

LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: UN INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN DE SUS EFECTOS EN EL CASO ESPAÑOL

José Antonio HERCE

I. INTRODUCCION

DESDE su incorporación a la CE en 1986, nuestro país ha venido beneficiándose de las ayudas de los fondos estructurales comunitarios. En 1989, se inicia una nueva etapa de éstos ante la necesidad de dotar las compensaciones necesarias para que el establecimiento del mercado interior no obstaculice la corrección de las disparidades que sanciona, cada vez más afirmativamente, el Tratado de Roma, hoy Tratado de la Unión Europea tras la ratificación de los acuerdos de Maastricht. Como consecuencia de la reforma de los fondos estructurales, la política regional comunitaria cuenta con una serie de potentes instrumentos capaces de hacer fluctuar el fiel de la balanza de las disparidades entre las regiones de la Unión.

En este trabajo, se analizan las ayudas estructurales comunitarias, en especial las destinadas a las regiones menos desarrolladas de nuestro país, tratando de sistematizar y cuantificar, en la medida de lo posible, sus efectos sobre las regiones beneficiarias y sobre la economía española en su conjunto. No se han considerado los fondos de cohesión resultantes de la última ampliación a los países de la EFTA. En el apartado II, se describe la naturaleza y operación de la política regional comunitaria. El apartado III se refiere a la cuantía de las ayudas estructurales y a su dis-

tribución espacial y funcional dentro del primer Marco de Apoyo Comunitario para 1989-1993. Se ofrecen también datos sobre el segundo Marco de Apoyo Comunitario, 1994-1999. En el apartado IV, se describe la gama de efectos esperados de las actuaciones anteriormente descritas, y se avanza una cuantificación de algunos de ellos. El trabajo se cierra con un rápido balance indicativo de los riesgos y oportunidades asociados a dichas actuaciones.

II. LAS AYUDAS ESTRUCTURALES COMUNITARIAS: CONCEPTO Y OPERACION

El Tratado de Roma, constitutivo de la CEE, firmado en 1958, aludía de manera directa a la reducción de las desigualdades entre sus estados miembros, pero tan sólo se refería de manera general a la política necesaria para ello. Hasta 1975, diecisiete años más tarde, no se crea el FEDER (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional), auténtico embrión de la política regional comunitaria. Entre 1958 y 1975, el FSE (Fondo Social Europeo, creado por el Tratado de Roma) y el FEOGA-Sección Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, creado en 1962) realizaban intervenciones características de una, bien modesta e implícita, política regional comunitaria.

La incorporación de los países ibéricos, en 1986, aumentó considerablemente las discrepancias de renta entre las diferentes regiones de la Comunidad, acentuando el mandato fundacional de la que ya entonces se denominaba Comunidad Europea. Poco después, el Tratado sufrió una gran modificación con la adopción del Acta Unica en 1987. Se consagró entonces el principio de «cohesión», reflejado en el artículo 130 del nuevo Tratado, y cuya traducción en la práctica fue un considerable reforzamiento de la política regional comunitaria y de sus instrumentos de actuación.

El propio artículo 130 anunciaba la reforma de los fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O). Dicha reforma abarcaba desde su rediseño y el de su operación hasta la duplicación de sus dotaciones económicas. Esta última dimensión es lo que contribuyó fundamentalmente a la caracterización de la reforma de los fondos estructurales, lo que comenzó a conocerse, desde 1987, como «el Plan Delors». Dicha reforma entró en vigor el primero de enero de 1989, tras la aprobación, en 1988, de los reglamentos 2052/88 y 4253/88 para la coordinación de los fondos estructurales, el reglamento 4254/88 para la reforma del FEDER, el reglamento 4255/88 para la reforma del FSE y el reglamento 4256/88 para la reforma del FEOGA-Orientación.

Desde 1958 hasta 1989, tuvo, pues, lugar una desigual evolución cuyos jalones más importantes se recapitulan en el cuadro número 1.

Todo el desarrollo legislativo comunitario al que se aludió anteriormente y su aplicación desde 1989 han hecho que, en la

CUADRO N.º 1

JALONES EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Año	Acontecimiento y observaciones
1958	Firma del Tratado de Roma. Alusión implícita a la política regional para la reducción de las disparidades entre los estados miembros. Creación del FSE.
1962	Creación del FEOGA-Sección Orientación.
1975	Creación del FEDER. Embrión de la política regional comunitaria.
1986	Incorporación de España y Portugal a la CE. Se agrandan considerablemente las diferencias regionales con estos nuevos países.
1987	Adopción del Acta Unica. Su artículo 130 consagra el principio de cohesión y lleva la política regional al Tratado de Roma. Dicho artículo anuncia la reforma en profundidad de los fondos estructurales. El proceso que se inaugura entonces pasará a denominarse «Plan Delors». El conjunto de recursos financieros que se prevén para la primera fase de la reforma (1987-1993) se conocerá como «paquete Delors I». Tales recursos se duplican, en términos reales, pasando de 7.000 millones de ecus en 1987 a más de 14.000 en 1993 (precios de 1988).
1989	Entra en vigor la reforma de los fondos estructurales. Nacen los marcos de apoyo comunitario (MAC) plurianuales, que coordinan las actuaciones y los recursos disponibles.
1993	Finaliza el MAC 1989-1993 y se negocia el MAC 1994-1999 (Delors II). Se aprueba el Fondo de Cohesión, destinado a la compensación de los estados comunitarios que pudieran resultar perjudicados por la ampliación de la Unión Europea a los países de la EFTA.
1994	Se adopta el MAC 1994-99.

actualidad, las ayudas estructurales comunitarias constituyan la parte más visible de una política regional comunitaria organizada en torno a una serie de *principios generales y normas de operación* que se analizan a continuación.

1. Los principios generales

Como se verá en el apartado siguiente, la cuantía económica de las ayudas estructurales es muy importante, así como el número de actuaciones singulares a las que éstas se aplican. Es, pues, muy importante que la eficacia de las actuaciones se garantice mediante la aplicación de una serie de principios generales. Tales son los siguientes:

- a) *Concentración* de las intervenciones.
- b) *Cooperación* entre las administraciones competentes.

c) *Coherencia* con las políticas económicas de los estados miembros.

d) *Gestión* más adecuada de los fondos.

e) *Simplificación, seguimiento y flexibilidad* de las actuaciones.

El lector interesado puede consultar el desarrollo de los principios recién enumerados en CCE (1989). De todos ellos, los aspectos más relevantes a destacar aquí son los siguientes: *a)* dentro del principio de concentración, la actuación por objetivos, y *b)* dentro del principio de gestión, la condición de adicionalidad.

Los objetivos de la reforma de los fondos estructurales se identifican, de hecho, con problemáticas particularmente agudas que afectan de manera generalizada a toda una región, o a un territorio administrativo de entidad me-

nor, dentro de la Comunidad. Así, se habla de regiones elegibles para las ayudas estructurales a título de uno u otro objetivo de éstas. Los objetivos de las ayudas estructurales son cinco:

Objetivo n.º 1: «Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o próximo al 75 por 100 de la media comunitaria)» (CCE, 1989, pág. 14). La lista de regiones elegibles se revisa cada cinco años.

Objetivo n.º 2: «Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial (criterios: índice de desempleo medio superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, crisis del empleo in-

dustrial)» (CCE, 1989, pág. 14). La lista de regiones elegibles se revisa cada tres años.

Objetivo n.º 3: «Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año)» (CCE, 1989, pág. 14).

Objetivo n.º 4: «Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo)» (CCE, 1989, página 14).

Objetivo n.º 5: «Dos capítulos en la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

— 5 a: adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura;

— 5 b: fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Criterios: elevado índice que supone el empleo agrario respecto al empleo total; bajo nivel de renta de los agricultores; nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado, evaluado sobre la base del producto interior bruto per cápita» (CCE, 1989, pág. 14).

La condición de adicionalidad dota de una potencia formidable a la política regional comunitaria y redobla la eficacia de sus ayudas estructurales, ya que obliga al estado miembro beneficiario de éstas a aportar fondos de origen nacional junto a los comunitarios, generalmente en un montante menor. Los fondos nacionales pueden proceder de los presupuestos de administraciones centrales, regionales o locales. Pueden incluso proceder de empresas públicas o de empresas privadas.

Una interpretación estricta de la adicionalidad significa que las administraciones públicas no pueden obtener los recursos corres-

pondientes a costa de otras partidas de sus presupuestos o, en otras palabras, que han de generar *ex novo* los recursos presupuestarios necesarios. Ello, no obstante sus ventajas, afecta negativamente al déficit público del país beneficiario. La comisión de la UE vigila estrechamente el cumplimiento de esta condición.

2. Las normas de operación

La reforma de los fondos estructurales comunitarios estableció un protocolo de operación radicalmente nuevo. Cada estado miembro que aspire a recibir las ayudas comunitarias debe elaborar *planes regionales* en los que se identifiquen las regiones o zonas que pueden acogerse a los objetivos anteriormente enumerados, y las *actuaciones* que pueden llevarse a cabo en cada región o zona.

Sobre la base del plan regional, las autoridades comunitarias y regionales convienen el número de actuaciones singulares a desarrollar, y se elaboran los diferentes *programas operativos* en los que las anteriores actuaciones han de articularse. El conjunto de programas y los convenios financieros entre las diferentes administraciones constituyen el *Marco de Apoyo Comunitario* (MAC) quinquenal. En la actualidad, se desarrolla la colaboración entre la Comisión de la UE y nuestro país para la elaboración de los programas operativos del MAC para 1994-1999, aprobado a mediados del año pasado. El primer MAC se desarrolló entre 1989 y 1993. Sus datos más relevantes se analizan en el apartado siguiente. El lector interesado en la negociación y estructura detallada del MAC 1989-1993 español puede consultar Lázaro Araujo (1991).

III. LAS AYUDAS ESTRUCTURALES COMUNITARIAS: CUANTIA Y DISTRIBUCION

Desde su ingreso en la UE, nuestro país ha sido un receptor neto de financiación procedente de la Unión. Como es natural, la pertenencia a un club de países supone el pago de un *ticket* y el disfrute de una serie de beneficios. Tales beneficios se derivan, fundamentalmente, de las ganancias potenciales resultantes de la participación en el libre comercio dentro de la zona, lo que no impide que los países susceptibles de sufrir costes de ajuste obtengan ayudas para facilitar su adaptación a las nuevas circunstancias. Tales son las ayudas estructurales, que por sí solas explican el balance anteriormente mencionado, como puede apreciarse en el cuadro n.º 2.

De la partida de recursos se desprende que, en el período 1986-1992, nuestro país recibió casi 1,7 billones de pesetas procedentes de los fondos estructurales, aproximadamente la mitad de los recursos totales procedentes de la UE. Con diferencia, es el FEDER el fondo de actuación estructural más importante de los que constituyen el aparato de intervención estructural de la Unión.

1. El Marco de Apoyo Comunitario 1989-1993

El Marco de Apoyo Comunitario para 1989-1993 contemplaba un volumen de ayudas procedentes de los tres fondos estructurales de 11.362 millones de ecus de 1988, que, al cambio aplicado entonces, se traducían en algo más de 1,5 billones de pesetas. Piénsese que la aplicación de la con-

CUADRO N.º 2

APORTACIONES Y RECURSOS ESPAÑA - UNION EUROPEA
(Miles de millones de pesetas corrientes)

	Aportaciones a la UE	Recursos procedentes de la UE				Total	Saldo a favor de España
		FEOGA- Orientación	FSE	FEDER	FEOGA- Garantía y otros		
1986	110,8	—	23,9	40,5	38,1	102,5	-8,3
1987	137,3	2,3	37,6	46,2	87,5	173,6	36,3
1988	223,0	5,9	38,7	69,6	268,2	382,4	159,4
1989	287,3	26,3	64,3	115,6	262,0	468,2	180,9
1990	374,7	15,5	53,1	138,2	287,5	494,3	119,6
1991	545,8	72,9	134,3	283,2	444,4	934,8	389,0
1992	647,8	77,6	107,0	313,4	477,3	975,3	327,5
TOTAL ...	2.326,7	200,5	458,9	1.006,7	1.865,0	3.531,1	1.204,4

Fuente: Boletín de Información Estadística del Sector Público, 1992, Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 3

AYUDAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS A LOS ESTADOS MIEMBROS PARA 1989-1993
(En millones de ecus de 1988)

	FEDER	FSE	FEOGA- Orientación	Total	Porcentaje sobre total
Alemania	483	776	194	1.453	3,1
Bélgica	156	234	12	402	0,9
Dinamarca	32	116	5	153	0,3
España	6.836	3.109	1.417	11.362	24,3
Francia	1.255	1.556	609	3.420	7,3
Grecia	3.662	1.728	1.277	6.667	14,2
Holanda	82	275	13	370	0,8
Irlanda	1.646	1.372	654	3.672	7,8
Italia	5.266	2.426	986	8.678	18,5
Luxemburgo	16	7	1	24	0,1
Portugal	3.757	2.028	1.173	6.958	14,9
Reino Unido	1.783	1.740	155	3.678	7,9
TOTAL	24.974	15.367	6.496	46.837	100,0

Fuente: Lázaro ARAÚJO (1991).

dición de adicionalidad duplicaba automáticamente estos importes a disposición de la política regional de inspiración comunitaria desarrollada en nuestro país en ese quinquenio. Por ejemplo, en términos anuales, las ayudas estructurales más los fondos nacionales adicionales representa-

ban aproximadamente el 1,5 por 100 del PIB español, pudiendo llegar a duplicar esta cifra en las regiones más beneficiadas.

Nuestro país recibía, en este período, el 24,3 por 100 de todas las ayudas estructurales comunitarias (ver cuadro n.º 3), resul-

tando el estado miembro más beneficiado en términos absolutos. Las ayudas estructurales para España se concentraban en un 85 por 100 en las regiones asimiladas al objetivo n.º 1, es decir, las menos desarrolladas. Del montante total, para todos los objetivos, el FEDER aportaba el 59 por

CUADRO N.º 4

**AYUDAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS
A ESPAÑA PARA 1989-1993. FONDOS Y OBJETIVOS**
(En millones de pesetas de 1989)

	FEDER	FSE	FEOGA-Orientación	Total
Objetivo n.º 1	805.870	305.240	160.160	127.270
Objetivo n.º 2	74.880	20.670	—	95.550
Objetivos n.ºs 3 y 4	—	73.190	—	73.190
Objetivo n.º 5a	—	—	24.100	24.100
Objetivo n.º 5b	7.943	5.070	24.037	37.050
TOTAL	888.693	404.170	208.297	1.501.160

Estructura porcentual (porcentaje sobre total-total)

	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total
Objetivo n.º 1	53,68	20,33	10,67	84,69
Objetivo n.º 2	4,99	1,38	0,00	6,37
Objetivos n.ºs 3 y 4	0,00	4,88	0,00	4,88
Objetivo n.º 5a	0,00	0,00	1,61	1,61
Objetivo n.º 5b	0,53	0,34	1,60	2,47
TOTAL	59,20	26,92	13,88	100,00

Fuente: Lázaro ARAÚJO (1991).

ma en la que las ayudas estructurales pretenden contribuir al objetivo de promover la convergencia de las regiones menos desarrolladas de la Unión: mediante la mejora de las infraestructuras generales, la valorización de los recursos endógenos, el aumento del atractivo productivo, turístico y natural, la provisión directa de servicios generales en ciertas zonas, etc. Todo ello de manera que, al menos idealmente, las regiones beneficiarias vean acelerado el crecimiento de sus indicadores económicos y de desarrollo.

La importancia de las inversiones totales en cada una de las comunidades autónomas beneficiarias llega a suponer casi el 3 por 100 del producto regional. Ello puede apreciarse en el cuadro n.º 6, junto a otros indicadores regionales.

Extremadura y Castilla-La Mancha presentan las mayores relaciones entre los fondos anualizados y su VABc.f. Tal impacto se registra a lo largo de la duración del MAC, y se renovará con el MAC para 1994-1999. La Comunidad Valenciana y las Islas Canarias reciben ayudas estructurales a pesar de que su renta per cápita está por encima de la nacional, ya que el criterio de elegibilidad se refiere a la renta media comunitaria, que era, en 1989, ligeramente superior a la nacional.

En general, la participación de los fondos del sistema FEDER-Objetivo 1 sobre la renta de una región cualquiera es mayor cuanto menor es la renta per cápita de dicha región, como puede apreciarse en el diagrama de nube de puntos que se muestra en el gráfico 1.

La distribución del número de actuaciones del sistema FEDER-

100 de las ayudas (ver cuadro número 4).

Bajo ningún punto de vista puede despreciarse la importancia de las ayudas estructurales comunitarias a nuestro país y, dentro de ellas, las destinadas a las regiones elegibles a título del objetivo n.º 1, las situadas más genuinamente en la diana de la política regional comunitaria.

2. El sistema FEDER-Objetivo 1

Dentro del MAC 1989-1993, y para las regiones objetivo n.º 1, el sistema FEDER engloba las ayudas procedentes de este fondo y las aportaciones adicionales de origen nacional. Su importe ascendió a algo más de 1,8 billones de pesetas de 1989, aplicados a la realización de más de un millar de actuaciones singulares en las nueve comunidades autóno-

mas, más Ceuta y Melilla, beneficiarias de las ayudas. Como ya se dijo anteriormente, dichas actuaciones se articulan según una lógica de programación en programas operativos, genéricos o específicos, para determinadas zonas.

Además, el sistema FEDER-Objetivo 1 articula las actuaciones funcionalmente según siete *ejes prioritarios de desarrollo*, que, a su vez, se subdividen en varios sub-ejes. Esta clasificación (cuadro n.º 5) permite penetrar en el análisis de los efectos esperados de la realización y operación de tan enorme variedad de actuaciones, cuya inversión media asciende a unos 1.800 millones de pesetas de 1989, aunque la dispersión de tamaños es muy elevada.

La clasificación del cuadro número 5 revela claramente la for-

CUADRO N.º 5
**CLASIFICACION FUNCIONAL DE LAS ACTUACIONES
 DEL SISTEMA FEDER-OBJETIVO 1**

Eje	Sub-eje	Descripción
1		Infraestructuras de comunicaciones.
	1	Autovías y carreteras.
	2	Ferrocarriles.
	3	Puertos.
	4	Aeropuertos.
	5	Vías navegables.
	6	Otros medios de transporte.
	7	Telecomunicaciones.
2		Industria, artesanado y servicios a empresas.
	1	Ayudas a la industria y la artesanía.
	2	Ayudas a los servicios a empresas.
	3	Desarrollo local.
	4	Zonas industriales y artesanías.
3		Turismo.
	1	Ayudas a las inversiones turísticas.
	2	Valorización de los recursos culturales de interés turístico.
4		Valorización de recursos agrícolas y desarrollo rural.
5		Infraestructura de apoyo a las actividades económicas.
	1	Agua.
	2	Energía.
	3	Protección y mejora del medio ambiente.
	4	Investigación, desarrollo e innovación tecnológica.
	5	Equipamientos de formación.
	6	Equipamientos de salud.
6		Valorización de recursos humanos.
7		Asistencia técnica, estudios y seguimiento.

Objetivo 1 por regiones y por ejes funcionales puede apreciarse en el cuadro n.º 7. Resulta evidente la preponderancia de las actuaciones del eje 1, seguido de los ejes 5 y 2 y de las realizadas en Andalucía, las dos Castillas, Galicia e Islas Canarias. A esta radiografía física se correspondería, *grosso modo*, una radiografía económica de características similares; es decir, la distribución de los fondos correspondientes a las actuaciones.

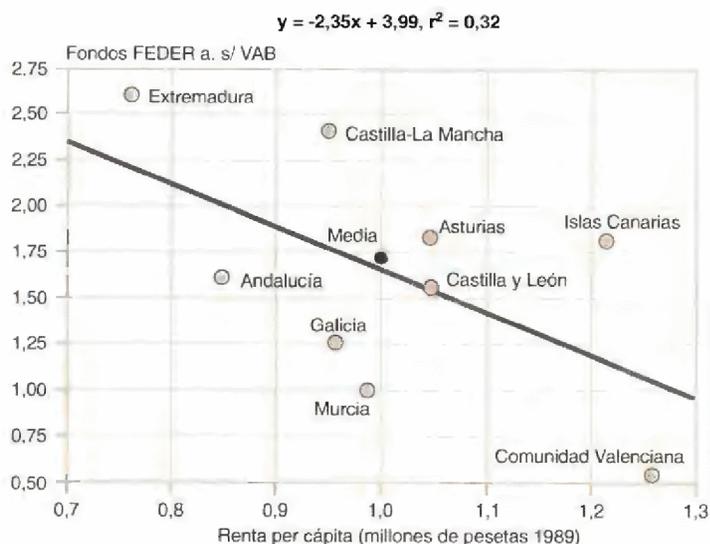
En resumen, las regiones menos desarrolladas de nuestro país, claramente en la diana de la política regional comunitaria, han disfrutado, durante el período 1989-1993, de la realización de un importante número de actuaciones de dicha política regional, cuya contrapartida financiera ha supuesto considerables aportaciones de recursos económicos para sus economías. Los efectos de estas aportaciones se han debido dejar sentir tanto en la actividad corriente y el empleo durante el período como, ideal-

CUADRO N.º 6
INDICADORES REGIONALES Y FONDOS DEL SISTEMA FEDER-OBJETIVO 1
 (En pesetas de 1989, VAB a coste de los factores)

	VAB 1989 (miles de millones)	VAB 1989 per cápita (pesetas)	Fondos FEDER-Objetivo 1 1989-1993 (miles de millones)	Fondos FEDER anualizados (miles de millones)	Fondos anualizados sobre VAB 1989 (porcentaje)
Andalucía	5.739	841.619	458	92	1,60
Asturias	1.157	1.047.059	105	21	1,82
Castilla-La Mancha	1.571	949.819	192	38	2,44
Castilla y León	2.648	1.036.399	208	42	1,57
Comunidad Valenciana	4.793	1.257.345	132	26	0,55
Extremadura	804	762.085	105	21	2,61
Galicia	2.635	950.577	162	32	1,23
Islas Canarias	1.751	1.210.927	159	32	1,82
Murcia	1.012	986.355	50	10	0,99
Ceuta y Melilla	—	—	21	4	—
No regionalizable	—	—	5	1	—
Varias regiones	—	—	280	56	—
TOTAL	22.110	993.976	1.877	375	1,70
TOTAL NACIONAL	45.851	1.190.873	1.877	375	0,82

Fuente: Fundación FIES, Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

GRAFICO 1



porción de cofinanciación nacional se ha reducido también de manera importante, pasando del 50 por 100 anterior al 33 por 100. Los casi 6,7 billones de pesetas, a precios de 1994, que se reflejan en el cuadro n.º 8 se refieren tan sólo a la actuación de los fondos estructurales en las regiones objetivo n.º 1, entre las que se encuentra, por primera vez, Cantabria. De nuevo, el *shock* a la economía regional es muy importante, por encima del 3 por 100 del VAB regional por año en muchos casos, y de aproximadamente el 1,5 por 100 para el conjunto nacional.

IV. EFECTOS POTENCIALES ESPERADOS: NATURALEZA Y MEDICION

Pero, en realidad, ¿qué efectos cabe esperar de las ayudas estructurales? Su propia naturaleza indica que no se trata de transferencias de renta masivas entre regiones, sino de inversiones directas o transferencias de capital.

mente, en una renovación de sus infraestructuras y del conjunto de factores que determinan tanto el atractivo de cada región para la inversión extra-regional como la eficacia de las unidades productivas existentes.

3. El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999

Respecto al anterior, el nuevo MAC para el período 1994 a 1999 supone un aumento considerable de recursos, entre los que la pro-

CUADRO N.º 7

ACTUACIONES DEL SISTEMA FEDER-OBJETIVO 1 PARA 1989-1993 POR REGION Y EJE FUNCIONAL (En unidades)

	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Eje 7	Total
Andalucía	90	41	19	7	74	4	16	251
Asturias	16	18	6	3	25	1	1	70
Castilla-La Mancha	45	13	2	3	31	—	—	94
Castilla y León	32	21	7	6	31	1	5	103
Comunidad Valenciana	46	7	2	5	53	4	1	118
Extremadura	15	9	1	3	25	2	1	56
Galicia	39	9	2	3	46	1	2	102
Islas Canarias	22	11	6	2	32	2	2	77
Murcia	16	12	2	3	28	3	1	65
Ceuta y Melilla	7	6	4	—	15	2	—	34
No regionalizable	—	—	—	—	2	—	16	18
Varias regiones	9	3	—	2	11	—	—	25
TOTAL	337	150	51	37	373	20	45	1.013

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

INDICADORES REGIONALES Y FONDOS DEL MAC 1994-1999

(En pesetas de 1994, VAB a coste de los factores)

	VAB 1994 a c.f. (miles de millones)	VAB 1993 per capita (pesetas)	Fondos MAC 1994-1999 (miles de millones)	Fondos MAC anualizados (miles de millones)	Fondos anualizados sobre VAB 1994 (porcentaje)
	(a)	(b)	(c)		
Andalucía	8.275,0	1.114.894	1.705,4	284,2	3,4
Asturias	1.637,6	1.418.068	241,3	40,2	2,5
Canarias	2.558,3	1.597.553	390,8	65,1	2,5
Cantabria	830,7	1.484.902	113,9	19,0	2,3
Castilla-La Mancha	2.264,6	1.281.872	520,8	86,8	3,8
Castilla y León	3.983,7	1.475.115	796,6	132,8	3,3
Comunidad Valenciana	6.859,2	1.670.291	707,8	118,0	1,7
Extremadura	1.201,8	1.063.219	455,3	75,9	6,3
Galicia	3.914,6	1.354.236	855,7	142,6	3,6
Murcia	1.468,1	1.311.155	238,6	39,8	2,7
Ceuta y Melilla	153,0	1.154.213	26,9	4,5	2,9
TOTAL	33.146,6	1.429.127	6.053,0	1.008,8	3,0
TOTAL NACIONAL	66.741,0	1.611.844	6.053,0	1.008,8	1,5

(a) Los datos de 1993 proceden de la Fundación FIES (1994). Se han actualizado a 1994 suponiendo un crecimiento nominal igual para todas las comunidades autónomas del 6 por 100.

(b) Fuente: Fundación FIES (1994).

(c) Los fondos totales se han regionalizado teniendo en cuenta la distribución de los fondos regionalizados. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Por ello, cabe esperar dos tipos de efectos bien diferenciados, si nos referimos a magnitudes convencionales de la contabilidad nacional o regional: *un aumento del gasto agregado regional*, fundamentalmente en su componente de formación de capital fijo, durante la fase de realización de la actuación y *un aumento de la producción potencial* de la región a medida que la «nueva capacidad» permitida por las actuaciones entra en servicio; es decir, durante la fase de operación de las mismas.

La nueva capacidad a la que me refiero en el párrafo anterior no es, en realidad, capacidad directamente productiva. Se trata más bien de nuevo capital público (infraestructuras y otro) cuya disponibilidad por parte de la iniciativa privada de la región debería permitir condiciones de pro-

ducción más competitivas. Esta nueva capacidad puede, pues, tratarse bien como un *input* productivo no pagado, bien como un factor que mejora la productividad de los *inputs* privados. En cualquier caso, son conocidos los efectos favorables que el capital público ejerce sobre el crecimiento de una economía (ver Draper y Herce, 1995, para una panorámica de la literatura reciente en esta materia).

Por otra parte, muchas de las actuaciones permitirán una serie de bienes y servicios públicos no destinados a la venta cuya valoración, de ser posible, no se reflejará en las cuentas nacionales o regionales, pero que constituyen entradas claves en el vector de indicadores de desarrollo de un territorio cualquiera.

La estimación cuantitativa de los efectos de las ayudas es-

tructurales no es fácil, y requiere una experimentación continuada de diversas metodologías. Puede aplicarse, en primer lugar, un modelo *input-output* para establecer los efectos sobre la demanda de *inputs*, generación de valor añadido y participación de los diferentes sectores en los efectos directos e inducidos. La desventaja de la utilización de dicha metodología radica en el carácter mecánico de la estimación y en la difícil interpretación de los empleos generados como empleos «mantenidos». A cambio, tiene la ventaja del detalle sectorial. Más adelante se ofrecen estimaciones de los efectos del MAC 1989-1993 utilizando esta metodología. También puede utilizarse un modelo macroeconómico para estimar los efectos sobre los equilibrios básicos de la economía tras la perturbación debida al gasto asociado a las ayudas estructurales.

Ninguna de estas metodologías, en sus aplicaciones estándar, permite apreciar lo que serían los efectos más importantes de las ayudas estructurales; es decir, los efectos duraderos. También más adelante se ofrecen estimaciones de los efectos del MAC 1994-1999 obtenidas mediante un modelo macroeconómico adaptado para calcular efectos de oferta representativos de los efectos a largo plazo de las ayudas estructurales.

Naturalmente, para actuaciones singulares cabe la posibilidad de aplicar el análisis coste-beneficio, así como otras técnicas de valoración según la naturaleza de la actuación (valoración contingente, precios hedónicos, etcétera), pero la generalización de los resultados al conjunto de actuaciones es problemática, y la aplicación de estas técnicas requiere una información de calidad tal que no está generalmente disponible. Por último, el análisis detallado de las actuaciones mismas y del contexto territorial en el que se desarrollan, mediante

cuestionarios sistemáticos, puede arrojar considerable luz sobre la coherencia de las actuaciones, su potencial para mejorar el atractivo y las condiciones de operación económica de su zona de influencia.

Todas estas líneas de evaluación se siguen en la actualidad en los países de la UE beneficiarios de las ayudas estructurales, con resultados prometedores. Los ejemplos que siguen son exponentes de algunas de las líneas mencionadas.

En el caso del MAC 1989-1993, el anteriormente llamado sistema FEDER-Objetivo 1, se ha aplicado un modelo *input-output* que, a partir de una perturbación de demanda final repartida entre una serie de sectores beneficiarios de las órdenes de construcción de infraestructuras, depuradoras, etcétera, utiliza la ecuación inversa de Leontief para estimar una amplia gama de efectos. Durante la fase de realización de las actuaciones, el aumento de la demanda en la economía regional movilizará los recursos producti-

vos locales y también allende las fronteras de la región. Todas las ramas de actividad que abastezcan tanto la demanda final como las sucesivas rondas de demanda intermedia registrarían un aumento de su facturación, valor añadido, empleo, importaciones, etcétera.

El aumento del valor añadido, según el modelo *input-output* mencionado, cuyos resultados se ofrecen en el cuadro n.º 9, sería equivalente al de la demanda final; es decir, más de 1,6 billones de pesetas de 1989 en el período 1989-1993. Parte de la fuerza de la perturbación expansiva registrada se perdería por la vía de las importaciones, algo más del 15 por 100 del valor añadido generado. Se crearían, siempre según el modelo *input-output*, más de 400.000 empleos, o dejarían de destruirse otros tantos, ya que ambas interpretaciones son posibles. Las ramas de actividad más beneficiadas serían, fundamentalmente, la construcción (36,7 por 100 del VAB y 41 por 100 del empleo generados), seguida de

CUADRO N.º 9

INPUTS, VAB Y PRODUCCION EFECTIVA GENERADA POR LAS ACTUACIONES DEL MAC 1989-93 PARA LAS REGIONES FEDER OBJETIVO N.º 1

(En millones de pesetas de 1989)

Sector	Demanda final	Producción efectiva	VAB c.f.	Importaciones (a)	Empleo (unidades)	Distribución del VAB 1 (b)	Distribución del VAB 2 (c)
Agricultura	29.622	49.977	25.365	848	17.319	1,6	5,0
Energía	115.858	250.840	151.939	39.842	14.220	9,3	5,8
Industria	546.434	1.177.265	521.371	152.281	131.923	32,1	26,4
Construcción	1.045.156	1.066.790	597.440	40.027	180.842	36,7	8,5
Servicios venta	135.606	631.238	326.676	17.684	97.559	20,1	43,0
Servicios no venta	4.180	4.180	3.270	111	2.028	0,2	11,3
TOTAL	1.876.856	3.180.290	1.626.061	250.793	443.891	100,0	100,0

(a) Por sectores.

(b) Distribución porcentual por sectores del VAB generado por el MAC (1989-93).

(c) Distribución porcentual por sectores del VAB para el conjunto de la economía.

Fuente: Cálculos propios en base a la TIOE 1989.

la industria (32,1 y 29,7 por 100 respectivamente) y los servicios (20,3 y 22,4 por 100 respectivamente).

Naturalmente, una parte de estos efectos puede darse en las regiones desarrolladas con las que las regiones beneficiarias de las actuaciones tengan relaciones económicas. A estos efectos, el análisis es similar al de los multiplicadores del comercio internacional intensificados por la mayor especialización productiva de los territorios de entidad jurisdiccional de nivel inferior a la del Estado. El problema es que carecemos de datos sobre flujos interregionales en nuestro país para poder decir algo sobre este particular. No obstante, las actuaciones de los fondos estructurales tienen la propiedad de contribuir a que los territorios beneficiarios entren en relación más activa con el resto. Ello genera externalidades a la renta per cápita de todos los territorios afectados (Corugedo *et al.*, 1994).

Una vez finalizada la realización de las actuaciones, las regiones beneficiarias dispondrán

de una dotación de infraestructuras fuente de economías externas durante toda la fase de vida útil de aquéllas. No es posible determinar las ganancias de competitividad (en costes sobre todo), nuevas actividades atraídas, etcétera, mientras no se disponga de una evaluación microeconómica detallada basada en un concienzudo trabajo de campo. Este es precisamente uno de los requisitos que contempla la política regional comunitaria, y que compete cumplimentar a las autoridades nacionales, pero no cabe duda de que los efectos duraderos de las ayudas estructurales serán más intensos cuanto más necesarias, oportunas y eficaces sean las actuaciones seleccionadas para cada región. De ahí la importancia que debe atribuirse a la fase de programación de los marcos de apoyo comunitario y, en particular, a la elaboración del Plan de Desarrollo Regional.

La aplicación de los modelos macroeconómicos no permite obtener el detalle sectorial propio de la metodología anterior, pero a cambio, puede estudiarse el efecto sobre los equilibrios bási-

cos de una economía y calibrar desde una perspectiva de equilibrio general los efectos agregados sobre la producción y el empleo. El cuadro n.º 10 contiene el resultado de dicho ejercicio mediante la aplicación del modelo HERMIN-España de FEDEA (ver Herce y Sosvilla, 1994 y 1995). Una peculiaridad de este modelo consiste en su adaptación para el análisis de los efectos de oferta derivados de una perturbación que, como la de las ayudas estructurales, trata de modificar las condiciones de competitividad y coste de las empresas situadas en los territorios beneficiarios aumentando su capital público, el capital humano, etcétera.

Puede apreciarse cómo los efectos de demanda sobre el PIB al coste de los factores son destacables y, sobre todo, cómo los efectos de oferta (ver explicación en el cuadro) son progresivamente mayores. De haber prolongado la proyección en el supuesto del mantenimiento de la perturbación, se observaría un resultado consistente en una disminución progresiva del efecto de demanda y un mantenimiento

CUADRO N.º 10

EFFECTOS DEL MAC 1994-99 SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Magnitud	1994		1996		1999	
	Efectos de demanda	Efectos de oferta	Efectos de demanda	Efectos de oferta	Efectos de demanda	Efectos de oferta
PIB a c.f. (a)	1,90	2,36	2,60	2,92	4,30	4,30
Inflación (a)	1,93	2,39	2,74	2,96	4,81	4,81
Empleo (a)	1,71	2,14	1,89	2,64	1,78	1,78
Déficit público (b), (c)	0,29	-0,23	-0,18	-0,26	-0,27	-0,27
Saldo comercial (b), (c)	-1,19	-1,31	-1,29	-1,44	-1,32	-1,32

(a) Diferencias porcentuales respecto al escenario de referencia.

(b) En porcentaje del PIB.

(c) Diferencias absolutas respecto al escenario de referencia. Un signo menos significa disminución del déficit público y empeoramiento del saldo comercial.

Nota: Por efectos de demanda se entienden los derivados solamente del aumento del gasto agregado según la lógica de un modelo macroeconómico estándar. El modelo HERMIN permite obtener efectos de oferta derivados de las externalidades generadas por las actuaciones estructurales del MAC, de modo que los efectos totales son la suma de los dos tipos de efectos mencionados. Ver HERCE Y SOSVILLA-RIVERO (1994), de donde proceden estos datos, y HERCE Y SOSVILLA-RIVERO (1995) para una descripción del modelo.

del efecto total, alimentado por un efecto de oferta de considerable importancia. El mecanismo eficiente de dicho efecto es la mejora de la productividad de los *inputs* privados debido a la acumulación de infraestructuras, capital humano, ayudas de capital a las empresas, etcétera.

Un aspecto ineludible de un *shock* de oferta es que el empleo crece menos de lo que lo haría de darse solamente el efecto de demanda, debido a que la mejora en la productividad implica procedimientos menos intensivos en trabajo. También ha de aludirse al fuerte efecto inflacionista del *shock* de oferta, algo contraintuitivo según la estática comparativa de un modelo macroeconómico sometido a perturbaciones de oferta. Ello se debe a la presencia en la economía española de sectores protegidos de la competencia, en los que la formación de precios y salarios es más inflacionista que en los sectores expuestos. HERMIN-España es un modelo sectorial, y recoge esta característica a través de ecuaciones de salarios y precios diferenciadas, lo cual produce el efecto mencionado. El sector expuesto recibe así una penalización a su competitividad exterior que frena el crecimiento de su *output* y su empleo, y ello se registra en el resultado agregado. De aquí se desprende también una advertencia sobre las ayudas estructurales que pudieran beneficiar fundamentalmente a actividades protegidas de la competencia exterior o interior: los beneficios de estas ayudas o no se materializarán íntegramente, o no llegarán a los consumidores por completo en forma de mejores precios y/o más empleo (véase Herce y Sosvilla, 1994, para una ilustración detallada).

V. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

No cabe duda de que la construcción de una carretera en el desierto genera valor añadido y empleo en la construcción, la industria (materiales) y los servicios (estudios y proyectos). Pero ¿y si nadie la utiliza una vez construida? Entonces se habrá perdido la oportunidad de gastar el mismo importe en un proyecto alternativo, con similares efectos que el anterior sobre el valor añadido y el empleo durante su realización, pero con, además, efectos adicionales durante su vida útil. Por otra parte, ¿qué sucede si la realización de proyectos convencionales, en vez de otros más innovadores, fija a contracorriente las especialidades productivas de una región o de un territorio? O aún ¿quedarán debidamente identificados, evaluados y compensados, en la medida de lo posible, los efectos no deseados, por ejemplo medioambientales, derivados de la realización de algunas actuaciones especialmente dañinas en este sentido?

Todas estas cuestiones son inevitables en todo protocolo de elaboración de proyectos y programas, pero no es evidente que tengan siempre una respuesta adecuada. La nueva concepción de la política regional comunitaria las plantea, y busca la respuesta adecuada implicando, mediante diversos instrumentos, a todas las administraciones: comunitaria y nacionales; central, regionales y locales.

Dada la magnitud de las ayudas estructurales, más los fondos resultantes de la adicionalidad, las regiones beneficiarias tienen ante sí el formidable reto de cosechar los máximos beneficios

duraderos potenciales posibles. Por mucho que la responsabilidad de todas las administraciones anteriormente mencionadas sea evidente en la selección de los mejores proyectos posibles, selección que en general hay que realizar en condiciones lejanas a las de un óptimo de primer orden (*first best*), los actores privados locales tienen una responsabilidad igualmente clara, que se refiere al despliegue de su iniciativa a lo largo de las nuevas «sendas de oportunidad» abiertas por los proyectos realizados.

El mayor *riesgo* que entraña la afluencia de una masa tan importante de inversiones a una región, en un contexto de programación plurianual renovable, es el de creer que basta con las inyecciones de gasto para que la economía regional despegue. Peor aún que las transferencias de renta serían los gastos de capital que sólo sirvieran para consolidar actividades productivas locales llamadas a desaparecer en el mercado interior de la Unión Europea, el espacio económico europeo o la economía global que surgirá tras la puesta en práctica de las medidas adoptadas en la Ronda Uruguay del GATT. Puede parecer que estos conceptos grandilocuentes no se aplican a las actividades locales o regionales. Quien así piense desconoce cómo se tejen hoy las relaciones económicas. Estas actividades sensibles son bien conocidas, y sería imperdonable que las ayudas estructurales sirvieran para prolongarles la vida sin esperanzas a un coste considerable. Lo mismo puede decirse si las ayudas benefician fundamentalmente a los sectores protegidos de la economía. Este es un riesgo que no ha de despreciarse, y se debe a la propensión inflacionaria de estos sectores,

que perjudica a la competitividad de los sectores expuestos a la disciplina exterior.

Las oportunidades que suscitan las ayudas estructurales son múltiples. Desde la renovación del capital público de una región hasta la valoración y conservación de activos naturales y turísticos, muchas veces únicos, pasando por la puesta a punto de los recursos humanos locales. Todo ello debería contribuir a la reclasificación «al alza» de los recursos productivos de una región o territorio. De nuevo hay que insistir en que todo ello, aun conseguido con eficacia, no serviría de nada si la iniciativa privada

no acompaña a las realizaciones de la política regional comunitaria por las nuevas sendas de oportunidad abiertas tras unas realizaciones acertadas. Este acompañamiento consiste en que la iniciativa privada despliegue su visión larga de la actividad económica y las oportunidades de beneficio con base en nuevos y/o mejores procesos y productos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CCE (1989), *Vademecum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CORUGEDO, I.; DÁVILA, L.; MARTIN, R., y MOLINER, P. (1994), «Efectos del Marco de Apoyo Co-

munitario 1989-93 sobre el crecimiento y la distribución de la renta regional», *Documento de Trabajo*, n.º 94-13, FEDEA.

DRAPER, María, y HERCE, José A. (1995), «Infraestructuras y crecimiento: un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, volumen II, número 6.

FUNDACIÓN FIES (1994), «Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas 1993», *Anexo 9*, marzo de 1994, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 59.

HERCE, José A., y SOSVILLA-RIVERO, Simón (1994), «The effects of the Community support framework 1994-99 on the spanish economy: an analysis based on the HERMIN model», *Documento de Trabajo*, n.º 94-10R, FEDEA.

— (1995), «HERMIN-Spain» (de próxima aparición en *Economic Modelling*).

LÁZARO ARAUJO, Laureano (1991), «Política regional comunitaria, evolución y reforma del FEDER», *Documento de Trabajo* de la Dirección General de Planificación, SGFEDER-D-91006, Ministerio de Economía y Hacienda.

Resumen

En este trabajo, se analizan las ayudas estructurales comunitarias, en especial las destinadas a las regiones menos desarrolladas de nuestro país, tratando de sistematizar y cuantificar sus efectos sobre las regiones beneficiarias y sobre la economía española en su conjunto. No se han considerado los fondos de cohesión resultantes de la última ampliación a los países de la EFTA. Puede decirse que, por la gama, articulación e importancia económica de las actuaciones de los sucesivos marcos de apoyo comunitarios, las regiones españolas elegibles, más de la mitad del territorio y la población totales, tendrán la oportunidad de renovar sus infraestructuras, capital humano y tejido productivo, de integrarse más activamente con el resto y de registrar aumentos destacables de su actividad, empleo y nivel de vida.

Palabras clave: ayudas estructurales, política regional, infraestructuras, Unión Europea, evaluación.

Abstract

This paper analyzes the Community's structural funds, particularly those assigned to less developed regions of Spain, in an attempt to systematize and quantify their impact on the beneficiary regions and on the Spanish economy as a whole. The cohesion funds resulting from the recent enlargement to include the EFTA countries were not taken into account. Considering the range, structure, and economic importance of the measures of the successive frameworks of Community support, it can be said that the eligible regions (more than half Spain's total territory and population) have the opportunity to update their infrastructure, human capital and productive fabric, to become more integrated in the rest of the economy and to achieve a notable increase in their activity, employment and standard of living.

Key words: structural funds, regional policy, infrastructure, European Union, evaluation.

JEL classification: R150, R380, R580.