

METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL (*)

1. INTRODUCCION

La Constitución establece que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español.

La política económica regional que se ponga en práctica para el logro de dicho objetivo habrá de tener en cuenta dos hechos importantes que condicionarán de modo importante su formulación y ejecución. Por un lado, la aparición y consolidación de Comunidades Autónomas con competencias de fomento del desarrollo económico de sus respectivos territorios dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Por otro, la próxima integración de España en las Comunidades Europeas como miembro del pleno derecho va a exigir que nuestro país se sujete a unos condicionantes normativos y a unos principios de coordinación en materia de desarrollo regional.

En este nuevo contexto, una política nacional de desarrollo regional, para ser eficaz, debe aspirar a reducir los desequilibrios económicos interterritoriales sujetándose a las siguientes restricciones:

- a) No debe obstaculizarse el cumplimiento de los restantes objetivos de las políticas económicas general y sectorial.
- b) Debe ser respetuosa con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materias económicas en virtud de sus Estatutos.
- c) Debe incorporar la normativa y aceptar los principios de coordinación que en materia regional han dictado las Comunidades Europeas.

(*) Texto del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 20 de febrero de 1985; publicado en el B.O.E. de 13 de mayo de 1985.; págs. 13.665 a 13.667.

La compatibilización de todas estas exigencias sólo parece viable en la medida que la política de desarrollo regional se formule y ejecute en un marco de coordinación y cooperación que permita dotar de coherencia a los objetivos y medidas adoptados por los distintos niveles de gobierno para el desarrollo económico de cada territorio y de aquellos con las orientaciones y prioridades de la política regional de la CEE; en otras palabras, en un marco que impida la formulación de objetivos incompatibles y la puesta en práctica de medidas con efectos contradictorios. Un instrumento básico para conseguir una coordinación como la que se acaba de describir es la realización de Programas de Desarrollo Regional en los que se plasmen las aspiraciones económicas de las distintas Administraciones Públicas respecto de cada territorio y el conjunto coherente de medidas a adoptar y de recursos a utilizar para satisfacerlos.

Con todo, la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional no es sólo una consecuencia lógica de la necesidad de lograr actuaciones coherentes de las Administraciones Públicas que permitan evitar ineficiencias en la asignación de unos recursos limitados. La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, establece, en su artículo 8, que todas las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a elaborar un Programa de Desarrollo Regional de acuerdo con una metodología común que aprobará el Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Asimismo, la disposición adicional segunda de dicha norma prevé que tal elaboración se aplicará gradualmente en función de la participación porcentual de las respectivas Comunidades Autónomas en el citado Fondo y que tales porcentajes se fijarán anualmente en la Ley de Presupuestos. En este sentido, el artículo 75 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 afirma que todas las Comunidades que, en dicho ejercicio, disfruten de una participación por habitante en el Fondo de Compensación superior a 2.600 pesetas habrán de elaborar y aprobar un Plan de desarrollo regional antes del 31 de mayo de dicho año.

Por otra parte, el Reglamento (CEE) número 1787/1984 del Consejo, del 19 de junio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) establece:

a) Que los Estados miembros notificarán a la Comisión los Programas de Desarrollo Regional, así como sus modificaciones eventuales, para las regiones y zonas de ayuda que reúnan las

condiciones necesarias para la contribución del FEDER. Estos programas se realizarán según el esquema común elaborado por el Comité de Política Regional y a la vista de la Recomendación de la Comisión de 23 de mayo de 1979 (artículo 2.3 a).

b) Sólo podrán beneficiarse de la contribución del FEDER las inversiones incluidas en el marco de Programas de Desarrollo Regional (artículo 17.2).

Así pues, los Programas de Desarrollo Regional se consideran, en general, como el marco más adecuado para lograr la coherencia de la política nacional de desarrollo regional con la política regional de la CEE, por un lado, y con las políticas económicas adoptadas por las Comunidades Autónomas, por otro. En particular, debe servir para:

a) Delimitar prioridades en el campo del desarrollo económico regional, mediante la fijación de unos objetivos realizables con el volumen de recursos disponibles.

b) Coordinar e integrar las actuaciones que, para el logro de dichos objetivos, planean emprender los poderes públicos.

c) Servir de marco de referencia para los proyectos de inversión que pretendan obtener ayudas del FEDER.

d) Proporcionar a los ciudadanos una información adecuada sobre las prioridades y proyectos en el ámbito regional.

Como se expuso anteriormente, tanto la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial como el Reglamento del FEDER disponen que los Programas de Desarrollo Regional se elaboren de acuerdo con una metodología común. Debiendo a la próxima adhesión de España a las Comunidades Europeas, resulta procedente adoptar como punto de partida el esquema común de elaboración propuesto por el Consejo. A partir del mismo se ha elaborado una metodología que desarrolla algunos de sus aspectos con el fin de servir a los objetivos de una programación a nivel estatal. Dicha metodología tiene carácter indicativo y ha de ser interpretada de una manera flexible.

Finalmente, siguiendo la recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas procede adoptar un período de programación regional único que permita una mejor compatibilidad de los

programas y su articulación con los programas económicos a medio plazo nacional y de la CEE.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, los Programas de Desarrollo Regional responderán a la metodología que se presenta a continuación.

Los programas se compondrán de cinco capítulos: Análisis económico-social, objetivos de desarrollo, acciones de desarrollo, recursos financieros y ejecución.

2. ANALISIS ECONOMICO-SOCIAL

Este capítulo habrá de contener los siguientes apartados:

1. Rasgos característicos de la evolución económica y social en el pasado.

El objeto de este apartado es realizar un análisis económico de la evolución y situación de la región con el fin de detectar los principales desequilibrios que padece y sus causas, que habrán de incluirse en el apartado siguiente. No se trata, por tanto, de una mera descripción estadística.

Este apartado debiera contener información, en la medida de lo posible, por provincias, comarcas o zonas, en un contexto nacional y comunitario sobre las variables siguientes, en función de la información estadística disponible en cada momento:

1.1. Población.- Crecimiento natural, distribución por edades y sexos. Migración. Densidad de población. Población activa.

1.2. Producción.- Estructura de la producción por ramas de actividad y, en la medida de lo posible, por sectores. Producciones más relevantes. Tipología de Empresas por sectores y tamaño.

1.3 Empleo y productividad.- Con la misma desagregación que en el apartado anterior, en la medida de lo posible.

1.4 Renta.- Renta por habitante y renta disponible por hogar.

1.5 Recursos productivos reales y potenciales (no humanos).

1.6 Dotación de infraestructura:

1.6.1 Infraestructura económica:

- a) Transportes y Comunicaciones.
- b) Abastecimientos de agua y saneamiento.
- c) Recursos y abastecimiento energéticos.
- d) Suelo industrial.
- e) Infraestructura para regadíos.

1.6.2 Infraestructura social:

Vivienda.

Salud.

Educación (general, profesional y universitaria).

Asistencia social.

Deporte y ocio, etcétera.

1.6.3 Estructura urbana:

Distribución de la población por tamaño de los centros urbanos. Situación de los núcleos urbanos, las zonas industriales y el medio rural.

Estructura reticular de los asentamientos urbanos (accesibilidad).

Integración del territorio a nivel intrarregional, nacional y, en el caso de las regiones fronterizas, internacionales.

2. *Principales desequilibrios que padece la región y causas de los mismos.*

2.1 Empleo.- Mercado de trabajo. Desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo por ramas de actividad. Paro y subempleo.

2.2 Producción.- Causas del diferencial de productividad.

2.3 Otros desequilibrios que convenga resaltar.

3. *Impacto de las acciones iniciadas en el pasado para remediar estos desequilibrios.*

3.1 Análisis de las medidas de política regional y del impacto que han tenido en la región. (Polos y polígonos; zonas de preferente localización; grandes áreas de expansión industrial; sociedades de desarrollo industrial),

3.2 Efectos sobre la región de las políticas sectoriales nacionales. (Reestructuración sectorial, transportes, energía, agricultura, pesca, turismo, medio ambiente y ordenación física del territorio, medidas socio-culturales y formación profesional).

4. *Posibilidades de desarrollo de la región incluidos los estrangulamientos.*

4.1 Fuerza de trabajo.- Disponibilidad y cualificación de la fuerza de trabajo. Señalar las causas o carencias que impidan utilizar este potencial.

4.2 Recursos naturales.- Posibilidad de explotación de:
Recursos agrarios y pesqueros.
Potencial de explotación de minerales no energéticos.
Potencial energético y posibilidades de desarrollo de fuentes alternativas.

4.3 Capacidad empresarial. Existencia de una clase empresarial; sectores en los que ha habido recientemente una expansión sensible.

4.4 Estrangulamientos.- En este apartado convendría mencionar las causas de que el potencial de desarrollo antes expuesto no se haya utilizado.

A título indicativo, se puede mencionar:

a) Inadecuación o falta de formación profesional adaptada a la demanda de trabajo.

b) Falta de información sobre las tecnologías adaptables al potencial de recursos de la región.

c) Falta de movilidad de los recursos productivos por insuficiente información de las posibilidades existentes o por falta de ayudas que compensen el mayor riesgo que implica actuar en una zona nueva.

d) Dado el predominio de la pequeña y mediana Empresa, puede haber insuficiencias en materia de investigación y de información sobre acceso al crédito público y privado, y mercados financieros, mercados de productos interiores y exteriores, tecnologías disponibles, etcétera.

e) Estrangulamientos, actuales o potenciales, debidos a carencia de infraestructuras necesarias para el desarrollo de actividades productivas.

5. *Evolución económica y social probable en el período de programación a falta de intervenciones nuevas.*

Este subapartado podría incluir un escenario tendencial, o mera extrapolación, de la evolución pasada de los principales desequilibrios con el fin de resaltar en qué medida se agravarán en ausencia de nuevas intervenciones.

3. OBJETIVOS DE DESARROLLO

El fin principal de este capítulo es de especificar, sobre la base de los problemas detectados en el capítulo anterior, qué objetivos pretenden alcanzarse en la región en el período de planificación.

La relación de objetivos debe tener presentes las siguientes observaciones:

a) No deben enunciarse en términos muy generales (como el aumento de nivel de vida, la creación de empleo, la reducción del desempleo o la emigración, etcétera). Deben especificarse y, en la medida de lo posible, cuantificarse, al menos en lo que se refiere a los objetivos esenciales.

b) No constituyen un inventario de necesidades o deseos de cada región, sino que deben ser realizables a medio plazo de acuerdo con los recursos disponibles y las medidas que puedan adoptarse.

c) Se refieren a todo el período de programación pero, en la medida de lo posible, debieran incluir un calendario de realización año a año.

d) Deben insertarse, si es posible, en un marco económico y social más amplio y tener en cuenta los objetivos macroeconómi-

cos, generales y sectoriales, a nivel de nación y de la CEE. Esta observación es especialmente importante en el caso de las regiones fronterizas y de los proyectos que afecten a varias regiones.

Los objetivos que, en principio, debieran especificarse en el Programa de Desarrollo Regional pueden agruparse de la siguiente manera:

1. *Objetivos esenciales.*

1.1 Nivel de empleo y, si es posible, el número de empleos que deberá crearse o mantenerse.

Puede procederse a realizar una evaluación cuantificada de los déficit de empleo por región para los años inicial y final de programa, mediante la elaboración de un balance de mano de obra. Como esta labor, según sea el tamaño y la diversificación productiva de cada región, puede dar lugar a un margen apreciable de error es necesario explicitar cuidadosamente los supuestos en los que se ha basado la previsión. Hay que tomar en consideración a este respecto el turismo y el sector agrícola.

1.2 Efectos perseguidos sobre las distintas actividades económicas y la renta de la región.

En este punto es importante cuantificar, en la mayor medida posible, el efecto sobre la renta de la región y, para ello, es necesario tener en cuenta las acciones y recursos financieros que se programan en los capítulos siguientes.

1.3 Dotación de infraestructura.

En la medida que esta cuestión no se aborde en el capítulo siguiente, el Programa de Desarrollo Regional, mediante una programación plurianual de todas las inversiones de infraestructura, debiera incluir, además de las específicamente regionales, aquellas inversiones de infraestructura de carácter nacional que tienen una importancia significativa para el desarrollo de la región.

Los objetivos que se fijan sobre esta materia debieran tener muy en cuenta la paulatina eliminación de los estrangulamientos existentes y previsibles del potencial endógeno de desarrollo analizados anteriormente.

2. *Otros objetivos importantes que convenga formular expresamente en términos cuantitativos.*

Podrían ser objetivos demográficos, de la estructura productiva, etcétera.

3. *Otros objetivos cualitativos relevantes para el desarrollo regional.*

En este grupo podrían incluirse:

Nivel de formación profesional y, en particular, de la capacidad de gestión empresarial y de acometer nuevas actividades productivas.

Reformas institucionales y legales: por ejemplo, aumento de la descentralización administrativa regional en aquellos casos en que se considere necesario: cambios legales necesarios para el logro de otros objetivos, etcétera.

Protección del medio ambiente.

Investigación y desarrollo tecnológico.

Integración territorial, estructura espacial de la población y localización de actividades productivas.

Estos objetivos- cualitativos, aunque no sean susceptibles de cuantificarse, debieran concretarse con la mayor precisión posible.

4. ACCIONES DE DESARROLLO

En este capítulo hay que detallar y explicar las medidas de desarrollo que se van a poner en práctica para el logro de los objetivos señalados anteriormente. Tales medidas deberán estar periodificadas, cuando sea posible, incluyendo precisiones sobre los desfases temporales en su efectividad. No se trata de exponer los recursos financieros a emplear, pues ello es objeto del capítulo siguiente:

Estas medidas deben clasificarse en dos grupos.

1. *Medidas de política regional.*

Dentro de este grupo pueden incluirse, a título indicativo, las siguientes:

1.1 Ayudas con finalidad regional, cualquiera que sea el nivel de gobierno que las programe (estatal, regional, local). Por ejemplo, subvenciones a la inversión o al empleo, crédito oficial y bonificaciones o exenciones fiscales, etc. Asimismo deben incluirse las ayudas programadas a la creación de servicios para las pequeñas y medianas Empresas, tales como centros de investigación y desarrollo tecnológicos, de prospección de mercados, interiores y exteriores, etcétera.

1.2 Fondo de Compensación Interterritorial.

1.3 Inversiones en infraestructura económica y social, con especificación de nuevo del nivel de gobierno que las decide.

1.4 Modificaciones institucionales y legales.

2. *Medidas de política nacional, general y sectorial, con un impacto significativo sobre el desarrollo regional.*

Estas acciones pueden referirse a los siguientes sectores:

2.1 Agrario.

2.2 Industrial.

2.3 Servicios (comercio y turismo).

2.4 Política social y de empleo.

2.5 Formación profesional.

2.6 Medio ambiente.

2.7 Ordenación física del territorio.

2.8 Equipamiento sociocultural de las regiones.

En Programas de Desarrollo Regional posteriores habría que incluir también en este capítulo la incidencia regional prevista de las políticas comunitarias.

5. RECURSOS FINANCIEROS

Se pretende aquí evaluar los recursos que se van a destinar a financiar las medidas contenidas en el capítulo anterior. Tal evaluación deberá realizarse a pesetas constantes y para cada ejercicio presupuestario del período de programación. Este capítulo deberá revisarse anualmente en función de las disponibilidades

financieras. la política económica general y, especialmente, la intervención del sector público.

Los recursos financieros habrán de desglosarse de acuerdo con los dos criterios siguientes: Por fuentes de financiación (estatal, regional, local, CEE) y por tipo de gastos (proyectos en el caso de inversiones reales y naturales de la ayuda —subvenciones a la inversión, al empleo o al tipo de interés, etcétera—, en el caso de las transferencias).

Debido a la existencia de importantes transferencias intergubernamentales, la presentación del origen de los recursos habrá de hacerse de una forma consolidada para evitar duplicaciones.

Un posible esquema de presentación de este capítulo podría ser el siguiente:

1. Recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos autónomos:

En este grupo debieran incluirse todos los créditos presupuestarios, regionalizados, incluidos en el Programa de Inversiones Públicas y, en la medida de lo posible, las transferencias corrientes.

2. Recursos procedentes de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, distinguiendo entre:

a) Inversiones reales financiadas con el Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Inversiones reales financiadas con otros recursos propios

c) Transferencias corrientes.

d) Transferencias de capital.

3. Recursos procedentes de los Presupuestos de las Corporaciones Locales, con la misma desagregación que en 2, en la medida de lo posible.

4. Propuesta de recursos procedentes del FEDER o de otros fondos estructurales de la CEE.

5. La disponibilidad de recursos del crédito oficial estará ligada a la presentación de proyectos que la banca oficial considere viables. Por consiguiente, es difícil hacer una previsión año a año.

6. En la medida que se disponga de la información pertinente, en este apartado debiera incluirse los gastos de inversión previstos por las Empresas públicas en la región, así como los de las grandes Empresas privadas.

7. Proyectos que se pretenden financiar a través del Banco Europeo de Inversiones.

6. EJECUCION Y SEGUIMIENTO

En este capítulo debe indicarse los Organos responsables de la ejecución de cada parte del Programa de Desarrollo Regional, con especificación de las tareas asignadas a cada uno de ellos. Asimismo, deberá establecerse un mecanismo administrativo:

a) Que permita garantizar la coherencia en la ejecución de las distintas medidas, especialmente cuando se trate de actuaciones complementarias cuya realización se encuentra encomendada a distintos órganos.

b) Que realice un seguimiento periódico del grado de ejecución de las distintas acciones.