

LAS CORPORACIONES LOCALES EN ANDALUCIA: EXPERIENCIAS DE LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA MUNICIPAL

por

ARTURO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

La penetración del Sector Público en el ámbito de la actividad económica no productora de bienes es una realidad, con independencia del sistema económico y de los vaivenes que se producen en función de la ideología de los Gobiernos.

En España en estos últimos quince años estamos viviendo este proceso y con toda seguridad se va a agudizar esta tendencia por varios motivos:

a) El acceso a los servicios públicos se considera un derecho de los ciudadanos y la concienciación de estos supone, que cada vez más se exigen mayor cantidad de servicios y con mejor calidad. Considerando que el pago de impuestos da legitimidad a esa exigencia.

b) El ámbito competencial de la Administración Local se ha ampliado como consecuencia de la aparición de nuevos servicios, tales como: servicios ligados a nuevos problemas urbanos (medio ambiente, infraestructuras) o al desarrollo local.

Tres son los objetivos de política económica que las corporaciones locales deben asumir:

1. La asignación óptima de recursos satisfaciendo las necesidades colectivas.
2. La distribución de la Renta.
3. La estabilización económica o equilibrio interno.

No nos cabe ninguna duda que en estos trece años de tradición democrática en nuestras corporaciones locales se ha hecho mucho en la consecución de estos objetivos, aunque ello no nos debe impedir reconocer que nos queda mucho por hacer y, que ante el déficit existente de servicios tradicionales se ha hecho, probablemente más hincapié en la extensión del mercado en base a las necesidades colectivas¹ y la distribución de la renta, que a la asignación óptima de los recursos y a la estabilización económica.

Es nuestro propósito reflexionar:

1. Sobre la necesidad en los próximos años de que las Corporaciones Locales en Andalucía y en España, pero especialmente en nuestra región, presten especial atención a los criterios económicos en la producción y distribución de los servicios públicos.

2. Acerca del papel de las Corporaciones Locales en la consecución del objetivo de Equilibrio Interno y los instrumentos y medidas necesarias para alcanzar dicho objetivo.

- Eficiencia técnica y económica.
- Calidad.
- Satisfacción del usuario.

Comparando la gestión privada con la pública, sólo encontramos factores que las diferencien, en relación a la medición de la satisfacción del usuario, ya que en su medición mediante el análisis coste-beneficio, al no existir libre competencia, no es posible saber directamente el grado de satisfacción del usuario. En los otros dos objetivos no existen factores que diferencien el control de la gestión pública de la privada.

En nuestro caso, al generar externalidades los servicios públicos, es necesario introducir un factor corrector adicional que afecta a la política de precios, ya que el mecanismo de mercado no permite la asignación óptima de los factores productivos. Lo que nos lleva a la necesidad de profundizar y valorar las economías externas, para garantizar su financiación por aquellos que son sus beneficiarios.

1. Dando cumplimiento a las obligaciones legales.

CRITERIOS ECONÓMICOS EN LA PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Si nos referimos a la necesidad de abordar con criterios económicos la producción y distribución de los servicios públicos, nos introducimos en el marco de la teoría económica y los principios inspiradores de la producción pública de bienes y la política de precios.

No obstante, se plantea un problema adicional como es, la redefinición de competencias y la extensión de la prestación de nuevos servicios, con lo que deberíamos introducirnos en el campo de las áreas de jurisdicción y los tamaños de los municipios (pequeños, medianos y grandes). No obstante, ambos aspectos guardan cierta relación como vamos a ver.

La introducción de criterios económicos en la producción y distribución de los servicios, nos lleva a tratar de solucionar los problemas de gestión introduciendo objetivos internos. Si analizamos casos particulares podríamos encontrar muchos ejemplos de mejoras de gran importancia en la calidad y la productividad.

La redefinición de competencias y extensión de nuevos servicios guarda sin embargo bastante relación con la introducción de criterios económicos en la producción y distribución de servicios, pues la necesidad de mancomunar, metropolizar o prestar de forma asociativa distintos servicios públicos, es la forma de garantizar en no pocos casos la consecución de los objetivos internos señalados.

Es enormemente preocupante, no sólo el retraso existente en Andalucía para prestar de forma asociada servicios públicos, sino que se observa una tendencia centrífuga, apareciendo nuevos municipios como consecuencia de segregaciones municipales, muy a pesar, de que en términos económicos debería estar ocurriendo precisamente lo contrario por dos razones:

1. El excesivo coste económico de producción y/o distribución de determinados servicios públicos para pequeños y medianos municipios, al no tener unas dimensiones adecuadas y existir economías de escala o aglomeraciones.

2. Los servicios que se prestan en determinados municipios generan externalidades (beneficios) a otros municipios o a sus ciudadanos.

La acción intermunicipal en la prestación de determinados servicios públicos posibilita:

a) Que los servicios públicos pueden llegar en la cantidad y con la calidad adecuada a cualquier ciudadano.

b) Que las empresas u organismos que producen y/o distribuyen los servicios públicos, tengan estructuras de costes inferiores al aprovechar economías de escala y aglomeración.

c) Que la financiación de los servicios públicos pueda contemplar las externalidades que generan a ciudadanos de otros municipios.

Los servicios públicos en general han de extender el campo de acción, de manera, que tanto la problemática urbana como la rural deben ver en la unión intermunicipal una salida a la prestación de servicios en la cantidad y con la calidad deseable y al mínimo coste social.

El papel de las Diputaciones viene reconocido en la Ley 7/1985. Reguladora de las Bases del Régimen Local y en la Ley 2/1987 de la Comunidad Autónoma Andaluza, fijando las competencias y relaciones entre estas y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Siendo en principio estas Corporaciones Locales las que se ven obligadas a resolver los problemas de prestación de servicios en los municipios de menor capacidad económica. Y en este sentido es de resaltar el esfuerzo que vienen realizando las Diputaciones Andaluzas, pero ello no es óbice para señalar, que comparativamente con una región como Aragón se pueden señalar varios hechos:

1. En Andalucía el número de municipios mancomunados es inferior al existente en Aragón, como lo es el porcentaje que representan sobre la totalidad de municipios y el número de mancomunidades.

2. El mayor peso de los habitantes que representan los municipios mancomunados en Andalucía se debe, a que Sevilla capital está en dos mancomunidades.

3. Sevilla es la provincia en la que la prestación de servicios mancomunados están más extendido, con 50 municipios y un 40% de la población.

Tanto en Andalucía como en Aragón la mancomunidad de servicios más extendida tiene por objetivo la prestación del servicio de abastecimiento de agua, su obtención y distribución. Le sigue, la gestión, eliminación y tratamiento de los residuos sólidos urbanos y fines varios. Aunque en los últimos años se observa la aparición de mancomunidades con objetivos de carácter integral, asumiendo las corporaciones locales que las forman el objetivo de Equilibrio Inter-

no, tratando de promocionar la economía del área (turismo, minería local), bajo un concepto de Desarrollo Integral.

Si bien se echa en falta en Andalucía mancomunidades con otros fines, tales como: alumbrado público, cementerios, limpieza viaria y alcantarillado. Servicios que son también obligatorios en los municipios menores de 20.000 habitantes.

MANCOMUNIDADES EN ANDALUCÍA(*) Y ARAGÓN

	ANDALUCÍA (2)		ARAGÓN (1) %	
N.º Total de municipios	668		729	
N.º Total de Habitantes	6185.346		1184.295	
N.º Total de Mancomunidades	29		41	
N.º de Municipios Mancom.	157	23.5	281	38.54
N.º de habitantes que rep.	1376.634	22.2	206.825	17.46

FUENTE:

(1) Hay en Constitución 7 mancomunidades, con 74 municipios, con lo que alcanzarán al 48,69 del total de municipios.

(2) En Jaén no hay mancomunidades, aunque si instituciones que funcionan como tales, aunque con la naturaleza jurídica de Comarcas.

(*) No incluimos Jaén.

Sin entrar en consideraciones financieras o haciendísticas, si creemos que el futuro de las corporaciones locales en cuanto a la prestación de servicios, se puede ver comprometido de no solucionar los problemas haciendísticos lo que guarda relación con el sistema de financiación de las haciendas locales, solucionando:

- a) Cómo y quién ha de pagar las externalidades.
- b) Cómo y quién debe de pagar los estándares mínimos de prestación de servicios.

EL EQUILIBRIO INTERNO COMO OBJETIVO

La crisis económica por un lado y la aparición de nuevos servicios ha influido en estos últimos años y lo va a hacer con más intensidad, en la necesidad de que las comunidades locales potencien efi-

cazmente sus recursos, controlen y contribuyan a dinamizar los procesos de desarrollo y a reducir el periodo de maduración de los procesos económicos.

De ahí, el papel que han empezado a jugar las corporaciones locales tratando de conciliar la estabilidad de precios, el pleno empleo y el crecimiento en la economía con una perspectiva a largo plazo de desarrollo local, teniendo en cuenta, que en España hasta principios de la década de los ochenta no se puede hablar de una Política de Desarrollo Local. Hasta la fecha señalada se aplicarán políticas que han tratado de favorecer los procesos de industrialización generando una organización del espacio², sin que hayan existido:

- Objetivos suficientemente explicitados o definidos.
- Una estrategia de desarrollo local bien articulada que se apoyara en el potencial endógeno.

Sin duda, el déficit existente de servicios y el desconocimiento en no pocos casos del papel de aquellos en el desarrollo, ha influido en el alejamiento de las Corporaciones Locales de la política de desarrollo que debe apoyarse en servicios estratégicos en los primeros estadios de aquél. Lo que ha influido en el desplazamiento del sistema productivo de manera no controlada hacia municipios con una importante nivel de urbanización. Perdiendo la perspectiva de las potencialidades locales y la capacidad de integración del ámbito local en los ámbitos regional, nacional y mundial y, por tanto, olvidándose del papel que determinados políticas locales puede jugar en el desarrollo de cada unidad espacial, encorsetándose en una capacidad de actuación muy limitada.

Sólo ocasionalmente se llegaba a considerar que³:

- En el territorio existían recursos humanos, naturales y financieros con enorme potencialidad para el desarrollo local.
- Que los recursos podían potenciarse estimulando los procesos de desarrollo de las actividades productivas.

Este planteamiento enlaza o guarda relación con la teoría de las Ventajas Comparativas, al descubrir no sólo las ventajas específicas de la región (recursos humanos, naturales y productivos) sino, la necesidad de gestionar con eficacia esos recursos en beneficio de cada

2. Vázquez Barquero, A.: «Desarrollo Local. Una estrategia de Creación de empleo». Edit. Pirámide. Madrid. 1988. pág. 116.

3. Ibidem. pág. 116.

zona. De esta manera la movilización del potencial endógeno se ha transformado en un objetivo estratégico del desarrollo local, habiendo adoptado numerosas corporaciones locales, políticas específicas dirigidas a la consecución de este objetivo.

Existen sin embargo un número importante de corporaciones locales que no intervienen más allá del ámbito en el que tradicionalmente se ha admitido (provisión de infraestructuras y servicios públicos), negándose a intervenir en la promoción del desarrollo, por lo que queremos fijar un punto de reflexión sobre este tema.

Cuando nos referimos a los factores que caracterizan las potencialidades locales nos estamos refiriendo entre otros a:

1. Los recursos naturales, humanos, culturales y técnicos.
2. La capacidad de organización social de la colectividad para movilizar los recursos orientándolos a la tarea del desarrollo.
3. Las relaciones económicas existentes en ese espacio local y la posibilidad de extender o ampliar los circuitos económicos y las ligazones de oferta y demanda entre actividades económicas.

Siendo necesario en no pocos casos vencer las inercias u obstáculos que frenan cualquier proceso de desarrollo, tales como:

1. Una excesiva especialización económica y/o la dependencia de grandes empresas con una política nacional e internacional.
2. La centralización de las decisiones políticas en instancias superiores, que favorece la dependencia.
3. La carencia de recursos humanos con suficiente nivel de formación, o de recursos de otro tipo.

Podríamos enumerar bastantes razones para justificar el papel de las corporaciones en la promoción del desarrollo pero nos vamos a referir a los dos que consideramos más importantes:

1. El desempleo y el impacto económico y social se vive directamente, por lo que el interés en la intervención tiene un alto nivel de pragmatismo.
2. Disponen de competencias para intervenir en la actividad económica y aunque uno de los problemas acuciantes de las Corporaciones Locales es la insuficiencia de recursos, basta con voluntad política para orientar un porcentaje de los recursos disponibles al desarrollo económico.

Las Corporaciones Locales, pueden sin duda jugar un papel relevante en el desarrollo local y en la consecución del Equilibrio In-

terno. Su papel se debe centrar en desarrollar distintas funciones⁴:

1. Servir de catalizador en el proceso, uniendo distintos intereses e impulsando proyectos.

2. Pueden ejercer como garantes o fiadores cuando se considere un proyecto factible y la iniciativa privada necesite de ayuda para superar obstáculos financieros.

3. Como apoyo y brazo ejecutor de las Políticas Central y Regional de apoyo al empleo (jóvenes, mujeres, etc.).

4. Como dinamizadoras de la actividad económica, poniendo en marcha aquellos servicios necesarios, invirtiendo en infraestructuras y utilizando los planes de urbanismo para favorecer la actividad económica donde se den posibilidades de desarrollo.

5. Favorecer aquellas iniciativas destinadas a mejorar la formación profesional y/o dotar de asistencia técnica a las PYMES de reciente creación.

Acorde con las funciones que hemos señalado se pueden fijar distintas medidas que las corporaciones locales pueden poner en práctica para favorecer el desarrollo local.

1. Medidas que afectan a la oferta de los factores productivos necesarios:

- Dotación de suelo industrial y comercial.
- Conceder avales, empréstitos u otro tipo de ayudas financieras.
- Mejorar la educación y formación de los recursos humanos.
- Asistencia técnica y dotación de infraestructuras de información

sobre mercados, ayudas, etc.

2. Medidas que inciden en la Demanda dinamizando la actividad económica.

- Favoreciendo las compras y los contratos con empresas locales.
- Compartiendo la promoción de los productos locales.

3. Medidas que inciden en la creación de un ambiente local favorable ya sea, impulsando la aparición de nuevos empresarios, como ayudando a encontrar las oportunidades de negocio.

- Favoreciendo el autoempleo.
- Realizando estudios que permitan aportar ideas y proyectos que pueden ponerse en práctica con éxito.

4. Mella: «La actividad económica de los Entes Locales: Generación de Renta y Empleo». Estudios sobre Economía de las Corporaciones Locales n.º 25. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial. Granada 1987. pág. 251.

No podríamos terminar sin exponer algunas de las medidas de política económica a nivel local que pueden aplicarse y sin referirnos a alguna de las experiencias en estos últimos años en la región.

Tres experiencias de enorme interés son: las que llevan a cabo la corporación local de Lebrija, la Diputación Provincial de Sevilla y la que se está poniendo en marcha en la Comarca del Bajo Guadalquivir. A ellas nos vamos a referir a continuación.

CORPORACIÓN DE LEBRIJA

Una de las experiencias más interesantes es la de Lebrija en la provincia de Sevilla. Después de las elecciones de 1979, la Corporación Local y su máximo representante comprendieron que podían hacer mucho para solucionar los problemas económicos que afectaban al municipio (desempleo) y emprendieron una estrategia de desarrollo local, tratando de movilizar a la población en la búsqueda de soluciones, a la vez que comprometían a distintas Administraciones en proyectos de inversión y formación⁵.

Se realizó un estudio, que permitió diseñar un programa de actuación y las medidas a aplicar: aumento del regadío, creación de empresas de transformación de los productos agrarios, creación de suelo industrial, urbanizado, etc. Con el fin de movilizar a la población, sus iniciativas a fomentar la solidaridad, se diseñó el Plan de Desarrollo Comunitario y se crea en el Ayuntamiento el Departamento de Promoción Industrial, para coordinar las actividades de:

- Promoción.
- Definición de proyectos viables de inversión.
- Asesoramiento técnico a los proyectos.
- Negociación de ayudas, subvenciones y préstamos.

La estrategia elegida fue crear una empresa para despertar la iniciativa de la población⁶ (Transelsa, de conservas de tomate). Después han ido surgiendo distintos proyectos: matadero, fábrica de cerámica, fábrica de muebles de cocina, fábrica de embalajes sanitarios para hospitales, etc.

5. Vázquez Barquero, A.: *Idem* pág. 118.

6. *Ibidem* pág. 119.

Es sin duda un excelente ejemplo del papel que puede jugar un Ayuntamiento en un proceso de desarrollo, pero no es el único, el ejemplo de la Diputación Provincial de Sevilla que vamos a reseñar que ha jugado un papel importante en la experiencia de Lebrija es uno más a extender.

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA

A partir de la aprobación de la nueva Ley de Régimen Local de 1985, las Diputaciones se quedan con menos competencias desde un punto de vista cuantitativo, pero sin embargo con competencias más importantes o significativas a nivel cualitativo. Competencias que se centran en la colaboración con los Ayuntamientos, asesorándolos y cooperando con ellos.

De esta manera, la Diputación empieza a acometer una serie de tareas en colaboración con los municipios, asumiendo la gestión para obtener las economías de escala y evitar esfuerzos inútiles por parte de los Ayuntamientos. Se crea el Servicio Provincial de Gestión Tributaria, Recaudación y Asistencia Económica, con el fin de asumir la recaudación de los municipios, la gestión tributaria y asesoramiento económico, presupuestario y contable a los Ayuntamientos. La importancia de este Organismo la tenemos si comparamos su Presupuesto que ha pasado de 1987 a 1991 de 111 a 26.275 millones de pesetas.

Pero la Diputación Provincial a través del Patronato Provincial de Asesoramiento Económico que ha pasado de 1987 a 1991, de 153 a 504 millones de pesetas, realiza el asesoramiento en materia de Fomento Económico, enlazando sus fines con el objetivo del desarrollo local. La Corporación Local apuesta pues por asumir un papel activo en el fomento de la actividad económica y lo hace en tres direcciones fundamentalmente.

1. Mediante el Plan de Suelo Industrial en la Provincia y concretamente de parques industriales distribuidos por toda la provincia, para propiciar un crecimiento industrial equilibrado.

2. El desarrollo de los Programas de Telecomunicaciones, entendidas desde el punto de vista del desarrollo económico. La Diputación ha puesto en marcha distintos programas⁷.

7. Revista Cortijo de Cuarto, n.º 145. Patronato de Promoción y Asesoramiento Económico de la Diputación de Sevilla. Sevilla 1990. pág. 7.

a) EL ARTIDE, para proporcionar a todos los Ayuntamientos y todas las unidades municipales medios informáticos y de telecomunicaciones esenciales para el desarrollo.

b) EL ROXI, con el objetivo de que las pequeñas y medianas empresas dispongan a nivel comarcal de avances informáticos y de telecomunicaciones como, diseño asistido por ordenador, videotex, télex, gestión informatizada, etc.

c) EL ALTEX 1 y 2, con objeto de dotar de videotex a 3.000 pequeñas y medianas empresas de la provincia.

3. La potenciación de los Estudios de Desarrollo Económico y la estructuración de Servicios de Fomento Económico en todos los Ayuntamientos. Si en 1987 sólo cuatro Ayuntamientos tenían alguna oficina o entidad para promocionar económicamente a los municipios, actualmente son sesenta y cuatro los municipios los que desarrollan tareas importantes en ese campo.

Todo ello unido al Plan de Inversiones ya sean de Empleo Rural, de Obras y Servicios, etc. que se está ejecutando, ofrece un panorama esperanzador en la provincia en la presente década, que debe ser un buen ejemplo a seguir y, sin duda, el crecimiento económico espectacular de la provincia tiene que estar enraizado con esta Política.

MANCOMUNIDAD DEL BAJO GUALDALQUIVIR

Por último queremos destacar la experiencia bastante reciente de esta Mancomunidad, ya que es en junio de 1990 cuando se remite al Gobierno Regional el Plan Operativo de la Comarca del Bajo del Guadalquivir, Plan que deberá remitirse a la Comisión de las Comunidades Europeas.

El citado programa cuya ejecución se prevé en cuatro años a partir de 1990, supondrá en una zona con 207.979 habitantes, una inversión de 53.552 millones de pesetas que serán aportadas por la Administración Central (4.000 millones), la Junta de Andalucía (11.000 millones), Diputación, Ayuntamiento de la zona (2.000 millones) y empresas privadas (14.000 millones), además de los fondos que proporcionen el FEDER (21.000 millones).

Esta Mancomunidad formada por nueve municipios de las provincias de Sevilla y Cádiz⁸, de las subcomarcas de Utrera, Lebrija y Sanlúcar de Barrameda, que basa su actividad económica en la agricultura, prevé un aumento del empleo y una mejora del nivel de vida de la zona, con la aplicación del Plan, al mejorar su infraestructura y la dotación de servicios⁹. El Plan a su vez, lo conforman distintos subprogramas: integración y articulación de los municipios, agricultura, industria, turismo e infraestructuras.

Desde estas líneas hemos querido reflejar el cambio que está experimentando la Política Municipal, y la valoración que se puede hacer de su papel en la consecución del Equilibrio Interno es sin duda positivo, suponiendo un paso importante de las Corporaciones Locales para contribuir a resolver los problemas estructurales de cada zona. Pero es a la vez un reto, para otros entes locales que hasta el momento se ha demostrado reacios a adoptar políticas de este tipo.

8. Sanlúcar, Lebrija, Utrera, Chipiona, Trebujena, Las Cabezas, Los Palacios y los Molares.

9. Revista Cortijo de Cuarto, n.º 140. Patronato de Promoción y Asesoramiento Económico de la Diputación de Sevilla. Sevilla 1990.