

**LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: UN ANÁLISIS DE
SUS EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA ANDALUZA.
PERÍODO 1994-2001**

Autora: Encarnación Murillo García
INV. N.º 2/05

Edita: Instituto de Estudios Fiscales
N.I.P.O.: 602-05-024-3
I.S.B.N.: 84-8008-193-7
Depósito Legal: M-33824-2005
P.V.P.: 12 € (IVA incluido)

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA ECONÓMICA
Y ECONOMÍA DEL DESARROLLO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Tesis Doctoral

**LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: UN ANÁLISIS DE
SUS EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA ANDALUZA.
PERÍODO 1994-2001**

Autora: ENCARNACIÓN MURILLO GARCÍA

Directores: JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL
Catedrático de Economía Aplicada (URJC)

SIMÓN SOSVILLA RIVERO
Profesor Titular de Análisis Económico (UCM)

Tutor: ANTONIO FERNÁNDEZ ÁLVAREZ
Profesor Titular de Estructura Económica (UAM)

*A vosotros,
papá, mamá, Rosa y Paqui, por ser, por estar,
por permanecer siempre a mi lado.*

*Especialmente a ti,
Paqui, por llegar, por quedarte
cuando tu ser y tu estar me eran más necesarios.*

*“El deseo de buscar montañas cada vez más altas no debe desaparecer.
Pero tenemos que liberarnos de la idea de que las montañas conquistadas
son demasiado bajas”*

P.C. , As Valquírias

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1. Motivaciones del estudio
2. Objetivo de la tesis. Enfoque y alcance
3. Estructura del contenido y metodología utilizada

PARTE I: LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA. MARCO TEÓRICO, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA REGIONAL. DISPARIDADES INTERTERRITORIALES Y CONVERGENCIA REGIONAL

1. Desarrollo regional: concepto y teorías
 - 1.1. Principales modelos interpretativos del desarrollo regional
 - 1.2. Crecimiento regional y convergencia: ¿Es necesaria la política regional?
 - 1.3. La perspectiva territorial y el planteamiento del desarrollo endógeno
2. Disparidades interterritoriales y convergencia regional
 - 2.1. Análisis de la convergencia regional: una revisión de la literatura
 - 2.2. ¿Convergencia o divergencia entre las regiones europeas?
3. Las teorías de desarrollo regional y la política regional europea: un marco para el análisis

CAPÍTULO III: LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS. SU APLICACIÓN EN ANDALUCÍA

1. La Política Regional Europea
 - 1.1. Grandes etapas de la Política Regional Europea
 - 1.2. Articulación de la Política Regional de la Unión
 - 1.2.1. Períodos de programación 1989-1993, 1994-1999 y 2000-20069
 - 1.2.2. Las Instituciones de la Unión y su coordinación con las administraciones nacionales en el diseño de la política regional europea
 - 1.3. La ampliación de la Unión Europea

2. Las ayudas estructurales en Andalucía

- 2.1. Andalucía región objetivo n.º 1 de la Unión Europea
- 2.2. Andalucía y la Política Regional Europea
- 2.3. El período de programación 1994-1999: la consolidación de la política regional europea

ANEXO AL CAPÍTULO III: LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA. PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999 (GASTO EJECUTADO A DICIEMBRE DE 2001)

1. Información obtenida y fuentes de la misma
2. Algunas consideraciones terminológicas
3. Metodología empleada
4. Cuadros por programas operativos y fondos

PARTE II: ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES

CAPÍTULO IV: EFECTOS SECTORIALES DURANTE LA REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES VINCULADAS A LAS AYUDAS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN ANDALUCÍA. PERÍODO 1994-2001

1. Objetivo del estudio de los efectos sectoriales
2. Metodología utilizada
 - 2.1. Descripción de la metodología *input-output*
 - 2.2. La tabla *input-output* de Andalucía (TIOAND) según el criterio del Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC-1995): sus especificidades

NOTA AL EPÍGRAFE 2.2: La tabla *input-output* de Andalucía en cifras. Su interpretación

- 2.3. Algunas particularidades de la aplicación de esta metodología a la evaluación del impacto de las ayudas de la Unión
3. Las ayudas estructurales europeas en el análisis de los efectos sectoriales o de demanda
4. Análisis de los resultados y algunas apreciaciones sobre los mismos

ANEXO N.º 1 AL CAPÍTULO IV: CÁLCULOS PARA REALIZAR LAS SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EUROPEAS SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL VAB Y EL EMPLEO ANDALUZ, A PARTIR DE LA TIOAND-95

ANEXO N.º 2 AL CAPÍTULO IV: CUADROS DE RESULTADOS

CAPÍTULO V: EFECTOS AGREGADOS DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EUROPEAS EN ANDALUCÍA. PERÍODO 1994-2001

1. Introducción
2. Marco analítico
 - 2.1. Función de producción ampliada: “Efecto Aschauer “
 - 2.2. La ecuación de empleo
3. La contribución de las ayudas estructurales a la acumulación de factores productivos en Andalucía

4. Estimaciones

- 4.1. Base de datos para la realización de dichas estimaciones
- 4.2. Resultados empíricos

5. Simulaciones

ANEXO AL CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA PARA REALIZAR LAS SIMULACIONES

1. Obtención del escenario de economía simulado
2. Efecto del gasto total ejecutado, vinculado a las ayudas estructurales, destinado a capital público y privado sobre el VAB y el empleo
3. Aproximación exploratoria de los efectos del capital humano sobre el nivel de actividad económica. Relación entre el Fondo Social Europeo y el capital humano

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

1. Recapitulación final de las principales conclusiones de la investigación
2. Extensiones del trabajo

ANEXOS FINALES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÍNDICE DE CUADROS

1. Cuadro n.º II.1: Recopilación de estudios de convergencia
2. Cuadro n.º III.1: Grandes etapas de la política regional comunitaria
3. Cuadro n.º III.2: PIB per cápita en euros corrientes en paridad de poder de compra (pps). Andalucía, España y la Unión Europea. Período 1985-2002
4. Cuadro n.º III.3: Principales divergencias. Andalucía y España respecto a la Unión Europea
5. Cuadro n.º III.4: Fondos Estructurales administrados directamente por las Comunidades Autónomas (en millones de ecus)
6. Cuadro n.º III.5: Las ayudas estructurales en Andalucía (1994-1999)
7. Cuadro n.º A.III.1: Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 (Nivel de ejecución a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
8. Cuadro n.º A.III.2: Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 (Nivel de ejecución a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
9. Cuadro n.º A.III.3: Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 (Gasto ejecutado a 31/12/ 2001, por años, en millones de euros corrientes)
10. Cuadro n.º A.III.4: Programa Pyme Sevilla (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
11. Cuadro n.º A.III.5: Programa Pyme Sevilla (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por años, en millones de euros corrientes)
12. Cuadro n.º A.III.6: Programa Operativo Doñana II Fase. Junta de Andalucía (Nivel de ejecución a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)

13. Cuadro n.º A.III.7: Programa Operativo Doñana II Fase (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por años, en millones de euros corrientes)
14. Cuadro n.º A.III.8: Subvención Global de Andalucía 1994-1999 (Nivel de ejecución a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
15. Cuadro n.º A.III.9: Subvención Global de Andalucía 1994-1999 (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por años, en millones de euros corrientes)
16. Cuadro n.º A.III.10: Doñana - Financiación Extraordinaria (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
17. Cuadro n.º A.III.11: Doñana - Financiación Extraordinaria (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
18. Cuadro n.º A.III.12: Doñana - Financiación Extraordinaria (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por años, en millones de euros corrientes)
19. Cuadro n.º A.III.13: Programa de Desarrollo y Diversificación económica de las zonas rurales (Estado de compromiso a 17/09/2002, por administraciones, en millones de euros)
20. Cuadro n.º A.III.14: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FEDER, por años, en millones de euros
21. Cuadro n.º A.III.15: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FEDER, por años, en millones de euros de 1999
22. Cuadro n.º A.III.16: Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural (Gasto público certificado, por años, en millones de euros corrientes)
23. Cuadro n.º A.III.17: Programa Operativo de Industrias Alimentarias por administraciones y años, en millones de euros corrientes
24. Cuadro n.º A.III.18A: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medidas I)
25. Cuadro n.º A.III.18B: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medidas I), por años, inversión ejecutada
26. Cuadro n.º A.III.18C: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medidas I), por años, inversión ejecutada (continuación)
27. Cuadro n.º A.III.18D: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida II)
28. Cuadro n.º A.III.18.E: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida II), por años, inversión ejecutada
29. Cuadro n.º A.III.18.F: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida II), por años, inversión ejecutada acumulada
30. Cuadro n.º A.III.18.G: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida III)
31. Cuadro n.º A.III.18.H: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida III), por años, inversión ejecutada
32. Cuadro n.º A.III.18.I: Programa de Industrias Agroalimentarias (Medida III), por años, inversión acumulada
33. Cuadro n.º A.III.19: Programa de Desarrollo Económico y Diversificación de las zonas rurales (Estado de Compromiso a 17/09/2002), en millones de euros
34. Cuadro n.º A.III.20: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FEOGA-O, por años, en millones de euros
35. Cuadro n.º A.III.21: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FEOGA-O, por años, en millones de euros de 1999
36. Cuadro n.º A.III.22: Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos, en millones de euros de 1999

37. Cuadro n.º A.III.23: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FSE, por años, en millones de euros
38. Cuadro n.º A.III.24: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el FSE, por años, en millones de euros de 1999
39. Cuadro n.º A.III.25: Programa Operativo IFOP. Junta de Andalucía (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por administraciones, en millones de euros)
40. Cuadro n.º A.III.26: Programa Operativo IFOP. Junta de Andalucía (Gasto ejecutado a 31/12/2001, por años, en millones de euros corrientes)
41. Cuadro n.º A.III.27: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el IFOP, por años, en millones de euros
42. Cuadro n.º A.III.28: Gasto total ejecutado de los programas operativos financiados por el IFOP, por años, en millones de euros de 1999
43. Cuadro n.º A.III.29: Fondo de Cohesión. Tramo regional 1995-1999. Comunidad Autónoma de Andalucía (Ejecución a 30/06/2002), en pesetas corrientes
44. Cuadro n.º A.III.30: Total Fondo de Cohesión, por años, en millones de euros de 1999
45. Cuadro n.º A.III.31: Iniciativas Comunitarias financiadas por el FEDER, por años, en millones de euros de 1999
46. Cuadro n.º A.III.32: Iniciativas Comunitarias financiadas por el FSE, por años, en millones de euros de 1999
47. Cuadro n.º A.III.33: Iniciativas Comunitarias financiadas por el FEOGA-O, por años, en millones de euros de 1999
48. Cuadro n.º A.III.34: Total Iniciativas Comunitarias, por años, en millones de euros de 1999
49. Cuadro n.º A.III.35: Gasto Público ejecutado por fondos y administraciones. Período 1994-2001 (en millones de euros de 1999)
50. Cuadro n.º A.III.36: Total gasto público ejecutado destinado a infraestructuras por años y administraciones, en millones de euros de 1999
51. Cuadro n.º A.III.37: Total gasto público ejecutado destinado a capital humano por años y administraciones, en millones de euros de 1999
52. Cuadro n.º A.III.38: Total gasto público ejecutado destinado a ayudas a empresas (capital privado) por años y administraciones
53. Cuadro n.º A.III.39: Total gasto público ejecutado (Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias), por administraciones y años, en millones de euros de 1999
54. Cuadro n.º IV.1: Montantes de ayudas estructurales europeas y gasto público ejecutado. Período 1994-2001, MAC (en millones de pesetas constantes de 1995)
55. Cuadro n.º IV.2: Montantes de ayudas estructurales europeas y de gasto público ejecutado. Período 1994-2001, Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias (en millones de pesetas constantes de 1995)
56. Cuadro n.º IV.3: Montantes de ayudas estructurales europeas y de gasto público ejecutado por total fondos. Período 1994-2001 (en millones de pesetas constantes de 1995)
57. Cuadro n.º IV.4: Proporción que representa el MAC, el Fondo de Cohesión y las Iniciativas Comunitarias sobre el total de ayudas estructurales europeas y gasto público (ejecutado). Período 1994-2001
58. Cuadro n.º A.IV.1: Efectos sectoriales del FEDER durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)

59. Cuadro n.º A.IV.2: Efectos sectoriales del FEOTA-O durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
60. Cuadro n.º A.IV.3: Efectos sectoriales del FSE durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
61. Cuadro n.º A.IV.4: Efectos sectoriales del IFOP durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
62. Cuadro n.º A.IV.5: Efectos sectoriales del Fondo de Cohesión durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
63. Cuadro n.º A.IV.6.1: Efectos sectoriales de las Iniciativas Comunitarias financiadas por el FEDER durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
64. Cuadro n.º A.IV.6.2: Efectos sectoriales de las Iniciativas Comunitarias financiadas por el FEOGA-O durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
65. Cuadro n.º A.IV.6.3: Efectos sectoriales de las Iniciativas Comunitarias financiadas por el FSE durante el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
66. Cuadro n.º A.IV.7: Efectos sectoriales, y sobre el VAB y el empleo, de todas las Iniciativas Comunitarias en el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
67. Cuadro n.º A.IV.8: Efectos sectoriales, y sobre el VAB y el empleo, del MAC 1994-1999 durante su período de ejecución (1994-2001), (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
68. Cuadro n.º A.IV.9: Efectos sectoriales, y sobre el VAB y el empleo, del Fondo de Cohesión en el período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
69. Cuadro n.º A.IV.10: Efectos sectoriales, y sobre el VAB y el empleo, del MAC , del Fondo de Cohesión y de las Iniciativas Comunitarias en el período 1994-2001 para Andalucía, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
70. Cuadro n.º A.IV.11: Efectos del gasto público total asociado al conjunto de las ayudas europeas sobre el VAB, el empleo y las importaciones andaluzas. Período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
71. Cuadro n.º A.IV.12: Efectos del gasto público total asociado al conjunto de las ayudas europeas sobre el VAB, el empleo y las importaciones andaluzas. Período 1994-2001, (montantes en millones de euros de 1999 y empleo en trabajadores)
72. Cuadro n.º A.IV.13 (Resumen de resultados): Efectos del gasto público total asociado al conjunto de las ayudas europeas recibidas por la Comunidad Autónoma Andaluza durante la realización de las actuaciones financiadas por dichas ayudas. Período 1994-2001, (montantes en millones de pesetas de 1995 y empleo en trabajadores)
73. Cuadro n.º A.IV.14 (Resumen de resultados): Efectos del gasto público total asociado al conjunto de las ayudas europeas recibidas por la Comunidad Autónoma Andaluza durante la realización de las actuaciones financiadas por dichas ayudas. Período 1994-2001, (montantes en millones de euros de 1999 y empleo en trabajadores)
74. Cuadro n.º V.1: Gasto público ejecutado por administraciones y años
75. Cuadro n.º V.2: Gasto público ejecutado destinado a infraestructuras por administraciones y años
76. Cuadro n.º V.3: Gasto público ejecutado destinado a capital humano por administraciones y años
77. Cuadro n.º V.4: Gasto público ejecutado destinado a ayudas a empresas por administraciones y años

78. Cuadro n.º V.5: Contraste de raíces unitarias
79. Cuadro n.º V.6: Estimación de la hipótesis de Aschauer
80. Cuadro n.º V.7: Contraste de raíces unitarias en panel
81. Cuadro n.º V.8: Resultados de la estimación con datos de las provincias andaluzas
82. Cuadro n.º V.9: Contraste de cointegración con datos de panel
83. Cuadro n.º V.10: Estimación de la demanda de trabajo
84. Cuadro n.º V.11: Efectos del MAC 1994-1999 sobre el VAB real andaluz
85. Cuadro n.º V.12: Efectos del MAC 1994-1999 sobre la producción real andaluza
86. Cuadro n.º V.13: Efectos del MAC 1994-1999 sobre el empleo andaluz
87. Cuadro n.º V.14: Desglose institucional de los efectos del MAC 94-99 sobre el empleo andaluz
88. Cuadro n.º V.15: Efectos del MAC 94-99 sobre la tasa de paro andaluza
89. Cuadro n.º A.V.1: Estimación de la función de producción ampliada con capital humano

ÍNDICE DE ESQUEMAS Y GRÁFICOS

1. Esquema n.º I.1: Esquema de desarrollo de la tesis: interrogante de partida, objetivo de la tesis, marco teórico, contrastación empírica y algunas reflexiones sobre la actual política regional europea
2. Gráfico n.º III.1: Acciones estructurales europeas (% del presupuesto total de la Unión), por períodos de programación
3. Gráfico n.º III.2: Ayudas estructurales asignadas a España en cada uno de los períodos de programación (1989-93, 1994-99, 2000-06), en millones de ecus/ euros
4. Gráfico n.º III.3: Programa Operativo de Andalucía por ejes de intervención
5. Gráfico n.º III.4: Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural 94-99 por medidas de actuación
6. Gráfico n.º III.5: P.O. Valorización de Recursos Humanos de Andalucía (porcentaje por ejes de intervención)
7. Gráfico n.º III.6: Gasto programado MAC 94-99 por ejes de intervención
8. Gráfico n.º III.7: Distribución del gasto público total ejecutado por fondos y años
9. Gráfico n.º III.8: Distribución del gasto público total ejecutado por conceptos y años
10. Gráfico n.º III.9: Gasto público ejecutado por fondos y administraciones. Período 1994-2001
11. Esquema n.º IV.1: Esquema matemático de una tabla *input-output*
12. Esquema n.º IV.2: Cuadro macroeconómico: comparación entre la estructura SEC-78 y SEC-95
13. Esquema n.º IV.3: Procedimiento de cálculo de una magnitud en precios básicos
14. Esquema n.º N°IV.4: Estructura Tabla *Input-Output* de Andalucía 1995 (TIAND-95)
15. Esquema n.º A.IV.1: Distribución del porcentaje de cada fondo estructural que corresponde a las 30 ramas productivas homogéneas de la economía andaluza
16. Esquema n.º A.V.1: Procedimiento de cálculo del VAB observado a partir del VAB simulado de la economía andaluza

Agradecimientos

Recuerdo las navidades de 1999, leyendo vorazmente el libro de Nuria Bosch y Antoni Castells, de la editorial Ariel, sobre los desequilibrios territoriales en Europa, que había comprado apenas un mes antes en la sección de novedades del Corte Inglés... Y es que, encontrar un tema de tesis no me resultó nada fácil. Establecía algunas líneas de investigación que me gustaban, iba acotando temas (bueno, los acotaba mi director, Jesús, en las conversaciones pacientes que tenía conmigo...), la mayoría relacionados con el Federalismo Fiscal y el proceso de integración europeo (restringirme a estas dos áreas ya me costó encerrarme en la biblioteca del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) un par de semanas con decenas de artículos de Economía): reparto de competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno implicados, toma de decisiones y reparto de poder dentro de las instituciones comunitarias, ...puesta en marcha de algunas de esas competencias compartidas, efectos económicos de las mismas... hasta que me di cuenta de que la mayoría de estas ópticas o vertientes de estudio, tenían un instrumento común: el presupuesto comunitario. Y decidí entonces, junto con el libro de Bosch y Castells, y mi director, Jesús, centrarme en una competencia compartida entre los Estados Miembros y la Unión, la Política Regional Europea, y dentro de ella, en las ayudas estructurales (un montante “nada despreciable” de ese presupuesto y con importantes implicaciones económicas y políticas). Tuve la sensación de que a partir de aquí, se me abría un mundo de posibilidades por desarrollar (empezaba una fase optimista para un doctorando), posibilidades de desarrollo que posteriormente se quedaron, casi, en posibilidades de conocimiento (aprendí entonces que las fases optimistas y pesimistas se irían alternando hasta el final). En estos momentos, una pregunta venía recurrentemente a mi cabeza: ¿habría algo sobre lo que no se hubiese trabajado?... pocas cosas..., como decía Izpísúa Belmonte cuando empezó a estudiar las células madre, sólo las descubriría adentrándome en el tema que escogiera y burlando el absurdo sentido de la realidad a través de la confianza y el entusiasmo (bueno, lo de burlar el absurdo sentido de la realidad no lo decía Izpísúa, pero yo siempre lo deduje de su comportamiento en su carrera científica).

Desde aquellas navidades del 99 hasta hoy, el desarrollo de la tesis ha pasado por casi tantas etapas como experiencias vitales han venido a confluir en estos años, es decir, muchas. Por casi tantas subidas y bajadas de ánimo como grandes o pequeños escollos hubiese superado o me hubiesen quedado por superar en un momento determinado de su realización (uno ya pierde la memoria histórica, y los “pequeños” placeres del final de una tesis: imprimirla, hojearla, escribir los agradecimientos... todavía le parecen escollos, pequeños, pero escollos. Esta es la etapa de la falta de perspectiva). Y, por casi tantas y diferentes instituciones y organismos que han contribuido en la medida en que sus posibilidades se lo han permitido, como personas de diferentes ámbitos, académico, de la Administración Pública y por supuesto, personal, han caminado a mi lado en estos años.

En primer lugar agradecer a la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, muy especialmente a sus directores, D. Antonio Ávila, en los primeros años de recopilación de datos de la tesis; y D. Antonio Valverde, en los últimos, el que me hayan facilitado toda la información que les solicitaba y en muchas ocasiones alguna más que ellos pensaban que podía serme útil, haciendo horas extras cada vez que contestaban puntualmente mis mails casi jeroglíficos, repletos de pequeñas dudas. Sin los datos de presupuesto ejecuta-

do que ellos me proporcionaron no hubiera sido posible ni siquiera plantearme el realizar esta tesis doctoral. Mi más sincero agradecimiento. Gracias también a D. José M.^a Luján, y muy especialmente a D. José M.^a del Río, que en la última fase de recopilación de datos me facilitó los datos del Fondo de Cohesión y su ejecución en Andalucía.

También la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, atendió mi solicitud de petición de datos sobre los fondos estructurales a nivel ejecutado, y D.^a Rosa Cobo (Subdirectora General del FEDER) me facilitó los datos del submarco plurirregional de dicho fondo. Mi gratitud también a D. Gervasio Cordero (Subdirector General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios) que además de ayudarme a conseguir más información relativa al submarco plurirregional del Marco de Apoyo Comunitario de las Regiones Objetivo n.^o1, me aclaró algunos aspectos de los Planes de Desarrollo Regional y de la publicación anual “La programación regional y sus instrumentos”. Gracias también a D. Felipe Vivern, por los datos de las iniciativas comunitarias financiadas por el FEDER, a D. Jesús Álvarez, por los datos del programa “PRODDER” y de la iniciativa “Leader” del FEOGA-O, a D. Santiago Neches, a D. Santiago Santillán, por el resto de iniciativas comunitarias.

En enero de 2002, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) me invitó a hacer una estancia de investigación para desarrollar uno de los capítulos de la tesis doctoral, concretamente el de “Efectos agregados de Oferta” (Capítulo V). Mi estancia en FEDEA, fue mucho más allá de la realización de este capítulo, y durante dos años, me sentí como un miembro más de esta institución, teniendo la oportunidad de participar profesional y humanamente en todos los proyectos que se emprendieron. Muchas gracias a D. José Antonio Herce, su director, por brindarme su colaboración y apoyo desde el principio. Gracias al profesor Juan Francisco Jimeno por las sugerencias que nos hizo a una primera versión del capítulo. Gracias a Javier Alonso por su ayuda en las estimaciones de datos de panel dinámico con Gauss. Gracias a Cris y Juanra por pensar conjuntamente conmigo diversos problemas metodológicos y de toda índole que iban surgiendo en la tesis. Su razonamiento analítico y crítico me ayudó en incontables ocasiones. Gracias a Ana y a Carmen, siempre dispuestas a ayudarme, de la mejor de las maneras (con ellas el trabajo es menos trabajo), y...a todos los demás compañeros de FEDEA, que en algún u otro momento me ofrecieron su ayuda.

Pero, si a alguien le debo lo que he aprendido en FEDEA, es al profesor Simón Sosvilla. Nunca pensé que la Econometría tuviera tantas dimensiones. Gracias Simón por preocuparte más que yo misma de que además de hacer la tesis doctoral, fuera acuñando un curriculum que me sirviera en un futuro para consolidar mi carrera académica. Gracias por tu paciencia cada vez que iba a tu despacho con nuevas dudas econométricas (aunque he de reconocer que en algunos momentos me sentí desbordada con la capacidad de trabajo que tú eres capaz de desarrollar; y yo, en muchas ocasiones, no capaz de seguir). Pero, sobre todo, por tu apoyo y por tus ánimos en estos dos últimos años y medio, no sólo para la realización de la tesis, sino también a nivel personal, muchas gracias.

D. Antonio Díaz Ballesteros (Ministerio de Economía y Hacienda), D. Santiago Fuentes (Ministerio de Economía y Hacienda), la profesora M.^a Dolores Gadea de la Universidad de Zaragoza, el profesor Angel Vilariño de la Universidad Rey Juan Carlos, la profesora Alicia Avilés de la Universidad de Málaga, y la profesora Matilde Mas (IVIE) me hicieron comentarios muy valiosos sobre distintos aspectos de la tesis. Gracias también a todas las personas que hicieron sugerencias a las versiones preliminares de distintas partes de la investigación, que fueron presentadas en el Congreso de Economía Pública celebrado en Tenerife de 2003, y en la Reunión de Estudios Regionales del mismo año en Santander; así como a los evaluadores anónimos del CENTRA.

Pero, como decía al comienzo, la etapa que culmina con la presentación de esta tesis doctoral, comenzó mucho antes incluso del 99. En octubre de 1995, me incorporé como becario de investi-

gación en la Subdirección de Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales. Conocí allí a un grupo de gente joven, inquieta, inteligente, con muchas ganas de hacer cosas; y, sobre todo, plenamente convencidos de que sólo trabajando en equipo, compartiendo conocimientos y discutiendo en diversos foros formales e informales nuestro interés por los problemas económicos, por la Economía Aplicada y por los temas más actuales de la Hacienda Pública, conseguiríamos, realizar un trabajo serio, con rigurosidad y humildad, tanto en la docencia como en la investigación. Con ellos el concepto de “compañeros “ de trabajo, cobró una nueva dimensión, “amigos” de trabajo.

Gracias querido profesor Javier Loscos, de ti aprendí, especialmente, a estar atenta para identificar modelos de comportamiento de “identificación positiva”, y a intentar seguirlos, claro, que es lo más difícil. A todos mis compañeros del Departamento de Economía Aplicada (II), área de Hacienda Pública de la Universidad Rey Juan Carlos, les agradezco enormemente todo lo que he aprendido con ellos en los últimos ocho años; así como lo que me han ayudado de una u otra forma: en las clases, en la descarga de labores de gestión necesarias en el departamento pero poco lucidas y e incluso ingratas, en la discusión de proyectos de investigación que se han ido realizando en el área en los últimos cinco años, y...sobre todo, en la comprensión de las circunstancias

A mis compañeras de despacho, Susana Roldán (durante siete años)y Rosa Martínez, en el último año, gracias por vuestros ánimos continuos e infinita paciencia. Supongo que no es fácil sobrellevar a una compañera de despacho que a su “abstracción innata”, se le añade el ensimismamiento que requiere la realización de una tesis doctoral y la tensión y los nervios del final. Y, especialmente, gracias a Nuria Alonso, David Trillo, Marta Pérez y Daniel Gayo por ayudarme a cerrar definitivamente la tesis doctoral, y a mucho más...mostrándome de nuevo los ocultos límites de su generosidad y amistad.

Pero, si el Área de Hacienda Pública del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos es un área que funciona y está compenetrada a nivel profesional y humano, el máximo responsable es el profesor Jesús Ruiz-Huerta Carbonell que, con mucho acierto, y por supuesto coste personal que admiro, ha invertido una buena parte de su vida en ello.

El profesor Jesús Ruiz-Huerta estuvo en el 95 en el IEF, ayudándome junto con el profesor Loscos a descubrir modelos de identificación positivos, y a cultivar la honestidad y humildad intelectual, que sin duda tiene que dar lugar a un trabajo bien hecho; estuvo en las navidades del 99 –junto con el libro de los desequilibrios territoriales–; estuvo haciendo posible que obtuviera los datos de las ayudas europeas de la tesis doctoral; estuvo en el 2002 cuando inicié mi estancia en FEDEA, y está en el 2004 cuando le quito horas de sueño, de familia y fines de semana para leer lo que escribo y hacerme cambios, sugerencias de mejora y siempre valiosos y útiles comentarios. Su tremenda capacidad analítica junto con su habilidad y destreza para dar coherencia global a un todo, a mis ojos deshilvanado, fueron fundamentales para conseguir que el trabajo realizado se transformara realmente en una tesis...Y también, mucho más a nivel personal. El profesor Jesús Ruiz-Huerta ha estado siempre. Y espero que esté siempre. Muchísimas gracias, por todo lo que me has enseñado y por confiar en mí.

Gracias también al profesor Antonio Fernández, mi tutor académico de la Universidad Autónoma del Departamento de Estructura Económica ,donde realicé los cursos de doctorado y defendí la tesina de tercer ciclo, por ayudarme en el laberinto burocrático necesario para llegar a la lectura de la tesis. También le agradezco sus interesantes comentarios sobre el tema de la tesis doctoral, y sus afectuosas palabras de ánimo, sobre todo en los últimos meses.

Muchas gracias a Juan Ramón García por ayudarme brillantemente a sacar a la luz, en esta fase de cierre de la tesis, una parte del trabajo hecho en bruto de tabulación de datos.

A Rafael Rueda Vargas, no sé en qué parte del engranaje estabas tú, pero sí sé que gracias a tu apoyo, a tus conocimientos y a tus cuidados, esta tesis ha podido cerrarse. Un millón de gracias.

Marta, Eva, Cris y M.^a José, gracias por seguir ahí. Ahora os toca a vosotras, y sabéis que yo estaré para lo que necesitéis. Gracias Sebastián, Laura y Mariano por volver y aparecer. Gracias Manolo por tus ánimos continuos. Gracias Ana... gracias, muchas gracias a todo el mundo que me ha ayudado y que sería casi imposible mencionar.

A ti, también, Juan Carlos, gracias por darme todo lo que pudiste durante estos años. Gracias por compartir tu vida conmigo...tú y yo sabemos que compartimos lo más difícil...

Papá, mamá, creo que estoy aprendiendo a ser de los que plantan y no son invadidos por el tedio, ¿verdad?.

Paqui, Rosa, sin vosotras nada hubiera sido posible, con vosotras las cosas son, y sin vosotras dejan de ser.

M.^a Aurelia y Antonio, ya toca jugar con vosotros. Preguntad a vuestra madre por dónde nos quedamos y cojamos fuerzas.

Para vosotros, mamá, papá, Rosa y Paqui; especialmente para vosotros, mamá y papá, que me habéis enseñado a querer, a respetar, a luchar, a estar despierta... a ser, no tengo palabras de gratitud. Os quiero. Encarni.

CAPÍTULO I
INTRODUCCIÓN

1. MOTIVACIONES DEL ESTUDIO

Desde sus comienzos, la política regional comunitaria ha tenido como objetivo último reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que integran la Unión Europea. Para ello, se ha movilizadado un importante volumen de recursos, a través de los Fondos Estructurales, potencialmente capaz de promover el desarrollo de las regiones más pobres y corregir sus deficiencias en relación con la dotación de determinados recursos productivos, tales como las infraestructuras o el capital humano. Dada la importancia cuantitativa y cualitativa de estos Fondos Estructurales, analizar el grado de eficacia de estos instrumentos resulta imprescindible no sólo para cumplir con los requerimientos que imponen las instituciones de la Unión Europea (UE), sino porque únicamente de esta manera es posible observar si los niveles de renta y empleo de las regiones menos desarrolladas se van aproximando a los valores medios de la Unión.

Los estudios de impacto de las ayudas comunitarias adquieren un renovado valor en el momento actual, debido a que hace unos pocos años se editaron diversos trabajos [véanse, por ejemplo, Cuadrado *et al.* (1998), Hall (1999) y Biescas (1999)] que cuestionaban en cierta forma o ponían en tela de juicio, al menos, el hecho de que en la década de los noventa se hubiera producido una convergencia regional en el seno de la Unión Europea. En general, estos análisis coinciden en afirmar que ha habido una disminución de las disparidades entre los países de la Unión, pero no entre sus regiones¹.

Ante esta situación, creemos que resulta necesario no sólo analizar los efectos económicos de los Fondos Estructurales, especialmente a largo plazo –como razón de ser intrínseca a la propia existencia de la Política Regional Europea–, sino también cuestionar la eficacia de dicha política; sobre todo, en el actual contexto de la Unión ampliada con los Países de la Europa Central y Oriental (PECOs), con economías regionales en numerosos casos menos desarrolladas que la media de la UE, que pasan a ser beneficiarias netas de ayudas estructurales. Esta última razón hace que los estudios de impacto que se circunscriban a las regiones españolas objetivo n.º1 cobren todavía un mayor sentido de cara a la diferente posición relativa que tienen dichas regiones en cuanto a las posibilidades de optar a los fondos regionales en la recién Unión ampliada. La Comunidad Autónoma Andaluza, aún hoy, se sitúa dentro de España en los últimos lugares en lo que se refiere a Producto Interior Bruto (PIB) per cápita y tasa de desempleo (Herce, Jimeno, Usabiaga, 2001)²; de ahí que nos parezca cuanto menos interesante conocer la realidad pasada al respecto y el grado de convergencia alcanzado, o, al menos, cuánto contribuyen al crecimiento del PIB y del empleo las ayudas estructurales europeas, con el fin de planificar su futuro a medio plazo y emprender las medidas necesarias para adaptarse al nuevo escenario sin abandonar la senda de la convergencia.

Por otra parte, la consideración de la perspectiva territorial en el análisis, en un momento en el que el proceso de descentralización autonómica en España ha ido dando cada vez un mayor

¹ No obstante, es necesario ser conscientes de que las razones por las cuales las regiones convergen son más –el tema de la convergencia regional requiere un tratamiento amplio y específico que no abordamos aquí, porque no es el objeto de nuestro estudio– es decir, que simultáneamente a la Política Regional Europea puede estar actuando la política regional nacional en sentido contrario al de la Política Regional Europea, o también pueden estar influyendo políticas no explícitas de desarrollo regional que inciden sobre dicha convergencia –políticas de ingresos y gastos públicos entre las Comunidades Autónomas y el Estado– (Castells, 1999), además del comportamiento de los agentes privados.

² Para una mayor información sobre la situación socioeconómica de Andalucía y la descripción de su estructura productiva, véase Martín (1993), Delgado y Román (1995), López (1997) y Vallés (1997), entre otros.

protagonismo a los gobiernos regionales en la gestión de los fondos³, así como la necesidad de cofinanciar las inversiones europeas por parte de las administraciones de las regiones calificadas como objetivo n.º 1, es otra razón que nos motiva a circunscribir el estudio precisamente a una región objetivo n.º 1, Andalucía. Eso nos permitirá profundizar en el conocimiento de estas unidades territoriales como gestoras de fondos europeos y cofinanciadoras de proyectos y analizar el papel de niveles de gobierno inferiores al nacional en el incremento del PIB y del empleo regional.

2. OBJETIVO DE LA TESIS. ENFOQUE Y ALCANCE

Teniendo en cuenta las motivaciones expuestas en la introducción, nos planteamos el siguiente interrogante: ¿las ayudas de los Fondos Estructurales europeos han contribuido de manera significativa al crecimiento económico y al desarrollo regional de la Comunidad Autónoma Andaluza? El intento de dar respuesta a esta cuestión determina el objetivo de nuestra tesis: “analizar los efectos de las inversiones cofinanciadas por las ayudas estructurales europeas sobre la economía andaluza en el período 1994-2001”.

Para conseguir este objetivo, nos vamos a centrar en la Política Regional Europea, como objeto de análisis; y abordaremos la investigación desde dos perspectivas, una teórica, que hace referencia al marco teórico dentro del cual se enmarca el tema central que es objeto de esta tesis; y otra, empírica.

En lo que respecta a la vertiente teórica de nuestro trabajo, intentaremos ver cuál es la teoría del desarrollo regional que guía o subyace a la Política Regional Europea, tras una primera revisión de los diferentes modelos interpretativos de desarrollo regional que existen en la literatura y que han estado detrás de cualquier enfoque de política regional. Posteriormente, nos centraremos de lleno en el análisis de la Política Regional Europea y en su contribución en la praxis al desarrollo regional, planteándonos otros objetivos intermedios:

- Examen del contenido, orientación e instrumentos de la Política Regional Europea: ¿qué tipo de inversiones subvenciona o cofinancia la Unión (infraestructuras, capital humano, capital privado) ¿Qué volumen de ayudas va destinado a cada concepto?.
- Estudio de su diseño y articulación; es decir, ¿cuál es la forma y el modo de llevar a cabo dicha política regional? ¿Las estrategias observadas estimulan realmente el desarrollo regional? ¿Existe coherencia entre las consecuencias y resultados del funcionamiento de la política regional y las teorías del desarrollo regional que conforman su marco teórico?.

En lo que se refiere a la perspectiva aplicada, ésta se lleva a cabo mediante la contrastación empírica de la hipótesis o interrogante de partida, a través de la cuantificación del impacto de las ayudas estructurales (uno de los instrumentos o medidas de política regional que utiliza la Política Regional Europea) en el período 1994-2001 sobre el PIB, el empleo y la tasa de paro. Este es el ob-

³ Lo que es una ventaja en cuanto a que permite una mayor implicación de los gobiernos regionales en dicha gestión, aunque también puede tener algunos inconvenientes por lo que se refiere a la complicación que añade a la gestión y coordinación de los mismos la existencia de un mayor número de administraciones implicadas. Para una mayor profundización en este enfoque, véase Ruiz-Huerta (1998).

jetivo principal de la contrastación empírica, pero también hay otros secundarios: ¿cuánto contribuye cada administración al incremento de la producción y el empleo a corto y a largo plazo? ¿Cuánto contribuye al incremento de la producción y el empleo cada uno de los conceptos en los que hemos clasificado el gasto asociado a las ayudas estructurales (infraestructuras, capital humano y capital público)?.

Por último, a partir de las motivaciones expuestas, del interrogante de partida, y de la fijación de nuestro objetivo principal, “analizar los efectos de las inversiones cofinanciadas por las ayudas estructurales europeas sobre la economía andaluza en el período 1994-2001”, intentaremos determinar si los objetivos conseguidos permiten acercar a Andalucía a la media de las regiones europeas en términos de convergencia real. Y, como finalidad última de este trabajo, extraer algunas conclusiones en relación con la posible influencia que las ayudas estructurales europeas recibidas por una región tienen sobre su crecimiento económico y su desarrollo regional, así como reflexionar, desde un punto de vista normativo, sobre los diferentes enfoques u orientaciones que pueda resultar más adecuado adoptar por parte de la Política Regional Europea⁴ (Véase esquema n.º I.1).

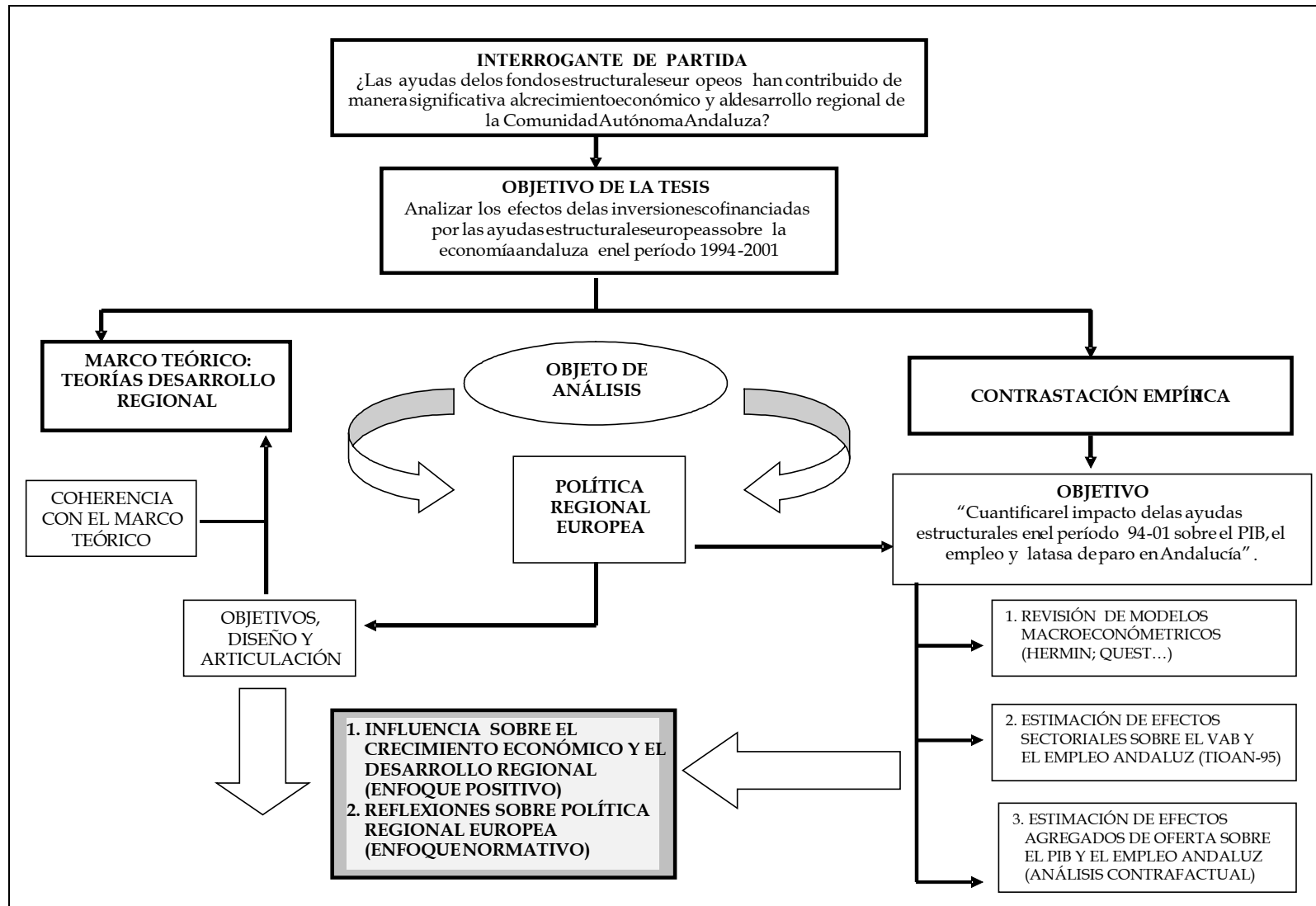
Como expresábamos en líneas anteriores, al referirnos a los motivos que nos hacían considerar interesante y actual el objeto de estudio de esta tesis doctoral, las aproximaciones a la política regional se hacen fundamentalmente desde dos enfoques teóricos: el de la Economía Regional y el del Federalismo Fiscal. Dentro de la Economía Regional incluimos los modelos de desarrollo regional que conforman el marco teórico interpretativo de la Política Regional Europea. Partiendo de este enfoque, se realiza un análisis cualitativo de los instrumentos, el diseño y la articulación de la dicha política regional, y un análisis cuantitativo de los efectos económicos sobre el PIB y el empleo de las ayudas estructurales europeas, instrumento a través del cual se materializa la Política Regional Europea.

Desde el enfoque del Federalismo Fiscal, nos centramos en el papel que desempeñan los distintos niveles de gobierno implicados en el estudio (Unión Europea –UE–, Administración Central –AC– y Administración Autónoma –AA–), en el diseño y en la puesta en marcha de la Política Regional Europea –puesto que la Política Regional Europea evolucionó de forma paralela al proceso de descentralización de competencias hacia las autonomías en el caso de España–. Así mismo el enfoque del Federalismo Fiscal permite estudiar la financiación de una parte de los proyectos subvencionables por la Unión, con la consiguiente repercusión de los fondos propios aportados por cada nivel de gobierno implicado sobre el crecimiento del PIB o el aumento del empleo, de manera diferenciada o desagregada con respecto al efecto global.

En cuanto al alcance de esta tesis doctoral, nos circunscribimos a una región determinada, a la Comunidad Autónoma Andaluza, para el análisis empírico y la cuantificación de los efectos económicos de las inversiones cofinanciadas por las ayudas estructurales europeas. No obstante, desde el punto de vista teórico, así como en lo que se refiere a las conclusiones que se puedan extraer del análisis cualitativo de la Política Regional Europea en general, y cualitativo y cuantitativo de la aplicación y el desarrollo de esta política en Andalucía, intentamos que el alcance del estudio vaya más allá de una región concreta y nos permita realizar algunas reflexiones sobre las distintas orientaciones que pueden adoptar las medidas de política regional que se pongan en marcha.

⁴ Así por ejemplo, puede ocurrir que la forma y el diseño estén en la senda adecuada pero que no se contribuya en realidad al crecimiento, porque fallen otros mecanismos de puesta en marcha, o porque se destinen fondos a fines que quizá no son los más idóneos para contribuir al desarrollo económico de la región. O puede ocurrir que, desde el punto de vista de la eficacia, la Política Regional Europea consiga su objetivo último, que es contribuir a la disminución de las disparidades entre regiones, aunque el diseño o los instrumentos de política económica puedan ser claramente mejorables.

ESQUEMA I.1



3. ESTRUCTURA DEL CONTENIDO Y METODOLOGÍA UTILIZADA

El trabajo se estructura en dos partes claramente diferenciadas. En la primera parte, que comprende los capítulos II y III, se establece el marco teórico de la política regional, con especial mención a los modelos o planteamientos que dentro del desarrollo regional, estimamos que subyacen a la Política Regional Europea; y, nos centramos de una manera más exhaustiva, en la Política Regional Europea, sus objetivos e instrumentos, con especial mención a Andalucía y la Política Regional Europea, circunscribiéndonos al período de consolidación de dicha política (1994-2001).

En la segunda parte de la tesis, que lleva por título “Análisis Económico de las ayudas estructurales” (capítulos IV y V), intentamos estimar cuáles son los efectos económicos de las ayudas estructurales que conforman la parte cuantitativa de la política regional comunitaria sobre el Valor Añadido Bruto (VAB), el Producto Interior Bruto (PIB) y el empleo, tanto durante la realización de las actuaciones financiadas por dichas ayudas, como una vez están realizadas las mismas.

Para cuantificar el impacto de las ayudas estructurales europeas en el período 1994-2001 sobre el PIB, el empleo y la tasa de paro, la metodología utilizada es la siguiente:

- A) Para medir los efectos sectoriales que se producen durante la realización de las inversiones, utilizamos la tabla *input-output* de Andalucía de 1995 (TIAND-1995) de 30 ramas de actividad simétrica.

El objetivo del capítulo destinado a medir los efectos sectoriales es estimar, utilizando la metodología *Input-output*, cuáles han sido los efectos del total de fondos públicos que han movilizado los proyectos subvencionables con ayudas estructurales europeas realizados en Andalucía, sobre el Valor Añadido Bruto (VAB), la producción y el empleo de esta Comunidad Autónoma, durante la realización de las actuaciones vinculadas a dichos proyectos. En nuestro estudio, la realización de las actuaciones abarca la etapa comprendida entre enero de 1994 y diciembre de 2001 (período en el cual se ejecutan los programas de los fondos recibidos de la Unión Europea durante la fase de programación 1994-1999).

A los efectos estimados mediante la metodología *Input-output* se les suele denominar efectos “de demanda”⁵, en el sentido de que la realización de los proyectos, cofinanciados por las ayudas estructurales europeas y los fondos de las administraciones públicas nacionales, se traduce en la creación de VAB, de producción, de empleo, etc., además de permitirnos conocer el detalle sectorial y la naturaleza de dichos efectos: directos (en el propio sector que registra la perturbación de demanda final) o inducidos (en el resto de los sectores). Por otra parte, como estos efectos tienen lugar únicamente cuando se movilizan los factores productivos de la región o, en su caso, de otros territorios de los que resulte necesario, para llevar a cabo determinadas actuaciones, se les denomina también “efectos producidos durante la realización de las actuaciones” a diferencia de los denominados “efectos duraderos” que también generan las mismas y que se estimarán mediante una función de producción⁶.

Lo fundamental del análisis consiste, por tanto, en interpretar que las ayudas estructurales recibidas de la Unión Europea, junto al gasto nacional que les acompaña⁷ representan un au-

⁵ Sosvilla *et al.* (2002).

⁶ Desde el punto de vista terminológico lo que parece claro es que los efectos que estimamos no pueden denominarse “efectos macroeconómicos”, ya que en ningún caso se obtienen de un modelo de equilibrio general macroeconómico en el cual se tendrían en cuenta las reacciones de las distintas magnitudes que integrasen el modelo ante variaciones de las demás.

⁷ En realidad los proyectos subvencionados con Fondos Estructurales europeos reciben cofinanciación tanto de las Administraciones Públicas correspondientes como del sector privado; de ahí nuestra generalización terminológica. Lo que ocurre es que en este trabajo, sólo consideramos el gasto público total que acompaña a estas ayudas, porque nos ha resultado imposible conocer para el total de fondos y proyectos cofinanciados el volumen de gasto privado aplicado.

mento de la demanda final dirigida a una serie de sectores; y, estos, a su vez, se abastecen del resto de sectores de la economía a medida que realizan las actuaciones o se llevan a cabo los proyectos acordados, difundiendo de esta manera, el impacto cuantitativo de las ayudas y de los fondos públicos nacionales que las complementan al conjunto de la economía.

- B) Para medir los efectos agregados o a largo plazo del total de fondos públicos que han movilizado los proyectos subvencionables con ayudas estructurales europeas realizados en Andalucía, se utiliza una función de producción, y basándonos en el denominado “efecto Aschauer”⁸, estimamos los coeficientes de una función de producción típica donde el capital público se considera un factor productivo separado del capital privado, y, posteriormente, simulamos cómo habrían evolucionado el PIB y el empleo andaluz en ausencia de la percepción de los mismos, de tal manera que los resultados obtenidos nos permitan comparar los valores alcanzados por el producto real andaluz como consecuencia de la realización de dichas inversiones con el escenario simulado.

⁸ Dicho efecto pretende medir las consecuencias que el capital público en general, y las infraestructuras en particular, tienen sobre la productividad de los factores privados de producción. Se trata claramente de un efecto de oferta que se traduce en un aumento de la producción real de la economía a largo plazo y su medición se realiza a través de la estimación econométrica de las elasticidades de una función de producción ampliada en la que junto a los *inputs* privados aparece el capital público. Los coeficientes estimados dan una medida de los efectos de las infraestructuras durante la fase de disfrute y funcionamiento de las mismas, pero no durante su fase de realización.

Mediante la generación de economías externas y la consiguiente reducción en los costes de producción en las diferentes actividades, la provisión de capital público desempeña un papel fundamental a la hora de establecer las bases para un crecimiento sostenido y equilibrado. Esto explica por qué la importancia de la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos para el desarrollo económico de un país o una región es un hecho ampliamente reconocido.

En este sentido, existe un conjunto de trabajos de investigación que, siguiendo el artículo pionero de Aschauer (1989), subrayan la influencia de la dotación de infraestructuras, aproximada por el volumen de capital público, sobre la productividad del sector privado y, en general, sobre el desarrollo de la actividad económica [véase Draper y Herce (1994) o Sosvilla y Herce (2001) para una revisión de la literatura].

PARTE I

**LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA.
MARCO TEÓRICO, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS**

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA REGIONAL. DISPARIDADES INTERTERRITORIALES Y CONVERGENCIA REGIONAL

1. DESARROLLO REGIONAL: CONCEPTO Y TEORÍAS

1.1. Principales modelos interpretativos del desarrollo regional

El problema de la génesis y el desarrollo de los desequilibrios interregionales ha sido siempre una de las cuestiones a las que los economistas regionales han intentado dar respuesta. En la década de los cincuenta y de los sesenta, las aportaciones teóricas al tema fueron bastante numerosas, aunque sus diferentes perspectivas de partida llevan a dividir dichas aportaciones teóricas en tres grandes bloques: los modelos de tipo neoclásico, las teorías de la causalidad acumulativa y centro-periferia y, por último, las interpretaciones de carácter radical (Cuadrado, 1988).

Todos los modelos regionales de corte neoclásico, independientemente de la mayor o menor complejidad de su formulación, se han construido a partir de una serie de principios básicos: las regiones se consideran como unidades de producción agregadas y, supuesta la absoluta movilidad de los factores, se concluye que las regiones deben tender hacia un equilibrio en términos de renta y de empleo como consecuencia de la libre actuación del mercado. Las críticas fundamentales a estos modelos estaban basadas en su débil carácter explicativo sobre el desarrollo regional y en la irrealidad de sus supuestos de partida (el olvido del papel desempeñado por el progreso tecnológico, la no transparencia de los mercados). Críticas que no le impidieron seguir incluyendo en sus formulaciones algunas aportaciones para solucionarlas parcialmente, de tal manera que los modelos regionales de corte neoclásico siguen considerándose básicos en la actualidad para entender la justificación de la existencia de la política regional en general.

Las propuestas de Myrdal (1957) y Hirschman (1958) están en el origen de los modelos de causalidad acumulativa⁹ y se han desarrollado tanto para explicar las relaciones entre países como entre las regiones de un solo país. Lo que ambos autores sostienen es que, cuando existe desigualdad en las posiciones de partida de las regiones, que puede deberse a diferentes causas, el juego del libre mercado tiende a favorecer a las regiones que consiguieron una primera ventaja y a perjudicar a las menos desarrolladas. Los efectos de atracción, los de difusión y las economías externas y de aglomeración, explican, el desarrollo posterior del proceso, que siempre es de carácter claramente desequilibrado. La conclusión a la que conducen estas teorías o modelos teóricos es a la necesidad de que el estado intervenga para corregir los desequilibrios generados por el mercado, ya que el mercado por sí mismo no llegaría nunca a una situación de equilibrio.

El tercer bloque de teorías o aportaciones teóricas sobre el desarrollo regional, las interpretaciones de carácter radical, aunque dieron lugar a modelos teóricos muy variados, su base común consistía en negar la posibilidad de que pudieran corregirse los desequilibrios que se habían producido entre las regiones, si no era a través de cambios radicales que incluyesen el propio sistema económico capitalista o, al menos, alguno de sus elementos esenciales¹⁰.

⁹ Los conocidos como *modelos de causación acumulativa* (Myrdal, 1957) aplicados al campo regional inciden en el hecho de que pueden existir determinados factores regionales específicos que posibiliten que una situación inicial se perpetúe a lo largo del tiempo, determinando así la evolución de la renta per cápita regional. Estos factores pueden encontrarse tanto en el lado de la demanda como en la oferta.

¹⁰ Aunque quedan fuera de los tres bloques mencionados, podemos distinguir quizá un cuarto bloque o grupo que se desarrolló en la etapa previa a la crisis económica, y que, aún englobando propuestas teóricas muy heterogéneas, todas ellas tienen en común el hecho de que se centran en el análisis de los posibles mecanismos que explican el crecimiento regional, sin apenas detenerse en los problemas de las desigualdades o desequilibrios interterritoriales.

Siguiendo a Cuadrado (1988) tendríamos como teorías o modelos interpretativos del desarrollo regional a los modelos de corte neoclásico, los modelos de causalidad acumulativa y centro-periferia, los modelos de carácter radical y/o institucional y, por último, los modelos de crecimiento regional (neokeynesianos, de base de exportación¹¹ y multiplicador-acelerador). Otros autores como Moncayo (2000), establecen dos grandes grupos de teorías o modelos interpretativos del desarrollo regional en función de los diferentes factores determinantes del mismo, e intentando siempre responder al siguiente interrogante: ¿qué es, en última instancia, lo que determina el desarrollo regional?. En el primer bloque tendríamos las denominadas teorías espaciales dentro de las cuales se incluyen entre otras, la del multiplicador de base-exportación y la de la Ciencia Regional de Isard. En el segundo bloque, estarían las teorías del crecimiento económico; tales como: el modelo centro-periferia; el de causación circular y acumulativa; el de los polos de crecimiento de Perroux; las teorías del crecimiento endógeno de Romer o Lucas; la nueva geografía económica de Krugman, o los modelos de crecimiento y convergencia.

Cuadrado *et al.* (1998) realizan un breve recorrido sobre algunos aspectos teóricos que están en la base del propio concepto de desarrollo regional y expresan, que siguiendo a Emerson, las principales aportaciones al crecimiento regional pueden agruparse en dos grandes categorías o modelos: modelos *favorables a la convergencia* y modelos que *predicen divergencia*.

Los primeros están inspirados en los modelos de crecimiento neoclásicos, donde el trabajo de Solow (1956) puede considerarse pionero. En los años sesenta se produjeron ya muchas aportaciones que trasladaban las ideas de los modelos de crecimiento económico de corte neoclásico al campo regional (Borts y Stein, 1964; Romans, 1965 o Siebert, 1969, entre otros), pero este enfoque recibió un nuevo impulso en los ochenta gracias a las aportaciones de Baumol (1986), Barro y Sala-i-Martin (1992) o Mankiw, Romer y Weil (1992). Bajo las premisas que sostienen estos modelos, se predice que las disparidades en la relación capital-trabajo, y, por tanto, en los niveles de renta regional tienden a reducirse con el paso del tiempo (se basan en la existencia de rendimientos decrecientes de escala en los factores que se acumulan).

Los modelos favorables a la divergencia, predicen por el contrario, situaciones a largo plazo distintas. Entre ellos están los ya mencionados en este epígrafe de causación acumulativa de Myrdal o los modelos de base exportadora. Lo esencial en estos modelos es que admiten la posible existencia de rendimientos crecientes (Romer, 1987), centrando la atención en la generación de dichos rendimientos gracias al capital humano (Lucas, 1988).

El debate entre los defensores de los modelos de crecimiento de corte neoclásico y los partidarios de las recientes teorías del crecimiento endógeno, se ha traducido en una intensa corriente de trabajos que intentan modelizar el problema de la convergencia/divergencia. Este debate teórico y empírico, se ha pasado al terreno regional sin que se pueda decir que la balanza se incline claramente hacia ningún lado. En el epígrafe siguiente nos detendremos algo más en el tema de la convergencia regional y en si es necesario o no que exista la política regional.

1.2. Crecimiento regional y convergencia: ¿es necesaria la política regional?

En las dos últimas décadas, los macroeconomistas neoclásicos han desplazado su interés del estudio de los ciclos económicos hacia el estudio del crecimiento, convencidos de que para el bienestar de los países es más importante la tendencia a largo plazo que las oscilaciones cíclicas. Si a este hecho, unimos el que las estadísticas sobre el crecimiento de los países¹² parecen a veces

¹¹ Que destacan la contribución del sector exportador al crecimiento regional.

¹² "La observación de que las tasas de crecimiento no parecen reducirse, y que tampoco la desigualdad internacional muestra signos de disminuir (Lucas, 1988)" (Gil, 2001).

contradecir los modelos neoclásicos más extendidos (como es el modelo de Solow), no es de extrañar que hayan surgido nuevas formulaciones de estos modelos basadas en la existencia de rendimientos crecientes de escala (con endogeneización en algunos casos del progreso técnico). Barro y Sala-i-Martín, dieron a conocer dos definiciones de convergencia: la convergencia sigma y la convergencia beta. De una forma general y simplificada, la convergencia sigma, mide la evolución de la dispersión de la renta por habitante por medio de cualquier índice de dispersión, y la convergencia beta se produce si los países o regiones más pobres tienden a crecer más rápidamente que los ricos (convergencia beta absoluta) o si los más alejados de sus niveles de equilibrio tienen tasas de crecimiento más elevadas (convergencia beta condicionada).

Los conceptos de convergencia sigma y beta, aunque diferentes, están relacionados¹³, de tal manera que para que pueda producirse convergencia sigma, es necesario que exista convergencia beta. Sin embargo, y debido a que continuamente se producen perturbaciones que afectan a la renta de regiones o países de forma desigual, la dispersión de rentas se dirige hacia un nivel de equilibrio superior a 0; es decir, que aunque exista convergencia beta puede no producirse convergencia sigma, si el valor de sigma en el pasado era inferior a su valor estacionario¹⁴.

El hecho de que la convergencia beta entre regiones no exista, sea sólo condicional, o absoluta, tiene implicaciones muy diferentes sobre la política regional. En el caso de inexistencia, los modelos con economías crecientes a escala y competencia imperfecta pueden explicar mejor la evolución de las disparidades, y la intervención pública y la política regional pueden desarrollar un papel importante para corregir externalidades. Si la convergencia entre regiones es sólo condicionada, las economías pueden dirigirse hacia estados estacionarios muy alejados. En este caso, la política regional podría ser necesaria para alterar los parámetros fundamentales de las regiones más pobres.

Ahora bien, si la convergencia regional es absoluta, los argumentos a favor de una política regional se debilitan, excepto para corregir desequilibrios temporales derivados de shocks asimétricos, o si la transición hacia el equilibrio fuese muy lenta, para acelerar el proceso de convergencia.

Por tanto, si no existe convergencia beta, es decir, que los países más pobres tiendan a crecer más rápidamente que los ricos, la intervención pública y la política regional pueden desarrollar un papel importante para corregir externalidades y contribuir a la convergencia. Este es el marco conceptual en el que se desarrolla la actual Política Regional Europea; y, si tratamos de estudiar cuál ha sido el impacto de las ayudas estructurales como medida de política regional sobre el crecimiento, es porque como supuesto de partida estamos justificando la necesidad de su existencia para aminorar desigualdades o desequilibrios interterritoriales.

1.3. La perspectiva territorial y el planteamiento del desarrollo endógeno

Los enfoques teóricos postkeynesianos de la política regional han dado un giro en la consideración que les merece el supuesto básico del que partían: ya no importa tanto el problema de las desigualdades regionales como el de las posibilidades y los medios con los que cuentan las diferentes regiones para potenciar sus procesos de crecimiento. En cualquier caso, lo que sí preocupa en estos nuevos enfoques es dejar patente que las medidas que se adopten para la corrección de las desigualdades regionales en ningún caso pueden poner en peligro la asignación más eficiente de los recursos productivos a escala regional y, por lo tanto, debe intentarse adoptar políticas regionales que permitan hacer compatibles los términos de esa difícil ecuación entre eficiencia e igualdad. Al con-

¹³ Sala-i-Martín (1994) muestran la relación formal que existe entre estos dos conceptos.

¹⁴ Para una explicación más detallada, véase Gil (2001).

junto de proposiciones teóricas que, en los últimos años han ido surgiendo para delimitar el marco teórico de lo que se conoce como la nueva política regional, se le ha denominado genéricamente con un nombre que define de una manera muy apropiada lo que a través de ella se pretende conseguir: el desarrollo endógeno.

Según Cuadrado (1988), aunque el desarrollo endógeno no conforma un cuerpo o modelo interpretativo del desarrollo regional, sí es un planteamiento o enfoque distinto de dicho desarrollo regional, y por tanto, merece una especial mención. El núcleo central del enfoque del desarrollo endógeno, incluiría en sentido amplio, a aquellos factores que pueden contribuir al desarrollo regional desde la propia región, tales como los recursos materiales y aquellos que ofrece el entorno, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano, determinado este último por el nivel de formación de la población, su cualificación profesional, la aptitud para dirigir empresas, y su capacidad innovadora. Pero, la nota distintiva de este enfoque es que, a diferencia de otras aportaciones teóricas, se subraya el carácter “localizado” de algunos factores de desarrollo, lo cual vincula a éste muy estrechamente con el territorio y sus condiciones, en particular con las que hacen referencia al factor humano y empresarial del entorno¹⁵. En consecuencia, se consideran instrumentos básicos para llevar a cabo una política regional basada en el enfoque del desarrollo endógeno, todas aquellas medidas que sirvan para fomentar la mayor utilización de este tipo de factores, y de una manera especial: la mejora de todo tipo de infraestructuras, tanto las que se consideran necesarias para la comercialización de los productos (de transporte, de comunicación), como las relacionadas con las mejoras tecnológicas (parques tecnológicos, inversiones en I+D), las que suponen una mejora en la utilización de los servicios financieros, las que ofrecen mayores posibilidades de información a las empresas, las relacionadas con la cualificación de la mano de obra y la formación empresarial (universidades, institutos de formación laboral), las que se orientan a tratar de buscar una reconversión de las actividades productivas en atención a las nuevas demandas sociales, las dirigidas a lograr una mejora en la calidad de los productos, muy relacionadas con los programas de medio ambiente, etc. En definitiva, como se aprecia de los factores expuestos, en todo este tipo de iniciativas, prima el objetivo de la eficiencia sobre los de carácter redistributivo, ya que lo que se persigue con este nuevo enfoque es que la reducción de las desigualdades regionales se aborde, en todo caso, partiendo de la utilización racional del potencial económico con el que cuenta cada región y este hecho, no puede lograrse sin tener en cuenta la utilización más eficiente de los recursos a escala nacional.

2. DISPARIDADES INTERTERRITORIALES Y CONVERGENCIA REGIONAL

2.1. Análisis de la convergencia regional: una revisión de la literatura

Las diferencias de producción y renta entre regiones, su evolución y sus tendencias constituyen uno de los temas más abordados por la literatura económica en las últimas dos décadas, sobre todos desde comienzos de los noventa. La aproximación al análisis de las disparidades regionales o de los desequilibrios entre territorios, desde una perspectiva más amplia, suele realizarse en términos de convergencia o divergencia con respecto a determinados valores de referencia.

Al hablar de convergencia, como antes se señalaba, podemos referirnos a dos tipos de convergencia: *convergencia sigma* y *convergencia beta*.

¹⁵ Para una información más detallada, véase Vázquez (1995).

La *convergencia sigma* intenta medir si la renta per cápita, o el Valor Añadido Bruto (VAB) por ocupado, manifiestan cierta tendencia a aproximarse en el tiempo, o sea, si aumenta o disminuye el grado de dispersión de la renta per cápita o del VAB por ocupado. Y, la *convergencia beta* trata de comprobar si las regiones que parten de situaciones más desfavorables muestran tasas de crecimiento mayores que las más avanzadas; es decir, la *convergencia beta* se produce si los países o regiones más pobres tienden a crecer más rápidamente que los ricos (*convergencia beta absoluta*) o si los más alejados de sus niveles de equilibrio tienen tasas de crecimiento más elevadas (*convergencia beta condicionada*)¹⁶.

¿Cuáles son los principales *instrumentos* que se utilizan para analizar las disparidades regionales, así como para determinar si a lo largo de un período de tiempo determinado se ha producido o no un proceso de convergencia?.

En primer lugar, hemos de decir que el indicador que habitualmente se utiliza para medir el nivel y la evolución de la riqueza económica de un territorio es el VAB por habitante –como se ha expresado previamente–, y, también, en ocasiones, la renta bruta disponible per cápita¹⁷. Centrándonos en el VAB por habitante o por ocupado, y en la evolución de su coeficiente de variación¹⁸, podemos aproximarnos a cómo ha evolucionado la convergencia económica real, en su acepción general, entre diferentes territorios o regiones (este procedimiento es el utilizado por la Fundación Encuentro, 2001, para examinar la convergencia que se ha producido entre las comunidades autónomas españolas).

También, para medir la convergencia sigma, se utilizan como instrumentos: la desviación típica del PIB per cápita¹⁹, los índices de Atkinson, Theil y Gini²⁰, en menor medida, u otros índices de dispersión.

Si hacemos una revisión de la literatura empírica al respecto, encontramos una interesante recopilación de trabajos que intentan captar la existencia de convergencia de alguno de los indicadores mencionados, tanto entre un conjunto de países (OCDE, Europa) para un período de tiempo determinado (aproximadamente 30 años), como entre regiones de una determinada área geográfica (Australia, EE.UU, Europa, España) en Gil (2001), y que recogemos a continuación en el cuadro n.º II.1.

En este cuadro (n.º II.1) llama la atención el hecho de que el estudio con más observaciones, 110 países y 30 años, muestre divergencia entre dichos países, utilizando la desviación típica del PIB per cápita. Al mismo tiempo, resulta llamativo que en el caso de Europa, para las regiones NUTs 1, el estudio de Armstrong muestre divergencia del 80 al 90; así como que para España, el trabajo de Raymond y García refleje un mantenimiento de las disparidades en el nivel de renta en la 17 CC.AA. de 1980 a 1993.

Una vez que se examina con alguno de los instrumentos o indicadores mencionados la tendencia de aumento o disminución de los desequilibrios interterritoriales, y, por tanto, si hay un es-

¹⁶ Los conceptos de convergencia sigma y beta, aunque diferentes, están relacionados. Así, para que pueda producirse convergencia sigma, es necesario que exista convergencia beta. Pero, puede que exista convergencia beta, y no producirse convergencia sigma, si el valor de sigma en el pasado era inferior a su valor estacionario, dado que continuamente se están produciendo perturbaciones transitorias que afectan a la renta de regiones o países de forma desigual y la dispersión de las rentas tiende a un nivel de equilibrio superior a 0 (Gil, 2001).

¹⁷ Aunque resulta discutible que a la hora de determinar el grado de riqueza y desarrollo de una región se utilice casi exclusivamente el PIB o el VAB per cápita, como se ha venido realizando hasta ahora, especialmente si pensamos en una medida de bienestar.

¹⁸ El coeficiente de variación es un índice estadístico de dispersión, que expresa la variación en el valor de una variable entre distintos individuos o colectivos como porcentaje del valor medio. (Fundación Encuentro, 2001).

¹⁹ Trabajos de Sala i Martín para 110 países y un período comprendido entre 1960 y 1990, para las regiones de Italia desde 1950 a 1990; y, para las 17 comunidades autónomas españolas desde 1955 a 1985, entre otros (véase cuadro n.º II.1).

²⁰ Trabajos de Esteban para los doce países de la Unión Europea y un período comprendido entre 1980-1989, y, para las regiones "Nuts 2" de la Unión Europea desde 1980 a 1991 (véase cuadro n.º II.1).

tancamiento, una reversión o un acercamiento del proceso de convergencia regional en lo relativo al nivel de actividad económica y riqueza de dichos territorios objeto de análisis, nos planteamos cuáles son las causas que subyacen a dicho comportamiento o evolución. Causas que en la mayoría de los casos están relacionadas con las características específicas de cada territorio o región, y que llevan a que la convergencia se acelere (de forma más lenta o más rápida, dependiendo del ritmo al que se converja) o se retrase. El análisis de la denominada convergencia beta (especialmente la condicionada) nos debería permitir señalar algunos de estos factores fijos o características particulares de cada territorio o región que influyen de manera significativa en los procesos de convergencia. Sin embargo, en ocasiones, resulta tan complejo detectar dichas características mediante instrumentos técnicos, que en la práctica a menudo se recurre a la observación y el análisis de algunos de los factores determinantes del desarrollo regional para intentar ofrecer alguna luz sobre los procesos de convergencia o divergencia regionales (tales como: los cambios en los movimientos de la población, las diferencias en empleo y productividad, la disparidad en la estructura sectorial, el tejido empresarial, la concentración de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), el distinto volumen y desarrollo de las infraestructuras físicas o los desequilibrios en el capital humano, entre las regiones).

CUADRO II.1
RECOPIACIÓN DE ESTUDIOS DE CONVERGENCIA

Naciones	Autor	Período	Indicador	¿Convergencia?
110 países	Sala-i-Martín	1960-1990	σ	Divergencia
OCDE (22)	Sala-i-Martín	1950-1990 1975-1990	σ	Convergencia Mantenimiento
Europa (12)	Esteban	1980-1989	Atkinson, Theil, Gini	Divergencia
Europa (12)	Dunford	1960-1989 1975-1989	Gini, Desv. Tipica ponderada	Convergencia Mantenimiento
Regiones	Autor	Período	Indicador	¿Convergencia?
Estados Unidos (48)	Sala-i-Martín	1880-1992 1975-1992	σ	Convergencia Mantenimiento
Japón (47)	Sala-i-Martín	1930-1990 1975-1990	σ	Convergencia Mantenimiento
Europa (Nuts 1)	Amstrong	1950-1992 1980-1990	Coeficiente de variación	Convergencia Divergencia
Europa (Nuts 2)	Esteban	1980-1991	Atkinson, Theil, Gini	Mantenimiento
Alemania, España, Francia, Italia y UK*	Esteban	1980-1989	Atkinson, Theil, Gini	Divergencia
Bélgica, Holanda, Grecia y Portugal *	Esteban	1980-1989	Atkinson, Theil, Gini	Convergencia
Italia (20)	Sala-i-Martín	1950-1990	σ	Convergencia
Alemania (11)	Sala-i-Martín	1975-1990	σ	Mantenimiento
España (17)	Sala-i-Martín	1955-1985 1975-1985	σ	Convergencia Convergencia
Francia (21)	Sala-i-Martín	1950-1990 1975-1990	σ	Convergencia Convergencia
UK (11)	Sala-i-Martín	1950-1990 1975-1990	σ	Convergencia Divergencia

(Sigue)

(Continuación)

Naciones	Autor	Período	Indicador	¿Convergencia?
Australia	Hofer y Worgotter	1961-1989 1980-1989	σ , coef. De variación	Mantenimiento Divergencia
España (17)	Raymond, García	1955-1991 1980-1993	σ	Convergencia Mantenimiento
España (51)	Raymond, García y Villaverde	1955-1991 1980-1991	σ	Convergencia Mantenimiento
UK (63)	Dewhurst	1984-1993	σ	Mantenimiento
Italia (20)	Terrasi	1953-1993 1975-1993	Theil	Convergencia Mantenimiento

Fuente: Gil (2001).

2.2. ¿Convergencia o divergencia entre las regiones europeas?

Algunos de los estudios de impacto de las ayudas comunitarias, tales como, Cuadrado *et al.* (1998), Hall (1999) y Biescas (1999)] cuestionan en cierta forma el hecho de que en la década de los noventa se haya producido una convergencia regional en el seno de la Unión Europea. En general, estos trabajos coinciden en afirmar que ha habido una disminución de las disparidades entre los países de la Unión, pero no entre sus regiones.

Para el caso español, los principales estudios que intentar analizar y medir la convergencia/divergencia regional entre las comunidades autónomas en las últimas décadas, coinciden en poner de manifiesto no sólo la persistencia, sino incluso el aumento de las disparidades regionales en relación a los principales parámetros que reflejan el nivel de crecimiento económico de dichas comunidades²¹. Según el Informe España 2001 de la Fundación Encuentro, si comparamos el año 1980 con el año 2000, regiones como Andalucía o Galicia se han distanciado de la media nacional, en un indicador construido a partir del VAB per cápita y que asigna el valor 100 a la media nacional, hacia valores inferiores al medio; mientras que otras comunidades, entre las que destacamos la Comunidad de Madrid, se han alejado de los valores medios hacia arriba. Si nos centramos únicamente en un año, en el 2001, las estimaciones de Hispalink²² (CES, 2002), reflejan que en diciembre de 2001, la tasa de variación interanual media de España del VAB se situó en torno al 2,8%, mientras que en Aragón o Castilla y León no superaron los 2, 2 y los 2,5 puntos porcentuales respectivamente; y, por el contrario, en la Comunidad de Madrid, el VAB creció un 3, 1%.

En términos de convergencia beta, los resultados reflejan que la inmensa mayoría de las comunidades autónomas que en 1980 presentaban unos niveles más bajos de VAB per cápita respecto a la media nacional, han empeorado su situación; luego, en general, se puede afirmar que las regiones tradicionalmente más prósperas han consolidado su posición relativa, como es el caso de la Comunidad de Madrid o Cataluña, entre otras; y la gran mayoría de las más atrasadas han acentuado el perfil de crecimiento y desarrollo que ya tenían.

En lo que se refiere a los principales factores que inciden en el desarrollo regional, como el empleo o la productividad, el tejido empresarial o la concentración de la inversión en I+D, también

²¹ Véanse los trabajos de Cuadrado *et al.* (1998), Mella *et al.* (1998) o Villaverde (1999), entre otros.

²² El proyecto Hispalink realiza sus estimaciones a partir de la información que proporciona la Contabilidad Regional de España, y aunque realiza las mismas predicciones para el conjunto de la economía española, coordina dichas predicciones con las predicciones regionales a través de un Modelo de congruencia (CES, 2002).

ha habido en los últimos años un empeoramiento en los niveles de convergencia, observándose además que sobre todo en lo que se refiere al tejido empresarial y al volumen de inversiones en I+D, hay una clara correlación positiva entre la presencia de estos factores y el nivel de desarrollo económico. Nuevamente, la Comunidad de Madrid se incluye en el grupo mejor situado con respecto a otras comunidades más desfavorecidas, como Canarias, Extremadura o Andalucía. Sin embargo, en cuanto al nivel de infraestructuras físicas, cuyo grado de desarrollo ha sido ligado de forma positiva a la evolución del PIB, sí se aprecia un acercamiento del nivel de infraestructuras de las comunidades más atrasadas históricamente a la media nacional, fruto, sin duda, del papel redistributivo desempeñado por las diferentes Administraciones Públicas (regional, nacional y supranacional o de la Unión Europea), en materia de gasto en infraestructuras (o inversiones en infraestructuras).

3. LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO REGIONAL Y LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

La política regional que ha venido aplicando la Unión Europea desde sus comienzos, se puede dividir en distintas etapas, que se corresponden básicamente con el tipo de problemas de índole espacial que han ido surgiendo a medida que se ha incrementado, por un lado, el número de países que la componen y las diferencias de renta entre ellos, lo que, de paso ha agrandado las diferencias regionales, y por otro, el nivel de competencias asumidas por la propia Unión.

No obstante, dichas etapas también se han visto influidas por los cambios producidos en el pensamiento económico, y vienen a corresponderse en el tiempo con la aparición de nuevas teorías que han propiciado un profundo cambio de orientación en el enfoque de política regional.

Partiendo de estos planteamientos básicos, consideraremos muy adecuada como descripción de esa evolución y, sobre todo, muy útil al objeto de lo que aquí perseguimos evidenciar, la clasificación que hace Cappellin (1988), según la cual, cabe distinguir tres enfoques en lo que delimita al *marco teórico comunitario del desarrollo regional*, que engloban la diversidad de posturas mantenidas tanto por los teóricos como por las autoridades económicas de la Unión Europea. Debe advertirse, no obstante, que no existe soporte legal alguno en los distintos tratados comunitarios ni en el desarrollo de los mismos que, de una forma explícita, exprese la obligatoriedad de seguir este tipo de orientaciones, de ahí que, cualquier clasificación tiene que basarse fundamentalmente en los análisis de los resultados posteriores que se derivan de la aplicación de las políticas comunitarias. Estos tres enfoques son: el enfoque redistributivo, el denominado enfoque compensatorio y el enfoque de desarrollo endógeno.

El enfoque redistributivo se basa en una serie de medidas que pretenden conseguir una distribución de la renta y la riqueza más igualitaria. Las medidas de este enfoque tratan de cambiar la localización de la producción y de las oportunidades de empleo entre las regiones, a favor de aquellas que aparecen como más desfavorecidas. Los enfoques redistributivos suelen afectar negativamente a la asignación eficiente de los recursos y al grado de desarrollo de la economía.

En el enfoque compensatorio, por otra parte, procede del coste que se cree va a costar a algunas regiones la existencia de un mercado único. Este enfoque exige que la Unión arbitre mecanismos compensadores de política regional.

A menudo, si no analizamos detenidamente las causas que provocan determinados desequilibrios territoriales, suelen confundirse o solaparse el enfoque redistributivo con el enfoque compensatorio, como planteamientos que están debajo de una determinada orientación y articulación de política regional. Como tercera alternativa a estos dos planteamientos de política regional, nos encontramos con el enfoque del desarrollo endógeno; y, es precisamente este enfoque el que más fuerza tiene en el actual desarrollo de la Política Regional Europea.

Cuando la política regional europea se basa en este enfoque, hay un aspecto que lo diferencia claramente de otros, y es que, para llevar a cabo iniciativas que tengan en cuenta este planteamiento, las políticas regionales deben ser diseñadas de una forma coordinada por todas las autoridades representativas de los diferentes niveles administrativos y de gobierno implicados: la Unión Europea, el Estado, la Comunidad Autónoma de que se trate y, en determinados casos, las Administraciones Locales. Se considera que la política regional ha de estar estrechamente ligada a la descentralización administrativa regional, de tal forma que el proceso de elaboración de las políticas se diseñe de abajo a arriba: cada región debe determinar previamente las estrategias que considera más apropiadas para el desarrollo de su potencial endógeno, y a partir de ahí, debe elaborar su programa de desarrollo regional. A la luz de los diferentes programas regionales, los estados diseñarán su programa nacional de desarrollo. Y por el mismo procedimiento, la Unión Europea planificará su política regional, elaborando, sobre la base de programas nacionales el programa comunitario. La política regional comunitaria exige, pues, un proceso de planificación coordinado, que terminará con la evaluación de los resultados obtenidos, sobre los que, en el futuro, se fijarán los cambios que se consideren necesarios para la instrumentación posterior de dicha política.

En todo caso, como ya apuntábamos anteriormente, al no existir en los diferentes tratados comunitarios referencias explícitas claras que evidencien la inclinación de las autoridades por la aplicación de cada uno de estos enfoques, para poder determinar el grado de conexión con las políticas regionales que se están practicando con cada uno de ellos, solo puede hacerse a posteriori, tras observar la naturaleza de las actividades en que se materializa la realización de los diferentes programas. Pero, dado que cada uno de estos enfoques, parte de planteamientos y exige un tipo de medidas distinto, es el estudio de la naturaleza de estas medidas la que nos permite conocer en cada momento qué enfoque está siguiendo prioritariamente la política regional europea, el sentido y alcance de la misma, así como sus implicaciones para cada caso concreto.

CAPITULO III

LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS. SU APLICACIÓN EN ANDALUCÍA²³

²³ Una parte del contenido que se desarrolla en este capítulo es fruto de las discusiones y reflexiones sobre la política regional europea, en el marco de un proyecto de investigación sobre las ayudas estructurales europeas, realizado a petición de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

1. LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

La política regional europea es el objeto de análisis de este trabajo. De ahí que, antes de centrarnos en los efectos económicos que determinadas medidas de política regional adoptadas por la Unión Europea pueden tener sobre un determinado territorio, nos parezca relevante determinar cuál es el objetivo de la política regional europea, cuáles son sus principales instrumentos, y cuál es su diseño y articulación con el resto de niveles de gobierno implicados en la puesta en marcha de dicha política. En primer lugar, para determinar su objetivo, realizamos un breve repaso por los distintos tratados constitutivos europeos y las diferentes etapas por las que ha ido pasando el proceso de integración europeo desde sus comienzos hasta la actualidad. A continuación, nos detenemos en los diferentes períodos plurianuales de programación, (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006) explicando algunas de las particularidades que los caracterizan. Por último, en este epígrafe, dedicamos un tercer apartado al futuro de la política regional europea, donde ponemos de manifiesto el debate que la reciente ampliación de los países de Europa Central y Oriental ha suscitado, especialmente en este ámbito.

1.1. Grandes etapas de la Política Regional Europea

Con el Acta Única Europea y su posterior reforma en el Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht en 1992 se establece, entre los objetivos comunitarios, el de desarrollar y proseguir la acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social en el interior de la actual Unión Europea, lo que implica reducir las diferencias entre sus diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. De este modo, la política regional europea se constituye como uno de los ejes básicos de actuación comunitaria que junto con otras medidas, tiene asignado el objetivo de corregir los principales desequilibrios regionales, fomentando el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y la reconversión de las grandes regiones industriales en declive.

En el cuadro n.º III.1 podemos ver los cambios experimentados por la política regional europea desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Amsterdam²⁴, es decir, al ritmo de los cambios institucionales y del aumento del número de países que pasaban a formar parte del proceso de integración europeo.

Los primeros años de la política regional común estuvieron presididos por la falta de objetivos claros, caracterizándose por la sucesión de actuaciones individuales de los países miembros. De hecho, en el Tratado de Roma de 1957 no figura aún la noción de cohesión económica y social, si bien su artículo 2, al enunciar los fines de la Comunidad, señala como una de sus misiones promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la misma. Tras la crisis de los años 70, el proceso de integración europea registró un nuevo impulso plasmado en la firma del Acta Única en 1986, donde se reconoce por primera vez la cohesión económica y social como uno de los objetivos preferentes de la Unión Europea. Los sucesivos avances hacia el mercado único y el proyecto de unificación monetaria, junto con la integración de países como España y Portugal, con niveles de renta inferiores a la media, precipitan una profunda reforma de la política europea que tendrá lugar en 1988.

²⁴ No entramos en las modificaciones del Tratado de Niza porque se refieren fundamentalmente a cuestiones institucionales (aunque sus consecuencias puedan afectar también al rumbo de la futura política regional europea, en función de los criterios de los estados miembros que más prevalezcan con el nuevo orden institucional y su sistema de reparto de votos).

La reforma se caracteriza por una notable ampliación de las dotaciones presupuestarias, una mayor concentración de las ayudas y un importante cambio organizativo al introducir la programación por objetivos. Además, se exige una mayor cooperación entre los organismos responsables en materia de preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones, y una mayor coherencia de estas acciones respecto a las estrategias implantadas a escala local, regional y nacional, esto es, una planificación estratégica bajo los principios de adicionalidad y subsidiariedad.

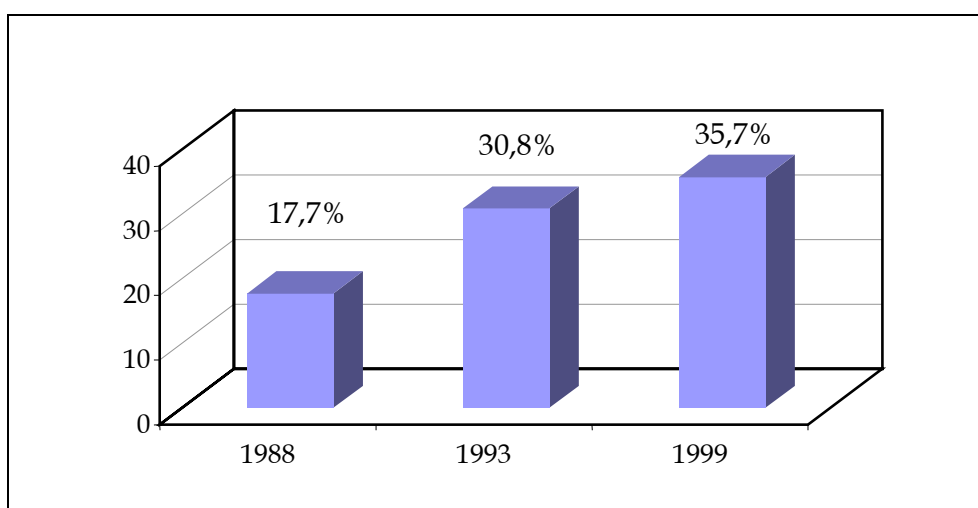
CUADRO III.1
GRANDES ETAPAS DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Años	Acontecimientos
1957	En el Tratado de Roma se menciona en su preámbulo la necesidad entre los estados firmantes de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.
1958	Instauración de los Fondos sectoriales: el Fondo Social Europeo (FSE, 1960) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA 1962).
1973-1975	Integración de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973). Crisis Económica. Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para redistribuir una parte de las contribuciones de los Estados a las regiones desfavorecidas. Pocos recursos y de carácter subsidiario.
En estos años no existe aún una política regional propia, hay actuaciones individuales por parte de los Estados miembros	
1979-1988	Integración de Grecia en la Comunidad (1981). Entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea (1986). El Acta Única Europea (1986) sienta las bases de una verdadera política de cohesión que debe aportar una contrapartida a las cargas impuestas por el mercado único en los países del sur y las demás regiones desfavorecidas.
Primeros pasos hacia una política regional autónoma	
1989-1992	El Consejo Europeo de Bruselas reforma el funcionamiento de los Fondos de solidaridad, llamados en lo sucesivo Fondos Estructurales y decide asignarles 68.000 millones de ecos.
1993	El Tratado de la Unión Europea, que entra en vigor en 1993, consagra la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión, paralelamente a la Unión Económica y Monetaria y al Mercado único. También prevé la creación del Fondo de Cohesión que apoya proyectos en favor del medio ambiente y de los transportes en los Estados miembros menos prósperos.
1994-1999	El Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1993) decide asignar cerca de 177.000 millones de ecus, es decir, una tercera parte del presupuesto comunitario, a la política de cohesión. El nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo de Cohesión vienen a completar las ayudas estructurales. Entrada de Austria, Finlandia y Suecia en la Unión Europea (1995).
1997	El Tratado de Amsterdam confirma la importancia de la cohesión e incluye también un Título sobre el Empleo que saca a la luz la necesidad de actuar conjuntamente para reducir el paro.
Con la reforma de 1988, se da un fuerte impulso a la política regional con mayores recursos y una programación por objetivos. Mayor papel de la Comisión, se realiza un mayor seguimiento y control de los programas, bajo los principios de adicionalidad y complementariedad. Dos periodos de Programación: 1989-93 y 1994-99	
2000-06	El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) reforma los Fondos Estructurales y modifica en parte el funcionamiento del Fondo de Cohesión. Estos fondos serán dotados con más de 30.000 millones de euros anuales entre 2000 y 2006, es decir, de 213.000 millones de euros en siete años. El instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) y el Programa especial de adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) complementan el programa PHARE para favorecer el desarrollo económico y social en los países candidatos de Europa Central y Oriental
Agenda 2000: se abre el debate sobre la financiación comunitaria, se estabiliza los recursos de los Fondos Estructurales. Nuevo escenario de ampliación de la UE. Mayor concentración de esfuerzos y simplificación de objetivos	

Fuente: Comisión Europea (2003b) y Sosvilla *et al.* (2002).

En el Tratado de Maastricht en 1992, se enuncia, de nuevo, entre los objetivos de la Unión el fortalecimiento de la cohesión económica y social y se establece el Fondo de Cohesión para que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte. En el Tratado de Ámsterdam se confirma la importancia de la Cohesión, y en el Tratado de Niza, de 2000, no se añade nada nuevo en materia de cohesión económica y social.

GRÁFICO III.1
ACCIONES ESTRUCTURALES EUROPEAS (% Presupuesto total de la Unión)



Fuente: Comisión Europea (1999).

A partir del año 2000 la política regional europea sufre importantes cambios como consecuencia de la aprobación, en 1999, del acuerdo titulado 'Perspectivas financieras para el periodo 2000-06' (Agenda 2000), que supuso una estabilización del gasto comunitario por debajo del nivel anterior. El objetivo de estos cambios era incrementar la rentabilidad de las intervenciones estructurales reforzando las actividades de seguimiento y evaluación en el contexto de una gestión descentralizada, para lo cual se simplificó el sistema de funcionamiento: se redujeron los objetivos de seis a tres, se persiguió una mayor concentración territorial de las intervenciones; se redujo el número de iniciativas comunitarias; se estableció como prioridad absoluta el fomento de la ocupación; y se introdujeron dos sistemas que vinculaban los fondos a la obtención de determinados resultados: la *Reserva de Eficacia* que dejó sin asignar fondos en un 4%, para posteriormente asignarlos a las regiones más eficaces que demostraran, a medio camino, un elevado grado de cumplimiento de su programa de intervenciones; y la *Regla n+2*, consistente en que la Comisión libera de oficio la parte de compromiso que no haya sido pagada en el plazo de dos años.

Como se puede deducir del proceso descrito previamente, la política regional europea ha estado vinculada a cada uno de las distintas etapas de ampliación que ha experimentado la Unión. Así, la creación del FEDER (1975) puede entenderse como una consecuencia de la necesidad de instrumentar el principio de solidaridad entre los miembros, una vez que se produce la entrada de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda en 1973. Este último país evidenciaba fuertes disparidades socio-económicas con respecto a la media de la Comunidad Europea en el momento de su integración. La posterior entrada de Grecia en el año 1981 y su consideración global como país receptor de ayudas

comunitarias plantea la necesidad de la puesta en práctica de unos programas estructurales destinados a reducir las disparidades de desarrollo económico. Esta necesidad se hace más acuciante con la adhesión de España y Portugal en el año 1986, año en el que culmina la creación de una política regional comunitaria que se consolida con la primera gran reforma de los fondos comunitarios en 1988 y se afianza con la realizada en el año 1993. Esta última reforma conlleva un incremento muy significativo en el montante de ayudas (duplicación de recursos financieros) que recibe España al crearse un nuevo instrumento de política regional como es el Fondo de Cohesión, fondo al que precisamente sólo pueden recurrir Irlanda, Grecia, España y Portugal. Más recientemente, teniendo en cuenta la integración de Austria, Finlandia y Suecia en 1995, la política regional comunitaria incorpora una nueva prioridad (Objetivo 6) dirigida a paliar las divergencias económicas existentes en países con una baja densidad de población con respecto a la media europea. Como explicaremos al final de este apartado, la última reforma de la política regional europea responde, fundamentalmente, a la futura ampliación de la Unión a los países del Este.

En el momento actual, la política regional europea se lleva a cabo fundamentalmente a través de tres instrumentos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975, que tiene como objetivo reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones de la Unión; el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1958 con el fin de mejorar las posibilidades de empleo; y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), en su sección Orientación, creado en 1964 para desarrollar y diversificar las zonas rurales comunitarias. A estos tres fondos se añade el IFOP, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, que promueve la reestructuración pesquera. Por otra parte, la aplicación de estos cuatro instrumentos se rige por cuatro principios básicos: concentración en objetivos definidos, corresponsabilidad con las acciones nacionales, planificación y programación integrada, y seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas. Además, la Comisión Europea no sólo colabora con los Estados miembros, sino que también tiene margen para iniciativas propias, que puedan completar las acciones diseñadas y que tengan como objetivo la cohesión económica y social.

Por otra parte, la UE ha aprobado la creación de otros instrumentos financieros para ayudar a los países de próxima incorporación a la Unión a facilitar su integración, en la doble dimensión de conceder subvenciones para la realización de proyectos y de adiestramiento en la gestión de fondos comunitarios. Se trata de los programas PHARE, SAPARD e ISPA. El más antiguo e importante es el PHARE. Se creó en 1989, con Polonia y Hungría. Su objetivo es reforzar la capacidad administrativa e institucional de los estados candidatos para garantizar la aplicación correcta del derecho comunitario. Por otra parte, apoya nuevas inversiones en los sectores económicos y sociales más necesitados, como infraestructuras, empresas, formación y medidas sociales.

El SAPARD es un programa de reciente creación, desde el año 2000, de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental; sus medidas se orientan a la adaptación de las estructuras agrarias, la calidad de los alimentos, el desarrollo rural y la protección del medio ambiente.

El ISPA también se creó en el año 2000, a raíz de la Agenda 2000. Está orientado a preparar la incorporación de nuevos socios, pero en dos ámbitos específicos, como son la protección del medio ambiente y las infraestructuras de transporte.

Como prueba del creciente interés por valorar la efectividad de las políticas llevadas a cabo, desde 1996 se realizan a nivel europeo informes evaluadores. Concretamente, los recientes informes sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones europeas ponen de manifiesto que los Fondos Estructurales y de cohesión ya han contribuido a una reducción significativa de las disparidades regionales (Comisión Europea, 2003).

A modo de conclusión, la Política Regional Europea como tal, nace en los años setenta y se consolida tanto en términos presupuestarios como organizativos a finales de los ochenta. Su momento de mayor expansión fue durante los años noventa, y en la actualidad está sufriendo una profunda transformación, que en opinión de algunos estudiosos puede hacer peligrar su propia existencia tal y como la conocemos²⁵. Las disparidades manifiestas entre las diferentes regiones que integran o integrarán la Unión Europea ha hecho imprescindible la aplicación de una política regional dirigida a reducir dichas diferencias. Esta política ha ido ocupando un papel más decisivo en la construcción de Europa a medida que se incorporaban países que mostraban rasgos particulares en términos de desarrollo económico. Por tanto, su importancia radica en ser el principal instrumento para la consecución de un contexto de cohesión económica y social en Europa.

1.2. Articulación de la Política Regional de la Unión

1.2.1. Periodos de Programación 1989-93, 1994-99 y 2000-06

En cumplimiento del mandato acerca de la cohesión económica y social se llevó a cabo una importantísima reforma de los Fondos Estructurales cuyo primer ciclo de funcionamiento cubrió el periodo 1989-1993, y se extendió al siguiente desde 1994 hasta 1999. En la actualidad, periodo 2000-2006, se está recorriendo la tercera fase de la etapa que se inició con la reforma, pero con ciertas modificaciones en cuanto al funcionamiento de los fondos.

A partir de 1988 los Fondos Estructurales dejaron de ser un instrumento financiero para las políticas regionales de cada Estado miembro y se transformaron en el eje de la actual Política Regional Europea. Con esta reforma se incrementó el volumen de recursos del presupuesto comunitario destinado a tal fin, se cambió la organización al introducir la programación por objetivos, y se estableció un nuevo enfoque de aplicación y gestión de los mismos. Esta reforma puso el acento en la aplicación de cuatro principios generales: concentración, cooperación, programación y adicionalidad, que son los que gobiernan en la actualidad. En lo que se refiere al principio de *concentración*, el aspecto más sobresaliente es que la reforma estableció cinco objetivos prioritarios. Tres de ellos se definen en función de características específicas de los territorios, mientras que los restantes son de carácter horizontal referidos a todo el territorio comunitario. Los tres que se refieren a acciones regionales concretas son los siguientes: el Objetivo 1, el más importante por el ámbito territorial al que se aplica y por las dotaciones presupuestadas que van dirigidas a él, incluye las regiones cuyo PIB por habitante sea inferior al 75% de la media de la Unión Europea, lo que supone un 27% de la población comunitaria (interviene conjuntamente el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación).

El Objetivo 2 incluye aquellas regiones o partes de regiones que responden a los siguientes criterios: una tasa de paro superior a la comunitaria, un porcentaje de ocupación industrial superior o igual al comunitario y una reducción en el número de puestos de trabajo. La población cubierta por este objetivo representa el 17% del total (intervienen el FEDER y el FSE).

El Objetivo 5 se subdivide en dos grandes apartados. El Objetivo 5a que no tiene un carácter territorial específico y cuya finalidad es la de acelerar la adaptación de las estructuras agrarias a través de intervenciones del FEOGA-O, y por otra el Objetivo 5b que trata de fomentar el desarrollo de las zonas rurales por medio de las subvenciones otorgadas conjuntamente por el FEDER, el FSE y el FEOGA-O. Los territorios incluidos en el objetivo 5b se seleccionan en función de un elevado número de ocupados en el sector agrario, un escaso nivel de PIB per cápita y una baja densidad de población. Abarcan el 8% de la población.

²⁵ Véase Sapir (2003).

Por último, referidos a todo el territorio comunitario se encuentra el Objetivo 3 (parados de larga duración), el Objetivo 4 (inserción profesional de los jóvenes) y el Objetivo 5a (adaptación de estructuras agrarias) anteriormente comentado.

El segundo principio de la reforma, el de *cooperación*, ha implicado el establecimiento de una estrecha colaboración entre la Comisión Europea y las autoridades competentes de cada uno de los Estados miembros.

El tercer principio, el de *programación*, se ha concretado en la presentación de un Plan de Desarrollo por parte de los Estados miembros, en el establecimiento de un Marco Comunitario de Apoyo preparado por la Comisión, y en la presentación de los correspondientes Programas Operativos o en su caso Documentos Únicos de Programación por parte de los Estados miembros.

El último principio básico de la reforma, el de la adicionalidad, implica que los recursos de los Fondos nunca deberían utilizarse para sustituir a los recursos nacionales sino para complementarlos, permitiendo así financiar un mayor volumen de inversión.

En 1993, se produjo una segunda reforma de los Fondos Estructurales pero que mantuvo en esencia los mismos principios adoptados en 1988. Las modificaciones introducidas (además de las producidas en la vertiente cuantitativa que se vio notablemente incrementada) se manifiesta sobre todo, en que el FSE tiene ahora nuevas atribuciones en relación con los Objetivos 3 y 4, en que el Objetivo 5a incluye la ayuda a la modernización y reestructuración del sector pesquero a través del IFOP, y que dentro del Objetivo 1 se distinguen dos tipos de regiones: las pertenecientes a España, Grecia, Irlanda y Portugal que se benefician del nuevo instrumento financiero creado llamado Fondo de Cohesión y, el resto. Finalmente, durante las negociaciones para la adhesión de Suecia y Finlandia se estableció un objetivo nuevo, Objetivo 6, orientado a las regiones con una baja densidad de población (menos de 8 hab/km²).

Por otra parte, el sistema de objetivos se complementa con las llamadas Iniciativas Comunitarias (INTERREG II, ADAPT, EMPLEO, LEADER II, PYME, URBAN, KONVER, RETEX, RESIDER II, RECHAR II, REGIS II, PESCA, y PEACE), sobre las que la Comisión tiene poder de decisión casi total, y que pretenden abordar cuestiones consideradas de dimensión europea que afectan a varios países.

Con estos cambios y con este sistema de objetivos funcionaron dos periodos de programación 1989-1993 y 1994-1999 que registraron pocos cambios sustanciales de carácter legal, aunque en el segundo periodo se produjo un notable incremento de los recursos, y una importante maduración en el funcionamiento del sistema y en las instituciones que lo gestionan, controlan, y analizan la eficacia de los programas de gasto.

Más recientemente, la preocupación por la eficacia de la política regional, por una lado, la disputa por la financiación presupuestaria, por otro, y la futura ampliación hacia la Europa del Este llevaron en las negociaciones de cara a la Agenda 2000 al planteamiento de una nueva reforma. En este sentido, en el periodo 2000-2006, el funcionamiento de los Fondos Estructurales se fundamenta en una serie de criterios que, si bien no son del todo nuevos, pues ya habían inspirado las reglamentaciones de los anteriores periodos de programación, en la actualidad se aplican con un nuevo enfoque. Entre esos principios cabe destacar los siguientes:

1. Simplificación (reducción del número de objetivos prioritarios de 6 a 3, disminución a 4 de la cifra de iniciativas comunitarias, facilidades para rebajar el número de programas mediante la generalización del método integrado y la recomendación de aplicar un solo programa por región, unificación del mismo periodo de programación (7 años) a todos los objetivos, etc.

2. Concentración de las intervenciones (concentración temática, territorial y del esfuerzo financiero).
3. Programación de las intervenciones.
4. Evaluación más intensa y extensa.
5. Valoración de la eficacia de las intervenciones.
6. Refuerzo de los mecanismos de seguimiento y control.
7. Efecto adicional de las ayudas de los Fondos Estructurales, que no es un criterio nuevo.
8. Nuevas reglas de procedimiento financiero.
9. Mayor cooperación entre las partes interesadas en la gestión de los Fondos Estructurales.

De modo que la dotación asignada se estabiliza tras años de intenso crecimiento, se reduce el número de objetivos y se simplifica la gestión. Detrás de la primera cuestión se encuentra la presión de los países contribuyentes netos al sistema, y en relación con lo segundo, se justifica en la creencia de que las actuaciones deben estar más concentradas para ganar en eficacia. Tal vez una de las novedades más interesantes sea la reserva de una cantidad, conocida como reserva de eficacia, que se aplicará hacia la mitad del periodo 2000-2006 a los programas operativos y a los documentos de programación que se consideren eficaces, después de una evaluación llevada a cabo por los estados miembros en estrecho contacto con la Comisión. Otro punto a destacar de este periodo de programación en relación con las etapas anteriores es que la implantación de la transparencia en los procesos de toma de decisiones ha resultado reforzada.

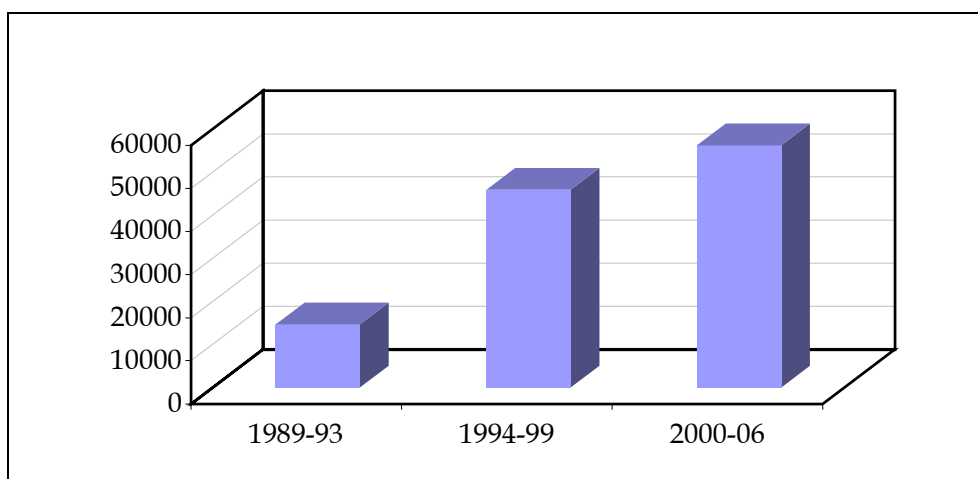
Respecto a los Objetivos deben destacarse los siguientes puntos: se ha mantenido la prioridad del Objetivo 1 (promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; en él intervienen el FEDER, el FSE, la sección Orientación del FEOGA e IFOP); se ha definido un nuevo Objetivo 2 (apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales en el que intervienen el FEDER y el FSE) que incluirá los Objetivos 2, 5a, y 5b y, por último, se ha creado un nuevo Objetivo 3 (apoyar la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo en el que sólo interviene el FSE) que agrupará los anteriores 3 y 4. En este periodo, la Comisión ha diseñado el mapa de las regiones Objetivo 1 aplicando estrictamente el criterio estadístico reglamentario y ha establecido un periodo transitorio de ajuste en beneficio de aquellas regiones que pertenecían en el periodo anterior a este grupo de regiones, pero cuya mejora económica les impide seguir en él.

Con datos de Inforegio de la Comisión Europea²⁶, en el periodo 2000-06 estas ayudas representan un tercera parte del presupuesto comunitario, es decir, 213.000 millones de euros: 195.000 millones a través de los cuatro Fondos Estructurales, y 18.000 millones a través del Fondo de Cohesión. Los Fondos Estructurales tienen los siguientes objetivos: el 70% de los créditos están destinados a la recuperación de las regiones menos desarrolladas, que representan el 22% de la población de la Unión (Objetivo 1); el 11,5% de los créditos sirven para apoyar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales donde vive el 18% de la población europea

²⁶ Véase Comisión Europea (2003a).

(Objetivo 2), y el 12,3% favorecen la modernización de los sistemas de formación y el fomento del empleo (Objetivo 3). Existen además cuatro Iniciativas Comunitarias que tienen la finalidad de solucionar problemas concretos; estas iniciativas se benefician del 5,4% de los créditos de los Fondos Estructurales (INTERREG III, URBAN II, LEADER + y EQUAL). La adaptación estructural del sector de la pesca se beneficia con créditos específicos fuera de las regiones del Objetivo 1 (0,5%). Por último, se prevén Acciones Innovadoras destinadas a hacer emerger y experimentar nuevas ideas en materia de desarrollo (0,51%). Por otra parte, el Fondo de Cohesión financia directamente proyectos concretos de infraestructuras medioambientales y de transporte en España, Grecia, Irlanda y Portugal donde son aún insuficientes. En este periodo y con vistas a la ampliación, el Instrumento Estructural de Preadhesión (ISPA) interviene siguiendo el mismo modelo en los diez países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión.

GRÁFICO III.2
AYUDAS ESTRUCTURALES ASIGNADAS A ESPAÑA EN CADA UNO DE
LOS PERÍODOS DE PROGRAMACIÓN (1989-93, 1994-99, 2000-06)



Fuente: Comisión Europea (2002).

(*) En millones de ecus/euros.

Durante estos tres periodos de programación, España ha sido uno de los países más beneficiados por los Fondos Estructurales. Diez Comunidades Autónomas han sido zonas Objetivo 1 (tras la Agenda 2000, Cantabria queda fuera acogiéndose a la ayuda transitoria) y la casi totalidad de la población y geografía restante ha recibido algún tipo de fondo localizado, así como de los programas de carácter horizontal (promovidos por los Objetivos 3 y 4), dada la desfavorable situación de desempleo en España. Además, ha sido el principal país beneficiario de los Fondos de Cohesión.

España recibió durante el primer periodo un total de 14.000 millones de ecus, alrededor de un 21% del total, correspondiendo el mayor volumen al Objetivo 1 (70%). En el siguiente periodo llegaron a España 45.848 millones de euros de 1999, un 26,1 % del total de las ayudas estructurales, de las cuales un 62,57% fueron Objetivo 1, y un 18,90% Fondos de Cohesión. En el actual periodo de programación tiene asignado un total de 56.205 millones de euros, un 67,68% por regiones Objetivo 1 y un 19,86% correspondiente al Fondo de Cohesión²⁷.

²⁷ Comisión Europea (2002).

1.2.2. *Las instituciones de la Unión y su coordinación con las administraciones nacionales en el diseño de la política regional europea*

Como se ha mencionado en diversos puntos de epígrafes anteriores, las instituciones de la Unión participan junto con las administraciones públicas nacionales en las distintas fases de desarrollo de la política regional europea. En la fase de elaboración de los Planes de Desarrollo Regional, son las administraciones centrales, en colaboración con las administraciones autonómicas las que se encargan de identificar las debilidades y fortalezas de una determinada región, y de sistematizar las estrategias de desarrollo que posteriormente serán discutidas en la Unión Europea, que es la que diseña los denominados Marcos de Apoyo Comunitarios o MACs. Una vez aprobados los MACs por la Comisión, son los estados miembros y de nuevo sus diferentes administraciones las que se encargan de llevar cabo cada una de las medidas que en ellos se contemplan. En principio, es la Administración Central, vía presupuestaria, la que recibe el montante total de ayudas comunitarias²⁸, pero la ejecución de las mismas corresponde tanto a la Administración Central, como a la Autonómica; y, en menor medida y en casos más puntuales a la Administración Local.

Siguiendo los informes anuales sobre “La programación regional y sus instrumentos” (Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, 1994, p.88) en “el denominado submarco plurirregional²⁹ se recogen los recursos (y su distribución por ejes de actuación) que van a cofinanciar actuaciones de la Administración Central, de las empresas públicas que de ella dependen y de las Administraciones Locales... Y, en los denominados submarcos regionales se recogen los recursos que van a cofinanciar las actuaciones que realizan, en el ámbito de sus competencias, las Administraciones Autonómicas de las regiones incluidas en el objetivo 1”. De aquí se deduce que son los tres niveles de gobierno (supranacional, nacional y autonómico) los que participan en la gestión y realización de las diferentes *actuaciones* o proyectos subvencionables por las ayudas estructurales europeas. Y si participan los tres niveles de gobierno en dichas actuaciones, parece necesario que exista una coordinación adecuada entre las mismas para que cada una de ellas disponga de información, no sólo del volumen de ayudas que ejecuta, sino del total que se ejecuta por las diferentes administraciones implicadas en las inversiones europeas, en una determinada región o comunidad. A modo de ejemplo, en el caso que nos ocupa, la Comunidad Autónoma de Andalucía, para conocer el volumen total de ayudas estructurales europeas y de gasto público asociado a las mismas que recibe dicha Comunidad en el período 1994-2001, es necesario recabar información de la Administración Central (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, para el FEDER; Ministerio de Asuntos Sociales –Unidad Administradora del FSE– para el FSE; Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación para el caso de determinadas iniciativas comunitarias financiadas por el FEOGA-O, etc) para el submarco plurirregional y de la Administración Autonómica (Dirección General de Fondos Europeos), para el submarco regional. Esto, el utilizar información de diferentes niveles de administración y de diferentes órganos u organismos dentro de cada uno de ellos supone una complejidad importante (en trámites burocráticos, tiempo y casación de la información entre diferentes fuentes), que muchas veces limita la obtención de información sobre la cuantía de gasto total que se ejecuta en una determinada región objetivo n.º 1, como es nuestro caso, u objetivo n.º 2. Para agilizar y facilitar el conocimiento del volumen de fondos que mueven los proyectos comunitarios sería muy necesario, a nuestro juicio, que existiera un organismo que coordinara todas las ayudas destinadas a una misma región, puesto que, sin conocer este volumen de fondos resulta cuanto menos largo en el tiempo y

²⁸ En este epígrafe, relacionado con la coordinación de las distintas administraciones nacionales o supranacionales vinculadas con la política regional europea, nos referiremos sobre todo a los MACs, y al Fondo de Cohesión, dejando al margen las iniciativas comunitarias, que van dirigidas expresamente a los distintos grupos de acción local.

²⁹ En este subepígrafe nos estamos refiriendo a la política regional europea en general, pero en el siguiente, cuando analicemos la aplicación de la política regional europea en Andalucía, explicaremos con más detenimiento cómo se articula la misma, y veremos que la financiación de las regiones objetivo n.º 1 de España, se ha articulado para el MAC 1994-1999 en dos submarcos, el plurirregional y el regional.

complicado en la elaboración de buenas bases de datos, realizar estudios de impacto donde se analicen los efectos económicos de las ayudas estructurales sobre distintas variables macroeconómicas que determinan el nivel de crecimiento económico de una región.

Por otra parte, el interés que creemos que tiene el que exista un organismo que coordine todas las ayudas estructurales que recibe un mismo territorio, no debe ir en perjuicio de una mayor fluidez en el trasvase de información entre los diferentes niveles de la administración, sino todo lo contrario, en una mayor potenciación de los cauces de comunicación entre los mismos³⁰.

1.3. La ampliación de la Unión Europea

En junio de 1993, el Consejo Europeo, en su cumbre de Copenhague declaró que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan tenían que poder convertirse en miembros de la Unión. En diciembre de 1997 en Luxemburgo, el Consejo Europeo lanzó oficialmente el proceso que conduciría a la ampliación. Este proceso engloba actualmente los trece países siguientes: Bulgaria, Chipre, la República Checa, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, y Turquía.

La Unión Europea ha llevado a cabo, con éxito, cuatro ampliaciones sucesivas (en 1973 Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; en 1981 Grecia; en 1986 Portugal y España; y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia) si bien, el actual proceso de ampliación es de una magnitud sin precedentes, por el número de países candidatos, su superficie, población, diversidad y riqueza cultural e histórica. En este sentido, como indican Auriolles *et al.* (2002) la ampliación de la Unión Europea tendrá importantes implicaciones sobre los principales agregados de la Unión: la superficie se incrementa un 23,1 por ciento, y la población en 75 millones (casi una tercera parte de la actual) mientras que la renta bruta sólo crece en apenas un 5 por ciento. La Unión Europea resultante será también muy desigual y más diversa que la actual puesto que el PIB medio de los ciudadanos se reduce en un 48,6 por ciento, con un aumento de la desigualdad, medida en términos de desviación típica de esta variable, del 36,3 por ciento.

Con vistas a la integración y atendiendo a la heterogénea estructura socioeconómica de estos países, fue a principios de los 90 cuando comenzaron toda una serie de profundas reformas políticas y económicas, con la finalidad de integrarse en una economía de mercado que la planificación centralizada había suprimido, impidiéndoles su apertura al comercio internacional.

La economía de estos países ha sido reestructurada radicalmente, lo cual ha producido una disminución del empleo y un incremento del paro, mientras que han aumentado las relaciones comerciales con el resto del mundo así como las inversiones extranjeras. Como ya se ha comentado, y como preparación para las intervenciones del Fondo de Cohesión, estos países cuentan con las ayudas del Instrumento Estructural de preadhesión (ISPA) para mejorar sus infraestructuras de medio ambiente y transporte, del programa PHARE que ofrece financiaciones como precalentamiento a las que serán, más tarde, asumidas por los Fondos Estructurales y el SAPARD dedicado al desarrollo rural previendo las futuras intervenciones del FEOGA.

Según la Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea esta adhesión será un factor importante de estabilidad y prosperidad tanto para la Unión Europea como para estos países. Concretamente, la ampliación será beneficiosa porque extiende la zona de paz, de estabilidad y de prosperidad por toda Europa, reforzando la seguridad de todos los ciudadanos; por otra parte,

³⁰ Para el período 2000-2006 ya existe una base de datos, donde se encuentra la información de gasto público programado y ejecutado año a año para cada región objetivo n.º 1 (Morillas, 2003).

desde el punto de vista económico, va a implicar sumar más de 100 millones de consumidores a los 370 millones actuales del mercado europeo, lo que implicará un fortalecimiento del crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Por último, va a implicar una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de toda Europa como consecuencia de la adopción por parte de los nuevos Estados miembros de la normativa relativa a la protección del medio ambiente, a la lucha contra la criminalidad, la droga y la inmigración ilegal, sin olvidar que el papel de la Unión en la escena internacional quedara reforzado.

Ahora bien, desde los países miembros de la Unión no son pocas las voces que se levantan advirtiendo de los posibles efectos negativos que implicará el hecho de que los nuevos países presentan unas condiciones económicas y sociales más desfavorables que las de las regiones menos desarrolladas de los quince miembros actuales. La necesidad de ayudas de preadhesión para estos países limita los recursos destinados a Fondos Estructurales lo que lleva al sistema de financiación presupuestario comunitario al centro del debate. Tanto entre los candidatos como entre los actuales miembros existen posturas encontradas en torno a la evaluación económica de la ampliación. En general, los partidarios de una integración inmediata la consideran como un paso adelante en el proceso de reformas y como el camino natural para optimizar el aprovechamiento de los ajustes realizados. En el lado opuesto se destacan los costes sociales y se denuncia que más presión de la competencia y nuevas reformas de ella, pueden aumentar la factura social por encima de lo deseable haciendo imperceptibles los beneficios en términos de mejoras de bienestar.

En el ámbito regional, Cordero (2002) ha señalado que la problemática fundamental que la ampliación suscita, desde la perspectiva de la Política Regional Europea, vendría dada por factores como: el fuerte retraso comparativo de los nuevos candidatos en relación a los niveles medios de la UE-15; la escasa capacidad contributiva que en relación al presupuesto comunitario puede esperarse durante un largo tiempo de estos países candidatos; y por otra parte, que los Estados más desarrollados pueden presentar reticencias respecto a la continuidad de una Política Regional que permita atender simultáneamente a los futuros estados miembros, y a los estados y regiones menos desarrollados que forman parte de la Unión actual. Esta cuestión ha sido resuelta para el periodo 2000-06 pero a partir de 2006 habrá que plantearse qué ocurrirá. En lo fundamental, las orientaciones de la Comisión, expresan una línea que este autor denomina 'reformas dentro de la continuidad' en relación al futuro de la política regional europea. Una línea según la cual los objetivos de la cohesión económica y social se continuarán persiguiendo con esta política regional. El debate no ha entrado en su fase decisiva hasta este año, el 2004, cuando el Consejo y el Parlamento Europeos analicen y discutan las propuestas concretas que la Comisión Europea debe presentar en relación con el contenido y la financiación de la política de cohesión a partir de 2007.

En lo que se refiere a España, De la Fuente (2003b) señala que parece probable un recorte gradual de la intensidad de la política de cohesión en años futuros que afectará tanto a los países de la ampliación como a los actuales beneficiarios de las ayudas comunitarias, siendo el impacto en nuestro país importante, de tal manera que si se mantiene el actual umbral del 75% de la renta per cápita media comunitaria, sólo tres o cuatro regiones españolas quedarán dentro del Objetivo 1 (Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla La Mancha). Sosvilla y Murillo (2003) también expresan que si se mantienen los actuales criterios de acceso para recibir ayudas, de las actuales diez regiones objetivo nº1 se pasaría a tres en el 2007, estando Andalucía entre las regiones que mantendrían su *status*, aunque España quedaría excluida del Fondo de Cohesión al ser su renta por habitante superior al 90% de la media de la Unión ampliada. En la misma línea, el trabajo realizado por Martín *et al.* (2002) reduce el número de regiones también a tres, considerando como únicas regiones beneficiarias a Andalucía, Extremadura y, con ciertas dificultades, a Galicia. En términos generales, España quedaría cerca del 94% de la renta media per cápita de la nueva Unión Europea.

En todo caso, la ampliación supondrá un ajuste de las ayudas estructurales que tendrá sus consecuencias sobre la producción y el empleo, provocando posiblemente caídas de los valores de ambas magnitudes macroeconómicas en diversas zonas del país.

2. LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA

En este segundo epígrafe se realiza un estudio de la aplicación de la política regional comunitaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el primer apartado se recogen las razones por las que Andalucía se ha hecho merecedora de las ayudas estructurales europeas, en particular su consideración como región Objetivo n.º 1; asimismo, se comentan brevemente los rasgos fundamentales que caracterizan la realidad socio-económico andaluza. En el segundo apartado nos centramos en la aplicación de la política regional europea en Andalucía y en algunas de sus particularidades, haciendo especial hincapié en las distintas ayudas estructurales que recibe esta comunidad y en las vías a través de las cuales las recibe. En el tercer punto, nos centramos en el período de programación 1994-1999, período de tiempo en el que la política regional europea se consolida, teniendo en cuenta tanto el gasto programado para los principales programas operativos que financia cada fondo estructural, como el volumen de gasto público ejecutado por conceptos y niveles de gobierno desde 1994 hasta 2001.

2.1. Andalucía región Objetivo n.º 1 de la Unión Europea

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha participado en el reparto de los Fondos Estructurales asignados en los distintos períodos de programación como región Objetivo n.º 1. Este Objetivo tiene un carácter específicamente regional y las intervenciones de los Fondos Estructurales están localizadas en determinadas regiones o partes de éstas, que tengan la categoría de subvencionables. Así, la normativa comunitaria establece que, para este Objetivo n.º 1, merecen dicha catalogación aquellas "regiones de nivel NUTS II cuyo PIB per capita sea, según los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria".

Tal como recoge el cuadro n.º III.2, el Producto Interior Bruto per cápita andaluz durante el período comprendido entre 1985-2002 se ha situado muy por debajo del 75% comunitario, lo que ha justificado la consideración por parte de la Comisión Europea de Andalucía como región Objetivo n.º 1 en cada uno de los períodos de programación proyectados hasta la actualidad.

No obstante, cabe destacar que en la evolución de este diferencial se evidencia una paulatina mejora, que se hace patente, de manera más inequívoca, a partir de 1994. Así, la renta per capita para el año 2002 representa el 66'5% de la media comunitaria, muy por encima del 56'3 % del año 1986. Esta mejora se refleja también en el crecimiento del PIB andaluz a precios de mercado para el año 2001 (3 % según la Contabilidad Trimestral de Andalucía), superando en un punto al registrado por la economía española (2 % según el INE), y en 2'1 puntos al experimentado por la Unión Europea (0'9 % según EUROSTAT). Con respecto a España, la renta per cápita andaluza en el año 2002 representa el 79,6% de la media española, tres puntos por encima del porcentaje que representaba la renta per cápita andaluza de la media española (76,4%).

CUADRO III.2
PIB PER CÁPITA EN EUROS CORRIENTES EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA (PPS).
ANDALUCÍA, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. PERÍODO 1985-2002

Años	Andalucía	UE	España	Andalucía respecto a la UE=100 (%)	España respecto a la UE=100 (%)	Andalucía respecto a España=100 (%)
1985	5.734	10.243	7.503	56,0	73,2	76,4
1986	6.110	10.846	7.981	56,3	73,6	76,6
1987	6.616	11.397	8.591	58,0	75,4	77,0
1988	7.413	12.497	9.616	59,3	76,9	77,1
1989	7.978	13.583	10.566	58,7	77,8	75,5
1990	8.774	14.610	11.426	60,1	78,2	76,8
1991	9.597	15.753	12.544	60,9	79,6	76,5
1992	9.666	16.329	12.718	59,2	77,9	76,0
1993	9.660	16.288	12.875	59,3	79,0	75,0
1994	9.877	17.038	13.233	58,0	77,7	74,6
1995	10.306	17.655	13.803	58,4	78,2	74,7
1996	10.998	18.493	14.658	59,5	79,3	75,0
1997	11.824	19.424	15.529	60,9	79,9	76,1
1998	12.356	20.291	16.084	60,9	79,3	76,8
1999	13.562	21.291	17.492	63,7	82,2	77,5
2000	14.507	22.602	18.601	64,2	82,3	78,0
2001*	15.272	23.367	19.382	65,4	82,9	78,8
2002*	15.992	24.058	20.097	66,5	83,5	79,6

* Datos provisionales.

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda (2003) a partir de EUROSTAT, INE, IEA (Instituto de Estadística de Andalucía).

Centrándonos en la situación socioeconómica andaluza (cuadro n.º III.3), observamos las siguientes características definitorias de su situación actual, en lo que se refiere a una serie de parámetros (datos demográficos, ámbito productivo, capital humano, capital tecnológico y modelo territorial):

En el contexto demográfico, resulta interesante destacar el crecimiento continuado tanto en valores absolutos como relativos de la población andaluza. El crecimiento entre 1985 y 1999 llega a situarse casi cuatro puntos por encima de las regiones más pobladas y casi un punto sobre las más prósperas de la Unión. De hecho, considerando los datos contenidos en los Censos de Población y Viviendas, Andalucía ha experimentado un crecimiento del 6 % entre los años 1991 y 2001, incremento superior en un punto al contabilizado a nivel nacional (5,1%) y cercano al doble del ocurrido en la Unión Europea (3,4%).

El mayor crecimiento relativo de la población andaluza responde tanto a las mayores tasas de crecimiento vegetativo de esta comunidad, como al hecho de invertirse la tendencia en los

saldos migratorios, convirtiéndose en los últimos años en una comunidad receptora neta de población. La distribución territorial de este crecimiento ha sido bastante desigual, concentrándose fundamentalmente en el litoral mediterráneo y en la provincia de Sevilla. Este hecho se puede explicar por la atracción que genera la mayor actividad económica que se deriva de un importante sector servicios en estas zonas geográficas.

La contribución de este aumento poblacional en Andalucía al crecimiento global de la población española y comunitaria adquiere especial relevancia si tenemos en cuenta que es la región más poblada de España (el 18% de la población nacional en 2002) y, en datos de Eurostat para el año 2000, la tercera de la Unión Europea (representando, aproximadamente, el 2% de la población comunitaria).

Atendiendo a la estructura de la población en Andalucía, se observa un cierto envejecimiento progresivo de la población. Esta tendencia generalizada, más acusada a nivel nacional o comunitario, se explica por el descenso en las tasas de natalidad y mortalidad. No obstante, el estudio de la composición de la estructura por edades muestra rasgos propios para el caso de Andalucía, que posee una población más joven y un colectivo de personas con más de 65 años con menor peso relativo que el nacional o el comunitario.

El crecimiento económico, comentado previamente, nos permite explicar, en parte, la evolución del mercado de trabajo en Andalucía. Por un lado, el crecimiento del PIB, al trasladarse fundamentalmente a la creación de empleo, ha permitido que la cifra de crecimiento de la ocupación entre 1985 y 2002 (64,6 %) sea no sólo superior a la experimentada en España (47,7%), sino estar muy por encima de la media en la Unión Europea, superando en más de cuatro veces dicho valor (14,8%). Este proceso se ha caracterizado por centrarse principalmente en los grupos de población más cualificada, y por ser más acentuado en algunos colectivos como el femenino, el de empleados a tiempo parcial o del sector público, en orden de importancia.

Por otro lado, las mejores expectativas en el mercado laboral y la presión del crecimiento demográfico han provocado una mayor incorporación de activos (un incremento del 4,6%) por encima de la media nacional (2,9 %). Este hecho ha tenido consecuencias muy diferentes pues, si bien ha provocado que se alcancen cifras elevadas en términos de tasa de actividad (el 52,5 según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), su mayor peso relativo sobre la creación de empleo ha implicado un crecimiento de la tasa de desempleo en dos puntos por encima del ocurrido en la Unión Europea entre el año 2001 y 2002, y de 23'1 puntos para el periodo 1985-2002. Por lo tanto, la comunidad andaluza sigue manteniendo una tasa de paro situada a niveles muy elevados (19,6 % en 2002) con respecto a la media del conjunto de países de la Unión (7,8 %) según los últimos datos de Eurostat.

Otro rasgo característico del mercado laboral andaluz es la elevada tasa de desempleo femenino que se sitúa en el 28,5 % frente al 16,4 nacional y el 8,6 de la media Europea. En cuanto a su evolución temporal, mientras que la tasa de paro masculina ha descendido de manera notable del 29,7 % en 1986 al 14,6 en 2002, la femenina muestra cierto estancamiento al descender sólo en, aproximadamente, 3 puntos porcentuales con respecto al año 1986.

El análisis del tejido productivo andaluz muestra el papel estratégico que juega el sector servicios, en sintonía con lo que ocurre en España o para la media de la Unión Europea. En particular, a pesar de las condiciones adversas de la coyuntura internacional, no se aprecia un descenso en el subsector turístico.

CUADRO III.3
PRINCIPALES DIVERGENCIAS. ANDALUCÍA Y ESPAÑA RESPECTO A LA UNIÓN EUROPEA

	Andalucía	España	Unión Europea
Datos Demográficos			
Población (miles hab. 2001)	7.357,6	40.847,4	373.483,0
% Pob. Menor de 15 años	17,3	14,5	16,8
% Pob. Entre 15 y 64 años	68,1	68,4	66,9
% Pob. Mayor de 65 años	14,6	17,1	16,3
Densidad (Hab/km2)	85	83	118
Ámbito productivo			
PIB/Hab. Pps (2002) UE15=100	66,5	83,5	100
Estructura de la actividad (% de ocupación en 2002)			
Primario	10,5	5,8	4,1
Secundario	25,3	31,0	28,0
Servicios	64,3	63,2	67,9
VAB a precios básicos (particip. % 2002) (1)			
Primario	8,5	4	2,7
Secundario	27,0	31,7	29,3
Servicios	64,5	64,3	68
Capital Humano			
Crecimiento de la población 1985-2002 (%)	8,7	5,2	6,4
Tasa de actividad Total (4/2002)	52,5	54,3	69,7
Hombres	66,8	67,0	78,4
Mujeres	38,9	42,3	60,9
Tasa de desempleo Total (2002)	19,6	11,4	7,8
Hombres	14,6	8,3	6,9
Mujeres	28,5	16,4	8,6
Capital Tecnológico			
Gasto I+D (%PIB) (1997)	0,7	0,8	1,85
Gasto I+D sector empresarial (%PIB)	0,2	0,4	—
Gasto I+D sector público (%PIB)	0,1	0,2	0,3
Personal I+D (%P.A.)	0,7	1,0	1,3
Patentes solicitadas (n.º/10 ⁶ Hab.) (1998)	5,7	21,1	130,0
Modelo Territorial (1999)			
Densidad líneas de ferrocarril (Km/1000 Km2)	25,50	24,38	50,38
Densidad líneas electrificadas de ferrocarril	13,36	13,75	23,80
Densidad autopistas y autovías	18,76	17,93	15,97
Densidad del resto de carreteras	262,69	306,08	897,53

Fuente: Consejería de Economía y Hacienda (2003) a partir de EUROSTAT, INE, IEA (Instituto de Estadística de Andalucía).

(1) Datos Unión Europea referidos a la Zona Euro.

Uno de los rasgos que distingue la comunidad andaluza del contexto nacional o comunitario es el peso relativo del sector primario. En términos de ocupación, este sector representa más del doble de su participación en las actividades productivas para la media de la Unión Europea (10,5% frente al 4,1% en la UE15). Este rasgo se manifiesta más intensamente en términos del Valor Añadido Bruto generado, donde en el año 2002 ocupa el 8,5 % del total frente al 2,7 % que supone para la media comunitaria.

Aunque las ramas agrarias y pesqueras exhiben un fuerte dinamismo productivo en términos relativos, tanto la progresiva modernización como las nuevas directrices comunitarias, que imponen restricciones sobre la mayoría de las explotaciones, han supuesto una reducción de la ocupación con respecto a años anteriores (-4% entre el año 2001 y 2002) que tiene su origen fundamentalmente en las actividades agrícolas.

Otro rasgo característico de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la mayor importancia relativa que va ocupando el sector de la construcción sobre el total de las actividades no pertenecientes al sector primario. El fuerte crecimiento de la edificación residencial se revela como principal motivo de este auge en los últimos años. Hay que destacar que el peso de este sector está muy por encima, no sólo del experimentado a nivel comunitario, sino también del representado a nivel nacional (11,8% frente al 8,7% nacional).

La importancia de la construcción consigue que la participación del sector secundario, tanto en términos de ocupación como de producción, en Andalucía no alcance cifras muy dispares de las nacionales o comunitarias. Hay que señalar que el tejido industrial andaluz, haciendo valer su ventaja en el sector primario, se basa fundamentalmente en una industria agroalimentaria (26,9% del VAB de la industria frente al 12% nacional) que adolece de cierto déficit de modernización. En general, el peso relativo del sector industrial en la actividad económica andaluza se encuentra lejos de los niveles alcanzados en España o la Unión Europea. No obstante, desde 1998, muestra tasas de crecimiento en la producción similares a las experimentadas en España, e incluso superiores a las que se aprecian para la media de la Unión Europea.

En las últimas décadas, Andalucía ha llevado a cabo un enorme esfuerzo en cuanto al desarrollo e innovación tecnológica. Este esfuerzo se manifiesta en el aumento experimentado por el gasto total en I+D sobre el VAB total; así, en 1997 dicho gasto representaba el 0,7%, esto es, casi cinco décimas por encima de la cifra alcanzada en 1983 (0,27%). La evolución de este indicador, pese a encontrarse lejos de la media de la Unión Europea (1,85%) o de España (0,8%), indica el potencial tecnológico de la comunidad andaluza que no ha apostado únicamente por un crecimiento económico, basado en la potenciación de un importante sector servicios, sino que también ha mostrado cierto interés por desarrollar las inversiones necesarias para afrontar la modernización de los distintos sectores que constituyen la actividad económica andaluza, así como de trasladar a sus empresas la preocupación por la innovación y el desarrollo tecnológico.

No obstante, para aprovechar ese potencial se requiere una mayor vinculación del gasto público, sobre todo la investigación desarrollada en el ámbito universitario, y el sector empresarial con el objeto de explotar las posibles sinergias entre ambos sectores. De hecho, la comunidad andaluza presenta un desequilibrio más destacado en la participación de dichos sectores que el existente en el ámbito nacional o europeo.

Así, se deduce que debe incrementarse la participación de Andalucía en los programas de I+D, pues aunque la presentación de propuestas financiadas por ayudas comunitarias supera la media nacional todavía resulta insuficiente para solventar los problemas y carencias tecnológicas presentes en esta comunidad autónoma.

En términos de infraestructuras, Andalucía ha experimentado una auténtica transformación, que aún estando lejos de la media en la Unión Europea, le acerca a las cifras para la media nacional. Esta mejora se ha hecho notar en mayor medida en la red de carreteras y ferroviaria, permitiendo una mayor y mejor conexión entre grandes núcleos económicos tanto europeos como nacionales.

Sin embargo, es importante señalar las carencias existentes para mejorar la red de transportes y comunicar algunas de las zonas más dinámicas en esta región. Así, la creación de línea de alta velocidad Madrid-Sevilla y el refuerzo del eje transversal Sevilla-Málaga-Granada-Almería no palia la reducida interconexión con otras áreas de elevada actividad mercantil como es el caso del puerto de Algeciras. Por lo tanto, hay que destacar la insuficiente dotación y articulación de infraestructuras como una de las principales razones para que Andalucía no aproveche todo su potencial económico y social a nivel internacional.

Antes de centrarnos en la aplicación de la política regional europea en Andalucía y en el análisis cualitativo de los conceptos que componen las ayudas comunitarias recibidas por esta comunidad, como región objetivo nº1, podemos, a modo de resumen, hacer un balance en virtud de los diferentes datos analizados, del crecimiento económico y social andaluz desde la entrada de España en la Unión Europea hasta el 2002. Al respecto, los indicadores manejados creemos que muestran una trayectoria tendente a reducir las divergencias existentes entre Andalucía y el resto de regiones de la Unión Europea. No obstante, su total desaparición dependerá, fundamentalmente, del papel desempeñado por la política regional comunitaria en los próximos años.

2.2. Andalucía y la Política Regional Europea

El objetivo de este apartado es analizar cómo se ha desarrollado y articulado de forma general la política regional europea en los diferentes marcos de programación, haciendo especial mención a su aplicación en la Comunidad Autónoma Andaluza. También, sin realizar un análisis cualitativo detallado de las ayudas comunitarias que ha recibido Andalucía en cada uno de dichos períodos de programación³¹, intentaremos resumir de forma global cómo se han llevado a cabo las intervenciones de la Unión Europea, centrándonos especialmente en las características distintivas del período de programación 1994-1999, que es el que analizamos en este estudio.

La actual política regional de la UE³² se lleva a cabo a través de programaciones plurianuales financiadas por los distintos Fondos Estructurales que se han ido creando a medida que el proceso de integración ha ido avanzando y las necesidades lo han ido requiriendo, y cuyos destinatarios son, en general y en mayor o menor medida³³, las diferentes regiones que integran la Unión; regiones que previamente han sido clasificadas y agrupadas según sus características socioeconómicas. Dentro de ellas, son las denominadas regiones "objetivo n.º 1", como hemos visto (con un nivel de renta inferior al 75% de la media comunitaria), las que acumulan la mayor parte del presupuesto de gastos estructurales de la Unión.

Centrándonos en las intervenciones de los Fondos Estructurales, éstas contribuyen a la consecución de los objetivos prioritarios de la Unión en los que participan uno o varios Fondos Estructurales, y pueden ser de tres tipos (Ministerio de Economía y Hacienda, 2000):

- 1.º) Intervenciones de iniciativa nacional, que se elaboran sobre la base de planes de desarrollo presentados por los Estados miembros o sus regiones.

³¹ Análisis que sobrepasa este estudio y el objetivo de este epígrafe.

³² Para más información, véase Correa y Manzanedo (2002), entre otros.

³³ Exceptuamos el caso del Fondo de Cohesión.

- 2.º) Intervenciones de iniciativa comunitaria, que permiten a la Comisión Europea la posibilidad de movilizar medios específicos, para llevar a cabo acciones que contribuyan a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial.
- 3.º) Acciones innovadoras por iniciativa de la Comisión Europea, cuyo objetivo fundamental es buscar nuevas vías de actuación para el cumplimiento de los anteriores objetivos.

Si nos fijamos en las intervenciones de iniciativa nacional, el proceso de decisión para los objetivos prioritarios (excepto el 5a) consta de las siguientes fases:

1.ª Fase. El proceso se inicia mediante la actuación de las autoridades regionales o locales, que elaboran los denominados Planes de Desarrollo Regional (PDR) o Planes de Reconversión Regional y Social (PRRS), estos últimos en el supuesto de planes relativos a las regiones Objetivo n.º 2.

Estos PDR o PRRS se reelaboran y agrupan por las autoridades nacionales y conforman la base sobre la cual la Comisión negocia con el Estado miembro correspondiente, en la segunda fase del procedimiento, el llamado Marco de Apoyo Comunitario (MAC).

2.ª Fase. El Estado miembro presenta el plan que proporciona un diagnóstico de la situación en relación con el objetivo concreto, así como los ejes de intervención más importantes que considera dicho Estado miembro en este contexto. Para el Objetivo n.º 1, los planes regionales comprenden tanto una evaluación del impacto medioambiental de la estrategia y de las acciones propuestas, como un cuadro financiero indicativo global que resume los recursos financieros nacionales y comunitarios que se corresponden con cada uno de los ejes principales que se hayan fijado.

3.ª Fase. La Comisión Europea, de acuerdo con el Estado miembro y las regiones afectadas, establece el Marco de Apoyo Comunitario (MAC). Este contiene los ejes prioritarios de acción, los medios financieros y las formas de intervención.

4.ª Fase. El Estado miembro presenta las intervenciones operativas, que suelen adoptar la forma de Programas Operativos (PO), como una solicitud de ayuda, que deberá ser asumida posteriormente por la Comisión Europea.

La normativa comunitaria de 1993, con el objeto de simplificar y agilizar el proceso de programación, contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan presentar un Documento Único de Programación (DOCUP) que contenga el Marco de Apoyo Comunitario así como la solicitud de ayuda correspondiente.

Las actuaciones programadas pueden adoptar la forma de PO o de Subvenciones Globales. Estas últimas constituyen un montante financiero global que otorga la Comisión como subvención a una acción específica y, a diferencia de los PO, pueden no formar parte del MAC.

5.ª Fase. Se realiza la concesión de financiación comunitaria para las acciones acordadas. Los pagos se efectúan al Estado Miembro en tres momentos: anticipo del 50% de la ayuda comunitaria dos meses después de la recepción de la solicitud de financiación, un segundo anticipo antes de finalizado el proyecto hasta el 80 % del compromiso financiero comunitario y, el 20% restante, después de la finalización y evaluación satisfactoria de la acción.

6.ª Fase. El cumplimiento de los objetivos de cada MAC y demás acciones cofinanciadas por la Comisión, son objeto de análisis por un Comité de Seguimiento, constituido por los orga-

nismos nacionales y comunitarios que participen en la gestión de los distintos Programas o Subvenciones Globales.

En lo que se refiere a la programación de los Fondos Estructurales, se realiza con carácter plurianual (de tres a siete años). Hasta la actualidad, los distintos programas se corresponden con tres etapas o períodos. El primero de ellos abarcó desde el año 1989 al 1993, ambos inclusive. El segundo, se circunscribe al período de seis años comprendidos entre 1994 y 1999. El último, se establece para el período comprendido entre el año 2.000 y 2.006. Estos han sido también los períodos de ejecución de los MAC en lo referente al Objetivo n.º 1³⁴.

Por otro lado, el Fondo de Cohesión constituye un fondo especial de solidaridad consistente en ayudas a las que tienen derecho todos los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria y siguen un programa de convergencia económica. Desde el año 1993, España puede recurrir a dicho Fondo para cofinanciar grandes proyectos destinados a mejorar el medio ambiente y la integración en las redes transeuropeas de transporte. La programación se realiza a través de proyectos o paquetes de proyectos que se van presentando a lo largo del período por parte de los Estados miembros beneficiarios de este Fondo (en la actualidad España, Grecia, Irlanda y Portugal), sin que exista, por tanto, una programación inicial que comprenda el conjunto del mismo. En este caso, a diferencia de los anteriores fondos, las comunidades autónomas no participan en su programación.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha recibido ayudas comunitarias procedentes de distintas actuaciones. En primer lugar, de los Fondos Estructurales implicados en el Objetivo n.º 1 (a través los Marcos de Apoyo Comunitarios o MACs), como región nivel NUTS II cuyo PIB per capita, medido en paridades de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años, resulta inferior al 75% de la media comunitaria para cada período de programación. En segundo lugar, a través del reparto interno del Fondo de Cohesión que recibe España para realizar proyectos medioambientales y de infraestructuras de transporte. Por último, en menor cuantía, de Iniciativas Comunitarias que constituyen medidas de carácter estructural que la Unión Europea financia con sus Fondos Estructurales, con la particularidad de que es la propia Comisión Europea la que determina el ámbito, concepción y prioridad de la intervención.

Los Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC) son las vías de recepción de la mayor parte de ayudas comunitarias. Como consecuencia de la realidad política, administrativa y financiera de España, dentro de los MAC se distinguen dos submarcos: el plurirregional que recoge los recursos que van a cofinanciar actuaciones de la Administración Central, de las empresas públicas que de ella dependen y de las Administraciones Locales (las intervenciones en él contempladas no están a priori regionalizadas); y, los submarcos regionales, que recogen recursos que van a cofinanciar las actuaciones que realicen, en el ámbito de sus competencias, las administraciones autonómicas de las regiones incluidas en el objetivo n.º1, en nuestro caso la administración autonómica andaluza o Junta de Andalucía. De esta forma, cada región Objetivo n.º1 tiene su propio submarco regional que contempla las actuaciones regionalizadas a realizar en la Comunidad Autónoma de que se trate.

En cuanto a las particularidades en el desarrollo de la aplicación de la Política Regional Europea que incorpora el período de programación 1994-1999, la duplicación de los Fondos Estructurales (concedidos a partir de un Plan de Desarrollo Regional en el cual se identificaban las potencialidades de Andalucía y se definía una estrategia de desarrollo) así como la inclusión del Fondo de Cohesión, parecen poner de manifiesto el empeño de la Unión en reducir las disparidades internas entre sus estados miembros. Además, en este período se incorpora un nuevo instrumento de finan-

³⁴ Aunque el año en el cual se acaba la ejecución de estos marcos plurianuales no tiene por qué coincidir con el último año de programación del período (así, el período de programación 1994-1999, termina su ejecución en el año 2001).

ciación para el sector pesquero, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Las principales novedades en este periodo de programación aplicables, en su caso, a la Comunidad Autónoma de Andalucía y relativas a todas las regiones Objetivo n.º 1 fueron las siguientes:

- 1.^a Se modifica la lista de regiones Objetivo n.º 1, añadiéndose a las que obtuvieron dicha consideración en el período 1989-93 para España, la región de Cantabria.
- 2.^a Ampliación de la intervención del FEDER a las inversiones en los sectores de la educación y la sanidad.
- 3.^a Concentración de cerca del 70% de los recursos asignados a los Fondos estructurales, en las regiones Objetivo n.º 1, a diferencia de anteriores Reglamentos en los que este concepto alcanzaba el 80% de los créditos del FEDER.
- 4.^a Dentro de este objetivo se hace distinción entre dos grupos de regiones integradas en: de países con Fondo de Cohesión (España, Grecia, Irlanda, Portugal), o sin él, concentrando mayores recursos en las primeras.
- 5.^a Se acuerda la realización, por parte de la Comisión, de distribuciones indicativas por Estado miembro, para cada uno de los objetivos (exceptuando el Objetivo 5a), de los créditos de compromiso de todos los Fondos Estructurales, de acuerdo con criterios objetivos.³⁵
- 6.^a Se amplía el principio de cooperación a los interlocutores económicos y sociales designados por el Estado miembro, en las fases de programación, financiación, evaluación previa, seguimiento, y evaluación posterior de acciones cofinanciadas.
- 7.^a Se establece el requerimiento de incluir en los Planes para este Objetivo n.º 1 (así como para el 2 y 5b) la apreciación de situación y repercusión medio ambiental en relación con las medidas que se propongan.
- 8.^a Con el objetivo de evitar incrementos excesivos en los gastos presupuestarios, se establece la modulación de las tasas de cofinanciación comunitaria en las regiones menos prósperas, pudiendo llegar hasta el 80% en las regiones del Objetivo n.º 1 de países con Fondo de Cohesión.

Cabe destacar, también, que en esta programación la asignación de Fondos Estructurales se destina al conjunto de estrategias regionales y sectoriales recogidas en el PDR presentado por España, pero se aplican los criterios de la Política Regional Europea. Esto significa que el MAC se encargaría tanto de la aplicación de las diferentes políticas de la Unión a la realidad regional como de la adaptación de las mismas para una convergencia de objetivos³⁶.

En cuanto a las Iniciativas Comunitarias, este marco también ofrece novedades respecto al anterior. Con la publicación del Libro Verde, se definen los principios fundamentales para la elaboración de iniciativas en el periodo 1994-1999. La consideración y discusión, por parte del Parlamento Europeo, de las reflexiones contenidas en este documento, permite añadir a los temas inicialmente

³⁵ En el anterior período de programación sólo se consideraba el establecimiento de un reparto indicativo del 85% del FEDER, por objetivos y Estados.

³⁶ Esto quiere decir que, de alguna manera, la Política Regional Europea incluye en el contenido de su estrategia a seguir algunas de las medidas de política regional explícitas que pudiese adoptar de forma independiente la Comunidad Autónoma Andaluza, en virtud de lo que figura en el PDR presentado por España.

tratados en el Libro Verde (Cooperación y redes transfronterizas, Desarrollo rural, Regiones ultra periféricas, Empleo y desarrollo de recursos humanos y Gestión del cambio industrial) la problemática de las zonas urbanas, así como la creación de nuevas iniciativas en el sector pesquero.

Finalmente, en este período, y en cuanto a orientación de política regional, las prioridades difieren en gran parte de las establecidas en el marco anterior ya que ahora se pone mayor énfasis en las inversiones productivas, aunque se mantenga la participación relativa de las inversiones en infraestructuras básicas. De igual forma, se otorga mayor relevancia a los recursos humanos y a la mejora de las condiciones medioambientales.

2.3. El periodo de programación 1994-1999: la consolidación de la política regional europea

En este epígrafe, tras referirnos brevemente a las fuentes de financiación de las intervenciones llevadas a cabo en la Comunidad Autónoma Andaluza durante este período de programación, nos centramos en el MAC 94-99 de Andalucía y en los diferentes programas operativos a través de los cuales se desarrolla, así como en qué ejes de intervención se aglutina el mayor porcentaje de inversiones cofinanciadas. Finalmente, comentaremos también de qué fondos proceden fundamentalmente las ayudas recibidas de facto por esta Comunidad Autónoma entre 1994 y 2001, y la aportación de dichos fondos a la acumulación de los factores productivos: infraestructuras, capital humano y ayudas a empresas³⁷.

La Unión Europea elabora los Marcos de Apoyo Comunitarios (MACs) para cada período de programación plurianual. Estos MAC recogen por ejes de intervención y Fondos Estructurales la mayor parte de las ayudas procedentes de la Unión. No obstante, aunque los MAC son los principales canalizadores de las ayudas procedentes de los fondos, en el caso de España, existen tres vías principales a través de las cuales se reciben ayudas estructurales de la Unión: los MACs, financiados por los cuatro Fondos Estructurales existentes en la actualidad (FEDER, FEOGA-O, FSE e IFOP); las denominadas "Iniciativas Comunitarias", que las concede directamente la Comisión a determinados Grupos de Acción Local, y que también están financiadas por los mismos Fondos Estructurales pero que se centran en proyectos más concretos y zonas más específicas; y por último, el Fondo de Cohesión por ser España uno de los cuatro países de la cohesión junto con Grecia, Portugal e Irlanda, como hemos visto anteriormente.

Centrándonos en el MAC 94-99 de la Comunidad Autónoma Andaluza nos parece interesante destacar cómo se ha llevado a cabo la financiación del mismo, y de qué fuentes ha procedido dicha financiación:

A este respecto, la financiación procedente del MAC 1994-1999 para las regiones objetivo n.º 1 de España se ha articulado en dos submarcos en función de que la programación ha sido asignada a las Comunidades Autónomas (submarco regional) o a la Administración Central (submarco plurirregional). Dentro del submarco regional, la Junta de Andalucía ha participado en nueve formas de intervención, en parte de las cuales la Administración Central ha programado también recursos³⁸. En dichas formas de intervención la ayuda procedente de la Unión Europea se ha recibido de los cuatro Fondos Estructurales existentes: FEDER, FEOGA-O, FSE e IFOP; o dicho de otra ma-

³⁷ Véase anexo al capítulo III (cuadros n.º A.III.36- 39). Esta es la clasificación funcional en la que se han desglosado los fondos destinados a inversiones subvencionables por la Unión Europea para construir los distintos escenarios en los que se basan las simulaciones llevadas a cabo en el capítulo V, y que intentan cuantificar los efectos sobre la economía andaluza de la percepción de dichos fondos.

³⁸ Dentro de las actuaciones del marco plurirregional se incluyen además algunas actuaciones, de cuantía menor, cofinanciadas por las Administraciones Locales (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994).

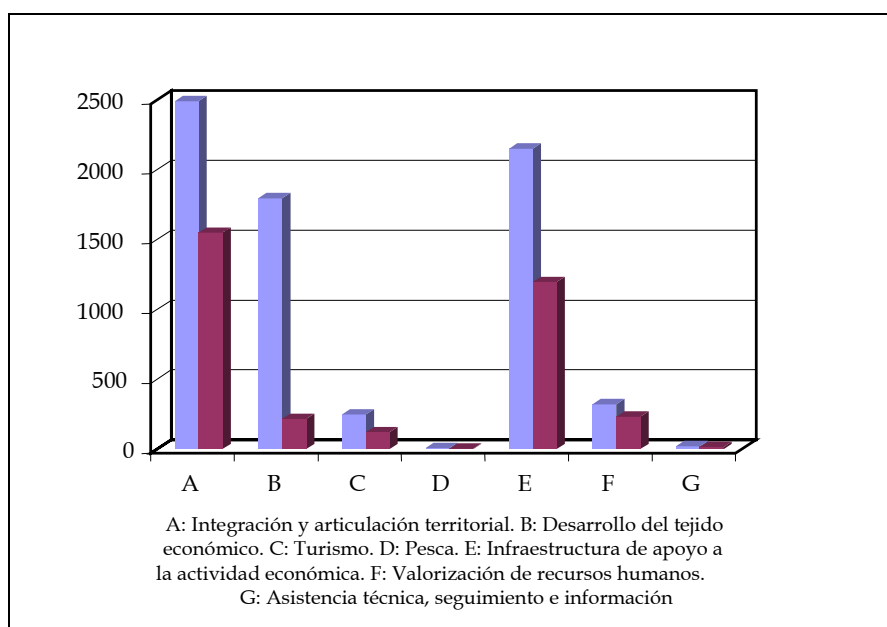
nera, cada uno de estos fondos ha participado en diversos programas operativos. El FEDER en el Programa Operativo de Andalucía, el Programa Operativo Doñana II Fase, el de Financiación Extraordinaria, la Subvención Global de Andalucía, el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales y el Programa Pyme Sevilla. El FEOGA-O, por su parte, ha cofinanciado tres programas operativos: el Programa Operativo de Agricultura y desarrollo Rural, el Programa Operativo de Industrias Agroalimentarias y también, como en el caso del FEDER, el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales. En cuanto al FSE, ha participado en el Programa Operativo Valorización de Recursos Humanos; y, por último, el IFOP ha cofinanciado el Programa Operativo del IFOP.

Veamos información más detallada de alguno de los principales programas operativos a través de los cuales se ejecuta el MAC 94-99 en la Comunidad Autónoma Andaluza³⁹:

Financiado por el FEDER, tenemos el Programa Operativo de Andalucía. El Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 es la principal forma de intervención en la Comunidad Autónoma de Andalucía del Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 de las Regiones Objetivo 1 de España; y su objetivo es fundamentalmente la mejora de la capacidad competitiva del sistema económico territorial de la Comunidad Autónoma.

Es un programa operativo monofondo cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la Administración Central y la Junta de Andalucía, en el que hay que destacar que el gasto público del programa asociado a la Junta de Andalucía representa el 44, 1% del total de gasto de dicho programa.

GRÁFICO III.3
PROGRAMA OPERATIVO ANDALUCÍA



Fuente: Elaboración propia a partir de DGFE (2000).

³⁹ En el anexo al capítulo III están explicados detalladamente todos los conceptos que se utilizan para interpretar los resultados de las ayudas estructurales recibidas por Andalucía: ayuda europea, coste público o gasto público, coste total, coste o gasto público "elegible" o programado y coste o gasto público ejecutado.

Como se observa en el gráfico n.º III.3, en términos de coste total ⁴⁰, son el eje 1 (integración y articulación territorial) y el eje 6 (infraestructuras de apoyo a la actividad económica) los que acumulan una mayor cuantía de fondos. A una diferencia considerable están el eje 7 (valorización de recursos humanos) y el eje 2 (desarrollo del tejido económico). Tanto en términos de ayuda europea procedente del FEDER, como de coste total ejecutado, el eje 7, valorización de recursos humanos, presenta cifras algo superiores a las del eje 2, desarrollo del tejido económico⁴¹, aunque en el gráfico adjunto el coste total del eje 2 sea considerablemente mayor que el correspondiente al 7. Esto es debido fundamentalmente a que el gasto programado para este programa operativo y para el eje 2 –desarrollo del tejido económico– (representado en el gráfico n.º III.3) es superior al realmente ejecutado (cuadro n.º A.III.1 del Anexo al Capítulo III), debido a inversiones de las administraciones públicas que se programaron y no se han llevado a cabo, y a una cofinanciación privada prevista que no se ha confirmado al cierre del programa.

Dentro del FEOGA-O, destacamos el Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural. Este programa, que cubre la totalidad del territorio de Andalucía, tiene como objetivos: “fijar la población en el medio rural, así como mejorar su nivel de renta y de las condiciones de vida y trabajo; conservar y recuperar la calidad medioambiental, manteniendo su biodiversidad y rentabilizando al mismo tiempo los recursos naturales actualmente ociosos; y, finalmente, racionalizar la producción agraria a fin de incrementar su calidad y competitividad en los distintos mercados”. Este programa operativo regional que financia el eje 4 (agricultura y desarrollo rural) comprende tres subprogramas: Subprograma I “Mejora de las condiciones de la producción agraria y mejora del hábitat rural”, Subprograma II “Protección y conservación de los recursos naturales” y, Subprograma III “Reconversión, mejora de la calidad y diversificación de la actividad agraria”. A su vez, el Subprograma I se subdivide en seis medidas: Caminos rurales y otras infraestructuras; mejora y modernización de regadíos; transformación en regadío; ordenación y usos de vías pecuarias, concentración parcelaria y de explotaciones, obras y mejoras de fincas para asentamientos agrarios. El subprograma II consta de las siguientes medidas: “Lucha contra la erosión y la desertificación”, “Protección y mejora de la cubierta vegetal y conservación de la biodiversidad”, “Desarrollo y aprovechamiento de bosques en zonas rurales”. Y, por último, el Subprograma III se subdivide a su vez en diez medidas: “Selección y reproducción animal”, “Mejora integral de la sanidad animal”, “Prevención y lucha contra agentes nocivos para los cultivos”, “Mejora de los sectores agrícola y ganadero andaluces”, “Mejora de la calidad de la denominación de origen”, “Fomento del asociacionismo para favorecer la participación del sector en la comercialización de sus producciones”, “Apoyo a las Pymes del sector agroalimentario”, “Construcción y equipamiento de oficinas comarcales agrarias”, “Divulgación y transferencia tecnológica” y, “Proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D)”⁴².

Dentro de los tres Subprogramas de los que consta el Programa Operativo de Desarrollo Rural, es el relativo a la mejora de las condiciones de la producción agraria y del hábitat rural el que concentra un mayor coste total y ayuda estructural del FEOGA-Orientación, y el relativo a la protección y conservación de los recursos naturales el que acumula una menor cuantía de los tres. Si nos fijamos en el cuadro n.º A.III.16⁴³, podemos destacar dos cuestiones más relativas a este programa operativo: la primera que, como media, la financiación procedente de la Administración Central está en torno al 6%, mientras que la procedente de la Administración Autónoma para este

⁴⁰ El coste total es la suma del “coste elegible” –traducción literal de la terminología que utiliza la Comisión Europea, que equivale aproximadamente al concepto, quizá más claro para nosotros desde el punto de vista presupuestario, de “gasto programado”– o gasto público programado más el coste privado o inversión privada que complementa la financiación los programas operativos.

⁴¹ Véase anexo al capítulo III, cuadro n.º A.III.1.

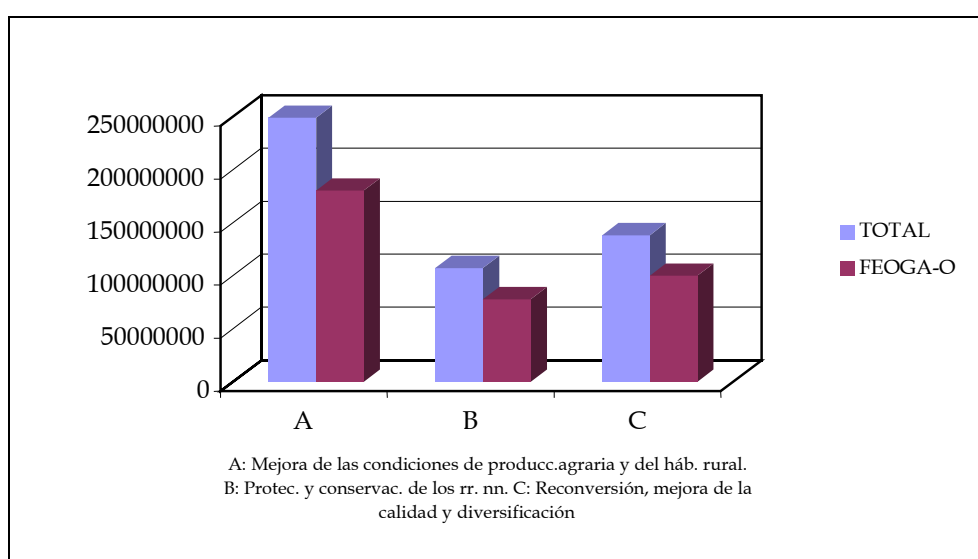
⁴² Para una información más detallada del objetivo a llevar a cabo por cada una de estas acciones, así como de su contenido, véase Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía (2001).

⁴³ Anexo al capítulo III.

programa se mueve alrededor del 19%; y, en segundo lugar, que a lo largo del período de ejecución del mismo (1994-2001), es en los años centrales (1997, 1998 y 1999) en los que más gasto público se ejecuta.

GRÁFICO III.4

PO. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL 94-99

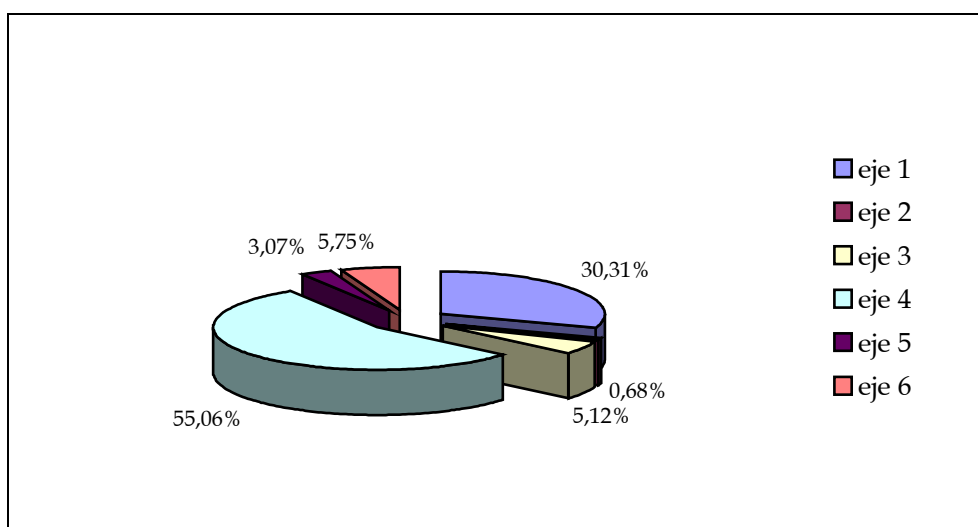


Fuente: Elaboración propia a partir de DGFE (2001).

En lo que se refiere al Fondo Social Europeo y al submarco regional, se realiza a través del “Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos”, participando en los siguientes ejes y subejos del MAC 94-99: 6.4 b) Apoyo a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico; 7.2 Reforzamiento de la educación técnico profesional; 7.3 Formación continua de los trabajadores; 7.4 Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados; 7.5 Integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades (ayudas al empleo para los desfavorecidos); y, 8 Asistencia técnica, seguimiento e información. Dentro de estos ejes y subejos nos encontramos a su vez con diversas medidas o acciones. Dentro de subeje 6.4 b); la de formación de investigadores. En el subeje 7.2, la formación profesional educacional (alumnos) y la formación profesional educacional (profesores). En el subeje 7.3, tenemos las actividades orientadas a la formación de los ocupados y de los formadores. Dentro del subeje 7.4, nos encontramos medidas como: ayudas al empleo de mujeres, de los mayores de 25 años y de los menores de 25 años, entre otras.

El ámbito plurirregional del MAC del Objetivo n.º 1 del Fondo Social Europeo, recoge las actuaciones de los principales organismos a nivel estatal con competencias en materia de formación e inserción profesional en los distintos sectores y ejes de actuación contemplados en el Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 (UAFSE, 2001). En conjunto, los Programas plurirregionales son siete, y engloban actuaciones gestionadas por un total de 33 organismos. El volumen de recursos que agrupa el submarco plurirregional supone un 76,4% del total del MAC (de ahí la importancia de la ejecución de este submarco sobre el total nacional).

GRÁFICO III.5
PO. VALORIZACIÓN RECURSOS HUMANOS DE ANDALUCÍA
 (porcentaje por ejes)



Fuente: Elaboración propia a partir de DGFE (2001).

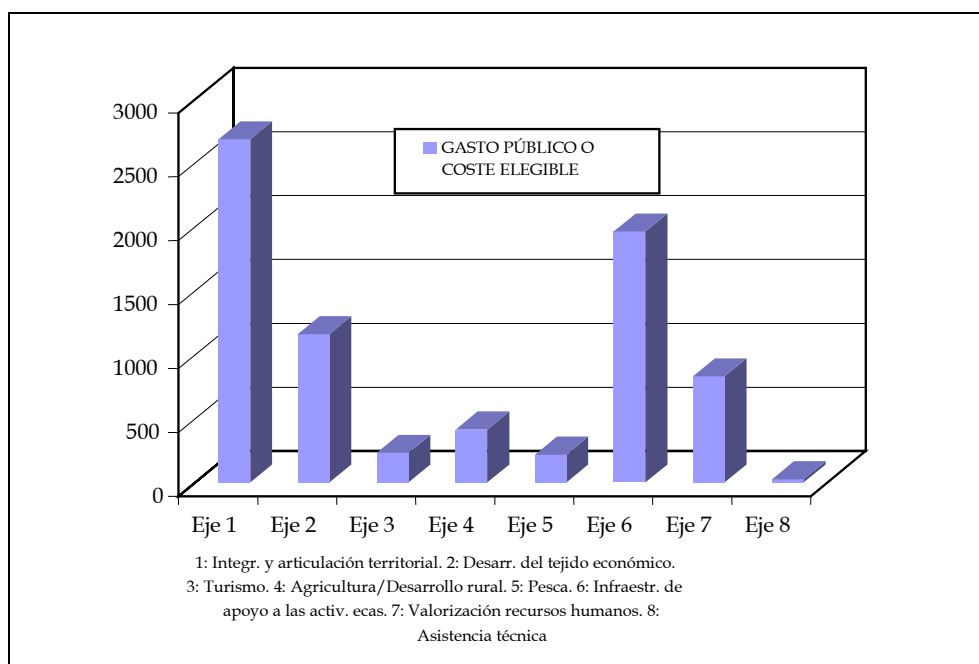
Centrándonos en el submarco regional, incluimos una figura en la que se puede observar que el 55,06 % del total de recursos que mueve el Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos van destinados al eje 4 del mismo, cuyo contenido hace referencia a la inserción ocupacional de los desempleados. En segundo lugar, acumulando el 30% de los fondos asociados a dicho programa, tenemos el eje 1, refuerzo de la educación técnico-profesional; y, en último lugar, con un 0,68% el eje 2, que tiene como objetivo específico el apoyo a la investigación y desarrollo económico. De lo expuesto se deduce que la Junta de Andalucía, que ha articulado la financiación del FSE en el submarco regional de Andalucía del MAC para las regiones objetivo 1 a través del Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos 94-99, ha concentrado sus esfuerzos, sobre todo, en paliar dos desequilibrios: los problemas de inserción laboral de los desempleados en la Comunidad Autónoma Andaluza y el déficit de educación técnico-profesional⁴⁴.

Por ejes, y de forma global, el gasto público asociado al MAC 94-99⁴⁵ se concentra sobre todo en el eje 1 (integración y articulación territorial) y en el eje 6 (infraestructuras de apoyo a las actividades económicas); y en segundo lugar, con una cuantía de gasto muy similar, en el eje 2 (desarrollo del tejido económico) y en el eje 7 (valorización de recursos humanos). A continuación es la agricultura y el desarrollo rural el eje que acumula un mayor volumen de financiación de los restantes.

⁴⁴ Si nos vamos al anexo al capítulo III (cuadro n.º A.III.22), podemos observar, a nivel de gasto ejecutado y comparando o vinculando las medidas concretas de este programa operativo con los ejes del MAC 94-99, que efectivamente, tanto a nivel de ayuda de la Unión Europea a través del FSE, como de cofinanciación final que aporta la Administración Autónoma (Junta de Andalucía) son los ejes 7.2 (reforzamiento de la educación técnico profesional) y 7.4 (inserción y reinserción ocupacional de los desempleados) los que acumulan un mayor importe o volumen de gasto.

⁴⁵ Tanto a nivel de presupuesto programado como ejecutado.

GRÁFICO III.6
GASTO PROGRAMADO MAC 94-99 POR EJES



Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo y Sosvilla (2003).

Con respecto a la gestión que ha llevado a cabo la propia Comunidad Autónoma de Andalucía de los fondos asociados al MAC 94-99, en el cuadro que recogemos a continuación se observa que el 27'26% de los Fondos Estructurales del Objetivo n.º 1, que administran directamente las comunidades autónomas, es gestionado por la Junta de Andalucía. El 31'4% del total del FEDER, el 23, 03% del total del FSE y el 19, 41% del FEOGA-O, es igualmente gestionado por la Junta de Andalucía. Tanto en el caso del FEDER como del FSE, Andalucía es la comunidad autónoma que gestiona directamente mayor proporción de cada uno de ellos en relación al total de los mismos gestionados por las propias comunidades autónomas en este período; y en el caso del FEOGA-O, Andalucía estaría entre las Comunidades que gestionan una mayor cuantía del FEOGA-O, sólo por detrás de Castilla-León.

CUADRO III.4

MAC 1994-1999. OBJETIVO N.º 1. FONDOS ESTRUCTURALES ADMINISTRADOS DIRECTAMENTE POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. (millones de euros)

CCAA	FEDER	%	FSE	%	FEOGA-O	%	TOTAL	%
Andalucía	1.692,0	31,4	325,0	23,03	404,0	19,41	2.421,0	27,26
Asturias	234,0	4,34	31,0	2,20	93,0	4,47	358,0	4,03
Canarias	390,0	7,24	183,0	12,97	87,0	4,18	660,0	7,43
Cantabria	105,0	1,95	9,0	0,64	62,0	2,98	176,0	1,98

(Sigue)

(Continuación)

CCAA	FEDER	%	FSE	%	FEOGA-O	%	TOTAL	%
Castilla-La Mancha	416,0	7,72	35,0	2,48	315,0	15,14	766,0	8,63
Castilla-León	600,0	11,14	128,0	9,07	436,0	20,95	1.164,0	13,11
C. Valenciana	607,0	11,27	310,0	21,97	123,0	5,91	1.040,0	11,71
Extremadura	382,0	7,09	166,0	11,76	184,0	8,84	732,0	8,24
Galicia	727,0	13,49	179,0	12,69	319,0	15,33	1.225,0	13,80
Murcia	197,0	3,66	45,0	3,19	58,0	2,79	300,0	3,38
Ceuta y Melilla	38,0	0,70	0,0	0,00	0,0	0,00	38,0	0,43
	5.388,0	100,00	1.411,0	100,00	2.081,0	100,00	8.880,0	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2003a).

Además de la financiación procedente del Marco de Apoyo Comunitario, en el período de programación 1994-1999, tenemos que considerar la financiación de las iniciativas comunitarias y del Fondo de Cohesión que va destinada a la Comunidad Autónoma Andaluza.

Dentro de las iniciativas comunitarias, durante el período 94-99, la Junta de Andalucía participó en siete iniciativas⁴⁶:

- Interreg II: cooperación transfronteriza (sección A), de redes energéticas (sección B), y cooperación en el ámbito de la ordenación del territorio, en particular la gestión de los recursos hidrológicos (sección C).
- Leader II: desarrollo rural
- Empleo: Now (acceso a empleos con futuro y puestos de dirección para las mujeres), Horizon (mejora de las perspectivas de empleo para las personas con discapacidad), Youthstart (integración en el mercado laboral de los menores de veinte años y poco cualificados o sin formación básica), Integra (integración de las personas en peligro de exclusión social y medidas contra el racismo y la xenofobia).
- Adapt: adaptación de los trabajadores a los cambios industriales
- Rechar II: reconversión de las zonas mineras del carbón.
- Retex: diversificación económica de las zonas dependientes del sector textil y de la confección.
- Pesca: diversificación económica de las zonas muy dependientes del sector pesquero.

Todas estas iniciativas han tenido financiación del FEDER en mayor o menor medida; algunas del FSE (Interreg II España-Portugal, empleo, adapt, leader y pesca), otras del FEOGA-O

⁴⁶ En otras dos, Pyme (mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas) y urban (revitalización de los barrios en crisis de las medianas y grandes ciudades), la gestión de estas iniciativas fue desarrollada por la Administración General del Estado, en el primer caso, y conjuntamente con las Corporaciones Locales implicadas en el segundo. En estas dos iniciativas la Junta de Andalucía no participó como órgano gestor pero sí colaboró estrechamente con las Administraciones responsables de sus acciones en la Comunidad.

(Interreg II España-Portugal, Interreg II C sequía y Leader II), y una del IFOP (pesca)⁴⁷. En el período 1994-1999 la Junta de Andalucía ha gestionado el 68,4% del importe de las iniciativas que se han ejecutado en la Comunidad Autónoma Andaluza.

Por último, las ayudas procedentes del Fondo de Cohesión van destinadas a dos grandes áreas temáticas: Medio Ambiente y Transporte, y dentro de cada una de ellas nos encontramos con una serie de ejes (depuración agua y control de calidad, erosión del suelo, estudios, gestión adecuada del agua, gestión de Residuos, Medio Ambiente Urbano para el caso del Medio Ambiente; y, aeropuertos, carreteras, estudios, ferrocarriles, puertos y vigilancia tráfico marítimo). En el período 94-99 la Junta de Andalucía ha gestionado el 20,4% del total de Fondo de Cohesión asociado a las inversiones cofinanciadas por el mismo en Andalucía.

En el cuadro n.º III.5 incluimos las distintas vías a través de las cuales la Comunidad Autónoma de Andalucía ha recibido ayudas estructurales en el período de programación 1994-1999, especificando al mismo tiempo cuáles son las condiciones para acceder a cada una de las modalidades de ayuda, los Fondos Estructurales implicados en la financiación de las mismas, así como las Administraciones y organismos dentro de ellas encargados de su gestión⁴⁸.

Cuantitativamente, el volumen total de gasto público ejecutado durante el período 1994-2001 en la Comunidad Autónoma Andaluza asciende a 9.727 millones de euros de 1999, teniendo en cuenta las ayudas que aportan los cuatro Fondos Estructurales, ya sea a través del MAC o de las Iniciativas Comunitarias, más el Fondo de Cohesión⁴⁹.

⁴⁷ Dentro de las iniciativas comunitarias cofinanciadas por el FEDER tenemos principalmente: "Interreg II España-Portugal" (que va destinada al subeje 1.5, 1.6, al eje 2, subeje 3.1, subeje 3.2 y eje 4); "Interreg II España-Marruecos" (que financian el subeje 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3 y el eje 3 y 4); "Programa Operativo Rechar" (que va íntegramente a ayudas financieras a proyectos empresariales); "Retex" (que cofinancia el subeje 2.1, el 2.4 y el 2.5); "Iniciativa Comunitaria Interreg II-C Sequía (FEDER)", que se destina a los subejos 1.1, 1.3 y 1.5.

En el caso de las iniciativas comunitarias cofinanciadas por el FSE, tenemos: "Iniciativa de Formación para la Pesca", que va a parar íntegramente al eje 5; "Iniciativa Comunitaria Interreg II España-Portugal", que cofinancia un conjunto de acciones incluidas en el eje 1; "Formación Integral Sistema Pesquero" que va destinada al eje 5; "Iniciativas Comunitarias Empleo y desarrollo recursos humanos-ADAPT", (que comprende un conjunto de 24 Iniciativas con acciones muy diversas).

Dentro de las iniciativas comunitarias cofinanciadas por el FEOGA-O nos encontramos con: "La iniciativa comunitaria Interreg II-C SEQUIA" (FEOGA-O), que cofinancia acciones integradas en el eje 2; "La iniciativa comunitaria Interreg II España-Portugal", que va destinada a los ejes 1 y 2; "Iniciativa Comunitaria Leader", cuyos fondos van a parar a la acción denominada Iniciativa Leader. Seguimiento y evaluación; y, "Asistencia técnica de programas operativos", cuya cuantía se integra en el eje 8.

⁴⁸ Por motivos de claridad expositiva, los organismos pertenecientes a la Administración Central o Autonómica que participan en la gestión de los fondos europeos y que nos han proporcionado información sobre la programación y ejecución de los mismos, los incluimos en el apartado de "Fuentes de Información" del gasto público asociado a las inversiones de la Unión, del anexo al capítulo III.

⁴⁹ Véase cuadro n.º A.III.35 del Anexo al Capítulo III. En este cuadro, figura el volumen total de fondos públicos que de facto y para los proyectos subvencionables con ayudas de la Unión Europea, recibe Andalucía. Si sumamos el importe total por Administraciones y fondos obtenemos una cuantía de 9.172,3 millones de euros de 1999. La diferencia con el volumen total de gasto público ejecutado que mueven las ayudas europeas (9.727,12) radica en que, no está incluido en este cuadro lo que destina cada Fondo Estructural a Iniciativas Comunitarias (así, si a 9172,3 le sumamos 205,64 –cuantía del FEDER que se destina a Iniciativas Comunitarias–, más 103,80 –importe del FEOGA-O que se destina a Iniciativas Comunitarias– y más 245,460 –cuantía del FSE que se destina a Iniciativas Comunitarias– obtenemos 9727 millones de euros de 1999.

CUADRO III.5
LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA (1994-1999)

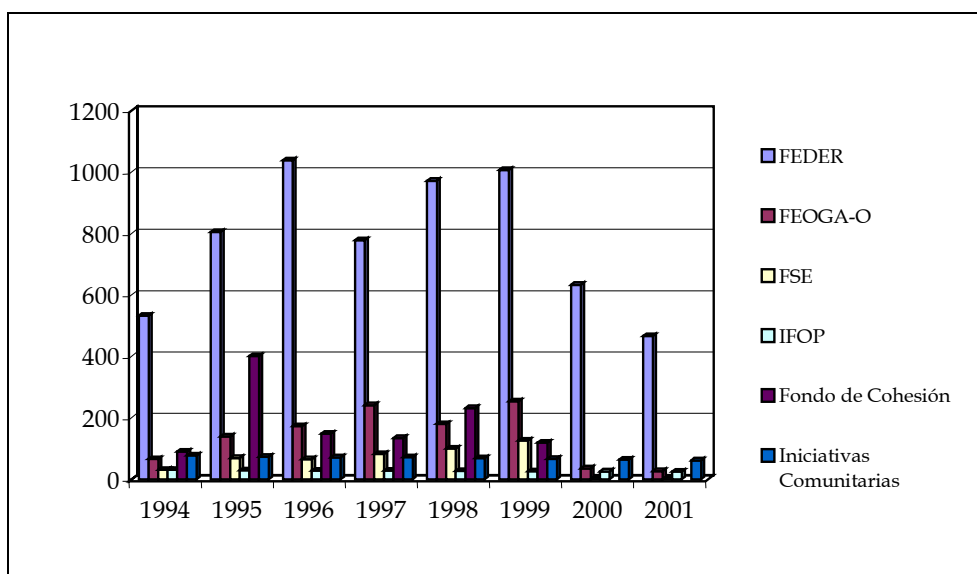
Fondos Estructurales			
MAC-Objetivo n.º 1	Condiciones para el acceso	Fondos implicados	Organismos
	NUTS-II con PIB per cápita 75% inferior a la media comunitaria	FEDER FSE FEOGA- Orientación IFOP	Admón. Central Admón. Autonómica Admón. Local Otros entes públicos Otros organismos Sector privado
Iniciativas Comunitarias	Condiciones para el acceso	Fondos implicados	Organismos
INTERREG II A, B Y C	Cooperación transfronteriza, transnacional e interregional	FEDER, FSE, FEOGA-O	Admón. Autonómica Admón. Central Admón. Local Sector privado
RECHAR II	Zonas afectadas por la reconversión industria del carbón	FEDER	
RETEX (1993-1999)	Reconversión sector Textil	FEDER	
LEADER II	Desarrollo zonas rurales	FEDER	
ADAPT	Adaptac. Trabajadores al cambio industrial	FSE	
EMPLEO Y DESARROLLO DE RRHH. NOW HORIZON YOUTHSTART INTEGRA	Crecimiento empleo Reduc. desigualdad mujer	FSE	
PESCA	Reconversión s. pesquero	FEDER, FSE, IFOP	
Fondo de Cohesión			
	Condiciones de acceso		Organismos
	Proyectos medioambientales y de infraestructuras de transporte presentados por un Estado miembro con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria		Admón. Autonómica Admón. Central Admón. Local

Fuente: Elaboración propia a partir de Sosvilla *et al.* (2002).

A modo de síntesis, representamos a continuación el peso de cada uno de los Fondos Estructurales que componen el MAC, del Fondo de Cohesión y de la cuantía de gasto público⁵⁰ que mueven las Iniciativas Comunitarias, sobre el total de gasto público ejecutado asociado a las inversiones de proyectos subvencionables por ayudas estructurales europeas en el período 1994-2001.

⁵⁰ Ayuda europea más cofinanciación de las administraciones públicas nacionales.

GRÁFICO III.7
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EJECUTADO POR FONDOS Y AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los cuadros n.º A.III.15, III.21, III.24, III.28, III.30 del anexo al capítulo III.

El gráfico n.º III.7 pone de manifiesto que las inversiones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O son las que acumulan un volumen de gasto público mayor (inversiones financiadas por estos fondos a través del MAC), y, a continuación, con un importe muy similar a las del FEOGA-O, nos encontramos con las financiadas por el Fondo de Cohesión, sobre todo en los años 1995 y 1998; y finalmente, son los proyectos subvencionables por el FSE y el IFOP los que presentan un menor importe de gasto público ejecutado. Luego, en términos de coste o gasto público, son el FEDER y el FEOGA-O los dos Fondos Estructurales que tienen más peso sobre el total de gasto público ejecutado.

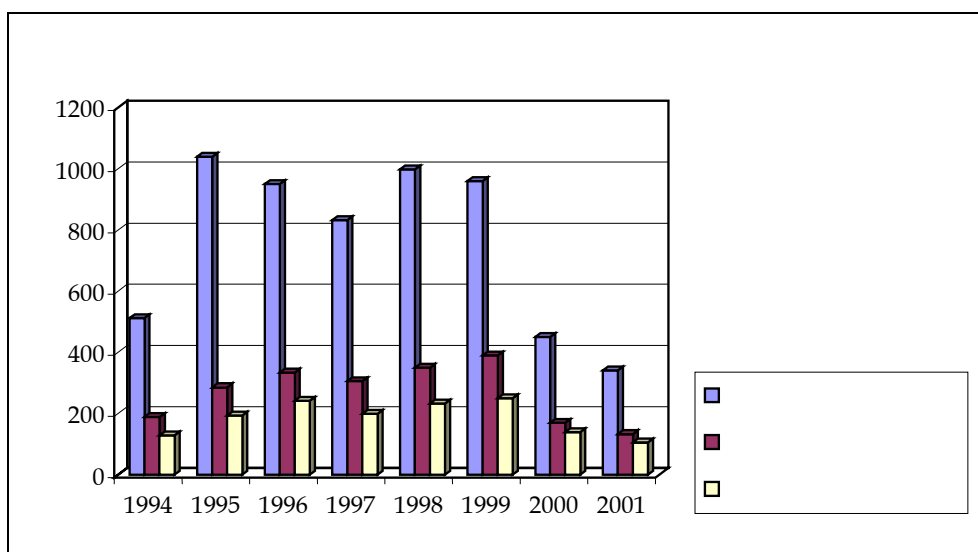
Por años, es en los años 1996 y 1999 donde se ejecutan la mayor parte de los proyectos cofinanciados por las inversiones europeas, ya que la financiación europea muestra durante los mismos sus valores más altos.

También, hemos tomado el montante total de gasto público ejecutado y lo hemos clasificado en tres grandes conceptos que nos pueden ayudar a analizar de una forma más precisa la orientación de la política regional europea en Andalucía durante este período⁵¹. A partir de esta clasificación se ha estimado el impacto de las ayudas estructurales en el capítulo V.

⁵¹ Véase anexo al capítulo III, cuadros n.º A.III.36-38.

GRÁFICO III.8

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EJECUTADO POR CONCEPTOS Y AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros n.º A.III.36-38 del anexo al capítulo III.

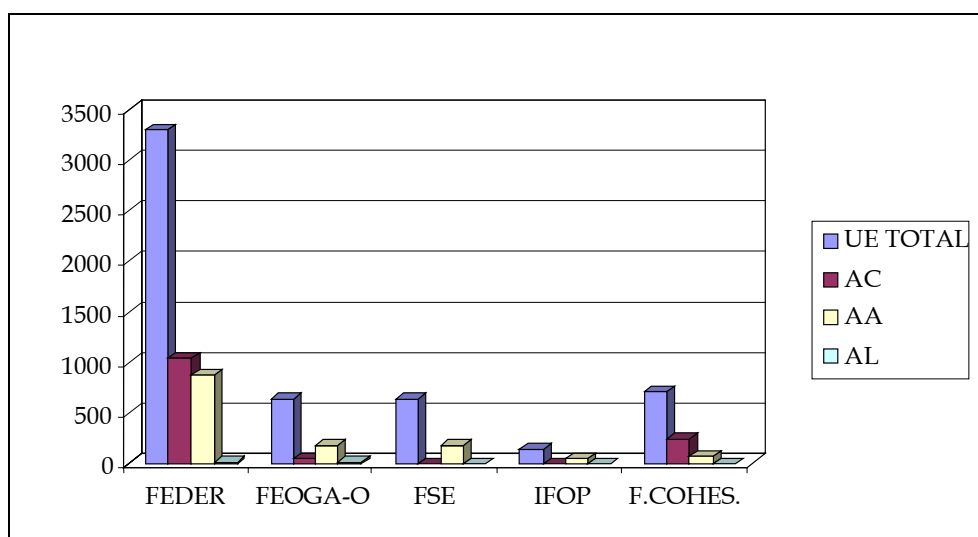
Dicho esto, si analizamos en qué proyectos se han invertido los fondos procedentes de la Unión Europea (ya sea vía Fondos Estructurales o Fondo de Cohesión), en primer lugar, ha sido en infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, infraestructuras sanitarias y educativas). En cuanto a gasto público ejecutado, son igualmente los proyectos cofinanciados por la Unión Europea y las Administraciones Nacionales destinados a infraestructuras, los que representan un mayor porcentaje de gasto; sobre todo en los años centrales del período, años 1995 y 1996; y, 1998 y 1999. En segundo lugar, las ayudas europeas han contribuido al incremento del capital humano como factor productivo, y así se pone de manifiesto en el gráfico N.º III.8 en el que las inversiones en capital humano concentran una buena parte del gasto ejecutado cada año analizado, aunque a una diferencia considerable del gasto destinado a inversiones en infraestructuras. Y, por último, los fondos implicados en la Política Regional Europea llevada a cabo en el período 1994-1999 a nivel de programación y en el período 1999-2001 a nivel de ejecución, se han invertido también en empresas, adoptando la forma de ayudas o subvenciones al sector privado.

Finalmente, puesto que hemos analizado no sólo lo que aporta la Unión Europea, a través de sus diferentes fondos, en cada uno de los proyectos subvencionables por las ayudas estructurales, sino también lo que aportan cada una de las administraciones nacionales a la financiación de los mismos, podemos observar en el gráfico adjunto, y en el cuadro n.º A.III.35 del Anexo al Capítulo III, lo siguiente: de forma general, es, lógicamente, la Unión Europea la principal fuente de financiación, especialmente en lo que se refiere a las ayudas procedentes de los diferentes fondos, es el FEDER el que aporta una mayor ayuda a la realización de estas inversiones cofinanciables en Andalucía. En el caso de los proyectos financiados por el FEDER, la cuantía que cofinancian la Administración Central y la Autonómica es muy similar. No obstante, si nos centramos en el volumen total de gasto público ejecutado por parte del resto de Fondos Estructurales y de cohesión, apreciamos que hay diferencias dependiendo del fondo entre las aportaciones de las diferentes administraciones nacionales. Así, para los proyectos cofinanciados con el FEOGA-O, después de la Unión, es la Administración Autonómica, es decir, la Junta de Andalucía, la que aporta más fondos, muy por enci-

ma de la Administración Central. En el caso del FSE ocurre lo mismo, y en el caso del IFOP, también⁵². La tendencia se invierte para el Fondo de Cohesión, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que este fondo es un fondo destinado no a las regiones, sino a los países, y que se ha de distribuir entre las regiones por la Administración Central. Para los proyectos de infraestructuras de transporte y medio ambiente que financia dicho Fondo de Cohesión, es la Administración Central la segunda fuente de financiación de los mismos, seguida de lejos por la Administración Autónoma o Junta de Andalucía.

GRÁFICO III.9

GASTO PÚBLICO EJECUTADO POR FONDOS Y ADMINISTRACIONES. PERIODO 1994-2001



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro n.º A.III.35.

Con esto queremos decir que, por ejes, los proyectos cofinanciados por las ayudas europeas en el MAC 94-99 se concentran sobre todo en el eje 1 (integración y articulación territorial) y en el eje 6 (infraestructuras de apoyo a las actividades económicas). En cuanto al gasto público ejecutado en el período 1994-2001 son los proyectos subvencionables por el FEDER y el FEOGA-O los que acumulan una mayor cuantía de fondos destinados a inversiones cofinanciadas por la Administración Central y Autónoma y realizadas en la Comunidad Autónoma Andaluza. Y, finalmente, atendiendo a una clasificación funcional del gasto o de las ayudas europeas, la mayor parte de ellas se han destinado a financiar infraestructuras en primer lugar y capital humano en segundo. En lo que se refiere a la política regional su orientación o su apuesta ha sido seguir apoyando la inversión en infraestructuras como motor del desarrollo, hacer hincapié en la importancia de la inversión productiva –razón que justificaría el que haya acumulado este concepto un considerable volumen de fondos⁵³– y apostar, de forma clara, por la inversión en capital humano.

⁵² Realmente, tanto en el caso del FSE como del IFOP la única información que obtuvimos a nivel de programación (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994), concretamente la última reprogramación a diciembre de 1998; y, a nivel de ejecución (Programa Operativo de Valorización de Recursos Humanos del FSE y Programa Operativo IFOP de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, y de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), hacía referencia a lo que aportaba a la financiación de los proyectos, dentro de las administraciones nacionales, únicamente la Administración Autónoma o Junta de Andalucía.

⁵³ Además de ser el objetivo explícito de la Política Regional Europea, durante el período de programación 1994-1999.

ANEXO AL CAPÍTULO III

LAS AYUDAS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA.

PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999

(GASTO EJECUTADO A DICIEMBRE DE 2001)

1. INFORMACIÓN OBTENIDA Y FUENTES DE LA MISMA

Para construir una base de datos que recogiese el total de ayudas estructurales realmente recibidas por la Comunidad Autónoma Andaluza, teníamos que recopilar información del Marco de Apoyo Comunitario para Andalucía, del Fondo de Cohesión y de las Iniciativas Comunitarias. Además, nos importaba la fase de ejecución en la que estuviese el gasto, puesto que estábamos interesados en obtener la información de gasto realmente ejecutado, es decir, de créditos comprometidos o de obligaciones reconocidas⁵⁴.

Para obtener la información del MAC, necesitábamos información de los dos submarcos en los cuales se articula: submarco plurirregional y submarco regional. La información del submarco regional de todos los Fondos Estructurales se obtuvo de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía. Los datos relativos al submarco plurirregional fueron obtenidos de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, excepto el submarco plurirregional del FSE que fue solicitado a la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pero finalmente no se consiguió. Dentro de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, fueron la Subdirección General de Administración del FEDER y la Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios, las que nos proporcionaron los datos de Fondos Estructurales pertenecientes al submarco plurirregional.

Tanto los datos pertenecientes al submarco regional como los pertenecientes al submarco plurirregional fueron solicitados al máximo nivel de desagregación: por programas operativos, por ejes y subejos, y todos al máximo nivel de ejecución posible⁵⁵.

En lo referente al Fondo de Cohesión, la información del volumen de “créditos ejecutados” para el período 1994-1999 nos fue proporcionada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

Por último, la información sobre el gasto asociado a las denominadas Iniciativas Comunitarias, nos fue proporcionada: para las financiadas por el FEDER de la Subdirección General de Administración del FEDER (dentro de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial); para las financiadas por el FSE de la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía; y, para las financiadas por el FEOGA-O del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

2. ALGUNAS ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS

Al abordar el estudio de las ayudas estructurales procedentes de la Unión y recibidas por una determinada región objetivo n.º 1, como es en este caso, la Comunidad Autónoma Andaluza,

⁵⁴ Las fases de ejecución del presupuesto son: aprobación del gasto, compromiso, obligaciones reconocidas y tesorería. A nosotros nos interesaban los créditos comprometidos o las obligaciones reconocidas. Cuando hablamos de “presupuesto ejecutado”, en sentido estricto nos estamos refiriendo a “obligaciones reconocidas”.

⁵⁵ El hecho de que quisiésemos datos ejecutados a un nivel de desagregación de ejes y subejos, dificultaba enormemente su obtención por parte de las fuentes potencialmente suministradoras.

normalmente cuando consultamos las fuentes disponibles, los importes de fondos recibidos por la Comunidad Autónoma Andaluza, están expresados originariamente en términos de “*coste o gasto elegible*”. Queremos detenernos en dos matices de esta expresión: en primer lugar, cuando hablamos de coste o gasto elegible, con respecto a la fase de ejecución del presupuesto, nos estamos refiriendo a presupuesto programado; y, en segundo lugar, el hecho de utilizar la palabra “coste o gasto”, significa que la información proporcionada por estas fuentes no refleja de forma diferenciada la cuantía de cada programa que financia de forma específica cada administración: Unión Europea (a través de cualquiera de sus fondos), Administración Central y/o Administración Autónoma o Junta de Andalucía, sino que suministran el importe global de euros que para cada programa operativo gestiona la Junta de Andalucía, la Administración Central o ambas (sin tener en cuenta que parte de lo que gestiona la Junta de Andalucía procede de la Unión Europea y otra parte de ella misma, y lo mismo para el caso de la Administración Central). Para poder conocer, entonces, cuánto aporta cada administración a la financiación de un determinado programa o medida ha sido necesario utilizar las tasas de intervención o cofinanciación que se aplican por acción o eje, independientemente de cuál sea el órgano gestor o ejecutor. Estos porcentajes o tasas de cofinanciación son:

Para el caso del FEDER, hemos tomado una tasa del 62,5% para el eje 1 y 3, una tasa del 72,5 % para los ejes 2, 4, 5 y 7, del 75% para el eje 8 y del 63,5% aproximadamente para el eje 6. En el caso del FEOGA-O, se ha utilizado una tasa única del 75%. Para el FSE el 72,5% para los ejes 2 y 4, y del 75% para el eje 8. Finalmente, el IFOP cofinancia el eje 5 en un porcentaje del 73,5% (Dirección General de Fondos Europeos, 2000).

3. METODOLOGÍA EMPLEADA

Una vez realizadas las aclaraciones terminológicas, ya diferenciamos lo que es ayuda europea en sentido estricto (procedente de cualquiera de los cuatro Fondos Estructurales), de lo que comunmente se suele considerar “ayuda de los fondos europeos”, que normalmente incluye no sólo la ayuda de la Unión, sino también la parte correspondiente que según la tasa de cofinanciación del eje o subeje cofinancian la Administración Central o/y Autónoma, según el caso. Si hubiésemos utilizado datos programados, el único tratamiento que habría habido que darle a la información de partida, hubiera sido diferenciar la parte del gasto programado que es ayuda de la Unión, materializada a través de cualquiera de los Fondos Estructurales, de la que es financiación propia de la Administración Central y/o Autónoma. Sin embargo, al buscar la cantidad total de “gasto ejecutado” o de “obligaciones reconocidas” asociado a las inversiones subvencionables con ayudas europeas, teníamos que tener en cuenta otra consideración más, que podemos verla reflejada en los cuadros por administraciones para todo el período de estudio (1994-2001) que se adjuntan en este anexo.

Sírvanos de ejemplo, el cuadro n.º A.III.1 y A.III.2 del Anexo. En el primero de estos cuadros, recogemos en una columna el gasto programado o coste elegible, para un determinado eje, que gestiona la Administración Autónoma o la Junta de Andalucía. A partir de este dato y aplicando las tasas de intervención que conocemos, podemos diferenciar la proporción del importe total de gasto programado que es ayuda de la Unión y la que es aportación de la Administración Autónoma o Junta de Andalucía. Sin embargo, además de la cuantía de gasto programado que gestiona una determinada administración, en nuestro ejemplo, la Junta de Andalucía; también tenemos, la cuantía de gasto ejecutado que gestiona dicha administración. Si partimos de la cuantía de gasto ejecutado, que es lo que nosotros hacemos porque estamos utilizando datos de presupuesto ejecutado, para calcular lo que es ayuda de la Unión para un determinado eje, hay que calcular lo que representa la tasa de intervención sobre el gasto programado, no sobre el ejecutado. Y, una vez calculado el importe de la ayuda europea, tomamos la cuantía de presupuesto ejecutado y le restamos la ayuda europea, obteniendo así la financiación propia que aporta la administración nacional, en este caso la Junta de Andalucía.

De aquí se deduce que:

- La cuantía de la ayuda europea es siempre un porcentaje determinado (tasa de intervención o de cofinanciación) del gasto programado para un determinado eje de un programa operativo concreto.
- La diferencia entre el gasto ejecutado para un eje concreto y la ayuda de la Unión Europea es la cuantía que realmente aporta la administración nacional de la que se trate; es decir, la diferencia entre el gasto programado para un eje concreto y el coste o gasto ejecutado, siempre la asume la administración nacional de la que se trate.

Por último, apuntar que nosotros utilizamos coste o gasto ejecutado “público”, es decir, no tenemos en cuenta la posible cofinanciación en determinados ejes del sector privado (la razón fundamental de la no consideración de esta información, es que no disponemos de ella, salvo para programas y ejes muy concretos).

4. CUADROS POR PROGRAMAS OPERATIVOS Y FONDOS

A continuación recogemos el total de ayudas estructurales recibidas por Andalucía:

1. Incluimos el volumen total de fondos de cada uno de los programas operativos en los cuales se ha desarrollado el MAC 94-99, el importe del Fondo de Cohesión y las iniciativas comunitarias llevadas a cabo en Andalucía y asociadas a cada uno de los fondos. En estos cuadros se distinguen los importes financiados por cada administración implicada para el total del período y posteriormente la cuantía ejecutada año a año desde 1994 hasta 2001. Para cada Fondo Estructural, para las Iniciativas Comunitarias asociadas a cada fondo y, para el Fondo de Cohesión, presentamos cuadros de la cuantía de gasto ejecutado desde 1994 hasta 2001 expresada en millones de euros de 1999, para que facilitar las comparaciones.

2. Como cuadro resumen de los anteriores, presentamos el cuadro N^oA.III.35, donde se resume en millones de euros de 1999 el total de ayudas estructurales que recibe la Comunidad Autónoma Andaluza en el período 1994-2001.

3. Finalmente se incluyen por años y administraciones, los créditos destinados a infraestructuras, los destinados a capital humano, y los destinados a ayudas a empresas o subvenciones al sector privado. De esta manera podemos analizar qué conceptos financian las ayudas estructurales europeas, además de permitirnos estimar los efectos económicos sobre el PIB y el empleo de la economía andaluza de dichas ayudas europeas.