**A. SUBSIDIOS A LA INVERSION**

1. Bonificaciones tributarias a la inversión
2. Subvenciones a la inversión
3. Préstamos de entidades oficiales de crédito
4. Créditos garantizados por el Estado
5. Créditos a bajo interés
6. Obligaciones y bonos para el desarrollo industrial
7. Facilidades de importación
8. Exenciones o reducciones arancelarias

**B. SUBSIDIOS PARA COSTES DE TRASLADO Y ESTABLECIMIENTO**

1. Subvenciones para gastos de traslado
2. Subsidios para gastos de nueva localización
3. Subvenciones para costes de readaptación profesional
4. Subvenciones para gastos de "introducción"

**C. SUBSIDIOS DE COSTES DE OPERACION**

1. Exenciones o reducciones tributarias
2. Exenciones o reducciones de Seguridad Social
3. Subsidios de transporte y materiales
4. Bonificación en la Importación de mercancías

**D. PENALIZACIONES FISCALES**

1. Impuesto sobre la nómina
2. Otros impuestos (sobre la inversión, ventas, beneficios, etc.).

**II. INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS**

**E. PENALIZACIONES DIRECTAS**

1. Licencias de construcción
2. Permisos de ocupación
3. Zonificación

**F. PROVISION DIRECTA DE FACILIDADES INDUSTRIALES**

1. Suelo barato
2. Edificios y plantas industriales ← alquiler
3. Polígonos industriales ← venta a precio mercado  
← venta a precios reducidos

**G. SERVICIOS INDIRECTOS Y EQUIPAMIENTO**

1. Infraestructuras técnicas
2. Viviendas
3. Otras infraestructuras sociales (educación, sanidad, recreo, etc.)

**H. DESCENTRALIZACION DE LA INVERSION PUBLICA,**

1. Empresas públicas
2. Corporaciones mixtas de desarrollo
3. Oficinas gubernamentales (Ministerios "productivos")
4. Instituciones de Educación, investigación y sanidad

**III. INSTRUMENTOS PREFERENCIALES**

**I. PREFERENCIAS DE "UNA SOLA VIA"**

1. Preferencia para la adjudicación de contratos públicos.
2. Preferencia para recibir crédito estatal y/o regional
3. Preferencia para la comercialización interior y/o exterior

+ papel incentivador

- papel desincentivador

miento considerado excesivo, si bien la eficacia de ellas es escasamente concluyente, máxime en un tiempo de crisis generalizada como la de estos años.

2) *La creación de empleos*, particularmente en las regiones expulsoras de población, es también otro de los objetivos sempiternos de política regional. Este objetivo tiene en la crisis actual especial importancia puesto que estas regiones, al reducirse drásticamente las migraciones interregionales y al extranjero, soportan las mayores tasas de paro del país. La búsqueda de sectores tecnológicos intermedios, altamente intensivos en mano de obra, e incluso la fijación de ciertos excedentes de población en actividades agrícolas intensivas y de alta elasticidad renta, constituyen, junto con la actividad productiva y motivadora del sector público, las tareas que deben emprenderse con los instrumentos financieros, físicos y preferenciales que se enumeran en el cuadro. El desideratum de este objetivo es acercarse a un tipo de sociedad en que sea posible la elección individual de la clase y situación del trabajo a desempeñar. (Incluso la decisión temporal de trabajar o no trabajar).

3) *La reconversión de empleos* en áreas metropolitanas congestionadas o en áreas en declive es un objetivo que aunque no ha nacido con la crisis energética, sí que ha sido vigorosamente resaltado por ella. La reestructuración de los viejos sectores en crisis aguda, la modernización de otros muchos y la búsqueda de los míticos sectores-punta, tienen, casi siempre, como nota común la reducción sistemática de sus respectivos niveles de empleo si quieren aumentar su productividad. Y las regiones industriales antiguas podrían, así, convertirse en expulsoras de población si no consiguen amplificar y sofisticar substancialmente sus sectores terciario y cuaternario. Ello les permitiría conseguir una elasticidad espacial en función del desarrollo post-industrial previsible, en el cual el papel de los sectores industriales convencionales va a tener un peso decreciente, similar al que experimentó la agricultura contemporánea a los procesos industriales de la primera mitad de este siglo. Además de los incentivos a la inversión, los subsidios para sufragar los costes de traslado y los costes de operación, son los instrumentos más empleados en los países con problemas más antiguos de reconversión industrial, (por ejemplo, Gran Bretaña).

4) La consecución de un *desarrollo integrado* ha sido un objetivo no por repetido, menos evanescente en abundantes formulaciones de planificación regional. Es de los objetivos conceptualmente menos precisos, puesto que a menudo parece asumir como constantes el peso de los tres sectores productivos en el PIB, pretensión evidentemente inge-

nua. Más consistente sería auspiciar una productividad y competitividad similarmente elevada tanto en la agricultura como en la industria y servicios de forma que los excedentes de un sector no financien otro u otros, con las consiguientes distorsiones en la distribución funcional, personal y regional de producto social. En última instancia este objetivo aspira a un desarrollo "armónico", expresión que en un contexto post-industrial debiera traducirse por un crecimiento lento o estacionario, seleccionado por sistemas de votación en función de las preferencias ciudadanas.

5) La consideración de la *autonomía regional* dentro de los objetivos a medio plazo en absoluto pretende eludir la urgencia de algunos de los estatutos autonómicos del estado español, sino señalar que el proceso autonómico en su conjunto no se consolidará sino a largo plazo de la década de los 80, coincidiendo además con el proceso de integración en la CEE y el impacto regional que ésta va a comportar. La simultaneidad de ambos difíciles procesos —el autonómico y el de integración— debiera propiciar muchos más análisis de incidencia nacional/regional que los muy preliminares efectuados hasta la fecha. Si ambos procesos se realizan sin traumas, las distintas nacionalidades y regiones españolas pueden haber constituido dentro de dos décadas un modelo pluralista de permisividad y tolerancia para la creciente heterogeneidad y complejidad social. Además, la institucionalización autonómica del Estado permitirá plantear e implementar programas de planificación descentralizada, debidamente coordinados (3).

6) Como en el caso anterior, el objetivo de normalizar regionalmente la *provisión de bienes preferentes y servicios públicos* sólo puede considerarse a medio plazo en cuanto a su consolidación pero no en cuanto a su iniciación. La formulación de este objetivo es reciente pero está llamada a desempeñar un papel primordial por su efectividad en la nivelación territorial de los beneficios y oportunidades del desarrollo: se trata de programar, mediante un sistema de transferencias de la hacienda central, la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, comprendiendo tanto los bienes y servicios considerados mínimos para el consumo individual (alimentación, vivienda, vestido) cuanto la infraestructura colectiva (educación, sanidad, transportes, equipamiento urbano, etc.). Este enfoque de necesidades básicas ins-

(3) La viabilidad de una planificación descentralizada la he discutido en el "paper", "Is it Possible a Decentralized Economic Planning?", presentado al *International Seminar on Public Economics*, dirigido por el Prof. Richard Musgrave, Toledo, Sept. 1979 (Versión española en prensa en el Instituto de Estudios Fiscales).

trumenta de manera clara y fácilmente cuantificable el principio de solidaridad interregional ya que confiere al Estado (que incluye las futuras Comunidades Autónomas), la promoción —lo que no significa la gestión directa— de los bienes y servicios considerados como imprescindibles en la sociedad europea actual (4). A largo plazo la nivelación de las necesidades mínimas individuales y colectivas no es otra cosa sino la articulación, mediante la progresividad del sistema fiscal, de un sistema de seguridad social generalizado y de transferencias interpersonales de renta.

7) Finalmente, el objetivo de *protección medio-ambiental* no por reciente es el menos importante, dada la creciente sensibilización social al tema. En su vertiente de política económica regional este objetivo tiene puntos de contacto con el desarrollo integrado aludido antes. Sus instrumentos en la actualidad son mas bien desincentivadores y controladores de los efectos de degradación de la actividad productiva y, además, especialmente vinculados a localizaciones específicas de ámbito subregional. A largo plazo, no es utópico pensar que las preferencias locales o de ciertos grupos sociales lleven a armonizar la protección ecológica con la experimentación de actividades neartesanales y formas alternativas de vida.

## 2. El proceso autonómico desde la perspectiva económica.

Un intento técnico de evaluar los costes y beneficios del actual proceso autonómico para España en su conjunto es seguramente infructuoso por muy atractivo que sea intelectualmente. Dificultades de cuantificación y las propias limitaciones del análisis coste-beneficio impiden apuntar hacia una optimización de decisiones tan complejas de raíz fundamentalmente política. Acaso sea mas factible este tipo de análisis referido a niveles regionales y por supuesto locales (5).

Por ello en este momento podemos constatar la complejidad de la actual transformación autonómica del Estado y de los costes de organización (comprendiendo los de administración y coordinación) consi-

(4) Hay una intuición de este enfoque en la Constitución, art. ° 158.1, si bien no tan explícita como en lo que concierne al Fondo de Compensación para gastos de inversión (art. ° 158.2).

(5) Sobre la impotencia del análisis coste-beneficio en las grandes opciones y su oportunidad en niveles jurisdiccionales bajos, véase G. Sáenz de Buruaga, "Los gastos de las Administraciones locales: eficiencia, planificación y proceso presupuestario", *Información Comercial Española*, Mayo 1979.



güentes (6). Estos costes no deben oscurecer la evaluación —todavía más difícil— de los beneficios, tanto sociales como económicos, de la operación autonómica. Entre los primeros el más obvio será la desaparición del contencioso histórico respecto a la organización centralista de la convivencia nacional y, en consecuencia, la vitalización de la rica multiplicidad de instancias regionales. En cuanto a los segundos, la mayor eficiencia provocada por la cercanía de la toma de decisiones y su control más continuado permite ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias ciudadanas. En definitiva, el proceso autonómico, si se desarrolla con inteligencia, conciliará los dos grandes objetivos que pretenden las modernas sociedades democráticas: la progresiva equidad social y la creciente eficiencia económica.

A menudo se contraponen ambos objetivos siendo labor de la política económica intentar conciliarlos: por un lado la búsqueda de la eficiencia económica maximizará el producto social por habitante; por otro el deseo de equidad interregional minimizará las diferencias interregionales en la renta per cápita. En un contexto autonómico los dos objetivos probablemente será todavía más contrapuestos y por consiguiente de más delicado tratamiento político: la eficiencia no es sólo un objetivo nacional sino a compatibilizar regionalmente y, asimismo, la equidad interregional presupone la aceptación no solo de variables económicas sino de factores culturales e históricos que no por ser incuantificables, son menos valiosos. Solo la solidaridad entre las nacionalidades y regiones, proclamada en la Constitución, puede permitir un diálogo y cooperación permanentes entre las diversas Comunidades del Estado español.

### 2.1. Equidad social y demanda autonómica.

La satisfacción de la demanda autonómica se está llevando a cabo en dos fases: en la primera se han establecido —como se refleja en el Cuadro 2— trece entes preautonómicos y restan cinco áreas indecisas; en la segunda a partir presumiblemente de finales de 1979 se formalizarán las primeras Comunidades Autónomas, concretamente Cataluña y Euzkadi.

(6) Debo a los profesores canadienses Breton y Scott esta terminología clarificadora en su reciente libro *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, 1978 (Al respecto, véase sobretodo, Capítulos 3 y 4).

CUADRO N.º 2  
ENTIDADES TERRITORIALES DE ESPAÑA (Agosto 1979)

Entes Preautonómicos	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Población (miles hab. 1975)	Provincias (entre paréntesis, n.º de Municipios)			Municipios
1. ANDALUCÍA	87.268	6.244	Almería (103) Cádiz (42) Córdoba (75)	Granada (194) Huelva (79) Jaén (101)	Málaga (100) Sevilla (102) Ceuta y Melilla (2)	798
2. ARAGON	47.669	1.172	Huesca (254)	Zaragoza (298)	Teruel (268)	820
3. ASTURIAS	10.565	1.094	Oviedo (78)			78
4. ISLAS BALEARES	5.014	591	Baleares (65)			65
5. ISLAS CANARIAS	7.273	1.283	L. Palmas (34)	Sta. Cruz Tenerife (53)		87
6. CASTILLA-LEON	78.679	2.017	Avila (268) Burgos (485) Salamanca (382)	Segovia (234) Soria (219) Palencia (246)	Valladolid (233) Zamora (275)	2.342
7. CASTILLA-LA MANCHA	79.226	1.646	Albacete (86) C. Real (98)	Cuenca (280) Guadalajara (335)	Toledo (205)	1.004
8. CATALUÑA	31.930	5.648	Barcelona (308) Gerona (235)	Lérida (255) Tarragona (178)		976
9. EXTREMADURA	41.602	1.074	Badajoz (162)	Cáceres (219)		381
10. GALICIA	29.434	2.679	La Coruña (93) Lugo (66)	Orense (92) Pontevedra (61)		312
11. MURCIA	11.317	879	Murcia (43)			43
12. PAIS VALENCIANO	23.305	3.377	Alicante (140)	Castellón (142)	Valencia (263)	545
13. PAIS VASCO	7.261	2.053	Alava (63)	Guipúzcoa (81)	Vizcaya (97)	241
<i>Areas Indecisas</i>						
14. CANTABRIA	5.289	488	Santander (102)			102
15. LEON	15.468	528	León (230)			230
16. MADRID	7.995	4.242	Madrid (183)			183
17. NAVARRA	10.421	482	Navarra (265)			265
18. RIOJA	5.034	240	Logroño (183)			183
<b>TOTAL</b>	<b>504.750 Km<sup>2</sup></b>	<b>35.736.400</b>	<b>50</b>			<b>8.655</b>

En realidad tanto la pluralidad de futuras Comunidades como la propia distinción de su exigencia autonómica no son sino muestras de lo que el futuro Estado autonómico pretende: consagrar e incluso proteger como positiva la diversidad pero dentro de la solidaridad. Esta y aquella deben contemplarse no como vectores contrarios sino como imprescindibles para llegar a formar una sociedad madura.

Vamos a recordar algunos de los datos fundamentales a partir de los cuales se constata la diversidad / solidaridad de este país de países: superficie y población, producto interior neto y renta per cápita, saldos migratorios y tasas de paro. No vamos a insistir en su comentario por ser suficientemente conocidos en su más común distribución provincial, por lo que aquí los presentamos en las agregaciones regionales de Entes Preautonómicos y Areas Indecisas que hemos sugerido.

#### A) *Superficie y Población.*

Del Cuadro 3 se desprende que los EP más extensos —Andalucía, Castilla-Mancha y Castilla y León— representan casi la mitad de la superficie nacional (48,6%). Unidos a los otros cuatro grandes, superan las tres cuartas partes de la misma (78,5%). En cuanto a los espacios territoriales menores, con la excepción de León y Navarra, corresponden a áreas indecisas, mas tres EP —Canarias, País Vasco y Baleares— cada uno de los cuales representa el 1,4 o menos del territorio nacional.

Una parecida clasificación cuatripartita de la población de EP y AI en 1975 nos permite señalar concentraciones de población solo ligeramente inferiores a las concentraciones de territorio: los tres espacios mas poblados son Andalucía, Cataluña y Madrid con el 45% de la población, que unidos a los cuatro restantes casi alcanzan las tres cuartas partes de la población total (73,3%). En cuanto a los espacios de menor población con respecto al total son, con la excepción de Baleares, y si se exceptúa el caso de Madrid, todas las áreas que hemos clasificado de indecisas, es decir, Cantabria, León, Navarra y Rioja.

El cruce de ambos datos —superficie y población— detecta algunos de los parámetros territoriales básicos de la estructura espacial española:

- 1) Andalucía es el mayor espacio territorial y el de mayor población. Sus porcentajes de población y superficie son prácticamente

CUADRO N.º 3  
SUPERFICIE Y POBLACION DE ENTES PREAUTONOMICOS (EP) Y AREAS INDECISAS (AI)

Superficie (en % del total)	Población calculada a 1.7.1975 (% del total)			Densidad por Km <sup>2</sup>	
	Muy grande (> 10%)	Grande (5 - 10%)	Mediana (2 - 5%)		
Muy grande (mayor 15%)	17,3	17,5		71,5	Andalucía
Castilla-Mancha	15,7		4,6	20,8	Castilla y León
Aragón	9,5	5,6		25,6	Aragón
Extremadura	8,3		3,3	24,6	Extremadura
Cataluña	6,3	15,8	3,0	25,8	Cataluña
Galicia	5,8	7,5		176,9	Galicia
Pais Valenciano	4,6	9,4		91,0	Pais Valenciano
León	3,0		1,4	144,9	León
Murcia	2,2		2,5	34,2	Murcia
Asturias	2,1		3,1	77,7	Asturias
Navarra	2,1		1,4	103,6	Navarra
Madrid	1,6	11,8		46,3	Madrid
Canarias	1,4		3,6	530,5	Canarias
Pais Vasco	1,4	5,7		176,4	Pais Vasco
Cantabria	1,1		1,4	282,7	Cantabria
Rioja	1,0		0,7	92,2	Rioja
Baleares	1,0		1,7	47,7	Baleares
				117,8	
<b>TOTALES</b>	<b>Km<sup>2</sup>: 504.750</b>	<b>35.813.700 habitantes</b>		<b>71,0</b>	<b>(media nacional)</b>

FUENTE: Elaboración a partir de INE, Anuario Estadístico 1978 (Población calculada a 1-7-1975)

iguales y su densidad igual a la de la media nacional. Sus 87.000 kms. la configuran como la región más extensa de todas las regiones de los cinco grandes Países de Europa Occidental. Su potencial demográfico es también considerable.

2) A diferencia del equilibrio entre territorio y población de Andalucía, las zonas más despobladas son las dos Castillas, y en menor proporción Aragón y Extremadura.

3) Por el contrario, las dos grandes concentraciones metropolitanas están en las provincias de Barcelona y Madrid con algo más de 4 millones de habitantes cada una. Cabe destacar que ambas metrópolis polarizan un conjunto demográfico regional notoriamente similar: alrededor del 16% en cada caso del total nacional.

4) Con la excepción de Madrid, los espacios costeros son los más densos en población: Vascongadas, de territorio exigüo; Cataluña de densidad similar a Canarias pero con gran base territorial; el País Valenciano y Baleares; finalmente, Asturias, Cantabria, Galicia y Murcia. Por el contrario, todos los espacios interiores tienen densidades debajo de la media, con lo que parece confirmarse la concentración demográfica en las regiones marítimas, como sucede en otros muchos países.

#### B) *Producto y Renta.*

El Cuadro 4, al igual que los anteriores, ordena los EP y AI en cuatro intervalos según el peso de sus PIN respectivos respecto al total. Destaca el fuerte porcentaje de Cataluña que junto con Madrid y Andalucía representan casi la mitad del PIN nacional. Sumados a los PIN del País Valenciano, Vascongadas, Galicia y Castilla y León superan las tres cuartas partes del total. El menor peso en el conjunto nacional está representado por las áreas indecisas (con excepción de Madrid) y añadiendo Extremadura.

Es precisamente Extremadura la que detenta una menor renta por habitante del conjunto nacional, seguida por Andalucía, Castilla-Mancha, Galicia, Murcia, Canarias, León y Castilla-León. Las regiones más equilibradas respecto a la media nacional de renta por habitante son, por abajo, Aragón y Asturias y, por arriba, el País Valenciano y Rioja. Cantabria, Navarra y Baleares se despegan ligeramente. En cuanto a las mayores rentas por habitante se localizan en Vascongadas, Madrid y Cataluña. El coeficiente entre los valores extremos de la renta por habitante (Vascongadas y Extremadura) es de 2,3, lo que

**CUADRO N.º 4**  
**PRODUCTO INTERIOR NETO Y RENTA PER CAPITA**  
**(al coste factores)**

PIN (% del total)		Renta p.c. (1975)	
Muy grande ( > 10%)	Cataluña	20,0	184.414
	Madrid	15,7	197.361
	Andalucía	12,6	103.103
Grande (5 - 10%)	País Valenciano	9,6	144.734
	País Vasco	7,7	197.600
	Galicia	5,7	110.464
	Castilla y León	5,0	127.500
Mediano (2 - 5%)	Castilla-Mancha	3,6	109.200
	Aragón	3,3	143.745
	Asturias	3,2	142.596
	Canarias	2,9	115.118
	Murcia	2,1	112.232
Pequeño ( < 2%)	Baleares	2,0	162.604
	Extremadura	1,8	87.812
	Navarra	1,5	162.548
	Cantabria	1,4	150.884
	León	1,2	118.677
	Rioja	0,7	148.863
Total PIN nacional (mill. pts. 1975): 5.168.569			144.318 (media nacional)

FUENTE: Elaboración a partir de Banco de Bilbao, Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1978.

certifica la tendencia hacia la igualación de las rentas por habitante, si se considera que tal coeficiente era de 3,5 en 1955, 2,8 en 1960 y 2,5 en 1969.

### C) *Migración y Paro.*

Una variable social especialmente indicativa del grado de desequilibrio regional de un espacio económico es el de las migraciones tanto interregionales como al extranjero. Como los fuertes movimientos migratorios en las décadas de los 50 y 60 son suficientemente conocidos (7), limitamos el análisis al período 1971/75 en el que existen ya estadísticas, pero en el que todavía no se han manifestado con intensidad las secuelas de la crisis económica internacional desde 1974: en ese quinquenio se registra un saldo migratorio total de 304.256 personas, en base a un retorno de emigrantes del extranjero estimado por el INE en 723.440 personas frente a un total de salidas contabilizadas por valor de 419.184 personas. En el período el movimiento poblacional intraprovincial e interprovincial afectó a 2.364.582 personas que añadidas a las entradas y salidas exteriores elevan el flujo migratorio a 3.507.206 personas.

CUADRO N.º 5  
SALDOS MIGRATORIOS TOTALES por EP y AI, 1971-75

ANDALUCIA	- 210.520	GALICIA	+ 9.105
ARAGON	- 13.859	MURCIA	- 7.488
ASTURIAS	+ 13.955	PAIS VALENCIANO	+ 174.201
BALEARES	+ 45.390	PAIS VASCO	+ 64.213
CANARIAS	+ 118.016	CANTABRIA	+ 1.838
CASTILLA-LEON	- 124.115	LEON	- 36.691
CASTILLA-MANCHA	- 146.066	MADRID	+ 310.127
CATALUÑA	+ 227.141	NAVARRA	- 2.696
EXTREMADURA	- 115.866	RIOJA	- 2.429

FUENTE: Elaboración a partir de INE, *Migraciones interiores de España*, 1978.

(7) El profesor A. G. Barbancho ha dedicado ya tres libros a las *Migraciones interiores españolas (desde 1900)* I.D.E., Madrid 1967; *en 1961-65*, I.D.E., Madrid 1967; *en 1961-70*, I.D.E., Madrid, 1975.

Como se desprende del Cuadro 5, que recoge los saldos migratorios regionales totales, figuran con saldos positivos superior a 300.000 personas, Madrid, seguido de Cataluña (más de 200.000) y País Valenciano y Canarias (más de 100.000). Saldos positivos menores arrojan Vascongadas y Baleares y mucho mas pequeños Asturias, Galicia y Cantabria. En cuanto a los saldos negativos, destaca, sobre todo, Andalucía con mas de 200.000 personas seguida de las dos Castillas y Extremadura.

A nivel regional los flujos interregionales se han decantado con preferencia y en orden decreciente de Andalucía a Cataluña y Madrid; de Castilla y León a Madrid y País Vasco; de Castilla-Mancha a Madrid, salvo Albacete y Cuenca al País Valenciano; de Extremadura a Madrid y Cataluña; de Murcia al País Valenciano; y de León a Galicia, Madrid y País Vasco.

Por último, sobresale la aportación del retorno de emigrantes del extranjero que ha sido importante en la elaboración de los saldos. Así, por ejemplo, en Asturias, de no haber sido por el retorno de emigrantes el saldo migratorio habría sido negativo dado el mayor volumen de salidas a otras regiones en relación con sus corrientes de inmigración. Este fenómeno se debe estar acelerando durante los tres últimos años debido a las restricciones que están sufriendo los trabajadores extranjeros en los mercados de trabajo de varios países europeos.

Finalmente, hay que mencionar la variable mas preocupante en la evolución económica reciente y a medio plazo, el paro. Nota distintiva del comportamiento del paro a escala regional es que está golpeando tanto a las regiones que solían sufrir paro encubierto y estructural como a las áreas más industrializadas que absorbían los excedentes de población de las primeras.

En el Cuadro 6 se contrasta la tasa de paro registrado con la tasa de paro según la Encuesta de Población Activa: se aprecia lógicamente una mayor tasa en esta última, 8,2% del total de activos como media nacional frente al 6,9% en aquella.

Descendiendo a un análisis regional, en tasas de paro registrado, figuran por encima de la media nacional, Andalucía, Extremadura, Baleares, Canarias y País Vasco que presenta el mismo nivel que la media nacional. En las tasas de desempleo EPA, se encuentran encima de la media esas mismas regiones, con excepción de Baleares y se añaden Madrid y Navarra.



**CUADRO N.º 6**  
**POSICION RELATIVA REGIONAL SEGUN TASAS DE PARO Y POR**  
**GRUPOS DE TASAS DE PARO (IV Trim. 1978)**

Tasa de Paro Registrado (1)			Tasa de Paro EPA (2)		
MEDIA NACIONAL: 6,9			MEDIA NACIONAL: 3,2		
N.º Orden			N.º Orden		
	<u>Con más del 10%</u>			<u>Con más del 10%</u>	
1	— Andalucía .....	13,3	1	— Andalucía .....	18,6
			2	— Madrid .....	10,8
			3	— Canarias .....	10,8
			4	— Extremadura .....	10,4
	<u>Entre el 8 y 10%</u>			<u>Entre el 8 y 10%</u>	
2	— Extremadura .....	9,3	5	— Navarra .....	8,9
3	— Baleares .....	8,4	6	— País Vasco .....	8,5
	<u>Entre el 6 y 8%</u>			<u>Entre el 6 y 8%</u>	
4	— Canarias .....	7,1	7	— Cataluña .....	7,5
5	— País Vasco .....	6,9	8	— Castilla-Mancha .....	6,8
6	— Cataluña .....	6,8	9	— Castilla-León .....	6,7
7	— Castilla-Mancha .....	6,5	10	— Murcia .....	6,5
8	— País Valenciano .....	6,0	11	— Aragón .....	6,4
			12	— Asturias .....	6,1
	<u>Entre el 4 y 6%</u>			<u>Entre el 4 y 6%</u>	
9	— Madrid .....	5,8	13	— País Valenciano .....	5,5
10	— Murcia .....	5,2	14	— Baleares .....	4,6
11	— Navarra .....	4,8	15	— León .....	4,5
12	— Castilla-León .....	4,7	16	— Cantabria .....	4,4
13	— León .....	4,6			
14	— Asturias .....	4,6			
15	— Aragón .....	4,6			
	<u>Entre el 2 y 4%</u>			<u>Entre el 2 y 4%</u>	
16	— Cantabria .....	3,9	17	— Rioja .....	3,3
17	— Galicia .....	3,4	18	— Galicia .....	2,6
18	— Rioja .....	2,4			

FUENTES: Elaboración a partir de:

1) INEM (media 4.º trimestre, 1978)

2) INE, Encuesta Población Activa, Avance 4.º trimestre 1978.

Andalucía que se encuentra en cabeza en ambas tasas de desempleo, comprende el 25,4% del total nacional estimado en la Encuesta de Población Activa y el 27,6% del conjunto de parados registrados para el país, manteniéndose de esta manera en ambos casos una notable correlación. En cuanto a Madrid, la caída del 10,8 (EPA) al 5,8 de tasa de paro registrado constituye la mayor irregularidad en el comportamiento de ambas series. Ello puede obedecer a varias causas: a) irregularidades en la calidad de los datos de la encuesta; b) a una estimación inflada de la población (hecho verificado en las últimas elecciones); c) a un retraimiento de los parados en búsqueda de empleo; d) a una mayor repercusión del endurecimiento de las disposiciones sobre renovación mensual de las demandas de empleo. Otro tanto cabe decir de Navarra, con una tasa de paro EPA superior a la media y una tasa de paro registrado inferior a la media.

En los puestos de cola se encuentran establemente, para ambas evaluaciones, Cantabria, Rioja y Galicia, aunque en esta última son especialmente destacables los errores de muestreo. El resto de las regiones se hallan en niveles inferiores a las medias nacionales en ambas tasas.

## **2.2. Eficiencia económica y oferta de racionalidad.**

Hay evidentes conflictos entre el enfoque a medio plazo a escala nacional y el que se efectúa a escala regional: el primero al estar más preocupado con la economía en su conjunto y los resultados sectoriales, propende a perseguir objetivos de eficiencia; el segundo, por el contrario puede dar más prioridad a objetivos de equidad en su área con lo que, en algunos casos, alentará intereses específicos de la propia región en contraposición a otras. Por el contrario, otras veces, la perspectiva desde una escala regional presiona por beneficios relativamente inmediatos para esa región, mientras que la perspectiva a escala nacional dispensa más atención a la equidad a largo plazo y a los costes de oportunidad de los recursos en las demás regiones.

Existe, pues, un dilema entre el enfoque nacional respecto al regional — como entre el enfoque regional y el provincial o local — corolario del dilema con que se enfrenta el proceso autonómico entre la imprescindible coordinación y la auténtica descentralización: la coordinación de los distintos enfoques regionales por la administración central evita los excesos de la competencia interregional (por ejemplo, la lucha regional por controlar recursos naturales o atraer industrias), arbitrando y moderando los intereses contrapuestos de las diferentes re-

giones. A su vez, la coordinación centralizada puede colisionar los objetivos de participación y descentralización que son imprescindibles en un Estado autonómico. Puede suceder que las ganancias políticas derivadas de permitir a las regiones el protagonismo en los asuntos que las afecten, sobrepasen las pérdidas de eficiencia económica. En cualquier caso, el ensanchamiento numérico de quienes tienen poder de decisión puede ayudar a resolver los conflictos de objetivos nacional/regionales o interregionales, especialmente si las preferencias difieren.

Lo anterior no constituye sino el marco convencional que se desprende del análisis académico regional al aplicarlo a cuestiones políticas. Pero otros marcos, asimismo académicos, insisten específicamente en la mayor eficiencia económica de la administración descentralizada y no solo en su mayor rentabilidad política o de ética social. Tanto las teorías ya consolidadas de descentralización fiscal como las recientes sobre la burocracia resaltan que en los niveles más altos de decisión, la misma noción de eficiencia es engañosa, mientras que en los presupuestos públicos de niveles administrativos locales, puede pretenderse cierta clase de eficiencia a través del enfoque de suboptimización y de las técnicas de investigación operativa (8).

Obviamente, el salto desde las especulaciones teóricas a las aplicaciones institucionales no puede ser inmediato. Por lo que a la administración central española respecta es notoria su escasa eficiencia y productividad, no solo comparada con otras administraciones públicas europeas sino incluso con otras ramas nacionales del sector servicios. La presunción de que la administración local española tampoco es eficiente se convierte en prejuicio si se considera el estado crónico de falta de recursos financieros y humanos que ha padecido tradicionalmente, lo que no ha sido el caso de la administración central particularmente durante las varias décadas —y siglos— de convencionalismo y centralización a ultranza.

No cabe sino concluir que, en una primera aproximación, las administraciones regionales de las futuras Comunidades Autónomas van a nacer y desarrollarse en un contexto de escasez y de "efectos demostración" que alentarán la persecución de criterios de eficiencia y racionalidad tanto del gasto público como de sus recursos financieros y humanos. Cabe pensar, asimismo, que la mayor propensión a la eficiencia de las administraciones autonómicas higienice incluso las

(8) Me remito a mi artículo citado en (5).

muchas deficiencias de la administración central. En el peor de los casos, en el contexto autonómico, la administración central podría considerarse como una media nacional de la racionalidad administrativa del país en su conjunto, con lo que existirían administraciones regionales superiores a la media y un incentivo y control colectivo generalizado para no estar debajo de la media, con lo que ésta se elevaría progresivamente.

Existe, pues, una oportunidad de mayor eficiencia derivada del proceso autonómico. Va a existir también una mucha mayor complejidad en la definición e implantación de acciones regionales que auspicien la equidad social sin erosionar la eficiencia económica. Un resumen de esas acciones para el tiempo que viene debiera partir: a) de la intensificación y mejor coordinación de las acciones vigentes, directas e indirectas; b) de la puesta en marcha de transferencias compensadoras tanto de un nivel mínimo de bienes públicos como de gastos de inversión; c) de la mayor impostación regional de las empresas públicas así como de la formalización de marcos legales nuevos de promoción regional.

*A) Coordinación y potenciación de las acciones e inversiones públicas.*

Las acciones regionales vigentes desde los planes de desarrollo pueden clasificarse en específicas (cuando tienen una finalidad explícitamente incentivadora de ciertas zonas del país) o globales (cuando reflejan el resultado territorial de toda la inversión pública, con lo que comprenden no solo las acciones específicas, sino todo el gasto público de inversión localizado regionalmente). Vamos a ver algunos datos significativos y actuales en ambas.

Por lo que respecta a las acciones específicamente incentivadoras, las más conocidas son las que concede el MOPU en los dos polos que quedan (Oviedo y Logroño), las cuatro grandes áreas de expansión industrial de Andalucía, Galicia y Extremadura y Castilla la Vieja-León (ésta en marcha en Marzo 1980), las diversas zonas de preferente localización industrial y otras acciones residuales se remontan a la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963 por lo que han quedado desfasados (las subvenciones tienen como límite el 20% de la inversión fija realizada) con respecto a la "guerra de los incentivos" que, particularmente para atraer inversiones extranjeras, efectúan la mayoría de las políticas regionales de los países europeos.

Otros incentivos menos conocidos, pero de gran importancia para la financiación de los equipamientos colectivos que interesan a las Corporaciones Locales, son los Planes Provinciales del MAT. A ellos habría que añadir los de los ministerios de Agricultura, Industria y Energía, Trabajo y, finalmente, Comercio y Turismo, para tener una idea de la frondosidad y, en consecuencia, difícil coordinación de las acciones territoriales vigentes.

Presentamos una evaluación cuantitativa de estas acciones, en base a las cifras presupuestadas para el año fiscal 1980, desglosadas por departamentos ministeriales:

a) *Ministerio de Administración Territorial, MAT.* Además de instrumentar la transferencia de competencias a los entes autonómicos o preautonómicos, el MAT, a través de su Dirección General de Administración Local, administra los Planes Provinciales y Comarcas de Acción Especial, anteriormente adscritos al Ministerio del Interior. En los últimos 20 años estas acciones han movilizado inversiones por unos 135.000 millones de pts. corrientes, incluyendo subvenciones presupuestarias que superan los 62.000 millones, con criterios de oportunidad política mas que de rentabilidad social o económica. En el año actual, las cifras presupuestadas se presentan en el Cuadro 7.

b) *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU.* Una de las dos Subsecretarías del MOPU, la de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, tiene presupuestadas este año las cifras que figuran en la primera mitad del Cuadro 8. Los gastos de inversión mas imputables a acciones regionales (mezclados con acciones y estudios medio-ambientales en el caso del CEOTMA) figuran en la segunda mitad de dicho cuadro.

c) *Ministerio de Agricultura.* Las acciones territoriales de este departamento son muchas pero muy difusas tanto en el ministerio propiamente dicho como a través del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA, y del Instituto para la Conservación de la Naturaleza, ICONA. Las acciones directamente territoriales las administra la Dirección General de Industrias Agrarias en su programa de "Zonas de preferente localización de industrias agrarias de interés preferente y otras zonas de auxilio". La dotación presupuestaria asciende en 1980 a 276 millones, destinados persistentemente a crear mas almacenes reguladores de vino y secaderos de semillas oleaginosas.

## CUADRO 7

### ACCIONES TERRITORIALES DEL MAT EN 1980 (Mill. pts.)

— Inversiones reales.	
• Crédito a distribuir por el Consejo de Ministros a propuesta de la Subcomisión de Planes Provinciales . . . . .	970
— Transferencias de capital.	
• Programa de Acción Comunitaria en 50 Provincias . . . . .	700
• Programa de Acción Comunitaria en Comarcas (no desglosadas) . . . . .	200
• Subvención a las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes Provinciales de Obras y Servicios:	
• Para equipamientos varios en 50 provincias . . . . .	5.000
• Comarcas de Acción Especial . . . . .	931
TOTAL . . . . .	7.801

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado, 1980.

**CUADRO N.º 8**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LAS DIRECCIONES GENERALES Y**  
**ACCIONES TERRITORIALES DE LA SUBSECRETARIA DE**  
**ORDENACION TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**  
**DEL MOPU (Mill. pts.)**

— Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo . . . . .	8.348
— Dirección General de Medio Ambiente . . . . .	675
— Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, CEOTMA . . . . .	765
<hr/>	
— Inversiones reales.	
• Programas de estudios y acciones del CEOTMA . . . . .	765
— Transferencias de Capital.	
• Subvención al INUR para adquisición y urbanización terrenos de las factorías de la General Motors en Zaragoza y Cádiz . . . . .	2.200
• Subvención a la inversión privada en polos de promoción y desarrollo y otras zonas de acción regional . . . . .	2.035
• Subvención para completar la inversión de la General Motors en Zaragoza . . . . .	336
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>7.336</b>

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado, 1980.

d) *Ministerio de Industria y Energía, MINER.* La Dirección General de Promoción Industrial y Tecnología de este departamento tenía responsabilidades de decisión e informe, aunque no de gasto (que lo libera el MOPU), sobre las "Zonas de preferente localización industrial" subsistentes hasta 1979 (Canarias) y 1978 (Jaén y Valle del Cinca). También ha promovido 24 polígonos industriales. En 1980, las acciones que más directamente pudieran regionalizarse son las dedicadas al sector de artesanía, en "Zonas de protección artesana", aunque las cifras presupuestadas para el fomento artesano ascienden, a través de cuatro conceptos presupuestarios, a solo 67 millones.

e) *Otros Ministerios.* La acción territorial de otros departamentos ministeriales es o muy errática o muy poco clara, a pesar de que sus consignaciones presupuestarias son importantes si se las compara con las cifras anteriores. Tal sucede con el Ministerio de Trabajo que, en el Presupuesto de 1980, dispone de una transferencia de capital al Instituto Nacional de Empleo, INEM, para subvencionar inversiones empresariales creadoras de empleo por valor de 10.000 millones de pts. Estos fondos alimentan los programas de fomento de desempleados de la Bahía de Cádiz y Comarca del Ferrol (sector naval) así como de las Comarcas del Vallés y Bajo Llobregat, pero aunque tales programas son, respectivamente, de agosto y noviembre de 1979, no han tenido muchas respuestas (a pesar de que el volumen de subvención —300.000 pts. adicionales por cada puesto de trabajo creado— es con mucho el más elevado del país).

Finalmente, el Ministerio de Comercio y Turismo tiene algunas acciones territoriales menores, como las efectuadas por el Instituto para la Reforma de las Estructuras Comerciales, IRESCO, o la Secretaría de Estado de Turismo a través de la ley de "Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional", cuya derogación está ya prevista.

Vistas las acciones regionales específicas, vamos a ver el impacto territorial de toda la inversión pública. A partir del Programa de Inversiones Públicas (PIP) establecido en los tres planes de desarrollo, se han recopilado los gastos de inversión comunicados por los agentes ejecutores, comprendiendo no solo los conceptos de inversión de los Presupuestos Generales del Estado sino también de los Organismos Autónomos, Seguridad Social y Corporaciones Locales.

El Cuadro 9 presenta los porcentajes regionales de inversión pública en el período de diez años en que hay datos disponibles. Puede observarse que Andalucía detenta a lo largo de la serie el mayor porcentaje de inversión pública del país, seguida —según los años— por Catalu-



CUADRO N.º 9  
REGIONALIZACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS (en % del total anual)

EP y AI	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Andalucía	16,6	15,0	15,3	13,7	12,8	13,6	14,0	17,7	14,7	15,1
Aragón	3,6	4,2	3,2	2,8	2,6	3,1	3,1	3,1	3,6	3,1
Asturias	8,4	11,7	7,7	5,2	4,7	6,1	6,4	4,9	6,1	11,6
Baleares	1,4	1,6	1,3	1,2	1,1	1,2	1,4	1,4	1,0	0,9
Canarias	3,9	3,7	3,8	4,2	3,5	3,5	3,9	4,1	4,8	4,2
Castilla y León	6,2	5,2	5,1	4,9	5,0	5,2	6,1	5,6	4,5	3,9
Castilla-Mancha	4,1	5,0	5,1	5,2	5,0	4,6	5,1	4,0	4,7	3,3
Cataluña	10,6	10,8	12,7	10,1	12,0	10,2	13,3	10,9	11,7	8,5
Extremadura	2,3	2,3	2,3	2,0	2,2	2,1	2,4	2,5	2,8	2,4
Galicia	4,5	4,6	5,9	7,8	6,2	6,0	5,8	4,9	5,2	6,9
Murcia	1,3	1,3	1,3	1,3	2,1	2,4	2,4	1,9	1,9	1,8
País Valenciano	5,8	6,3	6,0	4,7	5,9	5,2	5,5	6,1	5,4	6,6
País Vasco	4,2	4,7	4,6	4,4	3,6	3,6	4,0	4,7	3,7	2,9
Cantabria	1,0	0,9	1,0	1,0	0,8	1,3	1,4	1,2	0,9	2,2
León	1,6	1,5	1,6	1,1	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	0,8
Madrid	12,5	13,1	13,4	9,7	12,7	11,4	11,2	9,2	9,8	9,5
Navarra	0,7	0,4	0,5	0,8	0,6	1,0	1,1	1,4	0,7	0,3
Rioja	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,4
No regionalizable	10,9	7,1	8,6	19,4	17,3	17,6	11,0	14,2	16,5	15,6
Total (Mill. pts. corrientes)	107.223	130.733	164.605	182.711	195.391	239.581	269.998	302.482	421.982	493.424

FUENTE: Ministerio de Economía.

ña, Madrid y Asturias. Hay que advertir que este cuadro recoge también la inversión que no es susceptible de ser imputada a una región específica (alrededor de un 15%). Creemos que el cuadro y la dinámica inversora que de él se desprende, así como las oscilaciones anuales, es lo suficientemente expresivo como para dispensarnos en este momento de su análisis detallado.

Si eliminamos la inversión no regionalizable obtenemos para los tres últimos años los porcentajes del Cuadro 9-bis, que contrastado con las cifras de población regional calculada para cada año nos permitiría inferir el "déficit" o "superávit" global que cada región tiene en inversión pública respecto a su población. De esta forma, podemos ver que en el trienio 1976-78 son regiones con "superávit" de inversión pública respecto a su población (es decir con mayor porcentaje de inversión pública regionalizada que porcentaje de su población) las cinco siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias y Castilla y León. Las regiones con "déficit" son seis: Baleares, Cataluña, Murcia, País Valenciano, País Vasco y Madrid. Finalmente hay siete áreas que oscilan en una posición u otra según los años: Castilla-Mancha, Extremadura, Galicia, Cantabria, León, Navarra y Rioja.

Hemos esbozado las acciones regionales específicas y las actuaciones globales que, vía inversión pública, inciden en los espacios autonómicos que se están formando en la España actual. En el próximo futuro, la actual dispersión de la Administración Pública puede aumentar con el proceso de transferencias a los Entes Autonómicos así como con las nuevas figuras financieras a que luego aludiremos. Si a ello se une la propia acción territorial de las distintas Comunidades, provincias y municipios autónomos (artículo 137 de la Constitución) la propensión a la dispersión y a la incoherencia puede ser muy grave. Como demuestra la experiencia de los países más descentralizados, los Estados federales, solo la máxima coordinación, cooperación y transparencia en cuanto a la toma de decisiones de las múltiples jurisdicciones de gobierno, permite superar los elementos centrifugos de la autonomía política y económica.

La coordinación debe apoyarse en la regionalización de los Presupuestos Generales del Estado que a partir de 1980 permiten una clarificación sustancial al de la proyección territorial de la actividad pública. Asimismo, la labor que está desarrollando estos meses el Comité Plurianual de Inversiones Públicas, CIP, permitirá tener un calendario de prioridades de inversión pública hasta 1983, de acuerdo con las prescripciones generales marcadas por el Programa a Medio Plazo, presentado por el Gobierno al Parlamento en Septiembre de 1979.

CUADRO N.º 9 bis I

REGIONALIZACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS (en % de total anual regionalizado)

	Pobl. calc.		Pobl. calc.		Pobl. calc.	
	1976	1976	1977	1977	1978	1978
Andalucía	20,6	17,0	17,7	16,9	17,9	16,8
Aragón	3,7	3,2	4,4	3,2	3,6	3,2
Asturias	5,7	3,1	7,3	3,0	13,8	3,0
Baleares	1,6	1,7	1,2	1,7	1,0	1,7
Canarias	4,8	3,7	5,8	3,7	5,0	3,8
Castilla y León	8,2	5,6	7,1	5,4	5,5	5,4
Castilla-Mancha	4,7	4,6	5,6	4,4	3,9	4,4
Cataluña	12,7	15,8	13,9	16,0	10,1	16,1
Extremadura	2,9	3,0	3,3	2,9	2,8	2,8
Galicia	5,8	7,6	6,3	7,6	8,2	7,5
Murcia	2,2	2,4	2,2	2,4	2,2	2,4
País Valenciano	7,1	9,5	6,4	9,6	7,8	9,7
País Vasco	5,4	5,8	4,4	5,9	3,4	5,9
Cantabria	1,4	1,4	1,1	1,4	2,6	1,4
León	1,7	1,5	1,6	1,5	1,0	1,4
Madrid	10,7	12,1	11,8	12,3	11,3	12,5
Navarra	1,7	1,3	0,8	1,4	0,4	1,3
Rioja	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7
<b>Total regionalizado</b>	<b>259.756,1</b>		<b>352.216,3</b>		<b>416.380,5</b>	

FUENTE: Cuadro 9 y Población Calculada según Anuario I.N.E. 1979.

La coordinación tiene que ser no solamente interministerial e interregional sino también internacional, particularmente por la adaptación necesaria al derecho derivado de las Comunidades Europeas. Además, la gravedad de la crisis económica en todo Occidente hace de la política regional una de las más competitivas de todos los países, por lo que la información y evaluación de lo que hacen nuestros vecinos es imprescindible. En este sentido, es seguramente hora de cambiar algunos de los incentivos todavía vigentes desde la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963, abarcando reducciones y exenciones, acceso preferente al crédito oficial y subvención hasta el 20% de la inversión fija realizada. El sesgo sectorial de esta normativa aconseja su superación y adaptación al nuevo contexto tanto de transformación autonómica como de reforma fiscal (que auspicia la supresión de la mayoría de las exenciones y bonificaciones). Parece, en consecuencia, razonable mantener los beneficios fiscales que queden vigentes así como las reducciones arancelarias de los bienes de equipo importados; la expropiación forzosa debe complementarse con la provisión pública, municipal o mixta de suelo industrial; la subvención podría aumentarse hasta el 30% de la inversión fija, y complementarla con la reducción del 50% en la cuota empresarial de la Seguridad Social durante un cierto período; las preferencias respecto al crédito oficial y al de las cajas regionales de ahorro debieran complementarse con preferencias de transporte, adjudicación de contratos públicos y comercialización interior y exterior.

#### B) *Transferencias compensadoras.*

Así como las actuaciones tradicionales vigentes de desarrollo regional constituyen instrumentos que buscan a largo plazo la eficiencia de ciertas áreas con potencial económico y recursos humanos suficientes como para provocar crecimientos autosostenidos, las transferencias equilibradoras desde la hacienda central tienen, más que las anteriores, finalidades redistributivas, a menudo especialmente urgentes (subvenciones para paliar el desempleo en ciertas áreas, por ejemplo). Estas transferencias pueden estar ligadas a gastos específicos o no estar condicionadas, pueden provenir estrictamente de la hacienda central o complementarse con aportaciones regionales y/o municipales, pueden ser periódicas u ocasionales, etc.

Las transferencias genéricamente están previstas en el art.º 158.1. de la Constitución al referirse a la posibilidad de establecer en los Presupuestos Generales del Estado una asignación a las Comunidades Autónomas en función de los servicios y actividades asumidas así

como de la garantía de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, uniforme en todo el territorio español. Queda por dilucidar —y en este sentido una comisión parlamentaria debiera empezar a actuar, sin perjuicio de las futuras atribuciones tanto en el Consejo Económico-Social previsto en la Constitución como del Consejo de Política Fiscal y Financiera aludido en el proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA— qué servicios públicos serían objeto de asignación y con qué criterios se precisarían los niveles mínimos de los mismos. En cualquier caso estas transferencias necesitarán una programación flexible pero suficientemente clara de su calendario e importe tanto para que las entidades receptoras puedan organizar sus programas como, desde el punto de vista de la Administración Central, para que pueda analizarse su impacto territorial y el ritmo de acercamiento hacia los objetivos equilibradores en el nivel de servicios públicos y equipamientos colectivos en las áreas más deficitarias. Obviamente el acercamiento a ese mínimo uniforme, no implica la paralización de los niveles de servicios o de los déficits de infraestructura de las áreas que están por encima de tales mínimos. El doble proceso de equilibrio en los niveles mínimos de equipamiento y servicios y de alza continua de los niveles medios (a fin de acomodarlos, por ejemplo, a los standards de la CEE) abogan también por la explicitación de criterios y niveles, primero, y por la programación de las transferencias que los implementen, después.

Por lo que respecta a las transferencias provenientes del Fondo de Compensación previstas también en la Constitución (art. ° 158.2.), se asignarán anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Los criterios de distribución serán decididos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en proporción directa al porcentaje de desempleo, tasa de emigración y superficie territorial, así como en proporción inversa a la renta por habitante. Los recursos del Fondo serán destinados a gastos de inversión y, específicamente, a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional, de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación territorial, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas actividades que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los distintos territorios.

La distribución del Fondo la realizarán las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas, las provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y los territorios no integrados en la organización provincial. El Fondo será dotado, anualmente, al menos con

el treinta por ciento de la inversión pública aprobada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (9).

Un precedente de la distribución del futuro Fondo lo constituye la distribución hecha por las Cortes de los 20.000 millones del Estado letra C de los Presupuestos de 1979 (Fondo de Acción Urgente): más de un 31% han ido a Andalucía; casi un 15% a Galicia; cerca del 11% a Castilla, Canarias y Castilla-Mancha; 9% a Extremadura y cantidades menores del 2% a otras ocho regiones.

C) *Papel regional de las empresas públicas y otras iniciativas financieras.*

Solo unas líneas para un tema crucial que, al igual que el anterior, merece un tratamiento monográfico: Como es sabido el papel regional de la empresa pública se ha concretado en la promoción de las Sociedades de Desarrollo Industrial, SODI: desde 1972, la de Galicia, seguramente la mas problemática, y desde 1977, las de Andalucía, Canarias y Extremadura. El INI detenta el 53% o el 51% de sus capitales y el resto fundamentalmente procede de las Cajas de Ahorro regionales que, sin embargo, no acaban de considerarlas como los intermediarios financieros a medio y largo que necesita la promoción de medias y pequeñas empresas, particularmente en las áreas con escasa capacidad de detección de proyectos, gestión y financiación de los mismos. La computabilidad en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de los títulos de renta fija emitidos por las SODI (BOE 18.3.1980) es, seguramente, condición necesaria para vitalizar estas sociedades públicas de desarrollo industrial.

La condición suficiente sería estimularlas con la complementariedad y concurrencia de nuevas instituciones, privadas o mixtas, de carácter regional o local, capaces de detentar participaciones en nuevas empresas, dar y recibir créditos y realizar una función de con-

(9) La discusión parlamentaria —y de pasillos— sobre los distintos borradores de la LOFCA ha consumido el primer semestre de 1980 y después de su aprobación por el Congreso en Marzo, ha pasado al Senado, desde donde, con cambios mínimos, tiene que volver al Congreso. Un examen relativamente académico de las implicaciones del Fondo de Compensación Interterritorial puede encontrarse en las ponencias y comunicaciones del Tema 3 de la V Reunión de Estudios Regionales de la *Asociación Española de Ciencia Regional*, Zaragoza, Noviembre 1979 (actualmente en prensa). Curiosamente, el otro mecanismo compensador —el del art.º 158.1 de la Constitución— ha suscitado muchas menos emociones y presiones. (La AECR lo va a estudiar específicamente como tema 5 de su VI Reunión a celebrar en Valencia, Noviembre 1980).

sulting y análisis de viabilidad de nuevos proyectos. Estas sociedades para el desarrollo regional pueden revestir diversas formas según el grado de experiencia financiera y volumen de recursos propios de la región donde se implanten. Los beneficios fiscales para su promoción así como los requisitos legales respecto al cómputo de los coeficientes de inversión de bancos y cajas de ahorro pudieran ser objeto de tratamiento diferencial según las regiones.

Parece previsible que el proceso autonómico va a influir en la proliferación y vitalización de estas sociedades de promoción regional —tanto privadas como públicas, tanto públicas del INI como de otros entes públicos cuales son las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales— de forma que las iniciativas del tejido social sean efectivamente estimuladas por la descentralización del sector público y por la progresiva liberalización de los todavía excesivos corsés del sistema financiero español. Pero en absoluto esta mayor riqueza institucional y corporativa debiera erosionar la idea de que tanto el "holding" de empresas públicas del INI como las del Patrimonio del Estado deben intentar compatibilizar sus objetivos sectoriales con objetivos regionales y, concretamente, con la corrección de los desequilibrios territoriales y la reestructuración sectorial de especial incidencia en áreas específicas.

**RESUMEN:**

El objetivo final de toda acción regional ha venido y viene marcado por el deseo de alcanzar el mayor grado de equilibrio entre las distintas regiones que configuran el espacio socioeconómico en cada caso considerado.

En base a esta premisa, Saenz de Buruaga tras señalar algunas de las deficiencias de la acción regional española, pasa a analizar lo que él denomina en este trabajo "Presupuestos básicos de racionalidad". Presupuestos que han de estar presentes, en opinión del autor, en el logro de todos y cada uno de los objetivos que la nueva política regional española, ha de diseñar con el fin último de alcanzar el Estado de las Autonomías que la Constitución reconoce.

En una segunda parte, se pasa revista a las actuaciones que a lo largo de 1980 han llevado a cabo los diferentes ministerios con competencias en el ámbito territorial, reflejándose a través de un conjunto de indicadores socioeconómicos las regiones que en mayor o menor grado se han visto afectadas por tales actuaciones.

**RESUME:**

L'objectif final de n'importe quelle action régionale a été et il est encore dominé par le souhait d'atteindre le plus haut degré d'équilibre qu'il soit possible entre les différentes régions qui composent un espace socioéconomique déterminé.

Sur cette base Saenz de Buruaga, après souligner quelques déficiences de l'action régionale espagnole, entre dans l'analyse de ce qu'il appelle les "presupposés fondamentaux de rationalité". Preussupposés qui doivent être présents, à l'opinion de l'auteur, dans l'atteinte de tous et chacun des objectifs dont la nouvelle politique régionale espagnole y doit dessiner en vue d'arriver à l'Etat des Autonomies que la Constitution définit.

○ Dans une deuxième partie on analyse le comportement tout au long de 1980 des différents Ministères avec des compétences dans le cadre territorial; à travers d'un ensemble d'indicateurs socio-économiques on peut apprécier les régions qu'ont été concernées par ces actions et à quel degré.



**SUMMARY:**

The final aim of any regional action has brought and brings along the wish to reach the greater degree of balance between the different regions which form the social and economic area that is considered in each case.

Having this premise as a base, and after pointing out some of the deficiencies of the Spanish regional action, Saenz de Buruaga analyzes what he calls in this article "Basic Rational Assumptions". According to the author, these assumptions must be present in the achievement of all the goals, which the new Spanish policy has to project in order to reach the State of Autonomies approved in the Constitution.

In the second part, he reviews the actions carried out by the different Ministries related with the territorial ambit during 1980. Some social and economic indicators show the regions which in a lower or higher degree have been affected by the mentioned actions.

