

EL IMPACTO REGIONAL DE LOS RECURSOS FEDER EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS OBJETIVO Nº 1

M^a Yolanda Calvo Conde

RESUMEN.—El presente artículo pretende arrojar alguna luz sobre los posibles efectos desequilibradores que, previsiblemente, se han escondido en la distribución de los recursos FEDER desde la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988. A priori, el FEDER ha venido aportando más recursos, en términos absolutos, que el FCI, pero, sin embargo, la redistribución de esos recursos en base a la población a la que asisten no parece haber seguido criterios ortodoxos: son las regiones más desfavorecidas, dentro de las clasificadas objetivo nº1, las que están recibiendo el mayor volumen de FCI en función de su población, pero no se aprecia la misma tendencia con los recursos FEDER.

INTRODUCCION

La pretensión de las instituciones comunitarias de encaminar las economías europeas hacia el Mercado Unico, plasmada de forma constitucional en el Acta Unica Europea, plantea la necesidad de dotar de un mayor protagonismo económico y financiero a los Fondos Estructurales, y de forma particular al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en previsión del desigual reparto de los beneficios y pérdidas susceptibles de materializarse bajo las hipótesis del Gran Mercado. Las disparidades regionales existentes en el seno de la Comunidad no solamente se habían mostrado reacias a desaparecer, sino que con la adhesión de Grecia, España y Portugal habían tendido a incrementarse, por lo que parecía necesario

1 La firma de este Tratado, considerado por la literatura comunitaria como la primera revisión constitucional del Tratado de Roma de 1957, se realiza el 2 de febrero de 1986, entrando en vigor el 1 de julio de 1987.

proceder a realizar una reforma de los mecanismos de funcionamiento y reparto de los Fondos Estructurales que permitiera reducir las divergencias existentes entre las regiones europeas y posibilitara una inserción adecuada de las regiones más desfavorecidas en el contexto de la Europa de los años 90. Bajo esta filosofía se pone en marcha la Reforma de los Fondos Estructurales² de 1988 que ha regulado la Política Regional Comunitaria hasta 1994.

Desde la entrada de España en la Comunidad Europea las distintas regiones españolas se han hecho acreedoras de los recursos comunitarios a disposición de las políticas estructurales de la CE, dado el nivel más bajo de desarrollo de las mismas respecto de las regiones centrales de la Comunidad. El presente trabajo pretende plantear la posibilidad de que el conjunto de recursos que han estado llegando a las regiones españolas más desfavorecidas en concepto de ayudas regionales procedentes de Bruselas no han constituido un mecanismo equilibrador, no ya para con las regiones centrales de la CE, sino entre las propias regiones objetivo nº1 españolas. La propia división de los Marcos de Apoyo Comunitario para estas regiones (MAC-1) en un conjunto numeroso de ejes, así como el desigual reparto de los recursos en base a una serie de criterios, entre los que la obligación de cofinanciación por parte de las autoridades nacionales competentes ha producido evidentes desviaciones, puede estar desvirtuando las pretensiones más legítimas de la Reforma de 1988, arrebatando a los recursos FEDER el carácter catalizador que, a nuestro juicio, debieran haber tenido.

En el seno de la economía española persisten serias diferencias en cuanto a nivel de desarrollo de las distintas Comunidades Autónomas y aunque la CE, a raíz de la mencionada Reforma de los Fondos Estructurales de 1988, establece las regiones de intervención preferencial bajo la clasificación de regiones objetivo nº1, no se pueden homogeneizar las necesi-

2 El sustento legal más importante de esta Reforma se encuentra en los siguientes reglamentos:

— *Reglamento CEE nº 2058/88 del Consejo*, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del BEI y los demás instrumentos financieros existentes. Se le conoce como Reglamento Marco.

— *Reglamento CEE nº 4253/88 del Consejo* de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento CEE nº 2058/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las inversiones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes. Regula las cuestiones comunes al funcionamiento de los tres Fondos. Se le conoce como Reglamento de Coordinación.

— *Reglamento CEE nº 4254/88 del Consejo*, de 19 de diciembre de 1988, relativo al FEDER.

— *Reglamento CEE nº 4255/88 del Consejo* de 19 de diciembre de 1988, relativo al FSE.

— *Reglamento CEE nº 4256/88 del Consejo*, de 19 de diciembre de 1988, relativo al FEOGA sección Orientación.

dades, carencias o estrangulamientos que limitan el desarrollo de cada una de estas regiones³. Es más, incluso dentro de cada una de ellas puede ser fácil distinguir áreas de mayor dinamicidad y con mayores potencialidades de crecimiento económico, y áreas más fuertemente deprimidas, necesitadas de una estrategia de desarrollo claramente diferenciada.

En el Cuadro 1 se puede observar la evolución desde la entrada de España⁴ en la Comunidad Europea de los índices de nivel de desarrollo de las Comunidades Autónomas clasificadas como objetivo nº1 por la CE realizados anualmente por Banesto. Independientemente de los componentes que permiten el desarrollo de este índice, cuya exposición excedería el propósito del presente trabajo, las cifras que en este cuadro se reflejan permiten observar cuáles son las regiones más desarrolladas y las menos en el conjunto de regiones objetivo nº1 españolas. Tomando como media nacional el valor 100, en 1986 tan solo dos Comunidades Autónomas se situaban por encima de dicha media, Canarias y la Comunidad Valenciana. Las regiones españolas con un menor nivel de desarrollo son Extremadura y Galicia, con índices de 79,0 y 80,8, claramente inferiores a la media nacional.

CUADRO 1. Nivel de desarrollo por CC.AA. clasificadas objetivo número 1.
Índices de nivel de desarrollo, España = 100

CC.AA.	1986	1988	1991	1992
ESPAÑA	100,00	100,00	100,00	100,00
AND	95,6	94,9	95,5	97,4
AST	90,9	97,1	99,3	98,9
CAN	100,3	101,2	104,7	100,4
CLM	89,2	89,2	90,3	89,7
CYL	92,0	88,6	92,6	93,2
CV	105,8	104,9	103,8	104,3
EXT	79,0	81,0	77,3	77,7
GAL	80,8	89,2	89,6	91,0
MUR	98,7	109,5	106,4	107,2

FUENTE: «Anuario del Mercado Español, 1992». Banesto, 1992.

Considerando las variaciones producidas en el índice entre 1986 y 1992 se observa cómo Andalucía, Asturias, Galicia y Murcia incrementan

3 En la Reforma de 1988 la CE establece un nivel de PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria como criterio para la clasificación de las regiones objetivo nº 1, en las que se pretende fomentar el desarrollo y el ajuste por medio de las intervenciones de los tres Fondos Estructurales: FEDER, FSE y FEOGA-O.

4 La firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas se lleva a cabo en junio de 1985, tras 7 años de negociaciones, entrando en vigor el 1 de enero de 1986. Es preciso tener presente que el proceso de adaptación de España a las reglas de juego comunitarias hubo de ser más rápido de lo esperado: tan solo dos meses después de su incorporación de facto se procede a la firma del Acta Unica Europea.

notablemente su participación en el índice, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla y León experimentan un ligero incremento apenas apreciable y Extremadura y la Comunidad Valenciana sufren un retroceso, si bien esta última región sigue manteniendo un nivel de desarrollo claramente superior a la media nacional. A pesar de estas variaciones, en algunos casos sustanciales, la redistribución entre los niveles de desarrollo de las regiones objetivo nº1 españolas sigue mostrándose similar y siguen permaneciendo como regiones más pobres Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla y León. La única que parece haber conseguido despegarse de este grupo de regiones más deprimidas dentro de las objetivo nº1 es Asturias, que desde 1988 supera ampliamente el nivel de desarrollo de Andalucía, según se desprende de la lectura de los datos del Cuadro 1, datos que, a nuestro juicio, deben ser tomados con cautela ante el serio proceso de reconversión industrial a que se ha visto sometida Asturias y que pueden ensombrecer este panorama.

A pesar de las limitaciones temporales y analíticas, se puede observar una preocupante tendencia hacia el incremento de las disparidades regionales en el propio seno de las regiones más atrasadas, observándose evoluciones muy dispares en las mismas. Diversos estudios han venido a confirmar esta tendencia. Sin embargo, como se pondrá de manifiesto en líneas posteriores, no son necesariamente las regiones con mayor tendencia al estancamiento las que reciben un mayor nivel de asistencia comunitaria, ni se aprecia una coordinación real, al menos en términos de recursos per cápita, entre estos mecanismos asistenciales y los proporcionados por el Fondo de Compensación Interterritorial, lo que ha podido contribuir a desvirtuar el espíritu de la Reforma de 1988.

LA EJECUCION DEL MARCO DE APOYO COMUNITARIO

El MAC para las regiones objetivo nº1 (MAC-1) en España, período 1989-1993, recoge el planteamiento de una estrategia de desarrollo encaminada a la resolución de los principales estrangulamientos estructurales para, posteriormente, plantear un conjunto de Ejes de Desarrollo con los que la Comisión pretende resaltar las líneas de actuación prioritarias a través de las cuales se deben instrumentar dichas estrategias para lograr los fines previstos. Por medio de este documento la Comisión pretende alcanzar una serie de objetivos, directamente relacionados con las pretensiones enmarcadas en el conjunto de la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988:

1. Fortalecimiento de las sinergias entre los distintos Fondos, aprovechando al máximo su complementariedad y en la línea de apoyar distintos sectores productivos, así como la revalorización del capital humano y la dotación de equipamientos e infraestructuras adecuadas que permitan crear efectos arrastre en las economías regionales beneficiarias.
2. Equilibrar la distribución de los recursos FEDER entre las infraestructuras y las inversiones productivas, en la línea de potenciar un meca-

nismo de desarrollo de carácter integral y evitando una excesiva ponderación de las inversiones en materia de infraestructuras. A pesar de todo las infraestructuras todavía representan una parte muy importante de los recursos del FEDER, dado el bajo nivel de dotación preexistente al que ha sido necesario hacer frente en algunas regiones de la CE.

3. Limitación del número de ejes prioritarios de actuación. El MAC-1 establece la existencia de 7 Ejes de Desarrollo, que a su vez se dividen en subejos, a través de los cuales se pretenden concentrar las principales líneas de actuación. A pesar de todo, el Eje 1, relativo a la articulación e integración del territorio, presenta una clara superioridad dotacional.

4. Distribución equilibrada de los fondos entre los distintos niveles administrativos. El MAC-1 se halla dividido en, por una parte, un Submarco Plurirregional donde se recogen las actuaciones que son competencia de la Administración Central, personificada en este caso en la Dirección General de Planificación y, por otra parte, un Submarco Regional donde se recogen las actuaciones cuya competencia corresponde a cada Comunidad Autónoma.

5. Definición clara de las formas de intervención recogidas en los Reglamentos correspondientes: la mayor parte de las demandas concretas de recursos financieros establecidos a partir de los MAC-1 se han canalizado bajo la forma de Programas Operativos, ocupando el segundo lugar los proyectos de infraestructura de gran dimensión. Las subvenciones globales han presentado un carácter ciertamente limitado, en cuanto a número de acciones y volumen de financiación, dada la novedad de las mismas y la necesidad de ser ejecutadas mediante un proceso de descentralización administrativa, proceso en el que muchos Estados Miembros no confían plenamente.

La Comisión de la CE utiliza el concepto de ejecución en un sentido estricto, es decir, pagos efectuados por cada actuación. No se trata, por tanto, de contabilizar la obra ejecutada en sentido físico, sino del abono de su importe al agente que debe realizarlo. Asimismo, es preciso tener en cuenta que en la cofinanciación, la Comisión da un margen amplio de tiempo (aproximadamente un año) para cumplimentar los pagos finales justificativos de la ejecución.

El grado de ejecución en los cuadros que siguen se ha calculado relacionando el total ejecutado entre el 1/1/89 y el 31/12/92, fecha última para la que la dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda da datos, y no siempre definitivos, con el total programado o comprometido en el período de vigencia del MAC-1. Considerando el MAC-1 en su conjunto (Cuadro 2) se puede observar cómo se ha logrado un nivel global de ejecución del 74,07% en los cuatro años transcurridos de vigencia para los que se dispone de datos, habiéndose ejecutado inversiones por un valor de 1.168.777,43 millones de pesetas, frente a los 1.577.797,28 millones comprometidos hasta finales de 1993.

CUADRO 2. Marco de apoyo comunitario del objetivo número 1.
Grado de ejecución del total del MAC a 31/12/92

EJES DE DESARROLLO	A	B	C
1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIO	857.432,47	745.569,77	86,95
1.1. Autop. autov. y carret	503.579,68	451.175,49	86,59
1.2. Ferrocarriles	195.220,09	179.180,17	91,78
1.3. Puertos	25.440,47	16.904,66	66,44
1.4. Aeropuertos	38.760,74	20.790,63	53,63
1.5. Vías navegables	0,00	0,00	0,00
1.6. Otros medios transp.	17.932,80	15.926,36	88,81
1.7. Telecomunicaciones	76.498,69	61.592,46	80,51
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIO A EMPRESAS	175.908,12	120.458,60	68,47
2.1. Ayudas ind. y Artesan.	116.698,77	86.453,31	74,08
2.2. Ayudas Serv. a Empres.	10.126,02	6.392,79	63,13
2.3. Desarrollo Local	28.232,00	13.862,82	49,10
2.4. Zonas Ind. y Artesan.	20.851,33	13.749,68	65,94
3. TURISMO	35.688,41	12.481,89	34,97
3.1. Ayudas a Inv. Turíst.	19.481,00	6.639,41	34,08
3.2. Valoración recur. Tur.	16.207,41	5.842,48	36,04
4. AGRICULTURA Y DLO. RURAL	36.040,17	13.265,98	36,80
4.1. Mejora cond. product.	36.040,17	13.265,98	36,80
4.2. Protección del medio conserv. recurs. natur.	0,00	0,00	0,00
4.3. Acción horizon. (5A)	0,00	0,00	0,00
4.4. Reorientac. producc. y mejora calidad	0,00	0,00	0,00
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	448.026,47	265.900,62	59,34
5.1. Agua	158.565,24	98.632,06	62,20
5.2. Energía	79.383,88	40.475,52	50,98
5.3. Protección y mejora medio ambiente	147.554,88	86.169,25	58,39
5.4. I + D innovación	25.867,89	14.746,92	57,00
5.5. Equip. de Formación	10.561,70	8.039,00	76,11
5.6. Equip. de Sanidad	26.093,58	17.837,87	68,36
6. VALORAC. RECURSOS HUMANOS	19.017,20	9.099,17	47,84
6.1. Med. realt. ejes dlo.	1.183,40	774,40	65,43
6.2. Med. multiaxiales	17.833,80	8.324,77	46,67
6.3. Med. del art. 1.5 y 1.6 R4255/88	0,00	0,00	0,00
6.4. Idem art. 1.2	0,00	0,00	0,00
7. ASIST. TEC. SEGUIMIENT. INFORMACION	5.684,44	2.001,40	35,20
8. OBJETIVOS 3 y 4	0,00	0,00	0,00
TOTAL	1.577.797,28	1.168.777,43	74,07

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, 1993, y elaboración propia.

A: Total programado en el MAC-1, 1989-1993. Millones de pesetas.

B: Total ejecutado hasta el 31/12/92. Millones de pesetas.

C: Grado de ejecución del MAC-1 a 31/12/92. C = (B/A)*100.

Claramente el eje que alcanza un mayor grado de ejecución es el Eje 1: «Integración y Articulación del Territorio», con un 86,95%, seguido a casi 18 puntos porcentuales de distancia por el Eje 2: «Industria, Artesanía y Servicios a Empresas», que alcanza un 68,47% de ejecución.

El siguiente eje, en orden de importancia en el grado de ejecución, es el Eje 5: «Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Económicas», que alcanza un nivel del 59,34%. El resto de ejes de desarrollo presentan grados de ejecución ciertamente escasos, máxime teniendo en cuenta la cercanía del final de la vigencia del MAC.

Las mayores dotaciones financieras se alcanzan para los Ejes 1 y 5, seguidos a una distancia considerable por el Eje 2, lo que en definitiva viene a poner de relieve los aspectos más importantes y las necesidades prioritarias que se han establecido en el nuevo enfoque que ha supuesto la Reforma de 1988 para la articulación de la Política Regional. Salvo excepciones nada vinculantes, este orden de prioridades que refleja el Cuadro 2 se mantiene a lo largo de todo el MAC-1, sea cual sea el enfoque o análisis que del mismo se haga.

Atendiendo al grado de ejecución del MAC-1 por CC.AA., que se encuentra recogido en el Cuadro 3, es Asturias la que presenta un mayor nivel en términos globales, con un porcentaje del 97,99% sobre el total programado, lo que hace pensar en la posibilidad de una ejecución total de las actuaciones y recursos comprometidos para la fecha prevista de finalización, el 31 de diciembre de 1993. Tanto el Eje 6: «Valoración de Recursos Humanos», como el Eje 7: «Asistencia Técnica, Seguimiento e Información» han sido ya ejecutados al 100%, mientras que el Eje 1: «Integración y Articulación del Territorio» alcanza un nivel de inversión claramente superior al previsto inicialmente en los compromisos del MAC-1, elevándose al 123,26%, lo que puede ser consecuencia de una buena gestión de los programas y proyectos pactados, así como de una considerable capacidad de absorción de los recursos por parte de la Comunidad Autónoma. También el Eje 2: «Industria, Artesanía y Servicios a Empresas» alcanza un nivel de inversión ejecutada superior a la programada. Tan solo el Eje 5: «Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Económicas» alcanza un grado de ejecución relativamente bajo elevándose al 60,70%, lo cual resulta sorprendente dada la ponderación, al menos cualitativa, que adquiere este eje en el conjunto del MAC-1, como ya se ha venido poniendo de relieve. Castilla-La Mancha alcanza un nivel de ejecución del 82,8%, seguida muy de cerca por Murcia, con un nivel del 82,25%. En ambos casos se mantiene el orden de ejecución de los Ejes en función de su importancia cuantitativa. Castilla y León presenta un nivel de ejecución de más del 75% de las inversiones programadas, alcanzando el 100% en el Eje 6 y el 83,95% en el Eje 1, eje de importancia trascendental en una región tan extensa como es Castilla y León y tan necesitada de una vertebración regional que le permita aprovechar las economías de escala de las actuaciones previstas en los otros ejes del MAC-1.

CUADRO 3. Grado de ejecución del MAC-1 por CC.AA. a 31/12/92.

EJES DE DESARROLLO	AND	AST	CAN	CLM	CYL	CV
1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIO	88,92	123,26	70,28	91,13	83,95	80,85
1.1. Autop. autov. y carret	88,95	126,47	75,29	91,03	83,73	93,73
1.2. Ferrocarriles	90,32	100,00	0,00	91,41	0,00	97,88
1.3. Puertos	65,82	110,63	56,04	0,00	0,00	0,00
1.4. Aeropuertos	90,91	0,00	49,23	0,00	0,00	18,39
1.5. Vías navegables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.6. Otros medios transp.	0,00	75,98	94,36	71,04	100,00	0,00
1.7. Telecomunicaciones	84,98	92,12	87,16	90,08	84,77	62,41
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIO A EMPRESAS	73,63	102,65	70,60	51,84	78,06	58,94
2.1. Ayudas ind. y Artesan.	88,30	99,65	65,48	52,71	89,57	68,32
2.2. Ayudas Serv. a Empres.	61,30	178,58	20,17	0,00	59,48	69,88
2.3. Desarrollo Local	44,54	105,54	122,97	21,16	56,38	16,24
2.4. Zonas Ind. y Artesan.	67,63	106,84	0,00	73,11	53,90	84,82
3. TURISMO	25,33	83,71	37,68	86,82	37,14	45,73
3.1. Ayudas a Inv. Turíst.	24,19	97,58	105,36	0,00	8,13	49,41
3.2. Valoración recur. Tur.	30,44	62,76	15,26	86,82	85,51	16,31
4. AGRICULTURA Y DILLO. RURAL	66,75	91,32	94,29	10,60	31,05	53,11
4.1. Mejora cond. product.	66,75	91,32	94,29	10,60	31,05	53,11
4.2. Protección del medio conserv. recurs. natur.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.3. Acción horizon. (5A)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4. Reorientac. producc. y mejora calidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	53,02	60,70	49,80	69,34	65,49	57,91
5.1. Agua	46,91	87,11	59,46	64,35	67,34	62,52
5.2. Energía	44,65	62,05	39,85	49,06	71,04	99,75
5.3. Protección y mejora medio ambiente	60,83	54,88	81,20	67,15	60,73	48,24
5.4. I + D innovación	49,33	100,58	57,24	93,01	71,46	47,14
5.5. Equip. de Formación	0,00	0,00	0,00	99,61	48,51	63,28
5.6. Equip. de Sanidad	56,31	0,00	37,05	0,00	0,00	0,00
6. VALORAC. RECURSOS HUMANOS	27,83	100,00	103,42	0,00	100,00	31,56
6.1. Med. realt. ejes dllo.	0,00	100,00	0,00	0,00	100,0	0,00
6.2. Med. multiaxiales	27,83	0,00	103,42	0,00	0,00	31,56
6.3. Med. del art. 1.5 y 1.6 R4255/88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6.4. Idem art. 1.2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7. ASIST. TEC. SEGUIMIEN. INFORMACION	33,88	100,00	47,44	0,00	53,51	15,66
8. OBJETIVOS 3 y 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	78,12	97,99	59,61	82,80	75,89	64,98

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, 1993 y elaboración propia.

AND: Andalucía. AST: Asturias. CAN: Canarias. CLM: Castilla-La Mancha. CYL: Castilla y León. CV: Comunidad Valenciana.

CUADRO 3. Grado de ejecución del MAC-1 por CC.AA. a 31/12/92 (continuación).

EJES DE DESARROLLO	EXT	GAL	MUR	CEU	MEL
1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIO	75,93	69,11	89,55	38,10	61,29
1.1. Autop. autov. y carret	79,70	73,75	106,48	0,00	70,48
1.2. Ferrocarriles	30,93	28,68	23,68	0,00	0,00
1.3. Puertos	0,00	89,55	71,41	29,14	19,97
1.4. Aeropuertos	0,00	38,68	0,00	0,00	0,00
1.5. Vías navegables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.6. Otros medios transp.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.7. Telecomunicaciones	85,14	77,50	70,14	97,46	91,93
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIO A EMPRESAS	90,50	73,38	77,50	43,28	41,85
2.1. Ayudas ind. y Artesan.	142,99	99,92	85,48	0,00	100,00
2.2. Ayudas Serv. a Empres.	40,20	56,51	60,14	89,89	0,00
2.3. Desarrollo Local	27,98	31,70	149,87	0,00	34,08
2.4. Zonas Ind. y Artesan.	26,59	0,00	65,71	5,85	28,16
3. TURISMO	57,45	9,20	33,28	3,12	35,66
3.1. Ayudas a Inv. Turíst.	0,00	16,87	23,57	3,12	0,00
3.2. Valoración recur. Tur.	57,45	0,00	110,98	0,00	35,66
4. AGRICULTURA Y DILLO. RURAL	34,15	34,58	63,74	0,00	0,00
4.1. Mejora cond. product.	34,15	34,58	63,74	0,00	0,00
4.2. Protección del medio conserv. recurs. natur.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.3. Acción horizon. (5A)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4. Reorientac. producc. y mejora calidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	72,69	67,98	82,75	21,42	17,78
5.1. Agua	66,95	62,53	9,70	42,42	5,26
5.2. Energía	86,74	78,56	38,18	0,00	0,00
5.3. Protección y mejora medio ambiente	72,19	64,31	82,52	7,46	15,77
5.4. I + D innovación	72,25	48,27	73,86	0,00	0,00
5.5. Equip. de Formación	0,00	63,70	42,76	0,00	100,00
5.6. Equip. de Sanidad	96,46	75,47	65,56	0,00	100,00
6. VALORAC. RECURSOS HUMANOS	30,75	42,31	19,02	1,32	8,32
6.1. Med. realt. ejes dllo.	0,00	42,31	0,00	0,00	0,00
6.2. Med. multiaxiales	30,75	0,00	19,02	1,32	8,32
6.3. Med. del art. 1.5 y 1.6 R4255/88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6.4. Idem art. 1.2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7. ASIST. TEC. SEGUIMIEN. INFORMACION	39,60	12,53	61,70	0,00	0,00
8. OBJETIVOS 3 y 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	71,57	67,51	82,25	23,86	37,27

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, 1993 y elaboración propia.

EXT: Extremadura. GAL: Galicia. MUR: Murcia, CEU: Ceuta. MEL: Melilla.

En términos generales el grado de ejecución entre las Comunidades Autónomas se presenta superior al 60% a 31 de diciembre de 1992, lo que, a priori, y dada proximidad temporal de finalización de vigencia del MAC-1, puede inducir a pensar en la existencia de dificultades para lograr el cumplimiento total de los compromisos adquiridos⁵.

EL IMPACTO REGIONAL DE LAS AYUDAS RECIBIDAS A TRAVES DEL MARCO DE APOYO COMUNITARIO

La relevancia que adquiere en este contexto la ponderación financiera de cada Eje de Desarrollo sobre el total del MAC-1, así como el protagonismo de cada Comunidad Autónoma en lo que a recepción de recursos brutos se refiere, constituyen dos aspectos muy importantes a tener en cuenta en la pretensión de desengranar el impacto equilibrador o desequilibrador de los recursos FEDER.

Una lectura rápida de los Cuadros 4 y 5 pone de manifiesto, en primer lugar, la relevancia financiera que adquiere el Eje 1: «Integración y articulación del territorio», con un montante de inversión realizada que asciende a 738.637,58 millones de pesetas, lo que supone el 63,61% del total de inversiones ejecutadas del MAC-1. Se trata, como se ha visto, del eje que cuenta con el mayor grado de ejecución, en cualquiera de sus análisis, parciales o totales. Le sigue en importancia financiera, aunque a una considerable distancia, el Eje 5: «Infraestructura de apoyo a las actividades económicas», con un nivel de inversión que alcanza los 265.826,94 millones de pesetas, lo que supone el 22,89% sobre el nivel de inversión realizado en virtud de las previsiones programáticas recogidas en el MAC-1.

La ponderación global de estos dos ejes en el conjunto del MAC-1 se eleva al 86,5% del mismo, lo que pone claramente de relieve la jerarquización de objetivos que pretende institucionalizar la CE por medio de este documento, en base a la importancia que otorga a las infraestructuras, en el amplio sentido de su definición, como condición indispensable para generar desarrollo en las regiones más atrasadas de la CE, al tiempo que parece evidente que, precisamente, esta carencia es uno de los principales estrangulamientos a que se ven obligadas a hacer frente estas regiones.

5 Si bien es asumido de forma generalizada desde las instancias comunitarias la no ejecución total de lo programado en el MAC-1, sí se considerará conveniente y mínimamente aceptable el poderse mover en torno al 80-85 % en el grado de ejecución a finales del período de vigencia. Las dificultades para obtener datos en la Dirección General de Planificación más allá de las fechas consideradas a la hora de cerrar el presente trabajo no han permitido avanzar más en el análisis.

CUADRO 4. Ayudas recibidas por CC.AA. y por ejes de desarrollo MAC-1, 1989-1992.
Porcentajes de participación en Ejes.

CC.AA.	EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4
AND	76,46	8,08	0,61	1,55
AST	58,57	18,91	0,94	0,45
CAN	46,74	2,73	3,88	1,64
CLM	79,66	6,73	0,52	0,11
CYL	61,72	18,23	1,31	1,63
CV	41,33	5,01	1,24	0,46
EXT	35,49	14,62	1,64	2,89
GAL	57,47	9,60	0,17	0,75
MUR	44,05	21,05	0,60	1,25
CEU	68,24	10,28	3,89	0,00
MEL	61,03	8,87	8,50	0,00
TOTAL	63,61	10,37	1,07	1,14

CC.AA.	EJE 5	EJE 6	EJE 7	TOTAL
AND	12,53	0,65	0,11	100,00
AST	20,65	0,23	0,25	100,00
CAN	40,00	4,86	0,16	100,00
CLM	12,98	0,00	0,00	100,00
CYL	16,73	0,16	0,23	100,00
CV	51,40	0,51	0,05	100,00
EXT	43,61	1,52	0,23	100,00
GAL	31,65	0,29	0,08	100,00
MUR	32,54	0,36	0,15	100,00
CEU	17,45	0,14	0,00	100,00
MEL	21,25	0,35	0,00	100,00
TOTAL	22,89	0,78	0,12	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, 1993.

El tercer eje en importancia financiera es el Eje 2: «Industria, artesanía y servicios a las empresas» con una inversión de 120.458,60 millones de pesetas y una ponderación del 10,37% en el conjunto de las inversiones realizadas en concepto del MAC-1 hasta el 31 de diciembre de 1992. La línea de actuaciones que se enmarcan dentro del Eje 2 reviste una importancia considerable, máxime si se tiene en cuenta la necesidad de promover acciones de carácter integral encaminadas hacia el desarrollo global de cada región, y no exclusivamente hacia la materialización de infraestructuras que no es seguro vayan a ser capaces de lograr un claro efecto arrastre sobre la economía regional, de no aprovecharse adecuadamente las economías de escala que generan⁶.

6 Vickerman (1987): «The Channel Tunnel: consequences for regional growth and development». *Regional Studies*, vol. 21, nº 3, june. En este artículo el autor pone de relieve

CUADRO 5. Ayudas recibidas por CC.AA. y por ejes de desarrollo MAC-1, 1989-1992.
Porcentajes de participación por CC.AA.

CC.AA.	EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4
AND	36,18	23,45	17,08	40,91
AST	8,26	16,35	7,86	3,56
CAN	6,06	2,17	29,75	11,85
CLM	18,68	9,68	7,21	1,47
CYL	12,25	22,18	15,42	17,98
CV	4,82	3,58	8,57	2,98
EXT	2,49	6,29	6,80	11,28
GAL	8,17	8,37	1,41	5,97
MUR	2,53	7,42	2,04	4,01
CEU	0,18	0,16	0,60	0,00
MEL	0,39	0,35	3,25	0,00
TOTAL	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>
CC.AA.	EJE 5	EJE 6	EJE 7	TOTAL
AND	16,47	24,97	26,80	30,10
AST	8,09	2,60	18,01	8,97
CAN	14,41	51,08	10,58	8,24
CLM	8,45	0,00	0,00	14,91
CYL	9,23	2,62	22,98	12,62
CV	16,64	4,86	2,82	7,41
EXT	8,51	8,67	8,24	4,47
GAL	12,50	3,30	6,07	9,04
MUR	5,20	1,69	4,49	3,66
CEU	0,13	0,03	0,00	0,17
MEL	0,38	0,18	0,00	0,41
TOTAL	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, 1993.

El resto de ejes presentan una ponderación variable en un reducido intervalo entre el 0,12% y el 1,14% del MAC-1, lo que refleja la escasa entidad, al menos financiera, que cobran las acciones en ellos enmarcadas de cara al desarrollo regional desde el punto de vista comunitario. Sorprende la escasa relevancia del Eje 6: «Recursos Humanos», considerando que la inadecuación de la mano de obra a los requerimientos del mercado de trabajo, lo que se traduce, entre otras cosas, en elevados niveles de

ve cómo la construcción del tunel bajo el canal de La Mancha ha generado fuertes efectos arrastre sobre las economías francesa y belga, mientras que el sur de Inglaterra no se está viendo particularmente afectado por ello, en buena medida, debido a la carencia de un enfoque integral que sea capaz de englobar esta macroconstrucción con el resto de actividades industriales de la región.

desempleo regional y sectorial, sigue constituyendo otro de los principales estrangulamientos estructurales de las regiones más atrasadas. La importancia creciente que cobra el capital humano en los procesos productivos y en la posición competitiva de las distintas economías en la división internacional del trabajo, hace pensar que, quizás, las acciones recogidas en el Eje 6 debieran cobrar mayor importancia de cara al futuro en la articulación de la Política Regional Comunitaria, garantizadas por un adecuado seguimiento de la efectividad de las mismas.

En esta misma línea es preciso considerar, a su vez, la también escasa entidad financiera del Eje 3: «Turismo», máxime teniendo en cuenta que se trata de uno de los sectores estratégicos de la economía nacional y que debiera, por tanto, ser objeto de una especial atención ante el proceso de diversificación de la demanda turística que se está experimentando a lo largo de los últimos años⁷.

Respecto a la ponderación de cada una de las Comunidades Autónomas clasificadas como objetivo nº1, en el Cuadro 5 se destaca la elevada participación de Andalucía, que acoge el 30,1% de los recursos, seguida a cierta distancia por Castilla-La Mancha, con un 14,91% y por Castilla y León, con un 12,62%, siendo estas tres Comunidades las más extensas, con diferencia, de todo el territorio nacional. Resulta sorprendente la relativa baja participación de Castilla y León, siendo la región más extensa de la CE y considerando el claro enfoque infraestructural de las líneas de actuación recogidas en el MAC-1. A cierta distancia le siguen Galicia, con un 9,04%, Asturias con 8,97% y Canarias con 8,24%. La Comunidad Valenciana tiene una ponderación del 7,4%.

Prácticamente en todos los ejes se mantiene la preponderancia financiera de Andalucía, que tan sólo es claramente superada en el Eje 3: «Turismo» por Canarias, con un 29,75% de los recursos invertidos en el Eje, inversión que se eleva a 12.481,89 millones de pesetas, frente al 17,05% de Andalucía y el 15,42% de Castilla y León. También en el Eje 6 Canarias mantiene un predominio absoluto absorbiendo más de la mitad de los 9.099,17 millones de pesetas que en él se han invertido desde la CE. En el Eje 2, son Andalucía con un 23,45% y Castilla y León con un 22,18% las que recogen la mayor parte de los 120.458,60 millones de pesetas invertidos. En el Eje 5 destacan la Comunidad Valenciana con un 16,64%, Andalucía, Canarias y Galicia, conviviendo con la relativamente escasa participación de Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Resulta, asimismo, digna de mención la escasa participación de Extremadura en los ejes que se revelan como de importancia capital a la luz de

7 De hecho, la reforma de la PAC (Política Agrícola Común), que está intentando poner en marcha la Comisión de la Comunidad Europea pretente potenciar el turismo rural y otras formas de turismo como alternativa a la explotación agrícola en el medio rural, lo que requiere un serio esfuerzo inversor en este sentido que debe ser claramente apoyado desde las distintas administraciones para asegurar su éxito.

los recursos con que son dotados en el MAC-1. El Cuadro 5 refleja una participación de Extremadura en el Eje 1 del 2,49%, la más baja entre las CC.AA., y de un 8,51% en el Eje 5. En el Eje 2, su participación se eleva tan sólo al 6,29%, siendo también de las más bajas entre las CC.AA. clasificadas en el objetivo nº1. Tan sólo en el Eje 4 presenta una participación relativamente mayor, que asciende al 11,28%. Y todo ello a pesar de que, según el Cuadro 4, los ejes de desarrollo que mayor peso tienen en el conjunto de los recursos recibidos por esta Comunidad son los mismos que a nivel global.

En el Cuadro 6 se encuentran recogidos los datos referentes a las ayudas recibidas por cada Comunidad Autónoma desde la entrada de España en la CE, dividido por los distintos períodos que ha atravesado la articulación de la Política Regional Comunitaria desde 1986 donde se sigue poniendo de relieve la clara preponderancia financiera de Andalucía sobre el resto de CC.AA., con un total de 403.344,6 millones de pesetas.

CUADRO 6. FEDER. Total de ayudas recibidas por las CC.AA. clasificadas objetivo número 1. Valores acumulados entre el 1/1/86 y el 31/12/92 (Millones de pesetas).

CC.AA.	1986-88	1989-92	1986-92
AND	53.873,1	349.471,53	403.344,6
AST	8.528,0	104.128,03	112.656,0
CAN	6.847,3	95.735,90	102.583,2
CALM	25.107,8	173.191,31	198.299,1
CYL	20.551,2	146.600,02	167.151,2
CV	3.776,7	86.058,14	89.834,8
EXT	12.329,1	51.853,06	64.182,2
GAL	11.515,8	105.022,64	116.518,4
MUR	6.748,5	42.466,90	49.251,4
CEU	0,0	1.928,93	1.928,9
MEL	0,0	4.777,40	4.777,4
TOTAL	149.313,5	1.161.213,86	1.310.527,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, 1993.

NOTA: No se incluyen datos sin regionalizar. No se considera el 15 % dedicado a iniciativas comunitarias.

El orden continua siendo prácticamente el mismo, así como la gran diferencia entre la recepción de recursos por parte de Andalucía y, por ejemplo, Extremadura o Galicia, dos Comunidades con unos índices de desarrollo, según el Cuadro 1 claramente inferiores a la media nacional. Murcia es la Comunidad Autónoma que menos dinero recibe de la CE, pero también es la que presenta un mayor índice de desarrollo en el conjunto de las regiones atrasadas españolas. Castilla y León se mantiene en un discreto tercer puesto, siguiendo a Castilla-La Mancha, en cuanto a la recepción global de recursos comunitarios, con un total de 167.151,2 y 198.299,1 millones de pesetas respectivamente, desde 1986 hasta 1992.

La importancia y el impacto real que este conjunto de recursos pueda estar teniendo sobre los niveles de desarrollo económico de las regiones afectadas es algo que está todavía pendiente de precisar y es difícil de concretar dado el escaso período de referencia temporal, así como la diferente canalización de los recursos hacia la consecución de distintas acciones. Precisamente, a la división en Ejes de Desarrollo del MAC-1 se le ha atribuido la virtud inicial de permitir una mayor equitatividad redistributiva de los recursos en función de las necesidades y carencias de cada región. No obstante, se ha criticado el exceso de Ejes, así como la tan desigual distribución entre unos y otros de los recursos, lo que está dificultando, indudablemente, el establecimiento de estrategias de desarrollo de carácter integral. La fuerte relevancia financiera de los Ejes infraestructurales está siendo objeto de serias críticas de cara al diseño de las líneas de actuación a seguir en los próximos años, precisamente por la dificultad de establecer programas integrados, dada la carencia de recursos con que se sigue contando todavía para la Política Regional y la Política Estructural comunitarias en su conjunto.

La creación del Fondo de Cohesión en el Tratado de Maastricht, cuyos recursos financieros deben dedicarse a las obras de infraestructura y a las reformas necesarias para la preservación de medio ambiente, puede entenderse en este contexto como una pretensión, algo opaca, de dar respuesta a esta problemática, si bien los recortes de que ha sido objeto la dotación financiera inicial prevista en el Tratado han restado una cierta importancia a las pretensiones de dicho Fondo.

EL DESEQUILIBRIO REDISTRIBUTIVO DE LOS RECURSOS FEDER

Uno de los indicadores que permiten establecer comparaciones en el reparto equitativo de recursos públicos es la cantidad de dinero per cápita que corresponde a cada región o área económica de análisis. Es preciso, no obstante, tener siempre en cuenta que la presencia de la variable población en el denominador puede alterar o distorsionar los resultados en comparación con las cantidades brutas que hasta ahora se han venido analizando, al tiempo que puede ser una de las variables ponderables a la hora de la redistribución de los recursos existentes y de la clasificación de las regiones susceptibles de recibir ayuda económica. La variable población refleja a su vez de forma implícita la evolución de los flujos migratorios de una región, consideración que puede contribuir también a alterar el posterior reparto de los fondos, como sucede en el Fondo de Compensación Interterritorial⁸.

8 Podrían haberse utilizado otros indicadores en los que se pudieran considerar variables como el territorio (dada la importancia que el MAC concede a las infraestructuras), el volumen de inversión pública total..., etc. No obstante, dada la importancia que adquiere la variable población en los criterios de reparto del FCI, y en la pretensión de poder estable-

En el Cuadro 7 vienen reflejadas las pesetas por habitante y año correspondientes a cada Comunidad Autónoma de los recursos FEDER en las distintas épocas que se pueden distinguir en la Política Regional Comunitaria. En el primer período, es decir, desde la incorporación de España a la Comunidad Europea hasta la Reforma de los Fondos Estructurales de 1989, la media de los recursos recibidos en concepto de ayudas comunitarias de carácter regional se cifra en 2.193,3 pesetas por habitante y año para el conjunto de las regiones más atrasadas del territorio español, y que posteriormente pasarán a ser consideradas como objetivo nº1. Es preciso tener presente a este respecto las relativamente escasas demandas de ayudas y presentación de proyectos y programas de las autoridades españolas, dada la reciente incorporación de nuestra economía a la comunitaria, así como el bajo grado de ejecución de estos primeros años. A pesar de ello, Castilla-La Mancha duplica sobradamente esa cantidad, alcanzando las 4.887,41 pesetas por habitante y año, seguida por Extremadura, con 3.648,59 pesetas por habitante. La región que menos ha recibido ha sido la Comunidad Valenciana, con unas escasas 334 pesetas por habitante.

CUADRO 7. *FEDER per capita. Ayudas recibidas por CC.AA clasificadas objetivo número 1. Pesetas por habitante y año en cada período.*

CC.AA.	1986-88	1989-92	1986-92	1989-93*
AND	2.607,84	12.687,66	8.364,74	12.991,79
AST	2.157,78	23.056,82	14.254,38	18.823,69
CAN	1.546,32	16.214,96	9.928,40	21.759,63
CLM	4.887,41	25.284,69	16.543,00	24.426,84
CYL	2.606,20	13.943,29	9.084,54	14.697,10
CV	333,59	5.691,83	3.395,21	7.006,53
EXT	3.648,59	11.508,77	8.140,12	12.864,01
GAL	1.366,72	9.346,46	5.926,57	11.074,74
MUR	2.214,76	10.397,30	6.890,50	10.112,57
CEU	0,00	6.973,92	3.985,10	23.293,52
MEL	0,00	21.664,64	12.379,79	46.496,04
TOTAL	2.193,30	12.793,02	8.250,29	13.655,35

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda. 1993. Los datos sobre la población proceden del INE, en base al censo de 1981, revisado por el padrón municipal de 1986. Datos a 1 de julio de 1989.

NOTA: No se incluyen datos sin regionalizar. No se considera el 15% dedicado a iniciativas comunitarias.

* Total programado en el MAC-I por habitante y año.

cer comparaciones entre ambos Fondos, se ha considerado el reparto de recursos per cápita como un indicador que puede contribuir, al menos, a perfilar las tendencias en el reparto de los recursos FEDER.

Igualmente se puede apreciar el notable incremento que supone en términos de recursos per cápita la aplicación de la Reforma a partir de 1989. Solamente en el período 1989-1992, y tomando como recursos FEDER los realmente ejecutados, es decir, la cantidad de recursos realmente transferidos por Bruselas en concepto de las ayudas comprometidas en el MAC-1 y en los distintos proyectos y programas, la suma total per cápita asciende a casi 12.800 pesetas por habitante y año, lo que supone un incremento global del 777,7% respecto del período anterior.

Nuevamente es Castilla-La Mancha quien presenta un saldo a su favor de 101.138,75 pesetas por habitante para todo el período. El resto de CC.AA. ha visto incrementar sustancialmente sus recursos FEDER per cápita, siendo la Comunidad Valenciana la que presenta un mayor crecimiento relativo que asciende al 2.200%, aunque sigue siendo la región que, en términos brutos, menor volumen de recursos per cápita recibe en concepto de ayuda regional comunitaria. Asturias experimenta un incremento relativo del 1.200% respecto del primer período, situándose en el segundo puesto del ranking con 23.056,82 pesetas por habitante y año para el período 1989-1992. Ese sustancial incremento no sorprende considerando la especial atención de que es objeto esta Comunidad Autónoma en el marco de los programas comprometidos por la CE⁹.

Extremadura sin embargo, con ser la región más pobre¹⁰, con diferencia, de entre las objetivo nº1 tan sólo experimenta un crecimiento del 400%, que le sitúa en la modesta cifra de 11.508,77 pesetas por habitante y año, muy por debajo de la cifra que reciben otras regiones que presentan un mayor índice de desarrollo, pasando de ser una de las regiones con mayor nivel de recursos FEDER per cápita antes de la Reforma a ocupar un lugar ciertamente discreto en el reparto de los nuevos Fondos. En términos relativos, Extremadura no se ha visto todo lo beneficiada que era de esperar, dado su nivel de atraso económico respecto al resto de Comunidades Autónomas y regiones de la CE.

En líneas generales, se puede afirmar que el incremento per cápita entre los dos períodos de tiempo, teniendo en cuenta que la diferencia es solamente de un año, es realmente elevado, tal y como se desprendía del espíritu de la Reforma de los Fondos, si bien el reparto en función de los niveles de pobreza-desarrollo de las distintas regiones no presenta toda la transparencia que sería deseable.

Considerando el total de los recursos recibidos (ejecutados) desde la entrada de España en la CE hasta el 31 de diciembre de 1992, el total asciende a 8.250,29 pesetas por habitante y año como media, mantenién-

9 Asturias, desde 1987, ha disfrutado de varios Programas específicos: PNIC-Asturias, RESIDER-Asturias y Programa Operativo de Asturias, aparte de las ayudas recibidas en concepto de su MAC.

10 Ver al respecto el Cuadro 1, donde se reflejan los índices de desarrollo por CC.AA. realizados por Banesto para varios años.

dose, como era de esperar, la ponderación de las distintas CC.AA. en cuanto a los recursos per cápita globales de que disfrutaban.

La cuarta columna del Cuadro 7 expresa el volumen de recursos FEDER per cápita y año en base a los fondos comprometidos en el MAC-1 durante todo el período de vigencia del mismo, es decir la cantidad de pesetas por habitante asignada para cada año en el propio MAC de llegar a cumplirse una ejecución al 100%, alcanzándose una media de 13.655,35 pesetas por habitante y año.

La presencia de la variable población en el indicador arroja cifras ciertamente sorprendentes para Ceuta y Melilla que deben ser consideradas con cierta cautela, máxime teniendo en cuenta el bajo nivel de ejecución que hasta el momento alcanza el MAC-1 en estas áreas. También puede sorprender el mediano volumen per capita que alcanza Andalucía, teniendo en cuenta que se trata de la Comunidad Autónoma que mayor nivel de recursos comunitarios absorbe, distorsión debida al elevado volumen de población con que cuenta dicha región.

La pretensión de una mayor coordinación entre las políticas regionales de los Estados Miembros y la comunitaria plasmada en la ya mencionada Reforma de los Fondos Estructurales, así como el objetivo de este trabajo de intentar aportar alguna luz sobre el posible impacto que sobre las economías regionales y el desarrollo de las mismas pueda estar teniendo la actuación del FEDER, obliga a considerar y comparar estos indicadores con las cifras que arroja a este respecto el Fondo de Compensación Interterritorial¹¹ español, en la medida en que supone una canalización de recursos directamente encauzados a las CC.AA. más atrasadas y con una finalidad semejante a la de los recursos FEDER, si bien la operativa y criterios de reparto no son exactamente similares: potenciar, facilitar y cofinanciar inversiones de capital en las regiones más atrasadas para permitir y facilitar la convergencia en los niveles de vida con las regiones más dinámicas de la economía española y de la CE.

El Cuadro 8 refleja la distribución per cápita por CC.AA. de los recursos destinados por el FCI desde 1989 hasta 1993. El volumen bruto global de recursos por habitante y año que reparte el FCI se muestra claramente inferior a las cifras que la segunda columna del Cuadro 7 arroja sobre las inversiones ejecutadas por el FEDER entre 1989 y 1992, de lo que se deduce claramente que el total de recursos destinados por el FEDER al conjunto de regiones objetivo nº1 españolas es superior a los recursos des-

11 Desde la entrada de España en la CE hasta la Reforma de 1988, el acceso de las CC.AA. a los recursos FEDER había estado vinculado a su Fondo de Compensación Interterritorial y condicionado por una cuantía máxima del 30 % de su FCI. Paralelamente al desarrollo de las negociaciones del MAC se había llegado a un principio de acuerdo para reformar el FCI y desvincular de él la parte del FEDER disponible para las Comunidades Autónomas. La participación de las regiones en el FEDER, según el MAC, podría ser más adelante objeto de revisión, siguiendo los procedimientos adecuados, a la vista de lo que pudiera derivarse de la nueva Ley del FCI, Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

tinados por el FCI a lo largo del mismo período. 1991, con 8.616,6 pesetas por habitante como media, se presenta como el año más favorable en cuanto al FCI per cápita del total de las regiones más atrasadas, que son las únicas que, a partir de la Reforma del Fondo de 1990 pueden recibir un porcentaje del FCI (Compensación Transitoria aparte). A partir de 1992, el volumen global per capita del FCI parece tender a disminuir hasta las 5.709,2 pesetas por habitante que se obtendrá como media en 1993. Ciertamente, estas cifras se encuentran alejadas de las 13.655,35 pesetas por habitante y año que presenta la programación del MAC-1, o las 12.793 pesetas por habitante y año en base a las ejecuciones ya realizadas por el FEDER.

CUADRO 8. FCI per capita. Ayudas recibidas por CC.AA clasificadas objetivo número 1. Pesetas por habitante.

CC.AA.	1989	1990	1991	1992	1993
AND	7.240,1	9.546,4	10.340,3	8.557,6	7.422,9
AST	3.221,6	3.922,4	4.561,6	4.512,9	2.349,5
CAN	7.960,8	9.510,4	9.804,4	6.786,0	5.168,1
CLM	7.388,7	9.307,7	9.965,0	8.312,4	7.197,8
CYL	5.156,1	6.962,9	7.359,8	6.674,6	3.782,3
CV	3.275,7	3.868,0	3.994,3	3.223,8	1.769,0
EXT	9.510,2	13.761,3	14.608,8	12.603,1	10.418,8
GAL	8.149,8	8.807,5	10.690,4	9.155,9	7.879,4
MUR	4.200,3	5.071,8	5.528,8	4.220,4	4.534,3
TOTAL	6.279,7	8.028,0	8.616,6	7.188,6	5.709,2

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda. 1993. Los datos sobre la población proceden del INE, en base al censo de 1981, revisado por el padrón municipal de 1986. Datos a 1 de julio de 1989.

NOTA: Las cantidades de los años 1990, 1991 y 1992 incluyen la Compensación Transitoria.

Sin embargo, una visión del Cuadro 8 más detallada, en función de la distribución por CC.AA., pone de relieve la existencia de un reparto mucho más redistributivo, en términos relativos, de los recursos del FCI que de los recursos del FEDER. Efectivamente, una lectura detenida de las cifras que se recogen en el Cuadro 1, donde se exponen los índices de nivel de desarrollo elaborados por Banesto, y del Cuadro 8, refleja una relación negativa entre la evolución de los índices de desarrollo de las distintas CC.AA. y el volumen de recursos FCI per cápita que las mismas reciben. Es decir, son las regiones que presentan un menor nivel de desarrollo, según el índice de Banesto, las que reciben, en términos relativos, el mayor volumen de recursos per cápita del FCI, como norma general. Tal es el caso de Extremadura y Galicia que no aparecían realmente como las regiones más beneficiadas en los repartos per cápita y año del FEDER, y sin embargo sí lo son en el reparto per cápita de los recursos FCI cada año.

Esa tendencia, parece consolidarse a raíz de la Reforma del FCI de 1990, si bien es cierto que la presencia de la Compensación Transitoria hasta el año 1992 puede distorsionar la evolución relativa de las cifras y no permite sacar conclusiones excesivamente firmes exclusivamente en base a los datos de 1993.

CUADRO 9. *FCI per capita. Crecimiento medio anual acumulativo.*

CC.AA.	1989-91	1989-93
AND	12,6151	0,4999
AST	12,2918	-6,1181
CAN	7,1900	-8,2778
CLM	10,4849	-0,5221
CYL	12,5936	-6,0089
CV	6,8340	-11,5938
EXT	15,3830	1,8416
GAL	9,4666	-0,6726
MUR	9,5936	1,5423
TOTAL	11,1213	-1,8870

FUENTE: Elaboración propia.

Otras regiones, como Castilla y León, con una posición mediana a la luz de los datos del Cuadro 7 y con un índice de desarrollo más bajo que Andalucía, por ejemplo, recibe menos recursos en los repartos per cápita y año de ambos fondos. Castilla-La Mancha, que posee un índice de desarrollo relativamente bajo, se ve algo más beneficiada por ambos grupos de recursos. Canarias, que posee uno de los mayores índices de desarrollo en el conjunto de las regiones objetivo nº1 recibe también un volumen de recursos per cápita y año del FCI superior a Castilla y León, y muy próximo a Castilla-La Mancha, si bien esta posición relativamente más favorable puede venir explicada por la ponderación que adquiere el carácter de insularidad en los criterios de reparto del FCI, así como el aparente desarrollo desequilibrado que presenta esta región.

En el Cuadro 9 se procede a estudiar la evolución del crecimiento medio anual acumulativo del FCI per cápita en dos períodos de tiempo. Entre 1989 y 1991 se observa un claro crecimiento en todas las CC.AA., siendo claramente superior en Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Asturias, lo que puede inducir a pensar, a priori, que se ha conseguido introducir un cambio en la tendencia peyorativa que para estas regiones venía presentando el reparto del FCI desde 1986¹². Pero la consideración de un período de tiempo más amplio, 1989-1993, plantea serias dudas a la

12 Ver al respecto Utrilla de la Hoz (1991).

anterior afirmación. Para este período, el crecimiento medio anual acumulativo de los recursos FCI per cápita se muestra negativo prácticamente en todas las regiones, destacando la Comunidad Valenciana, Canarias, Asturias y Castilla y León, mientras que sólo Extremadura, Murcia y Andalucía consiguen mantener un crecimiento positivo. Esta caída, que ya se puede observar intuitivamente en el Cuadro 8, puede encontrar una explicación en la progresiva disminución, hasta su desaparición, del montante correspondiente a la Compensación Transitoria pactada en la Ley del FCI de 1990. Indudablemente, se está produciendo una disminución de los recursos per cápita que reciben las CC.AA. más atrasadas en concepto del FCI, aunque los criterios redistributivos puedan estar manteniéndose.

CUADRO 10. *Porcentaje de participación del FEDER y del FCI sobre el PIB por CC.AA., año 1989.*

CC.AA.	FEDER/PIB	FEDER/PIB (*)	FCI/PIB
AND	3,585	1,195	0,87
AST	3,922	1,307	0,31
CAN	4,177	1,392	0,66
CLM	6,480	2,160	0,80
CYL	3,406	1,135	0,49
CV	1,383	0,461	0,25
EXT	4,577	1,525	1,33
GAL	2,740	0,913	0,85
MUR	2,540	0,846	0,42
ESPAÑA	1,562	0,520	0,43

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Planificación.

NOTA: Datos de PIB y FCI para el año 1989. Datos FEDER acumulados 1/1/89 y 31/12/91.

(*) Media anual.

El Cuadro 10 refleja la participación de los recursos destinados por ambos fondos en el PIB del año 1989 por CC.AA. En conjunto, es mayor la participación del FEDER que la del FCI, como se ha venido poniendo de manifiesto. El carácter redistributivo que refleja esta ponderación se encuentra ciertamente próximo a las conclusiones que se desprenden de las cifras de los Cuadros 7 y 8, al tiempo que ponen de relieve la escasa entidad que suponen este conjunto de ayudas en concepto de desarrollo regional en el PIB de las diferentes Comunidades Autónomas. Esto viene a significar, nuevamente, el escaso efecto que dichas ayudas pueden tener en el conjunto de las economías regionales que las reciben de no acometerse una ejecución de las actuaciones que financian en términos de la mayor eficacia posible, así como una adecuada política de acompañamiento, tanto desde las autoridades regionales como nacionales, sin olvidar la importancia de una participación dinámica del sector privado que permita

multiplicar los efectos arrastre que este volumen de recursos, aunque escaso, pueda tener sobre dichas economías.

Quizás sea un poco precipitado sacar conclusiones firmes, dado el escaso período temporal de referencia, por nuestra cercana incorporación a la CE y por la evolución de la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales¹³, pero ello no impide apreciar la tendencia, máxime cuando esta aplicación se ha estado llevando a cabo en años de fuerte crecimiento y prosperidad de la economía española, si bien es verdad que estas regiones, exceptuando, quizás, la Comunidad Valenciana, se encuentran alejadas de los centros neurálgicos de actividad económica a nivel nacional (y mucho más a nivel comunitario), tanto geográfica como económicamente.

CONCLUSIONES

Plantear la Política Regional Comunitaria como una política de compensación de los posibles efectos negativos que puedan materializarse bajo las hipótesis del Mercado Unico, puede concebirse como algo acertado, al menos desde la óptica de las regiones menos favorecidas y que están encontrando mayores dificultades de inserción en la dinámica de la economía comunitaria e internacional. No obstante, esa Política Regional debe ser concebida y articulada con criterios redistributivos en función de un conjunto de variables, evitando desviaciones como las que aquí se han puesto de manifiesto en la medida en que se pretenda utilizar esos recursos como un mecanismo reequilibrador.

Pretender que la recepción masiva de subvenciones y recursos varios en concepto de una política regional redistributiva va a conseguir reducir las disparidades regionales existentes por sí misma y mejorar las posiciones relativas de las regiones en el conjunto nacional y comunitario es un fenómeno de miopía histórica, pero una adecuada utilización de forma integral de dichos recursos puede allanar el camino de la convergencia entre las distintas regiones, tanto a nivel nacional como comunitario.

Lo que sí parece confirmarse, incluso a nivel comunitario, es que la concentración real de las ayudas destinadas a las regiones más atrasadas de la CE ha sido mucho más discreta que la prevista en los Reglamentos directores de la Reforma de los Fondos Estructurales, lo que puede haber contribuido a trastocar la materialización de los objetivos iniciales de la misma. Algunas regiones con mayor nivel de desarrollo, aun dentro de las clasificadas objetivo nº1 por la CE, están recibiendo mayor volumen de recursos en concepto de ayudas comunitarias de carácter regional que otras con menor nivel de desarrollo y mayores carencias. Ni siquiera está clara la distribución de esos fondos que se lleva a cabo en el interior de las distintas regiones beneficiarias a nivel territorial inferior, considerando que

13 Es preciso tener en cuenta que la conclusión del MAC-1 el 30 de octubre de 1989 supuso casi un año de retraso en la aplicación definitiva de la nueva política regional pactada.

en el seno de las mismas pueden existir áreas más dinámicas y otras con mayor nivel de atraso económico que el conjunto de la región.

No obstante, las diferencias vistas en cuanto a los criterios de redistribución que siguen el FEDER y el FCI están poniendo de manifiesto, a nuestro juicio, una clara carencia de coordinación entre lo pactado en el MAC-1, y los objetivos que por medio de este documento y las líneas de actuación en él previstas se pretenden conseguir, y los objetivos de solidaridad financiera y corrección de desequilibrios territoriales, amparados por la propia Constitución Española de 1978, que pretenden materializarse por medio del FCI, todo ello a pesar de que la Ley del FCI de 1990 pretende inspirarse en la Reforma de los Fondos Estructurales de 1989. La necesidad de proceder a una amplia cofinanciación por parte de las distintas autoridades nacionales para acceder a los recursos procedentes de la CE, ha podido suponer una seria limitación para las CC.AA. con menores recursos, reduciendo considerablemente sus posibilidades de acceso a las ayudas comunitarias, lo que se ha plasmado en una distorsión de los criterios iniciales de redistribución de los fondos comunitarios y en una menor concentración de las ayudas en las regiones más atrasadas¹⁴, de entre las clasificadas como objetivo nº 1.

Del análisis de los datos se puede deducir que, de alguna manera, se esta produciendo una tendencia divergente entre las distintas regiones clasificadas objetivo nº 1, evolución a la que la Política Regional que se está articulando no puede ser ajena y que, de confirmarse definitivamente, puede ser ciertamente preocupante.

De confirmarse definitivamente este carácter distorsionador de los principios de redistribución de los recursos FEDER, se puede pensar, a priori, que es posible que se esté produciendo un efecto compensación entre ambos fondos que puede acabar limitando la efectividad y la operatividad de la política regional, al menos en su vertiente redistributiva, dada la escasa concentración de los recursos en aquellas regiones más atrasadas, lo que no facilita el carácter selectivo que toda política regional debe tener para ser eficaz.

14 En el fondo de esta cuestión se encuentra el conflicto eficacia-equidad, sin olvidar la nada desdeñable capacidad de influencia de determinados grupos de presión a la hora de articular la política regional y diseñar su operativa. Se trata de un problema ciertamente preocupante, y así lo ha querido poner de manifiesto la Comisión de la Comunidad Europea al proponer en el Tratado de Maastricht la cofinanciación comunitaria en un 85-90 % del coste de los programas y actuaciones en que participe a raíz de las negociaciones de los MACs que regirán la política regional comunitaria durante los próximos años. Esta actitud parece preconizar un cambio en la tendencia y la pretensión de conseguir por medio de los recursos comunitarios una redistribución más equitativa de los Fondos, no ya a nivel global, sino en el ámbito de las regiones más atrasadas, vistas las también notables diferencias existentes en este grupo de regiones.

BIBLIOGRAFIA

- Begg, I. (1992): «The impact of restructuring simulated by the single market on the social and economic cohesion of the European Community». *Paper prepared for the Regional Science Association 32nd European Congress, Louvain-La Neuve, Belgium*
- Biehl, D.(1986): «L'impact de l'infrastructure sur le developpement régional». *Groupe d'étude d'infrastructure*. Document de la Commission des Communautés Européennes.
- Biehl, D. y Ungar, P.(1991): «La distribución de la renta y el sistema de transferencias en la RFA», en *Hacienda Pública Española*, 117-1, 1991, pp. 39 y ss.
- Castells, A. (1991a): «Unas notas sobre la reforma del FCI», en *Hacienda Pública Española*, 117-1, 1991, pp. 67-74.
- Cobo, R.,(1992): «Ayudas del FEDER aprobadas en favor de España durante 1991». *Boletín Económico de ICE del 23 diciembre de 1991 al 5 de enero de 1992*.
- Comisión de la CE (1987): «Las regiones de la comunidad ampliada: Tercer Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la CE». *CECA-CEE-CEEA, Bruselas, Luxemburgo, 1987*.
- Comisión de la CE (1989): «Informe Delors». Bruselas 1989.
- Comisión de la CE (1991): «Las Regiones en la Década de los 90: Cuarto Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la CE». *CECA-CEE-CEEA, Bruselas, Luxemburgo, 1991*.
- Cordero Mestanza, G. (1990): «La Política Regional Comunitaria: características y repercusiones sobre la política regional española». *Economistas n^o 45-46, agosto-noviembre 1990*. Colegio de Economistas de Madrid.
- Cortecero Montijano, J. A. (1991): «El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas». *Presupuesto y Gasto Público 5/1991*.
- Herrero Blanco, C. y Villar Notario, A. (1992): «El reparto del FCI entre las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española*, Monografías 1/1992, pp. 113 y ss.
- Lázaro Araújo, L. (1988): «El FEDER y la Política Regional Comunitaria». *Papeles de Economía Española n^o 35*, pp. 36-49.
- Lázaro Araújo, L. (1991): «La cohesión económica y social de la Comunidad Europea». *Boletín Económico de ICE del 11 al 17 de marzo de 1991*.
- Lázaro Araújo, L. (1992): «La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico». *Estudios Territoriales n^o 38*
- Marqués, A. (1991): «Community competition Policy and Economic and Social Cohesion». *Regional Studies*, Vol. 26.4.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1990): «Política Regional en 1989. Informe Anual». *Dirección General de Planificación*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1991b): «Política Regional en 1990. Informe Anual». *Dirección General de Planificación*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1992): «Política Regional en 1991. Informe Anual». *Dirección General de Planificación*.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1993): «La Planificación Regional y sus Instrumentos. Informe Anual 1992». *Dirección General de Planificación*.
- Padoa-Schioppa, T. y otros (1987): «Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea». Informe Padoa-Schioppa. *Comisión de las Comunidades Europeas. Alianza Editorial*.
- Parlamento Europeo (1991a): «Efectos Regionales de las Políticas Comunitarias». *Documento n^o 17, serie Política regional y transportes. Dirección General de Estudios*.
- Parlamento Europeo (1991b): «El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la CE». *Documento n^o 18, serie Política regional y transportes. Dirección General de Estudios*.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Martínez López, R. (1992): «El FCI: capacidad redistributiva tras diez años de existencia», en *Hacienda Pública Española*, Monografías 1/1992, pp. 127 y ss.

- Utrilla de la Hoz, A. (1991a): «Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional». *Presupuesto y Gasto Público 5/1991*.
- Utrilla de la Hoz, A. (1991b): «Las nuevas estrategias del desarrollo regional». *Estudios Territoriales* nº 36.
- Vázquez Barquero A. (1990): «Las regiones periféricas de la Comunidad ante el desafío del Mercado Unico». *Estudios Territoriales* nº 32, pp. 49-64.
- Vickerman, R. M. (1987): «The Channel Tunnel: consequences for regional growth and development». *Regional Studies*, vol. 21, nº 3, june.
- Villaverde Castro, J. (1992): «Los desequilibrios regionales en España». *Instituto de Estudios Económicos*.
- Zaragoza Rameu, J. A. (1990): «La aplicación del FEDER en España: evolución y perspectivas». *Economistas* nº 45-46, agosto-noviembre 1990. Colegio de Economistas de Madrid.