

JOAQUÍN G. JAVALOYS: *La Autonomía Regional, ¿solución o problema?*, Ediciones ICE, Madrid, 1978.

«¿Qué es la autonomía regional? ¿El sustitutivo—hoy—de la libertad, del desarrollo, de la patria grande...? ¿La solución a los males de la organización social, a nivel regional?» Estos interrogantes constituyen el pórtico con que comienza el prefacio del libro el autor, quien, según dice, lo ha elaborado a lo largo de tres años, si bien ha dedicado al tema una buena parte de su vida profesional como economista. Las abundantes citas y la extensa bibliografía recogida en el libro, tanto en lo que se refiere al aspecto teórico y doctrinal como en la aplicación prác-

tica de la política económica regional en países concretos, así como en las publicaciones periódicas de carácter general y profesional, constituyen en sí una interesante aportación para el conocimiento del tema autonómico.

El propio título de la obra, con su interrogante, pone de manifiesto la falta de una doctrina universal en materia autonómica y, en consecuencia, el distinto enfoque y tratamiento en los diferentes países que en alguna medida la aplican según sea su sistema de organización política. Por otro lado, incita al estudioso, al político y a

cuantos se interesan por estos temas a adentrarse en la obra con afán de clarificar el concepto autonómico regional, aunque el autor en el prefacio del libro responde a la interrogante al decir: «... la autonomía regional, en sí misma, ni es el problema regional, ni es su solución; la autonomía regional es, precisamente, el camino entre el problema regional y su solución» (p. 8).

En el libro se estudia el tema regional profundizando en los diversos aspectos que presentan las autonomías regionales, desde el político-administrativo al cultural, pasando por el económico-fiscal, que es el decisivo y complejo, y al que le dedica especial atención. Esta obra resulta ser un estudio o texto general de las autonomías regionales, aplicado especialmente al caso de España. De ahí su singularidad. A pesar de su relativa extensión, es un libro práctico, útil, sintético. En las presentes circunstancias de nuestro país es un libro oportuno y necesario.

La cuestión regional suele ser contemplada desde una doble perspectiva partidista, bien capitalista-burguesa, bien socialista. El autor ha procurado evitar cualquier enfoque parcialista, y ha tratado el tema desde una óptica independiente y objetiva.

Como punto de partida del libro, Joaquín G. Javaloyes tiene muy en cuenta los antecedentes históricos que justifican la pluralidad regional de España y, tras distinguir entre regionalismo y regionalización, repasa la evolución del capitalismo en nuestro país desde la revolución burguesa del siglo pasado, y todo ello a la luz que

aporta la economía regional sobre las causas explicativas de las diferencias en el desarrollo de las regiones, subrayando la insuficiencia de las teorías existentes.

El contenido del libro se inicia con la siguiente frase, tomada de la Comunidad General de Aragón en noviembre de 1976: «... ningún problema regional puede entenderse ni, desde luego, hallar una justa solución, si además de examinarlo aisladamente, no se estudia de manera conjunta con el problema de España y con los problemas regionales de otras áreas nacionales.»

Presidido por este lema, cuyo mensaje pretende comunicar al lector, la obra se presenta en dos partes: la primera, sobre el problema regional español, y la segunda, sobre las autonomías regionales y la política económica.

La primera comprende los cinco primeros capítulos, dedicando el primero de ellos a examinar la pluralidad regional de España y el regionalismo. En este capítulo, después de apuntar que a los distintos pueblos que en un proceso secular se integraron a la nación española se les respetó su propia identidad social, cultural e histórica hasta la implantación del Estado central y unitario, que trató de eliminar las diferencias, se ha llegado en la actualidad a unos desequilibrios interregionales de desarrollo muy acusados, tanto en el orden económico como cultural, acentuado en la última etapa de la historia española, verificándose el típico proceso de crecimiento económico que responde a la «teoría de la causalidades cumulativas» de G. Myrdal, consecuencia

del libre juego de las fuerzas del mercado en un sistema de economía capitalista favorecido por el centralismo burocrático. De acuerdo con este proceso, las regiones más desarrolladas en lo económico han acabado siéndolo también en lo cultural, y con ello se ha despertado un sentido regionalista.

Se distinguen dos tipos de regionalismos: el tradicional, que, basándose en ciertos elementos diferenciadores, lingüísticos, culturales, etc., reivindica el reconocimiento de su identidad cultural e histórica, y otro tipo de regionalismo moderno, que se fundamenta en la necesidad de solucionar una serie de problemas actuales, basado en su eficacia y su operatividad mediante una ordenación del territorio y desarrollo económico regional equilibrado. Este sentido funcional del regionalismo también es aplicable al tradicional, y la institucionalización regional se configura como elemento básico en cualquier Estado moderno, debiendo abarcar a todas las regiones de España.

La planificación económica moderna exige que se regionalicen los objetivos programados, ya que no es suficiente que se contemplen solamente los crecimientos sectoriales. De ahí que la regionalización se produce como una necesidad técnica de la planificación económica. El auténtico regionalismo se caracteriza por la descentralización administrativa como medio instrumental de decisión dentro del nivel regional, es decir, de la autonomía regional. Autonomía que en lo económico debe ser plenamente suficiente para que pueda disponer de unos recursos pro-

prios que le permitan ejercer sus competencias con responsabilidad.

Es evidente que la unidad de España no es solamente política, sino también económica, lo que supone la libre circulación de las personas, capitales, mercancías y factores de la producción. El principio de igualdad de todos los españoles, cualquiera que sea la región a que pertenezcan, exige que la política económica nacional interfiera las autonomías regionales, introduciendo los adecuados factores correctores del libre funcionamiento de la economía de mercado para alcanzar la justicia económica distributiva, ya que el moderno sistema capitalista lleva a unos graves desequilibrios territoriales que en definitiva suponen una pérdida de renta para el conjunto de la economía nacional.

El capítulo III trata de las «causas explicativas de las diferencias en el desarrollo de las regiones» y se pasa revista a las principales teorías que tratan de explicar el fenómeno, como la de A. Weber, que con su «teoría de las aglomeraciones» lo fundamenta en los costes del sector privado; la «teoría de los costes sociales», de K. William Kapp, y las más modernas de Myrdal y François Perroux, que lo fundamentan en el libre funcionamiento de la economía de mercado, para concluir que, si bien todas ellas tienen parte de razón, no son suficientes, porque «muestran solamente algunos aspectos de las causas del problema regional, pero no tienen en cuenta que las modalidades en que se presenta la competencia en el capitalismo de nuestros días agrava dicho problema regional» (p. 49).

El capítulo IV trata del desarrollo capitalista y del problema regional en España, apuntando los acontecimientos y fechas más significativos de la historia de España, que en el capítulo siguiente se recoge y comenta en cuadros de los datos disponibles más significativos. Comienza en el año 1800, cuando todavía no se había realizado la unidad económico-fiscal y existían obstáculos a la circulación de mercancías por todo el territorio español y había una economía fundamentalmente agraria de carácter latifundista.

El año 1850, en pleno proceso de la revolución burguesa, con la supresión de los obstáculos feudales del Antiguo Régimen, que permitía el desarrollo de la producción capitalista y el establecimiento de la economía de mercado.

El 1907, caracterizado por la creciente industrialización de ciertas zonas y la materialización del proteccionismo industrial, que, si bien favoreció la incipiente industrialización nacional, se intensificaron algunos desequilibrios interterritoriales.

El año 1949, en plena autarquía económica, y, por último, el año 1975, final de la época franquista, en que, gracias a la industrialización, se ha alcanzado un nivel próximo al europeo.

Los diferentes cuadros que presentan la evolución de las regiones por su participación en el producto nacional y por la población confirman la transformación experimentada por las desigualdades territoriales en aumento y con unas pocas regiones más favorecidas por el desarrollo industrial. Por otro lado, unos cuadros estadísti-

cos representativos de la financiación del desarrollo regional y de la producción y consumo de energía eléctrica ponen de manifiesto, asimismo, que las provincias ricas se han beneficiado tanto en la financiación como en la utilización de recursos energéticos de los ahorros y de la electricidad producida en provincias de menor desarrollo, en buena parte debido a la actuación del sistema bancario, con los centros de decisión en los grandes núcleos de las regiones desarrolladas y al sistema de tarifas unificadas de la energía eléctrica para todo el territorio nacional.

La segunda parte del libro comienza con una breve exposición de la política regional aplicada a España, pasando revista a lo contenido en los Planes de Desarrollo Económico y Social, para concluir que ha sido insuficiente en la compensación de los desequilibrios territoriales, aunque la política regional ha ido evolucionando desde unas medidas predominantemente sectoriales, contemplada en el I Plan hacia un enfoque más integrador en el III, que intentó formalizar la regionalización de la planificación a través de programas regionales selectivos. En el fracaso en la práctica de esta política regional, una parte importante puede ser debida a no complementar las medidas con cierto protagonismo de las regiones afectadas en la programación económica, lo que lleva al reconocimiento pleno de la autonomía.

Tampoco en las economías capitalistas occidentales en que se ha aplicado una política económica regional (Italia, Francia, Inglaterra...) ha sido suficiente la efica-

cia de la misma. Las causas hay que buscarlas en que se parte de la existencia de un mercado perfecto formado por muchas empresas. Pero la existencia de un poder mesoeconómico por la extensión del capital multinacional ha socavado la hipótesis de partida, sustituyendo la soberanía del consumidor por la de las empresas gigantes y multinacionales.

Es preciso, por tanto, hallar razones suficientes para justificar otras medidas distintas de las clásicas de la política regional que puedan compensar el poder mesoeconómico, ya que para éste las subvenciones y la provisión de infraestructura en determinadas regiones no son suficientes incentivos para orientar su localización: la planificación indicativa también se muestra ineficaz, ya que revela la existencia de dos poderes, el público y el privado, cuya finalidad no siempre está de acuerdo, y la mayor potencia, en una economía de mercado, está a favor de la iniciativa privada. La justificación de las medidas de actuación del Estado pueden estar, según S. Holland, en el análisis coste-beneficio social, y uno de los instrumentos puede ser la empresa pública. Pero ésta debe demostrar su eficacia en el funcionamiento y como instrumento de la política regional.

Vista la insuficiencia en la política económica regional, se entra en el capítulo VII del libro que comentamos en el tema de la política regionalista, a nuestro juicio la aportación más interesante del libro. Política que ha de enfrentarse con el reto de corregir los desequilibrios territoriales a que lleva

la economía de mercado; su punto de apoyo ha de ser el reconocimiento pleno de la autonomía política, económica, administrativa y cultural de las regiones, sin menoscabo de la responsabilidad que les corresponde en la unidad nacional española.

La unidad económica conlleva a una libre circulación de personas, mercancías y factores; esto parece lógico que dé origen a un intenso comercio interregional si la estructura de la producción se derivase de una justa y equilibrada división del trabajo. Pero la observación de los resultados obtenidos demuestra que no siempre la localización geográfica ha respondido a criterios naturales de una sana economía, originando desequilibrios irritantes y unos costes sociales elevados. Existen regiones «fabricantes» que se enriquecen permanentemente a costa de regiones «mercado». De igual forma que las regiones en que se localiza la producción industrial aprovechan el mercado de las demás regiones, mercado protegido del exterior por los aranceles aduaneros en base a la unidad económica española, la política regionalista deberá facilitar el objetivo de que las provincias pobres sean compensadas por las regiones industrializadas.

Puesto que la industrialización se ha manifestado como el procedimiento más eficaz de enriquecimiento de los pueblos, debe buscarse el procedimiento de que se realice al menor coste posible. Las necesidades de energía, materias primas y mano de obra, entre otros factores, para la industrialización de determinadas regiones se ha

cubierto con recursos procedentes de las regiones pobres. En el caso de la energía, dicho proceso ha sido consecuencia en gran medida de la existencia de un precio unificado en todo el territorio nacional para cada tipo de consumo de energía eléctrica, lo cual es un claro ejemplo de explotación interregional, ya que representa una discriminación contra las zonas productoras en favor de los centros consumidores.

Por tanto, un factor decisivo puede ser una política de precios diferenciada para la energía y otras materias primas en función del coste, que lógicamente será menor en las zonas productoras. De otra parte, la existencia de un precio unitario y la resistencia a la instalación de centrales nucleares en las regiones de mayor consumo de electricidad es un ejemplo de insolidaridad regional que exige la intervención enérgica de la política regionalista, estableciendo los factores correctores que una economía social de mercado requiere y el desarrollo regional equilibrado exige.

Consciente la Administración pública de las desigualdades regionales y de la conveniencia de reducirlas, será posible la instrumentación de una auténtica y eficaz política regionalista con la generalización de las autonomías.

Frente a posibles acusaciones de que las autonomías son caras o que sólo sirven para regiones ricas, si bien puede admitirse que hay algo de ello, se razona que la carestía es un concepto subjetivo y que hay que medirlo desde el lado del costo, pero también del de la utilidad, o sea teniendo en

cuenta las ventajas que su implantación puede reportar: para las regiones más atrasadas les ofrece la posibilidad de alcanzar un mejor aprovechamiento de sus recursos.

Después de abordar el tema de la burocracia de los entes pre-autonómicos que supone, en un primer momento, es posible resolver con trasvases de funcionarios del Estado y de las diputaciones, por lo que concluye el autor diciendo que, «si las autonomías regionales se implantasen plenamente y con generalidad en todas las áreas regionales de España, se lograría un desarrollo equilibrado y más justo, pues las regiones subdesarrolladas crecerían más que las ya desarrolladas, haciéndose así óptimo el aumento del bienestar socioeconómico nacional» (pág. 192).

La estrategia del desarrollo económico regionalista debe ser la de romper los obstáculos para el desarrollo de las regiones atrasadas, tratando de crear las ventajas de localización de la actividad económica adecuada, no sólo por la acción de ayuda del Estado, sino a través de determinados instrumentos, como la creación de bancos regionales y a través de la empresa pública. Complemento indispensable de la institucionalización del hecho regional es el fomento de una verdadera solidaridad interregional.

El alcance de las autonomías regionales debe ser tal que garantice que las comunidades autónomas dispongan de recursos financieros suficientes para ejercer sus funciones y responsabilidades.

En el capítulo VIII, dedicado a las haciendas regionales en el marco autonómico, se concluye que la autonomía financiera y fiscal es complemento indispensable de la autonomía política y económica; su alcance estará en función del contenido de la autonomía política y habrá de tenerse en cuenta, además, sus efectos económicos.

La descentralización aparece como una necesidad, si bien al Gobierno central le corresponde en este campo de la política económica la promoción del desarrollo, la estabilidad económica y la redistribución de la renta.

Después de apuntar a la poca atención de la doctrina económica en este tema y aludir a la aplicación práctica en algunos estados federalistas y al caso de Italia, se concluye que la configuración de las haciendas regionales habría de tener en cuenta la existencia de un mercado único en el ámbito de la soberanía del Estado que, evidentemente, condicionará el alcance de la descentralización fiscal.

Los principios políticos y económicos a que deberá ajustarse la autonomía fiscal habrán de subordinarse a unos principios generales que garanticen la unidad económica nacional y otros de orden técnico para asegurar la eficacia del sistema tributario y la viabilidad de las autonomías regionales.

Se recoge en este capítulo un resumen del estudio realizado por la Dirección General de Tributos, del Ministerio de Hacienda, en el que se estudian con profundidad los principios y criterios de las haciendas regionales, así como la delimitación de las competencias de

gasto, según niveles de Gobierno, ingresos y posible estrategia en el caso español.

La solidaridad interregional es el contenido del capítulo IX; se fundamenta en razones de estricta justicia, dada la igualdad de los españoles ante la ley. Su finalidad es reducir las grandes diferencias de desarrollo entre las diversas regiones. El autor considera la solidaridad interregional como un objetivo fundamental de la política económica regionalista, pero no cabe la solidaridad sin autonomía ni ésta se justifica si falta aquélla.

Para la efectividad práctica de la solidaridad interregional se propone la creación de un Fondo o Caja de Compensación y Desarrollo de las Regiones, financiado por todas y cada una de las comunidades autónomas y con subvenciones del Estado. Las aportaciones regionales deben estar en proporción a los productos regionales brutos respectivos.

La distribución de los fondos de la Caja de Compensación y Desarrollo Regional deberá hacerse mediante subvenciones a las regiones, con el fin de promover inversiones que promuevan el desarrollo regional. La solidaridad ha de ser también intrarregional, para evitar desigualdades importantes entre las provincias y comarcas de una misma región.

En el capítulo X se trata el tema de la integración económica en Europa y el problema regional, en el que considera existen dos aspectos: el de las regiones nacionales y las políticas regionales de cada nación, y los de las actuales naciones, que se convertirán en grandes regiones cuando se llegue

a la integración total. En todo caso, en la instrumentación de las autonomías regionales habrá de tenerse en cuenta las exigencias de nuestra futura integración en Europa, ya que no sería lógico pretender la quiebra de la unidad económico-fiscal de España.

Termina el libro con un amplio resumen en el capítulo de «Conclusiones» que, siguiendo el mismo orden de exposición, constituye una síntesis completa de las ideas que se desarrollan a lo largo de la obra.

Para finalizar esta recensión, cabe preguntarse si el mensaje que ha pretendido transmitir en este libro Joaquín G. Javaloyes lo ha conseguido: ¿Qué es la autonomía regional? ¿Solución o problema?

Me atrevería a decir que sí, pues de la lectura del libro queda claro que la autonomía regional es el camino entre el problema regional y su solución. En la autonomía, como puente o hito básico, apoya su tesis el autor para la solución del llamado «problema regional»; es decir, de la política económica regionalista, que tan acertadamente define, diferenciándola de la tradicional política económica regional. Porque si bien el paso de la

no autonomía a la plena efectividad autonómica regional puede ser largo y dificultoso (lo que responde a la idea de camino), la autonomía, una vez alcanzada, se convierte en el soporte de la política económica regionalista, ya que esta política, según el concepto del autor, se fundamenta en el protagonismo de las regiones.

En definitiva, el autor pretende, ante todo, ayudar al logro de la consecución de unas autonomías eficaces y coherentes, con un mayor nivel de bienestar nacional, que sirvan para eliminar los excesivos desequilibrios territoriales que constituyen el verdadero problema regional. «La autonomía regional será buena cuando nos acerque más a la solución de la cuestión regional. La autonomía regional será mala si nos aleja de tal solución» (p. 8). Por eso, para el autor, la autonomía es, sobre todo, la esperanza de que la cuestión regional tenga solución, y por ello la finalidad, ciertamente cumplida, del libro es la de traer un poco de luz sobre el camino entre el problema regional y su solución, a través del estudio y exposición de la naturaleza y posibilidades de la autonomía regional.

JOSÉ LARGO JIMÉNEZ