

PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

Organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, se han celebrado en Granada, durante los días 17 al 21 de noviembre de 1975, las Primeras Jornadas Nacionales sobre Desarrollo Regional para funcionarios de Administración local. Las Jornadas, estructuradas fundamentalmente sobre la base de debate —en Mesa Redonda— de los aspectos sociológicos, administrativos y económicos del Desarrollo Regional, se inauguraron con una conferencia de don Guillermo Piera Jiménez, director del Instituto de Estudios de Planificación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, sobre

el tema «La evolución económica de España durante la próxima década: un ejercicio de anticipación». Para el conferenciante, España no es ya un país en vías de desarrollo sino un país desarrollado con características especiales en su modelo de crecimiento. Después de un análisis de las principales cifras macroeconómicas españolas, declara que, en la próxima década (pues la visión de la planificación no debe hacerse por un plazo superior a diez años) los problemas económicos dejarán de ser los del crecimiento para centrarse en el cómo repartir la riqueza y en la búsqueda de un desarrollo inte-

gral, una vez eliminadas las bolsas de pobreza que crecen en los alrededores de las zonas urbanas. Partiendo de un desarrollo endógeno y autoindependiente que sea lo menos vulnerable posible a los problemas políticos y económicos exteriores, la España futura, dentro de una sociedad estable, se caracterizará o deberá caracterizarse por un respeto por la ecología, procurando una perturbación mínima de la naturaleza; por la consecución de una mejor administración de los recursos; por la estabilización de la población, que debe crecer a ritmo compatible con el desarrollo, y por una descentralización administrativa. Terminando su exposición con el esbozo de las reformas imprescindibles para llegar a esa sociedad: Reforma agraria, fiscal, financiera, administrativa, etc.

Don José Cazorla Pérez, catedrático de Derecho político de la Universidad de Granada, presidió la Mesa Redonda que examinó los aspectos sociológicos del desarrollo regional, en la que intervinieron, como ponentes los profesores don Juan José Ruiz Rico, don Manuel Bonachela, don Javier Terrón y don Gregorio Camará, presentaron comunicaciones los profesores de la Universidad Autónoma de Madrid don Miguel Beltrán Villalva y don Rafael López Pintor. Se presentó, como base para el debate, una exposición limitada en el tiempo, de los siguientes puntos: Indicadores de la desigualdad en el desarrollo regional; elaboración de un mapa de diferencias regionales; valor metodológico de las teorías e ideologías del desarrollo,

y, como factores de la desigualdad regional, la existencia o inexistencia de una burguesía regional en el proceso de desarrollo, papel de las élites regionales, papel de las autoridades y los representantes locales y papel de las autoridades nacionales; para examinar, finalmente, las causas del fracaso relativo de los intentos equilibradores. A lo largo de los debates se puso de relieve que el problema del desarrollo regional lleva implícito el reconocimiento de la existencia de diversos grados de desarrollo, dentro de un país, y el deseo de que progresivamente se elimine la distancia entre las regiones favorecidas y las regiones desheredadas. Delimitándose, en todo caso, las diferencias entre desarrollo, crecimiento y progreso, se puso de relieve la necesidad de un desarrollo político para que el desarrollo económico sea real y equilibrado. La ausencia de élites y, en consecuencia, la ausencia y asimilabilidad de las demandas como factor del desequilibrio regional, constituye un círculo vicioso del problema, que sólo puede resolverse por medio de una mayor participación popular en los órganos de decisión a nivel local y nacional.

Para concluir la jornada dedicada al aspecto sociológico de desarrollo regional, el profesor Cazorla Pérez pronunció, en el salón de sesiones de la Diputación Provincial de Granada, una conferencia sobre «Disparidades regionales en España. El caso de la Andalucía oriental». Señaló, inicialmente, el profesor Cazorla que Andalucía oriental continúa siendo la más importante bolsa de pobreza del

país; región con extensión similar a Dinamarca y superior a la de Bélgica, y que con 2,6 millones de habitantes supera en población a otra gran bolsa de pobreza: la llamada, por Amando de Miguel, la Lusitania Interior. El desarrollo de Andalucía oriental se ha limitado prácticamente a las capitales provinciales y a la zona litoral. En ésta, con algunas excepciones, como el litoral alpujarreño, y limitado además a una franja muy pequeña con escasa penetración interior. Andalucía oriental, con sólo el 15 por 100 de la población activa del país, contabiliza el 40 por 100 del paro existente, sin hacer referencia a la gravedad de la emigración. Tras señalar alguno de los datos más expresivos de la diferente distribución de la Renta Nacional—el promedio de los habitantes del país vive mejor que el promedio de los habitantes de Andalucía oriental—concluyó reclamando un régimen especial para esta región y resaltando, en definitiva, la necesidad de una planificación rigurosa que supere una política económica coyuntural.

Bajo la presidencia del catedrático de Derecho administrativo de Granada don Antonio Mesa-Moles se examinaron, en Mesa Redonda, los aspectos administrativos del Desarrollo Regional. El ponente, don Eduardo Roca Roca, profesor agregado de Derecho administrativo, hizo un bosquejo de la evolución histórica de la división provincial española y de los intentos de creación de la estancia regional, para terminar contemplando las posibilidades que se deducen de la Ley de Bases del Estatuto del

Régimen Local y de las Mancomunidades Interprovinciales en ella reguladas. El profesor don Manuel Pallarés Moreno presentó a debate el tema «La Administración Pública regional y el desarrollo económico». El profesor Torné Jiménez, partiendo de la idea de una ordenación territorial al servicio de los habitantes y, en consecuencia, de las necesidades de respetar y fomentar las comunidades infraes-tatales, destacó el papel de la región como marco adecuado para el desarrollo regional tanto por razones administrativas como políticas y económicas. Analizando los tres tipos de regiones (división especial o administrativa, ente local y región política), sostuvo la conveniencia de una evolución desde la región—división del territorio nacional al servicio de los fines del Estado, a ente dotado de autonomía y autarquía en el seno de un Estado regional. Para el profesor López Márquez son principios administrativos para la articulación del Desarrollo Regional, los de autonomía, cooperación, exacta adecuación, participación y complementariedad. Según López Márquez el proceso de creación de la región consta de cuatro fases: autoafirmación (declaración de su existencia como colectividad peculiar), autodefinition (derecho a participar en la determinación de sus límites territoriales), autoorganización (participación de la región en la redacción del Estatuto concedido por el Estado) y autogestión.

Don Francisco Rodríguez Haro, secretario de la Diputación Provincial de Granada, presentó una comunicación negando la necesidad

de crear nuevos entes supraprovinciales pues los objetivos del Desarrollo Regional pueden conseguirse potenciando—técnica y financieramente—a la Diputación con fórmulas asociativas interprovinciales. El debate que siguió a la exposición de las comunicaciones y ponencias se centró, principalmente, en la cuestión del vaciamiento de competencias municipales y provinciales que podría suponer la creación de un Ente regional. Planteándose asimismo el dilema regionalismo-separatismo y la posibilidad de creación de una Caja de compensación interprovincial.

Bajo la presidencia del catedrático de Derecho financiero de la Universidad de Granada, don Francisco Javier Lasarte Alvarez, se examinaron, en Mesa Redonda, los aspectos económicos financieros del desarrollo regional. La Cátedra distribuyó entre los asistentes, como documentos a tomar en consideración, el trabajo del catedrático de Derecho financiero de la Universidad de Sevilla don Javier García Añoveros sobre «Simulación de un modelo de desarrollo global para la cuenca del Guadalquivir»; la introducción al libro «Las Haciendas locales en España 1940-1965»; «Las sugerencias para un planteamiento general de un sistema de haciendas locales en España», del profesor García Añoveros, y bibliografía sobre el tema de Haciendas locales. Don Juan José Rodríguez Alcaide, coordinador científico del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, presentó un trabajo sobre «La planificación regional en Andalucía; lo que es

y lo que la región hubiera deseado» en el que estudia la operatividad de los objetivos del desarrollo regional para Granada previsto en el IV Plan de Desarrollo y propone un modelo operativo para el programa territorial específico, estudiando las limitaciones de dicho modelo y los problemas de la estimación de sus distintos factores. Don Antonio Cabrera Santamaría y don Pedro Montserrat y de Ceballos, miembros del Instituto de Estudios de Planificación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, presentaron y explicaron un documento sobre «Métodos e instrucciones de la política regional en los países de la OCDE», examinando los estímulos financieros en favor de las industrias, las medidas restrictivas de la expansión, el desarrollo de la infraestructura, la política de empleo, el desarrollo planificado y coordinado, la política presupuestaria, la modificación de las instituciones de la organización administrativa y la implantación de servicios de la Administración central y contratos gubernamentales de abastecimientos en dichos países. Todas las medidas citadas son difíciles de analizar a la exclusiva luz de la política regional puesto que comportan claros efectos nacionales; tanto es así que si la política económica general se aplica en función de objetivos regionales resultará casi innecesario—según los comunicantes—prever medidas regionales específicas; por contra, si la política económica nacional no tiene en cuenta los objetivos regionales reducirá el efecto de las medidas regionales.

El profesor don Manuel Martín Rodríguez, profesor adjunto de Derecho financiero y Economía Política de la Universidad de Granada, presentó y examinó las conexiones de las «Haciendas locales y la Política Económica Regional», es decir, las posibilidades de cumplir las haciendas locales funciones estabilizadoras, redistributivas y de asignaciones y de crecimiento económico, clásicas de la política fiscal. Para ello, distingue tres variables: desde una perspectiva político-orgánica la relación hacienda central-hacienda local puede establecerse como una descentralización total, como una centralización total y como situación intermedia de las otras dos; desde el punto de vista de la financiación, cabe diferenciar una hacienda local con financiación autónoma de la que cuenta con una financiación apoyada en la Hacienda central; y, finalmente, considerando la dimensión cuantitativa de la actividad financiera local, las variables más destacadas a tener en cuenta son el coeficiente que expresa la relación presupuesto local—renta nacional, gastos en bienes y servicios públicos, y formación bruta de capital fijo. Combinando estas tres variables básicas llega a las siguientes conclusiones: A) las posibilidades de que las Haciendas locales contribuyan al objetivo de la *estabilidad regional* son tanto mayores cuanto menor es el grado descentralizador, cuanto menor es la autonomía y cuanto mayor es el porcentaje que representa el presupuesto de las Haciendas locales en relación con la renta nacional. B) La contribución de las

Haciendas locales al logro de una *distribución equitativa de la renta*, como contribución a la equidad territorial regional, es obvio que podrá realizarse mediante una actuación colaboradora y su eficacia será tanto mayor cuanto mayor sea el nivel de exacciones redistributivas—transferencias en relación con el propio presupuesto y en relación con la renta nacional. C) Con ciertas restricciones, una Hacienda local descentralizada, con gran autonomía de financiación, y con un alto porcentaje de gastos en la producción de bienes y servicios públicos puede mostrarse altamente eficaz en la consecución del objetivo de la *asignación óptima de recursos* entre usos alternativos, pues el proceso político de adopción de decisiones será tanto más eficaz cuanto más representativo sea el grupo electoral del grupo de consumidores reales del bien o servicio público y cuanto más homogéneo sea dicho grupo electoral, lo cual, evidentemente, conduce a la hipótesis de un mayor nivel de eficacia, para determinado tipo de bienes, de la descentralización fiscal. D) En relación con la posibilidad de que una descentralización fiscal con autonomía financiera contribuya a conseguir una elevada tasa de *desarrollo regional* se llega igualmente a la conclusión de que este objetivo podrá realizarse mediante una actuación colaboradora con la Hacienda estatal.

De todo lo anterior extrae el profesor Manuel Martín Rodríguez las siguientes conclusiones:

a) Una Hacienda descentralizada y autónoma es muy poco eficaz

en la consecución del objetivo de estabilidad regional, y su eficacia es tanto menor cuanto menor sea la relación entre el presupuesto de las Haciendas locales y la renta nacional.

b) Una Hacienda descentralizada y autónoma es igualmente poco eficaz en la consecución del objetivo equidad interregional, y su eficacia es tanto menor cuanto menor sea el porcentaje que representen las exacciones redistributivas y las transferencias en el presupuesto de las Haciendas locales.

c) Una Hacienda descentralizada y autónoma está especialmente indicada para la consecución del objetivo de asignación eficaz de recursos, tratándose de determinado tipo de bienes y servicios públicos, y su contribución será tanto más eficaz cuanto mayor sea el porcentaje que representen los gastos de las Haciendas locales en bienes y servicios en relación con la correspondiente macrovariable nacional.

d) Aun cuando el objetivo del desarrollo regional se consigue más eficazmente con una Hacienda descentralizada, en determinadas circunstancias y siempre que el porcentaje de formación bruta de capital de las Haciendas locales en relación con la correspondiente macrovariable nacional sea alto, una Hacienda descentralizada y autónoma puede conseguir resultados satisfactorios en este sentido.

Don Camilo Lebon Fernández presentó una comunicación sintetizando su tesis doctoral sobre «La Hacienda del Municipio de Sevilla», investigación que se compone

de cinco partes. En la parte primera trazó una panorámica de las características más relevantes del municipio y de la Hacienda municipal de Sevilla en el periodo que va de 1900 a 1970; la segunda parte, bajo el título de análisis económico y funcional del presupuesto, ofrece un balance de la situación actual de la Hacienda municipal, con una clasificación económica y funcional de los gastos; en la tercera parte se efectúa un tratamiento teórico de la Hacienda municipal y de la oferta de servicios locales; en la cuarta parte se contiene un estudio del déficit real de prestaciones municipales de Sevilla y del plan de inversiones necesario para eliminarlo; para terminar, en la quinta parte, con el estudio del nivel óptimo del presupuesto municipal hasta 1980, con un cálculo de la presión de la carga fiscal. Este estudio se complementaba con el presentado por don Isidoro Román, catedrático de Contabilidad de la Escuela de Comercio de Granada, referido a la Hacienda del Ayuntamiento de dicha capital.

Las Jornadas tuvieron que ser suspendidas el día 20 de diciembre, por lo que no se pudieron pronunciar las conferencias previstas del profesor Lasarte sobre «Perspectivas de las Haciendas locales», del profesor Meilán Gil sobre «Aspectos administrativos del Desarrollo Regional» y de don José Luis Morris Marrodán, director del Banco de Crédito Local de España, sobre «El crédito y planificación económica local». Conferencias que, no obstante, se publicarán por el Ins-

tituto de Estudios de Administración Local.

Estas Jornadas, que han despertado gran interés en los distintos medios de Andalucía oriental, coincidieron con la constitución del Consejo Rector de la Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, que con sede en Granada, ha sido

creada mancomunadamente por las Diputaciones provinciales de Almería, Granada y Jaén y dicho Instituto y supone un importante logro para el perfeccionamiento de la Administración local de las tres provincias.

ANGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ
ENRIQUE RODRÍGUEZ GARCÍA

