

El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional y en la política regional de la Comunidad

Eneko LANDÁBURU

Director General de Políticas Regionales D. G. XVI de la CE

RESUMEN: El trabajo realiza un recorrido por la política comunitaria en el marco del desarrollo regional. Tras describir los instrumentos que se utilizan para aplicar las políticas (MAC, PDR y otros), se describe el caso español con todo detalle. Al artículo lo acompaña un Anexo con las actuaciones más relevantes en las distintas regiones españolas.

Regiones ricas, regiones pobres: cada uno de los Estados miembros de la Comunidad soporta una serie de disparidades económicas y sociales internas. A nivel de la Comunidad, en su conjunto, aparecen de nuevo estas disparidades, incluso intensificadas debido a las diferencias de desarrollo existentes entre los Estados miembros. La renta media per cápita de las diez regiones más pobres de la Comunidad constituye únicamente un tercio de la renta media per cápita de las diez regiones más ricas de los Doce.

Los factores que habitualmente se citan para explicar la debilidad relativa de las regiones pobres de la Comunidad son los siguientes: la situación periférica, que mantiene a algunas

regiones apartadas de los centros de desarrollo económico; la escasa cualificación de su mano de obra, con consecuencias graves para la competitividad de sus empresas; la ineficacia del mercado financiero local, que produce un coste de los créditos que es disuasorio para determinadas inversiones; y el bajo nivel de su capital fijo, que conlleva una insuficiencia de las infraestructuras básicas (transportes, telecomunicaciones, energía, agua y medio ambiente).

De los cuatro factores mencionados, el último no es, sin duda, el menos importante, ya que si hoy ya no se considera que la creación de las grandes infraestructuras influye automáticamente en el crecimiento local, la necesidad de estas instalaciones para

garantizar el desarrollo económico sigue siendo evidente. El establecimiento de infraestructuras aparece actualmente como una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo económico. Símbolo de la conexión existente entre infraestructuras y riqueza: al igual que la renta por habitante, el nivel de las infraestructuras básicas es tres veces menos elevado en las 10 regiones más pobres que en las diez regiones más prósperas.

DEL FEDER AL ACTA ÚNICA

Para contrarrestar estas carencias, la Comunidad creó, en 1975, el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). Este Fondo tiene por objeto la reducción de las disparidades entre las regiones de la CE mediante la cofinanciación de proyectos, principalmente de infraestructuras. Entre 1975 y 1989, este Fondo concede subsidios a las regiones menos favorecidas de la Comunidad por una cantidad de 24.000 MECUS, contribuyendo así a la puesta en marcha de más de 40.000 proyectos y participando en la creación o en la protección de cerca de un millón de empleos.

El año 1986 fue un año clave para la CE. Por una parte, la adhesión de España y de Portugal provoca un reequilibrio meridional del espacio comunitario. Por otro, la aprobación del Acta Única refuerza los procesos de decisión y las competencias de la Comunidad.

En 1988, como consecuencia lógica del Acta Única, se revisan en profundidad los objetivos de la política regional, el presupuesto y el funcionamiento de los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA). Ante la perspectiva del mercado único, se intenta evitar que las ventajas de competencia de que disponen las regiones más desarrolladas, no ahonden aún más las disparidades interregionales. Las cantidades disponibles para las actuaciones estructurales de la Comunidad se han aumentado considerablemente, mientras que los esfuerzos se han concentrado en cinco objetivos prioritarios, que corresponden a un mejor encuadre geográfico y a una mejor definición económica de las actuaciones.

Objetivo 1: Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Objetivo 2: Reconversión de las zonas gravemente afectadas por la recesión industrial.

Objetivo 3: Lucha contra el paro de larga duración.

Objetivo 4: Inserción profesional de los jóvenes.

Objetivo 5a: Adaptación de las estructuras agrícolas.

Objetivo 5b: Desarrollo de las zonas rurales.

Los objetivos 1, 2 y 5b tienen un carácter específicamente regional, para los que se toman medidas únicamente en determinadas regiones o partes de regiones elegibles porque responden a determinados criterios objetivos (PIB medio por habitante, índice de paro, índice de empleo industrial, etc.). Los objetivos 3, 4 y 5a, por contra, son de naturaleza sectorial y pueden abarcar el conjunto del territorio comunitario.

Además del establecimiento de los Objetivos prioritarios, la reforma de los Fondos estructurales de 1988 pone en marcha un proceso de decisión fundado en una programación aprobada de forma compartida con las autoridades regionales, nacionales y comunitarias:

- El Estado miembro somete a la Comisión de las Comunidades Europeas un PLAN DE DESARROLLO REGIONAL, donde se exponen las prioridades nacionales o regionales.

- La Comisión, de acuerdo con el Estado miembro, establece un MARCO DE APOYO COMUNITARIO (MAC), que define los ejes prioritarios de intervención, los medios financieros y las formas de intervención.

- Dentro de la lógica del MAC, el Estado miembro somete a la Comisión propuestas de medidas según las diferentes formas de intervención (PROGRAMAS OPERATIVOS, SUBVENCIONES GLOBALES, etc.).

- Una vez aprobadas las medidas por la Comisión, las autoridades de los Estados miembros aseguran su puesta en práctica, con la contribución financiera de los Fondos estructurales.

Para el conjunto del período de programación 1989-1993, se comprometen cerca de 64.000 MECUS, en el capítulo de

los tres Fondos estructurales, de los que más de la mitad se destinan a la creación o mejora de las infraestructuras.

ESPAÑA: LA OBRA MAS IMPORTANTE DEL FEDER

España es, con 11.400 MECUS para el período 1989-1993, en cifras absolutas, el país que recibe el máximo de ayudas de los Fondos estructurales. Hay que decir que el PIB medio por habitante en España es inferior al 80 % de la media comunitaria y que el país tiene unas disparidades muy fuertes entre sus regiones.

Para el período 1989-1993, nueve Comunidades Autónomas – Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia, y las dos ciudades de Ceuta y Melilla (58 % de la población del país y 76 % de su territorio)–, reúnen las condiciones para el Objetivo 1, ya que disponen de un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria. Once provincias caracterizadas por la recesión industrial –Zaragoza, Cantabria, Barcelona, Gerona, Tarragona, Madrid, Navarra, La Rioja, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya– dependen total o parcialmente del Objetivo 2. Ocho Comunidades Autónomas –Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco– presentan zonas rurales frágiles elegibles en el Objetivo 5b.

Todas estas regiones –y especialmente las del Objetivo 1– sufren un falta grave de infraestructuras básicas. No es nada sorprendente, pues, que las medidas destinadas a las grandes infraestructuras básicas absorban el 43 % de las ayudas de los Fondos estructurales para el período 1989-1993.

Otras medidas, de partidas financieras más modestas, pero no menos esenciales para la reactivación económica, afectan a las infraestructuras de servicios a las empresas, de investigación y de formación, de turismo o de protección del medio ambiente. Todas estas medidas se distribuyen en los “ejes de desarrollo” establecidos, en función de cada Objetivo estructural y de las necesidades de las diferentes regiones, para los Programas operativos que se derivan de los MAC.

Entre los ejes de desarrollo para las regiones del Objetivo 1, figuran las medidas de desenclavamiento (terminación de la red de carreteras, mejora de las carreteras interregionales, desenclavamiento de las zonas rurales, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones), el fomento de la producción en la industria, artesanía y los servicios (principalmente el acondicionamiento de las zonas industriales y artesanales), y por último la ayuda a diferentes infraestructuras de apoyo de las actividades económicas (agua, energía, medio ambiente, investigación e innovación, infraestructuras de formación, equipamientos sanitarios).

En cuanto al Objetivo 2, las medidas infraestructurales intervienen en los ejes de desarrollo siguientes: desarrollo e implantación de actividades productivas (zonas industriales y artesanales, distribución de gas y agua, centros de servicios a las empresas,...); tratamiento de los residuos urbanos e industriales; apoyo a la investigación y a las dotaciones de formación universitaria y técnica; mejora de las comunicaciones.

El Objetivo 5b comprende la mejora de las estructuras del sector agrícola (infraestructuras rurales, irrigación...); protección del medio natural, mejora de las infraestructuras de apoyo a las PYME (carreteras, abastecimiento de agua y energía, talleres, infraestructuras turísticas...).

RESULTADOS TANGIBLES...

Si, por una parte, España es el país que más se beneficia de las ayudas regionales comunitarias, es también uno de los países que mejor utilizan estas ayudas. Teniendo en cuenta la importancia de los medios dedicados a las infraestructuras, los resultados son muy tangibles. Algunos datos globales:

La participación del FEDER en la financiación del programa español de autovías habrá permitido la construcción de más de 1.000 km de calzada, tanto en el marco de la red radial Madrid-provincias (Madrid-Burgos y frontera francesa, Madrid-Zaragoza y frontera francesa, Madrid-Sevilla,

Madrid-Lisboa), como en el de los enlaces transversales entre ciudades de provincias (Burgos-Tordesillas, Andalucía, etc.).

La financiación comunitaria del tren de alta velocidad Madrid-Sevilla cubrió 471 km de vía y los acondicionamientos conexos (la vía está concebida con el mayor respeto del medio ambiente y evitando que el tren de alta velocidad forme una barrera física). A todo ello hay que añadir la mejora de la red ferroviaria existente en varias regiones, entre ellas, Asturias, Valencia, Andalucía. En cuanto a los otros medios de transporte, hay que mencionar el acondicionamiento de treinta y tantos puertos (incluidos turísticos y de pesca) y una docena de aeropuertos.

Se han realizado importantes obras hidráulicas en varias regiones, entre ellas la construcción de una docena de embalses. En cuanto a las telecomunicaciones: digitalización de 430 centrales telefónicas, instalación de 140 terminales para la red minitel española Ibertex, puesta en práctica de 80 redes de fibras ópticas.

En todas las regiones, la ayuda comunitaria habrá permitido la implantación de zonas industriales de diversa importancia. Se han desarrollado, además, varios polos técnicos.

Entre otras infraestructuras energéticas (centrales térmicas, eólicas, etc.), citemos la puesta en marcha de 50 minicentrales hidráulicas, y de otras tantas instalaciones de generación de energía. En el marco del programa plurirregional "investigación", el FEDER ha contribuido a dotar de infraestructuras básicas a una serie de centros de investigación universitaria y de institutos especializados regionales.

En lo que se refiere al medio ambiente, el FEDER ha cofinanciado muchas estaciones de depuración de aguas (unas veinte sólo en el marco de la Iniciativa comunitaria ENVIREG) y de tratamiento de residuos sólidos (una docena en el marco de ENVIREG).

Además de ENVIREG, otra serie de Iniciativas Comunitarias que completan la acción de los MAC, han dado lugar en distintas partes del país a Programas Operativos que incluyen varias medidas infraestructurales. Es el caso, entre otros, de INTERREG España/Portugal que abarca, del lado español, zonas fronterizas de Galicia, Castilla-León, Extremadura y Andalucía.

... Y EFECTOS INDUCIDOS

Esta visión general se quedaría incompleta si no mencionáramos, junto con los efectos directos de la acción comunitaria, los efectos inducidos. Esta ayuda no se puede evaluar, en efecto, únicamente con la dimensión de las obras infraestructurales realizadas, ni con las transferencias financieras. Esta ayuda favorece las capacidades productivas y el crecimiento económico: se calcula que el MAC del Objetivo 1 produce en España, de 1989 a 1993, una aceleración anual del crecimiento de aproximadamente 0,3 %. Según esta previsión, el efecto acumulado en 5 años, haría que España alcanzara, en 1993, un PIB superior en un 1,5 % del que hubiera alcanzado sin el MAC. Hay que mencionar que la ayuda comunitaria ha aportado una contribución significativa a los esfuerzos españoles en materia de investigación y desarrollo, y medio ambiente, con las repercusiones económicas previsibles al finalizar estas políticas.

Además, la ejecución de los programas ha permitido mejorar la cooperación entre las diferentes administraciones sectoriales y regionales, tener en cuenta la importancia de la evaluación de las actuaciones, así como, a través de la asociación tripartita (Comunidad, Estado, región), conseguir una mayor concienciación de los retos y potencialidades de la cooperación interregional y transnacional por parte de numerosos responsables regionales que, actualmente, enfocan los temas desde un punto de vista europeo.

DESARROLLO REGIONAL: UN LARGO CAMINO

Desde su adhesión a la CE, España ha conocido un fuerte despegue económico. Entre 1985 y 1991, España presenta un índice de crecimiento anual medio del 4 %, resultado que se debe, en su mayor parte, a una política decidida de modernización y a un fuerte compromiso europeo.

Sin embargo, en la coyuntura actual, la situación no deja de ser preocupante. Para este año, se prevé un crecimiento inferior al 1 %, y el índice de paro medio, que había descendido del 22,1 % en 1985 al 16,1 % en

1991, sobrepasa de nuevo el 20 %. Si el PIB nacional por habitante ha pasado del 72,5% de la media comunitaria en 1985, al 76,7 % en 1992, las características de las diferentes regiones siguen siendo muy desiguales. A pesar de la aparición de los nuevos polos de desarrollo (Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia), las desventajas estructurales siguen siendo importantes.

Ahora bien, todo indica que el desarrollo regional es un proceso de larga duración: en el conjunto de la CE el ritmo de evolución de las disparidades desde 1960 es de apenas algunas décimas de punto por año. Globalmente, y a pesar de innegables éxitos, estas disparidades siguen siendo comparables a la situación de principios de los años 70. Para que el PIB de un región pase del 50 % al 70 % de la media comunitaria, haría falta que esta región registrara, en relación con el crecimiento comunitario, un diferencial de crecimiento de +1,75 % durante 20 años, o de +2,25 % durante 15 años. Para paliar el retraso en infraestructuras básicas, en el conjunto de las regiones del Objetivo 1 en Europa, la inversión total necesaria sería de 26.000 MECUS por año de 1994 a 2010. Tomando en su conjunto todos los Objetivos y todos los ámbitos de actuación, las regiones desfavorecidas necesitarían 50.000 MECUS por año.

Si estas cifras pueden parecer desalentadoras, las dificultades no son con todo insuperables, como lo demuestra, expresamente, la experiencia de una serie de regiones españolas. El éxito no depende únicamente del contexto macro-económico y de la amplitud de la ayuda financiera, sino de la calidad de las políticas y medidas puestas en marcha. Bajo esta perspectiva, y con un esfuerzo financiero sostenido y reforzado, la ayuda comunitaria puede conseguir plenamente sus efectos.

MAASTRICHT: RETOS NUEVOS, MEDIOS NUEVOS

En el futuro, más allá del período de programación 1989-1993, el principio de solidaridad para con los Estados y las regiones desfavorecidas de la Comunidad se

mantendrá e incluso se reforzará, con todo lo que ello implica para el mantenimiento del esfuerzo de creación y mejora de las infraestructuras allí donde éstas son insuficientes. El objetivo de la cohesión económica y social, que constituía una medida de acompañamiento sustancial desde 1988, se ha convertido en una condición previa para la convergencia indispensable en la Unión monetaria. La lógica de Maastricht es la que impone hoy las actuaciones estructurales como elementos imprescindibles de la política comunitaria.

Por otra parte y bajo esta nueva perspectiva, los Doce han acordado una diversificación de los instrumentos de la cohesión. Junto a los Fondos estructurales, el Tratado sobre la Unión europea prevé, en efecto, la creación de un Fondo de Cohesión, que contribuirá a la realización de proyectos en el ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas para las infraestructuras de transporte en los países cuyo PIB sea inferior a 90 % de la media comunitaria.

Igualmente, el Tratado de Maastricht concede especial importancia a las redes de infraestructuras en un nuevo capítulo XII, cuyo campo de aplicación se extiende al conjunto del territorio comunitario. El Artículo 129b precisa, por ejemplo, que para contribuir a la culminación del Mercado único y a la cohesión económica y social, "la Comunidad está llamada a participar en la realización de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras del transporte, las telecomunicaciones y la energía".

Concretamente, para los Fondos estructurales, el Consejo Europeo, reunido en diciembre de 1992 en Edimburgo, estableció un presupuesto financiero de más de 140.000 MECUS para el período 1994-1999, de los que 96.000 MECUS son para las regiones del Objetivo 1.

Para los Fondos de Cohesión, el Consejo de Edimburgo determinó igualmente los recursos disponibles de aquí a fin de siglo. Globalmente, 15.000 MECUS se pondrán a la disposición de los cuatro países beneficiarios (España, Grecia, Irlanda, Portugal), en relación directa con los programas nacionales de convergencia económica que establezcan estos países. Las disposiciones relativas a los Fondos de Cohesión, elaboradas en

Edimburgo, incluyen igualmente un índice de cofinanciación entre el 80 y el 85 % del coste total de los proyectos, así como un reparto indicativo de los recursos: España entre el 52 y el 58 %; Grecia y Portugal entre el 16 y el 20 %; Irlanda entre el 7 y el 10 %.

LA EUROPA DE LA REDES

La nueva política de la Comunidad para el desarrollo de las redes transeuropeas, dispondrá de medios financieros propios limitados. Sin embargo, en las regiones menos desarrolladas de la periferia de los Doce, su eficacia se verá aumentada por su conjunción con los instrumentos financieros existentes, como los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, y sobre todo, a través de la elaboración de esquemas directores

que pueden abarcar toda la Comunidad y ser aprobados por todos los Estados miembros afectados - como los que ya existen para el tren de alta velocidad, autopistas, vías navegables y transporte combinado -. Esta nueva política contribuye a una utilización óptima del territorio comunitario.

El papel de la Comunidad no se limita, en efecto, a una redistribución equitativa de las subvenciones a los Estados o a las regiones. Con el programa de estudios Europa 2000, la Comunidad ha dotado a los poderes públicos locales, regionales, nacionales y comunitarios de un marco de referencia que facilita la decisión en materia de planificación a largo plazo. Por añadidura, sus intervenciones sectoriales (transporte, medio ambiente, etc.), permiten una coordinación de las políticas nacionales, testimonio de la coherencia espacial a nivel europeo.

ANEXO

RECORRIDO POR LAS REGIONES DE ESPAÑA

A continuación, se incluye una breve muestra de las actuaciones en materia de infraestructuras, o de consecuencias infraestructurales, realizadas en estas regiones con el apoyo de FEDER.

- **Andalucía** (Obj. 1). Construcción de la autovía Sevilla-Granada-Baza que favorece los enlaces entre el este y oeste de la región. El aeropuerto de Málaga se ha modernizado y dotado de una nueva terminal internacional. En Sevilla se ha creado un centro de servicios a las PYME, un parque tecnológico en Málaga, y se va a inaugurar en Puerto Real un complejo de las ciencias y técnicas del mar.

- **Asturias** (Obj. 1). Muy afectada por la recesión industrial, Asturias se ha beneficiado de los programas RECHAR (zonas carboneras) y RESIDER (zonas siderúrgicas). Un parque tecnológico, y centros de empresas tienen como reto la diversificación industrial. En cuanto al medio ambiente: saneamiento de las cuencas fluviales de Nalón-Caudal, tratamiento de residuos COGERSA, etc.

- **Canarias** (Obj. 1). La Iniciativa Comunitaria REGIS (regiones aisladas) apoya el

acondicionamiento de los puertos como el de Arenaga, la instalación de una fábrica desalinizadora en Las Palmas, la de varios centros de innovación tecnológica, así como la protección de un rico patrimonio cultural.

- **Castilla-la-Mancha** (Obj. 1). Nueva catenaria en la línea Madrid-Manzanares, una nueva estación en Ciudad Real y otras actuaciones destinadas a desenclavar la economía regional. Depósitos de regulación para paliar la sobreexplotación de los recursos hidráulicos, una nueva fábrica de construcción y reparación aeronáutica en Illescas, etc.

- **Castilla-León** (Obj. 1). A las nuevas conexiones por carretera (principalmente Burgos-Portugal), hay que añadir la puesta en marcha de un gasoducto Burgos-Madrid, el reacondicionamiento del parque de exposiciones de Valladolid, etc.

- **Ceuta y Melilla** (Obj. 1). En Ceuta, desarrollo integral de la zona portuaria y puesta en marcha de un sistema de abastecimiento de aguas. En Melilla, rehabilitación del puerto y del aeropuerto, acuicultura marina, ayuda a empresas, etc.

- **Extremadura** (Obj. 1). Construcción de embalses en Badajoz o Villanueva de la Serena, ayuda a las industrias basadas en los recursos locales (agro-industria, madera y corcho) modernización de las explotaciones agrícolas, etc.

- **Galicia** (Obj. 1). Se ha acondicionado la vía férrea Lalín-Santiago, así como la autovía de Vigo hasta Portugal. Se ha puesto en marcha un instituto de desarrollo, así como servicios a las industrias.

- **Murcia** (Obj. 1). Entre las actuaciones financiadas por la subvención global que gestiona el Instituto de Fomento de Murcia están los servicios a las empresas y acondicionamiento de zonas industriales.

- **Valencia** (Obj. 1). Embalses en Tous, Escalona y Bellus, muros de contención para hacer frente a las inundaciones, una estación de depuración y un colector submarino en Pinedo, un parque tecnológico en el marco de un sistema de ayuda al despegue de las PYME.

- **Aragón** (Obj. 2 y 5b). Infraestructuras industriales y centros de empresa para diversificar y modernizar una industria en recesión, polos artesanales y dotaciones para el turismo verde en las zonas rurales.

- **Cantabria** (Obj. 2 y 5b). Mejora de la carretera San Sebastián-Santander-La Coruña y ferrocarriles costeros de vía estrecha. Se ha construido en Torrelavega una estación de depuración de las aguas del río Besaya y de tratamiento de las aguas urbanas e industriales.

- **Cataluña** (Obj. 2 y 5b). Varios trabajos destinados a combatir la recesión industrial, la congestión urbana y la degradación del medio

ambiente. Ampliación del aeropuerto de Barcelona, del puerto de Tarragona y el parque tecnológico del Vallés. Acceso sur del 2º Periférico de Barcelona. Puesta en marcha un instituto de investigación aplicada para el automóvil.

- **Madrid** (Obj. 2 y 5b). Grandes obras de infraestructuras en los 9 municipios en recesión industrial: carreteras, ferrocarriles, dispositivos contra la contaminación urbana e industrial y un ambicioso programa de ayuda a las PYME y zonas industriales. En la sierra Norte, depuración de las aguas de la principal reserva de agua potable de la región.

- **Navarra** (Obj. 2 y 5b). Un nuevo enlace de carretera hacia el norte y los mercados europeos, estaciones de tratamiento de residuos y saneamiento de aguas, infraestructuras para dinamizar la economía de las zonas rurales.

- **La Rioja** (Obj. 2 y 5b). Los proyectos, centrados en los recursos locales, están destinados a diversificar la actividad industrial, artesanal y agrícola. Se han puesto en marcha infraestructuras de apoyo para las PYME y el turismo verde en las zonas rurales.

- **País Vasco** (Obj. 2 y 5b). Los programas RESIDER y RENAVAL contribuyen a un conjunto de medidas para reconvertir los grandes sectores industriales en recesión. Se están realizando grandes obras en Bilbao (metro, puerto, distribución de gas, parque tecnológico) y San Sebastián (abastecimiento y tratamiento de aguas).

- **Baleares** (Obj. 5b). Diversas medidas destinadas a reactivar la agricultura, único medio de preservar un ecosistema frágil y de mantener la actividad turística.