

Efectos de la Política Regional Comunitaria sobre la Dotación de Infraestructuras: La contribución de los fondos estructurales para su mejora (2000-2002)

Raúl MÍNGUEZ FUENTES & Carolina AGUADO MARISCAL

Técnico del Servicio de Estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio & Consultora Independiente.

RESUMEN: La actual política regional de la Unión Europea en los territorios más retrasados se lleva a cabo básicamente a través del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) 2000-2006. Durante su primer trienio ha significado una importante inyección financiera para el cumplimiento de los objetivos estratégicos fundamentales de las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1 de la política regional europea. En concreto, la atención explícita al ámbito de las infraestructuras en el citado MCA ha propiciado que buena parte de las medidas articuladas en dicha estrategia hayan ejercido una destacada influencia sobre las dotaciones de infraestructuras sociales y de transporte de las regiones españolas implicadas. A partir de la observación de la evolución de las dotaciones de infraestructuras en el contexto de las ayudas europeas, y de su impulso relativo en el período, es posible extraer conclusiones relevantes acerca de la incidencia de la política regional comunitaria sobre las infraestructuras de los territorios Objetivo 1.

Descriptores: Fondos estructurales. Política regional comunitaria. Infraestructuras. Convergencia.

I. INTRODUCCIÓN

La política regional comunitaria encuentra su aplicación práctica a través del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), instrumento financiero entre cuyas directrices figura la ampliación y mejora de las infraestructuras de las regiones Objetivo 1, como vía necesaria para alcanzar la senda de crecimiento económico sostenido. Estas regiones, caracterizadas por la existencia de una renta per cápita por debajo del 75% del promedio de la Unión Europea, han experimentado desde finales de los años ochenta un indudable impulso y fortalecimiento de sus infraestructuras económicas y sociales (cfr. SOSVILLA-RIVERO Y HERCE, 2003).

En este sentido, transcurridos tres años completos de aplicación del MCA programado para el período 2000-2006, resulta de sumo interés realizar una serie de ejercicios analíticos para conocer el desarrollo y resultados de la aplicación de las medidas previstas en materia de infraestructuras, como vía para la realización de posteriores evaluaciones y juicios (cfr. SOSVILLA-RIVERO, 2003).

2. INFRAESTRUCTURAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL

La importancia de la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos para el desarrollo económico de un país es un

Recibido: 16.12.2003. Revisado: 12.07.2004.
e-mail: rminguez@cscamaras.es

Parte del trabajo se corresponde con un fragmento de la Evaluación Intermedia del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones Objetivo 1, proyecto financiado por el Ministerio de Hacienda (cfr. QUASAR, 2003).

hecho ampliamente reconocido y que ha suscitado un creciente interés entre economistas y políticos, especialmente a partir de la década de los ochenta, a raíz de la búsqueda de una explicación de la caída de la productividad en los países desarrollados (cfr. BIEHL, 1986). Dicho interés se ha renovado recientemente con la consideración de algunos nuevos tipos de infraestructuras, particularmente las relacionadas con los sectores de la telecomunicación y la información, llamadas a desempeñar un papel cada vez más relevante a la hora de promover el crecimiento económico de cualquier país o región en las próximas décadas (cfr. CUADRADO, 1996).

Como consecuencia de tal preocupación, durante los últimos años ha aparecido una importante cantidad de trabajos en la literatura económica dedicados a evaluar los efectos del gasto del sector público sobre la producción del sector privado y sobre el crecimiento de la productividad (cfr. DRAPER, 1994).

En el plano teórico, la relación existente entre crecimiento económico e infraestructuras públicas fue examinada inicialmente por Arrow y Kurz a comienzos de la década de los setenta, si bien no recibió un tratamiento cuantitativo hasta el trabajo de RATNER (1983) en el que se evaluó para el caso norteamericano. Posteriormente, se han realizado múltiples ejercicios, destacando los estudios de Barro, Jones, Cassou, Lansing y, especialmente, la contribución de Aschauer, en el marco de los denominados modelos de crecimiento endógeno. Este último autor desarrolla un modelo de crecimiento endógeno que contempla el capital público como un factor de producción adicional, utilizando dicho modelo para explicar las diferencias en las tasas de crecimiento regionales.

La premisa subyacente de este tipo de trabajos es que la inversión pública en infraestructuras puede afectar positivamente a la productividad de los factores privados y, por consiguiente, estimular la inversión y la producción privadas. En efecto, 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 (cfr. COMISIÓN EUROPEA, 1999).

Esta relación entre el capital público y la productividad de los factores privados de producción se conoce en la literatura como la “hipótesis de Aschauer”, dado que apareció originariamente en el artículo pionero de Aschauer (cfr. ASCHAUER, 1989). En dicha literatura sobre la contribución del capital público en infraestructuras al crecimiento de la productividad, existen dos enfoques alternativos utilizados para contrastar la hipótesis de Aschauer, basados, respectivamente, en funciones de producción y de costes (cfr. ARGIMÓN, 1994).

La conclusión que se extrae es que las aproximaciones analíticas realizadas hasta la fecha presentan como nexo común el hecho de que el progreso de las naciones se basa en buena medida en la cantidad y calidad de las redes de comunicaciones y suministros, las cuales permiten un fácil acceso a los recursos naturales y técnicos (cfr. RIETVELD, 1993). Es por ello que las infraestructuras son determinantes esenciales de la productividad, el crecimiento y la competitividad, porque ayudan a reducir los costes de transporte, expanden el mercado, facilitan la transmisión de la información y el conocimiento, y aúnan prosperidad económica, calidad de vida y eficacia comercial. Todo ello sin olvidar el consenso en la literatura económica, corroborado por la evidencia empírica, confirmando que una alta dotación de capital público es condición necesaria, aunque no suficiente, para que se produzca un elevado nivel de desarrollo económico (cfr. SPIEKERMANN, 1999; cfr. CAMPOS, 2002).

3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO (MCA) 2000-2006

3.1. Las infraestructuras en el MCA

Las políticas regionales aplicadas en el seno de la Unión Europea aparecen determinadas por las directrices plasmadas en el correspondiente Marco Comunitario de Apoyo (MCA). Para el caso español, el MCA para las regiones españolas del Objetivo 1, objeto del presente análisis, constituye el instrumento financiero de ayudas estructurales más amplio para el período 2000-2006 (cfr. MINISTERIO DE HACIENDA, 2000).

FIG. 1. Medidas MCA 2000-2006. Programación de la ejecución y eficacia

Eje	Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
1	1	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios	3.054.138.896	5,07%	1.299.657.089	792.915.530	61,01%
	10	Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas	1.186.539.615	0,41%	104.347.758	78.471.885	75,20%
	2	Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	416.626.967	2,01%	514.935.550	328.096.566	63,72%
	3	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas	90.523.858	0,76%	195.428.236	137.614.195	70,42%
	4	Apoyo a empresas relacionadas con la economía social	40.513.032	0,14%	34.851.054	20.570.359	59,02%
	5	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	420.783.174	0,04%	10.765.648	6.067.610	56,36%
	51	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios	35.515.409	0,74%	189.059.707	130.587.322	69,07%
	53	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas	241.413.548	0,05%	12.860.447	2.690.647	20,92%
	55	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	60.262.279	0,40%	103.735.222	63.305.953	61,03%
	56	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	19.154.284	0,10%	25.421.383	9.127.099	35,90%
	57	Promoción del capital organizativo de las empresas	185.326.104	0,03%	8.910.136	4.727.497	53,06%
	6	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	81.122.832	0,34%	85.988.247	58.109.409	67,58%
	7	Promoción del capital organizativo de las empresas	639.150.556	0,13%	33.424.549	16.934.733	50,67%
	8	Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo	680.373.706	1,07%	273.568.931	166.622.482	60,91%
	9	Apoyo a la transformación, promoción y comercialización de los productos pesqueros (incluida acuicultura)	271.725.054	1,20%	306.827.640	213.102.394	69,45%
2	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo	594.957.813	1,00%	256.482.848	130.171.401	50,75%
	2	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	1.371.213.019	2,27%	581.276.825	366.240.975	63,01%
	3	Equipamiento científico-tecnológico	724.208.396	1,19%	306.547.433	124.926.548	40,75%
	4	Transferencia tecnológica	123.608.004	0,20%	50.989.719	7.441.958	14,60%
	5	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	341.690.060	0,58%	147.834.705	69.355.621	46,91%
	52	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	33.578.570	0,07%	17.368.919	17.340.566	99,84%
	53	Equipamiento científico-tecnológico	15.972.853	0,03%	7.683.797	15.972.853	207,88%
	54	Transferencia tecnológica	2.721.429	0,00%	1.170.000	15.636	1,34%
	55	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	5.212.858	0,01%	2.241.429	5.172.305	230,76%
	6	Grandes instalaciones	66.771.430	0,11%	28.534.504	33.101.646	116,01%
7	Sociedad de la información	516.716.988	0,82%	209.141.964	164.356.555	78,59%	

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
	71 Potenciación del acceso a los nuevos servicios digitales: Acceso a Internet	483.197.452	0,64%	164.801.000	0	0,00%
	72 Acceso a infraestructuras y servicios digitales	269.598.319	0,20%	51.904.171	0	0,00%
	73 Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT)	100.606.102	0,11%	28.961.191	25.377.514	87,63%
	74 Apoyo a la introducción de la Sociedad de la Información y del comercio electrónico	63.064.064	0,07%	18.154.072	12.019.111	66,21%
	75 Aplicaciones y sistemas dinamizadores de la Sociedad de la Información	30.852.030	0,03%	8.881.286	0	0,00%
	76 Aplicaciones para la Educación	17.776.019	0,02%	5.117.132	4.148.710	81,07%
3	1 Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	2.736.978.904	4,39%	1.126.277.184	467.903.432	41,54%
	10 Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	751.102.571	0,78%	200.838.367	124.612.847	62,05%
	2 Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua	767.069.059	1,31%	335.563.668	190.729.615	56,84%
	3 Saneamiento y depuración de aguas residuales	203.745.744	1,15%	296.098.093	221.376.460	74,76%
	4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados	350.408.592	0,26%	67.519.436	21.265.098	31,49%
	5 Actuaciones medioambientales en costas	2.530.292.650	0,54%	139.410.991	67.476.368	48,40%
	6 Protección y regeneración del entorno natural	71.034.591	4,30%	1.104.251.448	206.105.349	18,66%
	7 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental	71.519.237	0,10%	24.868.281	14.102.007	56,71%
	8 Regeneración de suelos y de espacios	1.080.797.348	0,09%	24.204.543	15.179.383	62,71%
	9 Selvicultura	475.485.136	1,80%	462.954.525	343.736.025	74,25%
4	1 Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	1.203.678.844	2,20%	565.201.996	517.004.843	91,47%
	10 Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	202.260.824	0,77%	197.604.132	106.102.851	53,69%
	11 Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	1.525.449.261	0,30%	78.135.699	39.732.265	50,85%
	12 Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica	57.517.771	2,61%	668.914.530	720.132.387	107,66%
	13 Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/reglada	103.356.957	0,10%	25.970.525	13.789.046	53,09%
	14 Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional	209.396.221	0,19%	49.098.252	19.322.914	39,36%
	15 Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	212.284.917	0,34%	86.996.523	87.773.463	100,89%
	16 Mejorar la empleabilidad de las mujeres	43.904.513	0,33%	85.771.702	39.758.948	46,35%

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)
17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres	43.037.445	0,07%	17.510.055	9.908.836	56,59%
18	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral	2.191.143.112	0,06%	16.669.343	9.766.841	58,59%
2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	355.814.237	3,68%	944.054.381	479.162.353	50,76%
3	Sostener la consolidación del empleo existente	92.746.307	0,59%	151.960.751	102.162.793	67,23%
4	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo	3.538.739.866	0,15%	37.345.747	15.144.207	40,55%
6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	27.117.665	5,94%	1.523.488.259	920.664.858	60,43%
60	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	12.889.745	0,05%	13.027.348	11.241.541	86,29%
61	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión	227.252.278	0,02%	5.349.938	3.085.590	57,68%
7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	399.961.228	0,47%	120.092.223	75.408.364	62,79%
8	Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes	12.211.661	0,67%	171.531.147	132.633.606	77,32%
9	Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo	460.326.515	0,02%	5.433.343	372.595	6,86%
5	1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas	342.158.224	0,54%	138.669.983	111.770.103	80,60%
10	Instalaciones deportivas y de ocio	118.196.316	0,15%	38.479.961	37.146.775	96,54%
2	Mejora de los sistemas de transportes urbanos	1.334.949.474	0,20%	51.436.564	28.549.005	55,50%
3	Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes	49.109.940	2,37%	608.850.830	404.834.976	66,49%
4	Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano	38.278.366	0,08%	21.417.178	7.638.164	35,66%
5	Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local	1.854.079.058	0,05%	12.547.716	12.331.624	98,28%
6	Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo	273.695.109	3,12%	799.619.521	188.842.719	23,62%
7	Infraestructuras turísticas y culturales	607.218.500	0,46%	117.106.239	100.645.949	85,94%
8	Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural	1.044.184.052	1,05%	269.580.403	181.312.792	67,26%
9	Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios	73.174.800	1,87%	480.221.356	412.866.807	85,97%
6	1 Carreteras y autovías	7.151.746.081	12,56%	3.221.786.779	3.254.438.271	101,01%
10	Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas	106.309.087	0,14%	36.582.510	10.519.062	28,75%
2	Autopistas	5.174.921.134	0,30%	76.941.042	93.992.119	122,16%
3	Ferrocarriles	755.186.506	8,31%	2.132.334.648	896.645.909	42,05%

Eje Medida	Nombre Medida	Compromisos programados 2000-06 (€)	% MCA programado	A. Compromisos programados 2000-02 (€)	B. Pagos realizados 2000-02 (€)	Eficacia (B/A)	
4	Puertos	559.937.060	1,38%	353.215.980	233.596.301	66,13%	
5	Aeropuertos	4.872.000	0,93%	239.820.908	112.816.584	47,04%	
56	Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte	152.363.359	0,01%	2.094.000	1.462.199	69,83%	
6	Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte	90.151.818	0,26%	66.916.764	59.459.544	88,86%	
7	Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte	374.252.757	0,12%	30.050.606	30.141.434	100,30%	
8	Redes de distribución de energía	133.281.314	0,60%	154.978.998	48.827.127	31,51%	
9	Energías renovables, eficacia y ahorro energético excepto las actuaciones contempladas en la medida 6.10.	76.065.145	0,24%	61.348.875	28.910.440	47,12%	
7	1	Gestión de recursos hídricos agrarios	850.037.332	1,01%	260.161.164	178.269.733	68,52%
	11	Gestión de recursos hídricos agrarios. Actuaciones de SEIASAS	1.125.215.001	1,34%	344.380.417	2.147.425	0,62%
	2	Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	675.906.332	1,23%	316.127.647	261.831.009	82,82%
	3	Inversiones en explotaciones agrarias	848.079.881	1,04%	266.918.754	324.818.466	121,69%
	4	Instalación de jóvenes agricultores	498.848.219	0,60%	154.408.829	153.187.676	99,21%
	5	Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias	439.670.638	0,60%	154.592.882	10.308.789	6,67%
	55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria	190.363.520	0,31%	80.187.198	10.411.944	12,98%
	59	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	22.053.809	0,03%	7.423.053	0	0,00%
	6	Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados	42.386.784	0,09%	22.494.256	8.788.835	39,07%
	7	Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no quede cubierto en los programas del FSE	16.740.283	0,02%	6.287.170	3.362.309	53,48%
	8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera	789.696.635	1,37%	351.245.049	201.005.067	57,23%
	9	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	80.874.477	0,07%	17.273.890	507.707	2,94%
8	9	Estructuras pesqueras y acuicultura.	2.368.926.425	4,01%	1.027.680.153	555.333.505	54,04%
9	1	Asistencia técnica FEDER	78.905.071	0,12%	29.880.819	20.140.269	67,40%
	2	Asistencia técnica FSE	95.252.740	0,15%	37.530.923	21.548.247	57,41%
	3	Asistencia técnica FEOGA-O	45.105.631	0,07%	18.941.091	426.004	2,25%
	4	Asistencia técnica IFOP	32.779.928	0,06%	14.153.421	7.480.439	52,85%
	51	Asistencia técnica FEDER	3.974.053	0,01%	1.672.880	2.394.044	143,11%
Total general		60.661.384.778	100,00%	25.658.375.479	15.998.949.338	62,35%	

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (Fondos 2000: Sistema de información para la gestión de las ayudas comunitarias concedidas con cargo a Fondos Estructurales para el período 2000-2006)

En la configuración y definición del citado MCA subyace una idea esencial: la dotación en infraestructuras desempeña un papel clave en el crecimiento económico regional por su efecto directo sobre los niveles de inversión y su capacidad para generar economías externas, induciendo a la reducción de los costes de producción y al aumento de la productividad de los factores de producción. La singularidad geográfica de España, determinada por la situación periférica en el continente europeo, así como un marcado relieve montañoso, limitan su capacidad de crecimiento, por las dificultades de articulación interna y de acceso a los ejes y a los polos de desarrollo nacional y continental.

Las infraestructuras sociales y de transporte gozan de un lugar privilegiado en la estrategia de desarrollo económico marcada por el MCA, circunstancia patente en el análisis DAFO de las regiones Objetivo 1. En concreto, dicho ejercicio analítico presenta una serie de estrangulamientos y amenazas estrechamente vinculados con las infraestructuras existentes, fundamentalmente:

- Insuficiente articulación con redes de transportes transeuropeas.
- Desequilibrios en el sistema de asentamientos.
- Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales.
- Insuficiencia de redes de gran capacidad en el sistema de telecomunicaciones.
- Déficit hídricos generadores de estrangulamientos sectoriales.
- Insuficiente articulación productiva inter e intrasectorial.
- Insuficiente valorización de bienes ambientales y culturales.

Por otra parte, el surgimiento y eficaz aprovechamiento de determinadas fortalezas y oportunidades de las regiones Objetivo 1 españolas pasa por la disposición de adecuadas infraestructuras, fortalezas sintetizadas en:

- Potencial exportador de sectores no tradicionales.
- Creciente vocación exterior de las pymes.
- Capacidad de atracción de inversión externa.

- Importantes avances en la articulación territorial interna.
- Ventajas de economías de aglomeración en numerosas zonas urbanas.
- Esfuerzo público mantenido en dotación de infraestructuras y equipamientos.
- Posición estratégica de un número importante de zonas.
- Fuerte dinamismo urbano.
- Elevado potencial de atracción turística.

Esta trascendencia en materia de infraestructuras aparece igualmente plasmada en diversos objetivos intermedios:

- O5. Mejorar la accesibilidad territorial de las regiones Objetivo 1.
- O11. Gestión integral de residuos urbanos, industriales y agropecuarios.
- O12. Protección, prevención y regeneración de enclaves naturales y rurales y uso sostenible de la biodiversidad.
- O13. Mejora de la eficacia de las infraestructuras hidráulicas.
- O14. Desarrollo y modernización de la red sanitaria y servicios sociales.

Por ello, la estrategia marcada en el MCA otorga a las infraestructuras sociales y de transporte un papel primordial en el desarrollo y el avance en la cohesión económica y social de las regiones. Al margen de la utilización de los Fondos Estructurales en el MCA, existe un fondo específico, el Fondo de Cohesión, que financia directamente proyectos concretos de infraestructuras medioambientales y de transporte en España, en Grecia, en Irlanda y en Portugal. De este modo, se complementaría la estrategia del MCA de las regiones Objetivo 1 respecto a las infraestructuras sociales y de transporte.

La importancia concedida a las infraestructuras se concreta en el MCA en la articulación de una serie de Ejes dirigidos hacia la dotación de infraestructuras, estructurados a su vez en una serie de medidas. Los Ejes principales en los cuales se encuadran las actuaciones en materia de infraestructuras sociales y de transporte son el Eje 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*), el Eje 5 (*Desarrollo local y urbano*), y, especialmente, el Eje 6 (*Redes de*

transporte y energía). Adicionalmente, se incorporan determinadas acciones relacionadas con las infraestructuras en el Eje 4 (*Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e Igualdad de Oportunidades*) y Eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*).

El hecho de que sean varios los Ejes directamente involucrados en dotar a la economía y sociedad de las regiones Objetivo 1 de las oportunas infraestructuras, es consecuencia directa de la transversalidad propia de éstas, en la medida en que la incidencia de las infraestructuras se extiende horizontalmente por el conjunto del sistema económico.

Con mayor grado de detalle, esta importancia concedida a las infraestructuras en la estrategia de desarrollo se manifiesta en el hecho de que la mitad del total de recursos financieros previstos para el período 2000-2006 en el MCA (49,5%) se canalizarán hacia los tres Ejes más vinculados con las infraestructuras (Ejes 3, 5 y 6). Destaca la notable dotación financiera correspondiente al Eje 6 (*Redes de transporte y energía*), el cual acapara el 24,9% de los fondos del MCA. Este hecho resulta recurrente en todos los Programas Operativos Integrados de las regiones Objetivo 1, con las únicas salvedades de Ceuta y Cantabria.

Un análisis pormenorizado es el que se extrae de las medidas, que muestra una clara preponderancia en el conjunto del MCA de las acciones directamente vinculadas al ámbito de las infraestructuras, de tal forma que el 12,6% del total de recursos aparece programado para la medida 6.1 (*Carreteras y autopistas*) y el 8,3% para la medida 6.3 (*Ferrocarriles*), configurándose como las medidas mejor dotadas financieramente del MCA. Destaca asimismo el peso sobre el total de las medidas 3.1 *Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas* (4,4%), 3.6 *Protección y regeneración del entorno natural* (4,3%) y 5.3 *Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes* (2,4%).

3.2. Las políticas desarrolladas en el período 2000-2002

Conforme muestra la FIG. 1, las acciones llevadas a cabo en materia de infraestructuras durante el período 2000-2002 presentan unos niveles de **eficacia**

financiera (gasto ejecutado/gasto programado) variables en función del Eje de referencia. Así, mientras que las acciones incluidas en el Eje 6 han alcanzado los mayores niveles de eficacia del MCA durante el período (74,8%), los valores obtenidos en el Eje 5 (58,6%) y, especialmente, Eje 3 (44,2%) han resultado sensiblemente inferiores. Ello es debido principalmente a la propia naturaleza de los proyectos de infraestructuras, caracterizados por dilatados períodos de tramitación burocrática como paso previo al comienzo de las obras.

En el detalle por medidas, es preciso resaltar el hecho de que la medida con mayor peso financiero del conjunto del programa, destinada a Carreteras y autovías (6.1) es asimismo una de las que han logrado unos niveles de eficacia más elevados durante el trienio 2000-2002 (101%). Por el contrario, la segunda media del MCA con mayor peso financiero, 6.3 Ferrocarriles, ha registrado una eficacia del 42,1%, consecuencia fundamental de la extensión necesaria para completar los requerimientos administrativos precisos para el comienzo de las obras (cfr. LÓPEZ CORRAL, 2000). Asimismo, esta tendencia es la pauta común en el conjunto de regiones Objetivo 1 donde se aplican sendas medidas.

Determinadas medidas en el ámbito de los equipamientos energéticos y del entorno natural han observado igualmente una aplicación de fondos inferior a la inicialmente prevista para el período 2000-2002, circunstancia plasmada en unos reducidos niveles de eficacia financiera.

Del conjunto de fondos aplicados durante el primer trienio del período de programación 2000-2006, un 29,8% se ha destinado a medidas incluidas en el Eje 6, mientras que los dos Ejes tomados también en consideración (Ejes 3 y 5) acumularon el 10,5% y el 9,3% del total de recursos, respectivamente.

Descendiendo al **detalle regional**, las Comunidades que han concentrado una mayor cantidad de gasto durante el período 2000-2002 en el ámbito de las infraestructuras (Ejes 3, 5 y 6) han sido Andalucía (26,9% del gasto total de los tres Ejes referidos), seguida, a cierta distancia, de Castilla y León (14%), Galicia (12%) y Castilla-La Mancha (10,9%).

Por Ejes, la dispersión de las actuaciones entre las diferentes regiones es la tónica

dominante en las diversas medidas del Eje 3, con las excepciones de las medidas 3.7 *Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental* y 3.8 *Regeneración de suelos y espacios*, para las cuales se ha producido cierta concentración de recursos en el caso andaluz. Para el Eje 5 la lectura es similar, si bien las situaciones de mayor concentración relativa de fondos en determinadas regiones han sido mayores, tales como lo sucedido en Andalucía con las medidas 5.2 *Mejora de los sistemas de transportes urbanos* y 5.4 *Infraestructuras y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano*, Castilla y León con la medida 5.8 *Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural*, y la Comunidad Valenciana con la medida 5.5 *Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local*.

En el caso del Eje 6, destaca la concentración del gasto en Galicia, circunstancia especialmente patente en el ámbito de las medidas 6.2 *Autopistas*, 6.8 *Redes de distribución de energía*, y 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*. Asimismo, la acumulación del gasto en determinada región ha sido la pauta seguida en la puesta en práctica de las actuaciones incluidas en la medida 6.5 *Aeropuertos* (concentración en Canarias del 72,6% gasto durante 2000-2002), 6.7 *Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte* (concentración en Andalucía del 100%) y 6.3 *Ferrocarriles* (acumulación del 47,9% en Andalucía). Para el resto de medidas del Eje 6, la distribución del gasto entre las Comunidades ha sido el rasgo característico.

Con relación a los **proyectos** específicos emprendidos en materia de infraestructuras durante el intervalo temporal 2000-2002, esto es, correspondientes a los Ejes 3, 5 y 6, la mayor concentración ha correspondido a Galicia (18% del total), Castilla-La Mancha (17,2%), Castilla y León (16,1%) y la Comunidad Valenciana (10,9%).

Al igual que sucedía en el análisis anteriormente comentado de la distribución del gasto habido por regiones, la dispersión de los proyectos entre las diversas Comunidades Autónomas ha sido el común denominador para el caso del Eje 3. Únicamente las medidas 3.1 *Abastecimiento de agua a la población y a las actividades*

económicas, 3.4 *Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados*, y 3.7 *Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental*, han registrado cierta concentración de sus proyectos en las regiones de Castilla y León, Asturias y Galicia, respectivamente.

Idéntica tendencia a la dispersión de los proyectos a escala regional se observa en el Eje 5, con las salvedades de las medidas 5.1 *Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas* (concentración de proyectos en Andalucía), 5.2 *Mejora de los sistemas de transporte urbanos* (en Galicia), 5.4 *Infraestructuras y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano* (nuevamente en Andalucía) y 5.5 *Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local* (en la Comunidad Valenciana).

Por el contrario, las medidas del Eje 6 se han caracterizado principalmente por la concentración de los proyectos en determinadas regiones, principalmente Galicia (medida 6.2 *Autopistas*, 6.4 *Puertos*, 6.8 *Redes de distribución de energía* y 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*) y, en menor medida, Canarias (medida 6.5 *Aeropuertos*), Andalucía (medida 6.7 *Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte*) y Castilla-La Mancha (medida 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*).

Por último, a la hora de valorar la adecuación de los fondos destinados al ámbito de las infraestructuras durante el período estudiado, resulta de suma utilidad conocer las **apreciaciones cualitativas** realizadas por los gestores de proyectos y recogidas en el análisis de casos realizado (ej. Rehabilitación de diques y dársenas, construcción de red ferroviaria o viaria, instalación de Estación Depuradora de Aguas Residuales, equipamientos turísticos en áreas rurales, etc.). En este sentido, dos terceras partes de los entrevistados consideran que el volumen financiero planeado inicialmente para los respectivos proyectos de infraestructuras resultó adecuado para su desarrollo. Al tiempo, en la amplia mayoría de los casos no ha sido precisa ningún tipo de revisión estratégica del proyecto. Estas circunstancias aparecen igualmente reflejadas en el hecho de que apenas en el 20% de los proyectos de

infraestructuras ha sido necesario proceder a la corrección de posibles desviaciones.

En términos de eficiencia de las actuaciones de infraestructuras emprendidas, la opinión mayoritaria señala un coste del proyecto en el promedio, e incluso ligeramente por debajo, respecto al coste habitual en intervenciones similares, así como en comparación con los resultados obtenidos.

En definitiva, las actuaciones emprendidas en el período 2000-2002 en el marco de la política regional comunitaria responden fielmente a la relevancia concedida al campo de las infraestructuras sociales y de transporte para el desarrollo y vertebración de las regiones Objetivo 1. La eficacia financiera alcanzada hasta la fecha es moderada, destacando en materia viaria y siendo menor en el ámbito ferroviario, energético y del entorno natural, consecuencia fundamental de la complejidad de los proyectos de infraestructuras. En cualquier caso, el importante volumen de fondos destinado al campo de las infraestructuras, con las consecuentes dificultades que ello acarrea en su gestión, proporciona una lectura positiva del grado de eficacia financiera alcanzado.

3.3. La situación relativa del contexto de las infraestructuras

3.3.1. La evolución del entorno

En el documento inicial del MCA 2000-2006 realizado en el año 2000 se incorporaba un diagnóstico sobre la situación de las regiones Objetivo 1 en el campo de las infraestructuras. Una vez transcurridos tres años desde el comienzo de la citada programación, es preciso realizar un breve repaso del estado de dichas dotaciones a partir de la última información disponible¹, de cara a valorar el grado de vigencia del mencionado diagnóstico.

Para el caso concreto de las **infraestructuras hidráulicas**, la situación presente, a la vista de la trayectoria reciente y de la comparación con el nivel alcanzado

en el conjunto de España y de regiones Objetivo 1, denota la diferencia que todavía persiste en las citadas regiones respecto a España, en la captación y abastecimiento primario del agua, así como en su posterior tratamiento.

La FIG. 2 muestra de forma conjunta la situación en 1998 y 2000 de la cantidad de aguas tanto tratadas como efectivamente distribuidas en cada Comunidad, con relación a la media española. El corto período de tiempo transcurrido contribuye a la agrupación de las regiones en torno a la diagonal principal, lo que supone que la posición relativa respecto a España, ha variado muy levemente. De esta forma los ejes dividen a los indicadores regionales en aquellos que aparecen por encima de la media nacional y los que permanecen por debajo.

El volumen de agua efectivamente distribuida, definida ésta como el total de agua captada y distribuida una vez descontadas las pérdidas de la red de agua, puesta en relación con la población de las regiones, presenta en varias regiones Objetivo 1 valores por encima de la media nacional, tal es el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Andalucía. En el primer caso se ha seguido una evolución muy favorable respecto a la media nacional pues se ha pasado de valores en torno a la misma a estar por encima cerca de un 20%. Por el contrario, Andalucía ha seguido el camino opuesto, situándose en el año 2000 sólo ligeramente por encima de la media nacional.

El resto de estas regiones, excepto Ceuta y Melilla, se agrupan en torno al 80% de la media nacional, destacando el crecimiento de Extremadura, situándose cerca del 90% de la media.

Por otro lado, la mayoría de las regiones Objetivo 1 presentan en el año 2000 una menor capacidad de tratamiento de las aguas residuales que el conjunto de la media española. Únicamente Andalucía mantiene la posición superior a la media nacional que ya poseía en el año 1998. Si en el suministro primario de agua algunas regiones aparecían más agrupadas en valores medios, en el tratamiento de las aguas residuales existe una mayor dispersión. Murcia ofrece los indicadores más reducidos, con menos del 50% de la media nacional, figurando a cierta distancia Canarias y Asturias.

¹ En ocasiones no se dispone de información para el período 2000-2002, por lo que se hace uso de la información más actualizada que permita aproximar la evolución seguida.

La situación respecto a España del conjunto de las regiones Objetivo 1 en materia de **infraestructuras sociales** susceptibles de cofinanciación a través del MCA es heterogénea, y no se puede inferir en todas ellas un retraso generalizado respecto a la media del territorio español. De hecho, la situación de cada Comunidad en el año 2000, en su dotación de este tipo de infraestructuras, resulta de difícil concreción por medio de indicadores, no observándose una posición clara del conjunto de estas regiones.

Los indicadores seleccionados referidos a las **infraestructuras sanitarias** hacen referencia a esta infraestructura tanto de forma directa (número de camas), como indirecta (médicos colegiados), en la medida que el número de estos profesionales sanitarios aparece correlacionado con la disponibilidad de medios en atención sanitaria y asistencial.

En el caso de las infraestructuras sanitarias, se evidencia la existencia de un diferencial negativo, respecto a España, en varias regiones, dependiendo del indicador observado. Sólo Asturias y Castilla y León tienen un número más elevado de camas hospitalarias por habitante que el conjunto de la media española. Mientras, el indicador referente al número de médicos por habitante arroja un balance de desventaja relativa para las regiones Objetivo 1, de tal forma que únicamente figuran por encima del promedio nacional Canarias, Asturias y Castilla y León (es preciso señalar que, desde que se realiza la inversión en un hospital hasta su disposición plena por parte del público transcurre un período de tiempo considerable, de ahí que los avances en el número de sanitarios por habitante se retrasen en el tiempo).

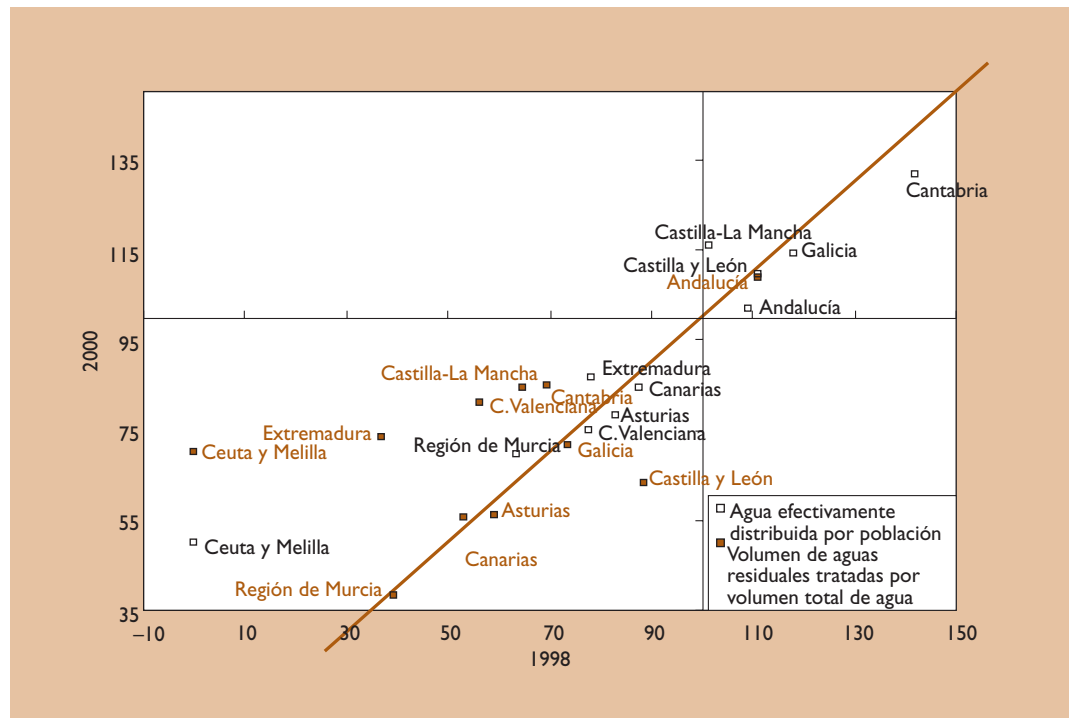


FIG. 2. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo I, en 1998 y 2000, en los principales indicadores referidos a las infraestructuras hidráulicas (España = 100)

Fuente: INE (Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores sobre aguas residuales; Proyecciones de población). El eje de ordenadas muestra la posición de la variable en el año 2000 respecto al promedio nacional (España=100), mientras que el eje de abscisas representa la posición frente al promedio nacional (España=100) en el año 1998. Las regiones situadas sobre la diagonal marcada implican la ausencia de variaciones en la posición relativa de la variable en el período 1998-2000. A la izquierda de dicha diagonal se produce una mejora en el período, y viceversa.

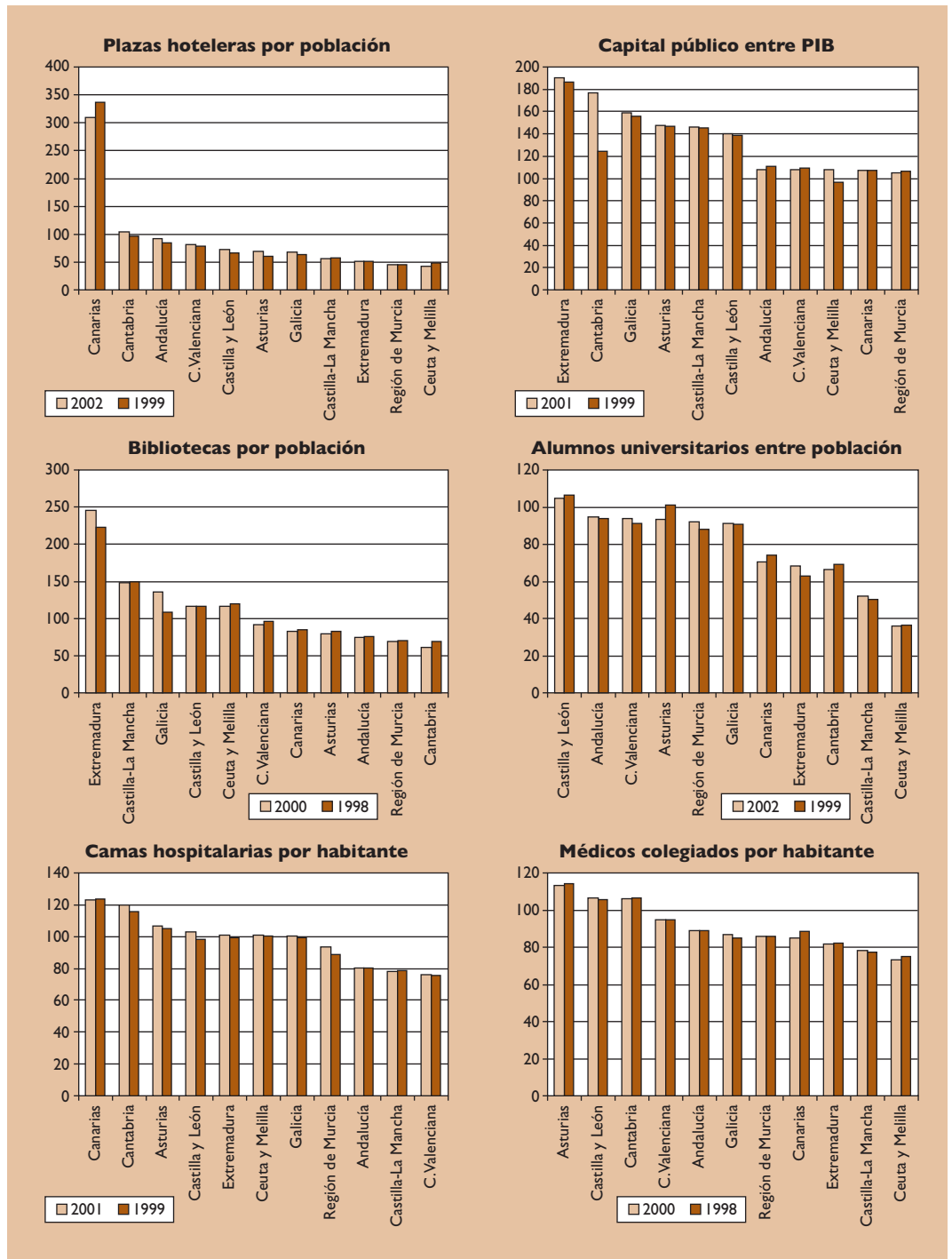


FIG. 3. Indicadores seleccionados de infraestructuras sociales para las regiones Objetivo I

Fuente: INE (Encuesta de Ocupación Hotelera; Estadísticas de la Enseñanza Superior en España; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado; Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados; Proyecciones de población; Contabilidad Regional de España; Anuario Estadístico de España), Ministerio de Sanidad y Consumo (Catálogo Nacional de Hospitales) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

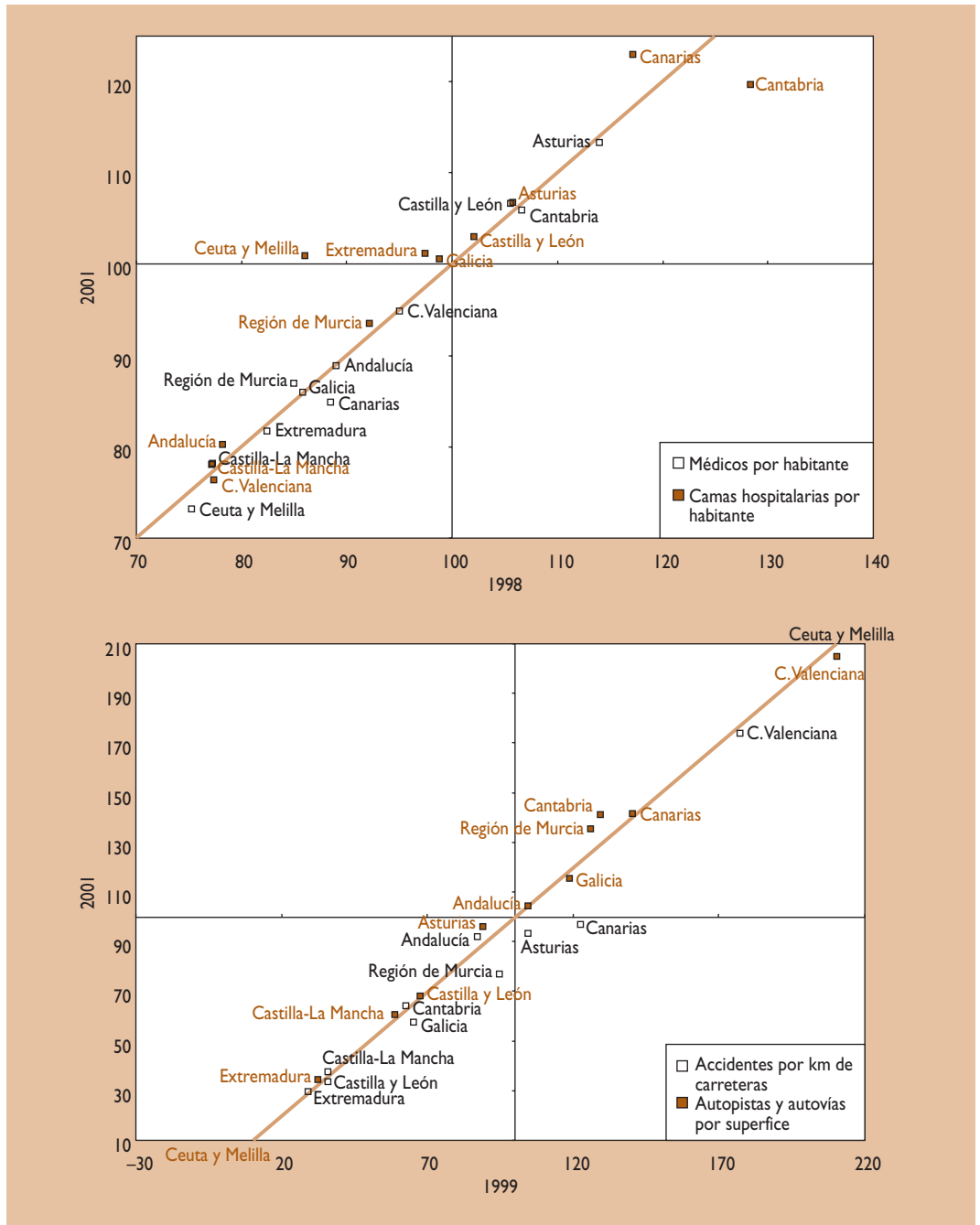


FIG. 4. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo I, en 1998 y 2001, en los principales indicadores referidos a las Infraestructuras sanitarias y de transporte (España = 100)

Fuente: INE (Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados; Proyecciones de población; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado), Ministerio de Sanidad y Consumo (Catálogo Nacional de Hospitales), Ministerio Fomento (Boletín Ministerio Fomento; Estadísticas de la Dirección General de Carreteras), Ministerio del Interior (Dirección General de Tráfico). El eje de ordenadas muestra la posición de la variable en el año 2001 respecto al promedio nacional (España = 100), mientras que el eje de abscisas representa la posición frente al promedio nacional (España = 100) en el año 1998 ó 1999. Las regiones situadas sobre la diagonal marcada implican la ausencia de variaciones en la posición relativa de la variable en el período 1998/1999-2001. A la izquierda de dicha diagonal se produce una mejora en el período, y viceversa.

Un gran número de regiones Objetivo 1, han conseguido alcanzar en el año 2001 los niveles medios nacionales en cuanto a disponibilidad de una **red de alta capacidad para el transporte de superficie** (autovías y carreteras), mientras que el resto (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Asturias), a pesar de permanecer por debajo de la media, poseen una situación más favorable en este último año.

La FIG. 4 alterna una variable, cuya diferencia con la media es positiva (km de vías de alta capacidad), con otra cuya relación es la contraria (siniestralidad), lo que se traduce en que unos valores inferiores en esta variable, como arrojan la mayoría de estas regiones, implica una ventaja respecto a la media nacional.

De este modo, se observa una siniestralidad especialmente superior a la media española en la Comunidad Valenciana,

Ceuta y Melilla, regiones que en el año 2001 presentaron más accidentes de tráfico por red de carreteras que la media española. En sentido opuesto, se constata la importante reducción de esta variable en Canarias, que partiendo de un nivel elevado en el año 1998, ha conseguido situarse en el año 2001 incluso por debajo de la media nacional.

Un importante número de regiones Objetivo 1 continúan abasteciendo de **energía** eléctrica a buena parte del territorio nacional, figurando su potencia instalada con relación a su actividad económica muy por encima del promedio español.

La importancia que la infraestructura de producción eléctrica tiene en estas regiones, no se ve acompañada con una especial atención a la energía renovable en todos los casos. Sólo Castilla y León, Galicia y Extremadura presentan un peso de las energías renovables en la generación de energía eléctrica superior a la media nacional.

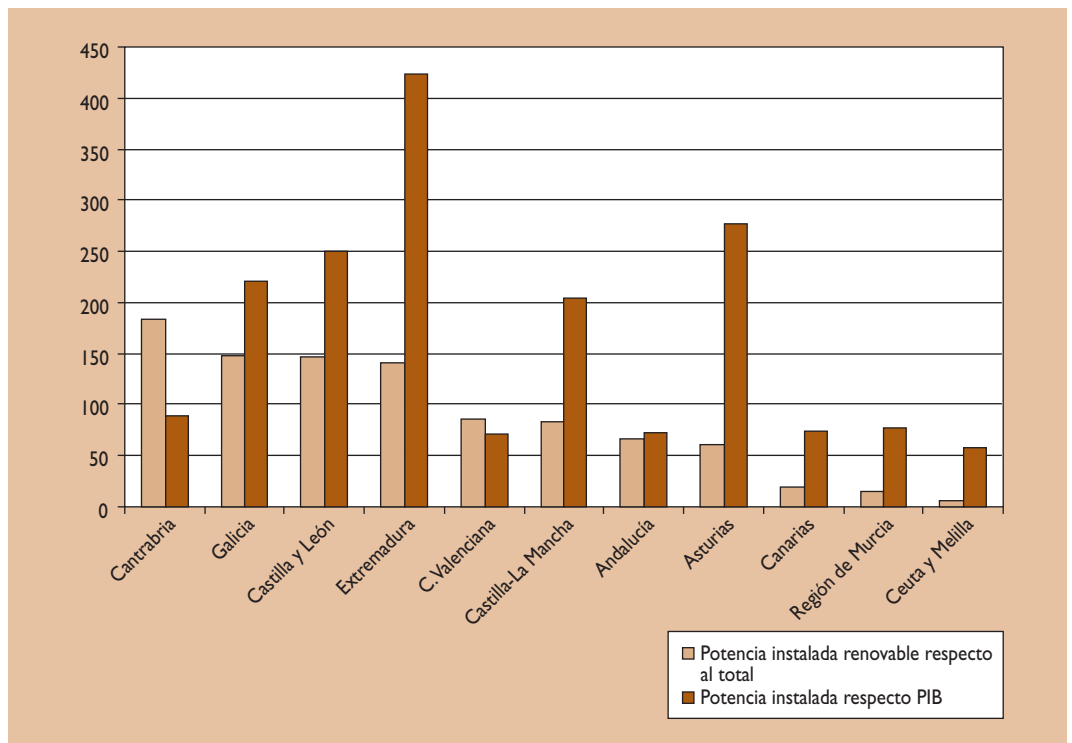


FIG. 5. Situación respecto a la media española de las regiones Objetivo 1 en los principales indicadores energéticos (España = 100. Año 2001)

Fuente: INE (Contabilidad Regional de España), Red Eléctrica Española (Anuario) y Ministerio de Medio Ambiente (Medio Ambiente en España).

En resumen, las regiones españolas Objetivo 1 han logrado importantes avances en materia de infraestructuras sociales y de transporte viario desde finales de los noventa, si bien subsisten situaciones diferenciales que permiten confirmar la pervivencia del diagnóstico emanado en su día del correspondiente análisis DAFO.

3.3.2. El contexto de la política económica

Las acciones desarrolladas durante los últimos años en aplicación del MCA se circunscriben en un contexto más amplio, como es el definido por las diferentes estrategias de política económica articuladas en el período 2000-2006. En este sentido, las medidas en materia de infraestructuras se han visto incorporadas, en buena parte de las ocasiones, en un entorno más amplio, coadyuvando de este modo al logro de diversos objetivos de política económica.

Entre todas las estrategias citadas, destaca la aplicación, durante el trienio de referencia, de las actuaciones previstas en el Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT) 2000-2007 del Ministerio de Fomento. El mencionado PIT 2000-2007, con horizonte presupuestario y de ejecución hasta el año 2010, forma parte del Plan General de Infraestructuras del conjunto de las Administraciones Públicas. Este Plan supone una inversión prevista para el conjunto del período 2000-2010 de 102,9 miles de millones de euros, lo que representa una media anual del 1,37% del PIB (frente al 0,90% en el

período 1995-1999 y 1,25% en el período 1990-1994), objetivo que ya en 2002 fue sobrepasado.

El programa de inversiones que concentra la mayor cantidad de recursos es el de Ferrocarriles, que representa el 39,8% del total, cercano a las actuaciones previstas en el ámbito de las infraestructuras viarias (38,6%).

Por tanto, buena parte de las acciones del MCA desarrolladas en el campo de las infraestructuras de transporte (Eje 6 *Redes de transporte y energía*) durante el período 2000-2002, se habrán visto inmersas en el mencionado PIT. Las actuaciones en torno a la energía han obedecido, principalmente, a la necesidad de avanzar en la interconexión de la Península Ibérica con el Norte de África y Francia, completando de este modo la red transeuropea de energía establecida por la Comisión Europea.

Al igual que para las dotaciones de transporte, las medidas articuladas en el seno del Eje 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*) se han enmarcado en la estrategia definida, fundamentalmente, por el Plan Nacional de Residuos Sólidos Urbanos, el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, el Plan de Actuaciones en las Costas, los Planes Hidrológicos de Cuencas y el Plan Hidrológico Nacional.

En el caso del Eje 5 (*Desarrollo Local y Urbano*), las medidas del MCA aplicadas hasta la fecha se encuadran en los programas de ámbito superior existentes, tanto a escala local como urbana.

FIG. 6. Inversiones previstas en el Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento por programas

	Inversiones 2000-2010	
	Mrd. €	%
Programa de Autovías y Autopistas	39,8	38,6
Programa de Ferrocarriles	40,5	39,8
Programa de Aeropuertos	11,4	11,1
Programa de Puertos	7,5	7,0
Otras Actuaciones	3,7	3,5
TOTAL	102,9	100,0

Fuente: Ministerio de Fomento (PIT 2000-2007).

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DURANTE 2000-2002

Una vez conocida la importancia otorgada al capítulo de las infraestructuras sociales y de transporte en la programación regional comunitaria, y una vez transcurridos tres años desde la estrategia marcada por el MCA en las regiones Objetivo 1 para el conjunto del período 2000-2006, resulta de sumo interés realizar un balance acerca de la contribución de los Fondos Estructurales en materia de infraestructuras hasta la fecha. Por ello, se han realizado diversos ejercicios que permitan aproximar la aportación de los recursos comunitarios a la adecuada dotación de infraestructuras en las regiones objeto de análisis.

4.1. Los logros alcanzados

La valoración de las acciones desarrolladas en el punto intermedio del MCA 2000-2006 requiere conocer la eficacia de los logros alcanzados en términos físicos por las medidas emprendidas. Para ello, se comparan los objetivos inicialmente perseguidos para el año 2006 con los logros efectivamente alcanzados durante el trienio 2000-2002 (ver FIG. 7).

El indicador más general sobre los logros alcanzados en materia de infraestructuras, esto es, el número de usuarios, se sitúa en un grado de eficacia reducido, inferior al 5%. Este nivel de eficacia varía a través de cada uno de los campos concretos en que se divide la actuación en infraestructuras, puesto de manifiesto por los indicadores más inmediatos asociados. En cualquier caso, se trata de un resultado lógico, dada la naturaleza de los proyectos de infraestructuras, los cuales requieren de una extensión de tiempo considerable antes de su plena puesta a disposición de los usuarios finales.

La infraestructura sanitaria es una de las que más atención ha recibido en este período 2000-2002, con una eficacia que ronda el 65% en algunos indicadores (dotaciones de equipamiento sanitario). Ello conlleva un ritmo de obtención de los objetivos marcados avanzado y los resultados aventuran la satisfactoria consecución final de los mismos.

Las infraestructuras energéticas, por su parte, presentan una doble lectura. La consecución de los logros propuestos, en materia de mayor cantidad y calidad en la dotación de infraestructuras energéticas, alcanza diferentes grados de cumplimiento, aunque parece estar en sintonía con las metas propuestas. Sin embargo, el avance en el desarrollo de una alternativa medioambiental menos intrusiva no parece haberse concretado hasta la fecha.

La infraestructura de transporte por carretera, uno de los campos de actuación más importantes de los fondos comunitarios, se ha caracterizado por una notable eficacia en términos físicos durante el trienio, con unos logros marcados por una eficacia en torno al 50% de lo previsto para el conjunto del período 2000-2006.

Otro tipo de dotaciones, como las infraestructuras turísticas, presentan resultados contradictorios, en tanto que el objetivo fijado parece lejos de ser alcanzado; pero los resultados puestos de manifiesto por uno de los indicadores más relevantes en materia turística (el número de visitantes), en parte asociados a esta aplicación de fondos y también relacionados con el contexto general socioeconómico, permiten avalar en el momento actual previsiones optimistas de cara al futuro.

4.2. La incidencia de las actuaciones emprendidas en el contexto

La información proporcionada por el ejercicio precedente adquiere mayor relevancia si, a partir de la misma, se llega a la determinación de la aportación en términos físicos de las actuaciones desarrolladas en las regiones españolas Objetivo 1 en el marco del MCA durante 2000-2002, sobre el comportamiento del contexto de la región en dicho período. De este modo, la siguiente aproximación supone la puesta en relación de la situación concreta del contexto socioeconómico de las regiones Objetivo 1 en el trienio de referencia, con los resultados de las actuaciones de los fondos europeos, obteniendo una perspectiva sobre la contribución e importancia que estos fondos están teniendo sobre el entorno en que se deseaban implicar.

FIG. 7. Logros alcanzados en materia de infraestructuras en el conjunto de las regiones Objetivo I (2000-2002)

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo	Logros	Eficacia %
General						
Usuarios	Resultado	Nº	6.6 / 5.10 / 5.9	113.165.403	4.687.112.00	4,14%
Sanitarias						
Centros de salud construidos y equipados	Realización o físico	Nº	5.9	400	131	32,75%
Dotaciones de equipamiento sanitario	Realización o físico	Nº	5.9	462	300	64,94%
Hospitales reformados	Realización o físico	Nº	5.9	60	29	48,33%
Energéticas						
Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas	Realización o físico	m	5.3 / 5.1 / 6.8 / 6.9	2.970.042	606.811	20,43%
Potencia instalada en energías alternativas	Realización o físico	Kw	6.9	1.755.175	10.509	0,60%
Red de transporte de energía eléctrica construida	Realización o físico	Km	6.8 / 6.9	1.788	810	45,31%
Red de transporte y distribución de gas construida	Realización o físico	Kms	6.8	1.441	250,38	17,38%
Transporte						
Carretera y autovía acondicionada y nueva	Realización o físico	Km	6.1	8.490	4.762	56,09%
Incremento tráfico total	Resultado	veh./día	6.1	99.370	13.184	13,27%
Incremento en el tráfico de carga al año	Impacto	Ton. métricas	6.4	20.070.000	14.790	0,07%
Autovía nueva	Realización o físico	Km	6.1	1.499,31	486,23	32,4%
Carretera nueva	Realización o físico	Km	6.1	692,44	255,74	36,9%
Renovación y mejora de vías de ferrocarril	Realización o físico	Km	6.3	301	173	57,6%
Puertos y dársenas mejoradas	Realización o físico	Km	6.4	76	16	21,1%
Turismo						
Visitantes al año	Resultado	Nº	5.7 / 5.8	14.395.932	13.403.122	93,10%
Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Realización o físico	Nº	5.7 / 7.55	775	125	16,13%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DG Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

FIG. 8. Incidencia de las actuaciones en materia de infraestructuras en el conjunto de las regiones Objetivo 1 (2000-2002)

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Usuarios	Población	Incidencia sobre la población residente	19,4%
Hospitales reformados	Hospitales existentes en 2001	Incidencia sobre la infraestructura hospitalaria existente	6,9%
Potencia instalada en energías alternativas	Potencia total instalada en energías alternativas	Incidencia sobre la red de energías alternativas	0,1%
Incremento de la red de gran capacidad	Red de autopistas y autovías creada	Incidencia sobre la red creada de alta capacidad	59,7%
Incremento de la red de carreteras	Red de carreteras creadas	Incidencia sobre la creación de carreteras	45,4%
Renovación y mejora de vías de ferrocarril	Red de ferrocarril	Incidencia sobre la red ferroviaria	1,3%
Red de carreteras acondicionada	Red de carreteras	Incidencia sobre la red de carreteras	3,8%
Visitantes al año	Entradas de turistas extranjeros	Incidencia sobre el turismo	51,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DG Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Desde una amplia perspectiva, se aprecia que una de cada cinco personas de las regiones Objetivo 1 se han beneficiado, de alguna manera, de las acciones relacionadas con el ámbito de las infraestructuras.

En materia sanitaria, la dotación hospitalaria existente en las regiones Objetivo 1 determina una incidencia de los fondos modesta. No obstante, el porcentaje de hospitales beneficiados de estas políticas alcanza el 7% del total de estos establecimientos en las regiones Objetivo 1.

En el campo de las infraestructuras energéticas, en especial su atención a las energías alternativas, la incidencia ha sido mínima hasta el momento.

La mayor incidencia de estos fondos se centra en las infraestructuras de transporte y, en especial, en las redes de autopistas y autovías y de carreteras. En la creación de estas redes, la incidencia de los recursos canalizados a través del MCA supera el 50% en algunos casos.

En la esfera de las infraestructuras de naturaleza turística, se ha propiciado una importante generación de flujos turísticos, que puesta en relación con el número de turistas extranjeros habidos, representa el 50% de este flujo.

Complementando y completando la valoración de la incidencia alcanzada por las medidas llevadas a cabo en materia de infraestructuras, es interesante conocer la opinión de los gestores

de los proyectos directamente involucrados. Así, la mayoría de las opiniones vertidas considera que el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto respectivo ha sido intermedio, tanto respecto al objetivo concreto (operativo), como respecto a otros objetivos socioeconómicos de mayor alcance.

Al tiempo, son ampliamente mayoritarias las opiniones que apuntan que, a la vista de la experiencia, y bajo las mismas condiciones del entorno económico, procedería a aconsejar la repetición del proyecto. Por último, la notable incidencia de las acciones financiadas con recursos comunitarios sobre el entorno queda patente a la vista de la consideración de la contribución de los fondos para el desarrollo del correspondiente proyecto como determinante.

4.3. El impacto conjunto de las actuaciones

La información emanada de los ejercicios realizados hasta el momento proporciona una importante aproximación a partir de la cual, y considerando la posición relativa y comportamiento de determinados indicadores directamente ligados a las infraestructuras frente al promedio nacional, permite determinar las dinámicas de convergencia de las regiones Objetivo 1 en la materia. Así, es posible identificar las parcelas para las cuales es preciso intensificar o mantener los

esfuerzos desarrollados hasta el momento, de cara a avanzar en el proceso de convergencia en materia de infraestructuras.

Por otra parte, la implementación de diferentes programas en las diversas regiones Objetivo 1, ofrece como resultado una serie de comportamientos en las mismas cuyo sentido e intensidad no es el mismo en todos los casos. Estas tendencias son puestas de manifiesto por un conjunto de indicadores, que sintetizan dicha información y permiten señalar la situación alcanzada y su evolución respecto a España.

Únicamente señalar que, en materia de infraestructuras de las regiones Objetivo 1, además de las actuaciones contempladas en el MCA actúan otras políticas (ver apartado 3.3.2), destacando por su vinculación directa con el capítulo de las infraestructuras el Fondo de Cohesión.

Una primera observación de los indicadores más genéricos referidos

especialmente a las infraestructuras sociales, ofrece una tendencia general positiva sobre el comportamiento de las regiones y su situación respecto a España en el año 2001.

El nivel general de capital público de estas regiones, en función de su población residente, ha experimentado en la mayoría de los casos una nítida convergencia con respecto a la media española. Sólo Canarias, la Comunidad Valenciana y Andalucía tienen una tendencia que las aleja en este período de la media nacional. No obstante, únicamente en el caso de Andalucía se mantiene en el año 2001 el diferencial negativo que el resto de Comunidades parece haber paliado.

La misma lectura referida a las infraestructuras de transporte, en relación con la actividad económica, presenta resultados diferentes para cada tipología de infraestructura.

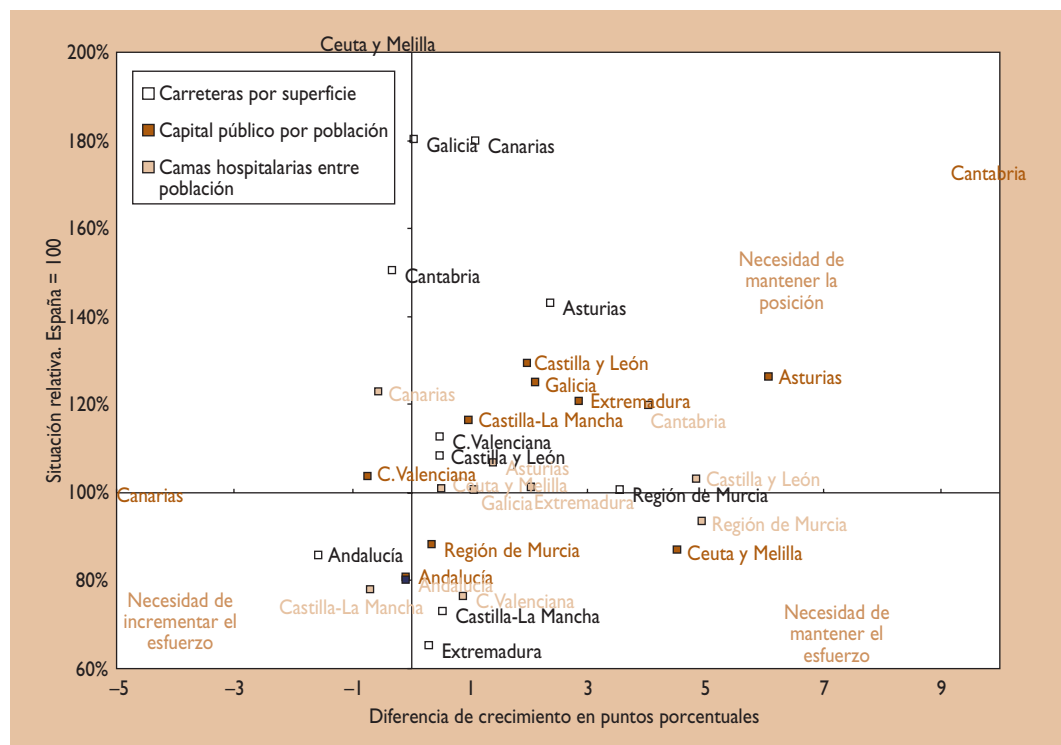


FIG. 9. Situación en 2001 de las regiones Objetivo 1 respecto a España, en los principales indicadores de infraestructuras, y convergencia con la media española en el período 1998-2001

Fuente: INE (Anuario Estadístico de España; Proyecciones de población; Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

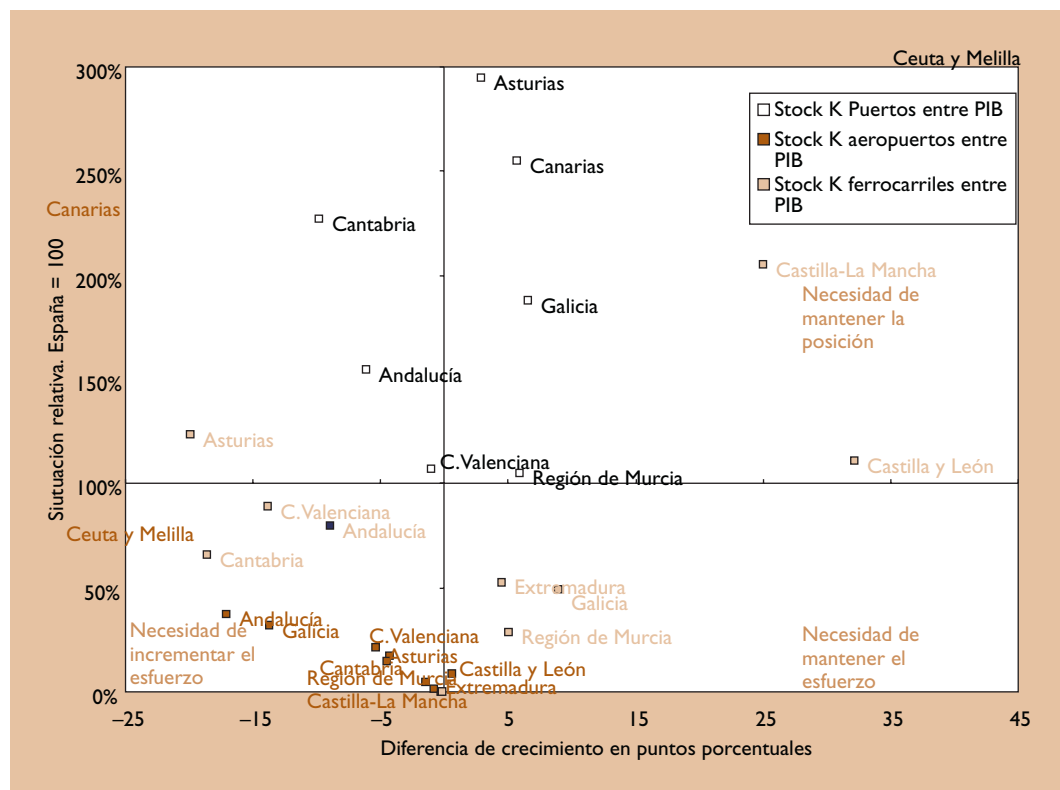


FIG. 10. Situación en 2002 de las regiones Objetivo I respecto a España, en las dotaciones de infraestructuras con relación a su actividad económica, y convergencia con la media española en el período 1999-2002

Fuente: INE (Contabilidad Regional de España) e IVIE ("El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010").

Las redes viarias permanecen en niveles de retraso relativo en Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía. En esta última región, además, parece existir cierta tendencia a alejarse de la media nacional, en lugar del acercamiento asociado al resto de Comunidades.

En el caso del ferrocarril, destaca la situación de Castilla-La Mancha y Castilla y León, con un nivel de stock con relación a su nivel económico superior a la media. En el resto de Comunidades Objetivo 1, parece observarse cierta correlación entre situación relativa y ritmo de convergencia, de tal modo que las regiones más alejadas del promedio español han mostrado los mayores avances relativos. Al tiempo, aquellas Comunidades que superaban o estaban cercanas a la media, han experimentado un ligero alejamiento de los valores medios, con una intensidad de proporción parecida a su

cercanía a la media. Por ello, en términos generales, persiste un gran número de regiones Objetivo 1 en el año 2002 con niveles por debajo de la media nacional.

La infraestructura de puertos, en aquellas Comunidades Objetivo 1 en las que es relevante, se sitúa por encima de media española y su evolución respecto a la misma ha sido favorable.

La infraestructura aeroportuaria es la que peor comportamiento ha mantenido en este período. Sólo Canarias en el año 2002 figura claramente por encima de la media, si bien en este caso su evolución también ha sido negativa en el período.

5. CONCLUSIONES

Tanto desde la perspectiva teórica como práctica, resulta manifiesta la estrecha

vinculación entre el desarrollo regional y las correspondientes transformaciones del sistema productivo con la dotación de infraestructuras sociales y de transporte. La adecuada disposición de infraestructuras permite la accesibilidad de unos puntos a otros del territorio, interconectando sectores y mercados. Por último, la dotación de infraestructuras de determinada región se constituye como condición necesaria del desarrollo económico y social, sin garantizar por sí sola el arranque de las referidas dinámicas (cfr. MINISTERIO DE FOMENTO, 2003).

En este contexto, la política regional de la Unión Europea, canalizada a través de las directrices contenidas en el MCA 2000-2006, asume el carácter clave de las dotaciones de infraestructuras, aportando una considerable cantidad de recursos para tal fin.

El conocimiento del efecto de las medidas enmarcadas en el citado MCA durante el período 2000-2002 pasa por la realización de una serie de ejercicios, cuya visión conjunta permite extraer valiosos juicios a la hora de evaluar el impacto conjunto de la política regional comunitaria en las regiones españolas Objetivo 1. Las aproximaciones analíticas realizadas se han concretado en: el conocimiento de la eficacia alcanzada en términos físicos durante el trienio 2000-2003; la posterior determinación de la incidencia de las actuaciones emprendidas con relación a la evolución constatada en el contexto global; y, por último, la determinación de la situación de las regiones en materia de convergencia/divergencia respecto al promedio nacional.

Las actuaciones emprendidas en el trienio referido responden fielmente a la relevancia concedida al campo de las infraestructuras sociales y de transporte para el desarrollo y vertebración de las regiones Objetivo 1. La eficacia financiera alcanzada hasta la fecha es moderada, destacando en materia viaria y siendo menor en el ámbito ferroviario, energético y del entorno natural, consecuencia fundamental de la complejidad de los proyectos de infraestructuras. En cualquier caso, el importante volumen de fondos destinado al campo de las infraestructuras, con las consecuentes dificultades que ello acarrea en su gestión, proporciona una lectura positiva del grado de eficacia financiera alcanzado.

Las actuaciones desarrolladas en el contexto del MCA encuentran su acomodo en el marco de las políticas económicas adoptadas a escala nacional, regional o local. De este modo, las medidas se insertan y apoyan a estrategias de carácter más global. Fiel reflejo de ello lo constituye la aplicación de las acciones referidas a las infraestructuras de transporte, que aparecen perfectamente integradas en el Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 del Ministerio de Fomento. El grado de ejecución de las políticas del PIT hasta 2002 encuentra su correspondencia con los niveles de eficacia financiera logrados por el MCA hasta dicha fecha.

Las regiones españolas Objetivo 1 han logrado importantes avances en materia de infraestructuras sociales y de transporte viario durante los últimos años, si bien subsisten situaciones diferenciales que permiten confirmar la pervivencia del diagnóstico emanado en su día del correspondiente análisis DAFO.

Los mayores logros alcanzados hasta la fecha, respecto a las previsiones estimadas para el conjunto del período 2000-2006, se concentran en el ámbito de las infraestructuras sanitarias, turísticas, energéticas y de transporte por carretera. Al tiempo, la contribución de los logros conseguidos mediante las acciones financiadas con recursos comunitarios sobre la evolución del conjunto del contexto de las regiones Objetivo 1, arroja un balance especialmente positivo respecto a las infraestructuras viarias y turísticas.

Finalmente, puede decirse que la evolución general de las infraestructuras en el último período de aplicación de los fondos, 2000-2002, ha sido positiva, en tanto que por lo general las regiones Objetivo 1 han tendido a converger con la media española. No obstante, han persistido ciertas lagunas de actuación para determinadas regiones, al tiempo que se evidencian retrasos dispares en las dotaciones entre Comunidades.

En definitiva, el MCA 2000-2006 concede un puesto de relevancia al campo de las infraestructuras, tanto en términos financieros como respecto a las líneas estratégicas marcadas al respecto (junto con el Fondo de Cohesión). Las actuaciones

desarrolladas durante el trienio 2000-2002 han contribuido positivamente a la ampliación y mejora de las diferentes infraestructuras sociales y de transporte de las regiones españolas Objetivo 1, aspecto que redundará, en última instancia, en el apoyo

al gradual proceso de convergencia intrarregional. No obstante, persisten lagunas de actuación generales para el conjunto de estas regiones, al tiempo que se evidencian retrasos dispares en las dotaciones entre regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGIMÓN, I. & J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & M. J. MARTÍN, Y J. M. ROLDÁN (1994): "Productividad e infraestructuras en la economía española", en *Moneda y Crédito*, 198: 207-252, Ed. Moneda y Crédito, Madrid.
- ASCHAUER, D. A. (1989): "Is public expenditure productive?", en: *Journal of Monetary Economics*, vol. 23: 177-200, Elsevier Science Publishers BV, North Holland.
- BIEHL, D. (ed.) (1986): *The Contribution of Infrastructure to Regional Development. Final Report on the Infrastructure Studies Group to the European Commission*, Ed. Oficina Publicaciones Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CAMPOS, J. & G. DE RUS (2002): "Dotación de infraestructuras y política europea de transporte", en *Papeles de Economía Española*, 91: 169-181, Ed. FUNCAS, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Moving Forward. The achievements of the European Common Transport Policy*, Ed. Oficina Publicaciones Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.
- CUADRADO ROURA, J. R. & T. MANCHA NAVARRO (edit. y coautores) (1996): *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- DRAPER, M. & J. A. HERCE (1994): "Infraestructuras y crecimiento: Un panorama", en: *Revista de Economía Aplicada*, 6: 129-168, Ed. Revista de Economía Aplicada, Zaragoza.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2003): *Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007*, Ed. Ministerio de Fomento, Madrid.
- ESPAÑA MINISTERIO DE HACIENDA (2000): *Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 Objetivo 1*, Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- IVIE (2003): "El stock de capital en España y sus CCAA 2000-2010", en *Impacto económico del Plan de Infraestructuras 2000-2007*, Mimeo.
- LÓPEZ CORRAL, A.M. (2000): "El presupuesto del Ministerio de Fomento para 2001 y el Plan de Infraestructuras 2000-2007", en *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.404, diciembre: 7-16, Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid
- QUASAR, SA (2003): *Evaluación Intermedia del MCA 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales*, Mimeo.
- RIETVELD, P. & P. NIJKAMP (1993): "Transport and Regional Development", en Polak, J. y A. Heertje (eds.), *European Transport Economics*: 130-151, Basil Blackwell, Oxford.
- SOSVILLA-RIVERO, S. (2003): "Canarias y los Fondos Estructurales europeos", *Documento de Trabajo FEDEA 2003-28*, www.fedea.es.
- SOSVILLA-RIVERO, S. & J. A. HERCE (2003): "Efectos de las ayudas europeas sobre la economía madrileña, 1990-2006: Un análisis basado en el modelo Hermin", *Documento de Trabajo FEDEA 2003-29*, www.fedea.es.
- SPIEKERMANN, K. & R. VICKERMAN & M. WEGENER (1999): "Accessibility and economic development in Europe", en: *Regional Studies*, 33, 1: 1-15, Ed. Regional Studies Association, Londres.

Abreviaturas

- MCA: Marco Comunitario de Apoyo.
- DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades.
- PIT: Plan de Infraestructuras de Transporte.
- PIB: Producto Interior Bruto.
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FEOGA-O: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación.
- FSE: Fondo Social Europeo.
- IFOP: Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca.
- Mrd: Millardos.