

JOAQUÍN FARINÓS DASÍ*

LA POLÍTICA CORRECTORA DE DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN ESPAÑA: EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

RESUMEN

El informe de la Comisión Europea *El impacto de las políticas estructurales sobre la cohesión económica y social de la Unión 1989-99* concluía que a pesar del importante respaldo que las ayudas comunitarias han prestado al avance de las infraestructuras, la cualificación de los recursos humanos y la mejora del entorno productivo, la principal contribución de las políticas estructurales europeas en España ha sido el desarrollo de las instituciones ligadas al desarrollo regional. Estas mejoras van desde una mejor gestión de los programas a una mejor coordinación entre planes nacionales y regionales, pasando por una mejor evaluación institucional, que han reforzado la eficacia de la inversión pública. Esta mejora cualitativa en los instrumentos de planificación se ha visto acompañada de un incremento de los fondos movilizados.

De cada uno de estos dos extremos se ocupa el primer apartado, mientras que el segundo se dedica a analizar el impacto de las actuaciones: distribución territorial y principales ejes de actuación. En el tercero se presenta la nueva orientación que está tomando la Política Regional Europea de cara al tercer período de programación (2000-2006), reflejada en la nueva, tercera, reforma de los Fondos Estructurales (Reglamento CE nº 1260/99 de 21 de junio). El trabajo se cierra con las conclusiones.

ABSTRACT

European Commission's rapport about impact of structural policies over economic and social cohesion inside European Union recognizes as their major contribution in Spain the evolution of institutions related to regional development. These improvements include better coordination between national and regional programmes, their better gestion and better institutional evaluation. As result, efficacy of public expenditure has been reinforced. This qualitative improvement in planification tools has been accompanied on increment of funds (quantitative rise).

Of each of these two changes talks about first section of this article. Second analyzes the impact of structural actions: their territorial distribution and main intervention axes. Third heading presents new directions is taking European Regional Policy for the next programming period (2000-2006), reflected in the new, third, reform of Structural Funds (Reglament CE 1260/99, June 21th). Paper ends with conclusions.

* Departamento de Geografía. Universitat de València.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

Desde mediados de los 50 hasta el período democrático la planificación regional española se caracterizaba por la desconexión de las distintas iniciativas y por el carácter tecnocrático de las mismas. Tras las experiencias inconexas de planes aislados como los de Badajoz y Jaén llegaría la Política de los Polos de Desarrollo con el objeto de acrecentar los ritmos de crecimiento, provocando el proceso de industrialización y urbanización del país.

La llegada de la democracia y del Estado de las Autonomías coincide con una profunda crisis económica que relega a un segundo plano la planificación regional, tal y como demuestra el escaso éxito de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) y de los primeros Programas Económicos Regionales (PER).¹ En aquellos años el objetivo primordial de esta planificación es contribuir a la recuperación de los sectores industriales en declive mediante un amplio abanico de incentivos y la creación de las SODI (Sociedades de Desarrollo Industrial).

A partir de mediados de los 80 se entra en una nueva situación que va a permitir la elaboración de una política territorial sobre nuevas pautas. Junto a unos mejores indicadores económicos se producirá nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, hecho que tendrá una importancia capital para la consolidación de una verdadera política regional española, tanto por el desarrollo de las instituciones y mecanismos de toma de decisiones destinadas a corregir las desigualdades territoriales, como por la cantidad de fondos gestionados a tal fin.

Los nuevos instrumentos de planificación

El afloramiento de la nueva planificación regional se iniciaba con la conclusión del mapa autonómico en 1983 y la creación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), y se consolidaba con la adaptación de metodologías a la normativa comunitaria, que a su vez había experimentado una lenta pero progresiva evolución hasta la radical reforma de los Fondos Estructurales (FF.EE.) en 1988.

Aunque su creación ya se contemplaba en la Constitución y tuvo cierto desarrollo normativo en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA), la primera Ley del FCI de 1984 preveía que gradualmente, y con plena vigencia a partir de 1987, las CC.AA. que quisieran acogerse a sus fondos elaborarían un Programa de Desarrollo Regional (PDR) según una metodología común que el Gobierno Central aprobaría en 1985. La intención era evidente, adecuar los mecanismos nacionales a las exigencias comunitarias con el fin de poder optar a los fondos FEDER desde el día de nuestro ingreso.²

¹ Los PDTC se desarrollan a partir de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, naciendo en el verano de 1976. Se trataba de un instrumento de Ordenación Territorial que combinaba la planificación física con la económica en el ámbito supra-provincial, provincial o comarcal. Fruto de la situación de crisis económica, la componente territorial va sucumbiendo ante la preocupación económica, naciendo así los PER (algunos de ellos llamados *Programas Urgentes* por la vía de urgencia que se utilizó para su aprobación), precedentes inmediatos de los Programas de Desarrollo Regional (PDR) cuya naturaleza es idéntica. En 1985 se publicaría por parte de la Secretaría General de Economía y Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda el *Programa Económico a Medio Plazo 1984-1987*, que sería archivado apenas publicado.

² De hecho la metodología de elaboración era una adaptación del esquema que debían seguir los Estados miembros para preparar los PDR a que estaban obligados según el entonces vigente Reglamento 1787/84 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Los PDR se estructuraban en cinco capítulos: 1) Reconocimiento y Diagnóstico de los problemas del territorio mediante un análisis económico-social, 2) Estrategia de Desarrollo Regional, 3) Medidas de Desarrollo Regional, 4) Recursos Financieros a emplear, 5) Plan de ejecución y seguimiento.

A diferencia de lo que había sucedido hasta entonces, diseñando primero un plan nacional para después desagregarlo en distintos planes regionales, la práctica de la planificación ya se realiza de abajo a arriba en virtud de las competencias que las CC.AA. asumirán en materia de ordenación del territorio y de fomento del desarrollo económico. Eso sí, siempre dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, reservada exclusivamente al gobierno central, a quien corresponde la coordinación y aprobación de la metodología común, tal y como se desprende del art. 131 de la Constitución.³

La reforma de los FF.EE. de 1988 (Reglamento 2052/88), aprobada tras un largo y duro período de negociación en la que la posición española fue extremadamente firme, supondrá un cambio radical para la política regional europea y, en consecuencia, para la de todos los países miembros. Con ella se pretendía corregir los posibles impactos desfavorables que sobre las regiones menos prósperas de la Comunidad tendría la definitiva constitución del Mercado Único Europeo el 31 de diciembre de 1992.

Uno de los principios básicos de aquella reforma era la mayor autonomía de la política regional comunitaria y la mayor coordinación de los distintos FF.EE. que la financian (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, a los que en 1993 se unirían el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca -IFOP- y el Fondo de Cohesión -FC-). Si hasta entonces las acciones de política regional europeas habían sido subsidiarias de las realizadas por los países miembros, a partir de la reforma de 1988 esta relación se invierte.

En virtud de estos cambios el conjunto del territorio español quedará dividido en regiones objetivas 1, 2 ó 5b⁴. De acuerdo con esta tipología, para acceder a los Fondos Comunitarios será necesaria la preparación de diferentes documentos de planificación: *Planes de Desarrollo Regional* (PDRs) para las regiones O-1, *Planes de Reversión Regional y Social* (PRR) para regiones O-2, y *Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales especialmente retrasadas* (PDZR) para las regiones O-5b.

Entre la presentación de los planes y la obtención efectiva de las ayudas comunitarias se introdujo un nuevo trámite: la negociación y redacción del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), en el que las distintas administraciones implicadas (central, autonómica y comunitaria) acuerdan qué actuaciones serán cofinanciadas por los FF.EE.⁵ Una vez establecido el MCA, lo que implica una evaluación positiva por parte de la Comisión de los planes presentados, las intervenciones se realizan principalmente en forma de Programas Operativos (PO), con sus respectivos ejes de actuación.⁶

³ A la vista de los diferentes PDR regionales, la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda elaboró el "Programa de Desarrollo Regional de España", cuya primera versión se presentó a la Comisión de las Comunidades Europeas el 15 de julio de 1985, para poder beneficiarse del FEDER desde el 1 de enero de 1986, según el acuerdo al que llegaron España y la CEE en el capítulo de Política Regional el 22 de marzo de 1982.

El primer Programa comprendía el período 1986-88, aunque una posterior versión que se presentó a la Comisión en 1988 contenía previsiones hasta 1990. Pretendía con ello adaptarse al período de programación de la tercera generación de los PDR comunitarios (1986-90). No obstante no seguiría la tramitación habitual ya que se estaba preparando entonces la reforma del FEDER y de los demás FF.EE.

⁴ *Objetivo 1:* Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas. *Objetivo 2:* Reconvertir las regiones fronterizas o zonas de las regiones gravemente afectadas por la crisis industrial. *Objetivo 5b:* Fomentar el desarrollo de las zonas rurales con elevado porcentaje de empleo agrario, con un bajo nivel de rentas y una baja densidad de población o tendencia importante a la despoblación. Se trata de los tres objetivos territoriales, el resto (3,4 y 5a) se aplican al conjunto de la Comunidad y no tienen limitaciones geográficas.

⁵ El porcentaje de financiación puede llegar hasta el 75% en las regiones O-1 (80-85% con el Fondo de Cohesión, aunque ambos fondos no pueden aplicarse en un mismo proyecto), y hasta el 50% en las regiones O-2 y O-5b.

⁶ En el caso de las regiones O-5b el MCA se sustituye por el DOCUP (Documento Único de Programación), con lo que no es necesario volver a aprobar los PO. Por su mayor agilidad, al simplificar en un sólo documento los trámites de los MCA y PO, es la fórmula cuyo uso se pretende potenciar en el tercer período de programación.

Tabla 1. Instrumentos de planificación con los que cuentan o han contado las CC.AA.

REGIONES	1975-80	1980-84		1985-88	1989-1993			1994-1999		
	PDTC	P.U.	PER	PDR	PDRs	PRR	PDZR	PDRs	PRR	PDZR
Andalucía	(*)	*	*	*	x			x		
Aragón	(*)		*	*		o	i		o	i
Asturias	(*)			*	x			x		
Baleares				*			i		o	i
Canarias		*		*	x			x		
Cantabria				*		o	i	x		
C.-La Mancha		*	*	*	x			x		
Castilla y León				*	x			x		
Cataluña				*		o	i		o	i
C. Valenciana			*	*	x			x		
Extremadura		*	*	*	x			x		
Galicia	(*)			*	x			x		
Madrid				*		o	i		o	i
Murcia				*	x			x		
Navarra				*		o	i		o	i
País Vasco				*		o	i		o	i
La Rioja				*		o	i		o	i
Ceuta				*	x			x		
Melilla				*	x			x		
* Doñana	(*)									
* Sierra Gredos	(*)									
ESPAÑA				*	X	O	I	X	O	I

El resultado de toda esta evolución y del esfuerzo realizado en materia planificadora en estos últimos años puede observarse utilizando un indicador sencillo como el número de planes y programas que se han elaborado, tal y como refleja la tabla 1.

Pero el avance en la actividad planificadora no sólo se manifiesta en el incremento de planes aprobados, sino que también se ha producido un importante salto cualitativo. Podemos resumir esta sustancial mejora en tres aspectos fundamentales:

- 1) La planificación descentralizada y la implicación de los gobiernos autónomos en el diseño de la política regional supone:
 - . plantear soluciones más acordes con los problemas existentes, con un sentido más participativo y democrático, y
 - . crear y movilizar un capital humano necesario, los tomadores de decisiones.
 - 2) La planificación de abajo a arriba implica la necesidad de crear y reglamentar nuevos organismos y foros de discusión en los que desarrollar dicho proceso. Ello obliga a realizar un gran esfuerzo organizativo y normativo.
 - 3) La coordinación entre las diferentes escalas administrativas provoca un intercambio de información cualificada que contribuye a mejorar la calidad de las decisiones. En este sentido la adaptación a la normativa comunitaria y la evaluación de los Planes presentados junto a los técnicos de la Comisión supone la transferencia de unos saberes (*know-how*) que sería más difícil de adquirir de forma aislada.
- Esta coordinación además de vertical es horizontal: interautonómica e intersectorial.

El incremento de los recursos disponibles

El segundo de los elementos que nos permiten hablar de un avance sustancial de la política regional es el progresivo incremento de las cantidades destinadas a ella. Tres son las fuentes de recursos de la política regional en España: los Incentivos Económicos Regionales (IER), el FCI y los FF.EE..

Respecto a los IER, partiendo de una gran diversidad de actuaciones han experimentado una progresiva adecuación a la normativa europea y al principio de libre competencia que promulgó el Tratado de Roma.⁷ En este sentido cabe citar la Ley 7/1985 de Incentivos Regionales, de 27 de diciembre, desarrollada por el RD de 11/12/87. Desde entonces, aunque con plena vigencia a partir de 1988, las zonas susceptibles de recibir incentivos se clasificaron en tres tipos: Zonas de Promoción Económica (ZPE), Zonas Industrializadas en Declive (ZID) y Zonas Especiales (ZE).⁸

En 1995 se estableció una nueva clasificación de zonas y límites máximos de incentivos que modificó el mapa de 1987, vigente hasta entonces. El volumen de población afectada se incrementó del 63 al 75%, al tiempo que se redujeron los valores máximos de subvención, aunque en algún caso concreto éstos se incrementaron. El mapa 1 recoge esta nueva tipificación, mientras que la tabla 2 muestra la evolución de los incentivos regionales concedidos por el Estado desde 1989 a 1996.⁹

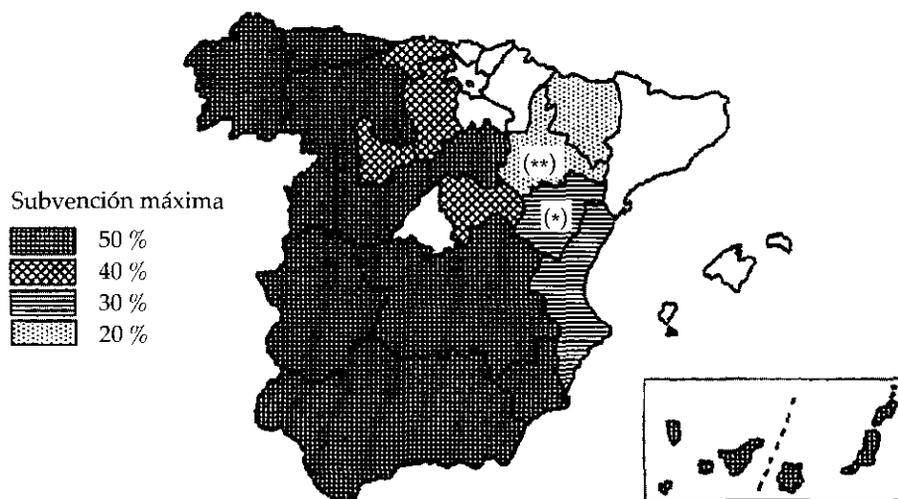
En cuanto al segundo de los instrumentos, el FCI, ha experimentado sucesivas reformas, atravesando por coyunturas y resultados distintos. A partir de la última modificación operada en 1990, con entrada en vigor en 1992 con motivo de la firma del acuerdo de financiación autonómica, el FCI se dedica únicamente a corregir los desequilibrios

⁷ El antiguo sistema de incentivos regionales comprendía, entre otras, las siguientes actuaciones: las zonas de preferente localización industrial y las zonas de preferente localización industrial agrarias (derivadas de la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963), los polos de desarrollo, grandes áreas de expansión industrial y polígonos de preferente localización industrial contemplados en el III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972. El artículo 92 del Tratado de Roma prohíbe expresamente toda clase de ayudas estatales que falseen o puedan falsear la competencia. Ahora bien, prevé dos excepciones en lo referente a las ayudas regionales: 1ª) ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o con grave situación de desempleo, 2ª) ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.

⁸ Las ZPE se caracterizaban por un menor nivel de desarrollo y para su definición se emplearon como criterios básicos la renta per capita y la tasa de paro, entre otros que fueran representativos de la intensidad de los problemas regionales. (Homologables a las regiones O-1). En el caso de las ZID se trataba de zonas singularmente afectadas por procesos de ajuste industrial con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y empleo en la industria del área. (Criterios coincidentes con el objetivo 2). Finalmente, las ZE podían ser creadas por el gobierno cuando así lo aconsejara su particular situación atendiendo a determinadas características de la población, situación geográfica, emigración, nivel de renta, etc. A su vez, y sobre la base de los criterios citados, estas zonas podían clasificarse en distintos niveles (tipos I, II, III i IV) de acuerdo con su grado de desarrollo, lo cual determinaría el techo máximo de subvención.

⁹ Durante el período inmediatamente anterior, 1980-89, las ayudas a la inversión se mantuvieron por encima de los 300.000 millones de pesetas anuales, experimentándose una ligera disminución en 1990, año de transición hacia un nuevo modelo. A partir de 1991 una parte importante de los incentivos económicos regionales se canaliza a través del *Programa Operativo de Incentivos Regionales 1991-93*, integrado en el epígrafe *Mejora del Sistema Productivo* del submarco de apoyo comunitario pluri-regional de las regiones O-1, manteniéndose también en el segundo período de programación 1994-1999.

En dicho período 1980-89 el comportamiento de la inversión ejecutada por las diferentes administraciones es claramente distinto, mostrando la de los gobiernos autónomos un crecimiento sostenido que la aproxima a las cantidades invertidas por la administración central. Conjuntamente con una ligera disminución de los fondos, desde 1988 venía experimentándose una creciente orientación regional de las ayudas a la inversión privada. A pesar de ello, el enfoque predominante de estas actuaciones seguía siendo el sectorial (Ogando Canabal: 1992, 24).



Mapa 1. Incentivos regionales en España. Tipificación de áreas según techo máximo de subvención.

Fte.: Dirección General de Análisis y Planificación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda.

(*) Teruel: 50% en 1996, 40% en 1997, 30% en 1998 y 25% en 1999.

(**) Sólo para las siguientes comarcas zaragozanas: Zona pre-pirenaica, Moncayo, Campo de Borja, Jalón Medio, La Almunia, Calatayud, Cariñena, Daroca-Romanos-Used, Belchite, Bajo Aragón-Caspe, Bardenas-Cinco Villas.

Tabla 2. Incentivos regionales concedidos por el estado 1989-96.
Propuestas de Pago contabilizadas en el ejercicio. (Millones de pts. corrientes).

AUTONOMÍAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	3.797	3.718	6.534	6.399	9.846	4.611	10.777	9.980
Aragón	204	833	1.380	471	2.514	330	1.200	166
Asturias	576	693	819	962	7.682	6.794	4.991	3.883
Baleares	19	-	2	-	-	-	-	-
Canarias	54	104	1.118	69	1.358	975	507	635
Cantabria	362	581	595	460	612	75	972	92
Castilla y León	2.512	1.507	4.309	5.803	5.747	2.526	2.988	4.114
Cast.-La Mancha	1.724	2.097	2.766	1.746	2.610	1.290	2.170	2.081
Cataluña	583	386	1.408	708	771	650	379	433
Extremadura	206	711	3.061	2.301	4.080	1.670	1.371	639
Galicia	1.385	1.918	4.235	2.675	4.061	1.938	2.090	742
Madrid	383	511	352	138	50	355	304	-
Murcia	563	1.312	1.077	1.052	1.906	2.597	2.026	1.872
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	-
País Valenciano	63	320	40	270	453	174	960	285
País Vasco	337	553	905	641	1.910	293	1.438	934
La Rioja	983	706	946	313	683	296	457	9
Ceuta y Melilla	-	-	-	-	122	-	52	207
TOT. NACIONAL	13.751	15.950	29.547	24.008	44.405	24.574	32.682	26.072

Fte.: CORREA, M.D. y MANZANEDO, J. (1998).

Tabla 3. Distribución del F.C.I. según competencias 1982-98. (Millones de pts. corrientes).

Año	Adm. Cent.	Comp. CC.AA.	Nuevo FCI	TOTAL	Año	Adm. Cent.	Comp. CC.AA.	Nuevo FCI	TOTAL
1982	180000,0	0	0	180000	1990	0	119758,1	120044,2	239802,3
1983	181589,9	22410,1	0	204000	1991	0	128537,6	128844,9	257382,5
1984	81325,9	127674,1	0	209000	1992	0	0	128844,9	128844,9
1985	52962,1	152037,9	0	205000	1993	0	0	128844,9	128844,9
1986	37528,3	158471,7	0	196000	1994	0	0	128844,9	128844,9
1987	16548,1	124451,9	0	141000	1995	0	0	128844,9	128844,9
1988	10734,6	140408,0	0	151143	1996	0	0	128844,9	128844,9
1989	17486,9	197327,3	0	214814	1997	0	0	133.244,9	133244,9
					1998	0	0	136.244,9	136244,9

Fte: Ministerio de Economía y Hacienda, Presupuestos Generales del Estado.

regionales y no a sufragar los servicios transferidos a las CC.AA. Este hecho explica la disminución en su dotación que se observa a partir de 1990. Sin embargo, si junto a este montante se contabiliza la denominada *Compensación Transitoria*, vigente durante el bienio 1990-91, se evidencia un incremento sostenido desde 1987. A partir de 1992 la dotación del FCI queda establecida en un mínimo, a la postre cantidad definitiva hasta 1997, de 128.844'9 millones de pesetas. Para el año 1997 fue de 133.244'9 y en 1998, tras el último acuerdo de financiación autonómica para el período 1997-2001, 3.000 millones más. (Vid. tabla 3).

También desde 1992, las actuaciones del FCI responden no sólo a los criterios de exclusividad, un sólo objetivo, sino también de concentración geográfica. Pese a su carácter anual, su ámbito de aplicación se reduce a las regiones objetivo-1 de los dos PDR 1989-93 y 1994-99.¹⁰ Con ello se trataba de coordinar las actuaciones del FCI con las del FEDER, no únicamente en el ámbito territorial de aplicación sino también en el tipo de proyectos de inversión. A partir de la reforma de 1990 el FCI podrá financiar proyectos con una repercusión directa sobre la eficiencia del sistema productivo, únicos proyectos financiables por el FEDER pero que hasta entonces no podía financiar el FCI.

Pero sin duda ninguna, donde más evidente resulta el incremento de las cantidades destinadas a la política regional es en los FFEE., de los cuales no se beneficiaba España antes de su ingreso en la CEE y que no han dejado de aumentar desde entonces. El cambio más sustancial se produciría con las reformas de 1988 (coordinación del FEDER con el FSE y el FEOGA-Orientación) y de 1993 (creación del Fondo de Cohesión, FC). En lo económico, la reforma de 1988 supondría la duplicación de los FFEE. durante el período 1989-93. Por su parte, el FC recibiría una dotación de 15.100 millones de ECUs para el período 1993-99, de los que 1.500 correspondían a 1993. En virtud de estas reformas, el territorio español se ha podido beneficiar de sustanciales aportaciones a lo largo de los dos períodos de programación, tal y como muestra el cuadro 1. Se trata de cantidades que no tienen parangón a lo largo de nuestra historia.

¹⁰ Como quiera que alguna de las CC.AA. excluidas aún presentaba graves desequilibrios internos, caso de Aragón con la problemática provincia de Teruel, el preámbulo de la nueva Ley del FCI de 1990 contempló la posibilidad de adoptar medidas excepcionales fuera del contexto del FCI. De este modo, el 20.10.92 nació el llamado *Fondo de Teruel* al firmarse el convenio entre la Administración Central del Estado y dicha Comunidad Autónoma en virtud del cual se asignaban 950 millones de pesetas por parte de cada administración con una duración de cinco años a partir de 1993.

Cuadro 1. España: Inversiones en los dos períodos de programación

PERÍODO DE PROGRAMACIÓN	Total F.F.EE.	%/PIB	Tot. Invers. Públicas	%/PIB	TOTAL INVERSIONES	%/PIB
1º: 1989-1993*	15.087	0'75	26.403	1'31	31.679	1'57
2º: 1994-1999**	42.400	1'74	63.904	2'62	82.400	3'38

* Millones de Ecus a precios corrientes. % sobre el PIB español medio de 1989-93.

** Millones de Ecus a precios de 1994. % sobre el PIB de 1994.

EFFECTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL

Para evaluar la efectividad de la política regional optaremos por el enfoque de *igualdad de oportunidades para el bienestar/desarrollo*, en lugar del criterio de *igualdad de resultados* (medidos a través de la evolución de la renta). Desde este punto de vista, la distribución de los fondos debe tratar de compensar la desigual dotación de recursos internos. Partiendo de la hipótesis de que las inversiones públicas inciden directa e indirectamente en la renta, la tendencia a la disminución de las diferencias regionales será tanto mayor cuanto más se concentren en la población y en las regiones más desfavorecidas. Los efectos dinámicos (creación de puestos de trabajo, cualificación más alta, crecimiento de la productividad y de las rentas reales) únicamente cabe tenerlos en cuenta, por el momento, como argumento, debido a las numerosas reservas que afectan a las diferencias de eficacia de las mismas medidas en las distintas regiones.

Distribución territorial de los fondos

La hipótesis de la mayor dotación de los fondos estructurales en las regiones más desfavorecidas se confirma al relacionar las dotaciones por habitante y el PIB per capita de cada región (vid. diagrama de dispersión), cosa lógica dado que el nivel de renta es uno de los criterios empleados para el reparto de dichos fondos (a pesar de las distorsiones que puede introducir el FC).¹¹ Por su parte, los instrumentos nacionales (IER y FCI) también han beneficiado preferentemente a las regiones más retrasadas, incluso en mayor medida que las acciones estructurales (vid. tabla 4).

Considerando el total de aportaciones de las políticas regionales española y europea, éstas se concentran fundamentalmente en Andalucía (más del 25% del total). Le siguen Galicia y Castilla-León, con alrededor del 10%. País Valenciano, Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura se benefician cada una aproximadamente de un 7%. Entre las que menos fondos recogen, con una dotación inferior al 1% en cada caso, figuran La Rioja, Ceuta y Melilla, Baleares y Navarra. En cuanto a la dotación por habitante, la región más beneficiada es Extremadura, más que doblando la media nacional. Le siguen Castilla-La Mancha y Galicia. Por detrás, Castilla-León, Andalucía y Canarias, y un poco más atrás Asturias. A distancia, pero por encima de la media, se encuentra la Comunidad Autónoma de Murcia. El resto de regiones se sitúa por debajo de la media, siendo Madrid, Baleares y Cataluña las que menor dotación por habitante reciben (vid. mapa 2).

¹¹ La concentración de los fondos en las regiones más desfavorecidas es más intensa en el caso del FEDER, menos en el del FEOGA-Orientación. Por su parte, el reparto del FSE y del FC es más homogéneo al tratarse de fondos que tienen una finalidad más sectorial que horizontal o regional.

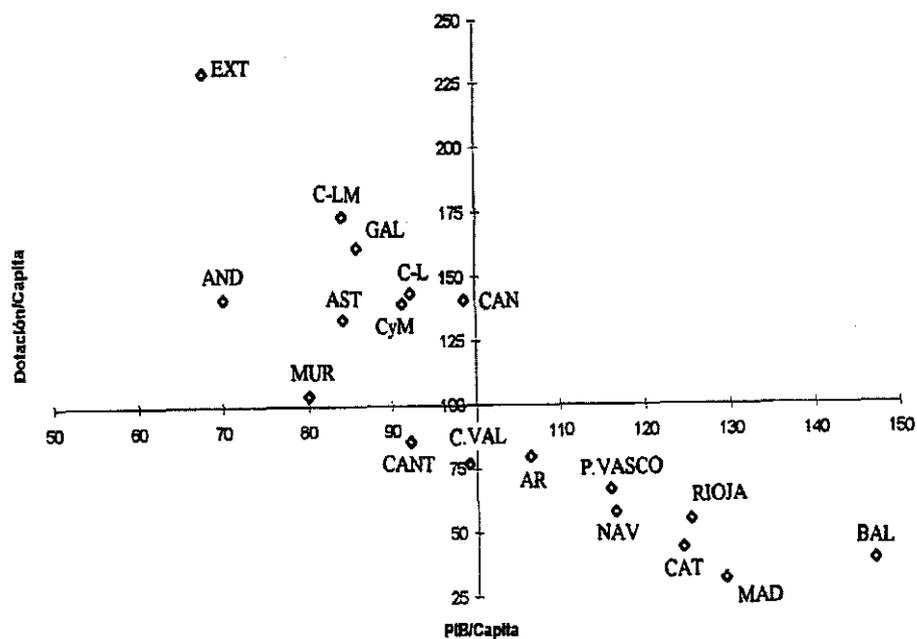
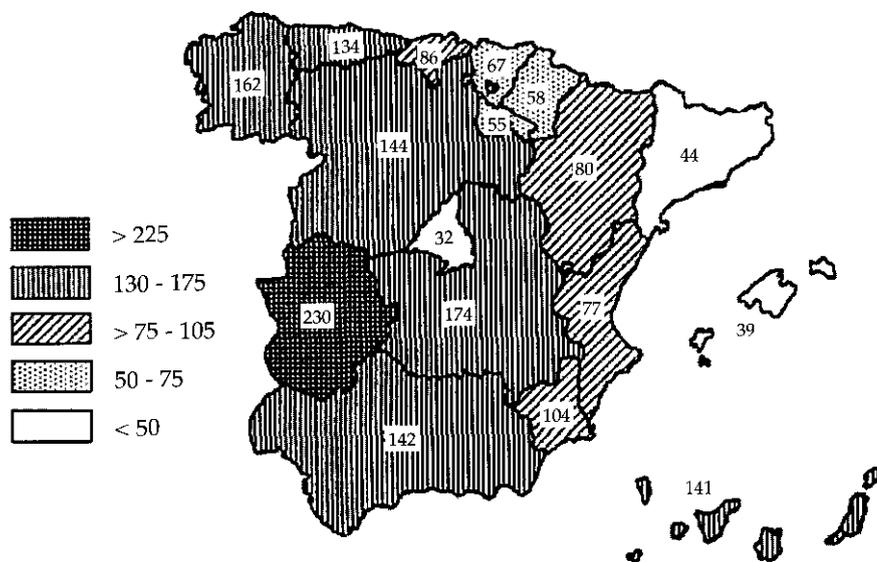


Gráfico 1. Relación entre PIB/Cápita (1995) y dotación por habitantes 1983-96 (políticas conjuntas). España= 100.



Mapa 2. Total acciones conjuntas per cápita 1983-96. (España = 100).

[10] Tabla 4 : Política regional española y europea. Período 1983-1996. (Millones de pesetas constantes de 1986).

Comunidades autónomas	POLÍTICA REGIONAL EUROPEA 1986-96					POLÍTICA REGIONAL ESPAÑOLA 1983-96					POLÍTICAS CONJUNTAS			
	Acciones estr. (1) *	% /T.N.	(1) Pts.Hab.	Tot.Nac. = 100	F. Comp. Int. (FCI)	Incent. Reg.***	Tot. P.R. ESP. (2)	% /T.N.	(2) Pts./Hab.	Tot.Nac. = 100	Total (3)=(1)+(2)	% /T.N.	(3) Pts./Hab.	Tot.Nac. = 100
Andalucía	691673	22,10	99516	124	600550	20784	621334	29,74	90248	167	1313006	25,16	190712	142
Aragón	89652	2,86	75338	94	33983 **	4801	38784	1,86	32525	60	128435	2,46	107708	80
Asturias	141278	4,51	128984	160	44904	13175	58079	2,78	52713	98	199357	3,82	180938	134
Baleares	23668	0,76	33531	42	12568	17	12585	0,60	18057	33	36253	0,69	52015	39
Canarias	168361	5,38	112291	140	109813	1969	111782	5,35	75523	140	280143	5,37	189272	141
Cantabria	43568	1,39	82691	103	14927	2119	17046	0,82	32411	60	60614	1,16	115249	86
Cast. y León	310294	9,91	121696	151	170949	14364	185313	8,87	72396	134	495607	9,50	193619	144
C.-La Mancha	232451	7,43	139087	173	150416	8254	158670	7,59	95023	176	391121	7,49	234232	174
Cataluña	233907	7,47	38638	48	119140	3679	122819	5,88	20328	38	356726	6,84	59042	44
C. Valenciana	279242	8,92	72474	90	114781	937	115718	5,54	30234	56	394960	7,57	103194	77
Extremadura	172808	5,52	161434	201	153453	5762	159215	7,62	148616	276	332023	6,36	309920	230
Galicia	339568	10,85	123683	154	251810	10349	262159	12,55	95053	176	601728	11,53	218174	162
Madrid	131210	4,19	26518	33	77406	1503	78909	3,78	16054	30	210119	4,03	42748	32
Murcia	89361	2,86	85220	106	49287	6271	55558	2,66	53602	99	144919	2,78	139819	104
Navarra	30983	0,99	59434	74	9364	0	9364	0,45	18002	33	40348	0,77	77566	58
País Vasco	123923	3,96	58818	73	62204	4635	66839	3,20	31579	59	190761	3,66	90129	67
Rioja	11433	0,37	43610	54	4611	3179	7790	0,37	29779	55	19223	0,37	73485	55
Ceuta y Melilla	16327	0,52	129203	161	7303	32	7335	0,35	58625	109	23662	0,45	189129	140
Tot. nacional	3129708	100,00	80404	100	1987468	101830	2089298	100,00	53920	100	5219006	100,00	134691	100

* FEDER, FSE, FEOGA-Orientación y FC. Se ha distribuido la parte no regionalizada de cada fondo en función de la parte regionalizada, aplicando los deflatores del PIB para transformar los valores corrientes en valores constantes de 1986.

** Incluidos los 2.333 millones de pesetas aportados por la Administración Central para el período 1993-96 correspondientes al Fondo de Teruel.

*** Incentivos Regionales (1989-96): Se han considerado la totalidad de las propuestas de pago contabilizadas en cada ejercicio, descontando las ayudas FEDER a través del Programa Operativo de Incentivos Regionales.

Fte.: CORREA, M.D. y MANZANEDO, J. (1998). Elaboración propia.

Principales líneas de intervención

De acuerdo con el principio de *igualdad de oportunidades para el bienestar/ desarrollo*, la distribución de los fondos debe tratar de compensar la desigual dotación de recursos internos, en particular las dotaciones de capital público por sus positivos impactos sobre el crecimiento. Una adecuada dotación de equipamientos públicos implicará una reducción de los costes privados, tendrá un efecto directo positivo sobre la localización de la inversión privada, facilitará la adopción de nuevas tecnologías en determinadas localizaciones e incidirán en el nivel de provisión de bienes públicos, y por lo tanto sobre el nivel de bienestar de la población. Por tanto, los niveles de crecimiento y de bienestar dependerán de la dotación de estos equipamientos. Varios son los referentes que apoyan esta argumentación: el tercer y cuarto informe periódico de la Comisión Europea sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones; Biehl y Muenzer (1986); Aschauer (1989a y 1989b); Mas, Maudos, Pérez y Uriel (1994); Pérez (1994).

Respecto a la disyuntiva entre inversiones en infraestructuras o incentivos regionales, Lázaro Araujo (1989) también la resuelve en favor de las primeras. Los incentivos cumplen su función a título complementario de la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos. Sin una buena dotación infraestructural, argumenta el autor, es difícil convencer de las bondades y ventajas de los incentivos que se otorgan para que el inversor privado acuda a dichas zonas. Resultaría de ello un modelo secuencial en el que primero se concentrarían los esfuerzos en la provisión de infraestructuras, para pasar posteriormente a la utilización simultánea de ambos instrumentos. Esta es la recomendación que ya desde principios de los 70 hacía el grupo de Política Regional de la OCDE y es, como se observa al comparar los dos MCA (vid. cuadro 2), la que se adopta en el caso español.

Si el primer MCA insistió muy especialmente en la dotación de infraestructuras, siendo su prioridad estratégica la mejora de las infraestructuras de transporte, especialmente las carreteras; en el segundo MCA se presta una mayor atención a la mejora del sistema productivo y a la cualificación de los recursos humanos, la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente.

Se había entrado en una etapa con nuevos objetivos. Aunque como señalan algunos trabajos recientes (DE LA FUENTE 1996) es necesario continuar con el esfuerzo inversor en materia de infraestructuras (no sólo de transporte sino también de telecomunicación e información), especialmente en las regiones más desfavorecidas, esto no es suficiente para promover el desarrollo. Es indispensable que la iniciativa privada acompañe las rea-

Cuadro 2

CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN	MCA 89-93	MCA 94-99
Infraestructuras: Especialmente de Transporte.	39'5%	31,2%
Recursos Humanos: Educación, Formación Profesional.	26'8%	25,3%
Mejora del Sistema Productivo: Industria, Turismo, Agricult., Pesca.	19,5%	24,0%
Proyectos Medioambientales.	14,1%	19'0%
Asistencia Técnica: I+D.	0'2%	0'5%

Fte: Comisión Europea (1997): *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999*, pp. 53-54.

Cuadro 3

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS REGIONES O-1	MCA 94-99	MCA 89-93
Mejora del Sistema Productivo.	34'5%	25'4%
Recursos Humanos y Mejora de la Calidad de vida.	33'4%	33'8%
Infraestructuras de Transporte.	24'8%	33'0%
Equipamientos de base (Agua, Energía).	7,3%	7'8%

Fte: Comisión Europea (1995): *España. Marco Comunitario de apoyo 1994-1999. Objetivo 1*, pág. 22.

lizaciones de la política regional, tal y como se exige por parte de la Comisión en la negociación de los diferentes MCA. Este cambio de orientación es especialmente significativo en las regiones objetivo 1, tal y como demuestran los porcentajes del cuadro 3.

Aunque la práctica triplicación de la dotación presupuestaria en este nuevo período de programación hace que ninguna línea pierda dotación respecto del período precedente, se produce un cambio en la orientación de las actuaciones. Se pone especial énfasis en la mejora del sistema productivo en aras de reforzar el crecimiento económico y la creación de empleo, contribuyendo así de la forma más decisiva posible a la lucha contra el paro. Se concedía así una mayor importancia a los efectos microeconómicos, susceptibles de cuantificación, sobre los macroeconómicos, de estimación más difícil. Era el botón de muestra de los futuros cambios que se iban a desarrollar con motivo de la preparación del tercer período de programación, cuyo anticipo fue la presentación por parte de la Comisión Europea en julio de 1997 del documento *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. A ellos se dedica el siguiente apartado.

LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

La Unión Europea sigue manteniendo como una de sus prioridades políticas la cohesión económica y social para el siguiente, tercer, período de programación 2000-2006. Sin embargo, este objetivo se vincula muy claramente a la ampliación de los países del centro y del este de Europa, especialmente, en una primera fase, Hungría, Polonia, Chequia, Eslovaquia y Estonia. En la práctica esto significa su incorporación como perceptores de los FF.EE., aumentando así el número de estados beneficiarios. Si a ello se añaden los recelos de los países contribuidores netos, en especial Alemania, Austria y Holanda, tenemos como resultado un nuevo sistema de financiación marcado por una tendencia restrictiva del gasto comunitario y por unos criterios de concesión de las ayudas mucho más exigentes.

Tal y como muestra el cuadro 4, el montante definitivo destinado a las intervenciones estructurales a lo largo del tercer período de programación pasa de los 246.680 millones de Euros inicialmente previstos en la *Agenda 2000* a los 213.010 (a los que hay que sumar los 7.280 correspondientes al Instrumento Estructural de Preadhesión, cantidad que se mantiene inalterada). De este modo, la dotación para los FF.EE. y del FC para los quince se reduce de 218.400 a 195.010 y de 21.000 a 18.000 millones de euros, respectivamente.

En lo referente al FC, la filosofía imperante es la de reducir las aportaciones a los cuatro países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal) en función del nivel de cumplimiento de los criterios de convergencia económica y del incremento de la prosperidad nacional conseguido en el período anterior. Para ello, a mitad del siguiente período de pro-

Cuadro 4. Marco financiero para la U.E. de 21 miembros (Millones de Euros. Precios de 1999).

Créditos para Compromisos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000/06
1. AGRICULTURA	45.205	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
Gastos PAC (excluidas las medidas para el desarrollo rural).	-	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	267.370
Medidas de desarrollo rural y complementarias.	-	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370	30.370
2. INTERVENCIONES									
ESTRUCTURALES	39.025	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
FONDOS ESTRUCTURALES	32.731	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
FONDO DE COHESIÓN	3.000	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
3. POLÍTICAS INTERNAS	6.386	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200	42.350
4. ACCION. EXTERIORES (a la Pre-adh.)	6870(1560)	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. ADMINISTRACIÓN	4.723	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. RESERVAS	1.192	900	900	650	400	400	400	400	4.050
Reserva Monetaria	500	500	500	250	0	0	0	0	1.250
Reserva Ayudas de Emergencia	346	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Reserva de Garantía	346	200	200	200	200	200	200	200	1.400
7. AYUDA DE PRE-ADHESIÓN		3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21.840
Agricultura		520	520	520	520	520	520	520	3.640
Instrumento Estructural de Preadhesión		1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	7.280
PHARE (Países candidatos)		1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560	10.920
8. AMPLIACIÓN				6450	9030	11610	14200	16780	58.070
Agricultura				1600	2030	2450	2930	3400	12.410
Intervenciones Estructurales				3750	5830	7920	10000	12080	39.580
Políticas Internas				730	760	790	820	850	3.950
Administración				370	410	450	450	450	2.130
TOTAL CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	103.401	91.995	93.385	100.255	102.035	103.075	104.995	107.040	702.780
TOTAL CRÉDITOS PARA PAGOS	96.380	89.590	91.070	98.270	101.450	100.610	101.350	103.350	685.690
De los cuales, para la ampliación:				4.140	6.710	8.890	11.440	14.210	45.390
Créditos para pagos en % del PNB	1,23	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09	1,12
Margen	0,04	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18	0,15
Límite máximo de Recursos Propios	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Fte.: Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín. 24 y 25 de marzo de 1999.

gramación, en el 2003, se revisará la idoneidad de estos cuatro países para seguir acogiendo al FC de acuerdo con el criterio del 90% de la renta media comunitaria. Por lo que respecta a los F.F.E.E., y tal y como estaba previsto, su dotación anual disminuirá progresivamente cada año, haciéndolo a un ritmo superior al 1'8% en los cuatro primeros años.

En definitiva, el nuevo marco financiero resultante de la cumbre de Berlín ha supuesto para las acciones estructurales una menor dotación total y una mayor regresividad anual respecto de las inicialmente previstas en la *Agenda 2000*. Parecida tendencia muestran las cantidades destinadas a la agricultura, con dotaciones anuales también por debajo de la de 1999, regresivas a partir del año 2003. Por su parte, las transferencias a los nuevos países miembros no dejarán de aumentar a partir del 2002, multiplicándose por 2'6 entre ese año y el 2006.

La ampliación del número de estados posibles beneficiarios y las limitaciones presupuestarias, al mantenerse como límite máximo para la financiación comunitaria el 1'27% del PNB de la Unión, obligan a mejorar la eficiencia de los FF.EE. Pretende conseguirse mediante la simplificación de su gestión, introduciendo una mayor flexibilidad y descentralización en su ejecución, motivo por el cual, en contrapartida, deberán potenciarse los sistemas de seguimiento y evaluación, llevando a cabo controles eficaces y rigurosos.

Nuevas prácticas en la programación

El nuevo Reglamento (CE) n° 1260/1999 abunda en tres principios ya presentes en la reforma de 1988: la concentración, la simplificación y la subsidiariedad.

Respecto de la primera, la concentración se produce en el número de objetivos, en el de iniciativas comunitarias y en la población beneficiaria. Las iniciativas comunitarias quedan reducidas de las trece actuales a únicamente tres: INTERREG, LEADER y EQUAL. Los objetivos quedan reducidos de los seis del segundo período de programación a sólo tres. El nuevo objetivo 1 será idéntico al actual, quedando incluidas en él las regiones ultraperiféricas (caso de Canarias) y las regiones del actual objetivo 6. El nuevo objetivo 2 beneficiará a las regiones en proceso de reconversión económica y social con importantes tasas de paro. Como en el caso de las regiones O-1 se establece un período transitorio para las actuales regiones O-2 y O-5b que no cumplan las condiciones del nuevo O-2, reduciéndose sus dotaciones de forma progresiva hasta finales del 2005. Por su parte, el nuevo objetivo 3, destinado al desarrollo de los recursos humanos, se configurará a partir de una profunda reforma del FSE. Su finalidad será apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y ocupación, interviniendo financieramente en las regiones y zonas no incluidas en los dos objetivos anteriores.

La concentración también es geográfica y demográfica, pasando del actual 51% de la población comunitaria cubierta por los actuales objetivos 1 y 2, a un porcentaje entre el 35-40% en el 2006. Este porcentaje se repartiría de la siguiente forma: 20-25% en las nuevas regiones O-1 y no más del 20% a las nuevas regiones O-2. A su vez este 20% se reparte entre un 2% para antiguas regiones O-1 con ayuda transitoria para convertirse en regiones O-2, y el restante 18% para las nuevas regiones O-2. A título indicativo ese 18% se repartiría en un 10% para las regiones industriales y del sector servicios, un 5% para las zonas rurales, un 2% para las zonas urbanas y un 1% para las áreas dependientes de la pesca.

A nivel presupuestario, la dotación de los fondos se seguirá concentrando de forma semejante a la actual en las regiones objetivo 1, que se beneficiarán del 69'7% de los FF.EE. (un 4'3% para apoyo transitorio). Un 11'5 % se asignará al objetivo n° 2, e incluirá un 1'4% para apoyo transitorio y un 12'3 al objetivo n° 3. Ha disminuido la dotación reservada para las iniciativas comunitarias, que pasan de un 9 a un 5'35%, así como la financiación

de actividades innovadoras y de asistencia técnica, que han quedado en un 0'65% frente al 1'3% del período anterior.¹²

En lo relativo a las tasas de cofinanciación, las regiones objetivo 1 mantienen el mismo techo máximo del 75% del coste total subvencionable, y como mínimo el 50% del gasto público subvencionable. Del mismo modo que en el anterior período de programación, estos porcentajes se elevan hasta el 80% del gasto total subvencionable (85% en el caso de regiones ultraperiféricas i con desventajas locacionales) si son beneficiarias del FC. En el caso de las regiones O-2 y O-3 podrá seguir sufragándose como máximo el 50% del coste total subvencionable y, por regla general, al menos el 25% del gasto público subvencionable.

Otro cambio importante se ha producido en las fórmulas de financiación. Como máximo la Comisión anticipará el 10% de la participación comunitaria y sólo reimportará hasta el 90% previa presentación de facturación por parte del estado miembro, quedando exonerada si éste no lo hace transcurridos dos años desde la adquisición del compromiso. El restante 10%, la llamada *Reserva de Eficacia*, se abonará únicamente si el informe de evaluación intermedia, a mitad del período de programación, es positivo y demuestra la correcta aplicación de las subvenciones. Además, la Comisión desea incorporar nuevas formas de financiación distintas de las subvenciones como por ejemplo los préstamos a interés reducido, ayudas reembolsables, primas de garantía, etc. Para ello se recurrirá al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Europeo de Inversión.

En lo referente a los principios simplificación y subsidiariedad, existirá un único MCA, con sus respectivos PO, para las nuevas regiones O-1, excepto si el montante de las ayudas es inferior a los 1000 millones de euros, en cuyo caso, al igual que para las nuevas regiones O-2 y O-3, se elaborará un DOCUP.

Tras la adopción de los PO o DOCUP, adecuados a las líneas prioritarias y los objetivos de la Comisión (para ello cada Plan se acompañará de su respectivo *Complemento de Programación* haciendo uso de la evaluación *ex-ante*), será el *Organismo o Autoridad de Gestión* designada por cada Estado quien asumirá las medidas complementarias y la programación detallada de cada programa. Desglosará los créditos a escala de las medidas operativas, cuantificará los objetivos específicos y determinará los beneficiarios finales y los criterios de selección. Además, a través de su respectivo *Comité de Seguimiento*, asumirá la responsabilidad y la regularidad de las aplicaciones, desarrollando los oportunos sistemas de gestión, seguimiento y evaluación para confirmar que los fondos se aplican de forma correcta i se cumplen las directrices comunitarias (principio de *calidad de aplicación*).

Se refuerzan así los principios de subsidiariedad y eficacia. Por un lado la Comisión es la garante de las prioridades estratégicas, pero la gestión de los programas es más descentralizada. En contrapartida, será necesario mejorar la práctica de la evaluación, que ahora adopta las formas *Ex-ante*, *Intermedia* y *Ex-post*. En este sentido se pretende que la experiencia adquirida con las evaluaciones de los anteriores períodos de programación contribuya a la difusión de las mejores prácticas y a una mayor rentabilidad socioeconómica del gasto público entre los programadores locales. Todos los informes de evaluación serán públicos, lo que permitirá el intercambio de experiencias y la actualización de metodologías.

Aunque la participación de las autoridades regionales en la planificación ha ido en aumento, la de los poderes e instituciones locales (autoridades locales, autoridades

¹² Artículo 7 del Reglamento CE 1260/99.

medio-ambientales, interlocutores sociales, asociaciones locales, organismos no gubernamentales...) todavía es escasa. Por este motivo se regula expresamente su participación en la concertación de las intervenciones de los FF.EE. La mayor implicación de los poderes locales y regionales, que deberá garantizar el estado miembro, se producirá especialmente en las fases de: A) Elaboración-redacción de los programas (incluida la evaluación ex-ante). B) Gestión de las actuaciones. El estado o la autoridad de gestión puede dejar en manos de los entes locales la ejecución de una parte de la intervención, preferentemente en las iniciativas de desarrollo local. C) Evaluación intermedia. Los interlocutores locales han de estar presentes en los comités de seguimiento de acuerdo con el principio de *ampliación de la cooperación*.

CONCLUSIONES

La entrada en la CEE planteaba para España el reto de enfrentarse a unas nuevas condiciones de competencia donde el proteccionismo ya no era posible. A nivel europeo la ampliación significaba incrementar nuevamente las diferencias entre las regiones más dinámicas y las menos desarrolladas. Por este motivo el objetivo de la política regional europea ha sido, con diferente nivel de dedicación y éxito, la reducción de esas desigualdades.

Un importante salto cualitativo y cuantitativo se produce en 1988 con la reforma de los FF.EE., a raíz de la firma del Acta Única Europea, continuado con la creación del Fondo de Cohesión tras la firma del Tratado de la Unión en la ciudad de Maastricht en 1992. A partir de entonces se explicita como claro objetivo de la política regional europea lograr la cohesión económica y social durante la configuración del Mercado Único, y favorecer la convergencia nominal y real de las regiones durante las distintas fases de la Unión Económica y Monetaria. Estos cambios supusieron invertir la relación de subsidiaridad que hasta entonces mantenía la política comunitaria respecto de las políticas nacionales.

La principal contribución de las políticas estructurales europeas en España ha sido el desarrollo de las instituciones ligadas al desarrollo regional. Esto ha repercutido en una mejora de la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la programación, que a su vez ha redundado en una mayor eficacia de la inversión pública.

Uno de los aspectos fundamentales de este cambio cualitativo es la participación de las CC.AA. en la tarea planificadora desde el primer momento (elaboración, discusión y aprobación de los distintos Planes), hasta el último (negociando junto al Gobierno Central y la Comisión Europea los Marcos de Apoyo Comunitario, los Programas Operativos y los Documentos Únicos de Programación).

Las actuaciones se han concentrado en las regiones más desfavorecidas, contribuyendo así a igualar las oportunidades para que éstas puedan disfrutar de un mayor nivel de renta, reduciendo su distancia respecto a las regiones más desarrolladas. Con esta finalidad se ha concedido prioridad al avance de las infraestructuras, la cualificación de los recursos humanos y la mejora del entorno productivo.

La principal línea presupuestaria del primer período de programación fueron las infraestructuras y la segunda la formación del capital humano, un elemento que se muestra en el caso español con un efecto potencial sobre la productividad mayor que el de las propias infraestructuras (DE LA FUENTE, 1996). La tercera prioridad fue la mejora del sistema productivo, línea que experimenta un importante incremento porcentual para el

segundo período de programación. Este salto cuantitativo se produce especialmente en las regiones objetivo-1, donde pasa a ser la primera prioridad estratégica por volumen de gasto para el sexenio 1994-99. Cabe interpretar esta situación como el tránsito de un enfoque macro a otro microeconómico, procurando que el efecto de las actuaciones fuera cuantificable y se reflejara rápidamente en la creación de más empleo.

Han transcurrido casi catorce años desde el ingreso de España en la Europa Comunitaria, un período de tiempo todavía escaso para que se manifiesten con rotundidad los efectos que han tenido estas actuaciones. Queda además mucho camino por recorrer, ya que la política regional se mide a largo plazo y con la condición de ser continuada. Pero las bases ya están creadas, y aunque los primeros resultados de indicadores como el PIB/cápita o la productividad (PIB/ocupado) no permiten obtener resultados totalmente concluyentes por su comportamiento cíclico de forma paralela a los vaivenes de la coyuntura económica, al menos apuntan una tendencia a la disminución de las diferencias regionales entre las propias regiones españolas y entre éstas y las europeas.

Cabe por tanto realizar una valoración global positiva del esfuerzo desarrollado y de las mejoras experimentadas por la política regional española a lo largo de los últimos años. Sin duda existen aspectos criticables y discutibles, como por ejemplo el funcionamiento y dotación del FCI, los criterios adoptados para determinar qué es incentivable y dónde, o el papel que deben jugar las CC.AA. en la negociación con Europa. Serán precisamente éstos y otros extremos los que deberán seguir siendo abordados en una construcción permanente de la política regional, una política regional adecuada a las nuevas necesidades y a los nuevos tiempos. Una política regional que deberá seguir siendo defendida como pieza imprescindible para la construcción europea y para lograr el objetivo de una sociedad más igualitaria que procure la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente de la población de las regiones más desfavorecidas.

Los manifiestos conflictos suscitados alrededor de la financiación comunitaria para el próximo tercer período de programación entre los países contribuidores y beneficiarios han dejado patente que dicho futuro no está completamente despejado. La fórmula escogida para hacerles frente ha sido la búsqueda de la excelencia en la programación. Pretende conseguirse a través de una mejor evaluación y del desarrollo de los principios de subsidiariedad y cooperación, potenciando el papel de los entes regionales y sobre todo locales. Ello les obliga a contar con el capital humano adecuado. Por este motivo es posible prever el surgimiento, especialmente en el ámbito local, de oportunidades para profesionales suficientemente preparados para dar cumplida respuesta a estas nuevas necesidades. Pudiera ser una buena oportunidad para un técnico generalista como el geógrafo, buen conocedor de las diferentes escalas espaciales y de sus interacciones múltiples, con un amplio bagaje instrumental y metodológico, si consigue adecuar su formación y métodos de trabajo a las nuevas exigencias de los posibles clientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ASCHAUER, D.A. (1989a): Is public expenditure productive?, *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-188
- ASCHAUER, D.A. (1989b): Does public capital crowd out private capital?, *Journal of Monetary Economics*, 24, 171-200
- AZCÁRATE, M.U.; MUGURUZA, C. y SANTOS, J.M. (1988): El nuevo marco de la política regional española tras la integración en la CEE, *Espacio, Tiempo y Forma*, 3, 269-293

- BIEHL, D. & MUENZER, U.A. (1986): *Resume du rapport: 'L'Impact de l'Infrastructure sur le développement régional'. Etude relative a l'Espagne et Portugal*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *L'Impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociales de l'Union. Premiers résultats présentés par pays (octobre 1996)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994): *El desarrollo regional en el contexto de la integración europea*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- CORREA, M.D. y MALUQUER, S. (1998): *Efectos regionales del presupuesto europeo en España*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- CORREA, M.D. y MANZANEDO, J. (1998): *Política Regional Española y Europea*, Madrid, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Economía y Hacienda, Documento de Trabajo SGFCC-98012
- CORREA, M.D. et alii. (1995): *Fondos Comunitarios en España: Regionalización y análisis de su incidencia*, Madrid, Dirección General de Planificación, Secretaria de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda, Documento de Trabajo D-95002
- CUTANDA, A. y PARICIO, J. (1994): *Las dotaciones de capital público: Disparidades Regionales y Desarrollo Espacial*, Valencia, IVIE, Mimeo.
- DE LA FUENTE, A. (1996): *Inversión pública y redistribución regional. El caso de España en la década de los 80*, *Papeles de Economía Española*, 67, 238-256
- ESTEBAN, J. (1992): *Economía Política del Desarrollo Regional en Europa: El papel de las regiones y la Política Regional*, *Información Comercial Española*, 712, 58-68
- FRANZMEYER, F. et alii (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, D.G. de Estudios del Parlamento Europeo, Colección Ciencia y Documentación, Serie: Política Regional y Transporte, nº 17
- GIL CANALETA, C. et alii (1997): *Distribución de Fondos Regionales: una aplicación al potencial de desarrollo*, *Información Comercial Española*, 762, 111-124
- HERCE, J.R. (1995): *La política regional comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español*, *Papeles de Economía Española*, 64, 54-65
- KUKLINSKI, A. (1987): *Políticas Regionales: experiencias y Perspectivas*, *Estudios Territoriales*, 23, 201-219
- LÁZARO ARAUJO, L. (1991): *El Fondo de Compensación interregional y la nueva política regional española*, *Ciudad y Territorio*, 90, 13-24
- LÁZARO ARAUJO, L. (1989): *Pasado, presente y perspectivas de la planificación regional en España*, *Ciudad y Territorio*, 81/82, 139-146
- MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F. y URIEL, E. (1994): *Capital público y productividad en las regiones españolas*, *Moneda y Crédito*, 198, 163-193
- MAS, M.; MAUDOS, J. y PÉREZ, F. (1993): *Disparidades regionales y convergencia en las CC.AA. españolas*, Valencia, Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE).
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1995): *La planificación regional y sus instrumentos. Informe anual 1994*, Madrid, Subdirección General de Planificación Regional, Dirección General de Planificación.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990a): *Política Regional en la Europa de los años 90*, Madrid, Secretaría de Estado de Hacienda.

- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990b): *Política Regional en 1990. Informe Anual*, Madrid, M.E. y H.
- NIETO, J.; PASCUAL, P. y RAPÚN, M. (1994): El problema del reparto de fondos para el desarrollo regional, *XX Reunión de Estudios Regionales*, Las Palmas de Gran Canaria.
- OGANDO CANABAL, O. (1992): La coordinación de las políticas regionales ante el proceso de la UEM: Una referencia a los incentivos de inversión, *Revista de Estudios Europeos*, 2, 19-32
- PÉREZ GARCÍA, F. (1994): Infraestructuras y desarrollo regional, Curso de la UIMP: *Economía Regional: Nuevos Problemas, Nuevas Teorías, Nuevas Políticas*, Mimeo.
- RODRÍGUEZ LORES, J. (1994): Desarrollo, planificación y política del territorio, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, II, 102, 663-686
- SEMPERE, A. y MARTÍNEZ, J. (1994): La incidencia de los Fondos de la UE en el Desarrollo Regional, *XX Reunión de Estudios Regionales*, Las Palmas de Gran Canaria.
- UNIÓN EUROPEA (1999): *Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales*, DOCE L 161/1 de 26/6/99
- ZARACOZA RAMEAU, J.A. (1990): El Resurgimiento de la Política Regional: La nueva política Comunitaria y la Política Regional Española, *Información Comercial Española*, 679, 27-37

