

LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

UNA EVALUACIÓN DEL FONDO EUROPEO
DE DESARROLLO REGIONAL EN ANDALUCÍA



Daniel Coronado Guerrero

 SERVICIO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

DANIEL CORONADO GUERRERO

LA POLITICA REGIONAL DE LA UNION EUROPEA

UNA EVALUACION DEL FONDO EUROPEO
DE DESARROLLO REGIONAL EN ANDALUCIA



SERVICIO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE CADIZ

CADIZ, 1997

© Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
Daniel Coronado Guerrero
Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz
I.S.B.N.: 84-7786-404-7
Depósito Legal: CA-173/97
Diseño y Maquetación: Creasur, S.L.

Imprime: Jiménez-Mena, s.l.
Polígono Industrial Zona Franca. Cádiz

Printed in Spain

INDICE

	<i>Págs.</i>
AGRADECIMIENTOS.....	13
INTRODUCCION Y METODOLOGIA	15
I. EL PROCESO DE EVALUACION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS REGIONALES Y DE SUS INSTRUMENTOS: ELEMENTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS CONCRETAS	
I.1. INTRODUCCION	25
I.2. LA EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL: CONCEPTO, FINALIDAD, PROBLEMAS GENERALES Y PROCEDIMIENTO.....	26
I.3. ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL.....	35
I.3.1. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS TRADICIO- NALES DEL DESARROLLO REGIONAL	35
I.3.2. HACIA LA CONFIGURACION DE UNA NUEVA TEORIA DE DESARROLLO REGIONAL: EL ENFOQUE DEL POTENCIAL ENDOGENO	45

I.4. LAS VARIABLES-OBJETIVO: SELECCION Y CRITERIOS DE AGRUPACION PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL	53
I.5. LAS METODOLOGIAS CUANTITATIVAS DE ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS REGIONALES: PROCEDIMIENTOS Y EXPERIENCIAS ..	58
I.5.1. CLASIFICACION DE LOS METODOS	59
I.5.2. METODOLOGIAS NO EXPLICITAS.....	63
I.5.3. METODOLOGIAS EXPLICITAS	82
I.6. CONCLUSIONES.....	92
II. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS	
II.1. INTRODUCCION	95
II.2. EL FEDER Y LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN SU DIMENSION HISTORICA.....	96
II.2.1. ANTECEDENTES	96
II.2.2. LA CREACION FEDER Y SUS CARACTERISTICAS INICIALES	97
II.2.3. LA SECCION FUERA DE CUOTA: COMIENZOS DE UNA POLITICA REGIONAL SUPRANACIONAL..	101
II.2.4. EL SISTEMA DE HORQUILLAS: HACIA UNA MAYOR EFICACIA EN LAS INTERVENCIONES...	103
II.3. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA ACTUAL ..	105

II.3.1. LA POLITICA REGIONAL EN LA ETAPA 1989-1993	105
II.3.2. LA POLITICA REGIONAL EN EL NUEVO PERIODO 1994-1999	130
II.4. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA	143
II.4.1. EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION PRESU- PUESTARIA DE LA POLITICA REGIONAL	143
II.4.2. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA POLITICA REGIONAL EN LA ETAPA 1989-1993...	146
II.4.3. LAS PREVISIONES FINANCIERAS PARA EL PERIODO 1994-1999	148
II.5. CONCLUSIONES	152
 III. METODOS Y EXPERIENCIAS DE EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA	
III.1. INTRODUCCION.....	155
III.2. ANTECEDENTES EN LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA	156
III.3. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA PREVIAS A LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.....	157
III.4. EVALUACION A ESCALA COMUNITARIA A PARTIR DE LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES: FUNDAMENTO Y PROCEDIMIENTOS NORMATIVOS...	164

III.5. METODOS Y RESULTADOS DE LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA.....	166
III.5.1. LA EVALUACION EN LAS REGIONES DEL OBJETIVO Nº 1	167
III.5.2. LA EVALUACION EN LAS ZONAS DEL OBJETIVO Nº 2 Y 5b	172
III.5.3. LA EVALUACION DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS	174
III.5.4. OTRAS EXPERIENCIAS DE EVALUACION	175
III.5.5. EL FUTURO DE LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA: EL PROGRAMA MEANS.....	178
III.6. CONCLUSIONES	179

IV. DESEQUILIBRIOS Y POTENCIALIDADES TERRITORIALES EN ANDALUCIA: PUNTO DE REFERENCIA PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL

IV.1. INTRODUCCION	181
IV.2. ANDALUCIA EN EL CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA: LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS	183
IV.3. LOS DESEQUILIBRIOS Y POTENCIALIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA	190
IV.3.1. MAGNITUD Y EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES.....	191
IV.3.2. DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES: ALGUNAS CAUSAS.....	196

IV.3.3. DISPARIDADES Y POTENCIALIDADES INTRARREGIONALES: UNA TIPOLOGIA COMARCAL A PARTIR DE UN ANALISIS MULTIVARIANTE.....	210
IV.4. CONCLUSIONES	221
V. EL FEDER EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL APLICADAS EN ANDALUCIA	
V.1. INTRODUCCION	225
V.2. LA COORDINACION DE LA POLITICA REGIONAL EN LOS AMBITOS UNION EUROPEA- ESTADO ESPAÑOL- COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA	226
V.3. LA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE DESARROLLO REGIONAL	230
V.3.1. EL OBJETIVO GENERAL DE COHESION ECONO- MICA Y SOCIAL Y SU ARTICULACION CON OTROS OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL EN ANDALUCIA	230
V.3.2. ESTRATEGIA A ESCALA COMUNITARIA	231
V.4. LA ESTRATEGIA EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS	234
V.4.1. EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 1989-93 .	234
V.4.2. LOS RECURSOS DEL FEDER EN EL PERIODO 1989-93: UNA COMPARACION REGIONAL.....	235
V.5. LA MATERIALIZACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN ANDALUCIA EN LA ETAPA 1989-93..	238

V.5.1. LAS FORMAS DE INTERVENCION.....	238
V.5.2. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS	241
V.5.3. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS	252
V.5.4. LOS PROYECTOS INDIVIDUALES	254
V.6. EL FEDER EN ANDALUCIA EN EL NUEVO PERIODO 1994-1999: UNA NOTA SOBRE LOS OBJETIVOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	262
V.7. CONCLUSIONES.....	266

VI. EFECTOS DEL FEDER SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

VI.1. INTRODUCCION	271
VI.2. LIMITACIONES PARA UN ANALISIS CUANTITATIVO DE LOS EFECTOS DEL FEDER.....	272
VI.2.1. MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS	272
VI.2.2. MULTIPLICIDAD DE INFLUENCIAS Y SINERGIA ENTRE INSTRUMENTOS	274
VI.2.3. LIMITACIONES EN LA INFORMACION	274
VI.3. EFECTOS DEL FEDER SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES: HIPOTESIS DE PARTIDA	275
VI.4. EVALUACION GLOBAL DE LOS EFECTOS DEL FEDER SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA: METODOS Y RESULTADOS	279

VI.4.1. LA ASIGNACION TERRITORIAL DE PROYECTOS Y PROGRAMAS: UN ANALISIS A TRAVES DE UN MODELO DE ELECCION BINARIA.....	279
VI.4.2. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS	290
VI.4.3. IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS...	292
VI.5. UNA NOTA SOBRE LA DIMENSION REGIONAL DE LOS EFECTOS DEL FEDER	297
VI.5.1. EQUIDAD/EFICIENCIA EN LA ASIGNACION DE RECURSOS.....	298
VI.5.2. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS	300
VI.5.3. IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS...	301
VI.6. CONCLUSIONES.....	303
VII. EVALUACION DE LA EFICACIA INTRARREGIONAL DEL FEDER EN ANDALUCIA A TRAVES DE UN MODELO EXPLICITO	
VII.1. INTRODUCCION	307
VII.2. LA REDUCCION DEL DESEMPLEO COMO CRITERIO DE EVALUACION DE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ECONOMICA REGIONAL.....	308
VII.3. MODELOS DE REGRESION MULTIPLE: ALGUNOS REFERENTES EN EL CONTEXTO DE LA CUANTIFICACION DE LOS EFECTOS DE LA POLITICA REGIONAL .	309
VII.4. LIMITACIONES DE LOS MODELOS DE REGRESION PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LA POLITICA REGIONAL	313

VII.5. UN MODELO EXPLICITO PARA EVALUAR LA EFICACIA INTRARREGIONAL DEL FEDER EN ANDALUCIA...	314
VII.5.1. FORMULACION DEL PROBLEMA E HIPOTESIS...	314
VII.5.2. REPRESENTACION FORMAL	316
VII.5.3. VARIABLES CONSIDERADAS Y PROCEDIMIENTO DE SELECCION.....	317
VII.5.4. DATOS Y FUENTES ESTADISTICAS.....	325
VII.5.5. ESTIMACION, VALIDACION Y RESULTADOS ..	326
VII.6. PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.....	333
VII.7. CONCLUSIONES.....	335
CONCLUSIONES GENERALES.....	337
BIBLIOGRAFIA.....	345
ANEXO I. EVOLUCION DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS REGULADORAS DEL FEDER Y DEMAS FONDOS ESTRUCTURALES	377
ANEXO II. GASTO PUBLICO Y RECURSOS DEL FEDER EN ANDALUCIA (MARCO DE APOYO COMUNITARIO 1989-1993)	380
ANEXO III. DISPARIDADES INTRARREGIONALES: PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES.	385

AGRADECIMIENTOS DEL AUTOR

Mi agradecimiento al Profesor Rey Juliá. El Dr. Rey, además de haber dirigido la Tesis Doctoral de la que se ha derivado este libro, nos ha mostrado -con su ejemplo- el tono de moderación y el comportamiento que debe caracterizar la vida universitaria. Por otro lado, deseo expresar mi gratitud al Prof. Acosta; sus sugerencias han contribuido notablemente a aclarar muchos aspectos que en versiones anteriores aparecían confusas. Finalmente, agradecer y resaltar la cooperación de los Centros de Documentación Europea de Madrid y Sevilla, y de la Eurobiblioteca de Cádiz. El funcionamiento y eficacia de estos Organismos sólo puede calificarse de excelente.

Daniel Coronado Guerrero
UNIVERSIDAD DE CADIZ

INTRODUCCION Y METODOLOGIA

La Europa Comunitaria de los años noventa viene caracterizada, tras sus sucesivas ampliaciones, por fuertes desequilibrios territoriales que han ido perfilando una realidad a tres niveles superpuestos; a las diferencias económicas existentes entre sus Estados miembros y a las disparidades regionales en cada uno de ellos, hay que añadir una nueva preocupación que no puede quedar al margen del diseño estratégico en el que se enmarcan las actuales políticas de desarrollo espacial: nos referimos a las desigualdades intrarregionales. Esta situación ha ocasionado una creciente inquietud por la contribución a una mejora en la distribución espacial de la actividad económica que trasciende las fronteras de los propios Estados miembros de la actual Unión Europea y que, complementariamente a los esfuerzos individuales, se ha ido materializando en la creación de distintos instrumentos supranacionales con finalidad regional.

En el contexto indicado, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuya evolución tras veinte años de actuación ha ido trazando el destino de la Política Regional Comunitaria, tiene, individualmente, una función específica recogida en el artículo 130 C del Tratado de la Unión⁽¹⁾, que le confiere un papel privilegiado para la corrección de los

(1) Literalmente, el art. 130 C de vigente Tratado de la Unión dispone que "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive".

desequilibrios espaciales desde el punto de vista de la política regional europea.

Precisamente, la trascendencia cualitativa y cuantitativa del FEDER⁽²⁾, no sólo en el ámbito general de las regiones europeas, sino también en nuestro entorno más próximo, unido a otros detalles más anecdóticos, como las continuas alusiones propagandísticas a este instrumento repartidas por todo el territorio andaluz, han suscitado nuestra curiosidad y nos han motivado a investigar los efectos económicos o impactos que está generando, su capacidad para conseguir los objetivos establecidos y, en definitiva, su grado de eficacia real.

Hay que advertir, sin embargo, que la elección de un único instrumento, el FEDER, no implica un rechazo del principio de "globalidad" de la Política Regional Comunitaria. Simplemente, entendemos que los argumentos esgrimidos -consideración específica en el Tratado y peso financiero- son elementos más que suficientes para otorgarle una especial atención. A pesar de ello, queremos evitar caer en un planteamiento simplista; es de sobra conocido que el FEDER se enmarca dentro de un conjunto de instrumentos con finalidad estructural (Fondos Estructurales) y que actúa paralelamente a otros de origen supranacional (BEI, CECA), y/o en régimen de cofinanciación con recursos de los Estados miembros, con el objetivo de conseguir lo que se ha dado en llamar "efectos sinérgicos", ello nos ha llevado a establecer un procedimiento de evaluación que, desde una visión amplia, contemple aspectos que vayan más allá de la simple cuantificación de unos efectos, cuya realidad, dadas las complejas interrelaciones entre instrumentos, podría siempre ponerse en tela de juicio.

Antes de pasar a una breve exposición de la metodología que proponemos, convendría hacer referencia a la complejidad de acometer -por modesto que sea- un trabajo de evaluación de política regional, máxime si se trata de un instrumento individual que, como el FEDER, viene operando en Andalucía hace escasos años y en combinación con

(2) Es el instrumento de la Política Regional Comunitaria de mayor relevancia en términos financieros (abarcó el 63,81% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para España en el período 1989-93, excluidas las iniciativas comunitarias con destino a nuestras regiones, que también se financiaron, aproximadamente, en un 80% con el FEDER).

otras medidas. Las dificultades principales se derivan, fundamentalmente, de las múltiples influencias que afectan a las variables-objetivo de la política regional (y del FEDER), con lo que resulta extremadamente fácil caer en el error -o en la tentación- de atribuir unos resultados al instrumento ocasionados por otras circunstancias ajenas al mismo. Por otro lado, la falta de una información estadística con la que elaborar indicadores económicos (reflejo de las variables-objetivo elegidas) con un nivel suficiente de actualización y desagregación, viene a complicar aún más el problema.

Las restricciones indicadas, además de condicionar tanto la metodología, como las técnicas de análisis utilizadas, han limitado, necesariamente, la ambición de nuestras aspiraciones iniciales; a medida que iba transcurriendo el tiempo y aumentando los conocimientos sobre el instrumento, los procedimientos de evaluación, la disponibilidad de información, etc., hemos evolucionado progresivamente de la pretensión de realizar un ejercicio estrictamente cuantitativo a un enfoque más general -combinando aspectos cualitativos y cuantitativos- que, aunque quizás más modesto que el primero, a nuestro juicio, nos ha parecido más coherente y enriquecedor.

Como acertadamente han apuntado Vanhove y Klaassen⁽³⁾, en un sentido amplio, la política regional incluye todas las intervenciones públicas encaminadas a aminorar las disparidades geográficas de la actividad económica; es decir, trata de corregir algunas de las consecuencias espaciales de la libertad de mercado, en orden a contribuir al logro de dos objetivos interrelacionados: crecimiento económico y mejora en la asignación de recursos. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro fases perfectamente diferenciadas: identificación de los problemas regionales y su origen, descripción de objetivos -si es posible, de forma cuantitativa-, definición de una estrategia, indicación de los instrumentos a utilizar y evaluación de la política. Consecuentemente, la evaluación no constituye un aspecto aislado, sino que se integra en el marco general de la política regional. Ese es, precisamente, el tratamiento que aquí le hemos conferido, con la consideración de los siguientes pilares básicos:

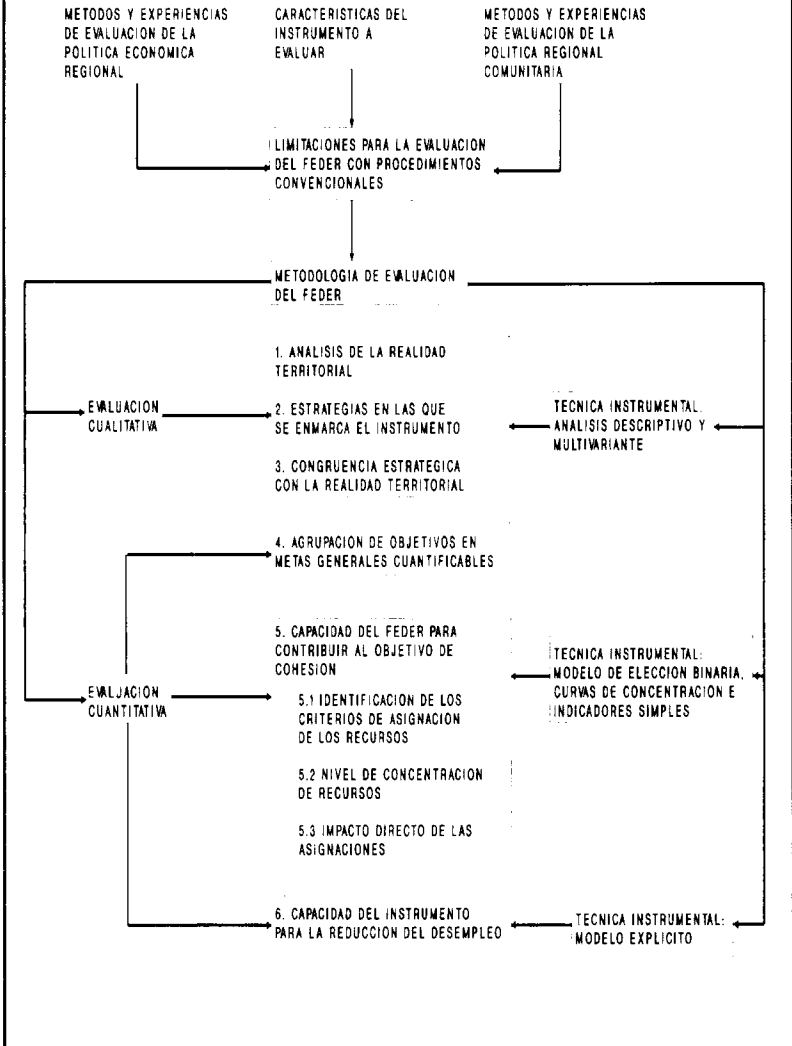
(3) VANHOVE, N.; KLAASEN, L.H. (1987): *Regional policy, a European approach*. Ed. Avebury, Aldershot, pág. 42.

1. Un cuidadoso análisis cualitativo del instrumento y su integración en el marco general de actuación de la política regional (relación con otras medidas, formas de intervención, condiciones para su aplicación, recursos con los que cuenta, etc.).
2. Elección de las variables sobre las que se esperan los impactos, o sobre las cuales quedarán reflejados los efectos de la política económica regional (identificación de los objetivos).
3. Desarrollo de un marco de trabajo teórico que combine aspectos cualitativos y cuantitativos, con indicación de los efectos que pueden ser revelados por la elección del método de investigación y los que se excluyen, así como de su importancia.
4. Análisis de los resultados obtenidos y propuesta de recomendaciones, si se considera necesario, sobre posibles cursos alternativos de actuación del instrumento evaluado.

En la primera parte del organigrama que presentamos en la Figura 1 puede apreciarse el hilo conductor que nos ha permitido sugerir la metodología de evaluación del FEDER desarrollada en el trabajo. Partiendo de experiencias en diferentes contextos temporales y espaciales, y de las características específicas inherentes al instrumento, se han derivado las propias limitaciones para determinar los efectos del FEDER utilizando unos métodos que podríamos calificar de “convencionales”. Estas restricciones han sido condicionantes, a su vez, del procedimiento propuesto, que hemos subdividido en dos partes: un estudio cualitativo de la estrategia implementada y otro cuantitativo que nos aproxima a la capacidad del FEDER para conseguir los objetivos declarados.

La fase cualitativa nos permite investigar los fundamentos básicos sobre los que se asienta la estrategia y su congruencia con la realidad territorial de la zona en la que se implementa. Es preciso señalar que un examen de tipo cualitativo no indica necesariamente que esté fundado en apreciaciones subjetivas; de hecho, el procedimiento utilizado se basa en una regionalización previa a través de un análisis multivariante que agrupa las unidades territoriales con características socioeconómicas similares que, en un paso posterior, son comparadas con las zonas realmente elegidas para la implementación de las medidas.

FIGURA 1
EVALUACION DEL FEDER: UNA PROPUESTA METODOLOGICA



Para iniciar la fase cuantitativa, es necesario englobar la multiplicidad de objetivos intermedios en otros generales de más fácil cuantificación; las grandes metas sobre las que se orientan la mayoría de las medidas regionales pueden centrarse en dos: disminución de las disparidades en renta y bienestar, y reducción del desempleo. El trasfondo de las medidas instrumentalizadas a través del FEDER, tiende hacia esta línea común; los objetivos intermedios apuntan, como último fin, a estas metas comentadas; si bien, la primera se centra en lo que se ha dado en llamar cohesión económica y social. Una vez cuantificados los objetivos (aproximación de las rentas per cápita y reducción de las tasas de desempleo), se investiga la capacidad del FEDER para contribuir a cada uno de ellos.

La primera meta se afronta partiendo de la hipótesis de que la contribución del FEDER al objetivo de cohesión depende de tres factores: de su impacto territorial directo, de su grado de concentración espacial y de los criterios de discriminación territorial en la asignación de los recursos. Las técnicas utilizadas para investigar estos factores, que hemos denominado "objetivos", se apoyan en indicadores simples, curvas de concentración y modelos causales. Es preciso aclarar que el establecimiento de toda hipótesis necesariamente conlleva un cierto nivel de simplificación. En este caso, el proceso real es más complejo; el mayor o menor grado de contribución al objetivo señalado vendrá influenciado, además de los anteriores, por otros elementos de carácter más "subjetivo" y consecuentemente de difícil cuantificación, por ejemplo, la propia capacidad de los decisores políticos en la gestión y/o utilización de los recursos o las características de la zona para responder a las medidas. Por tanto, hemos de suponer, adicionalmente, una gestión eficaz de los recursos y una plena asimilación de los mismos en las zonas de destino.

La segunda meta se aborda a través de un modelo explícito, con el que se investiga la capacidad de las medidas financiadas con el FEDER para la reducción de las tasas de desempleo. Aunque la no consideración de los retardos temporales -a causa de la carencia de la información necesaria para acometerlos- limita las conclusiones, la técnica utilizada nos proporciona una aproximación a la eficacia del instrumento.

El esquema planteado se ha aplicado al caso concreto de la evaluación del FEDER en Andalucía durante el período posterior a la

reforma de los Fondos Estructurales, que se inicia en 1989 y finaliza en 1993, con la nueva revisión para la etapa 1994-1999. Las comarcas han constituido nuestras unidades territoriales de análisis. La razón de esta elección estriba en que era necesario obtener un nivel suficiente de desagregación que, por añadidura, fuera coherente con el procedimiento interno de planificación; sin embargo, la región no constituye un ente aislado, por lo que, paralelamente, hemos conferido a la perspectiva regional prácticamente la misma trascendencia que a la intrarregional.

Obviamente, para la aplicación de la metodología propuesta ha sido necesario acudir a una combinación de fuentes documentales y estadísticas. Las primeras, para la realización de una parte inicial, relativa a los elementos teóricos y aplicaciones sobre la evaluación de la política económica en general, se han logrado a través de una primera recopilación de información contenida en las bases de datos especializadas de la Universidad, con acceso desde la propia biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; no obstante, su todavía reducido fondo bibliográfico -consecuencia de su reciente creación- nos ha obligado, para el acceso a los documentos originales, a recurrir a hemerotecas de otras universidades españolas e incluso a la petición directa al extranjero. Por otro lado, la información relacionada con la Política Regional Comunitaria y su evaluación se ha conseguido gracias al excelente funcionamiento de las Redes de Información y Documentación Comunitaria (Oficinas de la Comisión Europea en Madrid, Centro de Documentación Europea de Sevilla y la propia Eurobiblioteca de Cádiz). Para la evaluación del FEDER en Andalucía, los datos necesarios sobre la distribución de recursos financieros ha sido facilitada por la Subdirección General de Gestión y Administración del FEDER (Ministerio de Economía y Hacienda) y la Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía), además de algunos informes ya publicados por estos organismos. La información estadística a nivel intrarregional procede, en su mayoría, de la base de datos "SIMA", editada por el IEA, y del INEM. Hay que señalar, sin embargo, que estos datos vienen referidos a entidades municipales, mientras que en la investigación tomamos unidades comarcales -más coherentes con los objetivos trazados-, por lo que ha sido preciso proceder a una ardua tarea de agregación de la información municipal.

El procedimiento metodológico descrito guarda un elevado paralelismo con la estructura del trabajo, que hemos dividido en siete capítulos. En el primero realizamos un estudio de los métodos de evaluación de las políticas económicas regionales: procedimientos teóricos empleados, con referencias continuas a los trabajos empíricos más representativos que utilizan estas metodologías.

La naturaleza del instrumento a evaluar es el objeto del segundo capítulo. Para investigar los efectos de un instrumento concreto de política regional es necesario un cuidadoso examen de su naturaleza: características, integración en el marco general de actuaciones de la Política Regional Comunitaria, modalidades de intervención, capacidad financiera, y todos aquellos elementos que nos proporcionen algún indicio sobre su forma de actuar.

Una propuesta metodológica de cualquier tipo debe estar apoyada sobre experiencias, limitaciones en los procedimientos y resultados anteriores obtenidos sobre la materia. En nuestro caso estas cuestiones son tratadas en el tercer capítulo, dedicado a la evaluación de la Política Regional Comunitaria.

El cuarto capítulo constituye la perspectiva del análisis o el punto de partida para la evaluación del FEDER en Andalucía: los desequilibrios territoriales, tomando no sólo las disparidades de la renta, sino otra serie de indicadores relevantes.

Con el quinto capítulo entramos en la fase cualitativa del proceso evaluador: el análisis de las estrategias de política regional que amparan las actuaciones del FEDER en Andalucía. Partiendo de los desequilibrios externos e internos estudiados en el capítulo anterior, efectuamos un estudio descriptivo de las actuaciones estratégicas y su congruencia con la realidad territorial.

El sexto constituye una evaluación "ex ante" sobre la eficiencia del instrumento para alcanzar su principal objetivo: la cohesión económica (reducción de las disparidades territoriales) a nivel intrarregional (Andalucía) e interregional (Comunidades Autónomas).

En el séptimo y último capítulo, se efectúa un análisis "ex post" de la eficacia intrarregional del instrumento para la consecución de una de sus metas prioritarias: la reducción del desempleo.

La investigación finaliza con un capítulo de conclusiones genera-

les que establece los nexos de unión entre los resultados derivados de las diferentes etapas de la metodología; si bien, nos ha parecido clarificador extraer unas conclusiones por cada capítulo que, con mayor detalle, escruta cada uno de los aspectos individuales del procedimiento evaluador.

CAPITULO I. EL PROCESO DE EVALUACION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS REGIONALES Y DE SUS INSTRUMENTOS: ELEMENTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS CONCRETAS

I.1. INTRODUCCION

El planteamiento teórico que abordamos en este capítulo, aunque incluye una revisión de los procedimientos utilizados en el ámbito de la evaluación de las políticas regionales, programas o instrumentos concretos, está configurado desde una orientación distinta a la mayoría de estudios de impactos de políticas regionales; estos últimos centrados - casi con exclusividad- en la obtención de estimaciones cuantitativas sobre unos cuantos indicadores de cierta relevancia social o política. El planteamiento que aquí traemos a colación está diseñado desde una perspectiva más ambiciosa. Pretende tener en cuenta, además del método cuantitativo o técnica necesaria que determine los efectos, otros aspectos de gran importancia que pueden ayudar, tanto a identificar las variables objetivo no especificadas en el programa, como a determinar algunos efectos esperados "a priori". Nos referimos, por un lado, a la estrategia o conjunto de hipótesis de carácter teórico bajo la cual actúa la acción programática o instrumento de la política regional implementada y, por otro, a los condicionantes propios, contexto o situación económica del entorno y del área o región asistida por la política regional. Atendiendo a esta perspectiva -más amplia- del proceso evaluador basaremos nuestra exposición en los siguientes apartados, comenzando

por la delimitación del concepto, problemas de la evaluación, procedimiento, etc., y finalizando con una revisión de los métodos de estimación cuantitativa de los impactos de la política regional, como una etapa más del proceso de evaluación de las políticas económicas regionales.

I.2. LA EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL: CONCEPTO, FINALIDAD, PROBLEMAS GENERALES Y PROCEDIMIENTO

I.2.1. DELIMITACION DEL CONCEPTO Y FINALIDAD

Tradicionalmente la evaluación de la política económica regional ha sido considerada como un elemento de especial trascendencia para mejorar el proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos, aunque no siempre ha sido interpretada de la misma forma. Hasta finales de los setenta se entendía por evaluación la estimación de los efectos de la política regional (o de sus instrumentos) a través de alguna técnica de carácter cuantitativo, sobre una o un conjunto determinado de variables-objetivo. Más recientemente, cuando la implementación de medidas regionales ha tenido lugar -casi de forma generalizada- a través de acciones programáticas, se suele definir el proceso de evaluación en un sentido más amplio; por ejemplo, en la línea apuntada por McEldowney⁽¹⁾, al centrar el principal propósito de la evaluación en la investigación sobre el grado de éxito de un programa de política regional en relación a sus objetivos declarados, o por Bartels et al.⁽²⁾, al considerar que el objeto de la evaluación de la política económica regional es adquirir conocimiento sobre las consecuencias que se les atribuyen a determinadas políticas a través de sus programas.

Consecuentemente, existe una clara distinción entre el estudio de los impactos de la política regional y la evaluación de la misma. Para Folmer⁽³⁾, la diferenciación formal estriba en que la última tiene en

(1) MCELDOWNEY, J.J. (1991): "Evaluation and European Regional Policy". *Regional Studies*, vol. 25, nº 3, pp. 261-265.

(2) BARTELS, C.; NICOL, W.R.; DUJN, J.J. (1982): "Estimating the impacts of regional policy". *Regional Science and Urban Economics*, nº 12, pp. 3-41.

(3) FOLMER, H. (1986): *Regional economic policy: measurement of it effect*. Kluwer, Dordrecht, pág. 17.

cuenta las múltiples y complejas relaciones que puedan existir entre las metas, objetivos e instrumentos de la política regional, mientras que el análisis de impactos sólo considera los cambios cuantitativos producidos en las variables objetivo, integrándose como un elemento adicional en el proceso de evaluación. Por otro lado, suele ser frecuente, también, la división entre estudio de efectos "ex ante" o llevado a cabo previamente a la ejecución de las medidas regionales, y el realizado una vez que la política regional ha sido implementada o análisis "ex post".

Aunque en las definiciones anteriores se omite su finalidad, se suele admitir, de forma implícita, que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino que su propósito -siempre que se ejecute correctamente y de forma rigurosa- es la información a los decisores políticos en orden a mejorar proceso de planificación y predicción para futuras aplicaciones⁽⁴⁾; es decir, la posibilidad de emplear la información evaluativa para utilizarla como instrumento inferencial, con la finalidad de que el decisor político disponga de la máxima información sobre cursos alternativos de acción, para su aplicación a otros ámbitos temporales o espaciales. En esta línea Robinson y Wren⁽⁵⁾ apuntan que en la mayoría de los casos los efectos de la política regional son desconocidos y son muy pocas las investigaciones que proporcionan respuestas claras a las preguntas que se están planteando los decisores políticos sobre la efectividad de la misma, por lo que la razón indicada se convierte, a su vez, en una de las causas de la gran proliferación de trabajos evaluativos de política regional, que tuvo su origen en el Reino Unido -país con gran tradición en este tipo de análisis- y que, progresivamente, se ha ido extendiendo a otros países europeos. Foley⁽⁶⁾ añade las cuestiones de eficiencia a las anteriores como otra motivación adicional para realizar

-
- (4) Esta cuestión ha sido resaltada por diversos autores, por ejemplo, BALLARD, K.P.; WENDLING, R.M. (1980): "The national-regional impact evaluation system: A spatial model of U.S. economic and demographic activity" *Journal of Regional Science*, nº 20, pp. 143-158; H. M. TREASURY (1988): *Policy Evaluation: A Guide for Manager*, ed. HMSO, Londres; y HART, D. (1991): "US Urban Policy Evaluation in the 1980s: Lessons from Practice". *Regional Studies*, vol. 25, nº 3, pp. 255-261.
 - (5) ROBINSON, F.; WREN, C. (1987): "Evaluating the impact and effectiveness of financial assistance policies in the Newcastle Metropolitan Region". *Local Government Studies*, nº 13, pp. 49-61.
 - (6) FOLEY, P. (1992): "Local economic policy and job creation: a review of evaluation studies". *Urban Studies*, vol. 29, nº 3 y 4, pp. 557-598.

estudios de evaluación, argumentando que si los impactos de las políticas son más claros, sería posible canalizar los recursos allí donde puedan conseguirse los objetivos con más éxito⁽⁷⁾.

Del objeto del proceso de evaluación de la política económica regional podemos inferir que abarcaría aspectos más amplios que el de la mera aplicación de una técnica para la obtención de estimaciones cuantitativas. La evaluación englobaría, además, todos aquellos elementos de carácter cualitativo que puedan proporcionar alguna información sobre la forma de actuar de la política económica regional en conjunto, a través de programas, o de alguno de sus instrumentos individualmente considerados. Este concepto, más general, del proceso evaluador supone una ruptura con las tendencias del pasado. La causa de este cambio de rumbo, o progresivo desuso en el empleo único de técnicas cuantitativas, se debe, según Hart⁽⁸⁾, a que no han proporcionado los resultados que esperaban sus defensores, además de haber suministrado poca utilidad a los decisores políticos⁽⁹⁾, lo cual no debe sorprender, dada la separación de perspectivas entre los investigadores que realizan los trabajos y los decisores que implementan las medidas⁽¹⁰⁾. Por ello, entendemos la evaluación de la política regional

-
- (7) Es preciso señalar que a pesar de los fuertes argumentos que justifican la finalidad de la evaluación, algunos autores apuntan que en determinados casos los recursos destinados a estos estudios pueden constituir un derroche. Por ejemplo, en el caso de las iniciativas locales, su diversidad es tan grande que ningún procedimiento podría abarcar tanta amplitud de objetivos, además de que por lo general se pretende conocer sus impactos sin que transcurra el suficiente tiempo desde la finalización de su implementación (véase FOLEY P. (1992): "Local economic...", op. cit.; en este trabajo se recoge una síntesis de tales inconvenientes, que el propio autor revate sin demasiado esfuerzo apoyándose en un trabajo de STOREY D.J. (1990): "Evaluation of policies and measures to create local employment". *Urban Studies*, nº 27, pp. 669-684.).
- (8) HART, D. (1991): "US Urban..." , op. cit.
- (9) Posiblemente otra de las causas de la escasa atención prestada a los aspectos cualitativos esté motivada porque -sobre todo en décadas pasadas- muchos instrumentos de política regional se han implementado desde un punto de vista práctico, careciendo del soporte teórico basado en algún modelo interpretativo (véase al respecto DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy Evaluation. A Methodological Review and the Scottish Example*. Ed. Gower, Aldershot, pag. 4, y CUADRADO ROURA, J.R.(1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68-95.).
- (10) Para una discusión sobre este tema véase JENSEN, R.C. (1991): "Quo Vadis, Regional Science?". *Papers in Regional Science*, vol. 70, nº 2, pp. 97-111. Este

en el sentido señalado por Turok⁽¹¹⁾, quien indica que, además de aislar y medir los efectos de la política económica por medio de estimaciones, se preste atención a la investigación de los mecanismos causales bajo los cuales se producen los efectos, y al análisis de los condicionantes para su efectividad⁽¹²⁾.

I.2.2. PROBLEMAS GENERALES DE LA EVALUACION

Si a los problemas de la evaluación de la política regional nos referimos, ésta presenta, además de los inconvenientes individuales inherentes a cada una de las técnicas de análisis, numerosas dificultades que habrán de ser resueltas antes de realizar la evaluación. Por tanto,

autor reflexiona -a propósito de nuestras teorías, creciente sofisticación de elementos analíticos y relevancia de la modelización actual para los decisores políticos- sobre la ciencia regional en general, preguntándose si se trata de una simple disciplina académica que existe para el beneficio de los científicos regionales o, por el contrario, tiene otras responsabilidades para dar respuestas prácticas a problemas regionales reales y concretos. En el ámbito concreto de la evaluación de la política regional, diversos autores han esgrimido argumentos similares, constatándose, en muchos casos, el "divorcio" entre el diseño teórico de una estrategia y el proceso de implementación real de las medidas (consúltense, por ejemplo, los trabajos de WALSH, H.G.; WILLIAMS, A. (1969): *Current Issues in Cost-Benefit Analysis*. Ed. HMSO, Londres; SELF, P. (1970): "Nonsense on stilts: cost benefit analysis and the Roskill Commission". *Political Quarterly*, nº 41, pp. 249-260; PAUL, M.E. (1970): "Can aircraft noise nuisance be measured in money?" *Oxford Economic Papers*, nº 23, pp. 297-322; SHEFER, D.; KAESSE, L. (1990): "Evaluation methods in urban and regional planning: theory and practice". *Town Planning Review*, vol 61, nº 1, pp. 75-88; TORSVIK, G. (1993): "Regional-incentive programs and the problem of time-inconsistent plans". *Journal of Economics*, vol. 58, nº 2, pp. 187-202.); y TUROK, I. (1991): "Policy Evaluation as Science: A Critical Assessment". *Applied Economics*, vol, 23, nº 9, pp. 1543-1550.).

(11) TUROK, I. (1989): "Evaluation and understanding in local economic policy". *Urban Studies*, nº 26, pp. 587-606.

(12) Atendiendo a un ejemplo de TUROK I. (1989): "Evaluation...", op. cit., el efecto de una iniciativa local sobre el empleo de las empresas dependerá de lo que ocurra en la propia empresa y en su entorno. La efectividad de la iniciativa estará limitada tanto por los condicionantes que rodean a las empresas, como por los cambios en el sistema de producción del área donde estén ubicadas. Consecuentemente, para proceder al análisis de los impactos se requieren consideraciones de la situación económica del área y de las características empresariales.

se hace necesario establecer un conjunto de hipótesis y supuestos que acoten el campo de la investigación.

Los problemas típicos que obstaculizan el proceso de evaluación se derivan, en primer lugar, de la propia delimitación de objetivos; no es habitual encontrarlos muy delimitados, y mucho menos, cuantificados⁽¹³⁾, lo que impide un correcto estudio de su efectividad. Ello se debe, sobre todo, al riesgo que supone para los políticos la aportación de elementos tan claros sobre los que su actuación pueda ser juzgada o criticada⁽¹⁴⁾, con lo cual, es el propio analista quien, en muchas ocasiones, deberá decidir las variables que se consideran más relevantes, es decir, la perspectiva del análisis.

En segundo lugar, es difícil separar los efectos de un programa particular y su contribución al desarrollo de un territorio, de otras influencias endógenas o exógenas de la economía de una región⁽¹⁵⁾, por lo que la metodología propuesta deberá especificar claramente los supuestos y restricciones que contemple.

En tercer lugar, además de los problemas habituales de disponibilidad de datos -comunes a la realización de otro tipo de estudios regionales-, el analista o investigador deberá decidir la escala espacial y temporal a la que se circunscribe el trabajo⁽¹⁶⁾; por ejemplo, habría que determinar si se aísla el área cubierta por las medidas de política regional o se elige un campo de operaciones más amplio, con el objeto de investigar si existen efectos difusores hacia otros territorios. De igual forma, sería necesario establecer el período temporal al que viene referido el análisis. En ambos casos -elección del ámbito espacial y período temporal- pueden presentarse problemas de incertidumbre sobre los límites espaciales o temporales, pues es complejo asegurar, con absoluta certeza, hasta qué entorno espacial alcanzan los efectos difusores del

(13) MOORE, B.; TOWNROE, P. (1990): *Urban Labour Market: Reviews of Research*. Ed. Department of the Environment, HMSO, Londres, pág. xi; y POLYTECHNIC OF CENTRAL LODON, SCHOOL OF PLANNING (1990): *Tourism and the Inner City. An Evaluation of the Impact of Grant Assisted Tourism Projects*. Ed. Inner Cities Directorate, Department of the Environment, Londres, pág. 58.

(14) DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy...*, op. cit., pág. 8.

(15) Sobre este particular véanse FOLMER, H. (1980): "Measurement of the effects of regional policy instruments", *Environment and Planning*, nº 12, 1191-1202, y MCELDOWNEY, J.J. (1991): "Evaluation and...", op. cit.

(16) TUROK, I (1989): "Evaluation...", op. cit.

programa o hasta qué momento temporal llegan las secuelas de las medidas implementadas⁽¹⁷⁾.

Finalmente, a todos los anteriores, habría que unir un problema adicional indicado por Folmer⁽¹⁸⁾ y referido a las técnicas de análisis económico: se ha prestado escasa atención a su adaptación a las condiciones específicas del estudio de impactos de la política económica, a pesar de que, con carácter general, han experimentado un considerable progreso en los últimos tiempos.

1.2.3. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACION

A nuestro juicio, sobre la base del concepto de evaluación en sentido amplio, que efectuamos en el primer apartado, consideramos que, previamente al establecimiento de un método cuantitativo que nos determine los efectos de políticas, programas o instrumentos de carácter regional, es necesario tener un perfecto conocimiento del marco teórico en el que se enclava la actuación de la política regional, esto es, la estrategia teórica que está detrás del paquete de medidas que se adopte. En palabras de Clark⁽¹⁹⁾, las estrategias constituyen un conjunto de hipótesis generales que proporcionan información sobre la intervención regional. Si el objetivo es conocer los efectos de un instrumento concreto, deberíamos estudiar de forma exhaustiva tanto la estrategia de política regional en la que se enmarca el instrumento, como las características del mismo.

(17) La delimitación del espacio geográfico es un problema especialmente difícil de resolver cuando se trata de evaluar iniciativas locales. En este ámbito, la mayoría de los estudios adoptan como parámetro la frontera hasta la que se extiende el municipio (véanse los trabajos de CHURCH A. (1988): "Urban regeneration in London Docklands: a five years review". *Environment and Planning*, nº 6, pp. 187-208; y PA CAMBRIDGE ECONOMIC CONSULTANTS (1990): *An Evaluation of Garden Festivals. Inner Cities Directorate*. Ed. Department of the Environment, Londres); a veces, también se ha propuesto un límite más o menos arbitrario, por ejemplo, en el análisis de LESLIE HAYS CONSULTANTS LTD (1990): *Evaluation of Regional Enterprise Grants*. Ed. Department of Trade and Industry, Scottish Office, Welsh Office, HMSO, Londres.

(18) FOLMER, H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 3.

(19) CLARK, T. (1978): "Regional Development: Strategy from Theory", en STERNLEIB, G Y HUGHES, J. (eds.), *Revitalising the North East: Prelude to an Agenda*, Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick.

Con posterioridad a este estudio de carácter teórico-cualitativo, que nos aclara la forma de actuar de la política regional, y que consecuentemente podría revelarnos “a priori” algunos efectos esperados, se han señalado otra serie de pasos, de carácter práctico, que han de ser ejecutados cuidadosamente, incluso antes de proceder a la introducción de una técnica o método que determine cuantitativamente los efectos de la política regional. En esta línea, varios autores⁽²⁰⁾ (unos con mayor detalle o desagregación que otros) consideran la evaluación de la política regional como un proceso iterativo que comprende las siguientes etapas:

- a) Identificación y clasificación de las metas políticas (eficiencia o equidad).
- b) Generación de los objetivos de política a partir de las metas señaladas.
- c) Cuantificación de los objetivos a partir de indicadores.
- d) Identificación de instrumentos.
- e) Análisis “ex ante” de los efectos de los instrumentos identificados (este paso puede consistir en simulaciones de cursos alternativos de acción u optimización de una función de bienestar o control óptimo).
- f) Determinación de las intervenciones de la política regional.
- g) Medida “ex post” de los efectos a través de la aplicación de una técnica de análisis, obteniéndose la estimación cuantitativa de los impactos de la política regional o de sus instrumentos.
- h) Ajuste de los pasos precedentes sobre la base de los resultados obtenidos “ex post”. El procedimiento evaluador no tiene por qué agotarse con el conocimiento de los efectos de la política implementada. Como señalan Armstrong y Taylor⁽²¹⁾, la evaluación tiene un carácter continuo; no sólo es necesario la cuantificación de los efectos una vez que la política ha sido implementada, sino que lo ideal sería disponer de predicciones sobre dife-

(20) Véase, por ejemplo, FOLMER H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 18; ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics and Policy*. Ed. Allan, Nueva York, pág. 274; y BARTELS et al. (1982): “Estimating the impact...”, opt. cit.

(21) ARMSTRONG y TAYLOR (1985): *Regional economics...*, op. cit., pág. 273.

rentes cursos alternativos de acción con el objeto de proceder a correcciones en caso necesario⁽²²⁾.

Si agrupamos las consideraciones iniciales, sobre la necesidad de indagar en las estrategias teóricas que sirven de soporte de la actuación de la política regional, y las etapas señaladas en los párrafos precedentes, deducimos que el procedimiento evaluador debe estar constituido, una vez fijadas las metas y los objetivos generales de la política regional, por los elementos que se recogen en la Figura 1, es decir:

1. Por un número de pasos previos, que contenga un riguroso análisis de la estrategia o cuerpo teórico en la que se enmarca la política regional, características de los instrumentos a utilizar, además de un preciso estudio cualitativo de los mismos con el objeto de conocer las posibles incidencias esperadas "a priori" de la opción elegida.
2. Seguidamente, parece claro que la perspectiva de análisis (selección y cuantificación de indicadores, reflejo de las variables-objetivo y de los instrumentos a utilizar), así como un estudio de los condicionantes propios de la zona y/o situación económica del entorno donde se desarrollará (o se ha desarrollado) la implementación de las medidas, es otro, y no menos importante, paso a acometer en el proceso evaluador.
3. Finalmente, se impone la elección de una metodología que relacione las variables-objetivo con los instrumentos, compare el estado y situación de las variables-objetivo en contextos espaciales de aplicación y no aplicación de la política regional o períodos de política activa y pasiva ("policy on" y "policy off"), determine los efectos, etc. En definitiva, la selección de un procedimiento, con un análisis pormenorizado de sus ventajas e inconvenientes, que sea capaz de cuantificar todos los efectos.

Atendiendo a esta lógica, comenzaremos con la exposición de las teorías y políticas de desarrollo regional más relevantes, a continuación examinaremos los condicionantes, entorno y la perspectiva de análisis,

(22) Lo habitual, como así lo demuestran numerosos trabajos empíricos, es que no se disponga de los efectos de los cursos alternativos de acción; ya resulta bastante complicado cuantificar los de la política implementada, con lo cual, el procedimiento evaluador suele finalizar tras la estimación de sus impactos.

-FIGURA 1-



para desembocar finalmente en los métodos o técnicas de estimación de los efectos de las políticas regionales, o de sus instrumentos individualmente considerados.

I.3. ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL

En la actualidad existe una gran variedad de teorías de desarrollo regional que contribuyen a aclarar cómo y porqué se producen diferencias en el crecimiento entre regiones y, en consecuencia, la existencia o persistencia de las disparidades económicas regionales. Por otro lado, el conocimiento de estas teorías y políticas, así como las características propias de los instrumentos principalmente utilizados, pueden explicar o -al menos- arrojar alguna luz “a priori” sobre los resultados que pueden ocasionar ciertas intervenciones de política regional sobre el proceso diferencial de desarrollo espacial, con lo cual, el análisis de las estrategias de desarrollo en la que se enmarca la actuación política, o implementación de las medidas regionales, constituye un primer y fundamental paso en el proceso de evaluación de sus efectos.

La conceptualización del marco teórico y de los elementos que conforman las nuevas estrategias de desarrollo regional y sus medios de acción o instrumentos, exige, a nuestro juicio, una revisión de las tendencias del pasado que examine las teorías y experiencias de épocas anteriores que han influido en el cambio de rumbo o reorientación hacia los nuevos enfoques.

I.3.1. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS TRADICIONALES DEL DESARROLLO REGIONAL

Un examen de las teorías de desarrollo regional imperantes en la década de los sesenta y comienzos de los setenta evidencia, además de un gran número de corrientes, la coexistencia, en numerosas ocasiones, de hipótesis contradictorias. A ello tendríamos que añadir un elemento adicional que viene a complicar aún más la panorámica de las doctrinas regionales; nos referimos a la hibridación de teorías, muchas de ellas con características muy distintas.

Intentando simplificar, englobaremos el conjunto de teorías del desarrollo regional en dos grandes categorías o grupos. El primero de ellos, de carácter equilibrador, propugna que la economía de mercado posee, por sí misma, la suficiente capacidad para eliminar los problemas de diferencias de renta y bienestar entre regiones y garantiza la convergencia. Los economistas de tendencia neoclásica son sus exponentes más notables.

Desde una perspectiva opuesta se sitúa el otro conjunto, que postula que el crecimiento económico capitalista está espacialmente desequilibrado y que, por sus propias características, es desequilibrador, llevando a una concentración creciente de la población y de las actividades económicas en determinadas áreas. A consecuencia de lo anterior, conduce a diferencias cada vez mayores en las rentas regionales per cápita. Entre sus partidarios sobresalen economistas de corte keynesiano.⁽²³⁾

Bien sea bajo una óptica neoclásica o keynesiana, los enfoques dominantes estaban basados en la movilidad de los factores. Los dos grandes grupos de teorías, cuyos rasgos básicos han sido expuestos en párrafos anteriores, serán tratados con mayor profusión en los apartados que siguen.

(23) Como señala CUADRADO, J.R (1988): "Políticas regionales...", op. cit., también cabría incluir entre los partidarios de posturas desequilibristas a economistas radicales cuyas hipótesis postulan la imposibilidad de alcanzar la igualdad territorial, a no ser a través de cambios radicales que incluyesen el propio sistema económico capitalista o alguno de sus elementos esenciales (los fundamentos de estas teorías se exponen en STUCKEY, B. (1975): "Spatial Analysis and Economic Development". *Development and Change*, nº 6, pp. 98-101; y SANTOS, M. (1979): *The shared Space: the two circuits of the urban economy in Underdeveloped Countries*. Ed. Menhuen, Londres.; por otro lado, algunas hipótesis de crecimiento regional desigual bajo postulados radicales se recogen en MALIZIA, A. (1978): "Organizing to Overcome Uneven Development; The case of the U.S. South". *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, nº 3, pp. 87-94; MARKUSEN A.R. (1978): "Class Rent and Sectoral Conflict: Uneven Development in Western U.S. Boomtowns". *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, nº 3, pp. 117-129; y FRIEMAN, J.; DOUGLAS, M. (1978): "Agropolitan Development: Towards a new strategy for regional planning in Asia", en LO, F.; SALIH, K. (ed), *Growth pole Strategy and Regional Development Policy: Asian Experiences and alternative strategies*. Ed. Pergamon Press, Oxford, pp. 163-192.

1.3.1.1. EL MODELO NEOCLASICO

Bajo el rótulo de “modelo neoclásico” se esconde una gran variedad de hipótesis que han intentado dar explicación al desigual crecimiento regional desde el punto de vista de la oferta. Fue en la década de los sesenta con las aportaciones de Borts⁽²⁴⁾, Borts y Stein⁽²⁵⁾, Romans⁽²⁶⁾ y Siebert⁽²⁷⁾, cuando este tipo de modelos adquirió su mayor auge. La causa de este apogeo se debe, según Richardson⁽²⁸⁾, a que proporcionaron una justificación teórica a la convergencia de las rentas per cápita interregionales, tendencia que ya se había mostrado empíricamente en estudios a largo plazo de la Economía de los Estados Unidos en períodos históricos en los que no hubo intervención regional directa. No obstante, no podemos decir que la aplicación del modelo de crecimiento neoclásico fuera privativo de décadas pasadas, recientemente han visto su resurgir; así lo demuestra el trabajo de Barro⁽²⁹⁾, que lo utiliza como marco de análisis para estudiar la convergencia a largo plazo de 48 estados americanos.

A grandes rasgos, para economías de un solo producto y bajo ciertos supuestos simplificadores (pleno empleo, competencia perfecta, existencia de un único bien homogéneo, costes de transporte nulos, funciones de producción regionales idénticas con rendimientos constantes a escala, oferta de trabajo constante y ausencia de progreso técnico), las diferencias regionales en los salarios reales y en la

-
- (24) BORTS, G.H. (1960): “The equalization of returns and regional economic growth”. *American Economic Review*, nº 50, pp. 319-347.
- (25) BORTS, G.H.; STEIN, J.L. (1962): “Regional growth and maturity in the United States: a study of regional structural change”. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 98, pp. 290-321. (Versión castellana en L. Needleman, *Análisis regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972).
- (26) ROMANS, J.T. (1965): *Capital exports and growth among U.S. Regions*. Middletown, W. University Pres.
- (27) SIEBERT, H. (1969): *Regional economic growth theory and policy*. Scranton, International Textbook Company.
- (28) RICHARDSON, H.W. (1978): *Regional and Urban Economics*. Ed. Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex. (Edición castellana en Alianza, Madrid, 1986).
- (29) BARRO, R.J.; SALA, X. (1992): “Convergence”. *Journal of Political Economy*, vol. 100, nº 21, pp. 223-251.

renta del capital tienen su origen en las distintas dotaciones regionales de los recursos. Borts y Stein⁽³⁰⁾ sintetizan la idea de la siguiente forma:

“Una región con una relación capital-trabajo relativamente alta, tendrá unos salarios reales relativamente altos y un producto marginal físico de capital relativamente pequeño. La inversa tendrá lugar en una región con una proporción capital-trabajo relativamente pequeña. Del movimiento de recursos entre las regiones resultará la igualación entre las regiones de las rentas del trabajo y de las rentas del capital. Cuando la relación capital-trabajo sea idéntica entre las regiones, se eliminarán estas diferencias en los precios de los recursos.”

Bajo estos supuestos, se espera que el trabajo fluirá de aquellas regiones con salarios bajos a las que ofrecen salarios altos, y el capital lo hará en la dirección contraria. Las diferencias de desarrollo entre las regiones dependerán entonces de la relativa movilidad de estos dos tipos de factores. Ello conduce a que la versión más sencilla del modelo neoclásico afirme que el proceso de crecimiento regional da lugar a una convergencia de las rentas per cápita regionales. Si bien, la relajación de los supuestos sobre los que se basa la versión más simple de estática comparativa con un solo producto puede llevar a resultados totalmente opuestos. Para ilustrar esta idea, podemos utilizar un ejemplo de Borts y Stein⁽³¹⁾:

“Suponiendo ahora dos bienes, carbón y automóviles, si la demanda de automóviles crece más rápidamente que la demanda de carbón, las regiones que producen automóviles crecerán más rápidamente que las regiones que producen carbón. Si el área que produce automóviles fuese un área de alto nivel de salarios, los niveles de salarios se irían distanciando. Es decir, el capital sería atraído a la industria del automóvil, aunque fuese una industria con alto nivel de salario, y la región de salarios elevados se desarrollaría más rápidamente que la de bajos salarios. Este modelo de divergencia se vería acelerado por la emigración de mano de obra desde las áreas de salarios bajos a las de salarios elevados.”

A causa de los problemas derivados, sobre todo, de la simplicidad de los supuestos con los que nos enfrentamos al utilizar el modelo sim-

(30) BORTS y STEIN (1962): “Regional Grow...”, op. cit.

(31) *Ibíd.*, op. cit.

ple, se suele preferir una versión regional del modelo de crecimiento que incorpore nuevos elementos⁽³²⁾.

Como ventajas a resaltar del modelo neoclásico, destaca su capacidad para explicar, simultáneamente, el crecimiento interno o propio de cada región y los flujos interregionales de factores dentro del ámbito de un único modelo. Las críticas vertidas, señaladas por los partidarios de enfoques de demanda, están fundamentadas -en su mayor parte- en la poca realidad de los supuestos de partida; no obstante, los modelos de corte neoclásico han ido añadiendo cada vez mayor número de elementos que, una vez incorporados a la teoría, han contrarrestado algunas de las críticas sobre la realidad de los supuestos, a cambio han ido ganando en complejidad y escasa operatividad a la hora de su aplicación práctica. Para Richardson⁽³³⁾, las objeciones al planteamiento neoclásico no se basan, sin embargo, en la posible irrealidad de las hipótesis del modelo básico, sino que vienen referidas a la dificultad de conciliar los determinantes del crecimiento en el espacio con los principios básicos del modelo simple (por ejemplo, se ignora totalmente la teoría de la difusión espacial).

Las estrategias de política regional -bajo las hipótesis del modelo neoclásico- están acorde con las inferencias obtenidas a partir del propio modelo; es decir, las medidas se dirigen a favorecer la movilidad de los recursos: del capital, mediante el aumento de la rentabilidad de las inversiones en las regiones menos desarrolladas por medio de incentivos, y del trabajo, a través de la propuesta de esquemas que favorecieran la emigración, con la finalidad de reducir el desempleo en las regiones más desfavorecidas.

1.3.1.2. MODELOS REGIONALES DE DEMANDA

Las críticas al modelo neoclásico provienen de economistas cuyos argumentos están basados en factores de demanda, por lo que son cata-

(32) Además de la bibliografía inicialmente reseñada, una descripción detallada de este tipo de modelos la ofrecen, entre otros, RICHARDSON H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pp. 105-112; SAENZ DE BURUAGA, G. (1977): "Política Regional y Urbanística", en L. Gamir, *Política Económica de España*, Ed. Guadiana, Madrid; y BUENO LASTRA, J. (1990): *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad Española*. Ed. Pirámide, Madrid, pp. 37-46.

(33) RICHARDSON H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pág. 110.

logados con el calificativo de keynesianos. Varias teorías destacan dentro de este enfoque general: modelos de causalidad acumulativa, polos de desarrollo, modelo de base-exportación, así como otras derivaciones más recientes de carácter nekeynesiano. Particularmente, nos referiremos a dos de ellas cuyo elemento común es su atención a los problemas y desigualdades espaciales, tanto entre países, como entre regiones.

1.3.1.2.1. CRECIMIENTO ACUMULATIVO

La perspectiva equilibrista -y a la vez optimista- del modelo neoclásico se contrapone a sus detractores, partidarios de enfoques de corte keynesiano, desequilibrista, y por tanto, impreso de un mayor grado de pesimismo en lo que se refiere a la capacidad del mercado para conseguir la convergencia de las rentas. Entre este grupo de teorías la más conocida es la de las “Causaciones Circulares y Acumulativas” originaria de Myrdal⁽³⁴⁾, aunque otras versiones que giran sobre la misma idea se deben a Hirschman⁽³⁵⁾, Kaldor⁽³⁶⁾, Holland⁽³⁷⁾, Dixon y Thirlwall⁽³⁸⁾.

La concepción fundamental de estos modelos se centra en la hipótesis de que el proceso de crecimiento interregional es circular y acumulativo. La idea inicial de Myrdal⁽³⁹⁾ indica que los movimientos de mano de obra y capital, contrariamente a lo que suponen las teorías equilibristas, son “los medios para la evolución del proceso acumulativo hacia adelante en las regiones afortunadas y hacia atrás en las desafortunadas”. A partir de una determinada desigualdad en las posiciones iniciales entre regiones, las fuerzas del mercado perjudican a las más pobres. Las economías de aglomeración de las regiones más fuer-

(34) MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres. (Versión castellana en F.C.E., México, 1959).

(35) HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, Nueva Haven. (Versión castellana en F.C.E., México, 1961).

(36) KALDOR, N. (1970): “The Case for Regional Policies”. *Scottish Journal of Political Economy*, nº 17, pp. 337-347.

(37) HOLLAND, S. (1976): *Capital versus regions*. Ed. Mac Millan, Londres.

(38) DIXON, R.; THIRLWALL, A.P. (1975): “A model of regional growth rate differences on Kaldorian lines”. *Oxford Economic Papers*, nº 27, pp. 201-214.

(39) MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory...*, op. cit.

tes fomentan el desarrollo de la productividad, creciendo más rápidamente que aquellas otras más desfavorecidas, las cuales verían empeorada su situación ante la fuga de mano de obra hacia zonas más ricas y, a la vez, por la disminución de una población potencialmente consumidora; en definitiva, como señala Myrdal⁽⁴⁰⁾: “en el proceso acumulativo la pobreza se convierte en su propia causa”.⁽⁴¹⁾

De igual forma Hirschman⁽⁴²⁾, que desarrolló su teoría paralelamente a la de Myrdal, apunta que el desarrollo económico no se da simultáneamente en todas partes y que una vez surgido operarán fuerzas en favor de una concentración espacial de la actividad económica y el crecimiento en los puntos iniciales de germinación. Ambos autores - Hirschman y Myrdal- coinciden en la identificación de las razones fundamentales por las que el desarrollo tiende a ocurrir en un conjunto determinado de regiones urbanizadas, y en su exposición sobre los mecanismos de difusión y concentración del desarrollo.

Las medidas de política regional bajo estos enfoques son de tipo redistributivo, encaminadas al mantenimiento de la demanda en las regiones más débiles y la corrección de una situación que no alcanzará, sin intervención, el equilibrio. Los incentivos a la inversión privada, subsidios, inversión estatal, infraestructuras, así como políticas redistributivas en general, son los instrumentos utilizados.

I.3.1.2.2. POLOS DE DESARROLLO

El concepto “polo de desarrollo”⁽⁴³⁾ posee un atractivo especial: es capaz de combinar aspectos regionales e intrarregionales en un mismo

(40) *Ibíd.*, op. cit.

(41) Véase también RICHARDSON H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pp. 114-117.

(42) HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy...*, op. cit.

(43) La terminología relativa a esta idea es confusa, autores distintos utilizan con frecuencia los vocablos “polo de crecimiento o desarrollo” y “centro de crecimiento o desarrollo”, para describir el mismo fenómeno. En este sentido, una distinción interesante, por la separación de funciones y escalas espaciales donde se aplica cada concepto, es la realizada por KUKLINSKI, A. (1969): *Grow Poles and Grow Centres in Regional Policies and Planning: An Institutional Perspective. Remarks for Discussion*. Ed. Instituto de Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas, Ginebra; este autor diferencia el “polo de crecimiento”, de

cuerpo teórico. El origen del término data de la década de los cincuenta y fue introducido por Perroux⁽⁴⁴⁾; sin embargo, este autor estaba interesado en el crecimiento económico -en empresas, industrias y sus relaciones- más que en la distribución geográfica de la actividad económica o en sus implicaciones espaciales. Con su teoría buscaba una explicación -basándose en gran medida en las hipótesis de Schumpeter sobre el papel de las innovaciones- sobre la forma en la que el proceso moderno de crecimiento económico se desvía de una concepción estacionaria, concibiéndose como esencialmente desequilibrador con una sucesión de polos dinámicos a través del tiempo. Consecuentemente, el término polo de crecimiento de Perroux es muy abstracto, y en sus orígenes no está relacionado con el espacio. Se utilizó como "herramienta para la exploración del proceso mediante el que las actividades económicas -empresas, industrias- crecen y por regla general se estancan y en ocasiones desaparecen"⁽⁴⁵⁾.

A pesar de sus orígenes funcionales más que espaciales, es en este último contexto donde el término polo de desarrollo se ha venido empleando. La aplicación del concepto y la teoría del polo de crecimiento a un contexto geográfico se debe a Boudeville⁽⁴⁶⁾, pero su adopción la realiza en un sentido estricto, es decir, sólo deben considerarse polos geográficos de crecimiento los centros que contengan empresas avanzadas e innovadoras que ejerzan influencia sobre su ambiente y sean capaces de generar un crecimiento sostenido. Interpretaciones más amplias considerarían al polo de crecimiento simplemente como la concentración geográfica de la actividad económica general, asumiéndose, de esta forma, la idea intuitiva de que la concentración espacial de la actividad económica es más eficaz que la dispersión en lo que al crecimiento se refiere, a causa de las ventajas de la aglomeración.

importancia nacional, cuya estructura afecta tanto a las regiones donde se localizan, como a las relaciones interregionales, de los "centros de crecimiento", de carácter básicamente intrarregional.

(44) PERRoux, F. (1955): "Norte sur la notion de pôle de croissance". *Économie Appliquée*, nº 7, pp. 307-320.

(45) HERMANSEN, T. (1972): "Development poles and development centres in national and regional development", en A. Kuklinski (ed.), *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*, pp. 1-67. Ed. Mouton, La Haya. (Versión castellana en F.C.E., México, 1977).

(46) BOUDEVILLE, J.R. (1966): *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, Edinburgo.

Los problemas teóricos que plantean los polos de desarrollo se derivan, tanto de la dificultad de encontrar un cuerpo unificado, como de los obstáculos para dar explicación a ciertos interrogantes adicionales. Hermansen⁽⁴⁷⁾ apuntaba que la formulación de una teoría general del desarrollo polarizado podría conseguirse a través del establecimiento de las relaciones entre dos cuerpos de teorías: la del desarrollo económico polarizado con dimensión geográfica de Boudeville y la denominada teoría del lugar central, desarrolladas por Christaller⁽⁴⁸⁾ y Lösch⁽⁴⁹⁾. La idea se apoya en la combinación de la teoría que centra su atención en los mecanismos sobre los que se basan la formación y el crecimiento de los polos de desarrollo, con otro conjunto de hipótesis enfocadas en la localización y distribución geográfica y por tamaños de las aglomeraciones de las actividades económicas (estas últimas derivadas en forma deductiva dentro del contexto de un marco analítico estático, en el sentido de que trata de explicar la existencia de los “centros”, y no aporta nada sobre los cambios futuros de dichos patrones). Sin embargo, este tipo de intentos suele provocar más problemas de los que resuelve, debido, sobre todo, a la dificultad de ensamblar teorías que utilizan metodologías diferentes⁽⁵⁰⁾. Otros interrogantes a los que la teoría de los polos de desarrollo no ha proporcionado soluciones claras se señalan por diversos autores⁽⁵¹⁾: el problema para determinar el umbral de población de un polo; distinguir entre un polo “natural” y uno “planificado”; cómo elegir los instrumentos de política más eficaces para promocionar los polos; y cómo identificar y desarrollar los mecanismos necesarios para que se produzca la difusión de los efectos del crecimiento desde el polo hacia su entorno (aspecto este último de

(47) HERMANSEN, T. (1972): “Development poles...”, op. cit.

(48) CHRISTALLER, W. (1965): *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs. (Primera edición alemana, 1933).

(49) La expresión clásica se debe a CHRISTALLER, W. (1965): *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs. (Primera edición alemana, 1933), quien demostró, cómo, bajo determinadas condiciones, se produciría una jerarquía de lugares centrales en las ciudades, distribuidas por zonas de servicios. Más tarde LÖSCH, A. (1954): *The Economics of Location*. Nueva Haven, Conn. (Primera edición alemana, 1940), sintetizaría varias líneas de investigación materializadas en trabajos anteriores.

(50) Véase RICHARDSON, H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pág. 128.

(51) Por ejemplo: RICHARDSON, H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pág. 128, y HERMANSEN T. (1972): “Development poles...”, op. cit.

gran importancia por sus implicaciones sobre la planificación regional, y al que nos dedicaremos a continuación).

El interés en la aplicación de estrategias basadas en polos de desarrollo estriba no sólo en las posibilidades que ofrece en el propio lugar de instalación del polo, sino en los efectos difusores que se esperan sobre su entorno o "hinterland". Ya en la antigua concepción abstracta de Perroux⁽⁵²⁾ se concebía al polo como "un campo de fuerzas compuestas por centros o focos de donde emanan fuerzas centrífugas y hacia donde se atraen fuerzas centrípetas. Cada centro es punto de atracción y repulsión"⁽⁵³⁾. En un contexto geográfico podemos entender la difusión o polarización como los efectos positivos o negativos sobre la zona circundante al polo. En este sentido, la manifestación de los efectos difusores se produciría a través de la relocalización de plantas en el entorno, descentralización de la población, difusión de innovaciones, etc. La polarización se manifestaría por la fuerte gravitación de recursos del entorno físico hacia el polo. El principal problema estriba en determinar las posibilidades de que las fuerzas difusoras sean superiores a las de concentración.

En una aproximación teórica Richardson⁽⁵⁴⁾ establece que la difusión y polarización pueden variar a lo largo del tiempo. En un primer momento la concentración es muy fuerte y luego se debilita, debido a que muchos de los efectos polarizadores se producen en una sola ocasión; con el tiempo estos efectos tienden a cero, poco a poco la descentralización empieza a dominar los cambios de la estructura espacial de la región. Lo que este autor denomina "función de derrame neto" se obtendría restando la polarización de la difusión. La descripción de las etapas del efecto neto sería la siguiente: en primer lugar, los valores iniciales son negativos y altos debido a que la polarización es superior a la difusión en los primeros años. Posteriormente, se va acelerando la difusión y reduciéndose la polarización hasta que, finalmente, ésta última va tendiendo hacia cero y la difusión va acercándose a la saturación. La dificultad principal radica en que el resultado para que se produzcan efectos inducidos surge sólo a muy largo plazo. Por otro lado, aunque esta hipótesis es difícilmente contrastable, una evidencia sí parece clara: la desilusión de planificadores

(52) PERROUX, F (1955): "norte sur...", op. cit.

(53) Citado por HERMANSEN T. (1972): "Development...", op. cit.

(54) RICHARDSON, H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pp. 130-133.

y analistas de diversos países que han llevado a cabo este tipo de estrategia (según Richardson, por las expectativas pocos realistas con respecto al horizonte temporal que el proceso requiere; o lo que es lo mismo: la falta de paciencia de planificadores y políticos).

En el terreno de las estrategias de desarrollo basadas en las teorías de los polos, aparecen dos elementos de crucial importancia, por un lado, la elección geográfica de la ubicación, por otro, la selección de instrumentos capaces de generar el sustrato económico adecuado. Con respecto al primero de los aspectos, la ubicación estará acorde con los objetivos prioritarios. Si el objetivo principal es el crecimiento nacional, es decir, si prima la eficiencia, la estrategia consistirá en la selección de zonas de crecimiento a nivel nacional. Si la pretensión es un desarrollo regional más homogéneo, se deberían potenciar los centros de crecimiento en las regiones menos desarrolladas (con la incertidumbre, ya resaltada, sobre los efectos difusores hacia todo el entorno de la región atrasada). Las medidas para favorecer la ubicación hacia el polo de carácter nacional o centro regional elegido han de ser, necesariamente, discriminatorias con respecto a la localización (tipo, subsidios a la inversión de capital en estas zonas, localización de empresas públicas, reducciones fiscales y exenciones a la ubicación en determinadas zonas, etc.).

I.3.2. HACIA LA CONFIGURACION DE UNA NUEVA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL: EL ENFOQUE DEL POTENCIAL ENDOGENO

Las estrategias de desarrollo diseñadas a partir de las teorías tradicionales vienen siendo objeto de un progresivo abandono debido, principalmente, tanto al fracaso de los esquemas de política interregional a nivel nacional para la corrección de los desequilibrios territoriales⁽⁵⁵⁾, como a su falta de capacidad para dar explicación a la emergen-

(55) CAPPELLIN, R. (1988): "Opciones de política regional en la CEE". *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 15-35, y CAPPELLIN, R. (1992): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". *Revista de Estudios Regionales*, nº 33, pp. 15-62. En este último trabajo el autor le atribuye a las políticas regionales tradicionales muchos de los males actuales de las economías regionales y locales, como el hecho de ser la razón de la dependencia mental que se esconde detrás del empresariado local, o el aumento de la

cia de patrones autónomos de desarrollo en muchas regiones relativamente periféricas⁽⁵⁶⁾. Por otro lado, se está dejando notar la cada vez más débil movilidad de las empresas (capital) y de la mano de obra (trabajo), elemento clave sobre los que se basaban los enfoques tradicionales.

Estos hechos han ocasionado que se venga produciendo un giro importante en la interpretación del desarrollo regional analizado en apartados anteriores, en favor de un grupo de novedosas aportaciones -de diversa naturaleza pero con elementos comunes- que, siguiendo a sus exponentes más destacados⁽⁵⁷⁾, convendremos en llamar "Enfoque del Potencial Endógeno". En este apartado trataremos de mostrar, en forma sintética y agrupada, el fundamento de esta nueva orientación teórica, con ramificaciones aún tan dispersas que hay quien prefiere hablar simplemente de tentativa de un nuevo paradigma o de experiencias aisladas, más que de una teoría del desarrollo endógeno⁽⁵⁸⁾.

Dadas las múltiples interpretaciones que ofrece el concepto de desarrollo endógeno intentaremos ofrecer, si no una definición exacta, sí al menos las pinceladas necesarias que permitan identificar cuando nos encontramos ante una estrategia de este tipo. Inicialmente, la con-

burocracia -consecuencia del enfoque dirigista característico de las políticas regionales tradicionales-, más interesada en que continúe la asistencia que en la promoción de un empresariado local con éxito y autónomo.

- (56) GAROFOLI, G. (1992): "Endogenous development and Southern Europe: An introduction". En Garofoli G. (ed.): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot, pp. 1-13.
- (57) CICIOTTI, E.; WETTMANN, R. (1981): "The mobilisation of indigenous potential". *Internal documentation on regional policy in the Community*, nº 10, septiembre. Commission of the European Communities, Bruselas; AYDALOT, P. (1985): *Economie Régionale et Urbaine*. Ed. Economica, París; BIEHL, D. (1988): "Las infraestructuras y el desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 293-310; CAPPELLIN, R. (1988): "Opciones de política...", op. cit.; CAPPELLIN, R. (1992): "Los nuevos centros...", op. cit.; y en un entorno más próximo, VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984): "Desarrollo con iniciativas locales en España". *Información Comercial Española*, nº 609, pp. 57-69; INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987): *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid; CUADRADO ROURA, J.R. (1988): "Políticas regionales...", op. cit.; y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): "Las nuevas estrategias del desarrollo regional". *Estudios Territoriales*, Nº 36, pp. 77-92.
- (58) CARAMES VIEITEZ, L. (1990): "Descentralización de la política regional". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 489-498. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

cepción del desarrollo endógeno tendió a asimilarse estrictamente al desarrollo local y a las actividades relacionadas con el sector secundario. Tal es el caso de la delimitación de desarrollo endógeno propuesta por Vázquez Barquero⁽⁵⁹⁾ o por Coffey y Polese⁽⁶⁰⁾. Para los primeros el concepto de desarrollo local sugiere términos como “endógeno” o “nativo”. Para Coffey y Polese⁽⁶¹⁾ el proceso de crecimiento endógeno puede ser representado por un conjunto secuencial de cuatro etapas:

1. La primera etapa del desarrollo es la creación de empresas locales o, en otras palabras, la emergencia de empresariado con talento para la creación de empresas.
2. En su segunda etapa, el desarrollo comprende la expansión de las empresas locales más allá de la región.
3. En la tercera etapa es necesario que, para que el crecimiento continúe, una proporción significativa de empresas generadas permanezcan bajo control local.
4. Finalmente, en la cuarta etapa, se manifiesta una estructura regional sólida compuesta, en su mayor parte, por empresas locales con una clase empresarial capaz de modificar el “output” y la estructura de la economía de la región.

Por su parte Vázquez Barquero⁽⁶²⁾ aproxima otra definición que restringe el concepto de desarrollo endógeno para referirse a la industrialización endógena; para él este fenómeno reúne las siguientes características esenciales: las áreas endógenas están dinamizadas por actividades no agrarias, principalmente industriales; se han desarrollado sin intervención directa del Estado, si bien, las inversiones en infraestructura social han favorecido el proceso e incluso han contribuido a consolidarlo a través de ayudas de la Administración; no se deben a la deslocalización de grandes empresas, están basadas en la utilización de recursos propios del área, y se han producido en pequeños asentamientos urbanos, y en todo caso, en áreas no metropolitanas.

(59) VAZQUEZ BARQUERO, A (1984): “Desarrollo con iniciativas...”, op. cit.

(60) COFFEY, W.J.; POLESE, M. (1984): “The concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth”. *Papers of the Regional Science Association*, vol 55, pp. 1-12.

(61) *Ibíd.*

(62) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984): “Desarrollo con iniciativas...”, op. cit.

En esta línea restringida del desarrollo endógeno se le otorga - como puede apreciarse en las definiciones anteriores- especial importancia a la creación de nuevas empresas y al dinamismo de las ya existentes. Turok y Richardson⁽⁶³⁾, apoyándose en un gran número de trabajos empíricos, resumen las causas por las que se le da esta importancia en el desarrollo local a la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas:

1. En primer lugar, constituyen una mayor fuente de creación de nuevos empleos, más incluso que las ya existentes, debido a que los propietarios tienden a la utilización en mayor medida del factor trabajo, porque normalmente tienen capital limitado.
2. En segundo lugar, permiten el acceso al trabajo a personas, generalmente con menor preparación técnica, que las demandadas por empresas más grandes.
3. En tercer lugar, las nuevas empresas son frecuentemente más flexibles, dinámicas e innovadoras que las grandes.
4. En cuarto lugar, son un medio para alcanzar un crecimiento sostenido de las economías locales en la medida en que generan más renta y trabajo.
5. En quinto y último lugar, las nuevas y pequeñas empresas pueden limitar la capacidad de las grandes firmas para cargar en exceso los precios, es decir, pueden actuar como fuente de competencia para las grandes empresas⁽⁶⁴⁾.

En su sentido más amplio, la concepción del desarrollo endógeno no se limita exclusivamente a patrones o experiencias espontáneas de industrialización en determinadas localidades, sino que toma un cariz más teórico -e incluso más técnico- para referirse con él a todos los factores que pueden contribuir al desarrollo regional, tales como los recursos materiales y los que ofrece el entorno, las infraestructuras de trans-

(63) TUROK, I; RICHARDSON, P. (1991): "New firms and local economic development: evidence from West Lothian". *Regional Studies*, vol 25, nº 1, pp. 71-82.

(64) Este último factor, que explica la importancia de las pequeñas empresas en la economía, es discutible en la medida en que puede ocurrir lo contrario, es decir, que las grandes empresas -generalmente más competitivas- presionen a la baja los precios, llevando incluso al cierre a muchas pequeñas y medianas empresas.

porte y de comunicaciones, las estructuras urbanas, así como el capital físico y el capital humano⁽⁶⁵⁾. Como se manifiesta explícitamente, una de las características más destacables de este enfoque es la importancia del territorio en el crecimiento regional. El espacio se entiende como algo más que un lugar donde coinciden ciertas actividades económicas, es un “factor de cambio”⁽⁶⁶⁾. En esta concepción amplia del desarrollo endógeno algunos autores⁽⁶⁷⁾ han considerado la posibilidad de incluir aspectos que superan lo estrictamente económico, como las características culturales o históricas del territorio.

Otras cuestiones que pueden ayudar a delimitar qué se entiende por desarrollo endógeno son apuntadas por Wadley⁽⁶⁸⁾, al indicar que no hay que asimilar directamente el desarrollo endógeno al autodesarrollo, sino más bien al fomento de la competencia en mercados internacionales para la venta de productos de nueva fabricación en la región. Esta última idea muestra la compatibilidad del desarrollo endógeno con el proceso de internacionalización de las economías regionales. De igual forma -señala Wadley⁽⁶⁹⁾- éste no se limita únicamente al sector secundario; por el contrario, la idea de desarrollo endógeno puede diversificarse lo suficiente como para aplicarse a los distintos sectores de una economía. En esta concepción amplia del desarrollo endógeno existen una serie de factores que son determinantes y cuyo control resulta fundamental a la hora de implementar medidas regionales. En particular, resulta de especial importancia la situación, la aglomeración, la estructura sectorial y las infraestructuras⁽⁷⁰⁾.

Sea bajo una concepción amplia del desarrollo endógeno o en su sentido más restringido, continúa habiendo en ambos casos elementos compartidos que confluyen hacia una idea común, como es la necesidad de desarrollar aquellos factores de carácter más o menos estáticos,

(65) WADLEY, D. (1988): “Estrategias de desarrollo regional”. *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 96-114.

(66) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990): “Local development initiatives under incipient regional autonomy: the Spanish experience in the 1980s”, en Stöhr, W.B. (ed.), *Global challenge and local response*, pp. 354-374. Mansell, Londres.

(67) WADLEY, D. (1988): “Estrategias...”, op. cit., y GAROFOLI, G. (1992): “Endogenous...”, op. cit.

(68) WADLEY, D. (1988): “Estrategias...”, op. cit.

(69) *Ibidem*.

(70) BIEHL, D. (1988): “Las infraestructuras...”, op. cit.

localizados en la propia región o localidad, que contribuyan a eliminar los factores estructurales que impiden el nacimiento o crecimiento de empresas innovadoras y competitivas, capaces de generar empleo y, en definitiva, un desarrollo autosostenido.

Bajo esta óptica, la estrategia para desarrollar las potencialidades de la región se basa en el establecimiento del ambiente necesario para el surgimiento de empresas y capacidad de innovación en las regiones menos desarrolladas, con el objetivo de incrementar su competitividad cara a la reducción de los desfases con las regiones más prósperas.

En este contexto, un instrumento clásico como la provisión de infraestructura constituye un elemento fundamental para desarrollar el potencial de desarrollo regional. A pesar de las opiniones escépticas⁽⁷¹⁾ y de la posibilidad de que se den casos de subutilización de la capacidad infraestructural de una región, no podemos olvidar el impacto positivo que las infraestructuras ejercen en el desarrollo regional y su contribución a la explicación de las disparidades regionales⁽⁷²⁾. Con

(71) Véase LAZARO ARAUJO, L. (1990b): "Las infraestructuras y el desarrollo regional". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 459-486. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid. Este autor sintetiza las diversas posturas, a veces enfrentadas, en torno a los efectos de la infraestructura en el desarrollo regional.

(72) La bibliografía en la que se debate la relación entre infraestructura y crecimiento regional es muy prolífica; véanse, por ejemplo, los trabajos de GWILLIAM, K.M. (1979): "Transport Infrastructure Investment and Regional Development", en BOWERS, J.K. (ed), *Inflation, Development and Integration*, Leeds University Press, Leeds, pp. 244-262; BOTHAM, R. (1982): "The Road Programme and regional development: the problems of the counter-factual", en BUTTON, K.J.; GILLING-WATER, D. (eds), *Transport location and spatial policy*. Ed. Aldershot, Gower, pp. 23-56; KEEBLE, D.; OWENS, P.L.; THOMPSON, C. (1982): "Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community". *Regional Studies*, vol 16, pp. 419-432; VICKERMAN, R.W. (1989): "Measuring Changes in Regional Competitiveness: the effects of international infrastructure investments" *Annals of Regional Science*, vol. 23, pp. 275-286; y VICKERMAN, R. W. (1994): "Transport Infrastructure and Region Building in the European Community". *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 1, pp. 1-24.

Por otro lado, aunque la relación entre el nivel de infraestructura y desarrollo regional parece clara, los mecanismos causales siguen siendo objeto de debate y, a veces, ha sido difícil identificar la naturaleza de tal asociación. Existen diversas investigaciones empíricas que, empleando datos agregados, constatan su trascendencia; entre ellas pueden destacarse -en diversos con-

carácter general, las infraestructuras y la calidad del emplazamiento, por un lado, requisitos previos fundamentales para la actividad económica y reflejo del potencial económico de un espacio⁽⁷³⁾, por otro, juegan un papel fundamental en el proceso de internacionalización de las economías regionales, por su efecto en la reducción del aislamiento de las zonas más periféricas.

Además de las infraestructuras, existen otras líneas de acción de carácter más novedoso. Tal es el caso de las políticas orientadas al sec-

textos espaciales- el análisis de BIEHL, D. (1988): "Las infraestructuras...", op. cit., para las regiones europeas; el de DUFFY-DENO, K.T.; EBERTS, R.W. (1991): "Public Infrastructure and Regional Economic Development: A Simultaneous Equations Approach". *Journal of Urban Economics*, vol. 30 nº 3, pp. 329-343, y MUNNELL, A.J. (1990): "How does public infrastructure affect regional economic performance?", en MUNNELL, A.H. (ed.), *Is there a shortfall in public capital investment?*. Conference Series nº 34, Ed. Federal Reserve Bank of Boston, para los Estados Unidos; y el de CUTANDA, A.; PARICIO, J. (1992): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura". *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 83-101, que aplica la metodología de Biehl a las regiones españolas. Por el contrario, en una investigación realizada con datos microeconómicos -por medio de encuestación a más de 1500 empresas situadas en diversas regiones europeas MOORE, B.C.; TYLER, P.; ELLIOTT, D. (1991): "The influence of Regional Development Incentives and Infrastructure on the Location of Small and Medium Sized Companies in Europe". *Urban Studies*, vol. 28, nº 6, pp. 1001-1026, llegan a la conclusión de que la relevancia de las infraestructuras como factor de localización de las pequeñas y medianas empresas hay que tomarla con mucha cautela.

- (73) NAM, CH.; REUTER, J.; GAELLI, A. (1991): *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pág. 30.

Obviamente no todo el mundo está de acuerdo con la afirmación de NAM et al, por lo que a este respecto no han faltado férreas críticas; por ejemplo, la de BAUER, P.T. (1971): *Dissent on development studies and debates in development economics* (Versión castellana en Orbis, Barcelona, 1985, pág. 141):

"La sugerencia de que se precisa de una infraestructura ya hecha para el desarrollo, ignora el hecho de que la infraestructura se desarrolló en el curso del progreso económico y no por delante del mismo".

Además se muestra claramente irónico sobre este particular:

... "Gran parte de la literatura sugiere que en cierto modo el mundo se creó en dos partes; una parte con una infraestructura ya hecha y que por tanto ha podido desarrollarse, y otra a la que el Creador desgraciadamente se olvidó de dotar de capital fijo".

tor servicios⁽⁷⁴⁾, innovación⁽⁷⁵⁾, recursos humanos⁽⁷⁶⁾, medio ambiente⁽⁷⁷⁾, etc. La instrumentalización práctica de este tipo de estrategias puede adquirir formas muy variadas (provisión directa de servicios públicos, promoción de cooperativas, financiación directa de pequeñas y medianas empresas, promoción del área a través de publicidad, “training” de empresarios y otros trabajadores, etc.)⁽⁷⁸⁾ que habrán de adecuarse a las características de las distintas potencialidades de cada zona. Ello obliga, en nuestra opinión, a que antes de implementar un conjunto discrecional de medidas se efectúe una evaluación, mediante un riguroso estudio técnico, de las ventajas e inconvenientes que ofrece el territorio cara a la ejecución de una estrategia de desarrollo endógeno.

-
- (74) Para profundizar en este tipo de políticas, véanse, por ejemplo, los trabajos de ILLERIS, S. (1989): *Services and Regions in Europe*. Ed. Gower, Aldershot; COMISION CEE (1980): “The role of the tertiary sector in regional policy: a comparative study”. *Regional Policy Series*, nº 19, Bruselas; CUADRADO ROURA, J.R. (1986): “Los servicios y el desarrollo regional”. *Actas de la XII Reunión de Estudios Regionales*, Cáceres.
- (75) CUADRADO ROURA, J.R. (1984): “Crisis económica y desequilibrios regionales: el desafío de los cambios tecnológicos”. *Información Comercial Española*, nº 609; ROTHWELL, R. (1983): “The role of Technology in industrial change”. *Regional Studies*, vol 16, nº 5, pp. 361-369; EWERS, H.J.; WETTMAN, R.W. (1980): “Innovation oriented regional policy”. *Regional Studies*, vol. 14, pp. 162-172; SWEENEY, G.P. (1988): “Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional”. *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 115-131; HARRIS, R.I.D. (1991): “Technology and Regional Policy: A Case Study of Northern Ireland”. *Applied Economics*, vol. 23, nº4A pp. 685-695; CAPPELLIN, R. (1992): “Los nuevos centros...”, op. cit.
- (76) BARTELS, C.P.A.; VAN DUIJN, J.J. (1982): “Regional Economic Policy in a changed labour market”. *Papers of the Regional Science Association*, vol. 49, pp. 97-111; FISCHER, M.; NIJKAMP, P. (1990): “Políticas regionales de mercado de trabajo: una panorámica transnacional”, en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 383-397; BLAUG, M. (1990): “Política educativa”, en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 377-382; y PLIEGO, M.; RODRIGUEZ SAIZ, L.; PAREJO, J.A.; CANELO DE LA TORRE, J.R.; GALINDO, M.A. (1990): *Política regional, paro e inflación: el caso de España*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (77) DALY, H.E. (1990): “Política económico-ambiental y el desarrollo regional sostenido”. *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 255-266.
- (78) GAROFOLI G. (1992): “Endogenous...”, op. cit., recoge varios estudios de experiencias concretas en el sur de Europa, donde se examinan las distintas modalidades que pueden asumir los instrumentos basados en las políticas comunitarias.

I.4. LAS VARIABLES-OBJETIVO: SELECCION Y CRITERIOS DE AGRUPACION PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

Como segunda etapa del proceso evaluador, previa a la aplicación de una técnica o método de carácter cuantitativo, hemos de considerar, tanto los condicionantes y circunstancias propias de la zona (si los hubiera) y/o del entorno donde se implementarán las medidas, como la determinación de las variables objetivo y, en su caso, los criterios de agrupación de las mismas.

La elección de las variables objetivo, como veremos a continuación, no está exenta de problemas. De entrada, existe una dificultad en lo que se refiere a la plena identificación de las variables sobre las que la política regional ejerce su influencia. Para que la evaluación sea global debería abarcar, como indican Bartels et al.⁽⁷⁹⁾, todos los aspectos, examinarse los efectos directos y los indirectos, los positivos y los negativos, los inmediatos y los retardados, los interregionales y los intrarregionales, etc.; esta forma de proceder, que sería la más coherente y completa, dificulta la identificación de las variables-objetivo y es causa -según señalan los propios autores citados- de que la mayoría de los evaluadores limiten su análisis exclusivamente a ciertos impactos.

Al inconveniente anterior podemos añadir otros dos obstáculos -derivados de la medida de las variables-objetivo- que, a nuestro juicio, muchas veces constituyen un escollo insalvable que limita la globalidad del proceso evaluador: la obtención de indicadores operativos que sean reflejo de la situación de las variables-objetivo y la disponibilidad de información necesaria sobre tales indicadores o para su elaboración⁽⁸⁰⁾.

Aun presuponiendo la solución de los anteriores impedimentos, existen una serie de inconvenientes que pueden afectar a la validez de los resultados⁽⁸¹⁾:

(79) BARTELS et al. (1982): "Estimating the impacts...", op. cit.

(80) Como puede apreciarse, estos inconvenientes son colaterales también a los propios instrumentos de la política regional y no sólo a las variables-objetivo sobre las que ejercen sus efectos.

(81) BARTELS et al. (1982): "Estimating the impact...", op. cit. Las tres primeras dificultades afectan a lo que estos autores denominan "validez interna de los resultados", esto es, a la adecuada relación entre instrumentos y objetivos. La cuarta y última influye en lo que llaman "validez externa", es decir, al uso de los resultados para derivar actuaciones de política regional en diversos ámbitos.

- Las variables-objetivo pueden aparecer alteradas por otras variables no consideradas en la metodología cuantitativa utilizada.
- Existencia de elementos aleatorios en los indicadores.
- Si se adopta una metodología de grupos de control⁽⁸²⁾ para su comparación con los grupos afectados por programas regionales, no existe absoluta seguridad sobre la total equivalencia de los factores que influyen en ambos.
- La valoración de los efectos de un programa de política regional se utiliza en un contexto espacial o temporal concreto, por lo que la extrapolación del mismo programa a otros ámbitos - con características probablemente diferentes- esperando el mismo resultado, corre el riesgo de producir efectos indeterminados.

Todos los problemas anteriormente señalados originan que para la evaluación de la política regional o sus instrumentos, se efectúe una agrupación en torno a unos objetivos más o menos generales del programa o programas a implementar. En esta línea se ha sugerido que los impactos de dichas políticas pueden evaluarse desde, al menos, tres perspectivas separadas⁽⁸³⁾:

- a) Su efecto en la distribución regional de variables-objetivo tales como bienestar económico, actividad económica y discrepancias en el mercado de trabajo.
- b) Su contribución a las variables-objetivo de política nacional, tales como producción bruta y empleo.
- c) Su impacto financiero en la hacienda nacional, de especial interés para el decisor político, quien tiene que elegir entre unos usos alternativos de recursos escasos.

Como puede apreciarse, en un contexto de múltiples objetivos, como es el caso de la evaluación conjunta bajo las dos primeras perspectivas, se plantea el típico dilema entre equidad regional y eficiencia

(82) Son los sometidos a seguimiento en cuanto a la evolución de las variables-objetivo.

(83) SCHOFIELD, J.A. (1979): "Macro evaluations of the impact of regional policy in Britain: A review of recent research". *Urban Studies*, nº 16, pp. 251-271.

nacional⁽⁸⁴⁾; en este caso, tanto el proceso de planificación, como el de evaluación de políticas alternativas, se tornan enormemente complejos.

Desde un visión más amplia que la precedente, se podrían establecer unos criterios de evaluación desarrollados con la finalidad de que, no sólo se relacionen con los objetivos de la política regional, sino que se puedan tener en cuenta otros aspectos colaterales para una evaluación más coherente de la política regional⁽⁸⁵⁾. Basándonos en esta idea, estableceremos la siguiente clasificación de criterios para evaluar la política económica regional:

A. CRITERIOS E INDICADORES RELACIONADOS CON LOS "INPUTS" DE PRODUCCION

Uno de los principales y más consistentes objetivos de la política regional es influir en la distribución espacial de la actividad económica con la finalidad de disminuir las disparidades en el desempleo, tanto por razones sociales, como políticas⁽⁸⁶⁾. Para el estudio del efecto de la política regional sobre el mercado de trabajo se han sugerido múltiples indicadores, siendo los más comunes el crecimiento del empleo (o disminución del desempleo), su estructura sectorial o las migraciones.

También desde la perspectiva de los "inputs" de producción se han considerado, no sólo el aumento del empleo regional como objetivo, sino también, el aumento de la inversión, por sus efectos sobre el crecimiento en las regiones menos desarrolladas y, consecuentemente, por sus posibilidades para la disminución de las disparidades regionales. El análisis y seguimiento de indicadores que reflejen la inversión es bastante más complejo que en el caso del mercado de trabajo, debido, sobre todo, a la carencia de estadísticas que contengan información suficiente sobre inversiones específicas y su distribución espacial. No obstante, se han señalado algunas aproximaciones, como el movimien-

(84) Una sencilla aproximación al problema se analiza en RODRIGUEZ SAIZ, L.; MARTIN PLIEGO, J.; PAREJO GAMIR, J.A.; ALMOGUERA GOMEZ, A. (1986): *Política económica regional*. Ed. Alianza, Madrid, pp. 90-92, y en RICHARDSON, H.W. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pp. 173-175.

(85) DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional policy...*, op. cit.

(86) *Ibidem*, pág. 21.

to de empresas hacia las áreas asistidas⁽⁸⁷⁾, la formación de nuevas empresas⁽⁸⁸⁾, o su nivel de concentración⁽⁸⁹⁾.

B. CRITERIO BASADO EN LA CALIDAD DEL ENTORNO FISICO

El criterio basado en el entorno físico pretende agrupar, más que a factores del medio ambiente natural, a todas las variables objetivo, de carácter estático, que aparecen en el entorno donde se desarrolla la actividad económica y que, de una u otra manera, ejercen su influencia -favorable o desfavorable- sobre ella. El elemento que se perfila como más relevante dentro de este grupo es la dotación de infraestructuras, que proporcionará el ambiente idóneo en el que se desarrollarán las actividades productivas.

Como indicadores de infraestructura se podrían utilizar los propios derivados de las redes de transportes y comunicaciones (densidad de carreteras y ferrocarriles, existencia de puertos, aeropuertos etc.), infraestructuras energéticas, tecnológicas, indicadores de infraestructura social, etc. Por otro lado, Diamond y Spence⁽⁹⁰⁾ han sugerido que, a nivel microeconómico, los indicadores de infraestructura que recogen los efectos de la política regional podrían venir reflejados en cambios en los costes de las empresas, tales como los de servicios, y los de transporte (accesibilidad a los centros de producción y consumo).

De la misma forma, podrían incluirse en este grupo otros factores parcialmente fijos -o de difícil modificación a corto plazo-, como son aspectos estrictamente económicos (nivel de industrialización de la zona) y determinadas características demográficas (densidad de población) o laborales (el nivel o cualificación de la fuerza de trabajo).

(87) ASHCROFT, B.; TAYLOR, J. (1977): "The movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy". *Oxford Economic Papers*, nº 29, pp. 84-101.

(88) DEL MONTE, A.; LUZENBERGER, R. (1988): "The effect of regional policy on new firm formation in Southern Italy". *Regional Studies*, vol. 23, nº 3, pp. 219-230.

(89) STÖHR, W.B.; PÖNIGHAUS, R. (1992): "Towards a Data-based evaluation of the Japanese technopolis policy: the effect of new technological and organizational infrastructure on urban and regional development". *Regional studies*, vol 26, nº7, pp. 605-618.

(90) DIAMOND y SPENCE (1983): *Regional Policy...*, op. cit., pág. 29.

Finalmente, nos referiremos a aquellos indicadores relacionados con el medio ambiente natural que, en algunos casos, también juegan un papel importante como factor de localización; por ejemplo, los relacionados con la contaminación atmosférica (niveles de exposición al dióxido de azufre -causante de la lluvia ácida- o a los humos), existencia de zonas verdes, parques naturales, etc.

C. CRITERIO DE BIENESTAR SOCIAL

El bienestar social, la prosperidad y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos deben ser los fines últimos de toda actuación de política económica. Si nos referimos a la regional, además, tendría por objeto hacer más igualitaria la distribución espacial de la renta y aumentar el bienestar de los ciudadanos que habitan las zonas deprimidas. Sin embargo, la valoración de una determinada política regional sobre el bienestar social se hace muy difícil, sobre todo, por dos razones⁽⁹¹⁾: primero, por los problemas de medida del bienestar social y de sus cambios, segundo -derivada de la anterior-, a causa de las muchas influencias que existen sobre el bienestar, las cuales resultan casi imposibles de valorar en conjunto.

Indicadores de bienestar social se han sugerido muchos; el más común, y criticado a la vez, ha sido la renta per cápita⁽⁹²⁾. Otros se apoyan en índices de pobreza⁽⁹³⁾ y desempleo, indicadores sociales (vivienda, sanidad, educación, etc.), de calidad de vida⁽⁹⁴⁾ (vehículos, teléfonos, consumo de energía, calidad medioambiental, etc.).

Para concluir, es preciso advertir que la clasificación realizada puede, a su vez, ser ampliada o considerada desde otros puntos de vista; por ejemplo, Turok⁽⁹⁵⁾ contempla unos "factores primarios", sobre

(91) *Ibidem*, pág. 31.

(92) Las críticas se basan en la escasa relación que puede existir entre el grado de bienestar social o personal y el nivel de renta per cápita.

(93) Quizá el más simple de todos sea el "índice básico", consistente en calcular el número de personas que están por debajo de un "umbral de pobreza" o renta de subsistencia.

(94) Estos indicadores, a su vez, por su alta correlación con la renta per cápita, se han utilizado para la estimación indirecta de esta última.

(95) TUROK, I. (1990): "Evaluation and accountability in spatial economic policy: a review of alternative approaches". *Scottish Geographical Magazine*, vol. 106, nº 1, pp. 4-11.

los que la evaluación ha de ser enfocada de manera prioritaria (creación directa de empleo) y otros “factores secundarios” o colaterales que necesariamente han de ser tenidos en cuenta por su posibilidad de crear efectos multiplicadores sobre los anteriores (mejora en la calidad del entorno).

I.5. LAS METODOLOGIAS CUANTITATIVAS DE ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS REGIONALES

En la tercera etapa del proceso evaluador se ha de llevar a cabo el análisis cuantitativo de los indicadores comentados en la fase precedente, bien en su forma más elemental, mediante una simple comparación entre períodos de “policy off” y “policy on”⁽⁹⁶⁾, regiones o sectores asistidos y no asistidos; o bien, a través de su tratamiento estadístico, por medio una metodología más compleja que componga indicadores derivados, establezca relaciones entre variables, calcule cuantitativamente los impactos, etc.

Como señala Ashcroft⁽⁹⁷⁾, lo ideal sería que cualquier intento de estimar los impactos de la política regional en una o más variables objetivo contara, al menos, con dos requisitos:

- En primer lugar, el método debería contemplar la cuantificación de la variable para analizar su comportamiento en ausencia de la política regional.
- En segundo lugar, debería especificarse la relación entre la política y las variables elegidas, así como las relaciones indirectas entre las variables-objetivo y aquellas otras afectadas por la política regional que no se incluyen entre sus objetivos.

Como veremos a continuación, esto sólo es posible en modelos de gran complejidad técnica que requieren gran esfuerzo y tiempo de elaboración, por lo que no hemos descartado -en esta revisión- otras metodologías, de carácter más simple, que también pueden ofrecer muy

(96) Períodos de no aplicación y aplicación, respectivamente, de medidas de política regional.

(97) ASHCROFT, B. (1982): “The measurement...”, op. cit.

buenos resultados. En este sentido, queremos resaltar aquí un principio o norma señalado por Bartels et al.⁽⁹⁸⁾, tras revisar un amplio número de trabajos empíricos: “un mayor grado de sofisticación técnica no garantiza mayor realidad en los resultados”.

Aunque el objeto de este trabajo es la evaluación de los efectos de un instrumento concreto de política regional, expondremos también aquellos otros métodos que, en estudios empíricos, han sido utilizados para el análisis de los impactos globales de la política regional y que, en determinadas circunstancias, podrían aplicarse para la cuantificación de los efectos de ciertos instrumentos individualmente considerados. No obstante, antes de abordar este conjunto de técnicas, ofreceremos una clasificación o tipología, dada la abundancia de los procedimientos existentes para estimar los efectos de las políticas económicas regionales⁽⁹⁹⁾. Ello tendrá una doble utilidad: en primer lugar, ofrece una panorámica desde diversos puntos de vista sobre el elenco de técnicas disponibles y, en segundo lugar, facilita la localización de determinados métodos dentro de estas tipologías, los cuales están agrupados en torno a unos criterios determinados.

1.5.1. CLASIFICACION DE LOS METODOS

De las diversas propuestas de clasificación⁽¹⁰⁰⁾ hemos seleccionado tres, cuya diferencia -aparte de la mayor o menor desagrega-

(98) BARTELS et al. (1982): “Estimating the impacts...”, op. cit.

(99) Aunque algunos autores utilizan indistintamente los términos evaluación y estimación para referirse a lo mismo, en este trabajo preferimos distinguirlos. La evaluación la entendemos en sentido amplio y, como hemos manifestado en apartados anteriores, abarcaría todos los aspectos necesarios para acometer un estudio de los efectos de la política regional (análisis de estrategias en que se enmarca la política regional, examen cualitativo de sus instrumentos, impactos cuantitativos, etc.). La estimación, en cambio, tiene un sentido más restringido, se limita a los métodos de cálculo y, por tanto, es un apartado más dentro del proceso evaluador.

(100) Además de las comentadas a continuación véanse, por ejemplo las sugeridas por SCHOFIELD, J.A. (1979): “Macro evaluations...”, op. cit.; NICOL, W.R. (1982): “Estimating the Effects of Regional Policy: A Critique of the European Experience”. *Regional Studies*, vol. 16, pp. 199-210; y ASHCROFT, B. (1982): “The Measurement of the Impact of Regional Policies in Europe: a Survey and a Critique”. *Regional Studies*, vol. 16, nº 4, pp. 287-305.

ción o detalle de las técnicas- consiste en el criterio o enfoque adoptado.

La primera de las clasificaciones, acorde con el grado de dificultad en la metodología empleada, es la propuesta por Diamond y Spence⁽¹⁰¹⁾, que distingue entre:

- Metodologías indirectas: incluyen estudios que utilizan técnicas estadísticas simples para identificar una relación entre la utilización de ciertas medidas de política regional y los movimientos de indicadores específicos.
- Metodologías parciales: se distinguen de la primera porque tratan de aislar los efectos específicos de la política regional sobre uno o más indicadores.
- Metodologías completas: intentan medir cuantitativamente y comparar el abanico completo de beneficios y costes de la intervención política en los terrenos del bienestar o eficiencia regional.

Una segunda clasificación, según el nivel de agregación de los datos utilizados, establece una división entre estudios microeconómicos de impactos de política regional, estudios macroeconómicos y análisis coste-beneficio (Cuadro 1).

(101) DIAMOND D.R.; SPENCE N.A. (1983): *Regional policy...*, op. cit., pág. 32.

-CUADRO 1-

METODOS DE ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL CLASIFICACION SEGUN EL NIVEL DE AGREGACION DE LOS DATOS.
<p>A. MICRO ESTUDIOS DE IMPACTOS DE POLITICA REGIONAL.</p> <p>OBJETIVO: investigar directamente el comportamiento de las unidades que probablemente resulten afectadas por el programa de política regional. En particular, se trata de analizar los movimientos y decisiones de localización de empresas y consumidores.</p> <p>METODOS:</p> <ul style="list-style-type: none">- OBSERVACION DIRECTA.- ENCUESTACION.
<p>B. MACRO ESTUDIOS DE IMPACTOS DE POLITICA REGIONAL.</p> <p>OBJETIVO: utilización de datos agregados para revelar los impactos de la política regional sobre variables del sistema económico.</p> <p>METODOS:</p> <p>B.1 MODELOS UNIECUACIONALES.</p> <p>B.1.1 MODELOS NO EXPLICITOS.</p> <ul style="list-style-type: none">- PROYECCIONES DE TENDENCIA.- ANALISIS SHIFT-SHARE.- ANALISIS DE LA VARIANCIA.- ANALISIS DE RESIDUOS EN MODELOS DE REGRESION. <p>B.1.2 MODELOS EXPLICITOS.</p> <ul style="list-style-type: none">- INDICES COMPUESTOS.- VARIABLES FICTICIAS.- VARIABLES INTERMEDIAS.- INCORPORACION DE TODOS LOS INSTRUMENTOS. <p>B.2 MODELOS MULTIECUACIONALES.</p> <ul style="list-style-type: none">- MODELOS ECONOMETRICOS.- MODELOS NO ECONOMETRICOS (INPUT-OUTPUT)
<p>C. ANALISIS COSTE-BENEFICIO.</p> <p>OBJETIVO: obtener un panorama completo del sistema a través del análisis de las ventajas e inconvenientes de un programa de política regional.</p> <p>METODO:</p> <ul style="list-style-type: none">- EVALUACION DIRECTA.
<p>FUENTE: BARTELS et al. (1982): "Estimating the impacts...", op. cit.</p>

Finalmente, una tercera clasificación, propuesta por Rodríguez Sáiz et al.⁽¹⁰²⁾ Sigue los principios básicos señalados por Nicol⁽¹⁰³⁾ en los que debe basarse cualquier intento de clasificar los métodos cuantitativos de estimación de la política regional; esto es, separar el enfoque utilizado, la técnica que ha servido para aplicar dicho enfoque y el tratamiento a que se somete a la política regional. Esta tipología divide los métodos de estimación de los efectos de la política económica regional en dos grandes grupos según el enfoque que adopten⁽¹⁰⁴⁾:

- No causal, en el que vendría incluido los indicadores simples, compuestos, análisis shift-share y las encuestas. El procedimiento a seguir compara, simplemente, los períodos de política activa y pasiva, regiones o sectores asistidos y no asistidos.
- Relación funcional entre variables. Este grupo, a su vez, se subdivide en modelos no explícitos y modelos explícitos, dependiendo de la forma de obtener los efectos de la política económica regional. Si éstos se obtienen de forma residual, es decir, intentando eliminar la influencia de variables no políticas, estaremos ante los primeros, en caso contrario se tratará de modelos explícitos. Los modelos no explícitos, dependiendo de su carácter estocástico o no, se dividen en modelos de regresión (proyección de tendencia, análisis de residuos, etc.), o bien en modelos "input-output". Por su parte, los modelos explícitos, también pueden escindirse en tres categorías atendiendo a su naturaleza estocástica o no: modelos de regresión (uniecuaional, multiecuaional) y análisis lineal multivariante, modelos dinámicos y, finalmente, análisis coste-beneficio.

Aunque las clasificaciones aquí comentadas no agotan el elenco de posibilidades o formas de organizar los métodos para cuantificar los impactos de la política económica regional⁽¹⁰⁵⁾, sí que engloban los pun-

(102) RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986): *Política económica...*, op. cit., pág. 98.

(103) NICOL, W.R. (1982): "Estimating the effects...", op. cit.

(104) Para mayor detalle sobre esta clasificación, que de alguna forma contiene a las anteriores pero desde otro punto de vista, consúltese RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986): *Política...*, op. cit, pág. 97 y ss.

tos de vista más relevantes, por lo que no caeremos en la tentación de plantear una propuesta alternativa.

Con el objeto de introducir cierto orden en la exposición, y atendiendo a la finalidad de este trabajo, que no es otra que la evaluación de un instrumento concreto de política regional, distinguiremos simplemente entre metodologías no explícitas y metodologías explícitas, según que se obtengan los efectos de una forma residual o se incorporen los instrumentos a la técnica de análisis (ello sin perjuicio de que, atendiendo a otros puntos de vista, puedan enclavarse en alguna de las clasificaciones precedentes).

1.5.2. METODOLOGIAS NO EXPLICITAS

Entendemos por metodologías no explícitas aquellas que no incorporan a la técnica de análisis los instrumentos de una forma explícita. Dentro de este grupo comentaremos a continuación desde los más sencillos, y no por ello menos útiles, hasta los técnicamente más complejos.

1.5.2.1. ENCUESTAS

Más que una metodología, las podemos considerar como una fuente de información primaria, una forma de indagar directamente sobre el comportamiento de las unidades que probablemente resulten afectadas por un programa de política regional. Se trata de analizar determinados aspectos de unidades microeconómicas sobre los que pueden recaer los efectos de la política regional.

(105) Por ejemplo, BUENO LASTRA, J. (1990): *Los desequilibrios...*, op. cit., pp. 151-159, en un intento de introducir algún elemento de originalidad, divide los métodos para analizar los efectos de la política regional en dos bloques: técnicas de impacto global (del conjunto de la política regional) y técnicas de impacto parcial (de algún instrumento de política regional); a nuestro juicio, esta clasificación está originada por el destino práctico que se le ha dado al método (según se haya utilizado para analizar los efectos de un instrumento o de la política regional conjuntamente), con lo cual, cada vez que le demos una aplicación distinta podría introducirse alteraciones en la clasificación.

La recopilación de datos se lleva a cabo a través de la observación directa o de cuestionarios. Las estimaciones cuantitativas de los impactos se pueden elaborar a través del tratamiento estadístico de la información recogida.

Las ventajas e inconvenientes de esta metodología se pueden inferir a partir de la propia utilización del uso de encuestas en general. Algunas ventajas son las siguientes:

- Proporcionan información cualitativa sobre el posible rol de los instrumentos de política regional (por ejemplo, factores que influyen en la localización de empresas privadas).
- Los resultados obtenidos pueden ayudar a comprender mejor el proceso de decisión de empresas y consumidores que con la utilización datos agregados.
- Ciertas relaciones pueden comprenderse y calcularse más fácilmente, por ejemplo, la duración del retardo temporal entre inversión y creación de empleo.

Los inconvenientes proceden de problemas relativos a la selección de la muestra, elaboración de cuestionarios, interpretación de las respuestas de los encuestados, elevado coste en tiempo y dinero, etc., además de las dificultades derivadas de los propios resultados; en muchas ocasiones, las respuestas son de tipo cualitativo, con lo cual no dispondremos de estimaciones cuantitativas de los efectos de la política regional. Por otro lado, a veces resulta difícil aislar los impactos de determinados factores a partir de la información -en muchos casos parcial- de las encuestas.

En la práctica, los estudios que utilizan esta metodología en la investigación de los efectos de la política regional abarcan una variedad de problemas, como las decisiones de inversión, empleo o localización de las empresas⁽¹⁰⁶⁾, impactos de los incentivos a la emigra-

(106) La mayoría de los trabajos empíricos se orientan hacia este campo. Podemos señalar como ejemplos, además de los recogidos en BARTELS et al. (1982): "Estimating...", op. cit., los trabajos de MARQUAND, J. (1980): *Measuring the effects and costs of regional incentives*. Working Paper, nº 32, ed. Department of Industry, Londres; MOORE et al. (1991): "The influence of Regional...", op. cit.; MCGREEVY, T.E.; THOMSON, A.W. (1983): "Regional policy and company investment behaviour". *Regional Studies*, vol. 17, pp. 347-358; y ARTIKIS, G. (1993):

ción⁽¹⁰⁷⁾, etc. Para Storey⁽¹⁰⁸⁾ el uso de encuestas es especialmente útil en la evaluación de las iniciativas locales sobre el empleo, puesto que constituye un procedimiento eficaz para cuantificar la “adicionalidad”, es decir, el número de puestos de trabajo creados a causa de la implementación de la política.

1.5.2.2. INDICADORES SIMPLES

Los indicadores simples son los elementos que se utilizan para la cuantificación de las variables-objetivo, dando a entender su estado o situación, así como su evolución en un contexto temporal y/o transversal. La importancia de los indicadores simples para la estimación de los efectos de la política regional estriba, no sólo en su capacidad individual para revelar ciertos impactos de determinadas medidas sino, más aún, porque sirven de base para metodologías estadísticamente más complejas.

El procedimiento habitual para la utilización de indicadores simples como método para investigar los efectos de determinados instrumentos de política regional sobre las variables-objetivo seleccionadas, consiste, primero, en determinar qué tipo de indicador o indicadores son los que puede dar una imagen más exacta de esas variables-objetivo, y segundo, en comparar el cambio o alteración en el comportamiento de estos indicadores entre períodos de “policy off” y “policy on” o regiones asistidas y no asistidas⁽¹⁰⁹⁾.

“Financial factors in plant location decisions: A case study in the Greek metal industry”. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 13, nº 8, pp. 58-71. Por otro lado, el Departamento de Industria de Escocia editó un manual de evaluación de iniciativas regionales de desarrollo, donde se propone con suficiente extensión una metodología de evaluación basada en encuestas (véase INDUSTRY DEPARTMENT FOR SCOTLAND, SCOTTISH DEVELOPMENT AGENCY (1988): “Area Initiatives Evaluation Handbook”. *ESU Research Paper*, nº 16.

(107) Véase, por ejemplo, BEAUMONT, P.B. (1979): “An examination of assisted labour mobility policy”, en MACLENNAN, D.; PARR, J.B. (eds.), *Regional Policy: past experiences and new directions*. Ed. Roberston, Oxford.

(108) STOREY, D.J. (1990): “Evaluation of policies...”, op. cit.

(109) Cuando se realiza esta comparación, en algunos casos se han utilizado unos “grupos de control” (empresas, por ejemplo, sobre las que se lleva a cabo el seguimiento de las variables-objetivo antes y después de la implementación de las medidas) que son utilizados como punto de referencia para estimar los efectos de la política regional. Un ejemplo reciente sobre este procedimiento lo cons-

El principal inconveniente del uso de indicadores para la cuantificación de los efectos de la política regional radica, principalmente, en la subjetividad del analista a la hora de seleccionarlos; decisión que muchas veces resultará condicionada por la disponibilidad de la información estadística para su elaboración. Sin embargo, la sencillez los hace especialmente atractivos.⁽¹¹⁰⁾

1.5.2.3. INDICADORES COMPUESTOS

Los indicadores compuestos son derivaciones de uno o más indicadores simples con la finalidad de recoger la máxima información posible sobre una realidad a través de uno o unos pocos números. Su principal ventaja, frente a los anteriores, es la capacidad para ofrecer una visión general sobre una situación, con lo cual se evita el problema de la presentación de múltiples indicadores simples que, de una u otra forma, pueden oscurecer la realidad que se pretende reflejar.

Las formas que pueden adoptar los indicadores compuestos son múltiples. Los más frecuentemente utilizados, en aplicaciones tendientes a analizar los efectos de la política regional, son los que intentan medir el grado de disparidad territorial en períodos de “policy off” y “policy on”, o en áreas asistidas y no asistidas; entre ellos destacan diversas medidas estadísticas de dispersión con aplicación general⁽¹¹¹⁾,

tituye el trabajo de HART, M.; SCOTT, R. (1994): “Measuring the effectiveness of small firm policy: some lesson from Northern Ireland”. *Regional Studies*, vol. 28, nº 8, pp. 849-858.

(110) En España han sido especialmente prolíficos los análisis que han utilizado los indicadores simples de tipo macroeconómico (inversión industrial, desempleo, etc.) para investigar los efectos de la política de Polos de Desarrollo. Algunos referentes son los trabajos de SAEZ, F.; PEREZ, I. (1978): “Industrialización y cambio: el caso burgalés”. *Información Comercial Española*, nº 536, pp. 89-113; CASADO, J.M. (1978): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla; FERNANDEZ ARUFE, J.E.; OGANDO O.: (1983): “La Planificación económica en Castilla-León: una valoración crítica”. *Información Comercial Española*, nº 601, pp 84-98; y SERRANO SANZ, J.M. (1984): “La política regional en Aragón, 1964-1984”. *Información Comercial Española*, nº 610, pp. 103-117.

(111) Aunque la medida de dispersión más común es la variancia, en el análisis espacial es más frecuente la utilización del coeficiente de variación, que palia alguna de sus deficiencias. Aplicaciones de estas medidas pueden encontrarse, por

así como coeficientes contruidos con una finalidad específicamente espacial⁽¹¹²⁾.

Cabe señalar -también dentro de este grupo de indicadores compuestos- algunas medidas generales de concentración, cuyo objetivo es estudiar el comportamiento de determinadas variables antes y después del establecimiento de la política regional. En particular, se han empleado Curvas de Lorenz e Índices de Gini para analizar la formación de nuevas empresas en las zonas en las que se han instalado parques tecnológicos⁽¹¹³⁾.

I.5.2.4. ANALISIS DEL IMPACTO REGIONAL A TRAVES DE LOS FLUJOS DE FONDOS

Ante la carencia de datos que permitan realizar un trabajo de evaluación más completo o, simplemente, para una presentación complementaria en un estudio de mayor envergadura, algunos autores han propuesto investigar los efectos de la política regional a través de los flujos de fondos generados por las transferencias de la política regional a las zonas asistidas⁽¹¹⁴⁾. La idea gira en torno a determinar el efecto con-

ejemplo, en KOWALSKI, L. (1988): "Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea". *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 12-16, y CUADRADO ROURA, J.R.(1990): "Una nota en torno a la evolución de las disparidades regionales en España", *Economistas*, nº 45-46, pp. 12-15..

(112) Algunos ejemplos los constituyen medidas de dispersión para estudiar aspectos muy específicos o coeficientes de aplicación estrictamente geográfica (véase RODRIGUEZ SAIZ et al.(1986): *Política económica...*, op. cit., pp.100-102). Otro ejemplo de indicador compuesto es el "índice sintético", elaborado por la Comisión de la CEE en la década de los ochenta con la siguiente composición: PIBpc en paridades del poder adquisitivo (25%), PIB por persona ocupada (25%), un índice de desempleo que tuviera en cuenta el subempleo en la agricultura (40%), déficit estimado de empleo debido al crecimiento previsto de la fuerza de trabajo (10%) (aunque se utilizó en diversos informes, fue abandonado a causa de la ambigüedad política sobre qué media y algunas dudas sobre la fiabilidad de los datos).

(113) Véase STÖHR, W.B.; PÖNIGHAUS, R. (1992): "Towards a Data-based...", op. cit.

(114) Por ejemplo, HAVEMAN, R.H. (1976): "Evaluating the impact of public policies on regional welfare". *Regional Studies*, vol 10, nº 5, pp. 449-463, además de exponer algunos comentarios teóricos de esta metodología comenta algunos trabajos realizados en los EEUU que la han utilizado. Más recientemente, FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL B; WEISE, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, la emplea para analizar el impacto regional de las políticas comunitarias en todo el ámbito de la CEE.

junto de la política regional sobre los desequilibrios espaciales, esto es, su capacidad para igualar las rentas per cápita de un conjunto de territorios. La hipótesis fundamental sobre la que se articula esta metodología consiste en que la política regional se mostrará, tanto más eficiente en su objetivo equilibrador, cuanto más se concentren las medidas en las zonas con menor renta per cápita.

A un nivel elemental de análisis, Haveman⁽¹¹⁵⁾ considera un programa particular o proyecto como una transferencia de fondos de una región a otra; para el cálculo de los flujos de fondos habría que estimar, por un lado, la distribución de beneficios a través de la cuantificación monetaria del programa y, por otro, la estimación de los ingresos que, vía impuestos, posibilitan la financiación del gasto. El programa de política regional tendrá efectos equilibradores cuando el flujo neto de fondos esté inversamente relacionado con la renta per cápita.

Por su parte Franzmeyer⁽¹¹⁶⁾ considera que al prescindir de un análisis exacto de los efectos, al menos se impone una explicación de cómo se produce la incidencia regional de las intervenciones, para lo cual es necesario establecer una serie de hipótesis:

- Centrar el objetivo: evitar las diferencias regionales de desarrollo.
- Tomar un indicador que proporcione una medida sobre el objetivo anteriormente señalado, por ejemplo, la renta per cápita.
- Las aportaciones de los medios públicos a las regiones desfavorecidas equilibran las diferencias en el nivel de las rentas regionales.
- No se tiene en cuenta el grado de consecución real de los objetivos alcanzados.
- El lado de los ingresos del sistema financiero no origina desequilibrios⁽¹¹⁷⁾.

Como puede apreciarse, esta metodología adolece de muchas deficiencias. Quizás la más evidente consiste en que sólo se circunscri-

(115) *Ibidem*, op. cit.

(116) FRANZMEYER et al. (1991): *Efectos regionales...*, op. cit., pág. 23.

(117) A diferencia de HAVEMAN (1976): "Evaluating the impact...", op. cit., FRANZMEYER et al. (1991): *Efectos regionales...*, op. cit., no considera el lado de los ingresos, aunque en su aplicación reconoce que esta restricción puede arrojar cierto grado de incertidumbre sobre los resultados.

be a un efecto global equilibrador, basándose en un solo indicador, no revelando absolutamente nada acerca de otro amplio abanico de efectos sobre los que la política regional ejerce su influencia. Tampoco recoge otras múltiples consecuencias indirectas derivadas de la aplicación de las medidas regionales.

Por otra parte, cuando no se dispone de una base de datos muy diferenciada o de la capacidad técnica (o económica) para desarrollar un laborioso modelo econométrico, esta metodología puede proporcionar algunos elementos de juicio sobre la forma de actuar de la política regional y su capacidad para la corrección de los desequilibrios espaciales.

1.5.2.5. ANALISIS SHIFT-SHARE

El análisis “shift-share” es un método que ha alcanzado gran popularidad entre los analistas regionales, probablemente por la relativa facilidad de aplicación para estudios de carácter sectorial/regional. El fundamento de esta técnica, en su versión más simple, se apoya en la existencia de dos razones básicas por las cuales una región o un área puede crecer a una tasa más rápida o más lenta que la media nacional. La primera de ellas, se debe a la presencia de diferentes áreas que poseen distintas condiciones o ventajas locacionales para el desarrollo industrial, consecuentemente deberían esperarse desiguales crecimientos. La segunda razón reconoce que la industria de más fuerte desarrollo puede estar presente, en mayor medida, en unas áreas que en otras. El análisis “shift-share” proporciona un método de gran utilidad para poder aislar esos dos efectos de la tendencia nacional, tratando de identificar y cuantificar, a su vez, la importancia de cada uno de ellos.

El procedimiento a seguir consiste en la descomposición del crecimiento real de una región o área en “crecimiento esperado” (el que hubiera tenido si hubiese crecido a la misma tasa que la media nacional), más otras dos componentes positivas o negativas que hacen que el crecimiento real difiera del esperado. Una de esas componentes denominada “diferencial” (también llamada efecto regional o competitivo) mide la tasa de crecimiento de las industrias regionales en relación con las nacionales (los impactos de las ventajas locacionales de la región o área), y la otra denominada “proporcional” (también llamada

efecto estructural), cuantifica el peso de la estructura productiva de la región en relación al total nacional. Analíticamente:

$$C_{ij} = N_{ij} + P_{ij} + D_{ij}$$

Donde C_{ij} es el crecimiento (o decrecimiento) real de una magnitud⁽¹¹⁸⁾ en un período determinado, relativa al sector i en la región j . N_{ij} es la componente de carácter nacional en ese mismo sector y región o área. P_{ij} es el cambio proporcional (estructural) y D_{ij} es el cambio o desplazamiento diferencial (regional). Veamos a continuación cómo calcularíamos cada una de las componentes:

$$C_{ij} = E_{ij}^0 r + E_{ij}^0 (r_i - r) + E_{ij}^0 (r_{ij} - r_i)$$

$$N_{ij} = E_{ij}^0 r$$

$$P_{ij} = E_{ij}^0 (r_i - r)$$

$$D_{ij} = E_{ij}^0 (r_{ij} - r_i)$$

E_{ij}^0 es la magnitud considerada (empleo, valor añadido, etc.) al principio del período de estudio en el sector i , región o área j ; r es la tasa de crecimiento en el período de la magnitud a nivel nacional; r_i es la correspondiente al sector i ; r_{ij} es la experimentada por el sector i en la región o área j , es decir:

$$r = \frac{E^t}{E^0}$$

$$r_i = \frac{E_i^t}{E_i^0}$$

$$r_{ij} = \frac{E_{ij}^t}{E_{ij}^0}$$

(118) Aunque la técnica sería aplicable a cualquier indicador, generalmente se utilizan el valor añadido bruto regional o el empleo.

Si extendemos el estudio al conjunto de sectores, obtendríamos la ecuación:

$$\sum_i C_{ij} = \sum_i E_{ij}^0 r + \sum_i E_{ij}^0 (r_i - r) + \sum_i E_{ij}^0 (r_{ij} - r_i)$$

La ecuación tradicional del análisis "shift-share" ha sido objeto de sucesivas ampliaciones que la han mejorado⁽¹¹⁹⁾. Por ejemplo, obsérvese que en una versión clásica, como la expuesta, siempre se adopta una única base como punto de referencia, que puede ser el crecimiento nacional (para estudios regionales) o el crecimiento regional (para estudios subregionales). Recientemente, McDonough y Sihag⁽¹²⁰⁾ han propuesto la utilización de bases múltiples y su integración en el marco de análisis, de forma que se tenga en cuenta en el estudio de economías subregionales (provincias, áreas metropolitanas, etc.), tanto el crecimiento regional, como el nacional conjuntamente, lo que mejora considerablemente la precisión del estudio. Por otro lado, Barff y Knight⁽¹²¹⁾ sugieren una versión dinámica del análisis "shift-share", que elimina algunos de los problemas asociados a la forma estática con la que la versión tradicional efectúa las comparaciones.

Si a los inconvenientes del método nos referimos, Field y MacGregor⁽¹²²⁾, por un lado, y Richardson⁽¹²³⁾, por otro, compilan una

(119) En la literatura sobre este tópico se han propuesto descomposiciones más refinadas que la aquí expuesta; en este sentido merece la pena destacar el trabajo original de ESTEBAN-MARQUILLAS, J.M. (1972): "Shift and share analysis revisited". *Regional and Urban Economics*, vol. 2, nº 3, pp. 249-261. Posteriormente, otros estudios han enriquecido el anterior; véanse, por ejemplo, ARCELUS, F.J. (1984): "An extension of shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 15, nº 1, pp. 3-8, y HAYNES, K.E.; MACHUNDA, Z.B. (1987): "Considerations in extending shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 18, nº 2, pp. 69-78.

(120) MCDONOUGH, C.C.; SIHAG, B.S. (1991): "The Incorporation of Multiple Bases into Shift-Share Analysis". *Growth and Change*, vol. 22, nº 1, pp. 1-9.

(121) BARFF, R.A.; KNIGHT, P.L. (1988): "Dynamic shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 19, nº 2, pp. 1-10.

(122) FIELD, B.; MACGREGOR, B. (1987): *Forecasting techniques for urban and regional planning*. Ed. UCL, Londres, pág. 99.

(123) RICHARDSON H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pp. 156-158.

larga lista que resumimos a continuación clasificados en dos grupos⁽¹²⁴⁾:

Limitaciones centradas en la utilidad de los resultados

- Los resultados son altamente sensibles al nivel de desagregación industrial; además, no existe justificación teórica para tomar uno u otro nivel dado de descomposición, lo que provoca cierto grado de subjetividad y posibilidad de predeterminación de las conclusiones.
- Los componentes de los cambios diferenciales son muy inestables a lo largo del tiempo, circunstancia que invalida esta técnica para la predicción.

Otras dificultades de tipo conceptual:

- El cambio proporcional subestima la influencia de la estructura industrial, que puede tener un impacto en otros sectores a través de efectos multiplicadores secundarios sobre actividades de servicios.
- No nos aporta ninguna información sobre la capacidad de una región para retener industrias en crecimiento, o cómo atraerlas por primera vez, es decir, nos indica que los cambios se producen, pero no el porqué.

La generalización en la aplicación de esta técnica se debe principalmente a sus ventajas frente a otras metodologías más complejas. Sobre todo habría que destacar, por un lado, su sencillez de aplicación⁽¹²⁵⁾ y, por otro, su escasa exigencia en lo que a información estadística se refiere. Todo ello conduce a que, a pesar de las críticas, siga siendo generalmente aplicada en numerosos estudios regionales.

(124) Las críticas aquí recogidas se desarrollan, entre otros, en los trabajos de BROWN, J. (1969): "Regional economic growth: an empirical test". *Journal of Regional Science*, vol. 9, nº 1, pp. 1-18; MACKAY, R.: "The death of regional policy or resurrection squared". *Regional Studies*, vol. 13, nº 4, pp. 281-296; y HOLDEN, D.R.; NAIRM, A.G.M.; SWALES, J.K. (1989): "Shift-share analysis of regional growth and policy: a critique". *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, nº 51, pp. 15-34.

(125) Lo cual es expresado por RICHARDSON H. W. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit., pág. 156, de una forma muy gráfica, y no sin cierto grado de ironía, como "un pasatiempo divertido para niños con calculadora de bolsillo".

La utilización del análisis “shift-share” como método para el análisis de los efectos de la política regional no difiere esencialmente, ni en su fundamentación ni en sus ventajas o limitaciones, de lo expuesto hasta ahora⁽¹²⁶⁾. Sin embargo, sí que cabría hacer ciertas matizaciones.

La cuantificación de los efectos de la política regional se realiza por diferencia entre una serie hipotética, en la que se supone no hubo

-
- (126) Los primeros que la aplicaron en este campo fueron MOORE, B.; RHODES, J. (1973): “Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy”. *Economic Journal*, vol. 83, pp. 87-110; su objetivo fue investigar el efecto de la política implementada en ciertas áreas asistidas del Reino Unido sobre el empleo neto. Posteriormente, hemos asistido a una gran proliferación de trabajos de similares características y con extensiones a otras magnitudes y ámbitos espaciales; como ejemplos, cabría señalar los trabajos de BEGG, H.M.; LYTHE, C.M.; MACDONALD, D.R. (1976): “The impact of regional policy on investment in manufacturing industry in Scotland 1961-71”. *Urban Studies*, vol. 13, pp. 171-179; MOORE, B.C.; RHODES, J. (1974a): “The effects of regional policy in the United Kingdom”, en Sant M.E.C. (ed.), *Regional Policy and Planning for Europe*, pp. 43-69. Gower, Aldershot; MACKAY, R.R. (1974): “Evaluating the effects of British regional economic policy, a comment”. *Economic Journal*, vol. 84, pp. 367-372; MOORE, B.C.; RHODES, J. (1977): “Evaluating the economic effects of regional policy”, en *Methods of measuring the effects of regional policies*, OCDE, París; MOORE, B.C.; RHODES, J.; TYLER, P. (1977): “The impact of regional policy in the 1970”. *Centre for Environmental Studies Review*, vol 1, pp. 67-77; MACKAY, R.R. (1976): “The impact of the Regional Employment Premium”, en Whitting, A. (ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. HMSO, Londres; DESANT, J.W.; SMART, R. (1977): “Evaluating the effects of regional economic policy: a critique”. *Regional Studies*, vol. 11, pp. 147-152; MOORE, B.C.; RHODES, J.; TARLING, R. (1978): “Industrial policy and economic development: the experience of Northern Ireland and the Republic of Ireland”. *Cambridge Journal of Economic*, vol. 2, pp. 99-114; MACKAY, R.R. (1979): “The death of regional policy...”, op. cit. ; MACKAY, R.R.; THOMPSON, L. (1978): “The Impact of Regional Policy on Employment in the Development Areas”. *Final Report to SSRC*, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle, Newcastle-upon-Tyne; TERVO, H.; OKKO, P. (1983): “A note on shift-share analysis as a method of estimating the employment effects of regional economic policy”. *Journal of Regional Science*, vol. 8, nº 1, pp. 115-121; ASHCROFT, B. (1979): “The evaluation of regional economic policy: the case of the United Kingdom”, en Allen, K. (ed.), *Balanced National Growth*, pp. 231-296, Lexington, Mass, combina esta técnica con el análisis de regresión; y, finalmente, PAGANO, V. (1990): *Regional Policies in Southern Italy: an evaluation of employment and infrastructures*. Tesis doctoral no publicada, New School for Social Research. Para el caso de los efectos de la política regional en España, RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986): *Política económica...*, op. cit., pp. 243-274, realizan un extenso análisis con una desagregación provincial para el período 1955-1981.

intervención por medio de política regional, y la serie real; el concepto original parte de la distinción entre “períodos de política regional pasiva” y “períodos de política regional activa”⁽¹²⁷⁾, para separar los tramos temporales de no aplicación o aplicación, respectivamente, de un programa o proyecto. La serie hipotética o de supuesta ausencia de política regional se crea con la técnica “shift-share”, es decir:

$$E_j^t = \sum_i E_{ij}^0 r_i = \sum_i E_{ij}^0 \frac{E_i^t}{E_i^0}$$

La diferencia de esta magnitud simulada con la real es la que se le atribuiría al programa de política regional, lo cual, como se deduce del procedimiento, exigiría que en la serie temporal estudiada las diferencias en períodos de ausencia de política regional fuesen próximas a cero y aumentarían progresivamente a partir de la implementación de las medidas. Como en muchas ocasiones estas diferencias no se aproximan a cero, se ha propuesto utilizar proyecciones de tendencia⁽¹²⁸⁾ de las diferencias entre la serie hipotética y la real desde los períodos de “policy off” hacia los períodos de “policy on”, proyecciones que serán añadidas a la serie hipotética para obtener una situación más real. De igual forma, la diferencia entre la tendencia proyectada más la serie hipotética original y los datos reales del período de “policy on” serían atribuibles a la política regional.

Otras veces, al igual que los indicadores analizados en apartados anteriores, las series construidas a partir del análisis “shift-share” se han incorporado a metodologías explícitas de estimación de los efectos de las políticas regionales, siendo un ejemplo típico su uso en modelos de análisis de la variancia, que comentaremos en el siguiente apartado.

(127) MOORE, B.; RHODES, J. (1973): “Evaluating the effects...”, op. cit.

(128) MOORE, B.; RHODES, J. (1974b): “Regional Policy and the Scottish Economy”. *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 21, pp. 215-235. El método que sugieren para la proyección de tendencia es una función de regresión simple que utiliza, como variable endógena, las diferencias o los ratios entre la serie real y la hipotética y, como exógena, el tiempo.

Finalmente, además de los problemas ya expuestos inherentes al análisis "shift-share", es preciso señalar dos inconvenientes hacia los que confluyen la mayoría de las críticas cuando es utilizado como instrumento de estudio de los impactos de la política regional. En primer lugar, la estimación de la situación hipotética se hace de una forma muy simplificada: por concentración de fuerzas independientes como el efecto de diferencias en la estructura industrial. Por supuesto, existen muchos otros factores independientes que pueden tener igual o mayor importancia. En segundo lugar, desde que los instrumentos de política juegan un papel no explícito en el análisis, no se puede derivar ninguna indicación real para la mejora de su eficacia a partir de los impactos estimados por esta técnica. Estos inconvenientes conducen a que los resultados obtenidos sean tomados con cautela, y se utilice como método complementario en los intentos de evaluación de la política económica regional.

1.5.2.6. ANALISIS INPUT-OUTPUT

El modelo "input-output" se fundamenta en el estudio de las relaciones de interdependencia de los agentes económicos que actúan en la actividad productiva⁽¹²⁹⁾. Leontief⁽¹³⁰⁾ lo describió como:

"Un procedimiento analítico fundado en el hecho de que los flujos de bienes y servicios que se dan entre los diferentes elementos que integran una economía son relativamente estables, lo que permite elaborar un cuadro estadístico mucho más completo del sistema e integrarlo dentro del terreno en que se mueve la teoría económica".

(129) El procedimiento se desarrolló en los años cincuenta, con los trabajos de CHENERY, H. B. (1953): "Regional Analysis", en CHENERY, H.B.; CLARK, P.G.; CAO-PINNA, V. (eds.), *The structure and growth of the Italian Economy*. Ed. US Mutual Security Agency, Roma, pp. 97-116; ISARD, W. (1951): "Interregional and regional input-output analysis: a model of a space economy", *Review of Economics and Statistics*, vol. 33, pp. 318-328; LEONTIEF W. (1953): "Interregional Theory", en LEONTIEF W. (ed.), *Studies of the American Economy*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 93-115; MOSES, L. (1955): "The stability of interregional trading patterns and input-output analysis". *American Economic Review*, vol 45, pp. 803-832.

(130) LEONTIEF, W. (1966): *Input-Output Economics*. Oxford University Press, Nueva York. (Existen varias ediciones en castellano; la cita está tomada de la de Orbis, 1985, pág. 64).

Con carácter general, el modelo “input-output” tiene tres grandes campos o líneas de actuación en un contexto regional⁽¹³¹⁾: estudios sobre el impacto local, sobre la balanza de pagos regional y, finalmente, análisis de los flujos interregionales. En el ámbito de la evaluación de la política regional (que pudiera ser enclavado en el primero de los campos), una versión común de un modelo “input-output”, para J sectores y R regiones, es la siguiente⁽¹³²⁾:

$$(I-A)\Delta x = \Delta f$$

Donde:

I es una matriz identidad de orden RJ x RJ.

A es una matriz de coeficientes de orden RJ x RJ.

Δx es un vector de orden RJ con los cambios en la producción bruta.

Δf es un vector de orden RJ con los cambios en la demanda final.

De la ecuación anterior se desprende que si una intervención política puede especificarse en términos de cambios en la demanda final, los impactos podrían obtenerse directamente si hay disponible un adecuado sistema “input-output”.

La principal ventaja del modelo “input-output” es su consistencia interna; todos los efectos de cualquier cambio en la demanda final son

(131) TIEBOUT, C.M. (1957): “Regional and interregional input-output models: an appraisal”, *Southern Economic Journal*, vol. 24, pp. 140-147. (Versión castellana en L. Needleman, *Análisis regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972).

(132) FOLMER, H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 60. La bibliografía sobre el análisis “input-output” es muy abundante, y a ella nos remitimos para una descripción detallada del modelo general; en particular, ARMSTRONG H.; TAYLOR J. (1985): *Regional Economics...*, op. cit., cap. II; RICHARDSON, H. W. (1972): *Input-Output and Regional Economics*. Weidenfeld and Nicolson, Londres; ISARD, W. ; LANGFORD, J.T.W. (1969): *Regional Input-Output Study*. MIT Press, Cambridge; RICHARDSON, H.W. (1985): “Input-output and economic base multipliers: looking backward and forward”. *Journal of Regional Science*, vol. 25, nº 4, pp. 607-661 (este último incluye varias páginas de referencias sobre el tema); RAA, T.T. (1994): “On the methodology of input-output analysis”. *Regional Science and Urban Economics*, nº 24, pp. 3-25; BAUMOL, W.J.; WOLFF, E.N. (1994): “A key role for input-output analysis in policy design”. *Regional Science and Urban Economics*, nº 24, pp. 93-113. En nuestro entorno, PULIDO, A.; FONTELA, E. (1993): *Análisis input-output. Modelos, datos y aplicaciones*. Ed. Pirámide, Madrid, revisan el enfoque “input-output” desde un punto de vista teórico y con aplicaciones prácticas.

tenidos en cuenta⁽¹³³⁾. Por otro lado, los inconvenientes en la utilización de esta metodología -con el objetivo que aquí nos ocupa- no difieren de los del uso de la técnica en general y se concretan en dificultades operacionales, necesidad de disponer de una abundante base de datos (con el consecuente coste de recopilación de la información), además de los problemas derivados de los supuestos del modelo. Todo ello conlleva, como apunta Richardson⁽¹³⁴⁾, que no se pueda esperar que los estudios de impacto económico que utilizan esta metodología resuelvan problemas que están más allá de la capacidad de la técnica; no obstante, a pesar de sus inconvenientes -sobre todo cuando entramos en el terreno de la predicción-, existe aún un amplio campo de aplicación en el ámbito descriptivo, como así lo demuestran los numerosos trabajos empíricos que utilizan esta metodología⁽¹³⁵⁾.

1.5.2.7. OTRAS METODOLOGIAS NO EXPLICITAS

En este apartado agruparemos el resto de técnicas que, como las anteriores, tampoco incluyen expresamente los instrumentos de política regional. En particular, destacaremos tres procedimientos: la extra-

(133) ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics...*, op. cit., pág. 48.

(134) RICHARDSON, H. (1978): *Regional and Urban...*, op. cit.

(135) En esta línea, el trabajo pionero o germinal corresponde a LEONTIEF, W.; MORGAN, A.; POLENSKE, K.; SIMPSON, D.; TOWER, E. (1965): "The economic impact -industrial and regional- of an arms cut". *Review of Economics and Statistics*, nº 47, pp. 217-241, en el que se hace una cuantificación "ex ante" sobre una hipotética reducción de la demanda militar (reducción general de las diferentes clases de compras militares en un 20%) acompañada de un incremento compensador de la demanda no militar (representado por un incremento general de todas las entregas finales de índole no militar) en 19 estados de la parte continental de los E.E.U.U. De los resultados, una vez aplicada la metodología "input-output", se desprenden con bastante precisión las repercusiones económicas regionales del desarme. Otros ejemplos de aplicación para el análisis de los efectos de instrumentos de política regional son los trabajos de MOORE, B.; RHODES, J. (1976b): "A quantitative analysis of the effects of the regional employment premium and other regional policy instruments", en Whiting, A. (Ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. HMSO, Londres; OOSTERHAVEN, J. (1981): *Interregional Input-Output Analysis and Dutch Regional Policy Problems*. Gower, Hamshire, Inglaterra; y ALPEROVICH, G.; FREEMAN, D.; WEKSLER, I. (1987): "An Evaluation System for Regional-Regional and Regional-National Growth Impact". *Applied Economics*, vol. 19, nº 10, pp. 1367-1382.

polación de tendencia, los modelos derivados del análisis de la variancia y, finalmente, el análisis de residuos en modelos de regresión.

La proyección o extrapolación de tendencia considera los efectos de la política regional de forma residual. Con los datos disponibles en los períodos de "policy off" (o regiones de no implementación) se calcula la tendencia de una o varias variables consideradas en los períodos de "policy on" (o regiones de implementación), con lo que se obtiene una situación hipotética o expresión de lo que hubiera ocurrido si no se hubiesen aplicado las medidas. Por diferencia entre esta situación hipotética y la real se obtienen los efectos de la política regional.

Metodológicamente caben varias posibilidades para el cálculo de la extrapolación de tendencia. Entre las opciones más sencillas figura la utilización de modelos simples de regresión, en los que se emplea como variable exógena el tiempo, y como endógena la variable a extrapolar⁽¹³⁶⁾. El análisis univariante de series temporales también puede ofrecer buenos resultados; en este caso, como es conocido, cabe optar por una modelización por medio del análisis clásico o, cuando se dispone del número suficiente de observaciones, por la metodología Box-Jenkins univariante⁽¹³⁷⁾. Otra opción es realizar la extrapolación por medio de un modelo multivariante de series temporales. Su uso implicaría que los cambios en los valores de variables no políticas en el período de "policy on" pueden ser tomados en cuenta, consecuentemente, puede ofrecer uno resultados más realistas que las propuestas anteriores. Finalmente, cuando se trata de extrapolaciones no temporales, sino espaciales, cabe la posibilidad de estimar modelos sencillos de regresión con los datos de las regiones en los que no se ha aplicado la política regional y extrapolar, usando estos modelos, al resto de regiones en las que sí se implementaron las medidas. De nuevo, por diferencia entre ambas situaciones -hipotética y real- se obtendrían, de forma residual, los efectos de la política regional.

(136) Se describen varios ejemplos en NICOL, W.R. (1982): "Estimating the Effects...", op. cit.

(137) Véase FISCHER, M.M.; FOLMER, H. (1982): "Measurement of the effects of regional policy by means of time series analysis". *Papers of the Regional Science Association*, vol 49, pp. 133-150; en este trabajo se aplica la metodología Box-Jenkins para cuantificar los efectos sobre el empleo de la política regional en la provincia de Groningen (Holanda).

Como indican Fisher y Folmer⁽¹³⁸⁾, el principal problema de la extrapolación de tendencia, como se aprecia en las descripciones anteriores, consiste en que se omiten muchas variables de interés; además, se basa en la idea de que un cambio en el patrón de comportamiento temporal de la variable ocurrirá sólo si la intervención política ha tenido algún efecto, por lo que es posible la atribución errónea del cambio de tendencia de la variable exclusivamente a la política regional.

La segunda tipología a la que nos vamos a referir -los modelos derivados del análisis de la variancia- fueron utilizados por Buck y Atkins⁽¹³⁹⁾ para estudiar el comportamiento del empleo en períodos de ausencia y presencia de medidas de política regional en el Reino Unido. Para ello se apoyaron en un trabajo anterior de Weedon⁽¹⁴⁰⁾, que utilizó un modelo sencillo de análisis de la variancia. Esta metodología se basa en la utilización del análisis de regresión con variables explicativas binarias para estudiar las componentes nacional, estructural y diferencial, anteriormente popularizadas por el análisis "shift-share". Como puede apreciarse, se trata de una formulación alternativa a esta técnica ante la ausencia de elementos estocásticos en la misma, con el objeto de proporcionar test de significación para los efectos de la política regional.

El planteamiento originario de Buck y Atkins⁽¹⁴¹⁾ es el siguiente:

$$G_{ir}W_{ir} = a_i D_i W_{ir} + b_r D_r W_{ir} + u_{ir}$$

Los subíndices *i* y *r* indican industria "i" y región "r", respectivamente. G_{ir} , crecimiento del empleo. D_i y D_r , variables ficticias para la industria *i* y región *r*. W_{ir} es la proporción de la industria *i* en la región *r*, en el año base. Los parámetros *a* y *b*, que preceden a las variables fic-

(138) *Ibidem*.

(139) BUCK, T.W.; ATKINS, M.H. (1976): "The impact of British regional policies on employment growth". *Oxford Economic Papers*, nº 28, pp. 118-132, y BUCK, T.W. AND ATKINS, M.H. (1983): "Regional policies in retrospect: an application of analysis of variance". *Regional Studies*, vol. 17, nº 3, pp. 181-189.

(140) WEEDON, R. (1974): "Regional Rates of Growth of Employment: An Analysis of Variance Treatment". *Regional Papers*, nº 3. National Institute of Economic and Social Research, Cambridge University Press, Cambridge.

(141) BUCK, T.W.; ATKINS, M.H. (1976): "The impact...", op. cit.

ticias son los coeficientes de regresión. A partir de aquí se calculan las componentes estructural y diferencial, esta última se considera un indicador del impacto de la política regional:

- Componente estructural:
$$\sum_i (W_{ir} - W_i) a_i$$

- Componente diferencial:
$$b_r - \sum_r W_r b_r$$

Como inconveniente a este método se puede señalar, además de los inherentes al uso de este tipo de modelos de regresión, el hecho de que sólo contemple como impacto de política regional los comportamientos sistemáticos producidos en la estructura industrial; otro tipo de efectos vendrían recogidos en los residuos del modelo.

Su ventaja frente a la técnica "shift-share", radica en la posibilidad de realizar contrastes estadísticos sobre el modelo obtenido. En definitiva, como han señalado Diamond y Spence⁽¹⁴²⁾, debe entenderse como un procedimiento que refina la formulación del análisis "shift-share" para evitar algunos inconvenientes derivados de su determinismo, pero sigue arrastrando muchos de sus problemas.

Finalmente, el análisis de residuos en modelos de regresión⁽¹⁴³⁾ gira en torno a la idea intuitiva de que si podemos explicar una variable objetivo por medio de una relación causal con un modelo de regresión lineal mediante un conjunto de variables explicativas de carácter no político, entonces, se podrían identificar los impactos de la política regional a través de los residuos obtenidos del modelo. Es decir:

$$Y_{rt} = a_1 X_{1rt} + a_2 X_{2rt} + \dots + a_n X_{nrt} + u_{rt} = \sum_{i=1}^n a_i X_{irt} + u_{rt}$$

(142) DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy...*, op. cit., pág. 48.

(143) Los trabajos empíricos más representativos a los que podemos hacer mención que aplican esta técnica corresponden a VANHOVE, N. (1962) y VAN DUJIN, J.J. (1975); ambos están redactados en holandés, por lo que una síntesis de los mismos se puede encontrar en NICOL, W.R. (1982): "Estimating the Effects of Regional Policy...", op. cit.

Donde:

- Variable objetivo (endógena): Y_{rt}
- Variables no políticas (exógenas): X_{irt}
- Residuos: u_{rt}

Esencialmente, cabe deducir tres inconvenientes de la aplicación de este procedimiento para la estimación de los impactos de la política regional:

- El primero se plantea ante la incertidumbre existente, en muchas ocasiones, para determinar todo el conjunto de variables no políticas (explicativas) que influyen en la variable-objetivo (endógena); ello implica que si omitimos alguna, la variable omitida vendrá incluida en los residuos, con lo cual los efectos de la política regional -cuantificados por los residuos del modelo- resultarán alterados por esta variable.
- El segundo problema surge porque se está eliminando una fuente de explicación de la variable-objetivo (endógena): los instrumentos de política regional, que normalmente estarán correlacionados con la anterior. Como es sabido, la omisión de variables explicativas relevantes conducirá a estimaciones sesgadas de los parámetros del modelo, afectando de esta forma a la cuantificación de los efectos de la política regional que se realiza a través de los residuos obtenidos a partir del modelo estimado.
- En tercer lugar, por definición, la media de los residuos obtenidos es cero en una estimación de corte transversal. Ello implica que residuos positivos y negativos correspondientes a diferentes regiones se anulan unos con otros, lo que impide la obtención de los efectos de la política regional para el conjunto nacional.

Estos inconvenientes restringen mucho la utilización de esta metodología en el contexto de la evaluación; a lo más, como apuntan Bartels et al.⁽¹⁴⁴⁾, podrían utilizarse en un sentido ordinal; sólo la clasificación de los residuos por tamaños podría indicar el grado de éxito de la política regional.

(144) BARTELS et al (1982): "Estimating the impacts...", op. cit.

1.5.3. METODOLOGIAS EXPLICITAS

Las metodologías explícitas engloban aquellas técnicas que, en un intento de ofrecer una descripción más completa de la realidad, incorporan, tanto los instrumentos de política regional, como otras variables relevantes que pueden influir en las variables-objetivo. Atendiendo a su carácter estocástico o determinista, podemos distinguir entre modelos econométricos y análisis coste beneficio.

1.5.3.1. MODELOS ECONOMETRICOS

A) INCLUSIÓN DE VARIABLES E INSTRUMENTOS EN UN MODELO ECONOMETRICO

Dejando a un lado los problemas generales inherentes al uso de modelos econométricos, cuyos tópicos habituales se tratan en numerosos manuales⁽¹⁴⁵⁾, desde la perspectiva de la estimación de los efectos de la política económica regional existen dos temas que atañen de forma especial a esta metodología (ya se trate de un modelo uniecuacional o multiecuacional): la justificación teórica para la inclusión de las variables no políticas y de los instrumentos en el modelo, y la forma de incorporar y cuantificar las medidas de política regional o los instrumentos individualmente considerados.

Existen varias formas de fundamentar la inclusión de variables que expliquen el comportamiento de una o varias variables-objetivo, la primera, más consecuente con una justificación teórica, sería apoyándonos en los supuestos que establece la teoría económica; la segunda, -"ad hoc"-, mediante nuestros conocimientos por trabajos empíricos ya efectuados o, simplemente, basándonos en nuestra intuición. Para Bartels et al.⁽¹⁴⁶⁾, en el contexto de la evaluación de la política regional,

(145) Por ejemplo, en castellano, PULIDO, A. (1983): *Modelos Econométricos*. Ed. Pirámide, Madrid (4ª Ed. 1993); JOHNSTON, J. (1984): *Métodos de econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona; KMENTA, J. (1977): *Elementos de Econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona; MADDALA, G.S. (1985): *Econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona; GUJARATI, D. (1990): *Econometría básica*. Ed. McGraw Hill, Madrid; PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. (1980): *Modelos Econométricos*. Ed. Labor, Barcelona; y NOVALES, A. (1993): *Econometría*. McGraw-Hill, Madrid.

(146) BARTELS et al. (1982): "Estimating the impacts...", op. cit.

normalmente se tiende a elegir la segunda vía más que un razonamiento estrictamente teórico, debido, sobre todo, a la inexistencia de teorías que reserven un rol específico a las políticas investigadas en los estudios de evaluación.

En lo que respecta al segundo de los temas -la forma en la que se incluye el instrumento o los instrumentos de política regional en el modelo- se pueden señalar varias alternativas. La primera, y más simple, consiste en la incorporación directa del instrumento cuantificado por su volumen de transferencia a la región o área asistida, o por otras medidas de carácter absoluto, como el número de proyectos aprobados en favor de la región o área. Sin embargo, esta solución suele presentar un problema de carácter técnico en los modelos uniecuacionales: el sesgo de simultaneidad que se produce por el hecho de que la variable-objetivo (dependiente) puede, a su vez, determinar el volumen absoluto de aplicación del instrumento. Otra solución consiste en la utilización de variables ficticias que discriminen entre regiones asistidas y no asistidas (cuando se trate de muestras de corte transversal), o períodos de política activa y pasiva (cuando estemos analizando series temporales). Las críticas más destacables a esta alternativa giran en torno al uso de las variables binarias como marco de análisis. Es conocido que las variables ficticias recogen el "efecto diferencial" sobre la variable endógena ante la presencia de un atributo (hecho que se representa por medio de la asignación de valor 1 a la observación -región o área- que lo manifieste y 0 en caso contrario). Si utilizamos este procedimiento para analizar la presencia de un instrumento o de un paquete de medidas regionales, nada nos indicará o intensidad en la aplicación, y el resultado sólo nos determinará -en su caso- que existe una diferencia sobre la variable-objetivo entre regiones asistidas y no asistidas por la política regional (o períodos de actividad e inactividad política). Por otro lado, la asignación de valor 0 en los estudios de corte transversal a las zonas no asistidas implicaría que estamos suponiendo que esas áreas no vienen afectadas por la política regional o no llegan los efectos difusores de las medidas regionales aplicadas en otras zonas, lo cual, en algunos casos, es difícil de sostener. Finalmente, Folmer⁽¹⁴⁷⁾ señala una crítica adicional: los efectos causados por cambios en varia-

(147) FOLMER, H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 43.

bles no políticas que puedan haberse omitido y que coincidan con el cambio entre períodos de política activa y política pasiva, serán fácilmente atribuibles a la política regional.

Una aproximación alternativa al uso de variables ficticias, utilizada para analizar el efecto de los incentivos regionales sobre la inversión, consiste en la utilización de “variables intermedias”; es decir, en lugar de introducir el volumen de incentivos como variable explicativa (o una ficticia que discrimine las zonas o períodos en los que se asignan tales incentivos), este método propone utilizar como variable exógena aquella sobre la cual actúan los incentivos regionales, por ejemplo, la reducción en el coste del capital producido por estos incentivos⁽¹⁴⁸⁾. Los inconvenientes de esta propuesta casi la hacen inaplicable; el más importante se deriva de la determinación y cuantificación de la variable intermedia; si ya es un problema la forma en que el instrumento se incorpora en el modelo, a nuestro juicio, esta propuesta no hace sino venir a complicarlo aún más.

Finalmente, la cuarta sugerencia para cuantificar e incluir los instrumentos de política regional en el modelo consiste en la construcción de indicadores que traten toda la intervención regional mediante un sólo índice complejo, o bien a través de indicadores que discriminen cada uno de los instrumentos de política regional y los incluyan como variables explicativas. El índice complejo ofrece la ventaja de resumir en un sólo indicador todo el conjunto de instrumentos, con lo que se consigue la utilidad añadida de no reducir en exceso los grados de libertad para la estimación del modelo; a cambio presenta dos inconvenientes fundamentales⁽¹⁴⁹⁾: primero, la arbitrariedad en las ponderaciones que se le otorgan a las diferentes medidas que entran a formar parte del índice complejo y, segundo, no obtendríamos impactos separados por instrumentos. Por su parte los índices simples tienen el atractivo de poder determinar los efectos de los instrumentos de política regional individualmente considerados⁽¹⁵⁰⁾ y el inconveniente de que,

(148) Quizás el ejemplo más típico y más claro lo constituye el trabajo de GRAZIANI, A. (1973): *Incentive ed investimenti industriali nel Mezzogiorno*. Angeli, Milan.

(149) FOLMER, H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 45.

(150) Este ha sido el enfoque adoptado en la mayoría de trabajos empíricos, a pesar de que muchas veces, como acertadamente han apuntado BARTELS et al. (1982): “Estimating the impacts...”, op. cit., esta capacidad para determinar los efectos

en algunos casos, no tiene mucho sentido esta separación, puesto que podría quedar oscurecida la posible sinergia o acción conjunta adicional que se produce por la aplicación simultánea de todos ellos.

Una vez comentados algunos aspectos de interés en lo que a la utilización del uso de modelos se refiere, podemos optar por el empleo de una sola ecuación o por un modelo multiecuacional. Ambos ofrecen el atractivo de facilitar la cuantificación de los impactos de instrumentos de política regional al introducirlos de forma explícita en el modelo. Además, existe la posibilidad de la consideración de los retardos temporales -lapso de tiempo que se produce entre la implementación de la medida de política regional y el surgimiento de los efectos-, aunque sigue existiendo el problema de determinar su duración exacta.

B. MODELIZACION MEDIANTE UNA SOLA ECUACION

La modelización econométrica mediante una única ecuación lineal constituye una de las formas más simples y más sencillas de incluir los instrumentos de forma explícita en el análisis, expresando una relación de causalidad sobre la variable-objetivo elegida. El procedimiento se basa en la construcción de un modelo uniecuacional, de la forma tradicional, en el que figure como endógena la variable-objetivo y como explicativas los instrumentos de política regional más otras variables relevantes que puedan influir en la variable-objetivo seleccionada. La estimación de los parámetros del modelo, con datos de series temporales o de corte transversal, nos proporciona la posibilidad de establecer hipótesis contrastables sobre los efectos de los instrumentos de la política regional⁽¹⁵¹⁾. Sin embargo, con un

de los instrumentos por separado es más un deseo, por captar algún reflejo de la forma de actuar de los componentes de un paquete de medidas regionales, que una realidad.

- (151) La utilización de esta metodología es muy frecuente en los trabajos de evaluación. Algunos ejemplos de aplicación los constituyen, en diferentes contextos espaciales y utilizando distintas variables-objetivo, los trabajos de BROWN, A.J. (1972): *The Framework of Regional Economics in the UK*. Cambridge University Press, Cambridge; GLEED, R.H.; LUND, P.J. (1979): "The development area share of manufacturing industry investment, 1966-69". *Regional Studies*, vol. 13, pp. 61-72; BOWERS, J.K.; GUNAWARDENA, A. (1978): "Industrial Development Certificates and Regional Policy, Part II". *Bulletin of Economic Research*, vol. 30,

modelo uniecuacional sólo podremos recoger una variable-objetivo, que actuará como dependiente o endógena en el modelo, con lo cual estaremos ignorando otros objetivos sobre los que actúan los instrumentos de política regional. Derivada de esta dificultad, puede producirse un sesgo de simultaneidad que, ocasionado por el hecho de que muchas variables consideradas como independientes en el modelo son a su vez explicadas por la variable-objetivo, vendrá a alterar los resultados.

La modelización utilizando una ecuación admite otras variedades, además de la regresión lineal clásica se pueden utilizar modelos de elección discreta (de probabilidad lineal, logit o probit)⁽¹⁵²⁾ para investigar la influencia de la implementación de alguna medida regional en las decisiones de localización de las empresas⁽¹⁵³⁾.

pp. 3-13; DEL MONTE A.; LUZENBERGER R. (1989): "The effect of regional...", op. cit.; MARTIN, R.C.; GRAHAM, J.R. (1980): "The impact of economic development administration programs: some empirical evidence". *Review of Economics and Statistics*, nº 62, pp. 52-62; ASHCROFT, B.; INGHAM, K.P. (1982): "The comparative impact of UK regional policy on foreign and indigenous firm movement". *Applied Economics*, nº 14, pp. 81-100; FAINI, R.; SCHIANTARELLI, F. (1987): "Incentives and Investment Decisions: The Effectiveness of Regional Policy". *Oxford Economic Papers*, vol. 39, nº3, pp. 516-533; KRMENEC, A.J. (1989): "The employment impacts of an investment incentive: differential efficiency of the industrial revenue bond". *Regional Studies*, vol. 24, nº 2, pp. 95-107; SENG LOH, E. (1993): "The effects of Jobs-Targeted Development Incentive Programs". *Growth and Change*, vol. 24, nº2, pp. 365-383; DALY, M. (1993): "The impact of regional investment incentives on employment and productivity. Some Canadian evidence". *Regional Science and Urban Economics*, nº 23, pp. 559-575; y WREN, C. (1994): "The build-up and duration of subsidy-induced employment: Evidence from U.K. regional policy". *Journal of Regional Science*, nº 34 pp. 387-410. Por otro lado, el estudio de MOORE et al. (1991): "The influence of Regional...", op. cit., combina el uso del modelo uniecuacional con otras técnicas, como las encuestas y los indicadores simples.

(152) Una sintética exposición de esta categoría de modelos la realizamos en el Capítulo VI.

(153) El trabajo de DIGNAN, A.J. (1994): *Industrial location behavior and capital grants: the Republic of Ireland*. Tesis doctoral no publicada, Indiana University, constituye un buen referente; este autor, mediante la estimación de un modelo logit, determina la efectividad de los subsidios de capital sobre la localización de empresas en la República de Irlanda. Una aplicación similar la realiza, para el caso de Finlandia, TERVO, H. (1991): *Studies on the economic case for and effects of Regional Policy*. Ed. Universidad de Jyväskylä, Jyväskylä (Finlandia).

C) MODELIZACION A TRAVES DE ECUACIONES SIMULTANEAS

Debido a los inconvenientes procedentes del uso de modelos uniecuacionales, cuando se dispone de la información estadística suficiente y, sobre todo, presupuesto para abordarlos, se puede optar por la alternativa de un modelo multiecuacional, que obviamente podrá considerar múltiples metas y aproximarse con mayor exactitud a las mutuas relaciones entre objetivos, instrumentos de política regional y demás variables de situación. La forma estructural de un modelo convencional de ecuaciones simultáneas para cuantificar los efectos de la política regional, es la siguiente⁽¹⁵⁴⁾:

$$A_0 y_t = \sum_{i=1}^p A_i y_{t-i} + \sum_{j=0}^q B_j x_{t-j} + \sum_{k=0}^m C_k z_{t-k} + \epsilon_t$$

Donde:

y_t es un vector de variables endógenas corrientes.

y_{t-i} es un vector de variables endógenas retardadas.

x_{t-j} es un vector de variables exógenas no políticas.

z_{t-k} es un vector de variables exógenas políticas.

ϵ_t es un vector de perturbaciones aleatorias.

A_i es una matriz de coeficientes de orden $g \times g$ correspondiente a y_{t-i} .

B_j es una matriz de coeficientes de orden $g \times m$ correspondiente a x_{t-j} .

C_k es una matriz de coeficientes de orden $g \times n$ correspondiente a z_{t-k} .

Este tipo de modelos se puede construir para una sola región (modelo regional independiente, como la ecuación expuesta) o para varias a la vez (modelo multirregional), en cuyo caso el modelo anterior debería ser modificado⁽¹⁵⁵⁾, distinguiéndose, en dentro de esta última categoría, tres tipos con claras implicaciones en lo que a la cuantificación de los efectos de la política regional se refiere⁽¹⁵⁶⁾:

(154) FOLMER, H. (1986): *Regional economic*, op. cit., pág. 58.

(155) La diferencia entre uno u otro tipo estriba, simplemente, en la existencia de interrelaciones entre regiones individuales y el sistema multirregional.

(156) BAHRENBURG, G.; FISCHER M.M.; NIJKAMP, P. (1984): "Methodology, Measurement and Models in Spatial Analysis: Some Mayor Lines of Recent Developments". En Bahrenberg et al., *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 3-31 Gower, Aldershot, pág. 5.

- Modelo “top down”. La región está influida por el comportamiento nacional. Las relaciones de retroalimentación (“feedback”) desde la región al nivel nacional no se tienen en cuenta. Dados los valores de las variables nacionales (generadas exógenamente por un macromodelo, o al menos no determinadas de forma endógena en el modelo multirregional), los niveles de las variables regionales se determinan como resultado de un proceso de desagregación. Este modelo adolece de un inconveniente: su incapacidad para analizar los efectos de las políticas regionales sobre variables a nivel nacional.
- Modelo “bottom up”. El nivel nacional está influido por las regiones, pero no al contrario. Los niveles de las variables nacionales se determinan como resultado de una agregación correspondiente a valores de variables regionales. Su ventaja frente al anterior es su capacidad para analizar los efectos de la política regional a escala nacional.
- Modelo “nacional-regional”. Es un híbrido de los anteriores, es decir, unas variables se determinan a nivel regional y otras a escala nacional. Para Bahrenberg et al.⁽¹⁵⁷⁾ esta aproximación mixta es superior a las anteriores “porque permite interrelaciones mutuas a ambos niveles”. Estos, a su vez, se subdividen en modelos “interactivos” (todas las variables se determinan de forma simultánea) y “no interactivos” (mezcla de los procedimientos anteriores). Se adopta uno u otro según el tipo de variable.

Metodológicamente y en el marco general de trabajo que ofrecen los modelos econométricos de ecuaciones simultáneas, algunos autores proponen la utilización de Modelos Lineales de Ecuaciones Estructurales con Variables Latentes (LISREL⁽¹⁵⁸⁾). Estos modelos, que constituyen una categoría especial dentro de los modelos de ecuaciones simultáneas, pueden emplearse para medir los efectos de la política económica con datos, tanto de corte transversal, como espacio-temporales. Se apoyan en el uso de variables latentes -caracterizadas por la

(157) *Ibidem*, op. cit., pág. 5.

(158) La abreviatura procede de “Linear Structural Equation Models with Latent Variables”.

imposibilidad de su observación directa (por ejemplo, “bienestar”)- que ofrecen las siguientes ventajas⁽¹⁵⁹⁾:

- La política regional a menudo toma la forma de programas, en los que intervienen varios instrumentos; un programa de política regional se puede considerar como una variable latente en la que los instrumentos constituyen los indicadores observables.
- Puede solucionar algunos problemas metodológicos relacionados con la existencia de correlación espacial.

Una de sus características más relevantes es que son capaces detallar los efectos de variables políticas y no políticas. Además, pueden considerar efectos directos, indirectos y retardados, e incluir y manejar variables latentes y directamente observables simultáneamente. A cambio, se requiere un número relativamente grande de datos sobre los que, en la práctica, no se dispone⁽¹⁶⁰⁾.

Como se deja entrever, una de las principales dificultades de la aplicación de los modelos de ecuaciones simultáneas, amén de la disponibilidad de información suficiente para su estimación, es la complejidad para representar las entrelazadas relaciones entre variables nacionales, regionales, e instrumentos de política regional. Por otro lado, una vez especificado el modelo, existen otros problemas de carácter técnico inherentes al uso de modelos multiecuacionales; en esta línea, como señalan Nijkamp et al.⁽¹⁶¹⁾, los análisis de efectividad de la política regional por medio de modelos multirregionales han prestado muy poca atención a aspectos estrictamente econométricos, como la naturaleza estocástica de los parámetros, errores de especificación, etc., cuya ignorancia puede añadir mucha incertidumbre sobre la veracidad de los resultados⁽¹⁶²⁾.

(159) FOLMER, H. (1986): *Regional economic...*, op. cit., pág. 123.

(160) Para una revisión metodológica de los modelos LISREL, véase FOLMER H. (1980): “measurement of the effects...”, op. cit., y FOLMER H. (1986): *Regional economic...*, op. cit.

(161) NIJKAMP, P.; RIETVELD, P.; SNICKARS (1984): “A survey of multiregional economic models”. En Bahrenberg et al., *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 93-115. Gower, Aldershot, pág. 109.

(162) La aplicación de modelos de ecuaciones simultáneas en estudios de impactos de la política regional es relativamente escasa, algunos ejemplos pueden encontrarse, entre otros, en BALLARD K.P. y WENDLING R.M. (1980): “The national-regional...”, op. cit.; BICKFORD, D.; CLAPP, J.M.; VEHORN, C.L. (1986): “An Econometric Analysis of Regional Employment. Effects of Federal Economic Development

I.5.3.2. ANALISIS COSTE-BENEFICIO

Más que un simple procedimiento para estimar impactos cuantitativos de los efectos de la política regional, el análisis coste-beneficio constituye, por la ambición de sus objetivos, una auténtica metodología de evaluación. En términos sencillos, se trata de obtener un cuadro completo de la realidad a través de las ventajas e inconvenientes de la implementación de medidas o instrumentos individuales. Su fundamento consiste en la estimación de las posibles consecuencias antes de la iniciación de un determinado proyecto (evaluación "ex ante"), abarcando todos los aspectos donde pueda tener incidencia.

Su aplicación puede tener lugar, tanto en el terreno microeconómico, como en el campo macroeconómico. Tradicionalmente, ha sido en el primero donde se ha usado en mayores ocasiones, sobre todo, para el cálculo de efectos de las inversiones en infraestructura. No obstante, aunque con menor frecuencia, también se ha empleado en la evaluación "ex post" -con una orientación macroeconómica- en el estudio de los efectos de determinadas políticas regionales. En este último campo la metodología pretende tener en cuenta todas los posibles impactos por la implementación de las medidas, que pueden ser agrupados en tres categorías⁽¹⁶³⁾:

1. Efectos sobre el área objeto de las medidas de política regional.
2. Incidencias sobre la economía nacional considerada en su conjunto.
3. Costes y beneficios sociales -además de los inmateriales e intangibles- que afectan a las funciones de utilidad que representan el bienestar de la población, derivados del impacto de los flujos migratorios y costes individuales.

Dadas las múltiples facetas a las que pueden alcanzar los efectos de la política regional, el principal problema al que se enfrenta el analista que pretenda aplicar esta metodología es la identificación de las consecuencias -no siempre claras- positivas y negativas a incluir en la

Programs". *Growth and Change*, vol 17, nº 1, pp. 1-16; y en el Capítulo IV del trabajo de MORRISON, A.R. (1989): *Migration, urbanization and regional policy in Perú: an economic analysis*. Tesis doctoral no publicada, Vanderbilt University.

(163) RODRIGUEZ SAIZ et. al. (1986): *Política económica...*, op. cit., pág. 120.

evaluación. Para solventar este inconveniente no hay otro remedio que proceder a la cuantificación desde uno o varios puntos de vista concretos. En esta línea, Bartels et al.⁽¹⁶⁴⁾ proponen tres vías diferentes de aproximación a la valoración de los efectos de la política regional por medio del análisis coste-beneficio:

- La perspectiva de la Hacienda Pública. Se trata de investigar si, en conjunto, la implementación de la política regional supone un coste o beneficio financiero neto para la Hacienda. Deben considerarse todos los beneficios, incluyendo los pagos recuperables, incrementos en los ingresos fiscales al aumentar la renta, disminución de subsidios por desempleo etc. Entre los costes deben ser tenidos en cuenta incluso los no recuperables, como subvenciones, costes administrativos de la implementación de la política, etc.
- Ventajas e inconvenientes para la economía nacional. Aunque la cuantificación de las variables como renta o desempleo resulte más sencilla, deben considerarse otras, a pesar de que ocasione mayores problemas para su estimación (como el bienestar de los ciudadanos). Entre las ventajas es preciso incluir elementos como las rentas adicionales generadas por recursos hasta entonces no utilizados o infrautilizados, ganancias de rentas debidas a una reducción de la inflación, etc. Los inconvenientes incluyen, entre otros, las pérdidas de eficiencia debidas a los mayores costes productivos en las empresas que se trasladan a las regiones asistidas, pérdidas de producción debidas a medidas desincentivadoras, etc.
- Análisis del coste de oportunidad de la estrategia utilizada. El problema básico se concreta en dar respuesta a la cuestión de cuáles hubieran sido las implicaciones de un uso alternativo de los gastos empleados en la política regional, para lo cual se requiere una estimación de una o varias situaciones alternativas de carácter hipotético, con la finalidad de proceder a la selección de la más conveniente.

La consideración de todos los aspectos en los que puede incidir la política regional es lo que hace atractiva la aplicación del análisis coste-

(164) BARTELS et al (1982): "Estimating the impacts...", op. cit.

beneficio. Sin embargo, en muchos casos la ambición de sus objetivos resulta, ante la presencia de algunos problemas (excesivo número de variables a tener en cuenta, cuantificación de determinados impactos, posibilidad de duplicar la contabilización de algunos efectos, etc.), un escollo insalvable de difícil solución si se pretende mantener cierto grado de objetividad en la evaluación. Quizás, aparte de los problemas técnicos señalados, la limitación más evidente provenga de la necesidad de proponer una o varias alternativas para alcanzar las mismas metas de política regional. Idealmente, en la valoración "ex ante" esta metodología debe incluir un análisis de los períodos de política pasiva y una simulación de varias situaciones para los períodos de política activa; no obstante, este deseo se convierte en utópico, lo habitual es que no se disponga de estas alternativas⁽¹⁶⁵⁾.

I.6. CONCLUSIONES

Estamos asistiendo a una creciente sensibilización social y preocupación de los poderes públicos por conocer cuál es el resultado de los recursos destinados a las acciones de las políticas económicas, en general, y de los dirigidos al desarrollo territorial, en particular. En este contexto, las técnicas evaluadoras se perfilan como un elemento de extraordinaria importancia a la hora de determinar los efectos de programas regionales e instrumentos que tienen como misión conseguir un desarrollo espacialmente equilibrado, circunstancia que ha ocasionado una proliferación de trabajos, sobre todo de carácter aplicado, cuya finalidad es, precisamente, la identificación de los impactos que la implementación de tales medidas está generando.

En lo que a las cuestiones metodológicas se refiere, consideramos preciso destacar varios comentarios. Por un lado, se está produciendo

(165) DIAMOND y SPENCE (1986): *Regional policy...*, op. cit., pág. 80. Por otro lado, ejemplos típicos de aplicación de esta metodología para investigar los efectos de la política regional y de la planificación en Méjico, los constituyen los trabajos de MILLER, M.M. (1988): *Managing the maelstrom: decentralization planning for the Mexico City Metropolis*. Tesis doctoral no publicada, The University of Arizona; y WILLIS, K.G.; SAUNDERS, C.M. (1988): "The impact of a Development Agency on Employment: resurrection discounted?". *Applied Economics*, vol. 20, nº 1, pp. 81-96.

una progresiva adaptación de las técnicas del análisis económico a este campo concreto de la ciencia regional. Por otro, se viene apreciando cierta reorientación en el procedimiento; se está evolucionando de una concepción estrictamente cuantitativa a una idea más amplia de la evaluación, en la que es necesario tener en cuenta todos aquellos aspectos -de carácter cualitativo- que sean capaces de proporcionar alguna información sobre los mecanismos causales bajo los cuales se producen los efectos. En este sentido, debe considerarse, por ejemplo, el marco teórico o estrategia sobre la que se apoya la actuación política, el análisis cualitativo de los instrumentos empleados, o las características específicas o diferenciales -si las hubiese- de la zona sobre la que se pretende implementar las medidas de política regional. En definitiva, es necesario reflexionar sobre aquellos elementos que puedan facilitar información relevante sobre los posibles impactos esperados de la opción elegida y, a ser posible, sobre cursos alternativos de acción. Finalmente, la aplicación de un método de carácter cuantitativo completará el proceso evaluador. Sobre la elección de la técnica se tendrá en cuenta, tanto las limitaciones de información y presupuestarias, como las propias necesidades de amplitud y detalle de los resultados.

CAPITULO II. LA POLITICA REGIONAL COMUNI- TARIA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

II.1. INTRODUCCION

En el ámbito de la evaluación de un instrumento específico de la política regional, el análisis de sus propiedades se convierte en una etapa previa que puede revelar, por ejemplo, qué tipo de técnica o procedimiento es más adecuado para determinar cuantitativamente sus efectos. En el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) nos parecería excesivamente simplista indagar en su naturaleza fuera del marco general de las complejas interrelaciones entre el resto de medidas, objetivos, estrategias englobadas dentro la Política Regional Comunitaria, consecuentemente, no podemos pretender analizar las características del FEDER de forma aislada; tales elementos -instrumentos, objetivos, y estrategias- son indisociables y ese es, precisamente, el tratamiento que le conferimos en este Capítulo.

El estudio de la evolución del instrumento lo realizaremos desde una doble perspectiva, una cualitativa y otra cuantitativa. Por un lado, en los tres grandes epígrafes que siguen, repasaremos los principios de carácter teórico de lo que hemos considerado como “pasado, presente y futuro” de la Política Regional Comunitaria y del FEDER. Es decir, comenzaremos por los antecedentes y los diferentes subperíodos que comprenden su evolución histórica, hasta llegar a las características de la dimensión actual -período abierto con la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988-, para desembocar, finalmente, en los principios

o fundamentos recogidos en la nueva revisión de 1993, de aplicación en el futuro inmediato (el período 1994-1999). Concluiremos con una revisión de los recursos financieros de este instrumento y de la política regional en su conjunto, tanto en magnitudes absolutas como relativas, lo cual nos permitirá emitir un juicio sobre su importancia cuantitativa real.

II.2. EL FEDER Y LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN SU DIMENSION HISTORICA

Con el objeto de obtener una visión de conjunto sobre lo que ha supuesto el FEDER en las etapas anteriores a la Reforma de los Fondos Estructurales, dividiremos su historia en los siguientes períodos⁽¹⁾: los antecedentes, que abarcarían desde la creación de la Comunidad hasta 1974, y tres períodos posteriores, el primero de ellos se inicia con la entrada en vigor del FEDER en 1975 y finaliza con la reforma de 1979, el segundo abarca el período 1979-1984, y el tercero desde esta última fecha hasta la reforma de los Fondos Estructurales de 1988.

II.2.1. ANTECEDENTES

A pesar de que en el Tratado Constitutivo de la Comunidad podemos constatar numerosas alusiones, directas e indirectas, a los desequilibrios espaciales y a la problemática regional⁽²⁾, la Política Regional Comunitaria no tendría sus antecedentes más inmediatos hasta

-
- (1) Hemos optado por esta división porque nuestro interés está especialmente centrado en el FEDER; no obstante, dependiendo del grado de exhaustividad con el que se pretenda examinar la evolución de la Política Regional Comunitaria, así puede ser el grado de desagregación cronológica.
 - (2) En el propio preámbulo se planteaba como objetivo genérico "asegurar el desarrollo armonioso reduciendo las distancias entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas", en la misma línea, el Art 2º establecía como una de las misiones de la Comunidad el desarrollo armónico y equilibrado de las actividades económicas; diversas alusiones relacionadas de forma más indirecta con la problemática regional vienen recogidas en artículos posteriores (39º, punto 2, letra a.; 75º, punto 3; 80º, punto 2; 92º, punto 3; 130º letra a., etc.)

noviembre de 1971, con la primera actuación dotada de eficacia jurídica: la Resolución sobre regímenes generales de ayudas con finalidad regional, donde se establecía en qué casos serían compatibles las ayudas regionales con la sujeción a las reglas de la competencia. El empuje definitivo no llegaría hasta 1972, con motivo del primer Consejo europeo en el que los nueve jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en París, previeron una próxima entrada en vigor de un fondo que corrigiera los desequilibrios regionales. Se estableció entonces como objetivo prioritario el de "subsana en la Comunidad, los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar a la realización de la unión económica y monetaria". Aún así, la puesta en marcha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se retrasaría hasta 1975.

II.2.2. LA CREACION FEDER Y SUS CARACTERISTICAS INICIALES

Esta etapa se abre con la creación en 1975 del Comité de Política Regional⁽³⁾ como órgano consultivo y asesor, cuya finalidad es la contribución a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros, y, paralelamente, la puesta en marcha del Fondo Europeo Desarrollo Regional⁽⁴⁾ -instrumento por excelencia de la Política Regional de la CEE- con la finalidad de corregir los desequilibrios económicos regionales. Tres cuestiones surgen al hilo de su creación, en primer lugar la primera, nos planteamos el motivo de su tardío nacimiento, en segundo término, indagamos en las causas que condujeron a su creación, por último, reflexionaremos sobre la existencia de una justificación real para la implementación de medidas de carácter supranacional.

En relación al primero de los interrogantes, la explicación podemos centrarla en dos aspectos. Por un lado, el excesivo recelo -arras-

(3) Decisión del Consejo, de 18 de marzo de 1975, relativa a la creación de un Comité de Política Regional (DOCE nº L 73, de 21-3-75).

(4) Reglamento (CEE) 724/1975 del Consejo de 18 de marzo de 1975, sobre la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE, nº L 73, de 21-3-75). Para un análisis sobre la fundamentación jurídica, en lo que a la creación del FEDER se refiere, véase GOMEZ BARAHONA, A. (1991): *La planificación económica regional: análisis jurídico*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 302-303.

trado desde los inicios de la Comunidad- por preservar el buen funcionamiento de las normas que rigen la libre competencia; en este sentido, en virtud de art. 92 del Tratado, se declaraban incompatibles con el mercado común -como norma general- "las ayudas otorgadas por los estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones", artículo con el que, implícitamente, se depositaba demasiada confianza en el mercado para la corrección de los desequilibrios espaciales, en la creencia de que la aplicación de las leyes del libre mercado conducirían hacia la convergencia regional. Por otro lado, uno de los posibles elementos causantes del retraso de las medidas de política regional, a nuestro juicio no menos importante, estriba en el escaso convencimiento de algunos dirigentes comunitarios de la implementación de medidas de política regional a una escala supranacional, dado que su aplicación se llevaba a cabo, individualmente, por cada uno de los propios Estados miembros.

Con respecto a la segunda de las preguntas, en la toma de conciencia sobre la necesidad de la creación de un fondo regional, los tres países recién incorporados en la primera de las ampliaciones comunitarias (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), jugarían un papel fundamental en dos sentidos. Por un lado, se produjo una contribución indirecta, a través de la incorporación de Dinamarca a la cabeza y el enganche de Irlanda al vagón de cola comunitario -con el consecuente agravamiento de las disparidades regionales-, lo que evidenciaba la necesidad de una actuación que paliara, en cierto modo, estos desequilibrios. En este sentido, ya en la Conferencia de París de 1972, con la inminente integración que tendría lugar unos meses más tarde, se le empezaría a ver "las orejas al lobo" reconociéndose, de forma explícita, los perjuicios que los desequilibrios espaciales podrían provocar ante posibles ampliaciones posteriores⁽⁵⁾. Por otro lado, hubo una colaboración direc-

(5) La diferencia de producto interior bruto por habitante entre las regiones pobres y ricas de la Europa de los Seis era aproximadamente de 1 a 2, aumentando de 1 a 5 tras la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Por otro lado, en lo que a la evolución de las disparidades se refiere, las rentas per capita y por persona empleada tendieron a converger en el período anterior a la primera ampliación; sin embargo, como indica KOWALSKI, L. (1988): "Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea". *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 12-16, este hecho fue consecuencia, más que

ta a través de las presiones realizadas por el tercero de los países, el Reino Unido, que advertiría en el Fondo Regional un medio de recuperación de sus contribuciones a las arcas del presupuesto comunitario.

Quedaba pendiente el asunto concerniente al diseño del instrumento. Las presiones del Reino Unido se harían sentir de nuevo, encauzando las negociaciones para que el Fondo se limitara no sólo a las regiones atrasadas, sino que también se planteara su aplicación a las áreas en declive industrial. Sobre este hecho la mayoría de los expertos⁽⁶⁾ coinciden en considerar al FEDER -al menos en sus inicios- como un procedimiento o camino de compensación para aquellos Estados miembros -caso del Reino Unido e Italia- cuyo provecho de otros gastos presupuestarios, como el Fondo Agrícola, ha sido muy reducido.

La característica más sobresaliente de la gestión del Fondo en este período inicial, es el sistema de reparto -en su totalidad- entre Estados miembros. El método de distribución se basa en un sistema de asignación por cuotas, prefijado reglamentariamente, con cargo a las cuales se anotaban las ayudas otorgadas (Tabla 1).

Parece evidente que, con un sistema como el anteriormente señalado, no se puede aún hablar de actuaciones de Política Regional Comunitaria; las ayudas procedentes del Fondo Regional actuarían, simplemente, como subsidiarias o complementarias de las dotaciones propias de cada Estado miembro para corregir sus propios desequilibrios espaciales.

del crecimiento de la producción de las regiones débiles, de la migración desde estas regiones a las más fuertes económicamente. A partir de comienzos de los setenta la tendencia convergente se tornaría divergente con la depresión económica y monetaria que siguió a la crisis petrolífera (para una explicación detallada y contrastada de estos hechos puede consultarse, entre otros, los trabajos de HASELEN, H.V.; MOLLE, W. (1980): "Disparidades regionales y Areas Asistidas en la Comunidad Europea de los doce". *Revista de Estudios Regionales*, nº 6, pp. 153-198, y MOLLE, W.; CAPPELLIN, R. (1988): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Ed. Avebury, Aldershot, pp. 2-6).

- (6) Véase, por ejemplo, ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics and Policy*. Ed. Allan, Nueva York, y LAZARO ARAUJO, L. (1990a): "Política regional y comunitaria. Evolución y reforma del FEDER". *Actas XVI Reunión de Estudios Regionales*, San Sebastián, pp. 97-197.

-TABLA 1-

EL SISTEMA INICIAL DE CUOTAS									
PAIS	BELG	DINAM	FRANC	IRLAN	ITAL	LUXEM	HOLAN	R UNI	ALEM
CUOTA	1,5	1,3	15,0	6,0	40,0	0,1	1,7	28,0	6,4
FUENTE: Reglamento (CEE) 724/75.									

Como última cuestión, hemos de preguntarnos por el fundamento real de la creación de instrumentos de política regional de carácter comunitario. No cabe duda de que la persistencia o la propia ampliación de las disparidades regionales justifica, por sí sola, la existencia de medidas de política regional; en este sentido, el ámbito comunitario no debería de ser una excepción. El problema se surge ante la duda de si debería dejarse esta cuestión a los propios Estados miembros. Este asunto puede plantearse en los siguientes términos: ¿hasta qué punto justifica por sí sola la existencia o ampliación de las disparidades la implementación de medidas supranacionales de política regional?. Recientemente Camagni⁽⁷⁾ ha establecido, con carácter general, una justificación teórica de la política regional en el ámbito comunitario, considerando tres puntos de vista: el estrictamente político, el económico y el plano de la política económica. En el ámbito político, las medidas territoriales se justifican desde el punto de vista de la obtención de la equidad y la necesaria solidaridad entre Estados miembros cara a la construcción del Mercado Unico. En el terreno económico, la política regional encuentra su fundamento en el necesario reestablecimiento de la eficiencia en toda el mecanismo de asignación de recursos cuando las fuerzas del mercado no garantizan completamente este objetivo. En el terreno de la política económica, las medidas regionales se justifican por el intento de compensar e intentar paliar los efectos negativos de otras medidas sectoriales. Sin embargo, estas reflexiones no aclaran el hecho de que las medidas hayan de ser instituidas a nivel supranacional y no desde el propio Estado miembro. Armstrong y Taylor⁽⁸⁾ arrojan alguna luz sobre este tema; para ellos los que están a favor de

(7) CAMAGNI, R.P. (1992): "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s". *Regional Studies*, vol. 26, nº 4, pp. 361-374.

(8) ARMSTRONG Y TAYLOR (1985): *Regional Economics...*, op. cit., pág. 232.

la Política Regional Comunitaria deberían demostrar que el comportamiento de ésta es más efectivo a esta escala que cuando son controladas por los propios Estados de forma individual. A nuestro juicio, esta cuestión puede quedar salvada ante la introducción de un principio de mejora en la coordinación de las políticas regionales de todos los Estados miembros llevadas a cabo por un ente supranacional, amén de la superior visión general ante los problemas regionales cuando se consideran los desequilibrios de todas las regiones comunitarias conjuntamente.

II.2.3. LA SECCION FUERA DE CUOTA: COMIENZOS DE UNA POLITICA REGIONAL SUPRANACIONAL

La segunda de las etapas en la relativamente corta trayectoria del FEDER, llegaría cuatro años más tarde con la publicación de las modificaciones al reglamento inicial del Fondo en 1979⁽⁹⁾ y la Resolución del Consejo del mismo año referente a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria⁽¹⁰⁾. Sustantivos cambios en el instrumento -aunque no grandes en importancia cuantitativa- supusieron saltos cualitativos considerables manifestados a través de un cambio de rumbo o reorientación, para llegar a una auténtica política regional con carácter supranacional, en la que los objetivos se plantearan en función de intereses para el conjunto de la Comunidad, y no de Estados particulares. Estos cambios estarían complementados con nuevas directrices sobre política regional que podrían sintetizarse en tres puntos⁽¹¹⁾:

- a) El establecimiento de un marco global de análisis y la creación de una base común de evaluación de la Política Regional Comunitaria. En esta línea, por un lado, la política regional se insertará entre los diferentes elementos que contribuyen a la realización de un mayor grado de convergencia de las políticas

(9) Reglamento (CEE) 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979 (DOCE, nº L 35, de 9-2-79) y Reglamento (CEE) 3325/80 del Consejo, de 16 de diciembre de 1980 (DOCE, nº L 349, de 23-12-80).

(10) Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, concerniente a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria (DOCE nº C 36, de 9-2-79).

(11) Véase la Resolución del Consejo relativa a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria (DOCE nº C 36, de 9-2-79, pág. 10).

económicas de los Estados miembros y, por otro, la Comisión, con la colaboración del Comité de Política Regional, elaborará un informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

- b) La necesidad de apreciar el impacto regional de las políticas comunitarias. Se toma conciencia de que las principales políticas de la Comunidad tienen implicaciones regionales y, en particular, consecuencias sobre el empleo.
- c) Coordinación de las políticas regionales nacionales entre sí y con la comunitaria. Se afirma que los programas de desarrollo regional constituyen el marco más adecuado para una coordinación bien articulada.

En lo que al FEDER se refiere, a diferencia del período anterior en el que las dotaciones del Fondo se repartían, en su integridad, entre los Estados miembros y eran sus autoridades los agentes decisores en materia de política regional, en esta nueva etapa se establecen las “acciones específicas de desarrollo regional”⁽¹²⁾, financiadas mediante la denominada sección “fuera de cuota”, sobre cuya cuantía la Comunidad dispondría de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de aplicarla a unas u otras áreas determinadas. Tras la creación de estas acciones específicas, se suceden diversas actuaciones con el objeto de paliar problemas concretos; algunos ejemplos los constituyen: la acción comunitaria específica para contribuir al desarrollo de determinadas regiones francesas e italianas en el contexto de la ampliación de la Comunidad; la acción encaminada a eliminar los obstáculos al desarrollo de nuevas actividades económicas en determinadas zonas afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica; o aquella otra cuya finalidad es la mejora de la situación económica y social de las zonas fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte. Lamentablemente, la cantidad destinada a la “sección fuera de cuota” era muy pequeña, concretamente un 5% de los recursos del Fondo, a cambio, supuso un

(12) En particular, el apartado 3 del artículo 13 de la nueva redacción introducida por el Reglamento nº 214/79, prevé una participación del Fondo en la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, especialmente las relacionadas con las políticas de la Comunidad y con las medidas adoptadas por ésta, a fin de tener en cuenta de forma más apropiada su dimensión regional o atenuar sus consecuencias regionales.

primer y tímido paso hacia una política regional de carácter supranacional.

El 95% restante del Fondo -casi la totalidad- continuaba distribuyéndose por el tradicional sistema de cuotas (Tabla 2), con lo cual el reparto entre regiones era una decisión que caía fuera del control comunitario; los propios Estados miembros dominaban esta decisión, indicando las áreas a las que iban destinadas las dotaciones del Fondo.

-TABLA 2-

EL REPARTO POR CUOTAS EN EL SEGUNDO PERIODO.										
PAIS	BELG	DINA	FRANC	GREC	IRLA	ITALI	LUXE	HOLA	R-UNI	ALEM
CUO ¹	1,39	1,20	16,86	-	6,46	39,39	0,09	1,58	27,03	6,00
CUO ²	1,11	1,06	13,64	13,0	5,94	35,49	0,07	1,24	23,80	4,65

FUENTE: (1) Reglamento 214/79, y (2) Reglamento 3325/80.

II.2.4. EL SISTEMA DE HORQUILLAS: HACIA UNA MAYOR EFICACIA EN LAS INTERVENCIONES

Con la publicación del Reglamento (CEE) 1787/84⁽¹³⁾ se abriría una nueva etapa en la evolución del FEDER que se extendió hasta la reforma de los Fondos Estructurales de 1988. La novedad más interesante radica en la supresión del sistema de cuotas anterior (según la cual se repartía el 95% del Fondo) y de la sección "fuera de cuota" (5% del total), ésta última destinada a acciones regionales que fueran sugestivas para el conjunto de los intereses comunitarios. A cambio, se implantó un nuevo método de reparto denominado sistema de "horquillas", con un límite mínimo y otro máximo para cada Estado miembro, siendo el recorrido entre el valor mínimo y el máximo a lo que se le denominaba "horquilla". Siempre que cada Estado presentara, con las condiciones reglamentarias correspondientes, un número suficiente de solicitudes, se le garantizaría un límite mínimo de participación anual.

(13) Reglamento (CEE) 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE nº L 169, de 28-6-84).

En la Tabla 3 figuran las horquillas para cada uno de los Estados miembros⁽¹⁴⁾; si todos los países acudieran con el número necesario de proyectos se repartiría el 88,63% del Fondo (suma de los límites mínimos). El resto hasta la totalidad⁽¹⁵⁾, es decir el 11,27% de los recursos, se emplearía para acciones propias de interés general, y sobre las cuales la Comunidad disponía -como de la antigua "sección fuera de cuota"- de un amplio margen de discrecionalidad.

-TABLA 3-

EL SISTEMA DE HORQUILLAS.				
PAIS CEE	LIMITES 1985 (%)		LIMITES 1986-1988 (%)	
	MINIMO	MAXIMO	MINIMO	MAXIMO
BELGICA	0,90	1,20	0,61	0,82
DINAMARCA	0,51	0,67	0,34	0,46
ALEMANIA	3,76	4,81	2,55	3,40
GRECIA	12,35	15,74	8,36	10,64
ESPAÑA	-	-	17,97	23,93
FRANCIA	11,05	14,74	7,48	9,96
IRLANDA	5,64	6,83	3,82	4,61
ITALIA	31,94	42,59	21,62	28,79
LUXEMBURGO	0,06	0,08	0,04	0,06
PAISES BAJOS	1,00	1,34	0,68	0,91
PORTUGAL	-	-	10,66	14,20
REINO UNIDO	21,42	28,56	14,50	19,31
TOTAL	88,63	116,56	88,63	117,09

FUENTE: Reglamento (CEE) 1787/1984 y Reglamento (CEE) 3634/1985. (El límite máximo carece de sentido).

- (14) Aparecen dos horquillas, una para 1985 y otra modificando a la anterior, tras la incorporación de España y Portugal a la Comunidad (Reglamento 3634/85 del Consejo, relativo al establecimiento de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, por el que se modifica el Reglamento 1787/84, DOCE nº L 350 de 27-12-85).
- (15) Evidentemente la suma de los límites superiores no tiene ningún sentido, puesto que no se puede distribuir más del 100% de los recursos totales.

Los progresos del instrumento en esta fase los podemos limitar exclusivamente a una importante mejora cuantitativa, tras el importante cambio cualitativo introducido en el período anterior con las iniciativas comunitarias⁽¹⁶⁾. El paso del 5% de disposición del Fondo por parte de la Comunidad al 11,37 para intervenciones regionales de interés general, supondría un nuevo paso adelante en la construcción de una verdadera Política Regional Comunitaria.

II.3. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA ACTUAL

II.3.1. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA 1989-1993

A partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 entramos en una etapa que cubre desde 1989 hasta 1993; sobre ella se asienta el fundamento tanto de estos cinco años, como del nuevo período que se abriría con la nueva revisión de los Fondos Estructurales de 1993 (para 1994-1999). Efectivamente, con las reformas reglamentarias introducidas en 1988 y su puesta en marcha el 1 de Enero de 1989⁽¹⁷⁾ entramos en los que podemos llamar la dimensión actual del FEDER y de la Política Regional Comunitaria. Para el análisis de esta etapa comenzaremos analizando las causas que han conducido a la reforma y, en los siguientes apartados, indagaremos en los rasgos más interesantes que, a nuestro juicio, definen esta nueva fase.

Diversos imperativos llevarían a una reforma global en lo que al FEDER y demás Fondos Estructurales⁽¹⁸⁾ se refiere⁽¹⁹⁾: uno político, otro jurídico y, por último, un requerimiento económico. El primero esta-

(16) Por este motivo algún autor considera que esta etapa puede incluirse en la que la precede, formando ambas una sola (véase LAZARO ARAUJO, L. (1990a): "Política regional...", op. cit.).

(17) Véase anexo legislativo.

(18) Los otros dos fondos estructurales son el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), sección "Orientación".

(19) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a): *Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pp. 10-11.

blecido por la adaptación necesaria hacia el mercado interior y la necesidad política de alcanzar ciertas cotas de cohesión económica y social, consecuencia indispensable para la realización del mercado sin fronteras que se integra, por otra parte, en el objetivo global de desarrollo armonioso de toda la Comunidad.

El imperativo jurídico viene a tenor de las reformas introducidas por el Acta Unica Europea en el Tratado de la Comunidad, referido a la política de cohesión económica y social, y que, necesariamente, es de obligado cumplimiento. Con ella se reconoce -ya de una forma explícita- la incapacidad del mercado para la corrección de desequilibrios espaciales, consecuentemente se “evoluciona” hacia una nueva orientación totalmente opuesta a la tendencia implícita en el Tratado de 1957.

Finalmente, la última de las exigencias se enmarca en una motivación económica: la necesidad de reducción de las disparidades regionales. Con la integración de España y Portugal, las desigualdades territoriales -que ya eran considerables- se ampliaron: la población de las regiones con un PIB per cápita inferior al 50% de la media comunitaria se duplicó.

Si a todas estas motivaciones añadimos la necesidad de asegurar una mejora en la gestión de los fondos comunitarios⁽²⁰⁾, se completaría el abanico de elementos que han contribuido a que se proceda a la reforma.

En resumen, a parte de los posicionamientos políticos que se puedan rebuscar tras el cambio de rumbo, una evidencia ha sido suficientemente constatada⁽²¹⁾: las sucesivas ampliaciones de la Comunidad han conducido hacia mayores disparidades.

(20) Los procedimientos dispares aplicados por los distintos mecanismos de intervención originan, según los que los utilizan, una complejidad y falta de flexibilidad cada vez mayores (véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a): *Vademécum...*, op. cit., pág. 9).

(21) En particular KOWALSKI L. (1988): “Tendencias básicas...”, op. cit., hace un análisis bastante completo, considerando los efectos de las sucesivas ampliaciones. DUNFORD, M. (1993): “Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank”. *Regional Studies*, vol. 27, nº 8, pp. 727-743, a partir de la base de datos REGIO (Regional Data Bank), realiza un estudio de las disparidades en la Comunidad Europea, indagando sobre sus determinantes. Por último, es de destacar el trabajo de SUAREZ-VILLA, L.; CUADRADO ROURA J.R. (1993): “Regional economic integration and the evolution of disparities”. *Papers in Regional Science*, vol 72, nº 4, pp. 369-387, donde se establece una comparación entre la evolución de las diferencias regionales en la CE y en los EEUU.

II.3.1.1. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA. LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONOMICA Y SOCIAL

Recurriendo a la tónica -y a la vez necesaria- división en el estudio de la política económica entre objetivos e instrumentos, a continuación nos referiremos a los propios de la Política Regional Comunitaria. Para ello, es obligado analizar el significado y los preceptos relativos a la política de cohesión económica y social, la cual recoge, con carácter general, estos objetivos y los medios materiales para alcanzarlos.

En un sentido amplio, las metas generales de la Política Regional Comunitaria no se distinguen de las de otras políticas económicas de la Comunidad (desarrollo armónico de las actividades económicas del conjunto de la Comunidad, mejora del nivel de vida de los ciudadanos, estabilidad creciente, etc.); sin embargo, son los objetivos de la política de cohesión económica y social, enunciados en el Tratado, los que dan vida propia a la Política Regional Comunitaria.

La política de cohesión económica y social juega en el contexto comunitario un papel fundamental, que ha ido acrecentándose en los últimos tiempos por el deseo de llegar a una unión económica y monetaria en la que las diversas regiones que la integren puedan competir en igualdad de oportunidades.

En lo que al significado del concepto de cohesión se refiere, habitualmente se interpreta como la necesidad de reducir las disparidades regionales con respecto a los niveles de vida estándares⁽²²⁾; una definición sencilla nos la proporcionan Begg y Mayes: "grado social y políticamente aceptable de disparidad entre las diferentes regiones o diferentes grupos de la Comunidad Europea"⁽²³⁾. A pesar de esta acotación, se admite que la cohesión ha de ser un concepto abierto a explicaciones

(22) Véase CAPPELLIN, R.; MOLLE, W. (1988): "The coordination problem in theory and policy", en Molle, W. y Cappellin, R., *Regional Impact of Community Policies in Europe*, pp. 1-22. Ed. Avebury, Aldershot; y VICKERMAN, R.W. (1990): "Regional implication of the Single European Market". *Built Environment*, nº1.

(23) BEGG, I.; MAYES, D. (1992): *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pág. 22.

múltiples y cambiantes, tanto es así que podría entenderse en un sentido político, económico y social; desde un punto de vista económico y social se interpretaría como la reducción de las disparidades en sendos aspectos, políticamente, la cohesión implicaría varias facetas relacionadas todas ellas con la aceptación ciudadana e institucional de la pertenencia a un ente supranacional⁽²⁴⁾. En la línea indicada, la necesidad de alcanzar cierto grado de cohesión se perfila como el objetivo principal de la Política Regional Comunitaria actual.

El fundamento de la política de cohesión viene recogido, tras las reformas introducidas por el Acta Unica, en los arts. 130 A al 130 E del Título V del Tratado CEE⁽²⁵⁾ (Cuadro 1). En el primer párrafo del artículo 130 A, se expone la pretensión de promover un desarrollo homogéneo de la Comunidad mediante el reforzamiento de la cohesión económica y social. En el segundo de los párrafos de ese mismo artículo, la política regional adquiere especial relevancia, manifestándose su objetivo de forma explícita: el propósito de reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

(24) CORDERO MESTANZA, G. (1992): "La cohesión en la Europa del Mercado Unico y de la UEM". *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 34-49.

(25) Como veremos, suavemente reformados en el Tratado de la Unión.

-CUADRO 1-

LA POLITICA DE COHESION ECONOMICA Y LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (Nuevo Título V del Tratado CEE)

ARTICULO 130 A. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

ARTICULO 130 B. Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.

ARTICULO 130 C. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

ARTICULOS 130 D y 130 E. Anuncian la reforma de los Fondos Estructurales y los textos de aplicación del reglamento marco -relativo a las funciones de los fondos, a su eficacia y coordinación con otros instrumentos financieros-, respectivamente.

Por otro lado, el desarrollo de las metas generales de la política regional enunciados en los artículos anteriores se concretan en cinco objetivos específicos y prioritarios⁽²⁶⁾:

Objetivo nº 1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquellas con un PIBpc inferior al 75% de la media comunitaria)

Objetivo nº 2. Reconvertir las regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial (aquellas con un índice de desempleo medio y de empleo industrial superior a la media comunitaria).

Objetivo nº 3. Combatir el paro de larga duración.

Objetivo nº 4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

Objetivo nº 5. En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

b) Fomentar el desarrollo de las estructuras agrarias (zonas rurales con alto índice de empleo agrario sobre el total y bajo nivel de PIBpc).

De los cinco objetivos específicos enunciados, tres de ellos (nº 1, nº 2 y nº 5b) tienen un carácter territorial, interviniendo en zonas previamente seleccionadas, mientras que los otros tres (nº 3, nº 4, y nº 5a) son de naturaleza sectorial y tienen su ámbito de aplicación en toda la Comunidad. Los objetivos territoriales envuelven a las Regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1), a las Zonas Industriales en Declive (Objetivo nº 2) y a las Zonas Rurales (Objetivo nº 5b). Unas breves pinceladas serán suficientes para definir los rasgos típicos de cada una de ellas⁽²⁷⁾. Las primeras se definen como aquellas regiones con un PIBpc

(26) Art. 1º del Reglamento (CEE) nº 2052/88. Hay que destacar que a partir de la revisión de los reglamentos de los Fondos Estructurales de 1993 estos objetivos han sufrido una leve modificación (véase el apartado "La Política Regional Comunitaria en el nuevo período 1994-1999).

(27) Para un detalle minucioso de las características de esta triple división regional puede consultarse COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a): *IV Informe de la Comisión, Las Regiones en la década de los noventa*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

inferior a un 75% de la media comunitaria⁽²⁸⁾; se trata de regiones periféricas situadas al sur y al oeste de la Comunidad, su población supone un 21,7% del total. Las zonas industriales cubiertas por el Objetivo nº 2 incluyen ámbitos espaciales inferiores al regional, que se enfrentan con problemas de reconversión, abandono de instalaciones industriales, contaminación, etc., su población supone un 16,4% de la comunitaria. Finalmente, las zonas rurales cubiertas por el Objetivo nº 5b abarcan territorios despoblados por la emigración, de baja densidad demográfica y difícil acceso, su población está constituida por el 5% del total de la Comunidad.

II.3.1.2. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

El artículo 130 B del Tratado (Cuadro 1) señala los medios, materiales (Fondos Estructurales y otros instrumentos de carácter financiero) y estratégicos (coordinación de políticas económicas de los Estados miembros) para alcanzar los fines enunciados⁽²⁹⁾. Este mismo artículo nos permite establecer una sencilla clasificación de los instrumentos de

-
- (28) Obsérvese, como rasgo destacable en lo que a la delimitación de las áreas susceptibles de recibir ayudas se refiere, que a diferencia de periodos anteriores ahora se toman como puntos de referencia criterios comunitarios y no de países individuales, lo cual puede conllevar cierto grado de descoordinación con las medidas regionales de los Estados miembros si estos últimos establecen sus propios criterios de asignación espacial de incentivos regionales (o cualquier otro instrumento de acción territorial) tomando como referencia la situación de su propio país y no la comunitaria. Por otro lado, el principio de concentración, o lo que es lo mismo, la intención de que se produzca un alto grado de sinergia entre las distintas medidas regionales, también quedaría quebrado desde el momento en que determinadas zonas sean beneficiarias de ayudas comunitarias y no nacionales, y viceversa.
- (29) Como puede apreciarse, la cohesión económica y social no es un objetivo sólo a escala comunitaria; los propios Estados miembros deben contribuir también a su consecución coordinando sus políticas con las implementadas desde la Comunidad. En este sentido, en opinión de LAZARO ARAUJO, L. (1990a): *Política regional...*, op. cit., las prescripciones del AUE sobre el protagonismo de la Comunidad han quedado un tanto desdibujadas en el Reglamento marco, debido a que en su considerando número veinte enuncia que "la acción comunitaria tiende a complementar la acción desarrollada por los Estados miembros o a constituir una contribución a la misma", lo cual, sin duda, parece una vuelta al principio de subsidiariedad de etapas precedentes.

la Política Regional Comunitaria entre financieros y no financieros. Los primeros, a su vez, cabría dividirlos entre Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación) e instrumentos financieros con impacto regional (recursos del Banco Europeo de Inversiones y de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero).

II.3.1.2.1. INSTRUMENTOS FINANCIEROS.

A. EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

Con la modificación introducida por artículo 130 C en el Tratado, el FEDER adquiere su mayor grado de legitimidad hasta la fecha, al ser introducido explícitamente como instrumento corrector de los principales desequilibrios regionales⁽³⁰⁾, a la vez que se deja claro que con su actuación ha de hacer frente a una doble problemática: las regiones menos desarrolladas y las regiones industriales en declive. Los fines específicos que ha de afrontar el instrumento más importante de la Política Regional Comunitaria corresponden a los objetivos nº 1, nº 2 y nº 5b, anteriormente enunciados. Para alcanzar estas metas, el FEDER podrá participar en la financiación de⁽³¹⁾:

- a) Inversiones productivas que contribuyan a la creación de empleo o mantenimiento de puestos de trabajo.
- b) Inversiones en infraestructuras que contribuyan al crecimiento del potencial económico o a la reconversión de las regiones correspondientes, así como medidas encaminadas a desarrollar tanto el entorno empresarial, como la valorización de los recursos locales de las regiones.
- c) Acciones encaminadas al desarrollo del potencial endógeno, mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de

(30) Con la manifestación explícita del art. 130 C se dota de carácter constitucional al FEDER y a la Política Regional Comunitaria (a diferencia de los períodos precedentes). Véase GOMEZ BARAHONA (1991): *La planificación económica...*, op. cit., pp. 302-303, para un análisis de la fundamentación jurídica a la que se hubo de recurrir para la creación del FEDER y la implementación de medidas de política regional.

(31) Todas estas actividades se detallan en el Art. 1º del Reglamento 4254/88.

desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas (en particular, ayudas a los servicios a empresas, financiación de transferencia de tecnología, mejora del acceso de las empresas al mercado de capitales, ayudas directas a la inversión, etc.).

El FEDER contribuirá, además, a apoyar estudios o experiencias piloto relativas al desarrollo regional a nivel comunitario, medidas preparatorias, de acompañamiento y evaluación necesarias para la puesta en práctica de su reglamento y, finalmente, también colaborará en inversiones productivas y en infraestructuras destinadas a proteger al medio ambiente cuando estén vinculadas al desarrollo regional.

B. EL FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE).

Participa en la financiación de dos tipos de programas: de formación profesional, acompañados de medidas relativas a la orientación profesional, y de ayudas a la contratación para puestos de trabajo estables de reciente creación y a la creación de actividades autónomas. Estas medidas se inscriben en el ámbito de unos objetivos de lucha contra el desempleo de larga duración, mediante la inserción profesional de mayores de 25 años con más de un año en situación de desempleo, a su vez pretende facilitar la inserción profesional de los menores de 25 años que buscan un empleo, independientemente del tiempo que lleven buscándolo. Para alcanzar estos dos objetivos, la Comisión fija unas orientaciones que definen los ejes de política de formación y empleo en torno a los cuales se articulan las medidas que pueden beneficiarse de la ayuda del FSE, otorgándosele un carácter preferente a la formación en tecnologías punta y medidas de carácter innovador, en beneficio de determinados colectivos que se enfrentan con especiales dificultades a la hora de encontrar empleo.

C. EL FONDO EUROPEO DE ORIENTACIÓN Y GARANTÍA AGRARIA (FEOGA), SECCION ORIENTACION

Este Fondo tiene por objeto orientar y consolidar las estructuras agrarias y el continuo desarrollo de las mismas. Con arreglo a los objetivos territoriales (nº 1 y 5b) sus actuaciones se concretan en la conser-

vacación del espacio rural y del medio ambiente, infraestructura rural y turística, promoción de actividades forestales, etc. También interviene en uno de los objetivos sectoriales (nº 5a) proporcionando ayudas complementarias a la política de mercados (replantación forestal, abandono de determinadas producciones, etc.), a la renovación y adaptación de estructuras (reorganización de exportaciones, promoción de jóvenes agricultores, etc.) a la mejora en la comercialización de productos agrarios, etc.

D. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

La principal característica que distingue a este instrumento de los Fondos Estructurales radica en que obtiene sus recursos esencialmente en los mercados de capitales. Actúa concediendo préstamos a tipos de interés de mercado destinados a inversiones en sectores de producción e infraestructura que contribuyan al desarrollo económico en las regiones con dificultades, o inversiones con un interés común para varios Estados miembros o la Comunidad en conjunto (que tiendan a la modernización de empresas o creación de actividades nuevas). En esta línea, el BEI contribuye a la cohesión económica y social asociándose a los procedimientos operativos previstos en los reglamentos de los Fondos Estructurales.

E. LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA)

Al igual que el anterior instrumento la CECA actúa concediendo préstamos, tanto para las actividades relacionadas con el carbón y la siderurgia (al objeto de facilitar su modernización y la comercialización y consumo de estos productos), como a los inversores que pueden volver a contratar productivamente la mano de obra excedente de las industrias CECA, mediante la creación de actividades nuevas económicamente sanas. Estos préstamos se conceden, bien directamente, o en forma de préstamos globales a empresas, especialmente a las PYMEs, o a organismos públicos. Este instrumento también contribuye a la cohesión económica y social al integrarse en los procedimientos recogidos en los reglamentos de los Fondos Estructurales.

II.3.1.2.2. INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS

A. LOS PLANES Y LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO

Los planes regionales se perfilan como uno de los instrumentos más importantes de la Política Regional Comunitaria. Se enclavan dentro de los medios estratégicos enunciados para alcanzar los objetivos de política regional⁽³²⁾. Una definición sencilla de un plan regional -en el contexto de la Política Regional Comunitaria- nos la proporciona Gómez Barahona⁽³³⁾: “Los planes regionales constituyen el instrumento o forma de manifestación de las líneas de actuación seleccionadas o previstas por los Estados para promover su desarrollo regional, siendo a su vez un presupuesto necesario para las intervenciones comunitarias complementarias y su coordinación con las acciones nacionales”. Según esta definición, deducida de los reglamentos que regulan los Fondos Estructurales, los planes regionales son a la vez instrumento de política regional del Estado Miembro, de la Comunidad, y elemento de coordinación entre ambas. No obstante, su elaboración corresponde a las autoridades competentes designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro y, posteriormente, son presentados a la Comisión, lo cual implica un juicioso reconocimiento de la importancia que deben tener las autoridades regionales en la definición de la política regional (de hecho, parece más razonable que los problemas regionales se manifiesten por quienes mejor los conocen, que son los que, en definitiva, padecen sus consecuencias).

Atendiendo al carácter, territorial o no, que define la naturaleza de los planes, los podemos clasificar en regionales (corresponderían a los objetivos nº 1, 2 y 5b) y sectoriales (objetivos nº 3 y 4). Los primeros, a su vez, se dividen en tres categorías:

- Planes de desarrollo regional (Objetivo nº 1): se elaboran a nivel regional, a excepción de aquellos países cuyo territorio esté abarcado totalmente por el Objetivo nº 1, en cuyo caso se podrá presentar un único plan nacional.

(32) Las características, ámbito de aplicación y contenidos, duración, etc. de los planes vienen reguladas en los artículos 5 y siguientes del Reglamento (CEE) nº 4253/88, arts. 8 y 9 del Reglamento (CEE) nº 2052/88, y art. 2 del Reglamento (CEE) nº 4254/88.

(33) GÓMEZ BARAHONA (1991): *La planificación económica...*, op. cit., pág. 303.

- Planes de reconversión regional y social (Objetivo nº 2): pueden abarcar zonas inferiores a la región: la finalidad de esta delimitación espacial es concentrar las ayudas en las áreas más deprimidas.
- Planes de desarrollo de zonas rurales (Objetivo nº 5b): estos planes pueden presentarse para territorios con características homogéneas, y al igual que los anteriores no tienen porque coincidir con el ámbito espacial de una región, ni siquiera con el de una provincia.

Los segundos, relativos a los objetivos nº 3 y 4 (desempleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes), al tener carácter sectorial y ámbito espacial de aplicación para el conjunto de toda la comunidad, se establecen a escala nacional.

En lo que se refiere al contenido de los planes, su estructura interna sigue unas directrices comunes a todos ellos con el siguiente orden⁽³⁴⁾:

- Primera parte: análisis económico espacial de la región o zona afectada, de los sectores y sus problemas.
- Segunda parte: estrategia de desarrollo, método y medios utilizados, así como los medios de financiación.
- Tercera parte: ejes prioritarios presentados para su financiación.
- Cuarta parte: estimación de las ayudas financieras solicitadas desglosadas por instrumentos.

Por su parte, el “marco comunitario de apoyo” es una figura de planificación plurianual en la que se contemplan, agrupadas en “ejes de desarrollo”, las inversiones a financiar con Fondos Estructurales, con la correspondiente cofinanciación que el Estado miembro ha de aportar en cumplimiento de un principio de “adicionalidad”⁽³⁵⁾. Constituye la respuesta de la Comisión a las necesidades reflejadas en los planes, e implica un compromiso doble: por un lado, una obligación política de la Comunidad, dado que su decisión constituye una declaración de intenciones remitida al Estado miembro interesado, por otro,

(34) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a): *Vademécum...*, op. cit., pág. 28.

(35) Véase el apartado “Los principios que conforman la Política Regional Comunitaria”.

un deber por parte de los Estados miembros de ajustarse al planteamiento recogido en el marco comunitario de apoyo. Este compromiso, de carácter flexible (puede ser objeto de revisión de acuerdo con todas las partes interesadas), deberá incluir:

- Los ejes prioritarios de acción conjunta por parte del Estado miembro y la Comunidad.
- Un resumen de las formas de intervención.
- Un plan indicativo de financiación, con una exposición del importe de las intervenciones y sus fuentes.
- La duración de las intervenciones.
- Indicaciones sobre la disponibilidad de medios para cualquier tipo de estudios o asistencia técnica.
- Los procedimientos de implantación de la estructura de apoyo comunitaria, especialmente en lo que atañe al seguimiento y a la evaluación, y en general, a la organización de la cooperación.

B. OTROS INSTRUMENTOS DOCUMENTALES

Además de los planes regionales y marcos comunitarios de apoyo, en los diversos reglamentos que regulan la reforma de los Fondos Estructurales se contemplan otros instrumentos de carácter documental; concretamente, nos referimos a los informes anuales y a los informes periódicos. En los informes anuales, la Comisión indica los progresos efectuados en la realización de los cinco objetivos básicos y en la concentración de las intervenciones en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el Objetivo nº 1. En particular, deberá incluir un balance del esfuerzo de la totalidad de los instrumentos financieros, de la coordinación de aquellos entre sí, los resultados de la evaluación de las acciones comunitarias y, finalmente, su impacto sobre la evolución socioeconómica de las regiones.

Los informes periódicos, previstos en el Reglamento del FEDER 4254/88, se elaboran cada tres años (si bien, ya se venían realizando con anterioridad a la reforma de los Fondos Estructurales). Su objetivo se centra en el análisis de la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad sobre la base de la información proporcionada por los propios Estados miembros. Estos informes tienen espe-

cial trascendencia desde el momento en que son utilizados como instrumento de apoyo para la formulación de orientaciones de la política regional de la Comunidad. A nuestro juicio, este procedimiento es un tanto arriesgado, puesto que la información para la construcción de los informes periódicos es suministrada por el Estado miembro que posteriormente puede ser perceptor de algún tipo de ayuda.

C. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES

En relación con los objetivos básicos de la política regional, la Comisión está asistida por unos Comités, con reglamentos internos propios, cuya función principal es emitir dictámenes relativos a cada una de las materias incluidas en los cinco objetivos prioritarios. En particular, en el período 1989-1993 se consideraban tres comités⁽³⁶⁾:

- Comité de Desarrollo y Reconversión Regionales, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el Representante de la Comisión. Dictamina sobre los proyectos de Decisiones de la Comisión relativas a los marcos comunitarios de apoyo, informes periódicos, revisión o establecimiento de la lista de zonas elegibles en virtud del Objetivo nº 2, además otras de cuestiones relacionadas con las actuaciones del desarrollo regional a escala comunitaria.
- El Comité contemplado por el art. 124 del Tratado, está compuesto por dos representantes del Gobierno, dos representantes de las organizaciones sindicales y dos representantes de las asociaciones empresariales de cada uno de los Estados miembros. Su objeto es dictaminar sobre los proyectos de decisión de la Comisión relativos a las orientaciones para la acción en virtud de los Objetivos nº 3 y nº 4, y a otros objetivos cuando se halle implicado el Fondo Social Europeo.
- El Comité de Estructuras Agrícolas y de Desarrollo Rural, se compone de representantes de los Estados miembros y lo preside el representante de la Comisión. Emite dictámenes sobre los proyectos de decisión de la Comisión relativos a las acciones

(36) Para el período 1994-1999 está previsto otro Comité para las "iniciativas comunitarias".

comunes en virtud del Objetivo nº 5a, y a los marcos comunitarios de apoyo en virtud del Objetivo nº 5b.

II.3.1.3. LAS FORMAS DE INTEVENCION

De las diferentes normas que regulan los instrumentos financieros de la Política Regional Comunitaria podemos extraer cuáles son las formas de intervención de todos los fondos en general y del FEDER en particular, que rigen este período:

II.3.1.3.1. Programas operativos

La normativa citada los define como un “conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos Estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI (Banco Europeo de Inversiones)”.

Cuando se apliquen a regiones del Objetivo nº 1 los programas operativos pueden abarcar, en principio, a una sola región NUTS II o, en casos específicos, a una región de nivel NUTS III o varias regiones de nivel NUTS II. Para el caso de los otros objetivos territoriales -nº 2 y 5b- los programas operativos pueden afectar, en general, a una o varias zonas pertenecientes a una región NUTS III⁽³⁷⁾.

La iniciativa para poner en práctica los programas puede corresponder a los Estados miembros o a la Comisión, de acuerdo con el Estado interesado. Este último caso responde a objetivos comunes de la CEE, como puede ser la relación con otras políticas comunitarias o resolver problemas comunes a determinadas categorías de regiones. Estas iniciativas de la Comisión se financian con el montante del FEDER que no es objeto del reparto indicativo entre países, es decir, con un 15% de la disponibilidad total⁽³⁸⁾.

(37) La Comunidad utiliza una nomenclatura homogénea para definir sus zonas. En nuestro país una región nivel NUTS II se equipara a una comunidad autónoma. Una región nivel NUTS III es equivalente a una provincia.

(38) Esta cantidad ha sido modificada para el período 1994-1999, estableciéndose en un 9% de los recursos totales de los Fondos Estructurales.

Hemos de subrayar que las “iniciativas comunitarias” constituyen uno de los elementos más destacables de este período. Si recordamos las etapas anteriores, en la primera de ellas -período de 1975 a 1979- la Comunidad no disponía de capacidad para realizar acciones propias de interés general; el FEDER era un simple instrumento subsidiario de las intervenciones nacionales. Con la aparición del Reglamento de 1979, y hasta 1984, llegaron las acciones “fuera de cuota”; aunque financiadas tan sólo con un 5% de los recursos del FEDER, supusieron un gigantesco paso hacia adelante en la construcción de una verdadera Política Regional Comunitaria. En el período 1985-1988, con el sistema de “horquillas”, la única diferencia con el anterior fue la ampliación de los recursos del FEDER del 5% al 11,37% para actuaciones comunitarias. Pues bien, la reforma de 1989 ha supuesto un aumento de hasta el 15% de los recursos del FEDER que la Comunidad puede utilizar para financiar actuaciones de interés general, ello acompañado de mayor poder de decisión sobre las mismas (a título ilustrativo, las iniciativas comunitarias para el período posterior a la reforma de los Fondos Estructurales figuran en la Tabla 4).

-TABLA 4-

LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS POSTERIORES A LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES		
NOMBRE	BREVE DESCRIPCION DEL OBJETIVO	OBJ.nº
RECHAR	Acelerar la reconversión económica de las zonas mineras del carbón.	1, 2, 5b(*)
ENVIREG	Ayudar a las regiones menos desarrolladas a resolver problemas medioambientales.	1, 2, 5b
STRIDE	Contribuir a la mejora de la capacidad regional de investigación, tecnología e innovación.	1, 2
INTERREG	Ayudar a las zonas fronterizas a superar problemas específicos derivados de su aislamiento.	1, 2, 5b(*)
REGIS	Apoyo a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.	1
REGEN	Colaborar en la realización de redes de conducción de gas natural y electricidad.	1
LEADER	Aplicar soluciones innovadoras que puedan servir para las zonas rurales, estableciendo una integración óptima entre las medidas sectoriales.	1, 5b
TELEMATICA	Contribuir al desarrollo de las comunicaciones de datos y mejorar el acceso a servicios avanzados.	1
PRISMA	Mejorar la gama de servicios ofrecidos a las empresas y prepararlas para el Mercado Unico.	1
HORIZON	Mejorar la situación de los minusválidos y grupos desfavorecidos.	1, 2, 3, 4, 5b
EUROFORM	Ofrecer nuevas cualificaciones y nuevas oportunidades de empleo.	1, 2, 3, 4, 5b
KONVER	Ayudar a las zonas afectadas por el declive de las industrias de defensa y el desmantelamiento de las instalaciones militares.	1, 2, 3, 4, 5b(*)
RETEX	Acelerar la actividad económica de las regiones que dependen estrechamente del sector textil.	1, 2, 5b
NOW	Promover la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres.	1, 2, 3, 4, 5b
(*) Estas iniciativas también actúan en zonas fuera de objetivos.		
FUENTE: Comisión CEE.		

A juicio de la Comisión, las ventajas que ofrece la intervención por medio de programas son las siguientes⁽³⁹⁾:

- Permite una concertación más amplia -por parte de las autoridades que participan- en torno a las estrategias que deban aplicarse, puesto que las obligaciones quedan recogidas en un contrato.
- Posibilita un mejor seguimiento de las operaciones, en aras a alcanzar mayor coordinación de las medidas adoptadas.

De la lectura de los diferentes reglamentos se deja entrever, con reiterada insistencia, la preferencia por la intervención en forma de programas, probablemente para concentrar los impactos espaciales de las medidas y evitar la descoordinación que puedan presentar, entre sí, los proyectos individuales.

II.3.1.3.2. Cofinanciación de regímenes de ayuda

Esta forma de intervención constituye uno de los principales elementos de fomento de la inversión a empresas. El Reglamento del FEDER contempla una serie de aspectos a tener en cuenta a la hora de decidir la participación financiera de la Comunidad, entre los que cabe destacar la situación socioeconómica de la región donde esté situada la empresa, efectos económicos del régimen de ayuda en la región, posibles impactos de las medidas, etc.

II.3.1.3.3. Subvenciones globales

Con carácter general estas subvenciones se gestionan a través de intermediarios apropiados que efectúan el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales. Mediante ellas se pretende intervenir, preferentemente, en favor de iniciativas de desarrollo local, donde los intermediarios han de estar presentes.

La modalidad de utilización se plasma en un convenio celebrado, de acuerdo con el Estado miembro interesado, entre la Comisión y el intermediario de que se trate. Ha de contener las características de las

(39) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a): *Vademécum...*, op. cit., pág. 29.

acciones a emprender, los criterios de elección de beneficiarios, las ayudas del FEDER concedidas y las formas de seguimiento en la utilización de las subvenciones.

II.3.1.3.4. Proyectos

Los fondos pueden conceder una ayuda financiera para gastos relativos a grandes proyectos, siempre que el coste supere los 15 millones de euros para infraestructuras y los 10 millones para inversiones productivas; en ambos casos se exige un análisis previo sobre los posibles impactos económicos del proyecto en la región o área donde vaya a ponerse en marcha.

II.3.1.3.5. Estudios

La Comisión puede invertir hasta un 0,3% de la dotación global de los fondos en estudios y asistencia técnica necesaria para la utilización conjunta de los instrumentos financieros: preparación de planes y análisis de los impactos de los marcos comunitarios de apoyo y de los programas operativos. En lo que respecta al FEDER, éste puede financiar, hasta el límite de un 0,5% de su dotación anual, estudios y actividades de asistencia técnica, contemplándose, en particular, las acciones de información de los agentes de desarrollo locales y regionales.

Cuando los estudios o medidas preparatorias estén realizadas por iniciativa de la Comisión pueden ser financiadas, con carácter excepcional, en un 100%, mientras que los que realice la Comisión directamente serán financiados en su totalidad.

En lo que se refiere a la modulación de los porcentajes de intervención comunitaria con cargo a la totalidad de los Fondos Estructurales, la normativa establece una serie de consideraciones relacionadas con la gravedad de los problemas regionales, capacidad financiera del Estado miembro para acometer las inversiones e interés que revistan las acciones desde un punto de vista comunitario o regional. No obstante, con carácter general, se limitan los porcentajes de intervención a un máximo del 75% del coste total y, como norma general, a un mínimo del 50% del gasto público, para aquellas medidas apli-

cadadas en regiones Objetivo nº 1. Para las medidas llevadas a cabo en las demás regiones estos límites se rebajan al 50% y 25%, respectivamente.

II.3.1.4. LOS PRINCIPIOS QUE CONFORMAN LA POLITICA REGIONAL

Los principios rectores de la Política Regional Comunitaria a partir de la reforma de los Fondos Estructurales se derivan, de forma explícita -o implícita, en algunos casos- del Reglamento marco⁽⁴⁰⁾, del Reglamento de coordinación⁽⁴¹⁾ y de los Reglamentos del FEDER y demás Fondos Estructurales⁽⁴²⁾:

A. CONCENTRACION DE LAS INTERVENCIONES.

En la línea señalada en los artículos 130 A al 130 E del AUE, la Comisión ha seleccionado cinco objetivos prioritarios sobre los cuales deberán concentrarse los Fondos Estructurales y cuyo fin general es, al igual que el de otras políticas comunitarias, contribuir a alcanzar la cohesión económica y social.

(40) Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

(41) Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

(42) Reglamento 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Reglamento 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.

Reglamento 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación.

A.1 CONCENTRACION GEOGRAFICA Y FUNCIONAL.

La concentración funcional -o por objetivos prioritarios- se complementa con un principio de concentración geográfica (Tabla 5), según el cual los recursos se canalizan hacia las regiones o territorios designados dentro de los objetivos nº 1, nº 2 y nº 5b. La delimitación de estas zonas ha dado como resultado que el 21,5%, 16,5% y 5,1%, respectivamente, de la población comunitaria se beneficie de las ayudas de los Fondos Estructurales.

-TABLA 5-

CONCENTRACION FUNCIONAL, GEOGRAFICA Y FINANCIERA. PERIODO 1989-1993			
OBJETIVOS PRIORITARIOS		INSTR(1)	ASIGN(2)
1.	Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquellas con PIBpc inferior al 75% de la media comunitaria).	FEDER FSE FEOGA-O	20.960 9.813 5.427
2.	Reconvertir las regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial (aquellas con un índice de desempleo medio y de empleo industrial superior a la media comunitaria).	FEDER FSE	2.917 983
3.	Combatir el paro de larga duración.		
4.	Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.	FSE	4.218
5a.	Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.	FEOGA-O	3.415
5b.	Fomentar el desarrollo de las estructuras agrarias (zonas rurales con alto índice de empleo agrario sobre el total y bajo nivel de PIBpc).	FEDER FSE FEOGA-O	1.103 436 1.068

(1) Además de la distribución de los Fondos Estructurales reseñada en esta columna, el BEI, al tiempo que prosigue las funciones que el Tratado le encomienda, colaborará en la realización de los objetivos indicados en la forma que señalan sus estatutos. Por otro lado, el resto de instrumentos financieros podrán intervenir, ateniéndose a las disposiciones específicas que lo rigen, en favor de cualquier acción apoyada por uno o varios Fondos Estructurales, de acuerdo con alguno de los objetivos nº 1 al nº 5.

(2) Desglose indicativo de asignaciones para el periodo 1989-93 en millones de ecus de 1989 (no se incluyen las iniciativas comunitarias por un valor total de 3.800 mill. de ecus).

FUENTE: Elaboración a partir del Reglamento (CEE) nº2052, Reglamento 4253/88 y COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991b): *Informe Anual sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pp. 99-104.

A.2 CONCENTRACION GEOGRAFICA Y FINANCIERA.

El Reglamento marco también prevé que la delimitación de las actuaciones en determinadas áreas se vea complementada con un esfuerzo financiero de concentración de recursos en favor de las regiones menos desarrolladas, esto es, las integradas en el Objetivo nº 1. En este sentido, atendiendo a la Tabla 5, el 71,9% de la totalidad de los Fondos se canaliza hacia estas zonas de la Comunidad. Por lo que respecta la FEDER, el 83,9% de sus recursos, según la distribución orientativa, va destinado a estas regiones menos prósperas⁽⁴³⁾.

B. COOPERACION.

La cooperación se define en el Reglamento marco como: "Una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común"⁽⁴⁴⁾. En esta línea, la actuación comunitaria se considera un complemento -en aras a alcanzar una mayor eficacia- de las acciones nacionales dirigidas hacia la consecución de fines comunes.

La lectura del artículo anteriormente transcrito permite apreciar una aspiración, por parte de la Comunidad, a que las políticas estructurales sean coherentes con las políticas económicas de los Estados miembros y con las estrategias implementadas a escalas territoriales inferiores.

A partir de un análisis detallado del Reglamento marco y del Reglamento de coordinación se pueden deducir otros "subprincipios", de carácter práctico, derivados del principio general de cooperación:

B.1 PROGRAMACION.

En función de este criterio los Estados miembros presentarán los respectivos planes para cada uno de los objetivos señalados en la Tabla

(43) El Reglamento marco establece en su art. 12, punto 5 que el FEDER podrá dedicar al Objetivo nº 1, aproximadamente, el 80% de sus créditos.

(44) Artículo 4, punto 1 del Reglamento 2052/88.

5; a la vista de los mismos, la Comisión establecerá, en el ámbito del principio de "cooperación" y de común acuerdo con el Estado miembro interesado (es decir, negociando con cada uno de ellos), el "marco comunitario de apoyo"; finalmente, la actuación se realiza, preferentemente, utilizando programas en los que pueden intervenir varios instrumentos financieros.

B.2 DESCENTRALIZACION.

El principio de cooperación se identifica, necesariamente, con un alto grado de descentralización en la actuación estructural de la Comunidad; de las propias autoridades nacionales, regionales o locales parten, en principio, la iniciativa de presentar planes, programas y proyectos concretos, a través de las cuales se ejecuta la acción.

B.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

Con la finalidad de garantizar y fiscalizar la ejecución de los compromisos adoptados y en el marco del principio de cooperación, el Reglamento marco y el de cooperación contemplan un mecanismo de seguimiento y evaluación apoyado en informes, controles por sondeo y comités creados al efecto, sobre la acción comunitaria.

El proceso de seguimiento se realiza mediante indicadores físicos y financieros, de manera que señalen el estado de avance de las operaciones, los progresos y los posibles problemas que se puedan presentar. La evaluación -previa y posterior a las acciones- determinará la eficacia de las mismas: su efecto global sobre los objetivos generales y particulares de cada estructura de apoyo o proyecto concreto. La evaluación se lleva a cabo mediante indicadores macroeconómicos construidos sobre la base de datos estadísticos regionales o nacionales, e información contenida en estudios analíticos o descriptivos.

La cooperación, a nuestro juicio, es un principio que se justifica sobradamente por el hecho de atender a los problemas "in situ"; quiere ello decir que quienes mejor pueden conocer las necesidades propias de cada área son las autoridades competentes que la rigen -gobiernos nacionales, regionales y locales-, con lo cual, la movilización conjunta

de esfuerzos con las autoridades supranacionales puede conducir, sin duda, hacia una mayor eficacia de las acciones.

C. EFICACIA EN LA GESTION Y EN LAS INTERVENCIONES.

Con la finalidad de mejorar la eficacia de cada ecu empleado allí donde se destine, el Reglamento marco prevé, además de la combinación de instrumentos financieros y de la duplicación -en términos reales- de los créditos de compromisos para el año 1993 en relación a 1987, una serie de consideraciones en virtud de las cuales se modularán los porcentajes de participación en la financiación de las acciones: gravedad de los problemas específicos territoriales, capacidad financiera del Estado miembro al cual se destine las ayudas, interés particular que revistan las acciones y características de las mismas.

Enlazando con el principio de eficacia en las intervenciones, el Reglamento de coordinación establece que la Comisión y los Estados miembros han de procurar que la duplicación de créditos -anteriormente citada- tenga un impacto económico real en las regiones afectadas y genere un aumento equivalente -al menos- al total de las intervenciones públicas o asimilables con finalidad estructural, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en las que se efectúen dichas financiaciones⁽⁴⁵⁾. Este impacto aumentativo, denominado "adicionalidad", es considerado por muchos también como un principio rector de la política regional, si bien, hemos preferido incluirlo dentro de un principio general de "eficacia".

Finalmente, sin tratarse propiamente de un principio teórico, en esta nueva etapa sí que se ha impuesto un criterio lógico de simplificación; los reglamentos que regulaban el funcionamiento de los diferentes fondos hacían difícil una intervención conjunta de varios de ellos. En este sentido, se ha efectuado un esfuerzo de simplificación de la normativa que contribuye a mejorar la intervención estructural en la Comunidad.

(45) Artículo 9 del Reglamento 4253/88.

II.3.2. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN EL NUEVO PERIODO 1994-1999

II.3.2.1. LA POLITICA REGIONAL EN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

Con la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea se abre una nueva etapa en la Política Regional Comunitaria, caracterizada por un principio de continuidad. Efectivamente, no se aprecian cambios sustanciales con respecto a las reformas introducidas en 1988. El Consejo Europeo de Maastricht, además de consolidar los pilares básicos sobre los que se asentaba la reforma de 1988, volvió a resaltar, con especial énfasis, la cohesión como uno de los elementos fundamentales de la construcción comunitaria.

Como novedades de la nueva redacción de los artículos en los que se recoge la política de cohesión económica y social (Cuadro 2), cabría resaltar, por un lado, la inclusión en el Tratado de aspectos que en la etapa precedente figuraban en los reglamentos de los Fondos Estructurales, por otro, la previsión de un “fondo de cohesión económica y social”.

Con respecto a la primera de las novedades, nos referimos al precepto relativo a la presentación de un informe al Parlamento Europeo, en el que figurarán los avances en el proceso de cohesión, y a la evaluación de los instrumentos que contribuyen a su consecución. Aunque la presencia de ambos aspectos en el tratado es novedosa, en la práctica no lo es tanto; artículos relativos a los informes y a la evaluación ya se encontraban en los reglamentos del período precedente: si recordamos, las normas reglamentarias de la Reforma de 1988⁽⁴⁶⁾ consideraban el seguimiento y la evaluación de los instrumentos financieros destinada a valorar sus impactos con respecto a los objetivos prioritarios. Por otro lado, también se contemplaba la elaboración de un informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad⁽⁴⁷⁾. En este sentido, puede apreciarse que un principio de continuidad sigue revistiendo la regulación de la Política Regional Comunitaria en esta nueva etapa.

(46) Art. 6º del Reglamento 2052/88 y el Título VII del Reglamento 4253/88.

(47) Art. 8º del Reglamento 4254/88.

En lo que se refiere al Fondo de Cohesión, se considera como una auténtica novedad; destinado a aquellos Estados miembros menos favorecidos, su misión es contribuir a reforzar la cohesión económica y social (dada su especial importancia como un instrumento más de la política de cohesión, le prestaremos mayor atención en un próximo apartado).

-CUADRO 2-

COHESION ECONOMICA Y SOCIAL (Título XIV Tratado de la Unión Europea)

ARTICULO 130 A. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

ARTICULO 130 B. Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

ARTICULO 130 C. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

ARTICULO 130 D. Anuncia la revisión de los Fondos Estructurales y las normas generales que les serán aplicables, relativas a su eficacia y coordinación entre sí y con otros instrumentos financieros. Este mismo artículo prevé la creación de un Fondo de Cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

ARTICULO 130 E. Establece el procedimiento para las decisiones de aplicación relativas al FEDER y demás Fondos Estructurales.

II.3.2.2. LA REVISION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Desde la entrada en vigor de la reforma de los Fondos Estructurales el 1 de enero de 1989, éstos vienen funcionando bajo unos principios fundamentales de concentración, cooperación, programación, etc. Estos principios "tras haber superado la prueba, gozan de buena salud y, por lo tanto, deben continuar rigiendo las actividades de los Fondos hasta 1997"⁽⁴⁸⁾. Con esta declaración de continuidad la Comisión acepta, de forma clara, el funcionamiento de los Fondos a partir de la reforma de 1988; no obstante, reconoce que se pueden, y se deben, introducir mejoras que aumenten la eficacia de las políticas estructurales. En particular se propone, por un lado, el reforzamiento de los principios anteriores con el objeto de ganar en eficacia: la simplificación de los procedimientos de acceso a los Fondos, aumento de la flexibilidad -en lo que a programas y ayudas se refiere-, mayor cooperación, y, por otro, la imposición de una evaluación sistemática.

Con la propuesta de simplificación de los procedimientos de decisión de la programación se intenta paliar uno de los principales problemas de la etapa 1989-93: la burocratización. Hasta ahora, cuando se terminaba la negociación de los mapas de zonas beneficiadas, había que elaborar los planes y presentarlos a la Comisión, negociar los marcos comunitarios de apoyo, e inmediatamente pasar a la solicitud de las ayudas para la financiación de proyectos individuales o de programas operativos plurifondos. Con la propuesta de reunión de las tres fases actuales de programación en dos, se pretende agilizar todo este procedimiento.

De igual forma, se intenta introducir algunos elementos flexibilizadores relacionados con los programas y las ayudas, por ejemplo, la ampliación, en caso necesario, de los recursos destinados a las regiones menos desarrolladas para incluir medidas relacionadas con la educación y la salud. En este sentido, se ha producido una evolución progresiva e importante hacia la consideración de aspectos sociales; recordemos que cuando España ingresó en la Comunidad, el reglamento

(48) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992c): *Del Acta Unica al Post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*. Documento COM (92) 2000 final, Bruselas.

entonces vigente⁽⁴⁹⁾ incluía un anexo de infraestructuras, de carácter social, que quedaban excluidas de las ayudas del FEDER. También en la línea de flexibilizar, se pretende reducir los programas de iniciativas comunitarias (cuyos fundamentos se determinaron en la reforma de 1988) a circunstancias concretas y prioritarias, con la finalidad de que el principio de concentración se haga efectivo y, por consiguiente, circunscribir estas iniciativas a las zonas geográficas coincidentes con las elegibles para las políticas estructurales, aunque en forma limitada puedan destinarse a otras áreas de la Comunidad.

La cooperación, en el marco de la reforma de 1988, se entendía -al menos en forma teórica- como una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo. Sin embargo, en la práctica, una falta clara de delimitación de competencias no impedía que los servicios de la Comisión trataran de imponer sus criterios sobre la distribución de las inversiones por ejes de desarrollo "en una determinada zona situada a miles de kilómetros del despacho desde el que realizan sus análisis"⁽⁵⁰⁾. Este inconveniente se trata de solucionar a partir de una delimitación de responsabilidades de las regiones y de la Comisión para actuar con mayor descentralización, tanto en lo referente a la definición de las medidas, como a la aplicación de los programas.

Finalmente, con la inclusión en el propio Tratado de la evaluación sistemática de los resultados de la política regional, se pretende un seguimiento preciso del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Estas apreciaciones, surgidas de Maastricht, se han materializado en los nuevos reglamentos que regulan los Fondos Estructurales para el período 1994-1999⁽⁵¹⁾. Como ya se indicó anteriormente, no se constatan cambios sustantivos en la nueva etapa que se abre, consecuentemente

(49) Reglamento (CEE) 1787/84 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE nº L 169, de 28-06-1984) y Reglamento (CEE) 3634/85 por el que se modifican algunos preceptos del Reglamento 1787/84 (DOCE nº L 350, de 27-12-85).

(50) LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico". *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 17-41.

(51) Véase anexo legislativo para las referencias completas sobre la regulación normativa de esta nueva etapa.

mente, tampoco en el contenido de la nueva redacción de estos reglamentos; simplemente, se distinguen algunas modificaciones que comentaremos a continuación.

El contenido de los objetivos prioritarios continua siendo el mismo, si bien, se refunden los anteriores Objetivos nº 3 (combatir el paro de larga duración) y nº 4 (facilitar la inserción profesional de los jóvenes) en uno solo al que se le asigna el número 3. Relacionado con el empleo, aparece un Objetivo nº 4 que tiene por finalidad “facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción”. Además, se incluyen en el contexto de la revisión de la política común de la pesca, las medidas de adaptación de las estructuras pesqueras dentro del Objetivo nº 5a. Por otro lado, la distribución de los instrumentos financieros para hacer frente a los objetivos prioritarios permanece idéntica, a excepción de la inclusión de un nuevo instrumento asignado al Objetivo nº 5a: el “Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca” (IFOP).

Las regiones incluidas en el Objetivo nº 1 (aquellas que cuentan con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria) se amplían para considerar zonas de Bélgica, Alemania del Este y Países Bajos. En lo que a nuestro país concierne, se incluye Cantabria, además de las que ya figuraban en este grupo.

En lo que al procedimiento de solicitud de fondos se refiere, a pesar de que en los acuerdos surgidos de Maastricht la intención parecía ser la simplificación, resulta que en el nuevo Reglamento aparecen numerosos elementos adicionales a incluir en los planes que tienen que presentar los Estados miembros para el acceso a los medios financieros con carácter previo a la negociación de los marcos comunitarios de apoyo. En particular, para la confección de los planes de reconversión regional y social, se le presta una especial atención a la situación medioambiental de la zona en cuestión y a la evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia a implementar. A su vez, se exige una “apreciación previa” -de las repercusiones esperadas- incluso en materia de empleo, para asegurar una aportación de beneficios socioeconómicos a medio plazo proporcionales a los recursos financieros movilizados. Esperemos que a estos requisitos se les preste la atención debida y no se conviertan, como ocurrió en la etapa precedente, en un

“mero trámite para pasar a negociar directamente los marcos comunitarios”⁽⁵²⁾.

Finalmente, con respecto al FEDER, se amplía su ámbito de intervención para incluir en las zonas del Objetivo nº 1, junto a lo contemplado en el anterior Reglamento, inversiones en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, exceptuando las medidas relacionadas con el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos. En el sector de educación y sanidad se permite destinar ayudas que contribuyan a su ajuste estructural. Obsérvese que se reconoce, al fin de manera explícita, la necesidad -incluso prohibida en reglamentos anteriores del FEDER- de proceder al ajuste de las estructuras sociales paralelamente al de las económicas.

II.3.2.3. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE COHESION

En el segundo párrafo del artículo 130 D del Tratado de la Unión Europea, se prevé la creación de un Fondo de Cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte. Ante el retraso que ha venido sufriendo la ratificación de los acuerdos de Maastricht, hasta su aprobación definitiva el 1 de noviembre de 1993, ya en los Consejos celebrados en Lisboa los días 26 y 27 de junio de 1992 y en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, se acordaron los principios y modalidades de aplicación del Fondo de Cohesión y, con carácter transitorio, se pidió a la Comisión que presentara una propuesta relativa a la creación de un “instrumento financiero de cohesión”, hasta que fuera posible que comenzara a funcionar lo acordado en Maastricht sobre el Fondo de Cohesión. Este instrumento, que se puso en marcha el 1 de abril de 1993⁽⁵³⁾, estará vigen-

(52) Crítica apuntada por LAZARO ARAUJO, L (1992): “La Política Regional Comunitaria...”, op. cit., uno de los partícipes en el proceso negociador.

(53) Reglamento (CEE) nº 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión. Por decisión del Consejo de 10 de marzo de 1994, la vigencia de este Reglamento se prolongó hasta el 31 de diciembre de 1994, al objeto de que hubiese una continuidad entre este instrumento y el Fondo de Cohesión.

te hasta que se apruebe el definitivo Fondo de Cohesión. Destinado a aquellos Estados miembros cuyo PIB per cápita no supere el 90% de la media comunitaria (Grecia, España, Portugal e Irlanda), su razón de ser obedece a la consecución del un doble objetivo: fomentar la cohesión económica y social, por un lado, y conseguir las condiciones de convergencia para participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, por otro.

En particular, el Reglamento (CEE) 792/93 establece dos limitaciones referidas al destino de los fondos, la primera, y a las condiciones de acceso, la segunda. En lo que a la primera se refiere, el Fondo de Cohesión puede proporcionar recursos para proyectos medioambientales que contribuyan a la consecución de objetivos relacionados con la conservación y mejora del medio ambiente, protección de la salud de las personas, utilización prudente de los recursos naturales y el fomento a escala internacional de medidas destinadas a hacer frente a problemas regionales o planetarios de medio ambiente. Por otro, lado el Fondo de Cohesión también puede colaborar en acciones destinadas a inversiones en infraestructura de transporte de interés común incluidos en las líneas maestras sobre redes transeuropeas, así como en otros proyectos de infraestructura de transporte cuyo objetivo sea la interoperabilidad de las redes nacionales y el establecimiento de enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas, y las regiones centrales de la Comunidad.

Con respecto a la segunda limitación, el acceso al Fondo de Cohesión está condicionado a la presentación de los respectivos programas de convergencia, destinados a cumplir con los requisitos exigidos para la Unión Económica y Monetaria.

En lo que se refiere a la elaboración de un reglamento definitivo sobre el Fondo de Cohesión, el 21 de diciembre de 1993 la Comisión presentó al Consejo dos propuestas por las que se establecía el instrumento y sus disposiciones de aplicación⁽⁵⁴⁾.

Aunque el Fondo de Cohesión pueda paliar o suavizar, en cierto modo, el esfuerzo necesario de los países receptores para alcanzar las condiciones de convergencia, no está exento de serias críticas⁽⁵⁵⁾. A

(54) DOCE nº C 39 de 9 de febrero de 1994.

(55) Véase GASOS CASAO, P.; PIÑERO CAMPOS, J.M^º. (1993): "El Fondo de Cohesión y la Unión Europea". *Boletín ICE Económico*, nº 2377, pp. 2097-2101.

nuestro juicio, la más evidente se deriva de las fuertes restricciones en su ámbito de aplicación y de acceso⁽⁵⁶⁾; estas limitaciones -que no son tan evidentes para otras políticas estructurales- pueden perjudicar claramente a los países menos prósperos de la Comunidad. A ello habría que añadir algunas consideraciones generales de interés realizadas por el Comité de las Regiones⁽⁵⁷⁾; en particular, la referida al principio de concentración resulta más una crítica que una simple observación: el Comité de las Regiones advierte que algunas regiones del Objetivo nº 1 no recibirán ninguna ayuda del Fondo de Cohesión, a pesar de que exista una gran pobreza en las mismas, por lo que desea que se garantice que el nivel de vida de dichas regiones no va a deteriorarse aún más con respecto al nivel medio de la Comunidad.

Además del Fondo de Cohesión previsto en el Tratado de la Unión, se ha creado reglamentariamente un nuevo instrumento denominado "Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca"⁽⁵⁸⁾ (IFOP), que permite agrupar el conjunto de medios que se venían destinando a la mejora y adaptación de las estructuras del sector de la pesca y la acuicultura.

Este nuevo instrumento financiero, de carácter estructural, tiene por objeto general a la realización del artículo 130 A del Tratado de la Unión (Cuadro 2), y debe coordinar sus intervenciones con los demás Fondos Estructurales. Sus funciones, recogidas en el Reglamento 2080/93, están centradas en alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación, incrementar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicamente viables del sector pesquero, revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su abastecimiento. De igual forma, este instrumento contribuirá, además, a acciones de asistencia técnica e información y a la realización de estudios o de experiencias piloto sobre la adaptación de las estructuras del sector pesquero.

(56) Por ejemplo, se prevé una suspensión de la financiación del Fondo de Cohesión cuando el Consejo decida que existe un déficit presupuestario.

(57) Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un Fondo de Cohesión (DOCE, nº C 217/1 de 6 de agosto de 1994).

(58) Reglamento (CEE) nº 2080/93 del Consejo de 20 de julio de 1993.

(59) Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a): *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*. Documento COM (93) 282 final, Bruselas.

II.3.2.4. EL DEBATE SOBRE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Las conclusiones del Consejo de Edimburgo, las propuestas de la Comisión y, finalmente, el Parlamento Europeo, han expresado, en el plano político, cual es la opinión de las Instituciones Europeas sobre las iniciativas comunitarias. Teniendo en cuenta estos fundamentos y la experiencia adquirida con el funcionamiento de las iniciativas aplicadas, la Comisión ha aprobado un "Libro verde sobre el futuro de las iniciativas comunitarias en el contexto de los Fondos Estructurales"⁽⁵⁹⁾. Este documento recoge las sugerencias de la Comisión para la construcción de un marco general sobre el futuro de las iniciativas comunitarias; no constituye una propuesta oficial, sino que tiene por objeto suscitar las opiniones de las posibles partes interesadas, en orden a alcanzar el máximo consenso para la elaboración de un informe final. Los principios sugeridos en este documento son los siguientes:

- Propuesta de que el 10% de todos los recursos de los Fondos Estructurales se asignen a iniciativas comunitarias; en términos absolutos supone una dotación, en precios de 1992, de aproximadamente 14.000 millones de ecus (frente a los 3.800 de la etapa precedente). En esta misma línea, el Parlamento, en su resolución 11/93 de 10 de marzo, confirmó que el 10% de los recursos "constituía absolutamente el mínimo"⁽⁶⁰⁾.
- Acatamiento de los principios fundamentales confirmados en Edimburgo y que sustentan las políticas estructurales (concentración, programación, adicionalidad, etc.).
- Coherencia de las iniciativas comunitarias con el resto de políticas.
- Concentración, dada la escasez de recursos, en un número limitado de temas correspondientes a las prioridades generales de la Comunidad. En particular, la Comisión propone los siguientes como marco para las diversas iniciativas:
 1. Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales.

(60) La cantidad fijada finalmente para iniciativas comunitarias fue del 9% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999 (art. 12, punto 5 del Reglamento 2081/93 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural).

2. Desarrollo rural.
 3. Regiones ultraperiféricas.
 4. Empleo y desarrollo de recursos humanos.
 5. Gestión del cambio industrial.
- Simplificación en la gestión de iniciativas.
 - Sometimiento a examen por los Comités Consultivos de Representantes de los Estados miembros, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.
 - Aproximación integrada, cuando se considere apropiado, que englobe diferentes Fondos Estructurales.
 - La cooperación transnacional e interregional es un método de trabajo que debería distinguir muchas de las iniciativas en la próxima fase.

Tras finalizar el proceso de consultas y examinar las observaciones presentadas al documento anterior, la Comisión publicó un nuevo documento⁽⁶¹⁾ en el que se recogía una propuesta con una serie de directrices y su correspondiente exposición de motivos sobre las iniciativas más importantes. A grandes rasgos, las contribuciones recogidas en este nuevo documento secundan el enfoque del "Libro Verde" de la Comisión, reconociéndose las ventajas consolidar las iniciativas existentes. Por su parte, algunos organismos subrayaron las especiales dificultades de las zonas urbanas y propusieron que la lucha contra los problemas de las ciudades se añadiera como tema suplementario a los cinco propuestos por la Comisión. Además, el Parlamento Europeo, junto a otros organismos, abogaron por una nueva iniciativa en favor de la pesca y de las zonas dependientes de este sector.

Sobre la base de los documentos anteriores, la Comisión decidió consultar al Comité de las Regiones. Los aspectos, a nuestro juicio, más destacables del dictamen del mencionado Comité⁽⁶²⁾ se centran en los siguientes: subraya el solapamiento -de objetivos y medidas- entre las

(61) Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994a): *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*. Documento COM (94) 46 final, Bruselas.

(62) Pleno celebrado el 17 de mayo de 1994 (DOCE C 217/02 de 6 de agosto de 1994).

iniciativas comunitarias y los marcos comunitarios de apoyo, y solicitan que se lleve a cabo la debida coordinación entre las dos formas de intervención; suscribe el principio de que es necesario concentrarse en algunas iniciativas comunitarias; defiende la opinión de simplificación de los mecanismos de gestión; finalmente, se pide a la Comisión que establezca criterios uniformes y transparentes para evaluar la calidad de los programas operativos de cada una de las iniciativas.

Por su parte, la nueva reglamentación de los Fondos Estructurales no recoge muchas de las anteriores directrices, probablemente por falta de tiempo para el pronunciamiento de los agentes interesados. Sólo contempla las iniciativas comunitarias con unos rasgos muy generales -ya enunciados en la etapa precedente- a excepción de su procedimiento de aplicación y de la dotación financiera, que queda fijada en el 9% del total de recursos destinados a Fondos Estructurales para el período 1994-1999. En lo que se refiere al procedimiento, a diferencia de la etapa anterior, en la que existía absoluta capacidad de decisión sobre las iniciativas por parte de la Comisión, ahora, con la creación por el art. 29 bis del Reglamento 2082/93 del Comité de Gestión para las Iniciativas Comunitarias, la Comisión podrá adoptar medidas que serán inmediatamente aplicables, pero si tales medidas no se atuvieran al dictamen del Comité, la Comisión deberá comunicarlas al Consejo, y éste por mayoría cualificada podrá adoptar una decisión diferente.

El resultado del debate descrito en los párrafos anteriores ha tenido su materialización en el conjunto de nuevas iniciativas para el período 1994-1999, cuyos objetivos figuran en la Tabla 6.

-TABLA 6-

LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN EL PERIODO 1994-1999	
INICIATIVA	OBJETIVOS
PESCA	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudar al sector pesquero a soportar las consecuencias de su transformación. - Desarrollar nuevas actividades generadoras de empleo en este sector.
URBAN	- Atraer la actividad económica y comunicar confianza y seguridad a la población que habita en barrios marginales de las ciudades.
PYME	- Favorecer la adaptación al Mercado Unico de las pequeñas y medianas empresas de industrias y servicios, especialmente las de las regiones menos desarrolladas.
RETEX	- Modernización de las empresas textiles.
KONVER	- Acelerar la diversificación de las actividades económicas en las regiones que dependen en gran medida del sector militar.
RESIDER II	- Acelerar la reconversión económica concentrándose en las cuencas siderúrgicas más afectadas.
RECHAR II	- Acelerar la reconversión económica concentrándose en las zonas mineras del carbón más afectadas.
ADAPT	- Adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con vistas a favorecer el crecimiento, el empleo y la competitividad de las empresas de la Unión Europea.
RECURSOS HUMANOS (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)	- Contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo.
REGIS II	- Se inscribe dentro de la política comunitaria dirigida a las regiones ultraperiféricas.
LEADER II	- Fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos o privados, en todos los sectores de actividad del medio rural.
INTERREG II	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudar a zonas fronterizas exteriores e interiores de la UE a superar los problemas específicos de su aislamiento. - Fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre las fronteras interiores. - Contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un Mercado Unico integrado. - Aprovechar las nuevas oportunidades de cooperación con terceros países de las zonas fronterizas exteriores de la UE.
FUENTE: DOCE nº C 180 de 1 de julio de 1994.	

II.3.2.5. LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LA UNIÓN EUROPEA DE LOS QUINCE

Tras la incorporación el uno de enero de 1995 de Austria, Finlandia y Suecia, el territorio de la UE aumenta en un tercio, su población en un 6% y su producto interior bruto en un 7%. Sus PIBs per cápita son un 5%, un 4% y un 10%, respectivamente, superiores a la media comunitaria de los doce⁽⁶³⁾. Las cifras anteriores constatan que los nuevos socios comunitarios gozan de un elevado nivel de vida y, en el plano regional, ninguna de sus regiones -excepto la región austríaca de Burgenland- puede ser considerada como subdesarrollada en comparación con otras de la Unión⁽⁶⁴⁾; sin embargo, en el proceso de adhesión no perdieron la oportunidad de plantear un alto grado de ambición en la definición de las zonas susceptibles de ser ayudadas por los Fondos Estructurales⁽⁶⁵⁾. Los resultados de la negociación condujeron a la creación de un nuevo "Objetivo nº 6" -hecho a la medida de los nuevos países- hasta 1999, para las regiones con muy baja densidad de población (menos de ocho habitantes por kilómetro cuadrado), e incluso Austria consigue incluir una de sus regiones en el Objetivo nº 1. En lo que se refiere a los otros objetivos territoriales (nº 2 y 5b), en una declaración interna del Consejo se aprobó que el Objetivo nº 6 excluye la elegibilidad de los anteriores.

(63) Valores medios en PPA de los años 1988-89-90 (tomados de los Documentos de la Negociación). Para una breve descripción de la estructura socioeconómica y administrativa de las tres nuevas incorporaciones nos remitimos a COMISION CEE (1994d): *Quinto Informe Periódico...*, op. cit., cap. 12.

(64) Los PIBs per cápita de las regiones de estos países superan el 75% de la media comunitaria de los doce.

(65) Véase GRANELL, F. (1994): "Los resultados de las negociaciones de adhesión a la UE de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia". *Boletín Económico de ICE*, nº 2414, pp. 1317-1318 y VIGUERA, E. (1994): "La agricultura y los Fondos Estructurales". *Boletín Económico de ICE*, nº 2424, pp. 2217-2227. Este último trabajo describe con amplitud las pretensiones de los países -entonces candidatos- para la inclusión en cada uno de los objetivos de las zonas susceptibles de ser beneficiadas por las ayudas regionales.

II.4. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

Sin entrar a juzgar algunos elementos que pueden influir en la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de la política regional, como la distribución de las medidas en relación con la dimensión de los problemas a solucionar, la eficacia presupuestaria, o la capacidad de absorción de los recursos, no cabe duda de que sus instrumentos tendrán un comportamiento más eficiente cuanto mayor sea la dotación de recursos que a ellos se destine.

II.4.1. EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION PRESUPUESTARIA DE LA POLITICA REGIONAL

Como puede apreciarse en la Tabla 7, la mayor parte de los gastos del presupuesto comunitario le ha venido correspondiendo, tradicionalmente, a la política agrícola. La evolución de los recursos de política regional, aunque con tendencia creciente, ha permanecido -y aun hoy se mantiene- muy por debajo de las dotaciones asignadas a aquella.

Aunque las cantidades que figuran en la Tabla 7 parezcan trascendentes, en realidad no lo son tanto, sobre todo, si tenemos en cuenta la propia magnitud relativa del presupuesto comunitario. Recordemos que el conjunto del presupuesto de la Comunidad (columna derecha) supone aproximadamente un 3% de su VAB, que se financia, a partir de la reforma presupuestaria de 1988, mediante los recursos propios tradicionales (exacciones reguladoras agrarias, derechos de aduana), aquellos otros procedentes del IVA (1,4% sobre una base prefijada) y un ingreso complementario basado en el PNB del Estado Miembro⁽⁶⁶⁾.

(66) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990c): *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Véanse también DE LA FUENTE, A. (1994): "El Presupuesto de la Comunidad Europea". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 12, pp. 217-230, y ESPASA, M. (1993): "Análisis redistributivo del Presupuesto Comunitario". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 11, pp. 59-81.

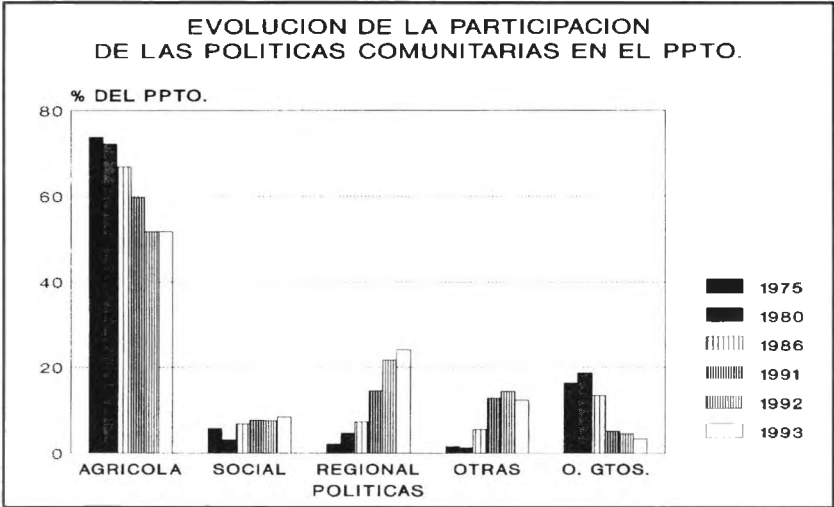
-TABLA 7-

PRESUPUESTO COMUNITARIO POR POLITICAS: EVOLUCION (1)						
AÑO	AGRICOLA	SOCIAL	REGIONAL	OTRAS P.	O. GTOS	TOTAL
1975 (2)	4.586,6	360,2	150,0	99,0	1.017,8	6.213,6
1980 (2)	11.596,1	502,0	751,8	212,8	2.994,8	16.057,5
1986	22.886,5	2.375,6	2.540,0	1.897,0	4.493,8	34.192,9
1987	23.851,6	2.780,8	2.665,0	1.921,3	3.489,3	34.708,0
1988	27.585,9	2.365,5	3.301,7	2.639,4	5.355,6	41.248,1
1989	25.822,2	2.773,8	4.113,7	3.007,9	5.275,2	40.992,8
1990	26.993,0	3.314,2	4.877,2	3.533,1	3.852,2	42.569,7
1991	33.851,8	4.349,6	8.287,2	7.239,0	2.979,2	56.706,9
1992	32.035,5	4.689,9	13.419,1	8.890,8	2.815,2	61.850,5
1993	35.352,0	5.766,0	16.425,9	8.436,5	2.296,0	68.276,4

(1) Millones de ecus. (Créditos de compromiso, excluidas las reservas).
 (2) Estos años no incluyen el presupuesto del FED.
 FUENTE: Elaboración a partir de los Informes Generales sobre la actividad de las Comunidades Europeas (varios años).

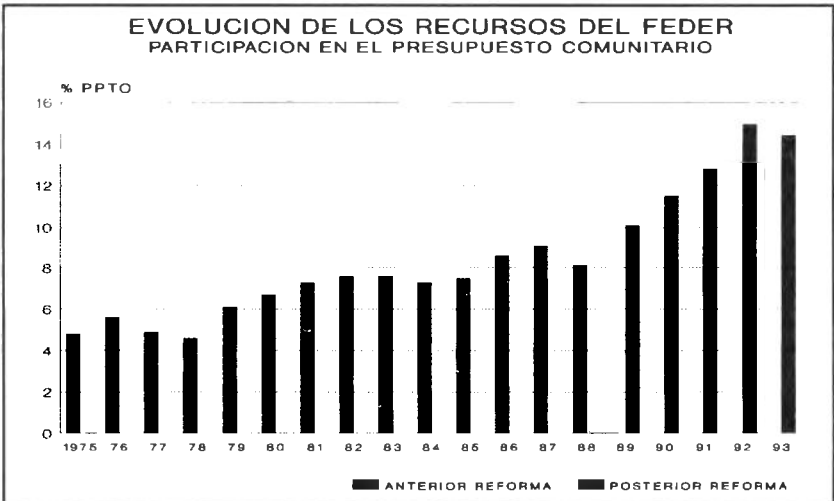
La evolución de los recursos en términos relativos figura en el Gráfico 1; en él se puede apreciar el decrecimiento en el presupuesto de la política agrícola en favor de la regional y de otras medidas comunitarias, principalmente gastos de I+D. Aún así, en los últimos años -1992 y 1993- la participación de la política agrícola en el presupuesto sobrepasaba la mitad del mismo, mientras que las asignaciones regionales, excluyendo los préstamos, rondaban en torno al 14%.

-GRAFICO 1-



FUENTE: Comisión CEE y elaboración propia.

- GRAFICO 2-



FUENTE: Comisión CEE.

II.4.2. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA 1989-1993

II.4.2.1. LA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS

La tendencia de los gastos destinados a la Política Regional Comunitaria ha experimentado su crecimiento más espectacular en la etapa posterior a la reforma de los Fondos Estructurales (1989-93). Un análisis funcional o por objetivos (Tabla 8), evidencia que la mayor parte de los recursos estructurales se canalizan hacia el Objetivo nº 1, es decir, a las regiones menos desarrolladas (PIB pc inferior al 75% de la media comunitaria), con una dotación para todo el período de 36.200 millones de ecus (85% de las ayudas). Para los demás objetivos estructurales, enfocados a paliar problemas de zonas industriales en declive y la reestructuración de zonas agrarias, se destinan 3.900 y 2.607 millones de ecus, respectivamente (9% y 6% de la totalidad de los Fondos Estructurales). Por otro lado, de los tres instrumentos (FEDER, FSE y FEOGA-O), es el FEDER el que participa en mayor cuantía con 24.979,8 millones de ecus para los tres objetivos; aproximadamente el 60% del conjunto de ayudas proceden de este Fondo.

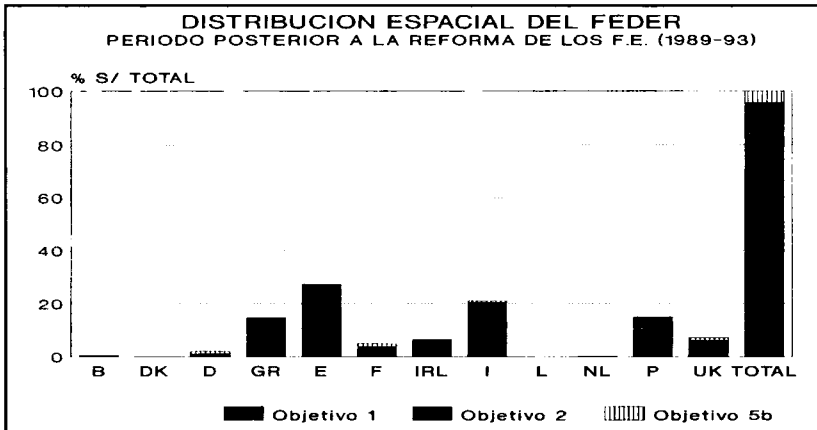
Si atendemos a un análisis espacial (por países) se puede observar en la Tabla 8 como, en cantidades absolutas, España aparece a la cabeza, con un montante en el período completo de 10.799 millones de ecus (para cubrir los tres objetivos). A España le siguen Italia, Portugal y Grecia. La distribución porcentual de los recursos en el período se aprecia en el Gráfico 3.

-TABLA 8-

DISTRIBUCION DE RECUSOS DEL FEDER Y DEMAS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 1989-93 (*)						
	FEDER			TOTAL F. ESTRUCTURALES		
	Obj 1	Obj 2	Obj 5b	Obj 1	Obj 2	Obj 5b
B	-	145,0	11,3	-	195,0	32,5
DK	-	22,4	12,2	-	30,0	23,0
D	-	249,4	235,5	-	355,0	525,0
GR	3.662,0	-	-	6.667,0	-	-
E	6.199,0	576,0	61,1	9.779,0	735,0	285,0
F	406,0	514,5	335,0	888,0	700,0	960,0
IRL	1.646,0	-	-	3.672,0	-	-
I	4.942,0	179,0	145,4	7.443,0	265,0	385,0
L	-	15,0	0,9	-	15,0	2,5
NL	-	56,8	24,9	-	95,0	44,0
P	3.757,0	-	-	6.958,0	-	-
UK	348,0	1.158,6	276,8	793,0	1.510,0	350,0
TOT	20.960,0	2.916,7	1.103,1	36.200,0	3.900,0	2.607,0

(*) Millones de ecus de 1989. Las dotaciones corresponden a los marcos comunitarios de apoyo, las iniciativas comunitarias están excluidas.
FUENTE: Comisión CEE.

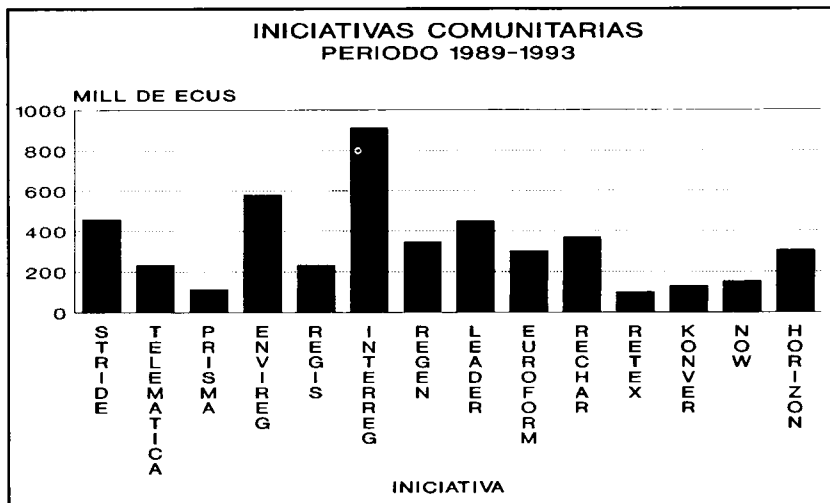
-GRAFICO 3-



FUENTE: Comisión CEE y elaboración propia.

Finalmente, la dotación para las iniciativas comunitarias supone 3.800 millones de ecus (precios de 1989), aproximadamente un 8% de la totalidad de las cantidades destinadas a Fondos Estructurales. La distribución de recursos por iniciativas figura en el Gráfico 4.

-GRAFICO 4-



FUENTE: Comisión CEE y elaboración propia.

II.4.3. LAS PREVISIONES FINANCIERAS PARA EL PERIODO 1994-1999

El Consejo Europeo reunido en Edimburgo en diciembre de 1992 aprobó el denominado "Paquete Delors II", sobre la futura financiación de la Comunidad (Tabla 9, en términos absolutos, y Gráfico 5, en valores relativos). Los hechos más significativos que se aprecian a partir de estos datos son los siguientes:

- En primer lugar, destaca el aumento espectacular de los recursos destinados a medidas estructurales con respecto a períodos anteriores.
- En segundo lugar, hay que indicar una pérdida de peso de las cantidades destinadas a la política agrícola. Es más, si nos cen-

tramos en el Gráfico 5, se observa como la tendencia de las ayudas dedicadas a gastos agrícolas sufre una evolución decreciente en favor de la política estructural; en 1994, año de comienzo del nuevo período, el gasto en medidas estructurales constituye el 31,29% del total, frente al 51,77% en el caso de la agricultura. Para 1999 la cifra habrá ascendido al 35,67%, mientras que los gastos en agricultura habrán bajado al 46,65% del presupuesto comunitario.

En lo que se refiere a la distribución por objetivos, el Consejo asignó el 74% del total de recursos estructurales a las regiones del Objetivo nº 1, un 11% a los Objetivos nº 3 y 4 y la diferencia se dividió de forma equitativa entre los restantes.

-TABLA 9-

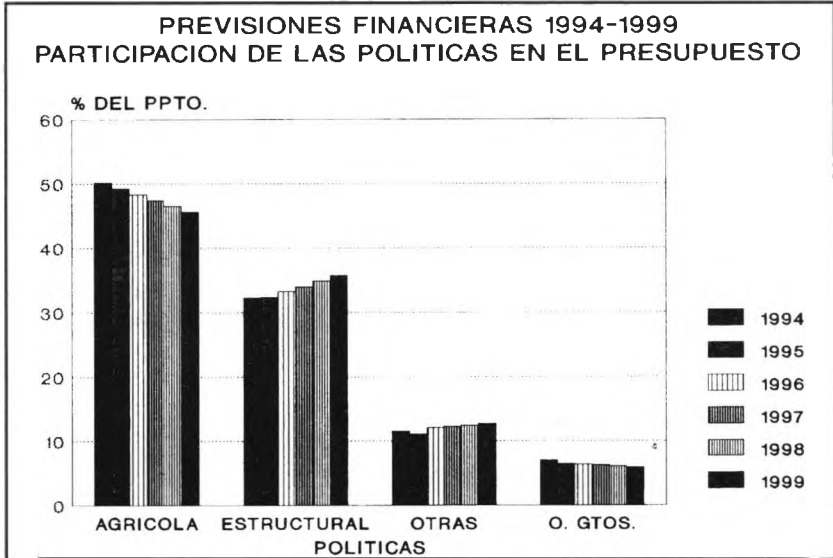
PREVISIONES FINANCIERAS. PRESUPUESTO POR POLITICAS (1).					
AÑO	AGRICOLA	ESTRUCTURAL (2)	OTRAS (3)	O.GTOS	TOTAL PTO.
1994	35.095	21.885	8.084	4.880	69.944
1995	35.722	23.480	8.603	4.680	72.485
1996	36.364	24.990	9.080	4.790	75.224
1997	37.023	26.526	9.540	4.900	77.989
1998	37.697	28.240	10.099	4.950	80.986
1999	38.389	30.000	10.700	5.000	84.089

(1) Millones de Ecus (precios de 1992).
 (2) Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión.
 (3) Incluye políticas internas y acciones externas.

FUENTE: Comisión CEE.

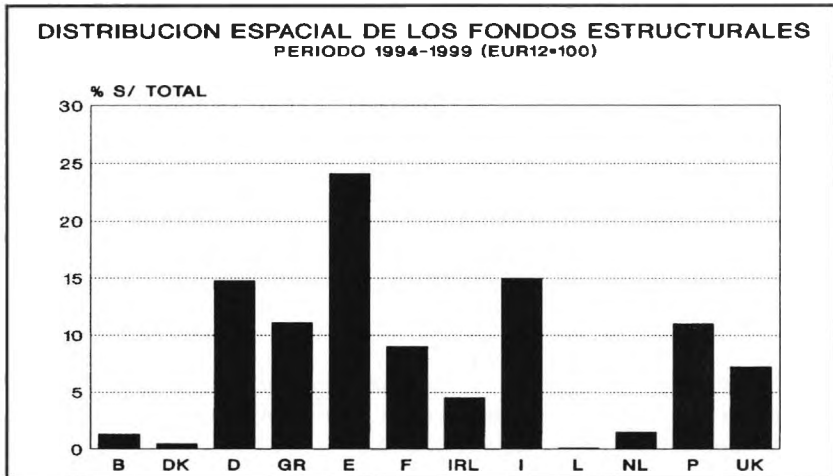
Si atendemos a una distribución por países, podemos apreciar en el Gráfico 6 como España absorbe el 24,1% de los Fondos Estructurales para el período 1994-99, seguida de Italia (15%), Alemania (14,8%) y Grecia (11,1%).

-GRAFICO 5-



FUENTE: Comisión CEE y elaboración propia.

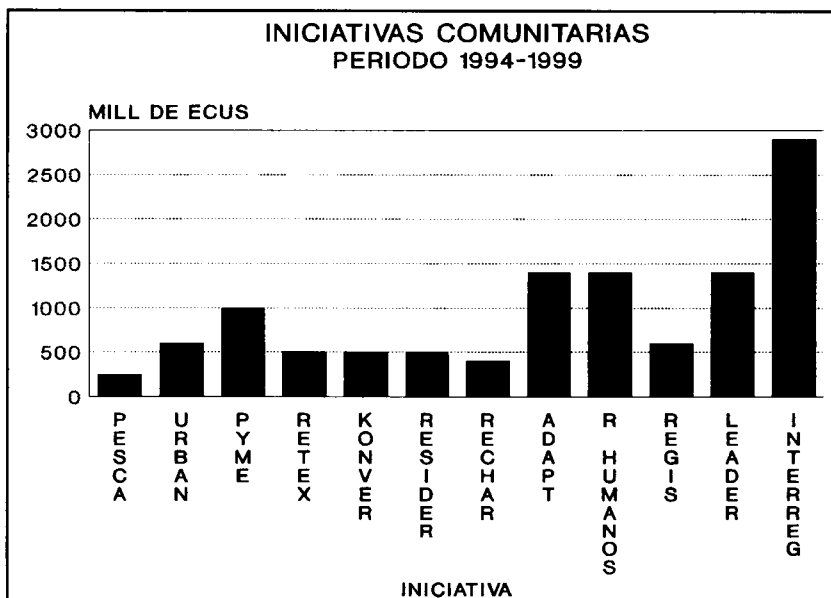
-GRAFICO 6-



FUENTE: Dirección General XVI.

Por otro lado, la financiación de las iniciativas comunitarias cobran cada vez mayor relevancia; el Consejo de Asuntos Generales, en su reunión de 6 de junio de 1993, decidió reservar un 9% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para iniciativas comunitarias (frente al 8% de la etapa precedente), dotación que, finalmente, quedó recogida reglamentariamente. Consecuentemente, para el período 1994-1999 se asignó un total de 13.465 millones de ecus (precios de 1994) para esta partida en el conjunto de la Unión Europea (Gráfico 7), de los que 8.160 millones se destinan a las regiones del Objetivo nº 1.

-GRAFICO 7-



FUENTE: Comisión CEE.

Finalmente, la creación de un nuevo "Objetivo nº 6" para las regiones con muy baja densidad de población, tras la negociación de la adhesión de nuevos socios comunitarios, ha obligado a dotarlo de un paquete presupuestario que inicialmente se fijó en 131 millones de ecus

en 1995, cifra que en 1999 ascenderá a 166 millones, con un incremento anual similar al de las regiones del Objetivo nº 1 (fuera de los países del Fondo de Cohesión).

II.5. CONCLUSIONES

En los primeros pasos de la relativamente corta andadura del FEDER, los hechos más relevantes que lo han ido configurando hasta llegar a su estado actual coinciden en el tiempo con las fechas históricas de mayor trascendencia para la Política Regional Comunitaria. Con el objeto de investigar su naturaleza, hemos separado su trayectoria en tres grandes etapas que abarcan el “pasado, presente y futuro” del instrumento. La primera, que contempla lo que ya es su dimensión histórica, se divide a su vez en tres subperíodos. Desde 1958 hasta 1974, caracterizado por la ausencia de política regional en la CEE, cada Estado miembro llevaba a cabo la suya propia y la preocupación comunitaria estaba centrada en garantizar las normas sobre la competencia recogidas en el Tratado; el elemento más destacable es el empuje a la Política Regional Comunitaria dado en la ya referenciada Conferencia de París de 1972, donde, por un lado, existe un compromiso de coordinación de las políticas regionales de los Estados, y por otro, la creación del Fondo Regional. Desde 1975 hasta 1978, período que comienza con la aprobación el 18 de marzo de 1975 del primer reglamento del FEDER y la creación un comité de política regional, la aplicación de medidas regionales a escala comunitaria es inexistente y se limita a complementar subsidiariamente a las implementadas por los Estados miembros. Los siguientes subperíodos (1979-1984 y 1985-1988), se inician con sendas reformas reglamentarias del FEDER; el rasgo más interesante a partir de estas fechas se concreta en la voluntad progresiva de concebir la Política Regional Comunitaria con un carácter autónomo y no simplemente subsidiario.

Con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, entramos en lo que podemos considerar la dimensión actual -o presente- de la política regional y, con ello, en la segunda de las grandes etapas. Los rasgos más relevantes se centran en la implantación de nuevos principios de concentración, cooperación, adicionalidad, etc., la duplicación de

los recursos destinados a la misma y, finalmente, el aumento de las cantidades destinadas a iniciativas comunitarias.

Por último, la tercera -y última gran etapa- se abre con la revisión de los Reglamentos de los Fondos Estructurales de 1993, con vigencia para el período 1994-1999; con ella entramos en lo que podríamos denominar el futuro inmediato de la Política Regional Comunitaria -y del FEDER-. Esta nueva andadura está caracterizada por un principio de continuidad con respecto a su predecesora; sólo se evidencian algunos cambios en la redacción de los objetivos prioritarios enunciados en los reglamentos de los Fondos Estructurales, la introducción del Fondo de Cohesión y de un nuevo instrumento financiero destinado a la mejora de las estructuras de la pesca, y finalmente, un salto cuantitativo en lo que a la financiación de la política estructural se refiere.

Toda la evolución narrada en párrafos anteriores, aunque de evidente significado cualitativo, carecería de sentido si no se contaran con los medios financieros suficientes para llevar a cabo la implementación de la Política Regional Comunitaria. En este sentido, hemos asistido a un progresivo aumento de los fondos con finalidad regional que, como no podría ser de otra forma, viene acompañado de una tendencia decreciente de los gastos agrícolas.

Por otro lado, en el contexto de la evaluación, las características del FEDER (formas de intervención, capacidad financiera, relación con otras medidas de carácter supranacional, etc.) desvelan que una de las principales dificultades para aislar sus efectos en la etapa posterior a la reforma de los Fondos Estructurales (a partir de 1988) se deriva de su particular forma de intervenir; además de actuar en régimen de cofinanciación con los recursos de los Estados miembros según unos porcentajes reglamentariamente establecidos, participa conjuntamente con otros instrumentos estructurales al objeto de generar unos impactos superiores a los que producirían individualmente.

CAPITULO III. METODOS Y EXPERIENCIAS DE EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

III.1. INTRODUCCION

El aumento progresivo de las dotaciones destinadas a la Política Regional Comunitaria, unido a la necesidad de conocer los impactos de las medidas cara a posibles correcciones o modificaciones en las actuaciones futuras, han motivado una creciente preocupación de las autoridades comunitarias por investigar sus efectos en las regiones y zonas de destino, abriéndose el consecuente debate sobre la evaluación de la Política Regional Comunitaria, en general, y la eficacia de sus instrumentos, en particular.

En este capítulo nos aproximaremos a los diferentes procedimientos de evaluación de la Política Regional Comunitaria (y del FEDER) y a los resultados que tras su aplicación se han obtenido. Sin embargo, aunque expondremos cuál es el grado de eficacia en la consecución de los objetivos, nuestro interés estará más centrado en mostrar cuáles son los procedimientos metodológicos que se han empleado -y se están utilizando- y en indagar sobre su adecuación.

Finalmente, consideramos preciso advertir que las cuestiones relacionadas con la evaluación a escala comunitaria son muy recientes; estamos en pleno proceso de prueba de nuevas técnicas y métodos, con resultados todavía escasamente satisfactorios, por lo que no debe sorprender la escasez de experiencias que presentamos en las páginas que siguen.

III.2. ANTECEDENTES EN LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

Si la creación de instrumentos y la implementación de acciones regionales de carácter supranacional es relativamente reciente, más aún lo es el interés por saber cuál es el resultado de tales medidas. Aunque en la normativa de la política regional anterior a la Reforma de los Fondos Estructurales podemos constatar diferentes referencias que hacen mención -de forma directa o indirecta- a la evaluación, que inducen a pensar en un posible desarrollo simultáneo a la propia Política Regional Comunitaria, estas alusiones, como analizaremos a continuación, no son más que sutiles aproximaciones a lo que en el período posterior de la reforma de los Fondos Estructurales se convertiría en un sistema de evaluación institucionalizado.

En 1975, paralelamente a la creación del FEDER, la Decisión del Consejo relativa a la constitución de un Comité de Política Regional le asignaba, entre las tareas a llevar a cabo por el mencionado Comité, la de "estudiar la incidencia de los instrumentos financieros de la Comunidad en el plano regional"⁽¹⁾. Con la Resolución del Consejo de 1979 relativa a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria, se determinaba la conveniencia de establecer un marco global de análisis que permitiría crear "una base común de evaluación". A tal fin, se ordenaba la elaboración de un informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad y se incitaba a la Comisión y a los Estados miembros, conjuntamente, a la mejora de los sistemas estadísticos y de análisis regional⁽²⁾. Estos informes -se elaboraron tres antes de la Reforma de los Fondos Estructurales- se han convertido en un instrumento de gran utilidad para hacer un seguimiento de las disparidades regionales, pero proporcionan escasa información sobre los efectos y la eficacia de la política regional.

Por su parte, el Reglamento del FEDER de 1984⁽³⁾ -ya derogado- hacía una tímida referencia a la evaluación de las medidas financiadas

-
- (1) Art. 2º letra f) de la Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975 relativa a la creación de un Comité de Política Regional (DOCE nº L 73 de 21-3-1975).
 - (2) Punto nº 1 del la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 relativa a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria (DOCE nº C 36, de 9-2-1979).
 - (3) Reglamento CEE 1787/84 del Consejo de 19 de junio de 1984, relativo al FEDER (DOCE nº L 169 de 28-6-84).

con este instrumento. Concretamente, en su art. 13 resolvía que, siempre que fuera posible, los Estados miembros comunicarían a la Comisión, en el plazo de tres años siguientes a la terminación de las acciones, el número de puestos de trabajo creados o mantenidos (por las inversiones industriales) y una estimación del grado de utilización de las infraestructuras (en el caso de las inversiones de este tipo); sin embargo, la introducción de la frase “siempre que fuera posible” abría la puerta a una simple y manifiesta voluntariedad a la hora de presentar un informe evaluativo por parte de los Estados miembros.

Como se infiere de los párrafos anteriores, la evaluación desde la creación del FEDER hasta la reforma de los Fondos Estructurales queda en una declaración de intenciones; el interés por conocer los efectos de la Política Regional Comunitaria es patente, pero las referencias normativas son prácticamente inexistentes.

III.3. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA PREVIAS A LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Al no existir unas disposiciones legales que obligaran a la realización de estudios sobre la eficacia de las medidas, los trabajos evaluativos en el período anterior a la reforma de los Fondos Estructurales fueron muy escasos; la mayoría constituyeron experiencias aisladas, que se han llevado a cabo, generalmente, por iniciativa de las propias autoridades regionales o locales de las zonas donde se ejecutaron las medidas. En los párrafos siguientes comentaremos, además de un documento de la Comisión en el que se reflexiona a propósito de la evaluación de la política regional a nivel comunitario, varios trabajos realizados por organismos independientes, aunque desarrollados en esta etapa.

Uno de los primeros estudios en el que se recoge la problemática de la evaluación de la Política Regional Comunitaria de forma más rigurosa se remonta a 1981⁽⁴⁾; en él se examinan y critican las diversas técni-

(4) Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981): *Appreciation des etudes d'évaluation de la politique regionale*. Documento interno de la Dirección General de Políticas regionales. Estudio nº 11, Luxemburgo.

cas de evaluación de las políticas regionales que se han aplicado en los diferentes Estados miembros, a la vez que se comentan los resultados obtenidos. La finalidad última de este trabajo es abrir el debate sobre los métodos de evaluación y determinar si tales procedimientos aplicados en los respectivos Estados son extrapolables a la cuantificación de los impactos de la Política Regional Comunitaria y, en particular, al FEDER. Se llegó a sugerir una metodología de tipo macroeconómica, basada en un modelo explícito de empleo regional que aislara los efectos del Fondo (incluido como variable exógena, además de otros factores que supuestamente incidían en el empleo). Las limitaciones que esta propuesta lleva aparejada se recogieron en el propio documento; en particular, se subrayan algunos aspectos de difícil resolución: la forma de introducir el instrumento en el modelo para que se pueda cuantificar su intensidad, por un lado, y la necesidad de separar los recursos diferentes destinos y objetivos, por otro. Tras estas reflexiones, una de las conclusiones fundamentales de este trabajo se centró en la complejidad de evaluar el FEDER utilizando metodologías convencionales, a causa del principio de "complementariedad" bajo el que actúa, por lo que no se está en condiciones de asegurar que los impactos que se generen en las zonas asistidas sean o no debidos a su implementación, es decir, si los efectos son causados por el instrumento o asociados a él.

El trabajo comentado, llevado a cabo por los servicios de la Comisión, constituye una rigurosa aproximación a la evaluación de la Política Regional y, más concretamente, al FEDER. En él se examinaron los procedimientos existentes, se identificaron y reconocieron las dificultades de su aplicación a nivel comunitario.; sin embargo, no ha tenido una continuidad en informes posteriores, ni tampoco tenemos constancia de que se derivara alguna consecuencia -materializada en un estudio evaluativo- de las conclusiones del análisis realizado.

El "Teess Corridor Programme" (TCP)⁽⁵⁾ es un programa nacional de interés comunitario (PNIC) acogido al Reglamento 1787/84 y, consecuentemente, financiado con el FEDER. El Programa cubre una extensión de once mil hectáreas, aproximadamente una quinta parte de la superficie total de la provincia de Cleveland (Gran Bretaña); com-

(5) Véase CLEVELAND COUNTY COUNCIL (1989): *Findings of an evaluation of the Tees Corridor Programme (an EC National Programme of Community Interest)*. Research and Intelligence Unit, Cleveland CC, Middlesbrough.

prende 71 proyectos divididos en seis subprogramas (autopistas, regeneración de tierras de cultivo, infraestructuras, ayudas a empresas, a reestructuración de locales y turismo). Los recursos del Programa suponían 38,3 millones de libras, de los que 18,3 millones eran ayuda comunitaria procedente del FEDER.

La metodología de evaluación utilizada abarca diferentes aspectos cualitativos y cuantitativos. Una primera aproximación al impacto financiero se realiza por comparación entre la magnitud total del programa con otros recursos que afluyen a la zona. Una "auditoría física", consistente en entrevistas con los agentes implicados, visitas "in situ", etc., cubre algunos de los subprogramas que se ejecutan. Complementariamente, dados los objetivos del programa, los efectos económicos se calculan a través de indicadores de actividad económica (aumento en el flujo de tráfico, número de empresas o negocios creados, nuevas inversiones privadas, aumento en los niveles de empleo, etc.) que se obtienen a través de estudios ya publicados o mediante encuestas. En la Tabla 1 figura un resumen del método de investigación empleado.

-TABLA 1-

METODOLOGIA DE EVALUACION DEL "TEES CORRIDOR PROGRAMME" (PNIC)	
ELEMENTOS CONSIDERADOS	METODOS/FUENTES
AUDITORIA FISICA	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas "in situ". - Mapas y planos. - Entrevistas con los ejecutores de los proyectos. - Estudios de la zona.
ANALISIS ECONOMICO	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas con los ejecutores de los proyectos. - Entrevistas con los representantes empresariales de la zona. - Encuestas a los empresarios de la zona. - Artículos y estudios publicados en los últimos tres años. - Sistema de información regional.
DISTRIBUCION FINANCIERA DE BENEFICIOS	- Aplicación de los recursos procedentes de la Comunidad.
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	- Entrevistas con los agentes responsables del programa.
FUENTE: Cleveland County Council (TCP).	

Las conclusiones, referidas a los efectos de la ayuda comunitaria, se inician con una primera reflexión: las dotaciones del FEDER actúan en régimen de cofinanciación -atendiendo a un principio de adicionalidad-, no financiando ningún proyecto en su totalidad, ello plantea la duda de si deberían evaluarse los fondos procedentes de la Comunidad o los proyectos por sí mismos, porque, obviamente, los resultados (en términos de inversión y creación de empleo asociados a los proyectos) podrían ser atribuidos a los recursos de los diferentes agentes participantes (locales y regionales, además de la Comunidad). Ante esta dificultad se propusieron varias soluciones. Una primera consiste en preguntar a los agentes implicados si se hubiera llevado a cabo el proyecto en ausencia de la ayuda del FEDER; la mayoría de las respuestas -para cada uno de los proyectos subvencionados- coincidieron en que se hubieran llevado a cabo de todas formas. Otra solución se fundamenta en atribuir al FEDER la parte proporcional en los beneficios obtenidos por la implementación de cada uno de los subprogramas en términos de creación de empleo, aumento del flujo de viajeros por autopista, incremento de la inversión, etc. Esta última fue la que condujo a resultados más satisfactorios, aunque tampoco estaba exenta de problemas ocasionados por la existencia de algunos proyectos en ejecución que no habían empezado a generar beneficios. Finalmente, este estudio también contiene algunas conclusiones de tipo cualitativo desprendidas de entrevistas con los agentes implicados, como el deseo y la necesidad de aumentar la cooperación y coordinación entre los entes especialmente interesados en el proceso de desarrollo regional.

En definitiva, el procedimiento utilizado en la determinación de los efectos del TCP constituye una aproximación evaluativa bastante completa; la combinación de aspectos, macroeconómicos y microeconómicos, por un lado, y cualitativos y cuantitativos, por otro, proporciona no sólo una cuantificación de los impactos, sino también apreciaciones, que van más allá del simple cálculo de indicadores, útiles para mejorar el proceso de planificación. El único inconveniente del procedimiento es el elevado coste de ejecución que conlleva; sin embargo, aunque la evaluación global del conjunto del programa es claramente satisfactoria, lo que no resulta tan coherente, a nuestro entender, son las propuestas para atribuir los efectos a la parte que financia el FEDER. Encuestar para averiguar si se hubiera llevado a cabo un determinado proyecto sin la financiación procedente de este instrumento

entraña mucha subjetividad; la respuesta dependerá, entre otras circunstancias, del optimismo del encuestado. La alternativa, que consiste en atribuir al FEDER los efectos proporcionales a su aportación financiera, carece de lógica en la medida en que los efectos de un programa o proyecto no tienen porqué ser causados únicamente por la inversión que se realice, ni necesariamente ser proporcionales a su coste.

El "Area Initiatives Evaluation Handbook"⁽⁶⁾ es un estudio teórico que, por encargo del Departamento de Industria de Escocia, realizó una empresa independiente (PIEDA). El documento establece una metodología de evaluación de la política regional aplicable cuando coexisten diversos condicionantes: severas limitaciones en la información, multiplicidad de objetivos, implicación de diversos instrumentos e influencias "no políticas" que operan en el área, etc. Los objetivos fundamentales de este trabajo se centran en determinar el impacto neto sobre las metas globales establecidas por la iniciativa, para el área en particular, y para el conjunto de Escocia; establecer los costes y beneficios con el objeto de calcular el rendimiento neto de la iniciativa; identificar la efectividad de instrumentos específicos de política regional; y, finalmente, ayudar al establecimiento de futuras políticas.

La metodología recomendada se basa en lo que ellos denominan el "Balance de Planificación"; en este documento está presente una mezcla de información cualitativa y cuantitativa. Para su construcción se aplican los siguientes principios:

1. Las valoraciones monetarias se aplican a aquellos "outputs" e impactos para los que existan valores de mercado (incrementos de producción, niveles de inversión, etc.).
2. Siempre que sea posible y aunque no puedan ser valorados en términos monetarios, los impactos serán cuantificados (por ejemplo, nº puestos de trabajo creados).
3. Cuando los efectos no se puedan valorar económicamente ni cuantificar se realizarán descripciones sistemáticas (por ejemplo, mejoras en la imagen de un área).

(6) Véase INDUSTRY DEPARTMENT FOR SCOTLAND, SCOTTISH DEVELOPMENT AGENCY (1988): "Area Initiatives Evaluation Handbook". *ESU Research Paper*, nº 16.

La obtención de la información cualitativa y cuantitativa necesaria para la elaboración del Balance envuelve una combinación de datos agregados (indicadores publicados) y trabajo de campo (encuestas). Por un lado, el análisis de datos agregados muestra la posición de la economía local antes de la implementación de la iniciativa, los principales cambios surgidos durante y después de la misma y un estudio prospectivo que compara la situación tras la aplicación de la iniciativa con una proyección de tendencia sobre la base de los datos previos a la iniciativa. La información utilizada en este análisis previo cubre una gran variedad de indicadores: mercado de trabajo (niveles y tendencias del empleo y desempleo), estadísticas demográficas, aperturas y cierres de empresas, indicadores sociales, etc. Por otro lado, mediante un complejo sistema de encuestas se completa la información anterior, a la vez que se extraen resultados de tipo cualitativo sobre los efectos de la iniciativa.

Al igual que en el caso del TCP, la propuesta evaluativa contenida en el "Area Initiatives Evaluation Handbook" combina indicadores macroeconómicos con elementos microeconómicos (encuestas a empresarios), a la vez que se incluyen aspectos cualitativos y cuantitativos. Asumiendo el coste que puede conllevar el uso de encuestas, su utilización -dada por supuesta su correcta realización- puede ofrecer unos resultados muy positivos en lo que a los efectos de un instrumento como el FEDER se refiere, todo ello teniendo en cuenta que el propio diseño del cuestionario incluye diversas preguntas correspondientes a los diferentes indicadores, sobre la situación "antes de la aplicación" de la iniciativa y "después de su implementación". Solución que, a nuestro juicio, resulta claramente más positiva que las propuestas en el TCP.

El trabajo de Franzmeyer et al.⁽⁷⁾ utiliza un procedimiento de "flujos de fondos" para calcular los impactos regionales de los diversas ayudas financieras comunitarias, incluidas las regionales, sobre una única variable: las disparidades territoriales medidas por la renta per cápita. Parte de la hipótesis de que la tendencia a la igualación o acenuación de las diferencias regionales en la Comunidad es tanto mayor

(7) FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL B; WEISE, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

cuanto más se concentren los impulsos debidos a los pagos de las distintas políticas en las regiones desfavorecidas (o en las más favorecidas).

La metodología empleada se apoya en indicadores gráficos, del tipo "curvas de concentración de Lorenz"; se ordenan las 176 regiones de la Comunidad según su renta per cápita, posteriormente se comparan las cifras acumuladas de población de la secuencia de regiones con los pagos acumulados. En la representación gráfica puede apreciarse, según la inclinación de la curva correspondiente, hasta qué punto los pagos se concentran sobre la población de las regiones más desfavorecidas y, consecuentemente, si generan una tendencia equilibradora o desequilibradora de las rentas regionales.

El procedimiento descrito se aplicó a los diferentes flujos de pagos de la Comunidad por separado, lo cual incluye las subvenciones del FEDER para proyectos de infraestructura y para inversiones privadas, cuyos resultados indican, en el período 1986-1987, que los impulsos financieros procedentes de la política regional tienen un efecto igualador de las rentas regionales (curvas por encima de la línea de equidistribución); este hecho es más destacado en el caso de los recursos destinados a infraestructuras que en los dedicados a inversiones en el sector industrial, de lo que adicionalmente se desprende que las ayudas no siguen una misma pauta de distribución regional.

Los problemas que lleva aparejados la metodología de "flujos de fondos" ya las expusimos en el primero de los capítulos; en este caso concreto, en el propio trabajo se reconocen sus inconvenientes e incluso se advierte que los resultados hay que tomarlos con las reservas derivadas de los propios supuestos de partida. Aún a pesar de sus limitaciones, entendemos que este tipo de análisis no hay que descartarlo; puede proporcionar un elemento útil "a priori" (si se realiza sobre los compromisos de pagos aún no transferidos) sobre la posibilidad de corrección de los desequilibrios espaciales, siendo de gran ayuda en el proceso de planificación, además de constituir un procedimiento de evaluación complementario a otras técnicas más sofisticadas.

III.4. EVALUACION A ESCALA COMUNITARIA A PARTIR DE LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES: FUNDAMENTO Y PROCEDIMIENTOS NORMATIVOS

Con la reforma de los Fondos Estructurales se instaure un sistema de evaluación, de carácter institucional, encaminado a investigar los efectos de la acción comunitaria en el marco de los objetivos definidos en los art. 130 A y 130 C del Tratado, referentes a la cohesión económica y social. Para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, el Reglamento (CEE) 2052/88 en su art. 6 disponía que la acción comunitaria sería objeto de una evaluación, "ex ante" y "ex post", destinada a determinar su impacto con respecto a unos objetivos específicos y a analizar su incidencia sobre ciertos problemas estructurales.

Los principios generales de la evaluación de la política estructural se recogía, para el período 1989-93, en el art. 26 del Reglamento 4253/88, que establecía, en su primer apartado, el marco de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión para que su ejecución pudiera realizarse de la manera más eficaz. En el segundo apartado de este mismo artículo, se detallaban algunas pinceladas en torno al procedimiento general; en particular, se señalaba que la evaluación previa y posterior de las acciones con carácter estructural determinaría la eficacia de las mismas a tres niveles:

- Su efecto global sobre los objetivos enunciados por el artículo 130 A del Tratado y, en especial, reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad.
- El impacto de la acción emprendida en cada una de las estructuras comunitarias de apoyo.
- El efecto de las intervenciones operativas (programas, etc.).

Los indicadores elegidos por la Comisión para reflejar los resultados de la política regional se refieren, tanto a índices de tipo macroeconómico, basados en datos estadísticos regionales y nacionales, como a datos obtenidos procedentes de estudios analíticos descriptivos y en análisis de carácter cualitativo. Sin embargo, para su elaboración sólo se establecen unas directrices muy generales, remitiendo a los interlocutores para su definición y establecimiento de las modalidades de recogida de información.

Para el período 1989-93, los métodos de evaluación se desarrollaron -con mayor amplitud que en los reglamentos- en los Marcos Comunitarios de Apoyo, que distinguen entre⁽⁸⁾:

- a) Una evaluación “previa”, realizada por los Estados miembros, que necesariamente deberá acompañar a las diferentes formas de intervención; su objeto es determinar la compatibilidad de las intervenciones previstas con el marco comunitario de apoyo, asegurar la existencia de estructuras de gestión y aplicación adecuadas, y evaluar la articulación de las intervenciones estructurales con otras políticas comunitarias, la combinación de subvenciones y préstamos y la viabilidad económica de estas medidas.
- b) Una evaluación “a posteriori” de cada intervención y del marco comunitario de apoyo en general; se efectuará a través de un seguimiento permanente de las acciones emprendidas y de la recogida de datos estadísticos relativos a los indicadores seleccionados. Para aumentar la eficacia de esta evaluación se contempla la posibilidad de recibir asistencia de organizaciones o personas independientes.

En el Tratado de la Unión Europea -aprobado en noviembre de 1993- se le ha otorgado a la evaluación de la Política Regional Comunitaria una especial atención, hasta el punto de introducir un precepto en el Título XIV -relativo a la cohesión económica y social- referido a “la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social”⁽⁹⁾. A diferencia de la etapa anterior a la entrada en vigor del Tratado de la Unión, en la que la evaluación se recogía en los respectivos reglamentos que regulaban los Fondos Estructurales, ahora se le da mayor importancia, si cabe, al considerarla expresamente en el Tratado.

Por su parte, la nueva normativa que revisa el funcionamiento de los Fondos Estructurales⁽¹⁰⁾ (de ejecución en el período 1994-1999) para

(8) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989b): *Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1)*. España. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pág. 100.

(9) Párrafo 2º del art.130 B del Tratado de la Unión.

(10) Véase las referencias en el anexo legislativo.

adaptarlos a los nuevos preceptos del Tratado, continua en la misma línea que su predecesora, tan sólo una ligera modificación en el art. 6 del Reglamento (CEE) 2081/93 sustituye el término “evaluación ex ante” por el de “apreciación previa”, concepto este último que, aunque parece revestido de menor rigurosidad, en la práctica se revela como una condición imprescindible para la obtención de las ayudas, no sólo por su realización, sino también por sus resultados⁽¹¹⁾.

Para el nuevo período 1994-99, el procedimiento de evaluación, recogido en el art. 26 del Reglamento (CEE) 2082/93, tampoco difiere de su predecesor, a excepción de la forma en que ha de realizarse dicha evaluación, que, según se establece, habrá de efectuarse por comparación de los objetivos propuestos con los resultados obtenidos⁽¹²⁾.

III.5. METODOS Y RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

En la práctica, la actividad evaluadora de la Política Regional Comunitaria a partir de la reforma de los Fondos Estructurales abarca diferentes iniciativas, que van desde el estudio global de los impactos de los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) hasta el estudio de los efectos de cualquiera de las formas de intervención (programas operativos, proyectos, etc.). En este sentido, puede hablarse de dos tipos de trabajos: una evaluación que podríamos denominar “institucionalizada”, que se dirige y controla desde los propios servicios de la Comisión -aunque su ejecución práctica pueda llevarse a cabo desde el Estado miembro-, y otra realizada por profesionales independientes, habitual-

(11) El segundo párrafo del punto 1 del art. 26 del Reglamento (CEE) 2082/93 exige, para la concesión de las ayudas, que la “apreciación” haya demostrado los beneficios socioeconómicos que se obtendrán a medio plazo habida cuenta de los recursos movilizados.

(12) Concretamente, la nueva redacción del segundo párrafo, punto 2 del art. 26 del Reglamento 2082/93 establece lo siguiente: “Según proceda, la apreciación y la evaluación se realizarán comparando, en su caso, los objetivos con los resultados obtenidos, con relación a los objetivos e indicadores macroeconómicos y sectoriales basados en datos estadísticos regionales y nacionales, así como en relación con los datos generados por estudios analíticos y descriptivos y con análisis de carácter cualitativo.”

mente previo encargo de la Comisión o de los propios Estados miembros.

III.5.1. LAS EVALUACIONES EN LAS REGIONES DEL OBJETIVO N^o 1

Si acudimos a los resultados de las evaluaciones, presentados en los informes anuales de seguimiento de la acción estructural comunitaria, puede observarse como el análisis de los efectos globales de las medidas estructurales se realiza a través del estudio de los MCA, a los que a continuación nos referiremos.

Con el objeto de evaluar el impacto del MCA en las regiones del Objetivo n^o 1, la Comisión considera dos enfoques distintos. El primero consiste en determinar las repercusiones económicas globales del MCA a partir de una serie de indicadores macroeconómicos seleccionados que permitan comparaciones entre los distintos Estados miembros, utilizando para ellos fuentes armonizadas de EUROSTAT. Los objetivos de este enfoque -es decir, las cuestiones a las que se intentaba dar respuesta- pueden resumirse de la siguiente forma⁽¹³⁾:

- Cálculo del porcentaje de crecimiento previsto en período 1989-93 atribuible a los MCA.
- Delimitación del porcentaje de la ayuda comunitaria que se convierte en demanda y producción en la región en cuestión y cálculo de la pérdida producida por el aumento de las necesidades de importaciones.
- Determinación de los impactos en el empleo, es decir, cuántos puestos de trabajo son atribuibles a la realización de las medidas previstas en los MCA.

La metodología se apoya en un sistema de cuadros armonizados de entradas y salidas relativos a la Comunidad Europea y en las proyecciones correspondientes al período 1989-1993. Todas las proyecciones se basan en contabilidades nacionales armonizadas y en las correspondientes previsiones establecidas por los servicios de la Comisión. Los resultados obte-

(13) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992a): *Segundo Informe Anual sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pág. 41.

nidos tras la aplicación del procedimiento (de carácter aproximado al tratarse de evaluaciones realizadas "a priori") comparan, a nuestro juicio desde una postura excesivamente optimista, las previsiones de las principales macromagnitudes y las que tendrían lugar sin la aplicación de los Fondos Estructurales en los países de destino (Tablas 2, 3, 4 y 5)⁽¹⁴⁾.

-TABLA 2-

CRECIMIENTO DEL PIB DE 1989 A 1993			
-Tasa media anual de crecimiento-			
OBJ. Nº 1	1989-1993 (Previsión 1989)	Tasa real 1989-1993	Repercusión Fondos Estructurales
PORTUGAL (*)	4,6	2,6	0,7
IRLANDA (*)	3,9	4,6	0,3
ESPAÑA	4,6	1,5	0,2
ITALIA	3,0	1,5	0,1
GRECIA (*)	2,5	1,6	0,5

(*) Todo el país es Objetivo nº 1.
FUENTE: Comisión CEE.

-TABLA 3-

CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUBVENCIONES COMUNITARIAS		
-Porcentaje de variación del PIB entre 1992 y 1993-		
OBJ. Nº 1	Tasa de crecimiento previsto con el MCA	Crecimiento suponiendo que se suspendieran las transferencias comunitarias en 1993
PORTUGAL (*)	3,9	0,9
IRLANDA (*)	3,5	2,0
ESPAÑA	3,4	2,4
ITALIA	2,6	1,4
REINO UNIDO	1,9	1,8
GRECIA (*)	1,6	-0,5

(*) Todo el País es Objetivo nº 1.
FUENTE: Comisión CEE.

(14) Los resultados que a continuación presentamos se basan en la versión más reciente (revisiones a la baja de previsiones anteriores); véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993c): *Cuarto informe anual de la comisión sobre la aplicación de la reforma de los fondos estructurales*. Documento com (93) 530 final, Bruselas.

-TABLA 4-

LOS MCA Y LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO				
Obj. Nº 1	Porcentaje de la FBCF atribuible a la ayuda comunitaria.		Porcentaje de la FBCF atribuible al MCA (1)	
	1989	1993	1989	1993
PORTUGAL (*)	7,7	9,9	20,6	27,7
IRLANDA (*)	7,5	8,8	17,0	20,8
ESPAÑA	2,9	4,1	5,8	8,0
ITALIA	2,1	3,1	4,8	6,8
REINO UNIDO	4,7	5,2	11,8	13,8
GRECIA (*)	9,7	11,9	20,1	24,6

(*) Todo el País es Objetivo nº 1.
 (1) Incluidos los gastos del sector privado inscritos en el plan de previsiones de financiación del MCA.

FUENTE: Comisión CEE.

-TABLA 5-

CALCULO DE LOS PUESTOS DE TRABAJO QUE EN 1993 DEPENDEN DE LAS SUBVENCIONES COMUNITARIAS		
Obj. Nº 1	En valor absoluto (miles)	Porcentaje sobre el total de la población ocupada
PORTUGAL (*)	116,7	3,1
IRLANDA (*)	17,0	1,5
ESPAÑA	54,2	0,7
ITALIA	47,1	0,9
REINO UNIDO	4,1	0,7
GRECIA (*)	117,7	3,2

(*) Todo el País es Objetivo nº 1.

FUENTE: Comisión CEE.

Estos efectos, que pueden parecer elevados en determinados casos (Grecia, Irlanda y Portugal) se deben más al escaso potencial en términos de FBCF o PIB, que al volumen real de los recursos. Por otro lado, tampoco debe olvidarse que, aunque estos países salgan favorecidos, también contribuyen financiando el presupuesto comunitario, con lo cual la inyección de recursos procedente de la comunidad es, en términos netos, menor a la que figura en las Tablas 2, 3 y 4.

El segundo de los enfoques recurre a análisis nacionales que utilizan modelos ya existentes en los Estados miembros respectivos (Tabla 6)⁽¹⁵⁾.

(15) Un resumen de los resultados por países se recoge en COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992a): *Segundo Informe...*, op. cit., pág. 45 y siguientes.

-TABLA 6-

MODELOS DE DETERMINACION DE LOS IMPACTOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO)			
MODELO	LUGAR DE APLICACION	DESCRIPCION	FIABILIDAD DE RESULTADOS
MACROECONOMICO DE DEMANDA	GRECIA	Modelo de tamaño relativamente reducido (24 ecuaciones y 45 variables), totalmente agregado con enfoque macroeconómico puro. Todas las variables están determinadas en términos reales y el sector monetario no está representado.	BASTANTE BUENA
MACROECONOMICO DE DEMANDA "WHARTON-UAM"	ESPAÑA	Modelo de demanda de gran tamaño (558 ecuaciones y 743 variables), con un bloque de ecuaciones referidas a los valores añadidos sectoriales. Integra en sus cálculos la parte real y monetaria de la economía.	BUENA
MODELO ECONOMICO SIMPLIFICADO DE DEMANDA	DU Y CORCEGA	No se trata de modelos econométricos sino económicos (sin bloque monetario), cuyos parámetros son determinados previamente utilizando la información disponible, y a los que se añaden los datos de los MCA. Su estructura formal es muy simplificada (7 ecuaciones y 12 variables)	RESULTADOS APROXIMADOS
MODELO ECONOMETRICO "HERMES"	IRLANDA	Modelo concebido para valorar tanto los efectos de demanda como algunos efectos de oferta. Con objeto de integrar estos últimos de una forma más adecuada en el análisis de las repercusiones de los Fondos Estructurales, se han llevado a cabo siete estudios microeconómicos (competitividad industrial, costes de transporte, estructura industrial de mercado, mercado de trabajo, agricultura e industria alimentaria, servicios, y sector industrial) Su estructura formal consta de 650 ecuaciones y 850 variables.	MUY BUENA
MODELO DE EQUILIBRIOS GENERAL	MEZZOGIORNO Y REGION CENTRO- NORTE	Se trata de un modelo que estudia la interdependencia económica entre las dos macrorregiones italianas. No se desarrolla el bloque monetario. Está formado por 57 ecuaciones y puede valorar los efectos de demanda y algunos efectos de oferta engendrados por las políticas estructurales comunitarias.	BASTANTE BUENA
MODELO DE ENTRADAS Y SALIDAS	MEZZOGIORNO Y REGION CENTRO-NORTE	Se trata de un modelo de estadística comparativa de nueve ecuaciones que permite evaluar el impacto macroeconómico de la demanda y los efectos sectoriales. No integra las variables monetarias de la economía. Este modelo, al analizar las posibles consecuencias de la realización de las políticas estructurales, también puede tener en cuenta algunos efectos de oferta.	BASTANTE BUENA
MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL DINAMICO CON CRECIMIENTO ENDOGENO	PORTUGAL	Se trata de un modelo de crecimiento a largo plazo concebido para evaluar, mediante el análisis de la acumulación óptima de capital público y privado, las repercusiones de las políticas estructurales en la economía portuguesa tanto en lo que concierne a la demanda como a la oferta. El modelo se compone de nueve ecuaciones.	BUENA
MODELO DE ENTRADAS Y SALIDAS	PORTUGAL	A partir de las previsiones macroeconómicas realizadas por la Comisión y las autoridades portuguesas, este modelo intenta determinar las repercusiones de los Fondos Estructurales en la economía portuguesa.	BASTANTE BUENA

FUENTE: Comisión CEE.

En lo que se refiere, no ya a una evaluación global, sino a formas concretas de intervención, se han realizado estudios de unos 60 programas operativos (muchos de ellos aún sin finalizar) cuya finalidad se ha centrado en tres elementos básicos⁽¹⁶⁾: analizar los objetivos de los programas para comprobar su coherencia, cuantificar su repercusión socioeconómica en las regiones receptoras de las ayudas y, finalmente, verificar sobre el terreno su nivel de ejecución utilizando para ello los indicadores pertinentes. Sin embargo, las investigaciones llevadas a cabo sólo han conducido a resultados satisfactorios en casos muy concretos, a consecuencia de la existencia de repercusiones múltiples y difícilmente mensurables y a la escasa calidad de los datos necesarios o a la imposibilidad de obtenerlos.

Por otro lado, los programas dedicados a infraestructuras (PNIC) se han evaluado siguiendo una metodología clásica de coste-beneficio. Por ejemplo, en el caso del PNIC de Autovías aplicado en España, se ha calculado una tasa interna de rentabilidad que oscila entre el 21,44% para el tramo más rentable y el 7,41% para el de menor rentabilidad.

Además de las anteriores, en las Regiones del Objetivo nº 1 se han llevado a cabo algunas evaluaciones, que se han dado en llamar "temáticas", consistentes en determinar las repercusiones sectoriales de los Fondos Estructurales. No obstante, este tipo de trabajos tiene un carácter muy general; aunque se utilizan indicadores de seguimiento (cualitativos y cuantitativos), se basan más en el estudio del sector correspondiente y en la obtención de conclusiones a partir del mismo, que en la elaboración de una metodología para cuantificar los efectos de la acción comunitaria. Las acometidas hasta la fecha abarcan un análisis de las repercusiones de los Fondos Estructurales en el ámbito de los recursos humanos de las Regiones del Objetivo nº 1, los sectores de I+D y de transportes y telecomunicaciones en tres países (Grecia, Irlanda y Portugal), además de una serie de estudios en Italia (sectores de I+D, agua y medio ambiente, industria, servicios y energía).

III.5.2. LAS EVALUACIONES EN LAS ZONAS DEL OBJETIVO Nº 2 Y 5b

En las regiones del Objetivo nº 2 se han efectuado trabajos de evaluación, encargados a profesionales independientes, en una muestra

(16) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993c): *Cuarto Informe...*, op. cit., pág. 86.

representativa de 15 regiones de las 60 que se incluyen dentro de este objetivo. Las conclusiones son manifiestamente pesimistas, no por los impactos de las medidas implementadas, sino por la propia indeterminación de los resultados, reconociéndose la imposibilidad de medir los efectos socioeconómicos potenciales a escala regional, habida cuenta de la concentración de las intervenciones comunitarias en zonas de pequeña superficie (en ocasiones, inferior a una provincia) y del bajo nivel de las subvenciones comunitarias respecto a los gastos públicos nacionales. A ello se añade una cierta imprecisión sobre los objetivos que se quieren alcanzar en la mayor parte de los programas operativos estudiados⁽¹⁷⁾. Ante estas circunstancias, se ha optado por posponer los estudios de impactos de tipo cuantitativo hasta transcurrido cierto tiempo después de finalizar la implementación de las medidas (evaluación "ex post"), y utilizar una metodología de tipo "coste-beneficio".

Las dificultades técnicas reseñadas han canalizado los estudios evaluativos para estas regiones hacia una línea más cualitativa que cuantitativa que, aunque de menor precisión, al menos ofrecen una idea sobre la capacidad de los programas para alcanzar los objetivos propuestos. Algunos ejemplos los constituyen los siguientes: por un lado, el trabajo realizado para la región Norte Pas de Calais, donde más de la mitad de las ayudas europeas incluidas en el programa operativo del FEDER se ha destinado a medidas que responden a criterios de eficacia reconocidos desde el punto de vista del desarrollo regional, y una tercera parte se ha asignado a proyectos de interés general que benefician tanto a la región propiamente dicha, como al resto del país; por otro lado, atendiendo al mismo planteamiento, el análisis del programa del FEDER en Toscana ha evidenciado que las medidas de oferta de servicios a las empresas, de infraestructura y de mejora de las instalaciones han producido importantes efectos externos capaces de crear las condiciones necesarias para un desarrollo económico más equilibrado⁽¹⁸⁾.

Hay que señalar, sin embargo, que por iniciativa de algunos Estados miembros se están realizando evaluaciones, aunque, lógica-

(17) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992a): *Segundo Informe...*, op. cit., pág. 64.

(18) *Ibidem*, pág. 64 y ss., para mayor detalle.

mente, sin seguir una metodología común. Este es el caso de las autoridades de los Países Bajos, que decidieron aplicar su propio sistema de evaluación, y actualmente están elaborando un procedimiento para determinar los efectos de los Fondos Estructurales. De igual forma, en el Reino Unido se acometieron trabajos de este tipo en cinco regiones del Objetivo nº 2 (West Midlands inglesas, Sur de Gales, Noreste de Inglaterra, Strathclyde y Yorkshire-Humberside), pero realizados de forma independiente.

En lo que respecta a las zonas del Objetivo nº 5b, los estudios realizados por encargo de la Comisión arrojan aún resultados demasiado generales, al igual que los informes preliminares sobre los efectos de los MCA llevados a cabo en 11 regiones (evaluaciones previas) incluidas en este Objetivo. Estos estudios indican, tan sólo, el equilibrio existente entre las ayudas destinadas a infraestructuras y las canalizadas hacia inversiones productivas y servicios, además de las dudas sobre el carácter rural de algunas de las regiones incluidas en el Objetivo 5b. Actualmente se están preparando otros trabajos de evaluación a posteriori, que abarcarán unas 20 regiones. Paralelamente, por iniciativa de las autoridades de las propias zonas, también se están llevando a cabo estudios de tipo más cualitativo que cuantitativo, encaminados a determinar las causas del buen o mal funcionamiento de las medidas, indagando sobre nuevos ámbitos de intervención; este es el caso de algunas regiones francesas (Languedoc-Rosellón, Borgoña, Aquitania, Provenza, Alpes-Costa Azul), del Reino Unido (Highlands), de Italia (Trento) y de los Países Bajos (Frisia).

III.5.3. LA EVALUACION DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Las evaluaciones llevadas a cabo en las regiones del Objetivo nº 1, 2 y 5b comentadas en los dos apartados anteriores, vienen referidas a los recursos incluidos en los MCA; hasta ahora, los efectos de las iniciativas comunitarias -financiadas con recursos no contenidos en los MCA- no han sido objeto de análisis por parte de la Comisión, circunstancia que el propio Comité de las Regiones ha lamentado, solicitando que en el futuro se realice un estudio periódico de las repercusiones.

siones de las iniciativas para los entes regionales y locales⁽¹⁹⁾. La propuesta del Comité de las Regiones consiste en que, dada la escasa asignación de los fondos, la evaluación se limite a unos pocos indicadores económicos globales, sugerencia con la que, obviamente, no podemos estar de acuerdo; las iniciativas comunitarias no actúan de forma aislada, en la implementación de la política regional intervienen otros instrumentos financieros de origen comunitario y nacional con unos objetivos que no siempre están perfectamente delimitados. A ello habría que añadir que no todas las iniciativas tienen unas metas territoriales, algunas son sectoriales. En definitiva, la complejidad en la que se desenvuelve la implementación de esta forma de intervención llevaría, si se utilizan simplemente unos indicadores generales, a atribuir a las iniciativas unos efectos positivos o negativos que posiblemente no les correspondan.

III.5.4. OTRAS EXPERIENCIAS DE EVALUACION

A las experiencias anteriores hay que añadir algunos estudios adicionales que completan el panorama evaluativo del período posterior a la reforma de los Fondos Estructurales. Nos referimos concretamente a los indicadores creados para el seguimiento de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y, de nuevo, a la aplicación de la metodología de "flujos de fondos" a esta etapa.

Los PIM son programas plurianuales creados antes de la reforma de los Fondos Estructurales, pero cuyo Reglamento 2088/85 del Consejo contemplaba la posibilidad de extenderlos hasta 1993. Los PIM se aplican, sobre todo, en Grecia, Italia y Francia. Consisten, principalmente, en inversiones en el sector productivo (abarcando todos los campos de la actividad económica: agricultura, pesca, energía, artesanía, turismo, etc), realización de infraestructuras y aprovechamiento de los recursos humanos. Para el seguimiento objetivo de los PIM se han propuesto una serie de índices cuantificables elegidos por la Comisión que, aunque no son coherentes con algunos programas sectoriales

(19) Dictamen del Comité de las Regiones sobre el futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales (DOCE nº 271/02 de 6 de agosto de 1994).

especializados, engloban a la mayoría de los aplicados hasta la fecha. Se trata, sin embargo, de unos indicadores de evolución real para el conjunto de los PIM, más que de un procedimiento de evaluación, puesto que no existe una comparación entre zonas o períodos de aplicación y no aplicación de las medidas. A título ilustrativo, presentamos en la Tabla 7 algunos de los indicadores utilizados⁽²⁰⁾.

(20) Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993d): *Informe sobre las actividades de los Programas Integrados Mediterráneos*. Documento COM (93) 485 final, Bruselas.

-TABLA 7-

INDICADORES DE EVOLUCION DE LOS PIM		
SECTORES	SUBSECTORES	INDICADORES
SECTOR PRIMARIO	CAMBIO AGRICOLA	- Nº de has. reconvertidas. - Nº de has. mejoradas. - Nº de animales tratados
	FORESTACION	- Nº de has. mejoradas. - Km. de carreteras forestales construidos o mejorados.
	ELABORACION Y MARKETING DE PRODUCTOS AGRICOLAS	- Nº de empresas asistidas. - Nº de iniciativas de marketing.
	REGADIO	- Km. de red de regadíos construidos. - Km. de red de drenaje construidos.
	INDUSTRIAS PESQUERAS	- Nº de buques de pesca construidos. - Nº de empresas de acuicultura asistidas.
PYMES Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	ASISTENCIA A PYMES	- Nº de empresas asistidas.
	CENTROS DE INVESTIGACION	- Nº de centros asistidos. - Superficie de los edificios construidos.
	CENTROS FINANCIEROS	- Nº de oficinas instaladas o construidas.
	NUEVAS TECNOLOGIAS	- Nº de iniciativas emprendidas.
TURISMO	ALOJAMIENTOS	- Nº de camas nuevas. - Nº de hoteles, camping, etc.
	INFRAESTRUCTURA TURISTICA	- Nº de turistas y atracciones ofertadas. - Nº de itinerarios ofertados. - Nº de instalaciones acuáticas ofertadas. - Nº de puertos deportivos. - Nº de centros deportivos.
INFRAESTRUCTURA	TRANSPORTE	- Km. de carreteras construidos o mejoradas. - Nº de puertos o aeropuertos mejorados.
	SERVICIOS PUBLICOS	- Km. de abastecimiento de aguas mejorados. - Km. de alcantarillado mejorados. - Km. de suministro de gas construidos. - Km. de cable eléctrico instalados.
FORMACION	FORMACION	- Nº de personas formadas. - Nº de cursos de formación. - Nº de horas de formación. - Nº de empresas beneficiarias.
FUENTE: Comisión CEE.		

La metodología de “flujos de fondos” propuesta por Franzmeyer et al.⁽²¹⁾, a la que hicimos alusión en un apartado anterior, y que constituye un estudio evaluativo realizado previo encargo de la Comisión, también se aplicó -tras la reforma de los Fondos Estructurales- a la distribución regional de los flujos de pagos procedentes del FEDER. Los resultados evidenciaron que las ayudas a la inversión generan, en conjunto, unos impulsos muy acusados con un efecto hacia el equilibrio de las rentas per cápita regionales de la Comunidad; así, por término medio, en los años 1989 y 1990 un 80% de las ayudas a la inversión concedidas recayeron sobre el 20% de la población de la CE que habita en las regiones más pobres. Por otro lado, los recursos destinados a infraestructura provocan una tendencia hacia la igualación más acentuada que las anteriores.

III.5.5. EL FUTURO DE LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA: EL PROGRAMA MEANS

Entendemos que, dadas las experiencias comentadas, no se ha aplicado -por el momento- una metodología que sea capaz de cuantificar con cierto grado de precisión y fiabilidad los efectos de la Política Regional Comunitaria. Esta deficiencia en la calidad de los resultados obtenidos es reconocida de forma implícita por la Comisión, que recientemente ha creado de un programa piloto denominado MEANS⁽²²⁾; se trata de un proyecto para el desarrollo y promoción de métodos y técnicas de evaluación de las intervenciones estructurales comunitarias, con el que se pretende lograr mayor coherencia en los procedimientos utilizados para evaluar este tipo de políticas. La idea se basa en mejorar la calidad de las tareas de evaluación “encargando a un grupo de expertos el desarrollo de un programa con los métodos y prácticas de evaluación que permitan alcanzar una eficacia cada vez mayores en el empleo de los fondos comunitarios. Las iniciativas que deban emprenderse lo serán en el marco de la cooperación y tendrán un carácter científico a la vez que práctico: crear técnicas a partir de la

(21) FRANZMEYER et. al. (1991): *Efectos regionales...*, op. cit.

(22) MEANS: Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural).

experiencia acumulada, favorecer el intercambio de experiencias y fomentar competencias funcionales^{''(23)}. Bien es verdad que la complejidad en la que se desenvuelve la Política Regional Comunitaria, sus instrumentos y la gran variedad de formas de intervención existentes complican bastante el panorama evaluativo, pero si de algo estamos sobrados es de técnicas evaluadoras; a nuestro juicio, toda iniciativa para mejorar las metodologías y el intercambio de experiencias es positiva, pero el problema no radica tanto en la inexistencia de procedimientos que posibiliten la evaluación, como en la no disponibilidad de la información estadística necesaria para acometer tales investigaciones.

III.6. CONCLUSIONES

Los estudios llevados a cabo en las regiones del Objetivo nº 1 dirigidos por la Comisión han tenido que ser revisados varias veces, los realizados para las zonas de los Objetivos nº 2 y nº 5b no han generado unos resultados concluyentes, las evaluaciones de los programas operativos, en muy limitados casos, han cuantificado los impactos de la ayuda comunitaria. Tan sólo la metodología coste-beneficio aplicada a las inversiones en infraestructura ha proporcionado alguna indicación satisfactoria sobre sus efectos. Con la creación del programa MEANS parece que la Comisión entiende que los problemas indicados radican en la carencia de metodologías adecuadas; a nuestro juicio, se produce una combinación de dos factores: por un lado, las técnicas del análisis económico, como se desprende del primer Capítulo, están en un continuo proceso de adaptación a este ámbito concreto de la ciencia regional, pero, por otro lado, las deficiencias en la información impiden constatar la utilidad de muchos de los procedimientos. En esta línea, consideramos que parte de los esfuerzos de la Comisión deberían dirigirse tanto a posibilitar la transferencia de las investigaciones realizadas, en la mayoría de los casos por iniciativa de los dirigentes de las

(23) Véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994c): *Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle (MEANS)*. Documento nº 94/13 de la Dirección General de Políticas Regionales, Bruselas, y DOCE nº C 143 de 26 de mayo de 1994.

zonas territoriales asistidas, como a enriquecer el número y calidad de los indicadores económicos regionales con los que realizar evaluaciones macroeconómicas.

En lo que se refiere a la eficacia de las medidas, la mayoría de los trabajos coinciden en señalar las consecuencias positivas de las ayudas comunitarias, aunque habría que establecer ciertas matizaciones, sobre todo, referidas al optimismo de los impactos en las regiones del Objetivo nº 1; los estudios de tipo macroeconómico, llevados a cabo por la propia Comisión, en su afán de mostrar unos efectos positivos, arrojan unos resultados excesivamente entusiastas que han tenido que ser “corregidos” a la baja en varias ocasiones. Además, hay que tener presente que, aunque las regiones menos desarrolladas reciben -en términos globales- más de lo que aportan, la percepción neta es, lógicamente, inferior a la distribución realizada a posteriori por los diferentes conceptos presupuestarios, incluida la ayuda regional.

CAPITULO IV. DESEQUILIBRIOS Y POTENCIALIDADES TERRITORIALES EN ANDALUCIA: PUNTO DE REFERENCIA PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA REGIONAL

IV.1. INTRODUCCION

Los desequilibrios territoriales en la Comunidad coexisten, como es sabido, en diferentes dimensiones o escalas espaciales. Por un lado, las diferencias económicas entre sus Estados miembros, por otro, las desigualdades internas propias de cada país y, finalmente, aquellas a las que vamos a prestar especial atención en este trabajo: las desigualdades intrarregionales. De las dos primeras evidencias han dado buena cuenta diversos trabajos realizados por la Comisión de las Comunidades Europeas, existiendo además un mecanismo de seguimiento de las mismas⁽¹⁾. Sin embargo, el estudio de las disparidades intrarregionales no ha sido especial objeto de atención por parte de los Organos Comunitarios encargados de la Política Regional, ni tampoco por los propios Estados miembros; la ausencia de indicadores que gocen de fiabilidad suficiente a un nivel de desagregación inferior al provincial han limitado -cuando no, imposibilitado- este tipo de análisis. Andalucía no ha quedado al margen de esta circunstancia. No obstante, la edición de bases de datos municipales (Sistema Municipal de Información de Andalucía, SIMA) y la publicación de los resultados del Censo de Población y Viviendas por el Instituto de Estadística de Andalucía, unido a la aparición de algunos estudios de ESECA, ha permitido el acceso a una información de la que hasta ahora habíamos

(1) Nos referimos a los informes periódicos publicados hasta la fecha sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, que actualmente se preparan en virtud del artículo 8 del Reglamento (CEE) 4254/88 del Consejo (modificado por el Reglamento (CEE) 2083/93) sobre la reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el más reciente es el quinto, cuya referencia es COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994d): *Quinto Informe Periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Documento COM 322, final. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

carecido⁽²⁾, abriendo la posibilidad para el estudio y discusión de una nueva dimensión del análisis regional en Andalucía: las disparidades intrarregionales.

Las cuestiones relativas a los desequilibrios espaciales son complejas y susceptibles de tratamiento bajo múltiples facetas. La inclusión de las disparidades territoriales en este trabajo tiene, no obstante, un objetivo muy concreto: constituye un marco referencial para evaluar el establecimiento de metas y estrategias de política regional; consecuentemente, la identificación de las regiones o zonas problemáticas supone una justificación para la intervención estructural y, unido a lo anterior, la comparación de las estas zonas con las prioritarias en las actuaciones estratégicas implementadas será un instrumento útil para evaluar los efectos de determinadas acciones de política regional.

El esquema que proponemos se inicia con una descripción de la situación de las potencialidades y desequilibrios "externos". La comparación de los principales indicadores con los niveles medios de la Unión Europea nos proporcionará una primera impresión sobre la magnitud de las disparidades a escala regional. A continuación, detallaremos la situación "interna" de nuestra región, utilizando unidades territoriales suficientemente desagregadas (comarcas), lo cual nos permitirá constatar la existencia de profundos desequilibrios intrarregionales e indagar sobre sus causas. Por último, a través de un análisis multivariante estableceremos una tipología comarcal, cuya utilidad fundamental estriba en la identificación de las potencialidades y carac-

-
- (2) Como puede suponerse, la carencia de información a la que aludimos no era absoluta. A los conocidos informes de Banesto (Anuario del Mercado Español) que datan de 1967 habría que añadir una serie de estudios puntuales que han estimado la renta municipal para nuestra región y cuyos exponentes más representativos son los trabajos de BASULTO, J.; FERRARO, F. (1984): "La distribución espacial de la renta en Andalucía". *Boletín Económico de Andalucía*, nº 1, y CLAVEIRO, A.; SANCHEZ, J.; TRUJILLO, F. (1988): "Aproximación a la estimación de la renta familiar disponible en las comarcas andaluzas". *Revista de Estudios Regionales*, nº 21. Posteriormente, con un nivel de desagregación comarcal, han aparecido otros análisis como los de de OTERO, J.M.; FERNANDEZ, A. (1992): "Estimación de las rentas comarcales en Andalucía". *Actas de la VI Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada*, Granada, y MARTIN, M.; LIZARRAGA, M^oC. (1994): "Evolución de las disparidades económicas comarcales en Andalucía, 1970-1991. Principales tendencias evolutivas". *Revista de Estudios Regionales*, nº 38, pp. 197-224.

terísticas especiales comunes a determinadas zonas, con la finalidad de estudiar, en un próximo capítulo, la congruencia de los objetivos declarados y las estrategias de desarrollo implementadas.

IV.2. ANDALUCIA EN EL CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA: LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS

Los indicadores que evidencian la situación económica relativa de Andalucía con respecto a la media comunitaria, nos facilitan una visión de conjunto sobre los desequilibrios "externos" y la consecuente necesidad de intervención estructural. Para evitar posibles distorsiones en la interpretación de los datos hemos utilizado -siempre que nos ha sido posible y en aquellos indicadores que así lo requieren (los que son susceptibles de alteración en algún determinado año por cuestiones coyunturales)- medias de varios años.

En el conjunto de la Unión Europea, Andalucía se encontraba a comienzos de los noventa -además de otras tantas regiones españolas (Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Ceuta y Melilla), todas las griegas y portuguesas (excepto Lisboa y El Valle del Tajo), algunas italianas (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña), Irlanda del Norte, Irlanda y los cinco Estados federados de Alemania del Este (Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Brandemburgo, Sajonia Anhalt, Sajonia y Turingia)- en el 25% de las regiones que contaban con un Producto Interior Bruto por habitante (PIBpc) inferior al 75% de la media comunitaria⁽³⁾, situándose, con una cifra del 57,8%, en la posición nº 27ª de las 179 regiones de la Unión⁽⁴⁾.

Si atendemos a la evolución del PIBpc en paridades de poder adquisitivo, este indicador muestra un mantenimiento -a lo largo de toda la pasada década- unos puntos por encima al 50% de la media europea (Tabla 1).

(3) Los datos de PIBpc son una media en paridades del poder adquisitivo de los años 1989-90-91 (véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994d): *Quinto Informe Periódico...*, op. cit. pp. 192 y ss.).

(4) Excluidas Azores y Madeira, para las cuales no se dispone de cifras de PIB.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, la convergencia con la media europea -e incluso con la nacional- es extremadamente lenta; sólo a mediados de los ochenta se puede apreciar una levísima tendencia alcista del nivel de PIBpc andaluz. Esta situación, aunque no permite un optimismo excesivo, podemos calificarla de positiva, sobre todo, si tenemos en cuenta que únicamente el 40% de las regiones europeas han experimentado un acercamiento de su PIBpc a la media comunitaria en el período 1980-1990.

-TABLA 1-

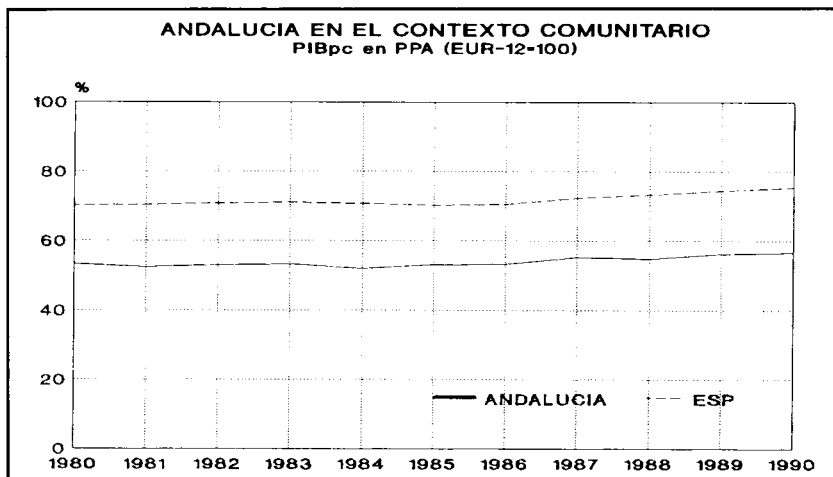
PIBpc DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN RELACION A LA MEDIA COMUNITARIA (1)														
CCAA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	80-85	85-90	80-90
ANDALUC	53,37	52,43	53,03	53,26	52,08	53,16	53,29	55,24	54,86	56,32	56,73	52,99	55,43	54,56
ARAGON	72,02	72,09	73,90	77,11	78,20	76,79	76,72	78,57	80,95	82,35	82,75	75,42	80,43	78,19
ASTURIAS	73,75	74,91	77,52	73,62	72,09	73,09	71,29	69,38	71,26	70,74	70,17	74,01	70,49	71,9
BALEARES	82,72	86,38	90,58	93,67	96,66	93,24	91,24	94,07	97,86	93,67	97,46	91,35	95,02	93,53
CANARIAS	58,38	59,49	62,77	64,62	66,15	66,70	69,93	72,13	72,24	74,78	75,40	67,73	73,14	69,41
CANTABR	74,86	76,52	75,13	74,89	74,09	72,56	67,61	69,20	71,37	74,86	73,98	74,57	71,64	72,92
CAST-LE	65,75	64,36	66,02	67,20	67,12	66,82	65,64	67,43	67,13	67,29	67,56	66,36	67,01	66,69
CAST-LM	57,12	56,15	57,10	56,48	55,50	55,68	54,87	57,94	59,64	62,48	63,26	56,32	59,93	58,43
CATALUÑA	80,27	79,13	81,22	82,41	83,08	81,66	83,06	86,28	88,59	90,12	91,71	81,41	88,23	85,18
C-VALEN	68,62	70,16	69,79	71,67	73,49	72,95	71,50	73,19	73,47	73,76	73,93	71,45	73,23	72,52
EXTREMAD	42,22	42,77	43,12	41,41	46,26	46,60	44,66	46,69	49,31	48,18	48,82	44,08	47,67	46,23
GALICIA	58,04	57,93	58,49	57,29	56,54	55,32	55,46	55,72	56,40	58,03	57,57	57,10	56,69	56,77
MADRID	79,05	80,69	82,98	83,99	84,69	84,27	86,82	89,71	92,08	92,10	95,74	82,98	91,61	87,99
MURCIA	61,18	61,15	62,35	66,69	64,43	62,95	67,85	68,48	68,37	70,97	73,47	63,44	70,07	67,46
NAVARRA	85,60	88,68	86,74	88,03	88,69	87,35	85,68	92,87	92,38	96,79	97,95	87,63	93,52	90,97
P. VASC	87,26	90,00	93,06	91,39	89,48	89,93	90,29	88,79	87,14	90,02	89,50	90,16	89,11	89,39
LA RIOJA	92,47	102,21	98,56	97,94	97,65	100,74	97,41	91,85	92,55	93,08	93,38	98,56	93,71	95,69
ESPAÑA	70,3	70,43	70,88	71,16	70,84	70,28	70,57	72,44	73,36	74,49	75,44	70,71	73,42	72,29
C.V. (2)	0,192	0,212	0,215	0,207	0,204	0,204	0,202	0,195	0,194	0,189	0,195	0,200	0,193	0,195

(1) EUROPA-12=100. Cálculos en paridades del poder adquisitivo.
(2) Coeficiente de variación.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Para 1991, Andalucía ha aproximado un poco más su indicador de desarrollo a la media comunitaria; sin embargo, se trata de un salto hacia la convergencia más aparente que real motivado por la bajada de la media, a causa de la incorporación de los cinco Estados federados alemanes⁽⁵⁾. Aunque aún no disponemos de datos comparados para períodos posteriores, es de esperar que Andalucía vuelva a descender, a partir de 1995, algunos lugares en el "ranking" de regiones por niveles de desarrollo; la incorporación a la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia, con unos PIBpc respectivos de 105, 104 y 110 (medias en el período 1988-90, EUR12=100), donde sus regiones (a excepción de Burgenland en Austria) superan el 80% de la media comunitaria, además de acentuar las disparidades regionales, elevarán la media hacia la que es preciso converger.

-GRAFICO 1-



FUENTE: Elaboración propia.

No sólo el nivel de PIBpc de Andalucía es preocupante, su productividad, asociada a una fuerte dependencia del sector primario,

(5) Los Estados federados alemanes ocupan unos tristes primeros puestos en la clasificación comunitaria de regiones según niveles de desarrollo, con un PIBpc en torno a la tercera parte de la media comunitaria en el período 1989-1991.

queda también muy por debajo de la media comunitaria (Tabla 2). Por otro lado, el grado de desequilibrio estructural de los mercados regionales de trabajo (también en relación a la media comunitaria) queda recogido mediante el nivel de desempleo, denotando éste “una indicación global del grado de subutilización de los recursos de mano de obra y de los problemas sociales que ello lleva aparejados”⁽⁶⁾. Como se aprecia en la Tabla 2, este índice triplica la media europea.

-TABLA 2-

INDICADORES ECONOMICOS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN RELACION A LA MEDIA COMUNITARIA (EUR 12=100)						
REGIONES	PIB/OCUPADO (1)			DESEMPLEO (2)		
	1981-85	1986-88	1989-91	1981-85	1988-90	1991-93
ESPAÑOLAS						
ANDALUCIA	73,0	88,1	88,7	270,0	300,0	290,5
ARAGON	75,0	98,1	100,2	160,0	128,6	125,4
ASTURIAS	72,0	94,6	91,1	158,0	200,2	188,4
BALEARES	88,0	131,2	108,0	131,0	118,2	123,3
CANARIAS	78,0	107,2	101,3	226,0	248,1	267,0
CANTABRIA	72,0	90,1	96,0	131,0	205,5	179,3
CAST-LM	64,0	85,0	83,8	177,0	163,2	167,2
CAST-LEON	66,0	90,3	87,3	152,0	184,8	179,6
CATALUÑA	88,0	105,0	104,4	208,0	171,6	150,8
COM-VALEN	77,0	97,0	90,6	183,0	174,3	202,2
EXTREMAD	52,0	76,8	76,8	221,0	289,1	279,9
GALICIA	50,0	69,7	63,0	110,0	137,3	160,3
MADRID	93,0	111,2	117,3	188,0	157,1	143,6
MURCIA	75,0	93,1	92,3	184,0	180,6	208,8
NAVARRA	83,0	99,0	114,8	176,0	133,2	118,0
PAIS VASCO	91,0	111,6	113,2	211,0	222,6	212,5
LA RIOJA	84,0	99,1	97,3	181,0	110,7	125,8
ESPAÑA	77,0	96,9	95,8	189,0	196,6	194,4
EUR-12	100	100	100	100	100	100

1) Medias en PPA de los años 1981-83-85, 1986-87-88 y 1989-90-91, respectivamente.
2) Medias de los años 1981-83-85, 1988-89-90 y 1991-92-93, respectivamente.
FUENTE: Comisión CEE.

(6) KOWALSKI, L. (1988): “Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea”. *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 12-16.

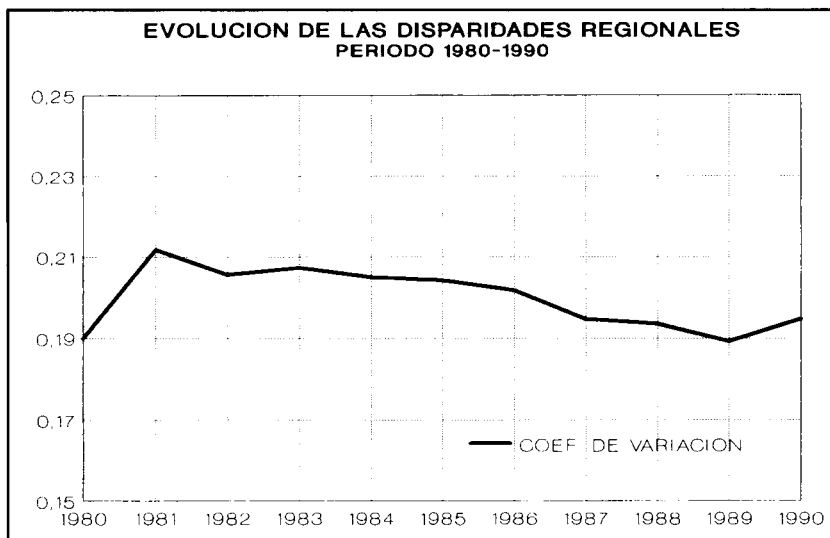
El análisis conjunto de los indicadores anteriores -PIBpc, productividad y desempleo (Tablas 1 y 2)- nos muestra una complicada posición relativa de la economía andaluza. Un PIBpc que prácticamente es la mitad de la media comunitaria, índices de productividad por debajo de esa media y niveles de desempleo que triplican al existente para el conjunto de la Unión Europea, hacen muy difícil la convergencia -al menos a medio plazo-, máxime cuando para aproximarnos a sus valores medios tendríamos que avanzar a un ritmo mucho más rápido que el resto de regiones⁽⁷⁾.

En lo que se refiere a las disparidades, el coeficiente de variación (calculado para las regiones españolas) muestra un mantenimiento que sólo parece romperse, de forma muy leve, a finales de la década (Gráfico 2).

Una vez comentado el retraso relativo de Andalucía con respecto a los niveles medios europeos, e incluso nacionales, es obligado que hagamos referencia a las principales causas de esta desaventajada posición. La paralización de los movimientos migratorios que tuvieron lugar a partir de la crisis de los setenta nos debe hacer buscar los motivos de la difícil convergencia regional en otros elementos distintos a los tradicionales, asentados, sobre todo, en la movilidad de los factores productivos. Las nuevas orientaciones, basadas en el "Enfoque del Potencial Endógeno", atribuyen las causas de la persistencia de los desequilibrios a factores más estáticos tales como las infraestructuras, la capacidad innovadora, el grado de centralidad, la estructura sectorial y, en definitiva, a todos aquellos elementos que son determinantes de las diferencias de las ventajas competitivas de un territorio.⁽⁸⁾

-
- (7) Estimaciones realizadas por la Comisión muestran que si una región con un índice de PIB per cápita igual al 50% de la media comunitaria (caso de Andalucía) quiere alcanzar el 70% en diez años, su crecimiento deberá ser 3,5 puntos superior a la media europea. Es decir, si por ejemplo, el crecimiento per cápita de la Unión Europea es del 2% anual en este período, el de la región deberá ser de $(2+3,5)=5,5\%$ anual (véase COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a): *IV Informe de la Comisión, Las Regiones en la década de los noventa*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo).
- (8) Para una descripción de esta estrategia, véanse, por ejemplo, los trabajos de CUADRADO J.R. (1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68-95; WADLEY, D. (1988): "Estrategias de desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 96-114; UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): "Las nuevas estrategias del desarrollo regional". *Estudios Territoriales*, Nº 36, pp. 77-92; y CAPPELLIN, R. (1992): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". *Revista de Estudios Regionales*, nº 33, pp. 15-62.

-GRAFICO 2-



Un sencillo análisis de correlación nos permitirá contrastar, para el conjunto de las regiones españolas, en qué medida se relacionan los factores estáticos antes mencionados con los niveles respectivos de PIBpc. En la Tabla 3 figuran los coeficientes de correlación del PIBpc (media 1985-90) con algunos de los indicadores determinantes del potencial endógeno⁽⁹⁾. En ella puede apreciarse, en primer lugar, como el nivel de PIBpc está negativamente correlacionado con el peso del empleo primario sobre el empleo total, por el contrario, el nivel de PIBpc está positivamente correlacionado con las participaciones relativas del empleo en los sectores industrial y servicios, siendo notablemente superior la correlación mostrada con el sector industrial. En segundo lugar, la correlación del PIBpc es positiva con el resto de indicadores considerados, si bien es de destacar el alto índice de correlación positiva que muestra con el índice de infraestructura y con el de centralidad.

(9) Hemos de advertir que los indicadores que figuran en la tabla no corresponden exactamente al mismo período que el PIBpc, es decir a la media 1985-90. No obstante, consideramos que estos indicadores son muy estáticos, sufren escasa modificación a corto plazo, por lo que el inconveniente de utilizar diferentes momentos temporales quedaría parcialmente salvado.

-TABLA 3-

COEFICIENTES DE CORRELACION DEL PIB _{pc} (MEDIA 1985-90) CON ALGUNOS INDICADORES DETERMINANTES DEL POTENCIAL ENDOGENO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS						
ICULTU (1)	I+D (2)	INFRAE (3)	CENTRAL (4)	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO (5)		
				PRIMARIO	SECUND.	TERCIARIO
0,5363	0,3718	0,6452	0,7121	-0,8036	0,6709	0,3766

(1) Índice cultural=Estudiantes de enseñanzas medias/población (INE y elaboración propia).
(2) Esfuerzo tecnológico total= I+D regional/VAB regional (INE).
(3) Indicador de infraestructura (tomado de CUTANDA, A.; PARICIO, J. (1992): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura". *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 83-101).
(4) Índice de centralidad o accesibilidad a los principales centros económicos de la CEE (tomado de KEEBLE, D.; OFFORD, J.; WALKER, S. (1986): *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*. Documento Interno, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas).
(5) Comisión CEE.

FUENTE: Elaboración propia.

En Andalucía podemos constatar como confluyen todos estos elementos; a su situación periférica, escaso desarrollo de su sistema urbano y fuerte peso del sector agrícola, es preciso añadir, por ejemplo, que las inversiones en investigación y desarrollo están muy por debajo a los niveles medios de ámbitos territoriales superiores (en torno al 0,48% del PIB, frente al 0,87% en España y 2% de media comunitaria); los indicadores de infraestructuras aún permanecen lejos de los niveles medios de la Unión Europea, aunque ciertamente se están notando sustanciales avances (la longitud de carreteras por habitante se aproxima cada vez más a la media nacional, pero ésta se sitúa todavía en torno al 50% de la media comunitaria. Algo similar ocurre con la densidad de la red de ferrocarriles; el equipamiento de vías férreas en Andalucía es algo superior a la media española, pero ésta es menos de la mitad que la comunitaria); otro indicador importante para evaluar la competitividad regional, como el grado de cualificación técnica de la población activa andaluza se sitúa a una distancia considerable del nivel medio europeo (en Andalucía el 80% de la población entre 25 y 65 años no ha realizado estudios de educación secundaria, frente al 64% nacional y tan sólo el 17% en la Comunidad).⁽¹⁰⁾

(10) Los indicadores comentados en este párrafo corresponden a 1991.

IV.3. LOS DESEQUILIBRIOS Y POTENCIALIDADES INTRARRREGIONALES EN ANDALUCÍA

Son diversos los argumentos que, a nuestro juicio, constituyen una justificación más que suficiente para el estudio de la situación económica intrarregional. La necesidad de alcanzar un determinado grado de cohesión se convierte en un objetivo ineludible a estas escalas inferiores; no olvidemos la existencia de regiones que superan en extensión y nº de habitantes a algunos países de la propia Unión Europea, con lo cual sus desigualdades internas pueden ser tan perjudiciales como las existentes entre ámbitos territoriales de orden superior. A esta evidencia genérica podemos añadir otras razones que, por su importancia, hay que considerar, tanto para el establecimiento de los objetivos y estrategias de la política regional, como para una evaluación de la coherencia de la planificación económica interna y de eficacia de las medidas:

- a) Un análisis de la evolución reciente de los indicadores económicos a nivel inferior al regional demuestra que las disparidades no se corrigen, sino que aumentan en el sentido opuesto a los valores interregionales (Pérez García, 1990), con el consiguiente peligro para una convergencia real de todos los entes territoriales comunitarios.
- b) El contexto de escasez presupuestaria en el que se desarrolla actualmente la política económica regional en Andalucía (y en general) requiere, para garantizar unos mínimos resultados, una identificación de las potencialidades propias de cada territorio que posibilite un tratamiento diferenciado para cada situación, capaz de compatibilizar el equilibrio territorial con el máximo nivel de crecimiento del conjunto regional.
- c) El estudio de las disparidades intrarregionales puede ayudar al establecimiento de objetivos de políticas, no ya regionales, como se ha manifestado, sino también locales. La fijación de objetivos de política económica de carácter local precisa para cada tipo de territorio un tratamiento específico acorde con sus propias características y potencialidades (Vázquez Barquero, 1993).

Las unidades de análisis para el estudio de las disparidades y potencialidades intrarregionales en Andalucía se refieren al conjunto

de sus 122 comarcas, para lo cual hemos utilizado el criterio de comarcalización realizado por la Junta de Andalucía en el estudio "Sistema de Ciudades"⁽¹¹⁾. Paradójicamente, la disponibilidad de datos relativamente recientes a esta escala es prácticamente inexistente⁽¹²⁾, por lo que hemos recurrido a la agregación de los datos municipales procedentes básicamente, como ya indicamos, de las publicaciones del IEA. Una vez obtenidos los indicadores, comenzaremos con una panorámica general sobre las disparidades en renta y empleo, incluyendo algunos aspectos sobre su evolución (en la medida en la que nos lo ha permitido la información disponible). En segundo lugar, indagaremos sobre las causas de las actuales disparidades, atribuibles, a nuestro juicio, a factores de carácter estático determinantes de la competitividad territorial. En tercer y último lugar, concluiremos este trabajo con una tipología comarcal obtenida a partir de un análisis factorial.

IV.3.1. DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES: MAGNITUD Y EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

El análisis del grado de desequilibrio estructural del mercado de trabajo a través de un indicador, desempleo, y del nivel de bienestar, medido por la renta per cápita, nos proporciona una orientación sobre la importancia de las disparidades territoriales a nivel subregional (comarcal).

Sin entrar en consideraciones dinámicas por el momento, los datos sobre el número de parados y población activa contenidos en el censo de 1991, nos ha permitido el cálculo de las tasas de desempleo a nivel comarcal para ese período. Los resultados, recogidos en el Mapa

(11) CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL, JUNTA DE ANDALUCIA (1986): *Andalucía, sistema de ciudades*. Ed. Consejería de Política Territorial, Junta de Andalucía.

(12) Aunque existen dos informes de la Junta de Andalucía, los datos comarcales contenidos en estas publicaciones se refieren a períodos muy anteriores (véase CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCIA (1987 y 1989): *Características socioeconómicas de las Comarcas Andaluzas*. Ed. Junta de Andalucía); el primero de ellos constituye, además, un referente del tipo de análisis multivariante que posteriormente aquí realizaremos, con la salvedad de que algunas de las variables utilizadas son distintas y la agrupación final está compuesta por un número inferior de "clusters".

1 (véase Anexo III para mayor detalle), permiten apreciar una fuerte asimetría entre tres grandes grupos comarcales. El primero de ellos está constituido por una treintena de comarcas claramente afectadas por un desempleo brutal, con tasas superiores al 35%, y que, a su vez, podemos subdividir en tres franjas territoriales. La primera transcurre por todo el noreste de la provincia de Sevilla (Cazalla de la Sierra, Constantina, Lora del Río, Ecija) y conecta con Posadas y La Carlota, éstas últimas ya en la provincia de Córdoba. La segunda discurre por toda la frontera norte de la provincia de Granada (Montefrío, Iznalloz, Pedro Martínez, Baza, Huescar), arrastrando a comarcas colindantes del sur de Jaen (Quesada, Jodar) y norte de Almería (Fiñana). Por último, puede apreciarse una tercera zona situada en el norte de las provincia de Cádiz (zona de la Sierra), colindando con algunas comarcas de la provincia de Sevilla (Lebrija, Utrera y Morón) y de Málaga (Campillos, Antequera).

El segundo de los grupos está formado por comarcas con unas tasas de paro entre el 28,3% (media andaluza) y el 35%, en el que la zona más representativas transcurre por el norte de Huelva, además de la mayoría de las comarcas gaditanas, a excepción de las ya comentadas e incluidas en el anterior grupo.

Por último, en el tercero de los grupos se incluyen las comarcas con tasas inferiores al 28,3%, en el que cabe destacar prácticamente todo el corredor que discurre por la zona costera mediterránea que parte de Estepona y llega hasta Vélez Rubio, el sur de la Provincia de Huelva y algunas comarcas del norte de Jaén.

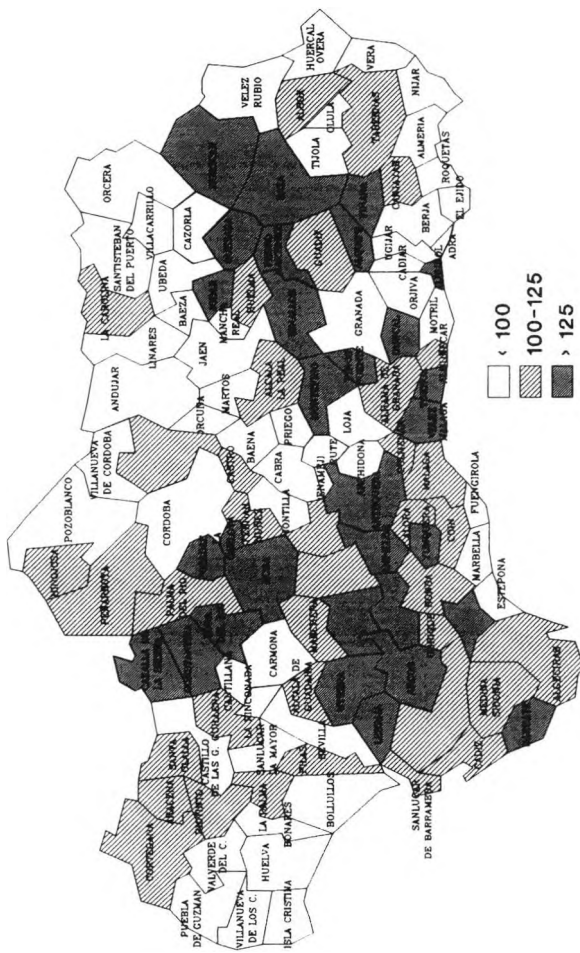
En lo que a la evolución de las tasas de desempleo se refiere, la carencia de datos fiables sobre la población activa obliga a extender el análisis a este nivel de desagregación a largo plazo, esto es, remitirnos al censo del 1981 y, aceptando las limitaciones generadas por la comparación de dos momentos tan separados en el tiempo, extraer algunas conclusiones. Dos hechos destacables podemos deducir a partir de la comparación entre los datos de 1981 y de 1991: en primer lugar, se ha producido un notable aumento en los niveles de desempleo; mientras en 1981 había diez comarcas con tasas inferiores al 10% y sólo siete superaban el 40%, en 1991 se puede computar tan sólo una comarca con una tasa del 10%, y son dieciséis las que superan tasas del 40%. En segundo lugar, se ha originado una reducción de las disparidades

comarcales del desempleo; si atendemos al coeficiente de variación, éste tomaba un valor de 39,96 en 1981 y ha bajado a 30,78 en 1991.

Por lo que respecta a otro de los indicadores relevantes para manifestar las disparidades -la renta-, el Atlas Económico de Andalucía (ESECA, 1992a) y el Informe Económico Financiero de Andalucía (ESECA, 1992b), incluyen un análisis sobre la renta familiar disponible en el período 1989-90 por comarcas (Mapa 2); en ellos se manifiesta la existencia de una fuerte asimetría a nivel territorial, aportando como dato más significativo que las doce comarcas más pobladas (las ocho capitales de provincia, Algeciras, Jerez, Alcalá y Dos Hermanas) con el 46% de la población, concentran el 57% de la renta.

En términos per cápita las diferencias son incluso más acentuadas: el promedio de la renta por habitante en las diez comarcas más desfavorecidas apenas representa el 45% de la media de las más ricas. En lo que a la evolución se refiere, el Informe señala una disminución de las disparidades -medidas por el coeficiente de variación- a lo largo de la década de los ochenta.

MAPA 1
TASA DE DESEMPLEO 1991
 (ANDALUCIA: 100=28,3%)



FUENTE: IEA y e. propia

IV.3.2. DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES: ALGUNAS CAUSAS

Los elementos explicativos de los desequilibrios territoriales han sido tratados, en el plano teórico, en numerosos trabajos alineados casi todos ellos con posturas tradicionales -neoclásicas o keynesianas-, que asocian las disparidades a la movilidad de los factores productivos y, en la mayoría de los casos, se han aplicado a un contexto regional⁽¹³⁾. Estas teorías, de indudable utilidad en su momento, fueron capaces de arrojar cierta luz sobre las causas de los desequilibrios regionales en la década de los cincuenta, sesenta y setenta. Sin embargo, la estabilización de los movimientos de mano de obra y capital de comienzos de los ochenta -elemento fundamental sobre el que se apoyaban estos enfoques- y, sobre todo, la incapacidad de estas teorías para dar explicación a patrones autónomos de desarrollo en determinadas zonas más o menos periféricas⁽¹⁴⁾ han ocasionado el surgimiento de una nueva orientación en torno a recientes aportaciones en las que las potencialidades locales juegan el papel básico.

Estas nuevas contribuciones que tienden a agruparse en un cuerpo teórico que se ha dado en llamar "Enfoque del Potencial Endógeno", aunque con ramificaciones aún muy dispersas, poseen unos elementos comunes, todos ellos de carácter más bien estático, como los recursos materiales y los que ofrece el entorno, infraestructuras, estructuras urbanas, capital físico y humano⁽¹⁵⁾ e, incluso, aspectos que van más allá

-
- (13) No obstante, habría que destacar, dentro de las teorías tradicionales de corte keynesiano, la de los polos de desarrollo o centros de crecimiento originaria de PERROUX, F. (1955): "Norte sur la notion de pôle de croissance". *Economie Appliquée*, nº 7, pp. 307-320, y posteriormente desarrollada -y aplicada a un contexto geográfico- por BOUDEVILLE J.R. (1966): *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, Edinburgo, pues tiene la capacidad de combinar aspectos regionales e intrarregionales dentro de un mismo cuerpo teórico.
- (14) La descripción de algunas experiencias de desarrollo de carácter espontáneo a las que nos estamos refiriendo puede encontrarse en STÖHR W.B. (1990): *Global Challenge and Local Response*. Ed. Mansell, Londres; GAROFOLI, G. (1992): "Endogenous development and Southern Europe: An introduction". En Garofoli G. (ed.): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot; y, para el caso español, en VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*. Ed. Pirámide, Madrid.
- (15) WADLEY, D. (1988): "Estrategias...", op. cit.

de los puramente económicos, como las características culturales e históricas de la zona⁽¹⁶⁾. En un sentido amplio, Biehl⁽¹⁷⁾ reduce a cuatro los recursos que determinan el potencial de una región: la situación, la aglomeración y estructura de los asentamientos, la estructura sectorial y la infraestructura. En una línea más restringida, asimilando el desarrollo endógeno con el desarrollo local, habría que considerar todos aquellos indicadores, de carácter más bien estático, en los que están implícitos la competitividad territorial: tasa de innovación, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas, nivel aglomeración, infraestructuras, etc. (Vázquez Barquero, 1993). En definitiva, sea bajo una concepción amplia o más restringida, todos los elementos considerados se derivan de la importancia que se le da al territorio como factor de crecimiento.

No cabe duda de que intentar dar una explicación de las disparidades intrarregionales en Andalucía a partir del "Enfoque del Potencial Endógeno" sería enormemente laborioso por varias razones. En primer lugar, por la carencia de una modelización expresa bajo un cuerpo teórico único que, como se ha dejado constancia, aún no está claramente definido. En segundo lugar, cada zona tiene sus propias potencialidades y deficiencias que la distingue de las demás; consecuentemente, a cada localidad habría que darle un tratamiento diferenciado. En tercer lugar, si intentamos considerar todos los elementos señalados tropezaríamos, inevitablemente, con un problema de información.

Nuestra pretensión es bastante más modesta; nos limitaremos únicamente a realizar un ejercicio complementario a las disparidades de renta y desempleo que, tomando como referente algunos de los elementos comunes a las nuevas orientaciones -es decir, las potencialidades o deficiencias del territorio- nos permita aproximarnos a algunas de las causas de los desequilibrios intrarregionales en términos de renta y que, además, sirva para poner de manifiesto que las desigualdades existentes en estos otros indicadores son tan manifiestas como las anteriores. Dadas las limitaciones y aclaraciones precedentes, los aspectos que consideraremos vienen referidos a algunos de los factores

(16) GAROFOLI, G. (1992) "Endogenous development...", op. cit.

(17) BIEHL D. (1988): "Las infraestructuras...", op. cit.

determinantes de las diferencias en las ventajas competitivas territoriales: potencial poblacional y aglomeración, estructura sectorial del empleo, disponibilidad de mano de obra cualificada y, finalmente, la capacidad inversora. Las fuentes estadísticas referentes a los datos de población provienen directamente del IEA, las inversiones industriales por comarcas del Registro de Establecimientos Industriales (publicadas, también por el IEA, en la base de datos SIMA).

IV.3.2.1. POTENCIAL POBLACIONAL

La concentración poblacional como resultado de las economías de aglomeración genera unas ventajas competitivas que, tradicionalmente, han venido siendo señaladas por los seguidores de la teoría de la localización, argumentando economías externas de escala: capacidad de mantener y tener acceso a las instalaciones de I+D, a mano de obra cualificada, etc. Este mismo concepto ha sido “importado” por las nuevas teorías del desarrollo regional; siguiendo a Bielh⁽¹⁸⁾, la aglomeración refleja la concentración espacial de la población, productores y consumidores en el interior de la región.

En Andalucía la distribución espacial de la población presenta un patrón bastante desigual, con una concentración importante en las comarcas representadas por las ocho capitales de provincia que, junto a las de Jerez y Algeciras, suponían ya en 1950 el 32% de la población, pasando al 49% en 1991. Esta situación contrasta con un progresivo desdoblamiento de las zonas interiores, como el núcleo formado por las comarcas de Tíjola, Fiñana y Tabernas en Almería, colindantes -ya en la provincia de Granada- con Alquife, Cadiar y Ugijar; Peñarroya e Hinojosa en el norte de Córdoba; Constantina y Cazalla de la Sierra, en el norte de Sevilla; o el corredor formado por las comarcas Vélez Rubio, Huescar y Orcera. Todas ellas han visto reducida su población, durante apenas medio siglo, a menos de la mitad. En el Mapa 3 aparece la situación más reciente de concentración poblacional.

Atendiendo al volumen absoluto de población, la ordenación de las comarcas muestra una gran estabilidad a largo plazo; en efecto, el coeficiente de correlación por rangos de Spearman toma los valores de

(18) *Ibidem*.

0,92 para el período 1950-1970, 0,97 para 1970-1981 y 0,98 para 1981-1991. A cambio, lo que sí ha variado enormemente es el grado de dispersión dentro de la escala; en 1951 la población de las diez comarcas con mayor número de habitantes (las representadas por las ocho capitales de provincia más las de Jerez y Algeciras) era diecisiete veces la de las diez comarcas menos pobladas, mientras que en 1991 la relación era de cuarenta y ocho veces. A corto plazo, la situación sobre la evolución poblacional para el período 1986-1991 figura en el Mapa 4.

IV.3.2.2. ESTRUCTURA SECTORIAL

La relación entre la dimensión relativa de los sectores agrícola, industrial y servicios con el nivel de desarrollo, al igual que en el caso anterior, no es una novedad de los recientes planteamientos del desarrollo regional. La idea se basa en la hipótesis, desarrollada por Kuznets⁽¹⁹⁾, Clark⁽²⁰⁾ y Chenery y Syrquin⁽²¹⁾, según la cual existe un modelo característico de desarrollo en el que las regiones de renta baja tienen un alto componente agrícola, la renta aumenta cuando aumenta el componente industrial, y las regiones de renta alta son aquellas que mantienen constante su sector industrial y aumentan los servicios de tipo moderno. Según los nuevos planteamientos, la estructura sectorial, aunque es el resultado del proceso de desarrollo, es también uno de los determinantes de la competitividad regional (Biehl, 1988).

En el Mapa 5 hemos recogido la intensidad del empleo agrícola sobre el total. En él figuran, con una participación inferior al 10% las capitales de provincia, ciudades de tamaño grande (Jerez y Algeciras), y comarcas con un enérgico sector industrial (Olula, Ubrique, Alcalá de Guadaira, Linares), o con una importante especialización turística (Marbella, Fuengirola, Estepona). Si analizamos la evolución de la estructura a largo plazo (comparación entre los períodos 1981-1991) de este grupo con escasa participación del empleo agrícola, se puede apreciar que no existe un patrón fijo de comportamiento. Así como las grandes ciudades han mantenido más o menos constante su estructura sectorial o han visto crecer la participación del empleo en el sector servicios y reducido el agrícola, las comarcas con ciudades de tipo medio o pequeño no presentan esa homogeneidad, coexistiendo comarcas de relativamente larga tradición industrial (Linares, Alcalá de Guadaira) con otras que son paradigmas de patrones emergentes de potencial endógeno (Olula-Macael y Ubrique).

Con una participación entre el 10% y el 25% del empleo agrícola (Mapa 5) se sitúa un grupo de comarcas cuya característica más sobresaliente es que todas, sin excepción, se ha reducido la participación del

(19) KUZNETS, S. (1971): *Economic Growth of Nations*, Mass, Cambridge.

(20) CLARK, C. (1957): *The Conditions of Economic Progress*, 3ª Ed., Londres.

(21) CHENERY, H.B.; SYRQUIN, M. (1975): *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres/Nueva York.

empleo en el sector agrícola en los últimos diez años en favor de los servicios, en su gran mayoría, o en favor del sector industrial (en este último caso, sólo dos comarcas: Mancha Real y Martos). El resto de comarcas, con índices de participación en el empleo agrícola superiores al 25%, siguen fundamentando su economía, básicamente, en el sector primario y, salvo excepciones, la comparación de su estructura sectorial de 1991 con la de hace diez años evidencia un claro estatismo.

Continuando con la importancia de la estructura sectorial, merece una especial mención la localización de servicios de tipo moderno (servicios a empresas); esta categoría del sector terciario suele ubicarse en zonas con una actividad económica muy dinámica. Como puede apreciarse en el Mapa 6, la participación más alta del empleo en servicios a empresas se sitúa en ciudades de tipo medio-grande, en sus proximidades, y en zonas de elevada actividad económica en general.

IV.3.2.3. GRADO DE CUALIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN

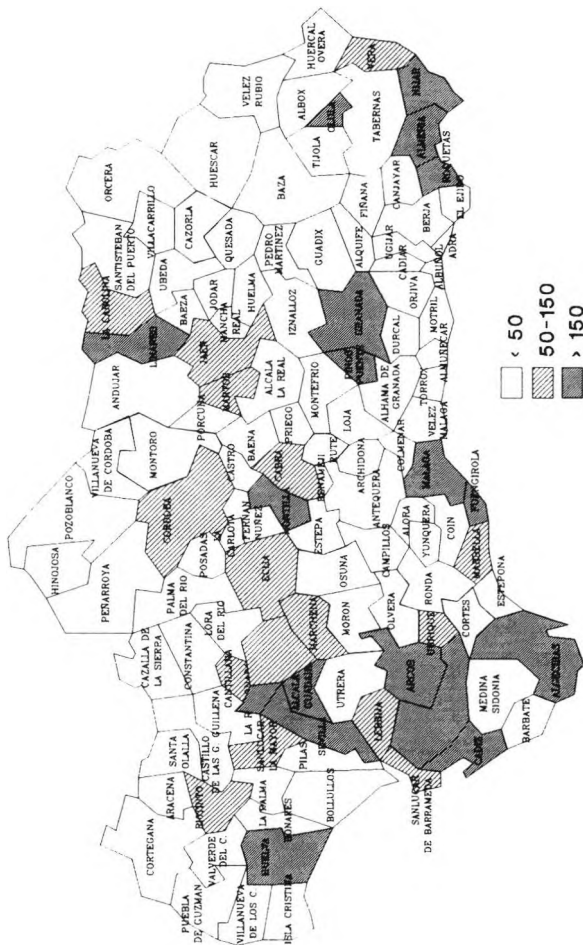
Atendiendo a la cualificación de la mano de obra disponible, a nivel regional es un hecho constatado la relación existente entre este indicador y el grado de desarrollo. Cuadrado y Sáez⁽²²⁾ muestran, a través de una tipología de las provincias españolas en términos de niveles educativos, una elevada asociación entre el nivel de desarrollo económico y el grado de formación de la mano de obra. Este hecho, comprobado a escalas superiores -regional o provincial- puede ser extrapolable a un ámbito inferior como el comarcal. En el Mapa 7 hemos señalado, tomando como referencia la media andaluza, un indicador del grado de cualificación técnica a nivel comarcal (población de dieciséis años y más con estudios de segundo grado o superiores sobre la población total de dieciséis años y más). En él se aprecia como los niveles más elevados se corresponden con las zonas económicamente más dinámicas: comarcas con ciudades de tipo medio y grande, otras de tamaño no tan elevado, pero industrialmente muy activas (Olula y Alcalá de Guadaíra), y la franja costera mediterránea.

(22) CUADRADO ROURA, J.R.; SAEZ, F. (1991): "Les disparités régionales en formation", en Gaudemar, J.P. (dir.), *Formation et développement régional en Europe*, Datar, Paris, pp. 66-73.

IV.3.2.4. ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL

Finalmente, la distribución espacial de inversión industrial puede ser utilizada como instrumento complementario a las anteriores evidencias para indagar sobre las potencialidades, de carácter industrial en este caso, de un territorio. Al tratarse de un índice que sufre muchas fluctuaciones de un año a otro, hemos optado por tomar una media anual del período 1986-1992. En el Mapa 8 figura recogido este indicador, a partir del cual se puede apreciar como la mayor concentración de inversiones industriales, salvo excepciones puntuales, se da en las capitales de provincia. Este hecho viene a corroborar las ventajas y, en definitiva, el atractivo de las aglomeraciones para la localización de la inversión industrial. Por otro lado, es de destacar que en este tipo de actividades se produce cierto grado de difusión hacia territorios colindantes; si observamos detenidamente el Mapa 8, generalmente algunas de las comarcas anexas a las capitales de provincia presentan, de igual modo, un elevado índice de concentración de inversiones industriales por kilómetro cuadrado.

MAPA 8
INVERSION EN EL REGISTRO INDUSTRIAL
MEDIA 1986-1992 POR KM² (ANDALUCIA-100)



FUENTE: IEA y e. propia

La consideración conjunta de los anteriores indicadores nos permitirá examinar su relación con los niveles de renta per cápita de las comarcas consideradas. En este caso, debido a las complejas relaciones de causalidad entre los factores señalados, hemos optado por una tabla de correlaciones que, a pesar de sus limitaciones, nos ayudará a constatar -de forma sencilla- la fuerte asociación existente entre los niveles de renta per cápita comarcales y los elementos considerados (Tabla 4).

-TABLA 4-

COEFICIENTES DE CORRELACION DE LA RENTA _{pc} CON OTROS INDICADORES							
POTENCIAL POBLACIONAL		ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE CULTURAL 1991 (1)	INTENSIDAD INVERSION INDUSTRIAL (2)
CONC. 1991	CRECTO. 1986-91	AGRI.	INDUST.	SERVICIOS			
				TOTALES	A EMPRESAS		
0,4606	0,5767	-0,6470	0,3326	0,6367	0,7054	0,7772	0,4087
(1) Población de dieciséis años y más con estudios de segundo grado o superiores sobre la población de dieciséis años y más. (2) Media de la inversión 1986-1992 recogida en el Registro Industrial por kilómetro cuadrado. FUENTE: Elaboración propia.							

IV.3.3. DISPARIDADES Y POTENCIALIDADES INTRARREGIONALES: UNA TIPOLOGIA COMARCAL A PARTIR DE UN ANALISIS MULTIVARIANTE

IV.3.3.1. METODOLOGIA

Nuestra intención en este apartado es proceder a establecer una clasificación de las comarcas andaluzas en grupos homogéneos que respondan a unas mismas características económicas y que podamos utilizar como una referencia más, complemento de las anteriores evidencias, para una posterior evaluación de la coherencia en el establecimiento de objetivos y estrategias de política regional. Para ello haremos uso del análisis multivariante. Como indican Rodríguez Sáiz et al.⁽²³⁾,

(23) RODRIGUEZ SAIZ, L.; MARTIN PLIEGO, J.; PAREJO GAMIR, J.A.; ALMOGUERA GOMEZ, A. (1986): *Política económica regional*. Ed. Alianza, Madrid, pág. 139.

las técnicas estadísticas multidimensionales han sido utilizadas más frecuentemente en problemas de regionalización que con finalidades evaluadoras de determinadas medidas de política regional. En nuestro caso, pretendemos abarcar ambos aspectos; aunque la aplicación del método va destinado a la obtención de zonas con peculiaridades comunes (regionalización), la finalidad última es la evaluación.

El procedimiento seguido consiste, en primer lugar, en la reducción del volumen de información disponible mediante un análisis de componentes principales y, en segundo lugar, utilizaremos las componentes obtenidas como "inputs" de un análisis "cluster" que nos facilitará la clasificación que buscamos.

Las unidades de análisis para el estudio se refieren al conjunto de las 121 comarcas Andaluzas (se ha eliminado "El Egido" por la carencia de algunos datos particularmente relevantes), para lo cual hemos utilizado, de nuevo, el criterio de comarcalización realizado por la Junta de Andalucía.

Como es sabido, el análisis de componentes principales trata de explicar la estructura de variancia-covariancia de un conjunto de variables a través de un número menor, denominadas componentes principales, que son combinación lineal de las originales y que además tienen la propiedad de ser ortogonales entre sí. Cuando el número de variables originales a utilizar es muy grande, oscureciendo su posible interpretación, y además están correlacionadas entre sí, se puede explicar la mayor parte de la variancia por medio de las componentes principales. Aunque se requieran un conjunto de "p" componentes para reproducir la variabilidad total del sistema (tantas como variables originales), a menudo, la mayoría de la variabilidad puede ser recogida por un número considerablemente menor "k", de esta forma, la mayoría de la información está contenida en las "k" componentes que reemplazan a las "p" variables originales⁽²⁴⁾.

(24) La justificación teórica del procedimiento, y la forma de obtención de las componentes puede encontrarse en MAXWELL, A.E. (1977): *Multivariate Analysis in Behavioural Research*. Ed. Chapman and Hall, Londres; ANDERSON, T.W. (1984): *An Introduction to Multivariate Statistical Analysis*. Ed. Wiley, Nueva York; JOLLIFFE, I.T. (1986): *Principal Component Analysis*. Ed. Springer Verlag, Nueva York; y aplicaciones y ejemplos en JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. (1988): *Applied Multivariate Statistical Analysis*. Ed. Prentice Hall Inc., New Jersey.

Para la aplicación de componentes principales hemos seleccionado los indicadores que consideramos más relevantes, los cuales proporcionan información sobre los asentamientos poblacionales, nivel de renta-bienestar, estructura sectorial del empleo, mercado de trabajo, la evolución de la estructura sectorial del empleo y crecimiento de la población. Una vez estandarizadas las variables, se ha generado la matriz de correlaciones y, a partir de ella, se han calculado las componentes principales. Seguidamente, para facilitar la interpretación de las componentes, se realizó una rotación ortogonal.

Una vez reducido el volumen de información a un número considerablemente inferior de componentes, con una clara interpretación, hemos procedido a su utilización como "inputs" de un análisis "cluster" que nos facilita una clasificación de las observaciones (comarcas) atendiendo a las características económicas reflejadas en las componentes. De los dos tipos básicos de métodos cluster -jerárquico y particiones iterativas- nos hemos decantado por el segundo. La técnica empleada agrupa las observaciones de forma que las que pertenecen al mismo grupo sean más parecidas entre sí que cualquier pareja que se pueda formar con casos pertenecientes a distintos grupos. El procedimiento iterativo, descrito por MacQueen⁽²⁵⁾, en su versión más simple se compone de tres pasos:

- Partición de los casos en "k" clusters iniciales.
- Asignar un caso al cluster cuyo centro (media) está más cerca. La distancia que hemos utilizado para los cálculos es la Euclídea.
- Se repite el segundo paso hasta que no se producen más reasignaciones de casos a clusters.

Este método adolece de un problema: la determinación inicial del número de clusters. Para solucionarlo hemos optado -siguiendo el consejo apuntado por Johnson y Wichern⁽²⁶⁾- por correr el algoritmo para varias elecciones y tomar la clasificación más congruente, es decir,

(25) MACQUEEN, J.B. (1967): "Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations". *Actas del 5º Congreso de Berkeley sobre Estadística Matemática y Probabilidad*. Ed. Universidad de California, pp. 281-297.

(26) JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. (1988): *Applied Multivariate...*, op. cit.

aquella para la cual un aumento en el número de clusters apenas disminuye la distancia dentro de los mismos⁽²⁷⁾.

IV.3.3.2. VARIABLES UTILIZADAS

En principio consideramos un total de 17 variables que, a nuestro juicio, recogían las principales características económicas y potencialidades territoriales, clasificadas según los grupos especificados en la Tabla 5. De las 17 variables mencionadas hubo que despreciar un conjunto de 3, tras el oportuno proceso de depuración y selección de aquellos indicadores que mostraban mayor fiabilidad y coherencia con los objetivos del estudio. En este grupo de variables descartadas incluimos, por un lado, el crecimiento del desempleo en el período 1986-91, debido a la escasa fiabilidad que presentaban los datos de desempleo a nivel comarcal para 1986; por otro, el consumo de energía por habitante. Es de sobra conocido que el consumo doméstico de energía eléctrica presenta una estrecha relación con el nivel de renta/bienestar, sin embargo, los datos incluidos en la base de datos SIMA del IEA no separa para esta variable el consumo doméstico del industrial. Finalmente, también descartamos la densidad poblacional; nuestra intención era recoger con este indicador, junto con la "concentración poblacional", el resultado de la aglomeración urbana, pero la existencia de amplias comarcas cuya población está concentrada, en su mayoría, en un único núcleo poblacional, distorsiona el hecho inicial que pretende reflejar.

Hemos de reconocer que el número de variables no es excesivamente elevado y que, consecuentemente, queda excluida cierta información de interés que complementa a la anterior; no obstante, la orientación económica de este trabajo aconseja separar todos aquellos indicadores de contenido más social que económico.

(27) Para la elección del número inicial de clusters existen otras alternativas, como la señalada por PUNJI, G.; STEWART, D. (1983): "Cluster analysis in marketing research: Review and suggestions for application". *Journal of Marketing Research*, nº 20, pp. 134-148, consistente en la combinación del método jerárquico con el de partición iterativa: en primer lugar se utiliza el método jerárquico para determinar el número apropiado de clusters, en segundo término, se usa la partición iterativa para realizar la agrupación de los casos según la cantidad de clusters indicada por el anterior procedimiento.

Como consideración final, en lo que respecta a la variable “inversión industrial”, recogida en el Registro Industrial, decidimos incluir una media anual del período 1986-1992, debido a las fuertes fluctuaciones a las que se ve sometido este indicador.

-TABLA 5-

GRUPOS	VARIABLES	FUENTES (1)
ESTRUCTURA PRODUCTIVA	- Porcentaje de empleados en el sector agrario (1991) - Porcentaje de empleados en el sector industrial (1991) - Porcentaje de empleados en el sector servicios (1991)	- IEA (CP 1991) - IEA (SIMA)
RENTA/ BIENESTAR	- Renta pc (1990) - Teléfonos/mil hab. (1992) - Consumo energía eléctrica por hab. (1992) (*)	- ESECA - IEA (SIMA)
MERCADO DE TRABAJO	- Tasa de actividad (1991) - Tasa desempleo (1991) - Índice de formación (1991) (1)	- IEA (CP 1991)
POTENCIALIDADES Poblacionales	- Concentración de la población (1991) - Densidad de población (1991) (*)	- IEA (CP 1991)
OTROS INDICADORES	- Inversión en el registro industrial (1986-92) (Media anual) - Evolución de la tasa de desempleo (1986-91) (*) - Crecimiento de la población (1986-91) - Evolución del empleo en el sector agrario (1981-91) - Evolución del empleo en el sector industrial (1981-91) - Evolución del empleo en el sector servicios (1981-91)	- IEA (CP 1991) - INE (CP 1981) - CETU
<p>NOTAS:</p> <p>(*) Variables no incluidas en el análisis.</p> <p>(1) IEA: Instituto de estadística de Andalucía (CP: Censo de población; SIMA: Sistema de Información Municipal de Andalucía); INE: Instituto Nacional de Estadística; CETU: Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (Junta de Andalucía).</p> <p>(2) Índice de formación: porcentaje de población de 16 años y más con estudios de segundo grado o superiores, sobre la población total de 16 años y más.</p>		

-TABLA 6-

COMPONENTES PRINCIPALES: EXPLICACION DE LA VARIANCIA TOTAL.		
COMPONENTES	% EXPLICACION	% ACUMULADO
FACTOR1	0,4243	0,4243
FACTOR2	0,1670	0,5913
FACTOR3	0,1198	0,7111
FACTOR4	0,0932	0,8043

FUENTE: Elaboración propia.

IV.3.3.3. RESULTADOS

El análisis de componentes principales realizado sobre las 14 variables seleccionadas nos las sintetiza en cuatro factores que, en conjunto, explican el 80,43% de la variancia total de las variables consideradas (Tabla 6).

Tras una oportuna rotación ortogonal, la correlación de cada una de las variables con los factores obtenidos permitió la interpretación de cada uno de ellos (la norma seguida consiste en que las variables deben estar muy correlacionadas con uno de los factores y poco con el resto, véase Tabla 7):

- Factor 1. Recoge tanto los indicadores del nivel de renta, como aquellas que son el resultado de las ventajas locacionales, constatándose, de esta forma, que la aglomeración, la cualificación técnica de la mano de obra, la economía de los servicios y, en sentido contrario, la participación del empleo en el sector agrícola, están fuertemente asociadas al nivel de desarrollo socio-económico (Tabla 7).
- Factor 2. De la relación inversa de los dos indicadores implicados (Tabla 7) hemos deducido que se trata de un factor de evolución de la estructura económica comarcal a largo plazo, caracterizado, en la mayoría de los casos, por la pérdida de peso del sector agrícola en favor de los servicios.
- Factor 3. Este factor envuelve dos indicadores del volumen de empleo industrial en la economía comarcal, indicando una

estrecha relación entre la situación actual y su evolución a largo plazo.

- Factor 4. Recoge un único indicador, desempleo.

Una vez calculados y normalizados los valores de los cuatro factores para cada una de las comarcas, son utilizados como "inputs" de un análisis cluster que agrupa la totalidad de las comarcas en nueve categorías. Este número proporciona una tipología lo suficientemente amplia como para poder separar diversas zonas entre sí y, por consiguiente, aplicar políticas específicas para cada una de ellas. Las diferencias o similitudes que se establezcan entre las nueve agrupaciones vendrán dadas por las características de los cuatro factores incluidos en cada una de ellas.

-TABLA 7-

INTERPRETACION DE LOS FACTORES (1)	
FACTOR 1: RENTA Y VENTAJAS LOCACIONALES	<p>CORRELACION POSITIVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Renta pc (1990) + Teléfonos/1000 hab (1992) + Concentración de la población (1991) + Índice de formación (1991) + Inversión industrial (media anual 1986-1992) + Participación del empleo en el sector servicios (1991) + Media de inversiones (Registro Industrial) en el periodo 1986-89. <p>CORRELACION NEGATIVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación del empleo en el sector agrícola (1991)
FACTOR 2: EVOLUCION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS	<p>CORRELACION POSITIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> + Evolución de la participación del empleo en el sector agrícola (1981-1991) <p>CORRELACION NEGATIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolución de la participación del empleo en el sector servicios (1981-1991)
FACTOR 3: PARTICIPACION INDUSTRIAL	<p>CORRELACION NEGATIVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación del empleo industrial en el total (1991) - Evolución de la participación del empleo en el sector industrial (1981-1991)
FACTOR 4: DESEMPLEO	<p>CORRELACION POSITIVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Tasa de paro (1991)
(1) Se han computado en esta tabla las variables que presentan una correlación con los factores superior a 0,5 en valor absoluto.	
FUENTE: Elaboración propia.	

En la Tabla 8 figura la clasificación comarcal en nueve agrupaciones, no obstante su correcta interpretación exige considerar algunos detalles. En primer lugar, hemos de tener en cuenta las medias de cada factor en los respectivos clusters (Tabla 9), a partir de ellas se ha obtenido la posición que ocupa cada agrupación con respecto a los factores, de forma que los números más bajos indican la posición más favorable (Tabla 10). En segundo lugar es necesario también percatarse de la proximidad entre diversos clusters (las distancias euclídeas aparecen en la Tabla 11). A continuación pasaremos a comentar los rasgos específicos de cada una de las agrupaciones.

El primer cluster, que engloba un total de diez comarcas, posee el nivel socioeconómico más elevado y las mejores condiciones o ventajas locacionales de las nueve agrupaciones efectuadas. El cambio que ha experimentado su estructura productiva ha sido prácticamente nulo; en este caso, el importante peso relativo del sector servicios se ha mantenido constante en los últimos años, lo cual, unido al hecho de que el peso relativo del sector industrial es importante, indica la inclusión en este grupo de comarcas económicamente consolidadas.

Las siete comarcas incluidas en el segundo cluster poseen, al igual que el anterior, altos valores para el primer factor y forman el grupo que más cambios ha experimentado en su estructura productiva, dominada claramente por el sector servicios; este hecho viene corroborado por el escaso o nulo peso de la industria en la economía de estas zonas. Su nivel de desempleo, como cabría esperar, no es en términos relativos excesivamente elevado.

La tercera agrupación, con un total de cuatro comarcas, ocupa el tercer lugar para el primer factor y una escasa o nula participación industrial; se trata de las comarcas típicas cuyas potencialidades se asientan, básicamente, en un sector servicios (turismo) consolidado; en los últimos diez años su estructura productiva no ha experimentado cambios drástico como en el anterior grupo. Su nivel medio de desempleo es el más bajo de todas las agrupaciones comarcales efectuadas.

El cuarto cluster (siete comarcas) presenta un nivel de cambio sectorial moderado; sin embargo, posee una escasa capacidad industrial y el más alto nivel medio de desempleo de los observados, hecho éste que las convierte en zonas muy deprimidas y con escasos recursos para salir de la situación de estancamiento en que se encuentran.

Con un nivel de renta similar, aunque con un importante cambio estructural en su economía derivado del crecimiento del sector servicios y de la pérdida de peso de la agricultura, aparecen las veinticuatro comarcas del quinto cluster; en ellas el sector industrial tiene un peso medio, mientras que el desempleo, aunque no tan elevado como el que presentaban las anteriores comarcas analizadas, es importante. Ello implica que este grupo, a pesar de su depresión socioeconómica, posee ciertas potencialidades latentes que sería interesante activar.

La sexta agrupación, en la que se incluyen siete comarcas, se diferencia de las anteriores en las potencialidades que ofrece un emergente sector industrial. Sobre las economías de estas comarcas se ha producido en los últimos años un cambio estructural de gran relevancia, pasando de zonas de primacía agrícola a ser territorios en los que el sector industrial es el que mayor peso ocupa, con cierto acompañamiento del sector servicios, generando empleo para gran parte de la población activa y evitando así un alto nivel de paro.

Los clusters séptimo, octavo y noveno poseen un nivel de socioeconómico muy bajo, escasas ventajas locacionales, un prácticamente nulo nivel de cambio estructural y muy poca participación del sector industrial en la vida económica de las comarcas que componen estas agrupaciones. Se trata de economías rurales tradicionales, cuya única diferencia estriba, por término medio, en el nivel de desempleo.

-TABLA 8-

AGRUPACIONES COMARCALES				
CLUSTER 1	CLUSTER 2	CLUSTER 3	CLUSTER 4	CLUSTER 5
JEREZ	ALMERIA	ROQUETAS DE MAR	FIÑANA	TIJOLA
CADIZ	ALMUÑECAR	FUENGIROLA	OLVERA	ALBOX
ALGECIRAS	MOTRIL	ESTEPONA	PEDRO MARTINEZ	TABERNAS
CORDOBA	JAEN	MARBELLA	JODAR	CANJAYAR
GRANADA	RONDA		QUESADA	HINOJOSA
RIO TINTO-NERVA	VELEZ MALAGA		CORTES	POZOBLANCO
HUELVA	NERJA-TORROX		LORA DEL RIO	HUESCAR
MALAGA				BAZA
SEVILLA				GUADIX
ALCALA DE GUADAIRA				ALQUIFE
				PINOSPUENTE
				DURCAL
				ORJIVA
				CADIAR
				ARACENA
				SANTA OLALLA
				HUELMA
				CAMPILLOS
				ANTEQUERA
				ALORA
				COLMENAR
				COIN
				ECIJA
				MORON
CLUSTER 6	CLUSTER 7	CLUSTER 8	CLUSTER 9	
OLULA-MACAEI	VELEZ RUBIO	ARCOS	NIJAR	
UBRIQUE	HUERCAL OVERA	BARBATE	FERNAN NUÑEZ	
PEÑARROYA-P.	VERA	MEDINA SIDONIA	MONTILLA-PTE. G.	
MARTOS	BERJA	PALMA DEL RIO	BAENA	
MANCHA REAL	ADRA	POSADAS	PRIEGO DE CORD.	
LINARES	SANLUCAR DE BDA.	MONTORO	RUTE	
LA CAROLINA	VILLNVA. DE CORD.	LA CARLOTA	BENAMEJI	
	LUCENA-CABRA	CASTRO DEL RIO	PUEBLA DE GUZMAN	
	LOJA	MONTEFRIO	VALVERDE DEL C.	
	ALHAMA DE GRANADA	IZNALLOZ	VILLANVA. DE LOS C.	
	BOLLULLOS-ALMTE.	UGIJAR	AYAMONTE-ISLA C.	
	ANDUJAR	ALBUÑOL	BONARES	

Continuación

-TABLA 8-

CLUSTER 6	CLUSTER 7	CLUSTER 8	CLUSTER 9	
	PORCUNA	CORTEGANA	BAEZA	
	ALCALA LA REAL	LA PALMA DEL CDO.	LA RINCONADA	
	UBEDA	SANTISTEBAN PTO.	CANTILLANA	
	VILLACARRILLO	ORCERA	CARMONA	
	CAZORLA	YUNQUERA	PILAS	
	ARCHIDONA	CONSTANTINA	ESTEPA	
	SANLUCAR LA MAYOR	CAZALLA DE LA S.		
		CASTILLO DE LAS G.		
		GUILLENA		
		OSUNA		
		MARCHENA		
		UTRERA		
		LEBRIJA		

FUENTE: Elaboración propia.

-TABLA 9-

MEDIAS DE LOS FACTORES EN CADA CLUSTERS (CENTROS)				
CLUSTERS	FACTORES			
	F1	F2	F3	F4
1	2,53	0,97	-0,47	0,44
2	-0,22	-0,76	-0,20	0,57
3	-0,36	-0,17	0,17	-0,80
4	-0,23	-0,73	-2,80	-0,67
5	-0,52	0,59	0,45	0,43
6	-0,19	-0,41	0,54	1,99
7	-0,52	1,09	-0,02	-0,56
8	0,96	-0,24	1,34	-2,63
9	1,05	-1,91	0,83	-0,35

FUENTE: Elaboración propia.

-TABLA 10-

POSICIONES RELATIVAS DE LOS CLUSTERS EN CADA FACTOR									
FACTORES	CLUSTER								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
NIVEL SOCIOECONOMICO Y LOCALIZACION	1	2	3	4	5	6	7	8	9
CAMBIO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	8	1	5	4	2	3	6	7	9
PARTICIPACION INDUSTRIAL	2	8	9	7	3	1	5	6	4
NIVEL DE DESEMPLEO	7	5	1	9	8	3	2	6	4
FUENTE: Elaboración propia.									

-TABLA 11-

DISTANCIA EUCLIDEA ENTRE LOS CENTROS DE LOS CLUSTERS									
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
C1	0,00								
C2	3,27	0,00							
C3	3,42	1,55	0,00						
C4	4,16	2,88	3,03	0,00					
C5	3,21	1,53	1,49	3,70	0,00				
C6	3,58	1,64	2,84	4,29	1,89	0,00			
C7	3,25	2,20	1,32	3,34	1,21	3,04	0,00		
C8	4,09	3,79	2,54	4,76	3,62	4,84	3,19	0,00	
C9	3,59	2,21	2,38	4,04	3,08	3,06	3,51	2,87	0,00
FUENTE: Elaboración propia.									

IV.4. CONCLUSIONES

Como hemos manifestado inicialmente, la evaluación de la política regional requiere un conocimiento exacto de las potencialidades y desequilibrios asociadas al territorio donde tiene lugar su implementación. En este contexto hemos realizado, en primer lugar, una aproxi-

mación a la situación económica de Andalucía en el entorno comunitario; a través de ella se aprecia una complicada posición relativa de los principales indicadores con respecto a los niveles medios de la Unión Europea, cuyas causas -comunes a otras regiones atrasadas- habría que buscar en factores de carácter estático, determinantes del potencial endógeno y la competitividad regional, como el nivel de cualificación de la población, el esfuerzo en actividades de investigación y desarrollo, equipamiento infraestructural, diversificación de la estructura productiva, etc. En el caso particular de Andalucía puede comprobarse como, efectivamente, confluyen todas estas circunstancias; fuerte peso del sector primario, bajo índice de cualificación general, escaso potencial innovador, bajo equipamiento infraestructural, etc.; estos elementos, unidos a otros de más difícil cuantificación como el escaso desarrollo del sistema urbano y las propias características locacionales (alejamiento de los principales centros de producción y distribución europeos), figuran entre las causas más relevantes de la debilidad del proceso productivo andaluz y, en definitiva, de su escasa competitividad frente al resto de regiones.

Según todas estas evidencias, a nuestro juicio, las líneas prioritarias de actuación de la política regional (de financiación europea o estatal) cara a la contribución a la convergencia real deberían orientarse hacia la mejora de todos estos indicadores, más que a asignaciones meramente asistenciales que, como se ha demostrado en décadas pasadas, quedan diluidas en gastos corrientes sin lograr su objetivo.

En segundo lugar, a nivel intrarregional el grado de desequilibrio interno evidencia fuertes polarizaciones en lo que a los principales indicadores se refiere. Con el objeto de identificar zonas con características comunes hemos realizado, con ayuda de un análisis multivariante, una tipología comarcal a partir de la cual se manifiestan cuatro focos con amplias posibilidades: un primer grupo (cluster 1) con altos niveles socioeconómicos, que puede aprovechar las ventajas que ofrecen las economías de aglomeración; un segundo grupo (cluster 2), formado por comarcas con ciudades de tipo medio, con una estructura sectorial en continua evolución (pérdida de peso del sector agrícola en favor de los servicios); un tercer grupo (cluster 3) con un sector servicios consolidado (turismo); un cuarto grupo (cluster 6) con un incipiente sector industrial, aún por consolidar, pero que de hecho constituye su poten-

cial endógeno básico. Finalmente, podríamos señalar un quinto que aglutina 24 comarcas (cluster 5) que, aunque con niveles socioeconómicos bajos, su estructura -antes dependiente del sector agrícola- está cambiando rápidamente en favor de los servicios, a la vez que se está generando un tejido industrial de cierta trascendencia.

Atendiendo a la tipología establecida, consideramos que la reactivación de las zonas con las ventajas locacionales que generan las economías de aglomeración, las posibilidades para el sector terciario de la franja costera y el impulso de aquellas otras con un potencial endógeno en algunos casos aún latente, puede generar unos niveles de crecimiento necesarios para el conjunto de la región. Paralelamente, somos conscientes de que, aunque la búsqueda de la eficacia en la utilización de los medios públicos destinados a la política regional requiere que la elaboración de la estrategia a implementar responda a un criterio de máximo aprovechamiento de los recursos invertidos, no podemos olvidar aquellas zonas cuyas potencialidades es necesario identificar y relanzar. En ellas incluimos cuatro grupos (clusters 4, 7, 8 y 9) en los que coexisten comarcas de diversa naturaleza (montaña, campiña y costa) con unas características económicas comunes (claro estancamiento, fuerte dependencia del sector primario, escasa diversificación estructural, etc.) en las que, a nuestro juicio, la única solución factible para activar estas economías y evitar la desarticulación territorial que provocaría una actuación selectiva sólo en los grupos más favorecidos consiste, precisamente, en identificar y relanzar sus diferentes potencialidades -en muchos casos, aún por descubrir-, cuestión en la que los agentes locales han de jugar un papel fundamental, como conocedores de su enclave y de sus propios recursos. En este sentido, consideramos preciso desterrar el argumento tradicional basado en que, necesariamente, hay que canalizar los recursos hacia las zonas que siendo foco de atracción de actividad económica y de inversión -pública o privada- puedan ser motor de crecimiento de otras comarcas circundantes, puesto que si los efectos difusores no se producen estaremos construyendo un modelo de desarrollo generador de profundos desequilibrios internos.

CAPITULO V. EL FEDER EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL APLICADA EN ANDALUCIA

V.1. INTRODUCCION

La consecución del objetivo general de cohesión económica y social recogido primero en el Acta Unica, consolidado en el Tratado de la Unión y preconizado por autoridades y analistas teóricos de la política regional⁽¹⁾, al igual que otros objetivos de carácter más específico, no depende tan sólo de la política regional comunitaria, por eficiente que ésta sea, sino que además existe otro entramado de elementos cualitativos y cuantitativos difíciles de aislar, interviniendo en el proceso no sólo los posibles efectos de las políticas regionales, sino, lo que puede ser aún más importante, los impactos de las políticas no regionales de ámbito tanto nacional, como supranacional⁽²⁾. En el terreno de la evaluación de la propia política regional -o de sus instrumentos- este

-
- (1) Véase, por ejemplo, LANDABURU, E. (1988): "La política regional de la Comunidad", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 2-14; MILLAN, B. (1990): "Lección del Comisario para la Política Regional de la CEE". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 17-26. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid; CORDEIRO MESTANZA, G. (1990a): "La Política Regional Comunitaria: características y repercusiones sobre la Política Regional Española". *Economistas*, nº 45-46, 12-47; y CAMAGNI, R.P. (1992): "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s". *Regional Studies*, vol. 26, nº 4, pp. 361-374.
- (2) CORONADO, D.; ACOSTA, M. (1993): "La aplicación regional del FEDER y su contribución a la cohesión económica intra e interregional". *Información Comercial Española*, nº 722, pp. 127-135.

hecho se convierte en un obstáculo que oscurece la delimitación de los impactos específicos atribuibles a la política regional de otros efectos exógenos o ajenos a ella. En este contexto, el análisis de la estrategia en la que se enmarcan las actuaciones del FEDER intenta constituir una evaluación previa que puede revelar determinados efectos no detectados por la aplicación de un modelo o método exclusivamente cuantitativo, y pretende, fundamentalmente, identificar algunos de los efectos territoriales esperados de la opción estratégica elegida.

La metodología para la evaluación de la estrategia la iniciamos efectuando un estudio global de las características del conjunto de elementos en los que se encuadran las actuaciones del FEDER (marco teórico, objetivos, instrumentos, recursos, etc.) en el período de evaluación. A continuación, la consideración de dos ámbitos espaciales diferenciados -regional e intrarregional- nos obliga a examinar la estrategia a distintos niveles, tanto la diseñada para las regiones del Objetivo nº 1 y recogida en el Plan de Desarrollo Regional 1989-93, como aquella que respalda las acciones materializadas en proyectos y programas operativos en Andalucía. Es preciso advertir, como ya indicaremos en el próximo apartado, que la consideración de los ámbitos Unión Europea-Estado-Comunidad Autónoma no implica la adopción de políticas regionales separadas; la integración de nuestro país en un ente supranacional -y la configuración del Estado español de las autonomías- obligó a considerar el desarrollo de la política regional a los niveles indicados y coordinar las actuaciones mediante instrumentos de planificación.

El contraste de la realidad territorial que reflejan los indicadores regionales e intrarregionales utilizados en el capítulo precedente -y la agrupación establecida a través del análisis multivariante- con las peculiaridades estratégicas, nos permitirá extraer conclusiones sobre la coherencia de las actuaciones y los efectos o consecuencias territoriales de la opción elegida.

V.2. LA COORDINACION DE LA POLITICA REGIONAL EN LOS AMBITOS "UNION EUROPEA-ESTADO-COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA"

La configuración del Estado de las autonomías y las exigencias surgidas tras la integración de nuestro país en un ente supranacional

obligaría, hace ya unos años, a considerar la necesidad de establecer los cauces para la normalización de la política regional en los ámbitos CEE-Estado-Comunidad Autónoma, siempre en el marco legal impuesto por nuestra Constitución y las normativas comunitarias. Estas circunstancias, unidas al creciente protagonismo de la política regional en la actual Unión Europea, como resultado del aumento de las disparidades derivadas de sus sucesivas ampliaciones, han ido configurando la estructura sobre la que se asienta la política regional española. En este sentido, podríamos decir que se ha producido un proceso de coordinación a nivel de competencias, de estrategias, de objetivos y de instrumentos entre la escalas territoriales comentadas.

En la práctica, intensificación de la planificación se ha perfilado como uno de los elementos idóneos para encauzar tal coordinación. El proceso de planificación, a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, sigue la siguiente secuencia lógica:

A. Presentación de los Planes a la Comisión. En ellos se recogen y coordinan los objetivos a conseguir, la estrategia, así como el plan indicativo financiero de actuación. Constituyen una exigencia para el acceso a los fondos regionales y el diseño global de la política regional comunitaria. En su elaboración participan la totalidad de las Comunidades Autónomas españolas.

B. A continuación se negocian los marcos comunitarios de apoyo (MCA). En ellos se plasman las prioridades estatales y aquellas otras que la propia Comunidad considera necesarias. Incluye, en particular, las líneas de actuación, formas de intervención, plan indicativo de financiación y duración de las intervenciones. Sin embargo, a pesar de ser similar a un contrato, el MCA constituye un "compromiso indicativo, susceptible de ser modificado a iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el anterior"⁽³⁾. Como indica Lázaro Aráujo⁽⁴⁾, por razones políticas, de respeto a las competencias de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en la negociación

(3) ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1989): "El futuro del presupuesto Comunitario. Los Fondos Estructurales". *Papeles de Economía Española*, nº 41, pp. 181-190.

(4) Véase LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único". *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 17-41.

de los marcos comunitarios de apoyo la Administración Central no interfiere en las propuestas de las regiones para distribuir por ejes de desarrollo las cantidades de los fondos que les corresponden para financiar proyectos de su competencia.

C. Por último, se demandan las ayudas en forma de programas operativos o de proyectos individuales, que han de atenerse a las previsiones contenidas en los MAC.

La coordinación implica también una armonización de las metas de la política regional. El objetivo general de cohesión recogido en el art. 130 A del vigente Tratado de la Unión, como otros de carácter más específico derivados del mismo, ha de ser coherente, en buena lógica, con los establecidos en los documentos de planificación estatales y regionales de aplicación en nuestro entorno. Por ejemplo, en Andalucía, el Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) 1991-94⁽⁵⁾ propone dos grandes metas que sirven de guía y orientan las actuaciones estratégicas contenidas en el mismo Plan: crecimiento sostenible y equilibrado y mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza⁽⁶⁾. Por otro lado, en el Plan de Desarrollo Regional (PDR) 1989-93 se describen, aunque de forma muy genérica, los objetivos básicos de la Política Regional Comunitaria en Andalucía: creación de empleo, incremento de la renta, integración del sistema productivo, mejora de la calidad de vida y corrección de las desigualdades y, finalmente, protección del medio ambiente⁽⁷⁾. Como puede apreciarse, tanto las metas globales establecidas en el PADE 1991-94 como los objetivos contenidos en el PDR 1989-93 recogen, a partir de otros intermedios, el objetivo genérico de cohesión económica y social expresado desde instancias comunitarias.

En lo que se refiere a la armonización de los medios materiales, de la dispersión que caracterizaba los primeros años de los ochenta, con

(5) El PADE 1991-94, supone "un proyecto para el desarrollo socioeconómico de la región que intenta transformar ciertos aspectos de aquella realidad que obstaculizan su avance", respondiendo a la necesidad de consecución de los objetivos básicos recogidos en el Estatuto de Autonomía (véase CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCÍA (1991): *Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*. Ed. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Junta de Andalucía, pág. 30.

(6) *Ibidem*, pág. 101.

(7) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989): *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 273.

instrumentos heredados de la década anterior (las complejas figuras de incentivos regionales), algunas medidas puntuales (las Zonas de Urgente Reindustrialización) que empezaban a coexistir con la puesta en marcha de nuevos instrumentos de actuación con finalidad regional (FEDER, FCI o el nuevo Sistema de Incentivos Regionales), hemos evolucionado, a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1989, hacia un sistema más homogéneo en el que, a pesar de las críticas⁽⁸⁾, se ha impuesto un principio básico de coordinación entre los instrumentos de origen o naturaleza comunitaria y los de procedencia nacional⁽⁹⁾.

En Andalucía, la implementación de la política regional se articula, básicamente, a través de los instrumentos señalados en los párrafos precedentes; es decir, unos de carácter financiero y otros de planificación. Entre los primeros, habría que distinguir, por un lado, los que tienen origen comunitario: los Fondos Estructurales y los recursos destinados a la concesión de préstamos. De los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA, sección Orientación), es el FEDER el que constituye el instrumento más específico de la Política Regional Comunitaria de aplicación en nuestra Región. No obstante, coexiste con otros instrumentos de menor embergadura que también contribuyen al desarrollo regional a través de la concesión de préstamos (CECA y BEI). Por otro lado, los de origen nacional, como el Fondo de Compensación Interterritorial -cuyos principios básicos arrancan de nuestra propia Constitución- pretende la corrección de los desequilibrios territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, y el Sistema de Incentivos Regionales; su finalidad básica consiste en la creación de las condiciones adecuadas en las zonas desfavorecidas para que puedan competir con el resto del territorio, incidiendo en las decisiones empresariales de localización de inversiones. Con respecto a los instrumentos de planificación, en la primera de las fases de programación España elaboró su PDR 1989-93, que engloba el conjunto de regiones del Objetivo nº 1, entre las que se incluye Andalucía. A partir de él, y conforme al la dis-

(8) Véase LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria...", op. cit. En este trabajo se comentan desde un punto de vista crítico cada uno de los principios que rigen la Política Regional Comunitaria.

(9) Véase ZARAGOZA, J. A. (1990a): "El resurgimiento...", op. cit., para una discusión de los criterios que orientan la utilización de los principales instrumentos específicos con que cuenta la política regional.

tribución por ejes de desarrollo establecida en los MCA, se fueron elaborando otros instrumentos de planificación -de rango inferior- para nuestra región o programas operativos. Tanto en el PDR, como en los Programas Operativos se recogen los objetivos y directrices estratégicas en los que se enmarcan las actuaciones del FEDER y del resto de instrumentos financieros de naturaleza comunitaria.

V.3. LA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE DESARROLLO REGIONAL

V.3.1. EL OBJETIVO GENERAL DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

La implementación de la Política Regional Comunitaria a través de sus instrumentos financieros tiene como finalidad, según dispuso el Acta Unica y establece ahora el Tratado de la Unión, la contribución a la consecución de la cohesión económica y social de las diversas regiones que integran la Unión Europea. Efectivamente, el art. 130 A del Tratado de la Unión establece un objetivo genérico: "reforzar la cohesión económica y social"; sin embargo, el sentido de la palabra cohesión resulta muy amplio, pudiendo su significado tomar varias acepciones, por lo que consideramos necesario pasar a su acotación.

En un sentido amplio, cabría distinguir entre tres dimensiones principales e interrelacionadas del término cohesión⁽¹⁰⁾:

- Cohesión política. La dimensión política de la cohesión significa, en primer lugar, la aceptación de las consecuencias de la toma de decisiones comunitarias, en segundo lugar, la toma de conciencia global de la ciudadanía europea y, en tercer lugar, la necesidad de que todos los niveles de la administración pública estén comprometidos en el proceso político.
- Cohesión económica. Desde un punto de vista económico, la cohesión implica una aminoración de las diferencias interestatales e interregionales de bienestar económico y, para ello, una convergencia en términos reales entre los estados y las regiones.

(10) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992a): *Política Regional en 1991*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid, pp.14-15.

- Cohesión social. Expresa la disminución de las diferencias, entre grupos sociales, en materia de derechos y prestaciones sociales.

Por otro lado, la necesidad de alcanzar un determinado grado de cohesión, cara a la reducción de los riesgos que el Mercado Unico puede ocasionar en las regiones más atrasadas, se traduce literalmente -si aceptamos la definición de cohesión proporcionada por Begg y Mayes⁽¹¹⁾-, en la recuperación de un fin tradicional de la política regional: la disminución de las desigualdades territoriales. En la misma línea se muestra Millan⁽¹²⁾, Comisario para la política regional de la CEE, quien indica que “reforzar la cohesión significa en términos claros y concisos, reducir la creciente diferencia entre los niveles de prosperidad de los diferentes países, regiones y grupos sociales de la amplia Comunidad actual”.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que la cohesión puede interpretarse en un sentido amplio, en el que intervienen varias facetas - política, económica y social- de cuya consecución depende, en definitiva, la propia viabilidad de la Unión Europea. Cabría interpretarse también en un sentido estricto -más acorde con el objetivo de la política regional-, como una disminución de las diferencias interterritoriales en bienestar económico.

V.3.2. ESTRATEGIA A ESCALA COMUNITARIA

Aunque, como se ha señalado, el objetivo general de cohesión supone una recuperación de los fines reequilibradores tradicionales, de lo que no cabe duda es que se ha producido un giro importante en

(11) “Grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la comunidad son política y socialmente tolerables” (véase BEGG, I.; MAYES, D. (1992): *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pág. 13). Por otro lado, en el reciente artículo de LAZARO, L.; CORDERO, G. (1995): “La Política de Cohesión Económica y Social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”. *Papeles de Economía Española*, nº 63, pp. 335-357, se arroja bastante luz sobre el sentido de este concepto. En él analiza con profusión el objetivo de cohesión económica y social de la Unión Europea y la contribución al mismo del presupuesto comunitario

(12) MILLAN, B. (1990): “Lección...”, op. cit.

cuanto a la forma de llegar a él, consecuencia, tanto de la adaptación a la realidad económica de la Europa de los 90 (amplias disparidades regionales, un comercio intraindustrial frecuente entre regiones, mercados oligopolísticos, etc.⁽¹³⁾), como del fracaso de estrategias precedentes basadas en la compensación o, simplemente, en un “dejar hacer” con las que sólo se consiguió la acentuación de los desequilibrios. De un enfoque meramente redistributivo o compensador se ha evolucionado hacia una orientación distinta, en la que el objetivo reequilibrador se plantea a través de un intento de establecer las condiciones para un desarrollo económico duradero, sobre la base de los recursos y de los factores de producción de cada región, más que “como una fórmula de reparto político entre las regiones de su riqueza y de sus medios de producción”⁽¹⁴⁾.

En otras palabras, a la Política Regional Comunitaria se le pide que sea capaz de desarrollarse en dos direcciones⁽¹⁵⁾: en primer lugar, que fundamente sus actuaciones en las capacidades de crecimiento de cada región, es decir, que anime y estimule el potencial endógeno regional y, en segundo lugar, que sea compatible con la máxima eficiencia en términos de productividad y competitividad, lo cual implica la cobertura de acciones como la implementación de una política de innovaciones y desarrollo del potencial endógeno, difusión más rápida de innovaciones, reciclaje profesional, desarrollo de infraestructuras, etc. Efectivamente, si analizamos la actual normativa reguladora de los Fondos Estructurales, entre los objetivos prioritarios figura que, para alcanzar el objetivo de cohesión, estos instrumentos contribuirán a fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, para lo cual deberán participar en la financiación de inversiones productivas, inversiones en infraestructura, desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de pequeñas y medianas empresas. A su vez, se

(13) Para un análisis sintético regional desde múltiples facetas sobre la realidad comunitaria actual, véase MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992a): *Política Regional...*, op. cit., pp.13-89.

(14) DEL RIO GOMEZ, C. (1990): “La evolución de la política regional”. *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 7-26.

(15) LANDABURU, E. (1990): “La política regional comunitaria de los próximos años”. *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 187-196. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

expresa la importancia de las actividades de la investigación y el desarrollo tecnológico y del medio ambiente.

En definitiva, la Política Regional Comunitaria parece alinearse en torno a los nuevos planteamientos del potencial endógeno o crecimiento “desde abajo”, siguiendo una filosofía básica en la que se postula que la cohesión en la Comunidad puede reforzarse haciendo que las áreas menos favorecidas sean más competitivas, e intentando reducir las diferencias en eficiencia y productividad con las regiones más prósperas. Además, como indica Cordero⁽¹⁶⁾, en el planteamiento general de objetivos, los de carácter corrector o compensador no quedan explícitamente descartados. Es decir, la tendencia es hacia el desarrollo endógeno, pero en un sentido amplio; no se descarta ni el desarrollo exógeno, ni se excluyen otras posibles opciones⁽¹⁷⁾. Por otro lado, las opiniones generales expresadas por los dirigentes de la Política Regional Comunitaria⁽¹⁸⁾ -y el propio Ministerio de Economía y Hacienda⁽¹⁹⁾- señalan la necesidad de que la instrumentalización de la misma haga frente, tanto al desarrollo de las potencialidades regionales, como a la maximización de las tasas de crecimiento de la economía.

(16) CORDERO MESTANZA, G. (1990a): “La Política Regional Comunitaria...”, op. cit.

(17) Una estrategia estrictamente endógena, basada en pequeñas y medianas empresas, conlleva, a nuestro juicio, numerosos riesgos; la tradición empresarial de las regiones menos desarrolladas suele ser débil, además se estaría descartando otras posibilidades de crecimiento que se apoyan en grandes empresas, generalmente de capital externo.

(18) Véanse los trabajos de autores vinculados directamente con la administración de la Política Regional Comunitaria, como el de LANDABURU, E. (1990): “La política regional comunitaria...”, op. cit.: y ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1990c): “El resurgimiento de la política regional: la nueva política comunitaria y la política regional española”, *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 27-37.

(19) Véase MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990): *Política Regional en 1989*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pág. 43, donde textualmente se indica que “La estrategia implícita en los diferentes planes elaborados durante el año 1989 atiende al objetivo básico de contribuir a una reducción de las diferencias interregionales existentes, de tal forma que ello sea compatible con un crecimiento estable y duradero de la economía nacional que permita avanzar en el proceso de convergencia con los niveles de renta de los países europeos más desarrollados. A tal fin, un fuerte apoyo a las potencialidades de aquellas zonas más dinámicas de entre las menos desarrolladas que puedan jugar un papel difusor del crecimiento sobre otras zonas atrasadas, permitirá favorecer, simultáneamente, el objetivo de reducir desequilibrios y el de mantener altas tasas de crecimiento”.

IV. LA ESTRATEGIA EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

V.4.1. EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 1989-1993

Es en el primer paso para el acceso a los Fondos Estructurales donde se encuadra el Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993 (PDR)⁽²⁰⁾. En él figuran los objetivos generales declarados de la política regional para el conjunto de regiones que se circunscriben al Objetivo nº 1, y de forma particularizada para Andalucía. Estos objetivos o metas a alcanzar por las regiones del Objetivo nº 1 son los que resumidamente transcribimos a continuación⁽²¹⁾:

- Un crecimiento del PIB por habitante que permita que todas las Comunidades Autónomas incluidas en el Objetivo nº 1 presenten, en 1993, valores para dicha variable sustancialmente más próximos a la media nacional que en la actualidad.
- Un incremento anual del empleo a una tasa media del 2,4% durante el período 1989-93.
- Valores promedios de productividad que se acerquen a la media nacional. En regiones que presenten niveles reducidos (caso de Andalucía), el crecimiento de la productividad deberá venir muy apoyado y favorecido, tanto por la transformación de las estructuras agrarias y un mayor crecimiento industrial, como por una diversificación y modernización tecnológica y productiva en aquellas regiones en las que ya es muy significativo el peso relativo del sector industrial.
- Como objetivo intermedio, conseguir mayor diversificación de la estructura productiva, acercándola a los estándares vigentes en zonas más desarrolladas. De igual forma, la diversificación productiva en el propio sector industrial en lugares donde se están produciendo graves fenómenos de declive industrial.
- Incremento sustancial de la dotación en infraestructuras y equipamientos sociales, especialmente las que influyen directamen-

(20) Junto al Plan de Desarrollo Regional 1989-93 de las regiones del Objetivo nº 1, España presentó, para el resto de regiones, el Plan de Reversión Regional y Social 1989-93 y el Plan de Desarrollo en Zonas Rurales 1989-93.

(21) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1989): *Plan de Desarrollo Regional...*, op. cit., pp. 57-58.

te en el desarrollo económico, como las de transportes, telecomunicaciones, infraestructuras energéticas e hidráulicas.

- Estímulo a la localización de nuevas actividades productivas, desarrollo del potencial endógeno regional y actuación pública de apoyo a iniciativas locales y de creación de las condiciones favorables para el desarrollo (innovación económica, difusión de innovaciones, nuevas tecnologías, etc.).

En Andalucía los objetivos básicos del PDR se describen de forma muy genérica: creación de empleo, incremento de la renta, integración del sistema productivo, mejora de la calidad de vida y corrección de las desigualdades y, finalmente, protección del medio ambiente⁽²²⁾.

En la tipología establecida en el PDR, Andalucía se incluye, junto a Murcia, en el grupo de "regiones atrasadas del sur-sureste"⁽²³⁾, es decir, con graves desequilibrios respecto a la media nacional, pero a su vez, con grandes potencialidades debido a su situación geográfica, con amplias posibilidades para el turismo y con un gran potencial poblacional. Sobre esta base, la estrategia del PDR muestra sus orientaciones hacia la "movilización de los recursos propios, es decir, en la mejor utilización del potencial endógeno"⁽²⁴⁾. Entre estas potencialidades se incluyen, tanto los recursos físicos y ambientales, como las aptitudes de la población, el capital acumulado, la estructura urbana, las empresas, etc. Según el PDR, el principio básico que debe orientar la política económica en Andalucía consiste en "dinamizar la capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, sacando el máximo provecho del potencial de desarrollo endógeno".

V.4.2. LOS RECURSOS DEL FEDER EN EL PERIODO 1989-93: UNA COMPARACION REGIONAL

El planteamiento recogido en los instrumentos de planificación regional exige de un volumen suficiente de recursos para ponerlos en

(22) *Ibídem*, pág. 273.

(23) El PDR distingue entre regiones con capacidad de crecimiento autosostenido (Madrid, La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña y Baleares), industriales en declive (País Vasco y Cantabria), de desarrollo intermedio (Asturias y Comunidad Valenciana), atrasadas del sur-sureste (Andalucía y Murcia) y otras regiones atrasadas (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Canarias, Ceuta y Melilla).

(24) *Ibídem*, pág. 274.

marcha, por lo que, en buena lógica, debemos analizar en qué medida se ha visto complementado con los medios financieros necesarios para su ejecución. Para la puesta en marcha de las estrategias recogidas en los respectivos Planes se demandó un determinado volumen de financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los demás Fondos Estructurales. En este caso, considerando que es el FEDER el instrumento a evaluar, nos centraremos en los recursos procedentes de este Fondo, si bien ha de tenerse en cuenta que, como se ha señalado en varias ocasiones, aunque el FEDER es el de mayor peso, tanto los programas operativos como los proyectos individuales se suelen cofinanciar con recursos procedentes de otros instrumentos de carácter estructural, además de la aportación de las diferentes Administraciones Públicas.

La distribución regional del FEDER para el período 1989-1993 (etapa posterior a la Reforma de los Fondos Estructurales) aparece en la primera columna de la Tabla 1. Una primera ojeada a la misma (y al Gráfico 1, donde figuran esas cantidades en términos relativos) nos permite apreciar que Andalucía y las dos Castillas aglutinan casi la mitad (48,4%) de la totalidad de los recursos destinados a nuestro país en ese período, mientras que otro grupo, también incluido entre las regiones del Objetivo nº 1 (regiones menos desarrolladas, marcadas con un asterisco), formado por Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia, se reparte un 42,5% del total. El resto, en cuantía bastante más modesta, está destinado a aquellas regiones o parte de las mismas que se circunscriben a los Objetivos nº 2 y/o nº 5b (marcadas con dos y tres asteriscos, respectivamente).

Sin embargo, las cantidades comentadas no deben conducirnos a engaño. Al tratarse de cifras absolutas, la heterogeneidad, tanto en superficie, como en población, de la zonas asistidas introduce serias distorsiones; las áreas favorecidas por las ayudas comprenden amplias regiones (Castilla León, con más de noventa y cuatro mil kilómetros cuadrados, o Andalucía con más de ochenta y siete mil), a la vez que determinadas áreas dentro de una región (algunas zonas de Cataluña, Madrid, Aragón, Navarra, y País Vasco). Algo similar ocurre en términos poblacionales. Todo ello nos lleva, en un intento de homogeneización, a mostrar las cantidades en términos relativos, ponderando por población y superficie.

La distribución espacial de los recursos presenta una panorámica totalmente distinta cuando se dividen las cantidades absolutas por el número de habitantes o de kilómetros cuadrados del territorio. Basta introducir este factor de corrección para que Andalucía pase a ocupar, en lo que a recepción de recursos se refiere, la sexta posición en ptas. por habitante y la séptima en ptas. por kilómetro cuadrado (Tabla 1).

-TABLA 1-

COMPROMISOS REGIONALES DEL FEDER PARA EL PERÍODO POSTERIOR A LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (1989-1993) (1)						
REGIONES ESPAÑOLAS	FEDER		FEDER / POBLACION		FEDER/ SUPERFICIE	
	MILL.PTAS	%	HAB(2)	PTAS/HAB	KM²	PTAS/KM²
ANDALUCIA*	233.652,1	25,90	6.789,8	34.412,2	87.268	2.677.400
ARAGON**	9.439,5	1,05	1.154,2	8.178,4	53.161	177.600
ASTURIAS*	50.020,5	5,55	1.112,2	44.974,4	10.565	4.734.500
BALEARES**	2.165,7	0,24	200,3	10.812,3	2.361	917.300
CANARIAS*	82.887,5	9,19	1.466,4	56.524,5	7.242	11.445.400
CANTABRI**	5.229,4	0,58	522,7	10.004,6	5.289	988.700
CAST-LM*	103.915,8	11,52	1.675,7	62.013,4	79.230	1.311.600
CAST-LEON*	98.972,1	10,97	2.582,3	38.327,1	94.193	1.050.700
CATALUÑA**	31.141,5	3,45	3.949,5	7.884,90	21.472	1.450.300
COM-VALEN*	71.296,4	7,90	3.732,7	19.100,5	23.305	3.059.300
EXTREMAD*	66.008,1	7,32	1.086,5	60.753,0	41.602	1.586.700
GALICIA*	84.966,5	9,42	2.844,5	29.870,5	29.434	2.886.700
MADRID*	7.479,7	0,83	916,2	8.163,8	2.076	3.602.900
MURCIA*	28.435,5	3,15	1.006,8	28.243,4	11.317	2.512.600
NAVARRA**	3.326,6	0,37	378,9	8.779,6	11.892	279.700
PAISVASC**	19.712,4	2,19	2.035,7	9.683,4	7.181	2.745.100
LA RIOJA**	3.420,9	0,38	145,3	23.543,7	5.072	674.500
TOTAL	902.070,2	100	31.597	28.548,6	492.662	1.831.000

(1) Aplicaciones del 99% del FEDER para el período 89-93 (sumas de los recursos del Marco Comunitario de Apoyo Regional y Plurirregional, y parte regionalizable de las Iniciativas Comunitarias) en ptas. de 1989.

(2) Población de 1986.

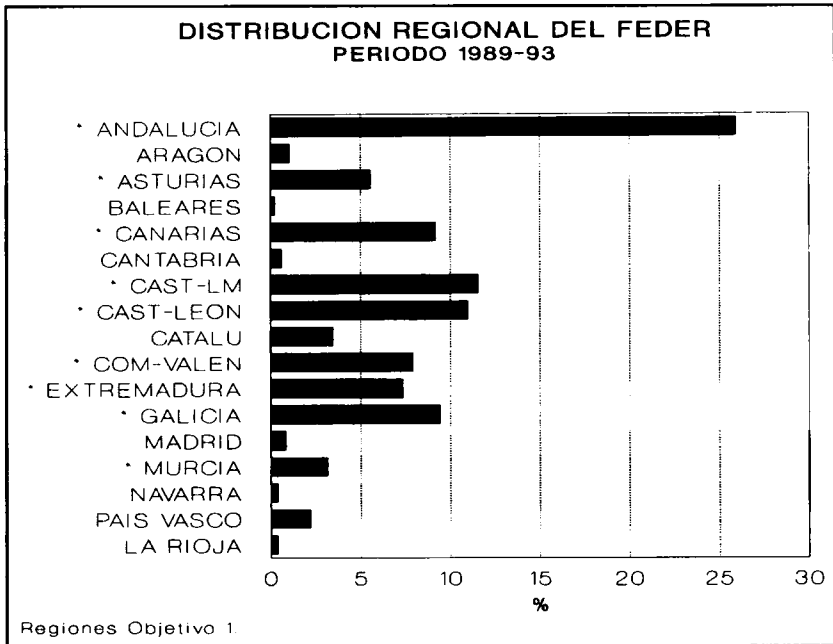
* Regiones del Objetivo nº 1 (asistidas en su totalidad).

** Regiones de los Objetivos nº 2 y 5b.

*** Regiones del Objetivo nº 5b.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

-GRAFICO 1-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

V.5. LA MATERIALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN ANDALUCIA EN LA ETAPA 1989-93

V.5.1. LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN

Una vez presentado los planes y negociados los Marcos Comunitarios de Apoyo, la estrategia de desarrollo de nuestra región se articuló a través de las siguientes formas de intervención:

- a) Programas operativos (P.O.). Permiten una actuación estratégica coordinada sobre un espacio territorial definido. La potestad para ponerlos en marcha corresponde a los Estados miembros a la Comisión, recibiendo, en este último caso, el nombre de iniciativa comunitaria. En Andalucía los programas operativos de iniciativa estatal con vigencia para el período 1989-1993 se sub-

dividen en "P.O. territoriales" y "P.O. de cobertura para el conjunto de la Región" (éstos, a su vez, incluyen actuaciones sectoriales, participación en medidas a nivel nacional, y la Subvención Global de Andalucía).

- c) Proyectos individuales. El FEDER puede intervenir, en régimen de cofinanciación, en proyectos de gran envergadura. Su ámbito espacial elegible es, en principio, toda la Comunidad Autónoma. Aunque enmarcados en la estrategia global de actuaciones, los proyectos individuales no están inmersos en ninguna acción programática concreta a nivel intrarregional.

Tanto los proyectos individuales como los programas operativos de iniciativa Estatal se financian con cargo a los Marcos Comunitarios de Apoyo; esto es, los documentos que recogen los presupuestos aprobados por la Comisión Europea para la Comunidad Autónoma (Submarco Regional) y para el conjunto de las regiones englobadas dentro del Objetivo nº 1 (Submarco Plurirregional); en ellos figuran, además de la ayuda comunitaria, la contribución nacional pública necesaria, la aportación del sector privado y los préstamos comunitarios. Las iniciativas comunitarias se financian con el 15% de los recursos del FEDER no distribuidos "a priori", es decir, no incluidas en los MCA, además de cantidades de otros fondos no determinadas previamente.

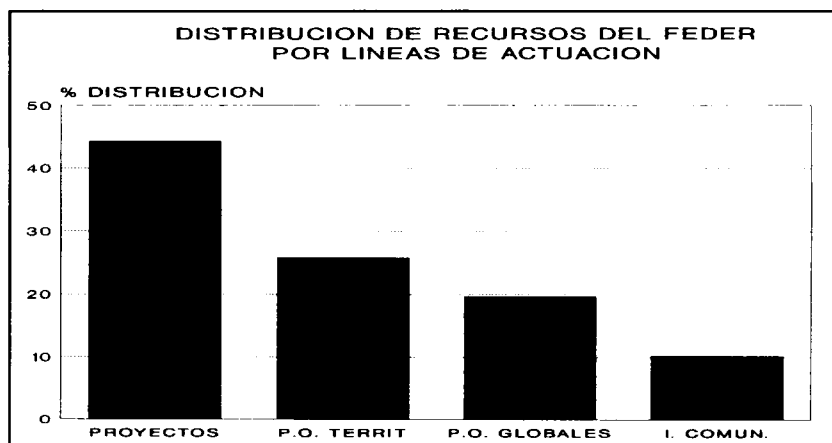
La distribución de los recursos según estas líneas de actuación figura en el Gráfico 2 (para su cálculo hemos sumado el Marco Comunitario de Apoyo regional, la parte regionalizable del plurirregional y de las iniciativas comunitarias que corresponden a Andalucía); la actuación a través programas operativos (incluyendo las iniciativas comunitarias) es la forma preferida, constituyendo un 55,5% de la totalidad de las ayudas. No obstante, el volumen de recursos dedicado a los proyectos individuales -que acaparan el 44,5% restante- demuestra la importancia de esta forma de intervención.

Dentro de los programas operativos, tienen mayor peso aquellos que están destinados a un ámbito espacial concreto (territoriales), con un 25,4% del total, mientras que los programas operativos globales, a pesar de ser mayores en número, abarcan el 19,7% de la totalidad de recursos del FEDER en Andalucía. Por otro lado, es destacable el volu-

men conjunto de las iniciativas comunitarias aprobadas para el período 1989-93, con un 10,2 % de los recursos⁽²⁵⁾.

Si atendemos ahora a la distribución por ejes de desarrollo (Gráfico 3), podemos comprobar como la mayoría de los recursos se invierten en infraestructuras, concretamente un 82,8% si sumamos las destinadas a articulación territorial (carreteras en su mayoría) y aquellas dedicadas al apoyo de actividades económicas (hidráulicas, energía, medio ambiente, sanitarias, etc.); los recursos invertidos en apoyo de actividades industriales, artesanía, servicios a empresas, etc., constituyen un 10,4% del total; los encaminados a la potenciación del turismo (ayudas a inversiones turísticas y revalorización de recursos locales de interés turísticos) apenas llegan al 2%; el apoyo a las actividades encaminadas a la potenciación de la agricultura y al desarrollo rural, un 3% del total; un 1,5 % se asigna a la valorización de recursos humanos (creación de infraestructuras para tal fin); por último, una pequeña parte, el 0,2% se orienta hacia asistencia técnica, seguimiento e información.

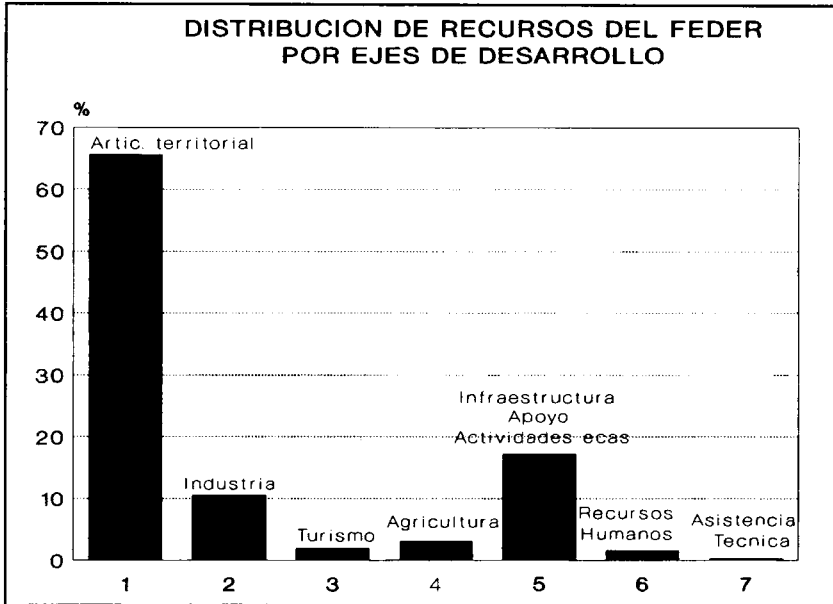
-GRAFICO 2-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

(25) En el Gráfico 2 hemos incluido en el bloque de iniciativas comunitarias los programas STAR y VALOREM; sus últimas anualidades se financian con cargo al MCA 1989-93, sin embargo, su diseño se identifica plenamente con un programa comunitario.

-GRAFICO 3-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

V.5.2. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

V.5.2.1. PROGRAMAS OPERATIVOS TERRITORIALES

En Andalucía los programas operativos se definen sobre la base de un estudio de las características de la zona; se detectan sus potencialidades y estrangulamientos, se establecen los objetivos y se diseña una estrategia que se materializa en un conjunto de acciones, generalmente de carácter plurianual. Dentro de la categoría de los programas operativos territoriales -localizados en un ámbito intrarregional específico- están aprobados con cargo del MCA 1989/93 los siguientes: P.O. Almería-Levante, P.O. de Málaga, P.O. del Sur y Este de Jaén y Norte de Granada, P.O. de la Comarca del Bajo Guadalquivir, P.O. del Norte de Huelva y P.O. de Desarrollo Sostenible de Doñana. Una síntesis de sus objetivos declarados se recoge en la Tabla 2.

-TABLA 2-

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS TERRITORIALES EN ANDALUCIA	
PROGRAMA	OBJETIVOS
P.O. ALMERIA-LEVANTE (1989/1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Desenclavamiento de la zona: asegurar mejor un nivel de accesibilidad. - Articulación territorial interna: nueva organización de la red de carreteras. - Resolución de los graves problemas de abastecimiento de agua. - Protección frente a la erosión y corrección de los impactos medioambientales. - Fortalecimiento de la base empresarial: apoyo a las PYMES y ayudas a la artesanía.
P.O. MALAGA (1990/93)	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora sistema urbano a través del sistema de transporte. - Impulso a la diversificación económica a través del tejido empresarial. - Consolidación de la economía de base turística. - Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas. - Mejora de la calidad ambiental.
P.O. SUR Y ESTE DE JAEN Y NORTE DE GRANADA (1991/93)	<ul style="list-style-type: none"> - Ambito territorial: Articulación territorial. Integración de la zona en los principales circuitos económicos. Freno al proceso de desertización. Adaptación a la actividad productiva a través de infraestructuras. Freno a la erosión y defensa del medio ambiente. Conservación del Patrimonio histórico-artístico y cultural. - Ambito productivo: racionalización y rentabilización de recursos naturales. Potenciación de la estructura empresarial. Diversificación de la base productiva.
P.O. DEL BAJO GUADALQUIVIR (1990/93)	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y desarrollo de la industria (sobre todo la de transformación de productos agrícolas), comercio y turismo. - Desarrollo infraestructural: de transportes y comunicaciones, e hidráulicas. - Rehabilitación y protección del Patrimonio urbano e histórico. - Protección del medio natural.
P.O. DEL NORTE DE HUELVA (1992/93)	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperar la viabilidad de la actividad minera. - Reforzar la economía de la zona. Incorporación del sector turístico. - Generar un diversificado tejido empresarial. Creación de nuevas fuentes de riqueza y empleos alternativos a los tradicionales. - Mejorar la dotación de las infraestructuras básicas. - Recuperar medio ambiente de la cuenca minera y conservación del Parque Natural.
P.O. ENTORNO DE DOÑANA (1993)	<ul style="list-style-type: none"> - Compatibilizar la conservación medioambiental con el desarrollo socioeconómico (objetivo general). - Corrección de los déficits en infraestructura viaria. - Apoyo de iniciativas económicas compatibles con el medio ambiente. - Diversificación de la oferta turística y conservación del patrimonio cultural de Doñana. - Gestión integral de los recursos hidráulicos. - Protección del medio ambiente y gestión integral del territorio.
FUENTE: Dirección General de Planificación. Junta de Andalucía.	

En lo que se refiere al planteamiento estratégico para el cumplimiento de los objetivos reseñados, a continuación describiremos los ámbitos territoriales y las líneas prioritarias de actuación de cada uno de ellos.

*** PROGRAMA OPERATIVO ALMERIA-LEVANTE 1989-1992.**

Su cobertura territorial comprende las comarcas de Almería, Níjar, Vera y Huerca-Overa (excepto Zurgena y Taberno), es decir, la franja sureste del litoral de la provincia de Almería, abarcando un total de 2.354 km² (26,8% de su superficie, Mapa 1) y 230.768 habitantes en 1986 (52,17% provincial). La elección de la zona se justifica por la concurrencia de un bajo nivel de desarrollo y de unas potencialidades latentes que pueden activarse a través de la intervención pública. La situación periférica del territorio, unido a sus bajos niveles de accesibilidad (medidos por el índice de velocidad y trazado, que relaciona el tiempo de viaje en línea recta con el tiempo de viaje sobre la red), es uno de los motivos por los que la articulación territorial se convierte en el principal eje de desarrollo hacia el que se ha canalizado la mayor parte de los fondos: un 74% destinado a autovías y carreteras y un 78,5% si le sumamos las mejoras del aeropuerto. Las infraestructuras de medio ambiente, casi todas dirigidas a mejorar el abastecimiento de agua, constituyen el segundo de los pilares sobre los que se apoya el Programa, con un 14,5% de las ayudas. El resto de los recursos, ya en muy pequeños porcentajes, se han invertido en promoción turística, industria y servicios a empresas.

En nuestra opinión, la inclusión de la capital provincial altera la homogeneidad de los indicadores socioeconómicos -reflejo de limitaciones y potencialidades- de la zona en su conjunto; no obstante, se da la circunstancia de que la mayoría de los recursos se destina hacia la conexión externa e interna, lo cual evita, en cierto modo, la distorsión que pudiera ocasionar este inconveniente.

*** PROGRAMA OPERATIVO DE MALAGA 1990-1993.**

Abarca una extensión comprendida por trece municipios de la provincia de Málaga contenidos en las comarcas de Colmenar,

Marbella, Málaga, Coín y Fuengirola, con una superficie total de 1.224 km² (Mapa 1) y una población de 822.696 habitantes (1986). Engloba una reducida cobertura territorial (únicamente un 16,9% de la extensión de la provincia, aunque en población supone, al incluir la capital, el 68,9% provincial) con dos zonas claramente diferenciadas. Por un lado, incluye la franja costera que discurre desde Marbella hasta el Rincón de la Victoria, donde se concentran los principales recursos de la zona y, por otro, contiene una zona interior de carácter montañoso, periférica y con un despoblamiento creciente. Este hecho quiebra un principio básico que, a nuestro juicio, debe orientar la implementación de programas operativos: la aplicación de políticas diferentes a espacios diferenciados; atendiendo a esta lógica estimamos incongruente la inclusión de la orla montañoso, opinión que parece corroborada implícitamente por la distribución de recursos del Programa, que ha apostado fuertemente por el desarrollo empresarial a partir de las inversiones en el Parque Tecnológico y a través de la promoción de las empresas ubicadas en el mismo (36% de los recursos del FEDER), a lo que se le une una importante inversión en infraestructuras de formación (12,3%) en el complejo tecnológico universitario, y en el campus universitario de estudios turísticos y hoteleros. Las obras de apoyo a la actividad económica (abastecimiento de agua a la capital y a la Costa del Sol occidental) acaparan el 37,8% de las ayudas del FEDER. Finalmente, la inversión en la carretera del Guadalhorce y pequeñas cantidades destinadas a la modernización de la oferta hotelera se reparten el resto.

*** PROGRAMA OPERATIVO DEL SUR Y ESTE DE JAEN Y NORTE DE GRANADA 1991-1993.**

Abarca el territorio más extenso de los seis Programas Operativos Territoriales; su cobertura espacial incluye diez comarcas de la provincia de Jaén (Alcalá la Real, Huelma, Jaén, Jodar, Mancha Real, Martos, Porcuna, Santisteban del Puerto, Ubeda y Baeza) y seis de la provincia de Granada (Iznalloz, Guadix, Alquife-La Calahorra, Pedro Martínez, Illora y Loja), es decir, 10.550 km² (un total de 103 municipios, Mapa 1) y 517.799 habitantes (1986). Aunque globalmente el Programa se ha implementado en una extensa zona de escasa dinamicidad económica y territorialmente desarticulada, su amplia extensión hace difícil iden-

tificar unas características comunes; en ella coexisten zonas con peculiaridades muy dispares, tanto geográficas (zonas de valle, campiña y sierra) y demográficas (la mitad de la población se concentra en los nueve principales núcleos urbanos), como económicas (el enorme peso de las actividades agrícolas de la mayoría del territorio contrasta con las actividades de servicios de Jaén -la capital de provincia- o el carácter industrial y de servicios de Mancha Real, Huelma o Martos).

La contribución del FEDER a este Programa se cifra en 8.500 millones de ptas., de los que un 59,3% se destina a actuaciones en carreteras. El 12,1% de los recursos lo absorbe el subprograma de industria, artesanía y servicios (promoción comercial y a la inversión empresarial). El 23,5% se canaliza hacia infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (medio ambiente). El resto lo aglutina el subprograma de turismo (promoción de actividades turísticas y rehabilitación de edificios de interés cultural), excepto una pequeña cantidad que va destinada a la asistencia técnica y el seguimiento del Programa.

La dispersión geográfica de esfuerzos, unido a la escasa cuantía de los recursos no permite ser muy optimista sobre la eficacia de las medidas, a pesar de que puedan resolver algunos problemas estructurales puntuales. Los objetivos y estrategias recogidos en el Programa se quedan, por su amplitud, en una declaración de intenciones cuya aplicación práctica parece responder más a una búsqueda de la compensación, que a la potenciación real de los recursos de la zona.

*** PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMARCA DEL BAJO GUADALQUIVIR 1990-1993.**

Cubre nueve municipios de las provincias de Sevilla y Cádiz que integran las comarcas de Utrera, Lebrija y Sanlúcar de Barrameda. La extensión de este territorio es de 1.810 km² (Mapa 1) y su población es de 209.330 habitantes (1986). La homogeneidad de la zona en su sentido más amplio (geográfico y socioeconómico) responde a lo que, a nuestro juicio, debe caracterizar la elección para la implementación de un programa operativo territorial. Estos nueve municipios, que aparecen agrupados en la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, presentan globalmente una elevada tasa de desempleo (superior al 40%) y una reducida tasa de actividad (24,8%) -sobre todo juvenil- que el sistema

productivo, de base agrícola tradicional, parece incapaz de corregir. A partir de un extenso diagnóstico de la zona, en el Programa Operativo se postula que las Comunidades Locales pueden poner en marcha una estrategia de cambio estructural basada en la dinamización de las iniciativas que utilice la Mancomunidad para instrumentar las políticas de desarrollo local. La distribución final de recursos por líneas de actuación ha reflejado esta necesidad de cambio; ha apostado por la potenciación del turismo (19,7% de los fondos) a través del complejo turístico "El Recreo de la Ballena", rehabilitación de cascos históricos, etc., por las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (42,96%), y por las infraestructuras de carreteras (18,5%) y portuarias (15,6%), que combinan un uso tradicional pesquero con la demanda de turismo náutico.

*** PROGRAMA OPERATIVO DEL NORTE DE HUELVA 1992-1993.**

Agrupa los municipios afectados por la crisis de la minería y los de la Sierra de Huelva situados en las comarcas de Aracena, Cortegana, Santa Olalla de Cala, Valverde del Camino, Puebla de Guzman, Las Minas y Villanueva de los Castillejos; es decir, abarca una extensión de 6.020 km². (59,7% de la provincia, Mapa 1) y 99.467 habitantes en 1991 (22,5% provincial). Al igual que otros programas anteriormente comentados, el P.O. del Norte de Huelva incluye municipios con características estructurales diferentes; en su ámbito de cobertura coexiste una actividad minera en los municipios de la comarca de Las Minas con otra de agricultura de montaña en la Zona de la Sierra, donde destaca, como actividad más dinámica, la industria cárnica. Esta heterogeneidad dificulta, como ya hemos puesto de relieve, la ejecución de medidas bajo un mismo prisma o enfoque. Los recursos se han canalizado principalmente hacia el reforzamiento de las comunicaciones terrestres (45%), un notable apoyo al turismo (13,1%) y a las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas (33,2%) aplicadas, sobre todo, a la minería.

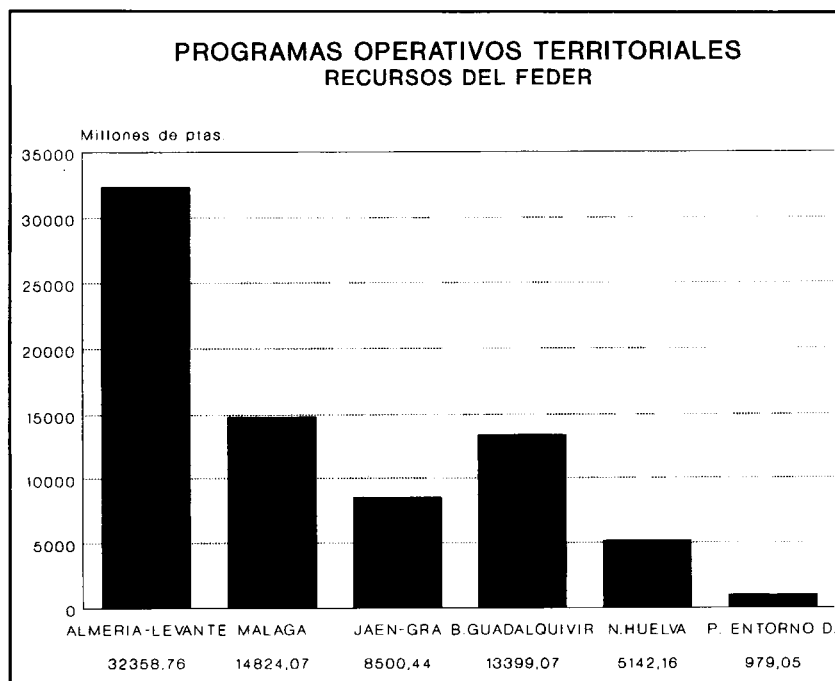
*** PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ENTORNO DE DOÑANA 1993 (1ª Fase).**

El territorio de actuación del programa se encuentra dentro del triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz (Mapa 1). Las comarcas afectadas son:

Bollullos-Almonte y Pilas (municipios de Almonte, Hinojos y Aznalcázar); sin embargo, la consideración integral de las medidas ha ocasionado una ampliación del ámbito espacial hacia algunos municipios colindantes. Aún así, al incluir el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural del Entorno de Doñana, se trata de una zona con escasa presencia humana, donde el eje medioambiental es el que acapara la mayor parte de los reducidos recursos con los que cuenta el Programa Operativo en esta primera fase.

La distribución de las ayudas del FEDER figura en el Gráfico 4. La escasa dotación del P.O. de Doñana (979,05 millones de ptas., un 1,30% de los recursos destinados a P.O. territoriales) se explica por su reciente aprobación; se trata de una primera fase que comprende, a diferencia de los demás, tan sólo una anualidad correspondiente a 1993.

-GRAFICO 4-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

V.5.2.2. PROGRAMAS OPERATIVOS DE COBERTURA GLOBAL

Para el período 1989-93 están aprobados una serie de programas cuya cobertura es, a diferencia de la localización concreta que presentan los anteriores, la totalidad de la Comunidad Autónoma; nos referimos a los siguientes: P.O. Integrado Plan Forestal, P.O. Integrado Mejora de Infraestructuras Agrarias, P.N.I.C. Autovías, P.O. Dotación de Infraestructuras Científicas de las zonas del Objetivo nº 1, P.O. de Medio Ambiente y Recursos Naturales, P.O. Local, P.O. de Incentivos Regionales para Inversiones y la Subvención Global de Andalucía. Una síntesis de los objetivos para cada uno de estos programas se recoge en la Tabla 3; como puede apreciarse, en su mayoría responden a finalidades sectoriales.

-TABLA 3-

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE APLICACION EN EL CONJUNTO DE ANDALUCIA (P.O. SECTORIALES Y SUBVENCION GLOBAL)	
PROGRAMA	OBJETIVOS
P.O.I. PLAN FORESTAL ANDALUZ (1990-93)	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las condiciones naturales y estructurales de la producción. - Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales.
P.O.I. MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS DE ANDALUCIA (1990-93)	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, evitando despoblamientos en las zonas rurales. - Contribución al desarrollo del entramado social de las zonas rurales y a la conservación del espacio rural. - Sostenimiento de las rentas agrarias, disminuyendo los costes de producción. - Combatir el paro agrario. Fomento de cooperativas. - Mejora del aprovechamiento de recursos naturales.
PNIC AUTOVIAS	- Articulación territorial.
P.O. DOTACION INFRAESTRUCTURAS CIENTIFICAS	- Dotación de una infraestructura que incremente cualitativa y cuantitativamente las actividades de investigación.
P.O. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS HIDRICOS	- Mejora medioambiental.
PROGRAMA OPERATIVO LOCAL 1991-93	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación territorial a nivel municipal. - Desarrollo local.
P.O. INCENTIVOS REGIONALES	- Apoyo a la creación y desarrollo de nuevas empresas y a la modernización de instalaciones en los sectores de la industria, artesanía y servicios.
SUBVENCION GLOBAL DE ANDALUCIA (1991-93)	<ul style="list-style-type: none"> - Dinamización de la actividad económica. - Mejora del nivel de competitividad de las unidades productivas. - Creación de nuevas actividades, expansión de las existentes y potenciación del parque empresarial.
FUENTE: Dirección General de Planificación. Junta de Andalucía.	

Andalucía participa en el P.O. de Medio Ambiente y Recursos Hídricos -también de aplicación nacional- con diversas acciones, todas ellas encaminadas hacia la mejora medioambiental; unas relacionadas directamente con el proceso productivo (estación de depuración de aguas residuales, planta de eliminación de residuos industriales, ayudas para adaptar los procesos industriales de producción a la normativa Comunitaria, etc.) y otras con repercusiones directas sobre el turismo (creación, regeneración y acondicionamiento de playas).

A los anteriores hay que añadir otros tres programas nacionales: el P.O. de dotación de Infraestructuras Científicas, con acciones orientadas hacia la dotación de equipo y apoyo a la investigación en las Universidades de Cádiz, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla. El P.O. Local, con cargo al mismo se han ejecutado siete acciones, siendo las más destacables la inversión para la mejora de carreteras municipales y provinciales, y obras de infraestructuras hidráulicas y de saneamiento. Finalmente, el P.O. de Incentivos Regionales, con un ámbito de actuación que incluye las demás regiones del Objetivo nº 1 de España, pretende estimular la creación y el desarrollo de nuevas empresas en los sectores de industria, artesanía y servicios que promuevan la diversificación del tejido industrial, el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico; en Andalucía se han acogido 344 empresas a este Programa.

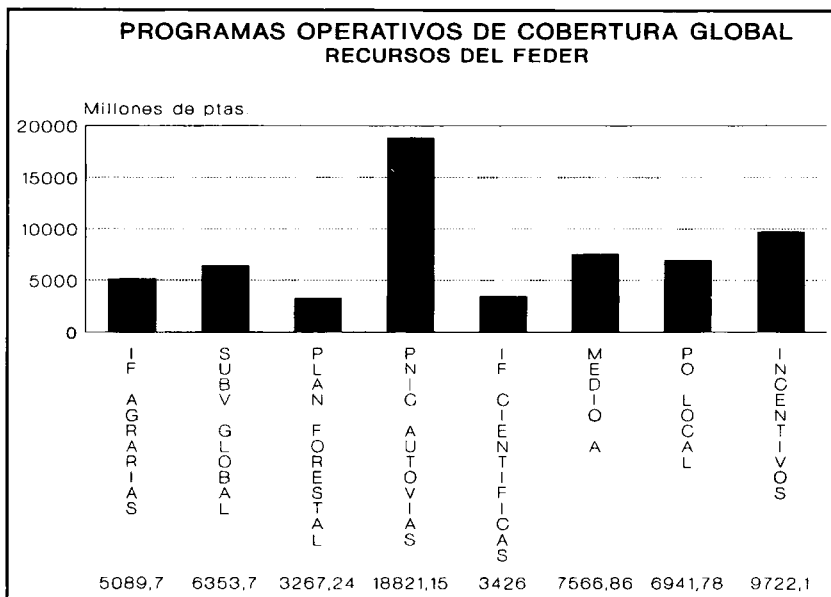
De ejecución en Andalucía y con objetivos puramente sectoriales se han aplicado dos P.O.: por un lado, el Programa de Mejoras de las Infraestructuras Agrarias recibe una aportación, además del FEDER, de otro fondo estructural (FEOGA-Sección Orientación); aunque el Programa contempla acciones como la creación de regadíos y de las estructuras productivas en fincas agrícolas, la financiación del FEDER se dirige hacia la construcción y mejora de la red de caminos rurales. Por otro lado, el Plan Forestal también cuenta con recursos del FEDER y del FEOGA-Orientación; los primeros están canalizados, en su mayoría, hacia la repoblación forestal y, en una proporción considerablemente menor, hacia obras de hidrología, red viaria forestal y uso público del monte. Como característica destacable en lo que se refiere a la evaluación de estos dos P.O. sectoriales (Mejora de Infraestructuras Agrarias y Plan Forestal) -de la que carecen los demás- hay que señalar la propuesta de indicadores para su seguimiento y evaluación; aunque

también es verdad que su carácter sectorial facilita la definición de estos indicadores.

Por último, la Subvención Global de Andalucía se gestiona por el Instituto de Fomento de Andalucía (organismo intermediario) y cubre tanto objetivos sectoriales como finalidades específicamente territoriales; así lo pone de relieve una serie de líneas de apoyo financiero (préstamos, subvenciones, bonificaciones a los tipos de interés y participaciones en capital de empresas) en zonas como las Alpujarras (55 municipios de la zona Sur de Granada y Noroeste de Almería), Sierra Sur de Sevilla (17 municipios) y Campo de Gibraltar.

La distribución de recursos para cada uno de estos programas operativos de cobertura global figura en el Gráfico 5; el PNIC de autovías, de carácter nacional, es el que mayor volumen de recursos acapara (30,76% de los P.O. de cobertura global), materializados en la construcción de diversos tramos de la autovía Sevilla-Madrid.

-GRAFICO 5-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

V.5.3. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

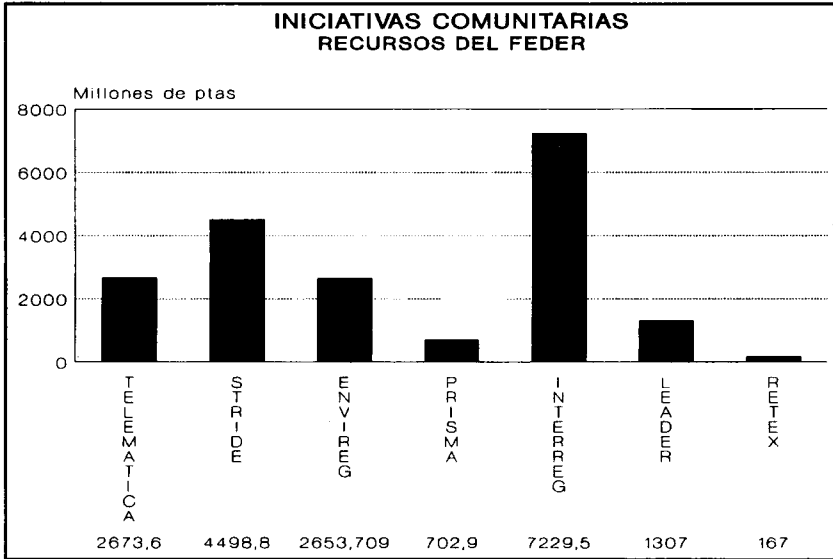
Como inicialmente se ha expuesto, la implementación de medidas financiadas con los Fondos Estructurales no se circunscriben, exclusivamente, a los Marcos Comunitarios de Apoyo; además, las acciones pueden canalizarse por medio de iniciativas que responden a intereses generales para la Comunidad, por lo que los objetivos de cada una de las aplicadas en Andalucía son comunes a todas las zonas donde tiene lugar su implementación (Tabla 4). La distribución de recursos del FEDER para cada una de ellas figura en el Gráfico 6.

A nuestro juicio, la multiplicidad de objetivos que contemplan la gran variedad de iniciativas comunitarias aplicadas en Andalucía introduce un factor de dispersión de esfuerzos que, unido a su escasa cuantía financiera, puede hacer inapreciables sus efectos.

-TABLA 4-

OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS APLICADAS EN ANDALUCÍA	
INICIATIVA	OBJETIVOS
INTERREG	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudar a las zonas fronterizas (Huelva) en beneficio de la población local. - Fomentar la creación y desarrollo de redes de cooperación entre fronteras interiores. - Aprovechar las nuevas oportunidades de cooperación con terceros países.
ENVIREG	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución de la contaminación de zonas costeras (turísticas). - Impulsar la ordenación de las zonas costeras. - Control de la gestión de residuos industriales tóxicos y peligrosos. - Desarrollo de experiencias relativas a la descontaminación. - Mejora del control de los problemas medioambientales.
STRIDE	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la capacidad regional de investigación, tecnología e innovación, mediante la consolidación de centros de investigación, aumento en la participación en programas y redes comunitarias, estímulo de la cooperación y transferencia de tecnología entre los centros de investigación y empresas.
TELEMÁTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir al desarrollo de las comunicaciones de datos. - Mejorar el acceso a servicios avanzados de telecomunicaciones.
PRISMA	<ul style="list-style-type: none"> - Crear o reforzar los servicios de calibración y metrología para demostrar a los posibles clientes el cumplimiento de las normas técnicas de calidad. - Preparar a las PYMES para la participación en contratos públicos, asistencia técnica y ayudas para la introducción de mejoras en los métodos de gestión, producción y distribución.
RETEX	<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar la actividad económica de las regiones que dependen estrechamente del sector textil. - Facilitar la adaptación de las empresas comercialmente viables de todos los sectores industriales.
LEADER	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de actividades competitivas a partir del análisis de los mercados. - Concentración de los recursos sobre los ejes de desarrollo críticos para romper estrangulamientos y limitaciones. - Diversificación de la actividad productiva. - Incremento del empleo. - Aumento del valor añadido atribuible a la calidad de los productos. - Protección del medio ambiente. - Adecuación de la formación profesional a los requerimientos del proceso de desarrollo.
FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.	

-GRAFICO 6-



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Finalmente, los programas STAR y VALOREM tienen su origen en lo que hemos denominado “iniciativa comunitaria”; sin embargo, su aprobación y puesta en marcha se produjo en 1987, antes de la Reforma de los Fondos Estructurales, con una vigencia de cinco años, quedando las tres últimas anualidades integradas en el MCA 1989-93 para las regiones del Objetivo nº 1. En definitiva, por un lado, su establecimiento responde a intereses generales para el conjunto de la Comunidad y, por otro, se financian, como el resto de programas operativos de iniciativa estatal, con cargo al MCA. En lo que se refiere a sus objetivos, el programa STAR contempla inversiones en infraestructura necesarias para la extensión territorial de los Servicios de Telecomunicaciones, desarrollo de nuevos servicios y modernización de la Red de Telecomunicaciones, además del fomento de la oferta y demanda de servicios avanzados de telecomunicaciones por parte de las empresas. El programa VALOREM se orienta hacia la promoción a escala local y regional de un mejor uso del potencial energético.

V.5.4. LOS PROYECTOS INDIVIDUALES

Con el objeto de analizar la distribución espacial de los recursos del FEDER con cargo a los Marcos Comunitarios de Apoyo, (Regional y Plurirregional de aplicación en Andalucía) 1989-93 destinados a proyectos individuales, hemos procedido a la comarcalización de los mismos (en unidades monetarias). El criterio de territorialización que hemos seguido consiste en la asignación del proyecto allí donde se ejecuta. Cuando se trata de un proyecto que abarca varias comarcas, por ejemplo autovías o carreteras, hemos imputado a cada una de ellas la parte proporcional atendiendo a su extensión. El total territorializado utilizando este criterio constituye el 86,84% de las ayudas destinadas a los proyectos individuales (Tabla 5), el resto (investigaciones, estudios generales y algunas obras en ferrocarriles) no se territorializa por la imposibilidad de asignación a ninguna comarca en concreto.

-TABLA 5-

TERRITORIALIZACION DE LOS RECURSOS DEL FEDER EN ANDALUCIA: PROYECTOS INDIVIDUALES (*)					
PROVINCIA	COMARCA	PROYECTOS INDIVIDUALES		PTAS/KM2	PTAS/HAB
		MILL PTAS	%		
ALMERIA	VELEZ RUBIO	0	0	0	0
	TIJOLA	0	0	0	0
	OLULA-MACAEI	328,65	0,29	1.134.058	18.590
	ALBOX	0	0	0	0
	HUERCAL-OVERA	945,46	0,84	1.196.633	31.522
	VERA	0	0	0	0
	FIÑANA	0	0	0	0
	TABERNAS	0	0	0	0
	BERJA	0	0	0	0
	CANJAYAR	0	0	0	0
	ADRA	0	0	0	0
	ELEGIDO	1.539,11	1,37	6.412.958	37.199
	ROQUETAS DE MAR	0	0	0	0
	ALMERIA	206,21	0,18	371.215	1.210
	NIJAR	0	0	0	0
CADIZ	ARCOS DE LA F.	0	0	0	0
	OLVERA	0	0	0	0
	UBRIQUE	0	0	0	0
	SANLUCAR DE BDA.	219,23	0,19	626.908	2.192
	JEREZ DE LA FTRA.	131,26	0,11	93.283	716
	CADIZ	5.187,51	4,63	8.747.908	13.588
	BARBATE	0	0	0	0
	MEDINA SIDONIA	0	0	0	0
	ALGECIRAS	1682,92	1,50	1.104.133	7.646
CORDOBA	PEÑARROYA-PUEBLON.	0	0	0	0
	HINOJOSADEL DUQUE	0	0	0	0
	POZOBLANCO	63,72	0,05	36.365	1.903
	VILLANUEVA DE CORD.	63,72	0,05	65.220	4.865
	PALMA DEL RIO	0	0	0	0
	POSADAS	0	0	0	0
	CORDOBA	22.954,48	20,48	11.838.918	74.465
	MONTORO	100,36	0,09	77.360	2.259
	LA CARLOTA	0	0	0	0
	FERNAN NUÑEZ-LARAM.	2,50	0,00	4.742	83
	CASTRO DEL RIO	0	0	0	0
	MONTILLA-PGENIL	0	0	0	0

TERRITORIALIZACION DE LOS RECURSOS DEL FEDER EN ANDALUCIA: PROYECTOS INDIVIDUALES (*)					
PROVINCIA	COMARCA	PROYECTOS		PTAS/KM2	PTAS/HAB
		MILL PTAS	%		
CORDOBA	BAENA	0	0	0	0
	LUCENA-CABRA	128,63	0,11	211.423	2.360
	PRIEGO DE CORD.	208,35	0,18	465.067	7.544
	RUTE	0	0	0	0
GRANADA	BENAMEJI	0	0	0	0
	HUESCAR	0	0	0	0
	BAZA	2.284,69	2,04	1.350.369	52.809
	PEDRO MARTINEZ	0	0	0	0
	GUADIX	4.156,16	3,70	3.819.297	94.186
	ALQUIFE-LA CALAHORRA	0	0	0	0
	MONTEFRIO	0	0	0	0
	IZNALLOZ	444,63	0,39	489.357	19.228
	LOJA	438,46	0,39	685.951	12.258
	PINOSPUENTE	1.472,95	1,31	5.151.976	39.009
	GRANADA	9.232,52	8,24	7.956.325	24.202
	ALHAMA DE GRANADA	0	0	0	0
	DURCAL	0	0	0	0
	ORJIVA	0	0	0	0
	CADIAR	0	0	0	0
	UGIJAR	0	0	0	0
	ALMUÑECAR	265,04	0,23	1.535.574	11.686
	MOTRIL	54,88	0,04	133.430	817
	HUELVA	ALBUÑOL	0	0	0
CORTEGANA		0	0	0	0
ARACENA		0	0	0	0
SANTAOLALLA DE CALA		172,06	0,15	244.299	26.926
RIOTINTO-NERVA		316,18	0,28	507.756	15.483
PUEBLA DE GUZMAN		0	0	0	0
VALVERDE DEL CAMINO		49,39	0,04	63.231	2.433
VILLANUEVA DE LOS C.		0	0	0	0
LA PALMA DEL CONDADO		0	0	0	0
AYAMONTE-ISLA CRIST.		0	0	0	0
HUELVA		218,53	0,19	183.638	1.051
BONARES		80,61	0,07	226.12	7.446
BOLLULLOS-ALMONTE		0	0	0	0
JAEN	ANDUJAR	0	0	0	0
	PORCUNA	209,51	0,18	640.703	16.485

CONTINUACION

-TABLA 5-

TERRITORIALIZACION DE LOS RECURSOS DEL FEDER EN ANDALUCIA: PROYECTOS INDIVIDUALES (*)					
PROVINCIA	COMARCA	PROYECTOS		PTAS/KM2	PTAS/HAB
		MILL PTAS	%		
JAEN	MARTOS	309,95	0,28	621.765	7.354
	JAEN	309,95	0,28	280.624	2.208
	MANCHAREAL	0	0	0	0
	JODAR	103,13	0,09	289.853	5.548
	ALCALALAREAL	351,53	0,31	423.938	7.857
	HUELMA	319,41	0,28	514.679	23.112
	LINARES	0	0	0	0
	LA CAROLINA	0	0	0	0
	SANTISTEBAN DEL PTO.	0	0	0	0
	BAEZA	0	0	0	0
	UBEDA	103,13	0,09	154.687	2.223
	VILLACARRILLO	27,40	0,02	48.478	1.197
	ORCERA	72,40	0,06	37.443	2.410
	CAZORLA	66,41	0,05	96.484	3.150
QUESADA	66,41	0,05	96.302	4.036	
MALAGA	CAMPILLOS	0	0	0	0
	ANTEQUERA	1.611,75	1,44	1.353.388	25.691
	ARCHIDONA	587,28	0,52	1.734.436	28.788
	RONDA	0	0	0	0
	CORTES DE LAFTRA.	258,33	0,23	553.524	25.075
	YUNQUERA	0	0	0	0
	ALORA	0	0	0	0
	COLMENAR	0	0	0	0
	COIN	0	0	0	0
	FUENGIROLA	0	0	0	0
	MALAGA	5.173,64	4,61	6.719.885	8.926
	VELEZ-MALAGA	0	0	0	0
	NERJA-TORROX	0	0	0	0
	ESTEPONA	589,77	0,52	1.767.365	13.691
MARBELLA	589,77	0,52	1.326.220	6.918	
SEVILLA	CONSTANTINA	205,06	0,18	239.696	17.591
	CAZALLA DE LA SIERRA	0	0	0	0
	LORA DEL RIO	0	0	0	0
	CASTILLO DE LAS G.	0	0	0	0
	GUILLENA	0	0	0	0
	LARINCONADA	0	0	0	0
	CANTILLANA	129,64	0,12	388.027	3.237

CONTINUACION

-TABLA 5-

TERRITORIALIZACION DE LOS RECURSOS DEL FEDER EN ANDALUCIA: PROYECTOS INDIVIDUALES (*)					
PROVINCIA	COMARCA	PROYECTOS		PTAS/KM2	PTAS/HAB
		MILL PTAS	%		
SEVILLA	SANLUCAR LA MAYOR	469,33	0,41	805.716	10.083
	SEVILLA	44.248,11	39,4	53.530.256	51.161
			9		
	CARMONA	0	0	0	0
	PILAS	89,00	0,07	139.629	3.985
	ALCALA DE GUADAIRA	202,26	0,18	451.123	2.302
	ECIJA	0	0	0	0
	OSUNA	1534,98	1,37	1.723.922	24.363
	ESTEPA	897,23	0,80	1.527.200	21.225
	MARCHENA	0	0	0	0
	MORON DE LA FTRA.	0	0	0	0
	UTRERA	556,71	0,49	601.523	6.926
	LEBRIJA	0	0	0	0

(*) Notas:

1. La distribución de recursos se refiere al período posterior a la reforma de los Fondos Estructurales (1989-1993).
2. De los 129.005,94 millones de ptas. que constituyen los proyectos individuales, se ha territorializado 112.030,70; es decir, en la tabla figura el 86,84% del total. El resto de proyectos (estudios generales, y algunas obras de infraestructura en ferrocarriles) no se territorializa por la imposibilidad de imputación a ninguna comarca en concreto.
3. La población para el cálculo de ptas. por habitante corresponde a 1991.

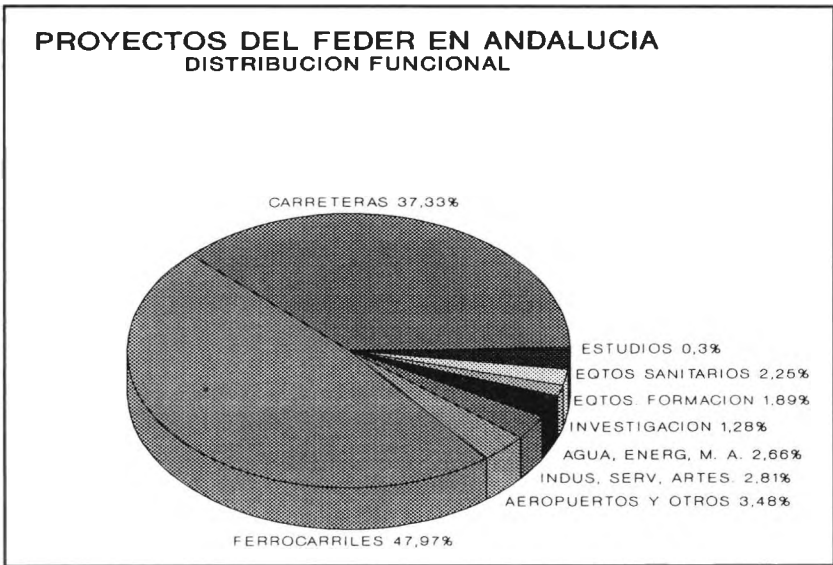
FUENTE: Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía), Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estadística de Andalucía y elaboración propia.

En el Mapa 2 se puede observar como la concentración más fuerte de inversiones (con más de cinco mil millones de ptas. de ayudas del FEDER) se localiza en zonas muy dinámicas. Concretamente, los proyectos más relevantes en cuantía corresponden a infraestructuras de gran envergadura que se circunscriben a las comarcas de Sevilla (obras de carreteras, circunvalación y accesos a la capital), Granada (carreteras y obras de circunvalación a la ciudad), Málaga (obras del aero-

puerto y carreteras de circunvalación), Córdoba (ferrocarriles), Cádiz (Complejo Ciencias del Mar y acondicionamiento de la Zona Franca). De menor cuantía (entre mil y cinco mil millones de ptas. de ayudas del FEDER), pero no por ello menos importantes, destacan los proyectos de las comarcas de Osuna (construcción de un centro hospitalario y algunas obras de carreteras), El Egido (centro hospitalario), Guadix (tramos de autovías) y Antequera (tramos de autovías). El resto de proyectos (menos de mil millones de ayuda del FEDER) están destinados, en su mayoría, a acondicionamiento de carreteras.

Si atendemos a una distribución funcional (Gráfico 7), podemos comprobar que en Andalucía la mayoría de los proyectos individuales están orientados hacia las infraestructuras de transporte; el 37,3% del total de los recursos están destinados a carreteras o autovías, el 47,9% a ferrocarriles y el 3,5% a aeropuertos y otros medios. Mientras, las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas reciben menor atención; así lo indican, por ejemplo, los porcentajes de recursos dedicados a equipamientos de formación (1,9%), sanitarios (2,2%) o medioambientales (2,7%). El apoyo a las actividades industriales, servicios y artesanía se reparten el 2,8% del total. El resto de la tarta, aunque ya en proporciones mínimas, se invirtieron en estudios generales.

-GRAFICO 7-



FUENTE: Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía) y elaboración propia.

Sobre el planteamiento resaltado en los epígrafes anteriores se basa el conjunto de orientaciones recogidas en los distintos proyectos y programas operativos. Con el objeto de obtener una visión global de la materialización de la estrategia de desarrollo implementada en Andalucía en el período 1989-93, a continuación hemos identificado las características básicas que la definen:

- Resolución de las graves carencias de infraestructuras. En particular, la provisión de equipamientos de base que faciliten el enlace con el centro y norte de la Península, así como la conexión con el eje Mediterráneo a través de Murcia y, especialmente, la articulación este-oeste de la región.
- La articulación del desarrollo en torno a ciudades-polo, aunque rompiendo la actual bipolaridad de Andalucía.
- Dinamización de la estructura productiva, estableciendo prioridades sectoriales basadas en el potencial endógeno. Entre ellas, actua-

ciones para fomentar la comercialización de las producciones agrarias, prestigiar las denominaciones de origen y racionalizar los canales de comercialización, y la potenciación del sector turístico.

- La protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.
- Actuaciones encaminadas a la corrección de las deficiencias de equipamientos y servicios sociales.
- Finalmente, completan el conjunto de líneas generales estratégicas en Andalucía, aquellas actuaciones dirigidas a la potenciación de la dinamicidad empresarial, el desarrollo, difusión, adecuación, adaptación y selección de la tecnología, de acuerdo con las condiciones regionales.

De los objetivos inicialmente enumerados y de las estrategias señaladas en los párrafos anteriores se desprende que la política regional comunitaria aplicada en Andalucía se alinea en torno a las orientaciones generales del "Enfoque del Potencial Endógeno", aunque con varias matizaciones:

- El diseño de la estrategia se apoya en los recursos propios de la región, pero a su vez, en aquellas zonas o sectores de mayor dinamismo, con la finalidad de que ejerzan un efecto difusor hacia zonas más deprimidas.
- Aunque se enfatiza el desarrollo endógeno, tampoco se descarta el desarrollo externo; la necesidad de conexión de la región con el centro y el eje Mediterráneo son una muestra de ello.

En cualquier caso, lo que sí parece suficientemente claro es el abandono de estrategias basadas en el paradigma neoclásico o keynesiano, que resaltaban la movilidad de capital o mano de obra como mecanismo para restaurar o, simplemente, contribuir al equilibrio territorial.

V.6. EL FEDER EN ANDALUCIA EN EL NUEVO PERIODO 1994-1999: UNA NOTA SOBRE LOS OBJETIVOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El período 1994-99 supone una nueva etapa en la aplicación de la Política Regional Comunitaria caracterizada, como ya indicamos en el

segundo capítulo, por un principio de continuidad con respecto a la precedente. Una vez aprobada la nueva normativa de los Fondos Estructurales en junio de 1993⁽²⁶⁾, comenzaron las fases para el acceso de nuestra Comunidad Autónoma a las ayudas del FEDER y de los demás Fondos. El primer paso fue la presentación del Plan de Desarrollo Regional ante la Comisión, requisito que se cumplió en octubre de 1993; a continuación se iniciaron las negociaciones del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para las regiones españolas del Objetivo nº 1, que finalizaron en junio de 1994⁽²⁷⁾. En ambos documentos figuran los objetivos para estas regiones, que se concretan en la necesidad de conseguir la meta general de convergencia en renta y en nivel de empleo, a través de la mejora del sistema productivo y de la calidad de vida, valorización de los recursos humanos, integración y articulación territorial, y dotación suficiente de infraestructuras básicas en materia de recursos hidráulicos y energéticos. La estrategia global a poner en marcha, al igual que en la etapa anterior, pretende la potenciación de los recursos endógenos que aumenten la competitividad regional. Para Andalucía, la estrategia de desarrollo contenida en el PDR sirve de referencia a la incluida en el MCA 1994-99 y busca el doble objetivo de conseguir un crecimiento sostenible y equilibrado de su economía (mejorando la calidad de vida de su población y la distribución de la riqueza), sobre la base de las potencialidades propias de la región.

El último paso para el acceso de Andalucía a las ayudas comunitarias lo constituye la discusión y aprobación de la programación, que en el caso particular del FEDER⁽²⁸⁾ se instrumenta a través de las siguientes formas de intervención:

- a) Un único Programa Operativo de Andalucía, que absorbe la mayor parte de los recursos. Las dos grandes metas generales

(26) Véase anexo legislativo.

(27) Decisión de la Comisión del 29 de junio de 1994 por la que se aprueba el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones españolas del Objetivo nº 1, es decir, Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia (C(94) 1666).

(28) Para una descripción de las peculiaridades de los otros Fondos en Andalucía en esta nueva etapa, véase PAJUELO, A. (1994): "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99". *Europa Junta*, nº 26, pp. 13-23.

recogidas en este Programa Operativo⁽²⁹⁾ se derivan de las especificadas en los instrumentos de planificación de rango superior (PDR y MCA 1994-99): elevar la competitividad del sistema productivo regional y acelerar la convergencia real con las economías europeas más desarrolladas. Para alcanzar estos objetivos, la política económica regional, consensuada con los agentes económicos y sociales a través del Acuerdo Marco para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, suscrito en mayo de 1993, adoptará como ejes operativos de su acción los siguientes⁽³⁰⁾: elevar y mejorar la dotación en materia de infraestructura que aumenten la competitividad de la región (comunicaciones, telecomunicaciones, servicios avanzados, energía, etc.); mejorar la cualificación de los recursos humanos; y apoyar el proceso de renovación de las actividades productivas estimulando la inversión.

- b) Una Subvención Global, continuación de la precedente (1989-93), que como se recordará estaba a cargo del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), cuya función principal es la gestión de las ayudas comunitarias dirigidas hacia las PYMES.
- c) La segunda fase del Programa Operativo de Doñana, diseñado por el conocido "Informe de Expertos", auspiciado y cofinanciado por la Unión Europea y que también es continuación del programa con el mismo nombre ejecutado en la etapa anterior.

En resumidas cuentas, en lo que se refiere a la estrategia, se deduce fácilmente de lo expuesto hasta ahora que el planteamiento con respecto a la etapa previa prácticamente no ha sufrido cambios de fondo; una ojeada a los ejes prioritarios evidencia que la estrategia descrita tanto en el nuevo PDR y MCA 1994-99, como en el Programa Operativo de Andalucía, continua en una línea similar a su predecesora: la potenciación de los recursos propios que son determinantes de la competitividad regional (infraestructuras, recursos humanos, desarrollo urbano, modernización tecnológica, etc.)

(29) Véase CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCÍA (1994b): *Programa Operativo de Andalucía (Objetivo nº 1) 1994-1999*. Ed. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, pág. 168.

(30) *Ibidem*, pp. 168 y ss.

como vía para alcanzar cierto grado de convergencia real con los niveles medios europeos. Sin embargo, aunque en la definición de los objetivos y en el diseño de la estrategia no se aprecian modificaciones sustanciales, a nuestro juicio, cabría redundar en dos cuestiones que atañen sobre todo a aspectos formales y que sí suponen variaciones importantes:

- En primer lugar, la estructura del MCA 1989-93 estaba basada en actuaciones definidas, en su mayoría, en función de su ámbito espacial, con una gran variedad de programas territoriales, sectoriales y proyectos individuales; por el contrario, para el nuevo MCA 1994-99 se ha optado por un modelo diferente, caracterizado por la simplificación en la programación, la relegación a un segundo plano de los objetivos territoriales y la primacía de los sectoriales. Para identificar cuáles son las causas reales que están detrás de este cambio de rumbo, tenemos que remontarnos a los problemas que en este sentido se presentaron en la etapa previa: por un lado, era clara la dispersión de los proyectos individuales, por lo que parece lógico su coordinación e integración en un programa operativo, por otro, se ha intentado eliminar parte la burocracia asociada al procedimiento de acceso a los recursos⁽³¹⁾. Sin embargo, lo que no parece tan lógico es la supresión de la figura “programas operativos territoriales”; a nuestro entender esta eliminación obedece más a un problema de coordinación interna entre las distintas consejerías

(31) Con la simplificación de los tres pasos necesarios para el acceso a las ayudas del FEDER de la etapa anterior (planificación, negociación de los MCA y solicitud en forma de proyectos o programas operativos), parece, en principio, que se ha ganado en operatividad; hasta ahora, una vez negociado el MCA se conocía el montante de recursos aproximado que correspondía a nuestra región, sin embargo, era preciso, cada vez que se ponía en marcha un proyecto o programa operativo, que éstos fueran aprobados por Bruselas; con este procedimiento se corrian dos riesgos: primero, la precipitación en la presentación de las inversiones (en forma de los mencionados proyectos o programas) ante el miedo de no cubrir en los plazos establecidos los recursos presupuestados en el MCA (incapacidad de absorción) y segundo, los posibles retrasos en la aprobación desde Bruselas a causa de la presentación de problemas técnicos. En el nuevo período 1994-99 esta última fase ha suprimido gran parte de esta burocracia, puesto que existe un único programa operativo para el conjunto de Andalucía.

implicadas en los diferentes programas territoriales, que a un intento de desburocratización.⁽³²⁾

- En segundo lugar, desde nuestra Comunidad Autónoma se ha respondido a las exigencias comunitarias en materia de evaluación previa, con la propuesta e inclusión el Programa Operativo de Andalucía de un conjunto de indicadores físicos con los que realizar su seguimiento⁽³³⁾; esta circunstancia ha obligado a la cuantificación de los resultados esperados, con lo que, en gran medida, se ha paliado la ambigüedad implícita en la definición de los objetivos de la etapa previa.

V.7. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos analizado, como un paso más en el proceso de evaluación, las estrategias de política regional implementadas en Andalucía en las que se encuadran las actuaciones del FEDER. A partir de un estudio tanto teórico -examinando las opiniones emitidas por los responsables directamente vinculados a la administración de la política regional comunitaria-, como práctico -escrutando en el contenido de los instrumentos de planificación-, podemos inferir que la estrategia global aplicada a las regiones del Objetivo nº 1 (con PIBpc inferior al 75% de la media comunitaria) pretende aumentar el nivel de crecimiento a partir del relanzamiento o potenciación de los recursos propios de cada zona (aunque sin descartar otras opciones de desarrollo), a la vez que se le exige que sea compatible con la máxima eficiencia en términos de competitividad y productividad nacional. En otras palabras, la materialización práctica de las orientaciones teóricas

(32) Como es sabido, el FEDER actúa en régimen de cofinanciación, en consecuencia, para la financiación de un programa territorial se disponía de un montante de recursos comunitarios, pero el resto iba a cargo del presupuesto propio de las consejerías que, en principio, iban a estar implicadas en el programa; el problema se presentaba cuando la consejería que debía aportar parte de los recursos estimaba que la zona elegida no era prioritaria para sus actuaciones.

(33) La descripción de la batería de indicadores se encuentra en CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCIA (1994b): *Programa Operativo...*, op. cit., pp. 242 y ss.

expuestas consiste en la actuación en las zonas potencialmente más dinámicas -o con más posibilidades- dentro de las regiones más desfavorecidas; consecuentemente, en la búsqueda de la equidad a través de la eficiencia. A nuestro juicio, el énfasis en la consecución del doble objetivo indicado, puede acarrear consecuencias intrarregionales adversas; dando prioridad a las áreas más dinámicas de las regiones desfavorecidas, con la finalidad de aprovechar las tendencias de éstas y confiando en que los efectos difusores alcancen a las zonas más deprimidas, se corre el riesgo (en el caso de que el radio de acción de los efectos difusores sea limitado y la tendencia confluya hacia una concentración de la actividad económica) de que los elementos de discriminación intrarregional de las medidas implícitos en la estrategia (y por consiguiente en los Planes) provoquen una acentuación de las desigualdades intrarregionales en sentido contrario a la convergencia regional.

En nuestra opinión, a pesar de que, lógicamente, la búsqueda de la eficacia en la utilización de los medios públicos destinados a la política regional requiere que la elaboración de la estrategia a implementar responda a un criterio de máximo aprovechamiento de los recursos invertidos, no puede relegarse a un segundo plano aquellas zonas que, con unas peculiaridades económicas marginales en relación a las anteriores, poseen sus propias potencialidades, cuya identificación y relanzamiento para evitar una profunda desarticulación territorial interna, se hace imprescindible.

Por otro lado, a través de un análisis intrarregional más detallado hemos detectado las siguientes particularidades en cada una de las actuaciones, con sus consecuentes efectos sobre el desarrollo y el equilibrio territorial:

A. Programas operativos. Las acciones programáticas coordinadas, conforme a una estrategia previamente establecida y a unas metas territoriales claramente definidas y diferenciadas para cada situación, son, a nuestro entender, las que posiblemente alcancen los objetivos específicos de forma más eficaz. Este es el caso de los programas que hemos denominado territoriales (con una localización espacial concreta) y no territoriales (con objetivos espaciales o sectoriales, pero de aplicación en el conjunto de la región, en zonas no necesariamente colindantes). Sin embargo, no deja de llamar la atención algunas circuns-

tancias que pueden influir en la consecución de los objetivos declarados; por un lado, las diferencias en cuantía entre unos programas (el P.O. de Almería-Levante, el P.O. de Málaga y el P.O. del Bajo Guadalquivir) y el resto es bastante considerable, a pesar de que los enumerados se circunscriben a un reducido número de comarcas; por otro, el P.O. del Sur y Este de Jaén y Norte de Granada, aunque con un enfoque claramente compensador ante la discriminación que supondría una actuación sólo en las anteriores zonas, aglutina un excesivo número de comarcas con características muy dispares (incluye desde la capital de provincia hasta comarcas tradicionalmente agrícolas, u otras con un moderadamente activo sector industrial). Esta coexistencia de zonas con peculiaridades distintas se reproduce en todos los P.O. territoriales excepto en el del Bajo Guadalquivir y el de Doñana; así, por ejemplo, el P.O. de Málaga abarca una zona costera con una orla montañosa cuyas características socioeconómicas e incluso geográficas son notablemente diferentes, circunstancia que rompe el esquema que debe guiar la implementación de programas territoriales de este tipo, es decir, la elección de zonas homogéneas con el objeto de aplicar a territorios con peculiaridades distintas, tratamientos diferenciados a través de acciones programáticas específicas.

B. Iniciativas comunitarias. La actuación a través de iniciativas comunitarias se plasma en una gran variedad de programas con un excesivo número de objetivos que, a nuestro juicio, van en contra de un principio básico de concentración, explícitamente recogido en los diversos reglamentos que regulan los Fondos Estructurales. Esta circunstancia, unida a la escasa cuantía con la que cuentan las iniciativas aplicadas en Andalucía introduce un serio inconveniente que puede hacer prácticamente inapreciables sus efectos.

C. Proyectos. Una vez hemos procedido a la territorialización de los mismos, se detecta que los de mayor embergadura (mas de cinco mil millones de ptas.) se centran, en la tipología establecida, dentro de los que denominamos en el capítulo precedente "cluster 1"; es decir, en comarcas con ciudades de gran tamaño (generalmente capitales de provincia) y con elevados niveles de renta. Los efectos multiplicadores de estas medidas, por su localización, están asegurados. A cambio, existe una excesiva dispersión en una gran variedad de proyectos individuales que, aunque hayan resuelto algunos problemas infraestruc-

turales puntuales, su pequeña cuantía (inferior a 500 millones), unido a que no están incluidos en una acción programática coordinada, puede generar unos efectos espaciales de muy escasa trascendencia.

D. Finalmente, hemos de destacar que la mayor parte de las actuaciones del FEDER se dirigen hacia equipamientos infraestructurales, una pequeña porción se destina al apoyo de actividades industriales, mientras otro tipo de acciones se reparte una cuantía mínima (desarrollo local, apoyo a actividades agrícolas, etc.). El estudio de la realidad territorial que efectuamos -tanto regional como intrarregional- mostró como la disponibilidad de infraestructuras es una causa importante de la explicación de los desequilibrios espaciales, sin embargo, no era la única; en consecuencia parece un tanto desproporcionada esta asimétrica distribución funcional por líneas de actuación que, tras una estrategia en la que se enfatiza el "desarrollo endógeno" como pilar clave, destine menos del uno por ciento de las ayudas a la revalorización de los recursos locales.

CAPITULO VI. EFECTOS DEL FEDER SOBRE DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

VI.1. INTRODUCCION

Un estudio detallado de los efectos de la política regional implementada en Andalucía exigiría -teniendo en cuenta que la localización de las medidas, lógicamente, no es siempre la misma y que los objetivos específicos difieren según el tipo de intervención- distintas evaluaciones: una para cada programa operativo o proyecto. Puesto que nuestra intención no es esa, sino una evaluación global, hemos de optar necesariamente por asumir una meta general que, a su vez, contenga todos los objetivos intermedios. A estos efectos, el Título XIV del Tratado de la Unión Europea, al que hemos aludido en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, enuncia cuál es esa meta general a la que han de contribuir los diferentes instrumentos con finalidad regional: la cohesión económica y social.

En este capítulo pretendemos establecer un procedimiento de tipo cuantitativo que nos permita apreciar cuál es la capacidad del FEDER para la contribución a la cohesión económica, en el que se tenga en cuenta no sólo la perspectiva regional, sino también la dimensión intraregional⁽¹⁾. Adicionalmente, hay que señalar que la metodología utili-

(1) A nuestro juicio, este aspecto ha sido objeto de escasa atención por parte de los órganos responsables de la Política Regional Comunitaria, a pesar de la existencia de regiones en la Unión Europea que superan, tanto en extensión, como en habitantes, a varios de sus Estados miembros.

zada se basa en una filosofía de evaluación "ex ante", es decir, se investiga la capacidad o eficiencia del instrumento para lograr su meta; sin embargo, al no tenerse en cuenta el grado de consecución de los objetivos alcanzados, no se aporta ninguna información sobre su eficacia.

El marco de trabajo que sugerimos lo iniciaremos con un conjunto de restricciones que son, a su vez, condicionantes de la metodología de evaluación "ex ante" propuesta. A continuación estableceremos unas de hipótesis referidas, tanto a la unificación de la multiplicidad de los objetivos intermedios de la política regional instrumentalizada a través del FEDER, como a la forma de actuar del instrumento para alcanzar el objetivo general de cohesión. Seguidamente, haciendo uso de diferentes técnicas cuantitativas aproximaremos un procedimiento para contrastar las hipótesis formuladas en la primera etapa, que será aplicado al caso concreto de la implementación de las medidas financiadas con el FEDER a nivel intrarregional en Andalucía. Por último, compararemos las conclusiones intrarregionales obtenidas con los resultados derivados de la aplicación de un procedimiento similar a nivel regional.

VI.2. LIMITACIONES PARA UN ANALISIS CUANTITATIVO DE LOS EFECTOS DEL FEDER

Como indica Folmer⁽²⁾, la elección de uno o varios métodos para medir los efectos de los instrumentos de la política regional depende de condiciones tales como la disponibilidad presupuestaria, temporal y de información de las variables sobre las que estemos interesados en analizar los impactos. En este trabajo, nos encontramos con estas y otras deficiencias que, efectivamente, van a condicionar la metodología utilizada.

VI.2.1. MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS

Sin entrar a juzgar el contenido o alcance de los objetivos enumerados en el PDR, a nuestro juicio, cabe resaltar varios comentarios con

(2) FOLMER, H. (1986): *Regional economic policy: measurement of it effect*. Kluwer, Dordrecht, pág. 61.

respecto a la forma -en ocasiones ambigua- de expresarlos, que posteriormente pueden complicar la propia cuantificación de los mismos e impedir una respuesta clara sobre el grado de éxito en su consecución:

- Los objetivos declarados para el conjunto de regiones del Objetivo nº 1, aunque no podamos afirmar que vengan enunciados de una forma excesivamente general, sí incluyen muchas matizaciones referidas, sobre todo, a los condicionantes que se puedan derivar del escenario macroeconómico en el período de vigencia del Plan (evolución de las macromagnitudes básicas) o de los nuevos factores de incertidumbre que puedan aparecer en el entorno internacional.
- La cuantificación de las magnitudes es, prácticamente, inexistente; el punto de referencia es la aproximación a la media nacional o a los indicadores de las zonas más desarrolladas, pero no se especifica en qué grado.
- La inclusión de Andalucía en el grupo de regiones del Objetivo nº 1 se realizó tomando como base la media comunitaria⁽³⁾, en cambio, en el enunciado de objetivos, el parámetro de referencia para el logro de las metas es la aproximación a la media nacional (más baja que la comunitaria); este detalle puede introducir cierto grado de optimismo en la consecución de aquellos, cuando los logros reales -en términos de convergencia con la media europea-, tal vez, sean sólo aparentes.
- Al igual que el PDR, la falta de cuantificación de los objetivos establecidos en los diferentes programas operativos (escala intrarregional) dificultará su evaluación.

Por lo que se refiere a las iniciativas comunitarias, dos cuestiones vendrán a complicar aún más su inclusión en el marco global de la evaluación:

- A pesar de que se integran en el ámbito de actuación de la política regional, están financiadas con Fondos Estructurales no incluidos en los Marcos Comunitarios de Apoyo -y, consecuentemente, revestidas de un carácter espacial-, si observamos

(3) Recordemos que las regiones del Objetivo nº 1 son las de PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria.

detenidamente su finalidad, muchos de los objetivos planteados para cada una de las iniciativas tienen un sentido sectorial más que territorial.

- Como ya señaló Lázaro⁽⁴⁾, la gran proliferación de iniciativas comunitarias, a veces con objetivos muy dispares, produce cierto grado de descoordinación y desconcentración con respecto al resto de medidas estructurales; esto se traduce en una multiplicidad de objetivos, con la consecuente dificultad para elaborar una metodología de evaluación conjunta de los efectos sobre las metas declaradas.

VI.2.2. MULTIPLICIDAD DE INFLUENCIAS Y SINERGIA ENTRE INSTRUMENTOS

A la multiplicidad de objetivos anteriormente señalados, se les unen otros elementos adicionales derivados de la dificultad de disociar los efectos del FEDER de otras influencias; particularmente señalaremos dos, cuyo origen arranca desde que se intenta evaluar instrumentos considerados individualmente:

- Las estrategias implementadas y materilizadas en acciones programáticas envuelven diversos instrumentos que producen un efecto sinérgico, lo cual provoca que los resultados conjuntos sean superiores a los impactos individuales generados por cada uno de ellos.
- Los instrumentos de origen comunitario suelen actuar en régimen de cofinanciación, es decir, de la inversión total en una determinada acción sólo una parte es ayuda comunitaria, el resto es aportación nacional (Administraciones Públicas y entidades privadas).

VI.2.3. LIMITACIONES EN LA INFORMACION

Finalmente, la evaluación cuantitativa de los efectos del FEDER no es ajena al problema de la escasez -y demora- de información

(4) LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico". *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 17-41.

común a otros ámbitos de la ciencia regional; si ya es difícil la obtención de indicadores económicos suficientemente actualizados, reflejo de situaciones problemáticas o boyantes a nivel regional, más aún lo es cuando la escala de desagregación es de ámbito inferior. El retraso de la información (procedente de organismos oficiales) necesaria para acometer estudios de evaluación utilizando procedimientos más o menos convencionales, provoca que, en la mayoría de las ocasiones, se apliquen “ex post” a períodos muy alejados del momento en el que se realiza la investigación, con lo cual, aún sin dejar de ser sugestivos, los trabajos pierden bastante de su interés a causa de la imposibilidad de poder “corregir” posibles actuaciones deficientes de la política regional en un futuro inmediato en el que, probablemente, las condiciones hayan cambiado de forma ostensible. Por otro lado, en lo que al FEDER se refiere, la dificultad para una territorialización completa de las medidas viene a complicar aún más el problema.

VI.3. EFECTOS DEL FEDER SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES: HIPOTESIS DE PARTIDA

Dadas las limitaciones que comentamos en un apartado precedente, centraremos nuestra atención en la forma en la que se produce la incidencia territorial de las intervenciones, esto es, qué tipo de zonas y hasta qué punto resultan favorecidas por una medida de política regional financiada con el FEDER y cuáles son las consecuencias territoriales de la elección realizada. Este análisis exige el establecimiento de unos supuestos -no excesivamente restrictivos- capaces de salvar los obstáculos indicados (comunes en la evaluación de este tipo de instrumentos) y que, además, conduzcan a unos resultados concretos y no a generalidades que hagan inútil su aplicación. El procedimiento metodológico que proponemos consta de cuatro hipótesis básicas, la primera (A1) hace referencia a la fijación de una única meta general, las tres siguientes (B1, B2 y B3) conciernen a la capacidad del instrumento para alcanzarla.

A1) El objetivo general de la aplicación de las medidas financiadas con el FEDER es la contribución a la cohesión económica y social, lo que se traduce, en la práctica, en la recuperación de un fin tra-

dicional de la política regional: la corrección de los desequilibrios territoriales⁽⁵⁾.

Esta meta global viene recogida en diferentes normativas; aludiendo a la de rango superior, se expresa, de forma explícita, en el Título XIV del Tratado de la Unión. Por otro lado, los objetivos enumerados en el PDR y en los diferentes programas operativos intrarregionales podemos comprobar como se circunscriben a los dos siguientes:

- Eliminación de las deficiencias estructurales que colapsan la eficiencia global y el máximo aprovechamiento de las potencialidades propias de cada zona, es decir, el aumento del potencial endógeno de desarrollo.
- Derivado del anterior, y como finalidad última, la mejora en el bienestar en términos de empleo, renta y calidad de vida de los ciudadanos, es decir, la contribución a la cohesión económica y social.

Como puede inferirse, los contenidos del primer bloque son objetivos intermedios cuya finalidad es la contribución a la cohesión económica y social de los entes territoriales que integran la Comunidad y sus ámbitos espaciales inferiores; con lo cual, quedan resumidos todos los objetivos intermedios en esta única meta general.

Una vez fijado el objetivo general sobre el que se centra la evaluación, el paso siguiente es la utilización de un indicador que refleje su situación. La renta per cápita es, a pesar de sus limitaciones, el indicador que aquí proponemos.

B1) Un análisis sobre los criterios que determinan el establecimiento de proyectos, programas operativos y demás formas de intervención, nos permitirá indagar qué tipo de zonas son las que

(5) Para una discusión del significado del término cohesión, en el contexto de la política regional, véase BEGG, I.; MAYES, D. (1993): "Cohesion, convergence and Economic and Monetary Union in Europe". *Regional Studies*, vol. 27, nº 2, pp. 149-154; y MILLAN, B. (1990): "Lección del Comisario para la Política Regional de la CEE". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 17-26. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid. Sintéticamente -en ambos trabajos- el término es entendido como la reducción de las diferencias regionales en renta y bienestar.

resultan favorecidas por una medida regional (cuáles son sus características). Con el objeto de evaluar la incidencia sobre las desigualdades económicas espaciales por el hecho de que unas u otras zonas sean las más beneficiadas, supondremos que las intervenciones -inversiones materializadas en programas operativos y proyectos- en las zonas menos desarrolladas equilibran las rentas territoriales. Por el contrario, las actuaciones en las zonas más dinámicas aseguran mayor eficacia de las medidas y a más corto plazo; sin embargo, esta forma de proceder es contraria al objetivo de reducción de las disparidades.

B2) La hipótesis anterior se centra en cuestiones de búsqueda de mayor o menor equidad/eficiencia en la implementación de las medidas, pero no aporta ninguna información sobre su intensidad. Un aspecto adicional referido a su grado de redistribución espacial complementará el análisis. Para ello, supondremos que cuanto más se concentren los recursos transferidos en los territorios económicamente deprimidos (con menor renta per cápita), mayor será la tendencia a la igualación de las rentas entre éstos y los más favorecidos o, dicho de otra forma, mayor será el grado de cohesión que se conseguirá.

B3) En último lugar, en relación al flujo financiero a las zonas asistidas, es necesario incluir en el estudio una consideración sobre la suficiencia de recursos financieros, es decir, sobre el grado de disponibilidad financiera -para la ejecución de las inversiones- evaluada por su impacto macroeconómico directo. Como se indica desde la propia Comisión Europea⁽⁶⁾, los gastos comunitarios en materia de política regional influyen en el desarrollo de los Estados miembros y de sus regiones de dos formas distintas:

a) A través de la aplicación de los recursos en inversiones destinadas a incrementar la cualificación de la mano de obra, las infraestructuras y el capital social real de las empresas, de forma que se creen las condiciones indispensables para un incremento constante del empleo, la producción y la renta.

(6) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994d): *Quinto Informe de la Comisión, Las Regiones en la década de los noventa*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, pp. 130-131.

b) Mediante la transferencia de recursos financieros que hagan posible un incremento directo de los bienes disponibles.

En esta línea, simplemente supondremos que cuanto mayor sea la cuantía relativa aportada a un territorio, con más inversiones contará, en mejores condiciones de competir se encontrará y, consecuentemente, ello redundará en una mayor capacidad para aproximar su indicador de cohesión al de los territorios más aventajados. Adicionalmente, este supuesto conlleva la presunción de que no se tiene en cuenta la capacidad de absorción de fondos, es decir, todos los recursos son asimilados por las zonas de destino.

Finalmente, hemos de señalar que el criterio de búsqueda equidad/eficiencia en el establecimiento de las medidas, su intensidad o la suficiencia de recursos, son condiciones necesarias pero no suficientes para que el instrumento tenga un comportamiento eficaz. La contribución del FEDER a la consecución de un territorio económicamente equilibrado no depende tan sólo de estas condiciones. La razón de ello es que estamos considerando sólo la vía de la incidencia de las medidas, sin tener en cuenta otros elementos mucho más subjetivos y difíciles de valorar cuantitativamente, como la eficacia política en la gestión de los recursos, o la misma adecuación de la estrategia a las potencialidades de la zona para que, una vez canalizados los fondos hacia actividades productivas o sobre activos que creen las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas actividades o estabilización de las ya existentes, se generen los efectos multiplicadores necesarios sobre la actividad económica.⁽⁷⁾

Si tenemos presentes los comentarios anteriores, puede inferirse que la limitación fundamental que se deriva de la utilización de este procedimiento reside en que no se tiene en cuenta hasta qué grado se entiende que se ha alcanzado cuantitativamente el objetivo trazado, con lo cual, tan solo nos ofrece una orientación de cómo se produce la incidencia territorial de las actuaciones y sus consecuencias. No obstante, esta restricción no es tan grave si, como se ha manifestado, la propia programación (PDR, MCA y Programas Operativos) no se ha

(7) El estudio sobre la adecuación de la estrategia implementada e instrumentalizada a través del FEDER la hemos realizado, para el caso de Andalucía, en el capítulo anterior.

decidido a precisar a qué nivel se considera que los objetivos se han logrado⁽⁸⁾. Por otro lado, a la limitación señalada habría que añadir, por extensión, la imposibilidad de cuantificar y disociar los efectos directos de los indirectos o los inmediatos de los retardados.

VI.4. EVALUACION GLOBAL DE LOS EFECTOS DEL FEDER SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA: METODOS Y RESULTADOS

Sobre la base de las hipótesis establecidas, trataremos de evaluar qué incidencia ejerce el FEDER sobre los desequilibrios intrarregionales en Andalucía. Para introducir cierto orden en la exposición, cada uno de los anteriores postulados enunciados (B1, B2 y B3) se corresponderá con uno de los epígrafes que siguen.

VI.4.1. LA ASIGNACION TERRITORIAL DE PROYECTOS Y PROGRAMAS: UN ANALISIS A TRAVES DE UN MODELO DE ELECCION BINARIA

Como enunciamos en la primera de las hipótesis, el establecimiento de un criterio de equidad en la implementación de las medidas favorecerá la equiparación de las rentas territoriales, por el contrario, las actuaciones en las zonas más dinámicas, siguiendo un criterio de eficiencia regional global, aseguran una mayor eficacia de las medidas y a más corto plazo; sin embargo, el seguimiento de este criterio es contrario al objetivo de reducción de los desequilibrios territoriales. Por tanto, la fijación de uno u otro procedimiento de actuación tendrá unas consecuencias territoriales diferentes. Nuestro propósito en este apartado es la identificación de los criterios que determinan la decisión por la que una comarca resulta beneficiada por una medida regional financiada con el FEDER; este análisis nos permitirá extraer conclusiones sobre las consecuencias territoriales de la elección realizada.

(8) La ambigüedad se hace más patente a medida que tomamos un instrumento de planificación de rango superior, aunque persiste en algunos programas operativos cuya cobertura espacial engloba apenas unas comarcas.

Para estudiar este hecho se va a plantear un modelo econométrico que utilice un vector de características locacionales y una variable endógena discreta que tome un valor diferente para cada una de las dos posibles opciones dentro del conjunto de valores de decisión, es decir, formularemos un modelo de elección binaria. Previamente a su especificación y posterior estimación explicaremos sintéticamente su fundamento.

VI.4.1.1. LOS MODELOS DE ELECCION BINARIA. ALGUNAS APLICACIONES A LA ECONOMIA REGIONAL

Los modelos de elección binaria consideran el comportamiento de los individuos cuando existen dos alternativas posibles y sólo una puede ser elegida. La decisión de carácter binario realizada por un individuo "i" puede ser convenientemente representada por una variable aleatoria y_i que toma sólo dos valores discretos -uno o cero- dependiendo de si se elige la primera o segunda alternativa; dicho de otro modo, toma valor uno si ocurre un determinado suceso E y cero en caso contrario. Sea P_i la probabilidad de que y_i tome valor 1; aunque pueda ser interesante la estimación de dicha probabilidad, los economistas estaremos normalmente más interesados en estudiar cuántas y cuáles son las variables explicativas que afectan a P_i . La finalidad de la construcción del modelo es, en la mayoría de los casos, determinar la elección realizada por el decisor como función de unas variables exógenas, un vector de parámetros, y añadiendo, como es habitual en los modelos de regresión, un término de error o perturbación aleatoria que recoge las diferencias entre valores observados y estimados.

Generalmente se ofrecen varias justificaciones para la elaboración de modelos de tales características⁽⁹⁾, aunque la más habitual se basa en la maximización de la utilidad esperada por la decisión realizada por el individuo "i".

Para la construcción del modelo de regresión con una variable dependiente binaria supondremos que y_i tiene una esperanza matemática de P_i , donde, como se ha mencionado, P_i es la probabilidad que

(9) Véase JUDGE, G.; GRIFFITHS, W.E.; CARTER, R.; LÜTKEPOHL, H.; CHAO LEE, T. (1985): *The Theory and Practice of Econometrics*. Ed. Wiley, Nueva York, pp. 753-754.

ocurra el suceso E, consecuentemente, este valor esperado de la variable dependiente será función de un conjunto de variables explicativas que deberán ser sugeridas por la teoría económica. Formalmente, siguiendo a Amemiya⁽¹⁰⁾, un modelo binario de respuesta cualitativa puede definirse de la siguiente forma:

$$P(y_i=1) = F(x_i' \beta) \quad i=1,2,\dots,n$$

Donde P es la probabilidad de que la variable aleatoria y_i tome valor 1; x_i' es un vector de observaciones de orden $(1 \times k)$ correspondientes al conjunto de variables explicativas; β es un vector $(k \times 1)$ de parámetros desconocidos y F es una cierta función conocida. Las formas funcionales de F usadas más frecuentemente en diferentes aplicaciones son las siguientes:

- Modelo de Probabilidad Lineal:

$$F(x_i' \beta) = x_i' \beta$$

- Modelo Probit:

$$F(x_i' \beta) = \int_{-\infty}^{x_i' \beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{t^2}{2}} dt$$

- Modelo Logit:

$$F(x_i' \beta) = \frac{1}{1 + e^{-x_i' \beta}}$$

El modelo de probabilidad lineal presenta varias dificultades como consecuencia de que la generación de los valores estimados de y_i , cuya interpretación se hace en términos de probabilidades, no está limitada a los admisibles, que deberían encontrarse entre 0 y 1 (a pesar de ello, ha sido frecuentemente usado -debido a de su simplicidad- en aplicaciones econométricas, especialmente antes y durante los sesenta).

(10) AMEMIYA, T. (1985): *Advanced Econometrics*. Ed. Basil Blackwell, Oxford, pág. 268.

Este inconveniente queda salvado en el modelo probit, que se asocia con la función de distribución normal, y en el logit, que se fundamenta en la función de distribución logística y es utilizada, a menudo, en sustitución de la normal por ser más manejable; en ambos casos, los valores de la función F siempre se sitúan dentro del intervalo 0-1⁽¹¹⁾.

Para el modelo que posteriormente propondremos, resulta de especial interés, tanto la interpretación de los coeficientes estimados, como la definición de los criterios a seguir para la elección del “mejor modelo” de respuesta binaria. Con respecto al primer punto, los coeficientes obtenidos en los modelos probit y logit, a diferencia del modelo lineal, no reflejan el incremento de probabilidad de que ocurra un suceso ante un cambio unitario en la correspondiente variable independiente. Por el contrario, los parámetros reflejan el efecto de un cambio de una variable independiente sobre $F^{-1}(P_i)$ para el modelo probit, y sobre $\ln[P_i/(1-P_i)]$ para el logit. En ambos casos el incremento de probabilidad depende de los valores iniciales para todas las variables independientes y de sus coeficientes estimados; es decir, para el modelo probit:

$$\frac{\delta P_i}{\delta x_{ij}} = f(x_i' \beta) \beta_j$$

Y para el logit:

$$\frac{\delta P_i}{\delta x_{ij}} = \frac{\beta_j e^{-x_i' \beta}}{(1 + e^{-x_i' \beta})^2}$$

Consecuentemente, los coeficientes estimados para estos modelos no admiten una interpretación inmediata, ni son comparables entre

(11) Los procedimientos y problemática de estimación de estos modelos se analizan extensamente en FOMBY, T.B.; CARTER, R.; JOHNSON, S.R. (1984): *Advanced Econometric Methods*. Springer-Verlag, Nueva York, pp. 339-352; AMEMIYA, T. (1985): *Advanced...*, op. cit., pp. 268-280; JUDGE et al. (1985): *The Theory...*, op. cit., pp. 753-768; JOHNSTON, J. (1984): *Métodos de econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona, pp. 511-521; O NOVALES, A. (1993): *Econometría*. McGraw-Hill, Madrid, pp. 530-548. En todas las referencias se distingue entre el caso en el que existen observaciones repetidas y aquel en el que no hay tal disponibilidad.

sí⁽¹²⁾. No obstante, Judge et al.⁽¹³⁾ sugieren, con el objeto de obtener una aproximación cuantitativa al impacto medio de cada una de las variables sobre la probabilidad de que ocurra el suceso, elegir el valor medio muestral de las variables explicativas y calcular las derivadas parciales en este punto; siguiendo este criterio, los coeficientes se interpretarían de la siguiente forma: partiendo del punto medio (vector de medias de las variables explicativas utilizadas), un incremento de una unidad en la variable x_j aumenta (o disminuye) la probabilidad de que el suceso ocurra en la cantidad "A" (valor estimado que se haya obtenido).

Con respecto al segundo punto, como es sabido, al tratarse de modelos no lineales, no se deben emplear para los modelos logit y probit los estadísticos habituales de las ecuaciones lineales de regresión. En su lugar, cuando la estimación se lleva a cabo por máxima verosimilitud, un contraste de significación global de los parámetros ($H_0: \beta_2=\beta_3=\dots=\beta_k=0$) puede realizar a través del procedimiento de la razón de verosimilitudes⁽¹⁴⁾. Consecuentemente, si N es el número de veces que ocurre el suceso ($y=1$) del total de las T observaciones, entonces, tanto para el logit como para el probit, el valor máximo de la función de verosimilitud bajo la hipótesis nula es:

$$\ln L(\hat{\omega}) = N \ln\left(\frac{N}{T}\right) + (T-N) \ln\left(\frac{T-N}{T}\right)$$

Si la hipótesis nula es cierta, entonces asintóticamente:

$$-2[\ln L(\hat{\omega}) - \ln L(\hat{\Omega})] \sim \chi^2_{(k-1)}$$

Donde $\ln L(\hat{\Omega})$ es el valor de la función de verosimilitud calculado con los parámetros estimados. Aceptar esta hipótesis implicaría que las variables explicativas no ejercen ningún efecto sobre la probabilidad de que ocurra el suceso E.

(12) NOVALES, A. (1993): *Econometria*, op. cit, pag. 545.

(13) JUDGE, G.; GRIFFITHS, W.E.; CARTER, R.; LÜTKEPOHL, H.; CHAO LEE, T. (1988): *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. Ed. Wiley, Nueva York, pág. 794.

(14) JUDGE et al. (1985): *The Theory*, op. cit. pág. 767.

Una medida de gran interés en los trabajos aplicados y relacionada con la anterior es el "seudo coeficiente de determinación", sugerido por Amemiya⁽¹⁵⁾; se trata de un escalar definido de la siguiente forma:

$$\rho^2 = 1 - \frac{\ln L(\hat{\Omega})}{\ln L(\hat{\omega})}$$

Este estadístico toma valor uno cuando el modelo predice perfectamente y valor cero cuando ocurre lo contrario; sin embargo, el principal inconveniente que lleva aparejado es su difícil interpretación cuando toma valores entre esos límites.

Otra medida, usada sobre todo cuando la finalidad del modelo es predictiva, consiste en presentar el porcentaje de éxitos estimados con relación a los datos reales de la muestra.

Finalmente, en lo que se refiere a las aplicaciones, en el campo de la ciencia regional los estudios que utilizan esta técnica de análisis han sido relativamente prolíficos, sobre todo en urbanismo. Algunos referentes actuales en distintos contextos espaciales son, entre otros, los trabajos de Van Lierop y Rima⁽¹⁶⁾, Ihlanfeldt y Boehm⁽¹⁷⁾, Wallace⁽¹⁸⁾, Brownstone y Golob⁽¹⁹⁾, Fischer et al.⁽²⁰⁾; los tres primeros aplicados a cuestiones de urbanismo (mercado inmobiliario), el cuarto a medio ambiente y transportes, y el último a las actividades de patentes.

-
- (15) AMEMIYA, T. (1981): "Qualitative Response Models: a Survey". *Journal of Economic Literature*, nº 19, pp. 1483-1536.
 - (16) VAN LIEROP, W.F.J.; RIMA, A. (1984): "Residential mobility and probit analysis". En Bahrenberg et al.: *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 393-407. Ed. Gower, Aldershot.
 - (17) IHLANFELDT, K.; BOEHM, T.P. (1987): "Government intervention in the housing market: an empirical test of the externalities rationale". *Journal of Urban Economics*, n 22, pp. 276-290.
 - (18) WALLACE, N.E. (1988): "The market effects of zoning undeveloped land: does zoning follow the market?". *Journal of Urban Economics*, nº 23, pp. 307-326.
 - (19) BROWNSTONE, D.; GOLOB, T.F. (1992): "The effectiveness of ridesharing incentives. Discrete-choice models commuting in Southern California". *Regional Science and Urban Economics*, nº 22, pp. 5-24.
 - (20) FISCHER, M.M.; FRÖHLICH, J.; GASSLER, H. (1994): "An exploration into the determinants of patent activities: some empirical evidence for Austria" *Regional Studies*, vol 28, nº 1, pp. 1-12.

VI.4.1.2. UN MODELO DE ELECCION BINARIA PARA EVALUAR LA EFICIENCIA DEL FEDER EN ANDALUCIA

Aunque es siempre una decisión política la que establece cuántas y cuáles son las zonas que se van a ver favorecidas por una medida regional -programa operativo o proyecto aislado- cofinanciada con fondos públicos de origen nacional y comunitario, la elección realizada ha de estar respaldada, en buena lógica, por unos criterios económicos.

Para identificar estos criterios, que conducen a que una determinada comarca resulte beneficiada por una medida regional, vamos a especificar un modelo logit de la forma:

$$P_i = E(Y_i = 1 | x_i) = \frac{1}{1 + e^{-x_i/\beta}}$$

En el que Y_i es una variable que toma valor 1 si la comarca i es elegida para un proyecto o programa operativo financiado con el FEDER; por tanto, el modelo especificado relaciona la probabilidad de que ocurra el suceso ($Y=1$) con un conjunto de regresores:

$$x_i/\beta = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_k x_{ki}$$

Estos indican los factores que son determinantes para que la comarca i sea elegida para la implementación de una medida regional; en ellos, además de los indicadores económicos asociados a cada comarca, hemos considerado las características locacionales que, de una u otra forma, pueden haber influido en la asignación. Con el propósito de indagar sobre la lógica real de la elección para la implementación de la política regional financiada con el FEDER, las variables explicativas inicialmente consideradas son las siguientes: renta per cápita (logaritmo neperiano), tasa de desempleo, tasa de actividad, estructura sectorial (porcentaje de población ocupada en cada uno de los sectores), densidad de población (logaritmo neperiano), concentración poblacional (porcentaje de población de cada comarca sobre el total) y, finalmente, un indicador de dinamicidad económica -industrial, en este caso- definido como el incremento de la inversión indus-

trial en la comarca i, en el período 1989-92, por kilómetro cuadrado⁽²¹⁾. Las fuentes estadísticas proceden del IEA (Base de datos S.I.M.A. y Censo de Población 1991) y directamente de la Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía) y del Ministerio de Economía y Hacienda, en lo que se refiere a los datos de política regional.

La justificación teórica para el uso de este modelo se basa en que a priori se espera que la elección del “decisor político” dependa de las características o peculiaridades de cada zona en cuestión, aunque el fin último consistirá, generalmente, en la búsqueda de objetivos económicos de carácter global -para el conjunto de la región- o particular -para una zona subregional determinada-, en cuyo trasfondo subyace la motivación de maximizar la “rentabilidad política” de sus actuaciones.

El método de estimación utilizado es el de máxima verosimilitud. Las condiciones de primer orden para la obtención del máximo de la función de verosimilitud conducirán a ecuaciones no lineales; consecuentemente, las estimaciones deberán ser obtenidas numéricamente. El procedimiento iterativo para su cálculo es el “quasi-Newton”⁽²²⁾. Los valores iniciales para la determinación de las estimaciones (con el objeto de reducir el número de iteraciones) se han deducido siguiendo la sugerencia de Fomby et. al.⁽²³⁾, esto es, usar las estimaciones mínimo-cuadráticas obtenidas por regresión lineal de y_i con respecto a las variables explicativas.

En la estimación de este modelo de respuesta dicotómica nos encontramos con dos dificultades técnicas: un elevado número de regresores y una posible presencia de multicolinealidad entre algunas de ellas. La estrategia seguida para la selección de variables, que a la vez detecte y evite el problema de la multicolinealidad, ha consistido

-
- (21) Obsérvese que el intervalo temporal utilizado para la construcción del indicador de dinamidad industrial corresponde a los primeros años de implementación de las medidas de política regional estudiadas (su comienzo tuvo lugar en 1989), por lo que hemos de suponer que aún no ha transcurrido el suficiente tiempo para que este indicador se vea alterado por tales medidas. Por otro lado, un antecedente sobre un índice de similares características se comenta en ZARAGOZA RAMÉ-AU, J.A. (1991): “La política regional ante la integración europea: principales líneas de desarrollo en Andalucía”. *Boletín Económico de Andalucía*, nº 12, pp. 9-18.
- (22) Para una descripción analítica véase JUDGE et al. (1985): *The Theory ...*, op. cit., pp. 958-960.
- (23) FOMBY et al. (1984): *Advanced Econometric...*, op. cit. pág. 351.

en la construcción de todos los subgrupos posibles de modelos anidados, en los que la elección se ha apoyado en la utilización de los criterios comentados en un apartado anterior (análisis de significatividad individual, test de hipótesis basados en la razón de verosimilitudes y el “seudo” coeficiente de determinación sugerido por Amemiya).

La estimación de un modelo previo en el que figuraban unidas las diferentes formas de intervención (la variable endógena tomaba valor 1 para una comarca si en ella se implementaba cualquier medida financiada con recursos del FEDER, fuera programa operativo o proyecto) no condujo a resultados satisfactorios, por lo que optamos por separar, ante la sospecha de que la estrategia intrarregional no tuviera un comportamiento homogéneo⁽²⁴⁾, los programas, por un lado, y los proyectos individuales, por otro.

Los resultados del modelo logit, en el que la variable endógena (PROYE) toma valor 1 en aquellas comarcas en las que se han implementado uno o varios proyectos individuales con un valor conjunto superior a 100 millones de ptas. y valor 0 en caso contrario⁽²⁵⁾, figuran en la Tabla 1. En ella se presentan los parámetros estimados y los estadísticos habituales que avalan la bondad del modelo. A partir del estadístico “chi-cuadrado” se rechaza la hipótesis nula, a un nivel de significación del 5%, consistente en que el conjunto de variables explicativas no ejerce influencia sobre la variable endógena binaria elegida. Quizás el “seudo” coeficiente de determinación pueda parecer bajo, pero hay que tener presente que en los trabajos empíricos suelen obtenerse indicadores reducidos⁽²⁶⁾. Por otro lado, en la Tabla 2 se recogen

-
- (24) Con “comportamiento homogéneo” queremos indicar que las decisiones de implementación de un proyecto o un programa operativo respondan a criterios diferentes.
- (25) El hecho de asignar valor 1 a las comarcas con inversiones del FEDER en proyectos individuales superiores a 100 millones de ptas. se justifica ante la existencia de unas pocas comarcas beneficiadas por algún proyecto individual, pero de una cuantía prácticamente inapreciable (por ejemplo, Fernán Núñez-La Rambla, con tan sólo 2,5 millones o Villacarrillo, con 27 millones). Recordemos también que la territorialización de los proyectos individuales constituye el 86,27% del total, el resto corresponde a estudios generales (no imputables a ninguna comarca en concreto).
- (26) El rango de valores entre el que habitualmente se mueve el “seudo coeficiente de determinación”, para que pueda entenderse que el ajuste es muy bueno, oscila entre 0,2 y 0,4, aproximadamente (considerablemente más bajo que el conocido coeficiente de determinación utilizado en los modelos lineales).

las medias para cada una de las variables exógenas cuando la variable endógena toma valor 1 ó 0.

El modelo revela que la probabilidad de que una comarca se beneficie de un proyecto individual aumenta con la renta y con la densidad de población, a lo que habría que añadir la explicación adicional que aporta la dinamicidad industrial (aunque la información que añade esta última variable habría que tomarla con cautela, a causa de las fluctuaciones que anualmente muestran las inversiones industriales y a la no muy fiable estadística del Registro Industrial).

-TABLA 1-

RESULTADOS DEL MODELO LOGIT (VARIABLE ENDOGENA: PROYE)			
VARIABLES	COEFICIENTES	ERRORES STD.	ESTADISTICOS "t"
CTE.	-18,5968	7,7058	-2,41 (*)
LNRTA	2,3434	1,2748	1,23 (**)
LNDENS	0,7532	0,2843	2,65 (*)
DINAMI	0,0005	0,0003	1,96 (**)

(1) LNRTA: log. nep. de la renta per cápita. LNDENS: log nep. de la densidad de población. DINAMI: indicador de dinamicidad económica industrial.

Nº CASOS CON PROYE:0 = 79 (64,75%)
 Nº CASOS CON PROYE:1 = 43 (35,24%)

(*) Significativos a un nivel del 5%.
 (**) Significativos a un nivel del 10%

Log.-M. V. (Sólo ordenada): 158,3452
 Log.-M. V. (Todos los parámetros): 127,1979
 $\chi^2 = 31,15$
 $p^2 = 0,1967$

-TABLA 2-

MEDIAS DE LAS VARIABLE EXOGENAS ⁽¹⁾			
VARIABLE	CON TODAS LAS OBS.	CON PROYE=1	CON PROYE=0
LNRTA	6,3663	6,4670	6,3115
LNDENS	3,9138	4,4549	3,6192
DINAMI	12,2187	467,5734	-235,6326

(1) Las variables LNRTA y LNDENS corresponden, como se ha indicado, a los log. nep. de la renta per cápita y la densidad de población. Las medias para las variables originales son: 643.570 ptas. (PROYE=1) y 550.871 (PROYE=0), en el caso de la renta pc; 86 hab/km² (PROYE=1) y 37 hab/km² (PROYE=0), para la densidad de población.

FUENTE: Elaboración propia.

Dados los resultados de las estimaciones anteriores, se pone claramente de relieve que el criterio intrarregional en la asignación de proyectos sigue un principio de eficiencia, según el cual las comarcas más ayudadas son, por término medio, las que poseen unas características económicas y locacionales más ventajosas. Como ya enunciamos en la hipótesis correspondiente, las inversiones en estas zonas garantizan unos resultados positivos sobre la actividad económica del territorio y a más corto plazo que en las más desfavorecidas; sin embargo, este tipo de estrategia provocará una ampliación de las disparidades intrarregionales, sobre todo, si no existe una difusión de efectos hacia las comarcas circundantes más deprimidas, lo cual parece altamente probable.

A diferencia de los criterios de tipo económico-demográficos para la ejecución de proyectos, no hemos conseguido identificar qué tipo de elementos diferenciales son comunes a las comarcas elegidas para que sean beneficiadas por un programa operativo territorial, lo que nos lleva a pensar que son otros los intereses -políticos, por ejemplo- los que determinan su implementación; si bien, es verdad que una simple ojeada a los documentos donde se plasman los objetivos, estrategias y características de las zonas favorecidas por estos programas, permite apreciar una enorme heterogeneidad en su propio diseño interno, circunstancia que impide tanto la identificación -con cierta precisión- de

la estrategia general, como una justificación de la globalidad de la misma.

VI.4.2. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS

Con el objeto de indagar sobre la intensidad de los posibles efectos redistributivos (o antirredistributivos, en su caso) del FEDER, que complemente el análisis anterior, nos apoyaremos en la segunda de las hipótesis que establecíamos, fundamentada en que cuanto más se concentren los recursos transferidos en los territorios económicamente deprimidos (con menor renta per cápita), mayor será la tendencia a la igualación de las rentas per cápita entre éstos y los más favorecidos. Para estudiar este hecho adoptaremos un procedimiento de carácter descriptivo, basado en curvas de concentración, cuyos antecedentes en la aplicación al estudio de los efectos de la política económica arrancan de Haveman⁽²⁷⁾ y, más recientemente, Franzmeyer et al.⁽²⁸⁾ lo emplean para analizar el impacto de las políticas comunitarias en todo el conjunto de regiones de la CEE.

Para la construcción de las curvas de concentración del FEDER a nivel intrarregional ordenaremos las 122 comarcas según su renta per cápita, de menor a mayor. Posteriormente, compararemos los porcentajes acumulados de extensión territorial⁽²⁹⁾ con los pagos acumulados comprometidos. En la representación gráfica podrá apreciarse, según la inclinación de la curva, hasta qué punto los gastos se concentran

(27) HAVEMAN, R.H. (1976): "Evaluating the impact of public policies on regional welfare". *Regional Studies*, vol 10, nº 5, pp. 449-463.

(28) FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL B; WEISE, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

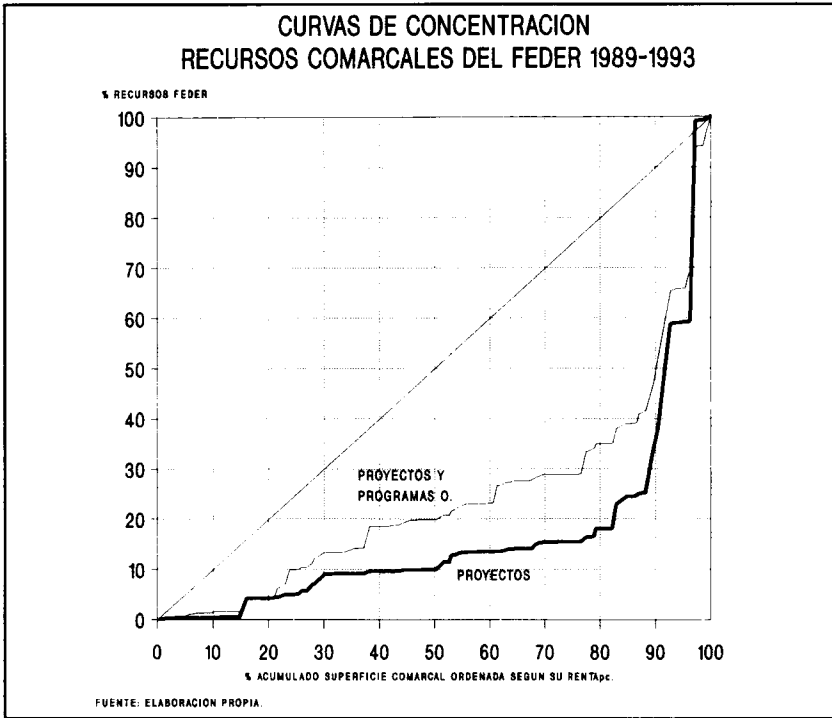
(29) Hemos tomado la superficie en lugar de la población porque, en este caso, la mayor parte de los recursos tienen un destino físico (inversiones en infraestructura) y no personal. Ello conlleva que en el planteamiento estratégico está implícita la idea de que la "prosperidad de los lugares" implica que la preocupación por la equidad interregional o de otras unidades espaciales puede contribuir a solucionar los problemas debidos a una distribución injusta de la renta y el bienestar de los individuos (véase RICHARDSON, H.W. (1978): *Regional and Urban Economics*. Ed. Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, pp. 169-171, para una amplia discusión entre la prosperidad de los lugares frente a la prosperidad de los individuos).

sobre las zonas más desfavorecidas, aportando, de esta forma, una información sobre la tendencia de los gastos efectuados a actuar en sentido contrario o a favor de los desequilibrios espaciales; en otras palabras, la curva de concentración será un indicador de la intensidad y capacidad redistributiva territorial (o antirredistributiva) de los flujos comarcales del FEDER. Este método goza de una ventaja adicional, aunque por el momento no podamos apreciarla; nos referimos a la posibilidad de comparar entre diferentes periodos de implementación de la política regional, por ejemplo, cuando la información intrarregional correspondiente al nuevo periodo 1994-1999 esté disponible, podrán realizarse estas comparaciones y extraerse conclusiones intertemporales sobre la evolución -continuidad o cambio- de la estrategia seguida.

Como es conocido, en este tipo de indicadores gráficos las curvas convexas (situadas encima de la línea de 45º) indican que los flujos de pagos, según el grado de convexidad, tienen claros efectos igualadores sobre la estructura territorial de las rentas, mientras que las curvas cóncavas (ubicadas debajo de la línea de 45º) implican un perjuicio para las zonas desfavorecidas, desde el momento en el que la mayor parte de los recursos se concentran en los territorios económicamente más aventajados.

En el Gráfico 1 figuran las curvas de concentración de los recursos del FEDER separando los proyectos individuales, por un lado, y la totalidad de las transferencias (proyectos y programas), por otro. La posición de ambas curvas revela el carácter fuertemente antirredistributivo de la implementación intrarregional de las ayudas; en el caso de los proyectos, tan sólo el 18% de los recursos están asignados al 80% del territorio con menor renta per cápita, a la vez que por el otro extremo, el 65% de los recursos están canalizados hacia el 10% del territorio con superior renta. Si añadimos proyectos y programas, la asimetría de los valores es algo inferior, quedando esta curva ligeramente por encima de la anterior, lo cual pone de relieve el efecto compensador que ejercen los programas operativos.

-GRAFICO 1-



VI.4.3. IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS

Como postulamos en la tercera hipótesis, un requisito adicional a la discriminación territorial en la asignación de las medidas para que exista una contribución eficiente a la cohesión económica y social, es disponer de un volumen suficiente de recursos financieros que sea capaz de alterar la estructura actual de las rentas territoriales. Partiendo de que los gastos comunitarios en materia de política regional influyen en el desarrollo de un territorio, tanto a través de la aplicación de los recursos en inversiones destinadas al aumento del potencial endógeno (cualificación de la mano de obra, infraestructuras, capital social real de las empresas, etc.), como mediante la transferencia de recursos financieros que hagan posible un incremento directo de los bienes disponibles, estableceremos unos indicadores que nos propor-

cionen una aproximación al impacto macroeconómico directo de los recursos a escala comarcal.

En relación al primer punto del párrafo anterior, una estimación de la contribución de la política regional comunitaria a la financiación de la inversión en activos materiales podría reflejarse, a nivel regional o estatal -como se indica por la Comisión CEE⁽³⁰⁾- mediante la relación existente entre el gasto del FEDER y la formación bruta de capital fijo en las regiones o Estados miembros asistidos. Ante la carencia de este dato a nivel comarcal, nos hemos decantado por un indicador alternativo que nos proporcione una orientación sobre la magnitud de los impactos directos: la relación entre las ayudas del FEDER y los presupuestos comarcales.

Con respecto al segundo punto, la contribución de los gastos comunitarios a la disponibilidad de bienes y servicios puede valorarse a través de la relación existente entre los recursos del FEDER y la renta de las zonas que reciben las ayudas, en este caso, las rentas estimadas a nivel comarcal.

Ambos puntos de referencia para evaluar la trascendencia del impacto macroeconómico directo de los recursos en las comarcas asistidas figura en la Tabla 3. Aunque la presentación de estos datos hace redundante cualquier comentario, expondremos, a modo de resumen, que son seis las comarcas cuyo impacto presupuestario directo supera la media del 100% del presupuesto comarcal anual (todas ellas beneficiadas por la presencia de algún programa operativo), seis entre el 50% y el 100%, y diez entre el 25% y el 50%. La otra magnitud de referencia, los efectos directos sobre la renta comarcal, supera en cinco comarcas el 5% de su renta y en once se sitúa entre el 2% y el 5%.

(30) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a): *IV Informe...*, op. cit., pág. 62.

-TABLA 3-

IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS A NIVEL COMARCAL							
COMARCA	RECURSOS DEL FEDER (1)			S/PPTO (2)		S/RENDA (3)	
	PROY.	P.O.	TOTAL	89-93	MEDIA	89-93	MEDIA
VELEZ RUBIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIJOLA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OLULA-MACAEI	328,65	0,00	328,65	128,43	25,69	2,53	0,51
ALBOX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HUERCAL-OVERA	945,46	6.879,93	7.825,39	1.570,01	314,00	37,85	7,57
VERA	0,00	5.248,93	5.248,93	738,99	147,80	25,00	5,00
FINANA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TABERNAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BERJA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CANJAYAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EL EGIDO	1.539,11	0,00	1.539,11	58,98	11,80	5,34	1,07
ROQUETAS DE MAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALMERIA	206,21	5.608,90	5.815,11	56,71	11,34	3,97	0,79
NIJAR	0,00	6.064,94	6.064,94	1.685,04	337,01	78,55	15,71
ARCOS DE LA F.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OLVERA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UBRIQUE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SANLUCAR DE BDA.	219,23	2.740,35	2.959,58	42,43	8,49	4,00	0,80
JEREZ DE LA FTRA.	131,23	0,00	131,23	1,06	0,21	0,10	0,02
CADIZ	5.187,51	0,00	5.187,51	18,81	3,76	1,87	0,37
BARBATE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MEDINA SIDONIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALGECIRAS	1.682,92	0,00	1.682,92	14,51	2,90	1,05	0,21
PEÑARROYA-PUEBLON.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HINOJOSA DEL DUQUE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
POZOBLANCO	63,72	0,00	63,72	6,11	1,22	0,32	0,06
VILLANUEVA DE CORD.	63,72	0,00	63,72	18,39	3,68	0,83	0,17
PALMA DEL RIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
POSADAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORDOBA	22.954,48	0,00	22.954,48	137,94	27,59	9,64	1,93
MONTORO	100,36	0,00	100,36	7,10	1,42	0,40	0,08
LA CARLOTA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FERNAN NUÑEZ-LA RAM.	2,50	0,00	2,50	0,31	0,06	0,01	0,00
CASTRO DEL RIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MONTILLA-P. GENIL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BAENA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LUCENA-CABRA	128,63	0,00	128,63	5,46	1,09	0,35	0,07
PRIEGO DE CORD.	208,35	0,00	208,35	17,18	3,44	1,21	0,24
RUTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BENAMEJI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

CONTINUACION

-TABLA 3-

IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS A NIVEL COMARCAL							
COMARCA	RECURSOS DEL FEDER (1)			S/PPTO (2)		S/RENDA (3)	
	PROY.	P.O.	TOTAL	89-93	MEDIA	89-93	MEDIA
HUESCAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BAZA	2.284,69	0,00	2.284,69	211,99	42,40	10,03	2,01
PEDRO MARTINEZ	0,00	428,88	428,88	420,67	84,13	17,04	3,41
GUADIX	4.156,16	858,55	5.014,71	461,99	92,40	26,91	5,38
ALQUIFE-LACALAHORRA	0,00	392,03	392,03	378,20	75,64	8,20	1,64
MONTEFRIO	0,00	204,34	204,34	26,18	5,24	1,60	0,32
IZNALLOZ	444,63	716,85	1.161,48	288,07	57,61	9,86	1,97
LOJA	438,46	504,30	942,76	57,91	11,58	4,35	0,87
PINOS PUENTE	1.472,95	0,00	1.472,95	131,50	26,30	6,72	1,34
GRANADA	9.232,52	0,00	9.232,52	61,05	12,21	3,16	0,63
ALHAMA DE GRANADA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DURCAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ORJIVA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CADIAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UGIJAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALMUÑECAR	265,04	0,00	265,04	7,14	1,43	1,62	0,32
MOTRIL	54,88	0,00	54,88	1,41	0,28	0,12	0,02
ALBUÑOL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORTEGANA	0,00	1.426,87	1.426,87	252,40	50,48	12,79	2,56
ARACENA	0,00	442,46	442,46	135,04	27,01	5,02	1,00
SANTA OLALLA DE CALA	172,06	576,23	748,29	796,12	159,22	19,95	3,99
RIO TINTO-NERVA	316,18	509,47	825,65	98,50	19,70	5,12	1,02
PUEBLA DE GUZMAN	0,00	838,45	838,45	685,98	137,20	12,09	2,42
VALVERDE DEL CAMINO	49,39	639,07	688,46	108,98	21,80	4,90	0,98
VILLANUEVA DE LOS C.	0,00	495,81	495,81	593,18	118,64	23,18	4,64
LA P. DEL CONDADO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AYAMONTE-ISLA CRIST.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HUELVA	218,53	0,00	218,53	2,27	0,45	0,12	0,02
BONARES	80,61	151,89	232,50	50,43	10,09	3,39	0,68
BOLLULLOS-ALMONTE	0,00	555,54	555,54	21,59	4,32	2,62	0,52
ANDUJAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PORCUNA	209,51	257,99	467,50	122,57	24,51	7,25	1,45
MARTOS	309,95	393,30	703,25	47,28	9,46	2,40	0,48
JAEN	309,95	871,41	1.181,36	13,03	2,61	1,10	0,22
MANCHA REAL	0,00	204,18	204,18	75,20	15,04	2,44	0,49
JODAR	103,13	280,71	383,84	74,30	14,86	5,23	1,05
ALCALA LA REAL	351,53	654,21	1.005,74	69,31	13,86	3,63	0,73
HUELMA	319,41	489,63	809,04	199,62	39,92	10,52	2,10
LINARES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LA CAROLINA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

CONTINUACION

-TABLA 3-

IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS A NIVEL COMARCAL							
COMARCA	RECURSOS DEL FEDER (1)			S/PPTO (2)		S/RENDA (3)	
	PROY.	P.O.	TOTAL	89-93	MEDIA	89-93	MEDIA
SANTISTEBAN PTO.	0,00	965,53	965,53	179,24	35,85	11,81	2,36
BAEZA	0,00	250,50	250,50	89,79	17,96	1,82	0,36
UBEDA	103,13	526,00	629,13	38,40	7,68	1,96	0,39
VILLACARRILLO	27,40	0,00	27,40	3,57	0,71	0,22	0,04
ORCERA	72,40	0,00	72,40	14,95	2,99	0,48	0,10
CAZORLA	66,41	0,00	66,41	10,32	2,06	0,66	0,13
QUESADA	66,41	0,00	66,41	13,61	2,72	0,87	0,17
CAMPILLOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ANTEQUERA	1.611,75	0,00	1.611,75	49,81	9,96	4,43	0,89
ARCHIDONA	587,28	0,00	587,28	140,02	28,00	5,56	1,11
RONDA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORTES DE LA FTRA.	258,33	0,00	258,33	53,68	10,74	6,57	1,31
YUNQUERA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALORA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COLMENAR	0,00	1.440,00	1.440,00	408,81	81,76	25,52	5,10
COIN	0,00	3.070,24	3.070,24	224,92	44,98	12,21	2,44
FUENGIROLA	0,00	1.176,69	1.176,69	12,47	2,49	1,43	0,29
MÁLAGA	5.173,64	4.910,21	10.083,85	30,42	6,08	2,36	0,47
VELEZ-MÁLAGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NERJA-TORROX	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ESTEPOÑA	589,77	0,00	589,77	14,44	2,89	1,69	0,34
MARBELLA	589,77	2.836,18	3.425,95	44,69	8,94	4,08	0,82
CONSTANTINA	205,06	0,00	205,06	57,84	11,57	3,42	0,68
CAZALLA DE LA SIERRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LORA DEL RÍO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CASTILLO DE LAS G.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GUILLENA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LA RINCONADA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CANTILLANA	129,64	0,00	129,64	11,48	2,30	0,65	0,13
SANLUCAR LA MAYOR	469,33	0,00	469,33	33,92	6,78	1,52	0,30
SEVILLA	44.248,11	0,00	44.248,11	90,68	18,14	6,03	1,21
CARMONA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PILAS	89,00	271,40	360,40	36,12	7,22	2,69	0,54
ALCÁLA DE GUADAIRA	202,69	0,00	202,69	3,82	0,76	0,20	0,04
ECIJA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OSUNA	1.534,98	0,00	1.534,98	121,66	24,33	7,81	1,56
ESTEPA	897,23	0,00	897,23	61,88	12,38	3,25	0,65
MARCHENA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MORÓN DE LA FTRA.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UTRERA	556,71	7.252,48	7.809,19	248,00	49,60	18,01	3,60
LEBRIJA	0,00	4.908,66	4.908,66	149,03	29,81	21,84	4,37

(1) Créditos de compromiso para el período 1989-93 correspondientes a proyectos individuales y programas operativos territoriales. La comarcalización de los recursos realizada constituye el 67,5% del total del FEDER asignado a Andalucía en este período; el resto, hasta el 100%, está formado por P.O. sectoriales y proyectos sin posibilidad de imputación a ninguna comarca concreta. (2) Presupuesto comarcal de 1989. (3) Renta estimada por ESECA.

FUENTE: Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía), Ministerio de Economía y Hacienda, ESECA y elaboración propia.

VI.5. UNA NOTA SOBRE LA DIMENSION REGIONAL DE LOS EFECTOS DEL FEDER

El análisis del apartado previo nos ha permitido indagar sobre la eficiencia del FEDER para la disminución de los desequilibrios a nivel intrarregional. Con el fin de confrontar estos resultados con los obtenidos para ámbitos territoriales superiores, vamos a aplicar una metodología similar al caso regional, manteniendo las mismas hipótesis anteriores; es decir, una contribución eficiente del FEDER al objetivo de cohesión dependerá de la presencia de un criterio de equidad en la asignación de las medidas, de la intensidad en su aplicación y de la suficiencia de recursos financieros. Esta contribución será eficaz, como ya apuntamos, si adicionalmente se produce, además de un comportamiento favorable de los demás elementos "subjetivos"⁽³¹⁾, una adecuación de la estrategia a las peculiaridades regionales⁽³²⁾.

(31) Los de más difícil cuantificación que intervienen en el proceso, por ejemplo, la eficacia en la gestión de los recursos.

(32) Para las regiones españolas la estrategia de desarrollo en el período 1989-93, recogida en los instrumentos de planificación para las regiones o zonas englobadas en el Objetivo nº 1, nº 2 y nº 5b, respectivamente, alude, con reiterada insistencia, al desarrollo del "potencial endógeno" de las mismas. La estrategia implícita en estos planes regionales es más amplia y no se alinea estrictamente con la que se conoce como el "Enfoque del Potencial Endógeno"; sin embargo, sí que comparte muchos de sus principios. Aunque la falta de una modelización expresa de aquél nos impidió emitir en un trabajo anterior un juicio exacto acerca de su adecuación (véase CORONADO, D.; ACOSTA, M. (1993): "La aplicación regional del FEDER y su contribución a la cohesión económica intra e interregional". *Información Comercial Española*, nº 722, pp. 127-135), consideramos que el soporte teórico sobre el que se asienta hace augurar un buen futuro para esta estrategia, máxime cuando ya se está dejando notar el fracaso de algunos

VI.5.1. EQUIDAD/EFICIENCIA EN LA ASIGNACION DE RECURSOS

Con el objeto de estudiar la presencia de un posible criterio de equidad en la asignación regional de recursos, comentaremos los resultados de un trabajo anterior⁽³³⁾, en el que, a través de la especificación y posterior estimación de un modelo de regresión doblelogarítmico, intentamos identificar cuáles eran los elementos que estaban presentes en el reparto de las ayudas del FEDER.

En principio, consideramos como factores de distribución de los recursos del FEDER (en el período 1989-93) tres tipos de componentes: una económica, consecuencia de que las regiones más débiles en relación al resto recibieran, en buena lógica, mayores dotaciones que las más fuertes económicamente; otra dimensional, de forma que se haya tenido en cuenta la extensión o población; y otra política, concretamente, las presiones políticas de las autoridades autonómicas al Gobierno Central, deseosas de recibir vía FEDER una fuente de ingresos adicional para financiar sus inversiones.

Contrastamos, a continuación, los factores enumerados que, “a priori”, podrían ser los elementos explicativos de la asignación en el período considerado; para ello, estimamos un modelo en el que la distribución espacial del FEDER viniera explicada por tres categorías de variables exógenas. Un primer grupo de variables indicativas de la dimensión de la región en términos de población y superficie; un segundo grupo determinante de la situación económica, cuantificada por indicadores individuales (PIB per cápita, desempleo, estructura sectorial, infraestructura, cualificación profesional, I+D, etc.); y, un tercer grupo de variables ficticias, una de ellas que nos discriminara según la calificación comunitaria de regiones con problemas graves de desarrollo (asignamos valor 1 para las regiones “Objetivo nº 1” y 0 al resto) y otra ficticia que nos recogiera los factores políticos (asignamos

paradigmas y de sus respectivas políticas compensadoras o meramente asistenciales (consúltese CAPPELLIN, R. (1990): “Descentralización territorial de la Industria”. *Política Regional en la Europa de los años 90*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid).

(33) Véase CORONADO, D.; ACOSTA, M. (1993): “La aplicación regional del FEDER...”, op. cit.

valor 1 a las regiones cuyo órgano ejecutivo era del mismo partido que el Gobierno Central y valor 0 en caso contrario).

El modelo elegido fue de tipo lineal, uniecuacional y doblelogarítmico⁽³⁴⁾ (en el modelo se admiten, además, las hipótesis habituales sobre la perturbación aleatoria: media nula, variancia constante y homocedasticidad). Dado el gran número de variables explicativas utilizadas en relación al número de observaciones, optamos por el procedimiento de selección "stepwise"⁽³⁵⁾.

Las estimaciones, recogidas en el Tabla 4, mostraron que, de todas las variables seleccionadas, sólo resultaron relevantes la población (ln del número de habitantes de la región) y una variable ficticia que nos indicaba el efecto diferencial positivo derivado del hecho de que la región esté calificada como zona con problemas graves de desarrollo (Objetivo nº 1). Ninguno de los indicadores económicos utilizados resultaron explicativos individualmente -si bien, en su conjunto, estarían incluidos en la ficticia a la que asignamos valor 1 para las regiones menos desarrolladas-; tampoco los factores políticos son explicativos de la distribución regional de los recursos del FEDER.

-TABLA 4-

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL FEDER						
PERIODO	VARIAB DEPEND	TERM CTE.	VARIABLES EXPLICATIVAS		R ²	NUMERO OBSERV
			LHAB	D		
1989-93	LFEDER	3,9006 (6,42)	0,7578 (8,30)	1,6032 (8,69)	0,9568 (0,951)	17

(1) Variables: LFEDER= Log. neperiano de las asignaciones totales por regiones en mill. ptas.; LHAB= log nep. de habitantes en miles; D= variable ficticia (D=1 para las regiones del Objetivo nº1, con problemas graves de desarrollo, y D=0 para el resto de regiones o áreas).

(2) El cuadro muestra los valores de los coeficientes de regresión, debajo, entre paréntesis, los estadísticos "t".

(3) En la columna del coeficiente de determinación, el número entre paréntesis corresponde al coeficiente de determinación corregido por los grados de libertad.

(34) El modelo doblelogarítmico proporcionaba mejor ajuste y, adicionalmente, tras la aplicación del test correspondiente, evitaba la heterocedasticidad.

(35) Para mayor detalle sobre el procedimiento puede consultarse DRAPER, N.R.; SMITH, H. (1981): *Applied Regression Analysis*. Ed. Wiley and Sons, Nueva York, pp. 307-311; o bien, en español, PEÑA, D. (1987): *Estadística, modelos y métodos*. Tomo II. Alianza Editorial, Madrid, pp.406-409.

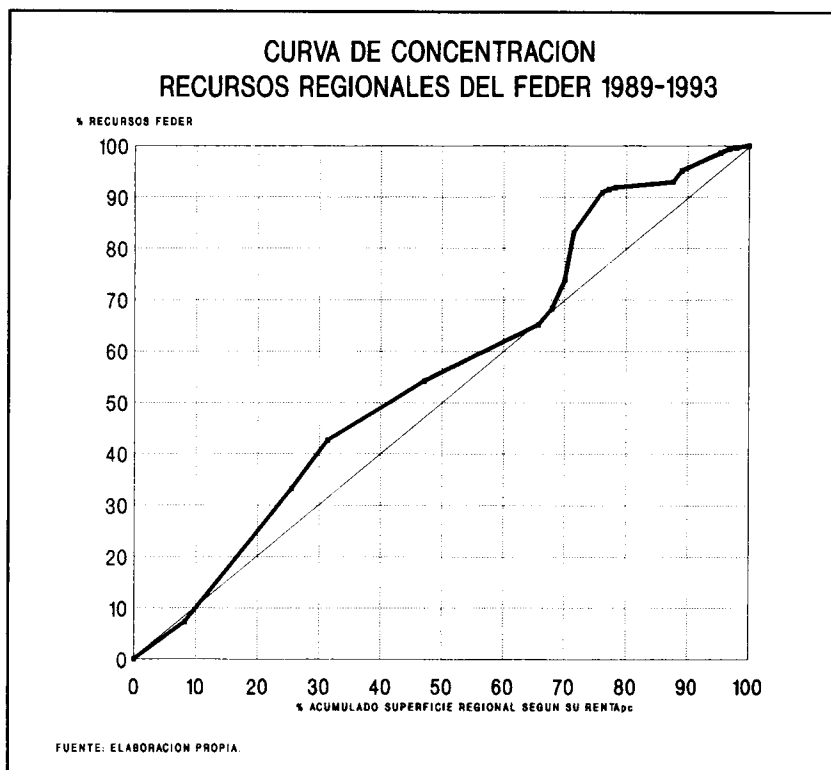
En definitiva, los datos anteriores evidencian que las pautas de reparto están basadas, por un lado, en un criterio demográfico, según el cual la dimensión de la región -medida por su población- juega el papel fundamental, y, por otro, en un criterio económico: la clasificación de la región dentro del Objetivo nº 1 (PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria⁽³⁶⁾).

VI.5.2. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS

Adicionalmente, como complemento al epígrafe anterior y con la finalidad de comparar los resultados con los obtenidos en Andalucía a una escala comarcal, hemos calculado los impulsos redistributivos a través de un análisis de los flujos financieros a las regiones beneficiadas por el FEDER, mediante curvas de concentración y siguiendo el mismo procedimiento que para el caso intrarregional. El resultado revela una situación diametralmente opuesta a la obtenida para el interior de Andalucía. La curva se sitúa por encima de la línea de equidistribución (Gráfico 2); tomando algunos puntos de referencia, puede apreciarse como, por ejemplo, el 50% de los recursos se concentra en el 40% del territorio de las regiones con inferior renta per cápita; por el otro extremo, el 10% de los recursos se canaliza hacia el 20% del territorio de las regiones con mayor renta. En definitiva, la curva pone de relieve el carácter redistributivo que a nivel regional posee este instrumento.

(36) Art. 8.1 del Reglamento (CEE) Nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988.

-GRAFICO 2-



VI.5.3. IMPACTOS MACROECONOMICOS DIRECTOS

Con referencia a los recursos financieros, los impactos macroeconómicos directos en términos de inversión pública regionalizada y valor añadido bruto regional, muestran como las medias anuales para el período 1989-93, aunque aparentemente elevadas en términos de inversión pública, apenas alcanzan, en el mejor de los casos, el 1,7% del valor añadido bruto regional (véase la Tabla 5 para mayor detalle).

-TABLA 5-

RECURSOS FINANCIEROS DEL FEDER 1989-1993				
REGIONES (1)	ASIGNACIONES 1989-1993 (2)		IMPACTO MACROECONOMICO DIRECTO (MEDIA ANUAL) (3)	
	MILL PTAS	%	% PIB	% INV
ANDALUCIA *	233.652,1	25,90	0,86	19,24
ARAGON	9.439,5	1,05	0,13	4,96
ASTURIAS *	50.020,5	5,55	0,86	39,86
BALEARES	2.165,7	0,24	0,05	2,00
CANARIAS *	82.887,5	9,19	1,07	22,09
CANTABRIA	5.229,4	0,58	0,18	5,20
CAST-LM *	103.915,8	11,52	1,38	37,72
CAST-LEON *	98.972,1	10,97	0,79	25,45
CATALUÑA	31.141,5	3,45	0,08	3,86
COM-VALEN *	71.296,4	7,90	0,36	13,43
EXTREMADURA *	66.008,1	7,32	1,70	34,21
GALICIA *	84.966,5	9,42	0,73	16,36
MADRID	7.479,7	0,83	0,02	1,49
MURCIA *	28.435,5	3,15	0,57	22,07
NAVARRA	3.326,6	0,37	0,09	2,44
PAIS VASCO	19.712,4	2,19	0,15	3,86
LA RIOJA	3.420,9	0,38	0,22	6,59
TOTAL	902.070,2	100,00	0,44	14,65
REG. OBJ. 1	820.154,5	90,92	0,81	21,86
RESTO DE REG.	81.915,7	9,08	0,08	3,41

(1) Las Regiones del Objetivo nº 1 (PIBpc inferior al 75% de la media comunitaria) son las marcadas con asterisco.
 (2) Los recursos financieros corresponden a los créditos de compromiso, expresados en ptas. de 1989.
 (3) Estimaciones calculadas a partir de la media anual de créditos de compromiso (en ptas. de 1989), el PIB regional al coste de los factores (1989) e inversión pública regional territorializada (1989).

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda e INE (Contabilidad Regional de España Base 1986. Serie 1987-1991)

A pesar de que este análisis es claramente estático y, como señala Landáburu⁽³⁷⁾, toda concepción estratégica de la política regional debe

(37) LANDABURU, E. (1988): "La política regional de la Comunidad", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 2-14.

concebirse en términos de efecto multiplicador, si los recursos son escasos, parece razonable pensar que los impactos dinámicos serán reducidos.

VI.6. CONCLUSIONES

A diferencia de algunos trabajos empíricos que, mediante la aplicación de métodos convencionales⁽³⁸⁾, cuantifican exactamente -a nuestro juicio, a veces de forma aventurada- la eficacia de la política regional, en este capítulo hemos propuesto un procedimiento para evaluar la eficiencia o capacidad de un instrumento, el FEDER, para alcanzar su principal objetivo o meta general: la corrección de los desequilibrios territoriales. Se trata de un método de evaluación "ex ante" en el que partimos de la hipótesis de que la contribución del FEDER al objetivo prefijado (la corrección de los desequilibrios) tendrá un comportamiento eficiente si se cumplen tres requisitos básicos: primero, que la asignación de las medidas atienda a un principio de equidad territorial; segundo, que los impulsos redistributivos sean importantes; y tercero, que se cuente con un volumen de recursos de cierta relevancia. Hay que señalar, sin embargo, que las anteriores son condiciones necesarias pero no suficientes para que el instrumento tenga un comportamiento eficaz; existen, además, otros elementos mucho más subjetivos y difíciles de valorar, como la eficacia política en la gestión de los recursos, o la misma respuesta de la zona -de su empresariado y sus habitantes- para que se generen nuevas actividades económicas o se consoliden las ya existentes.

Con el objeto de analizar el comportamiento esperado de los desequilibrios territoriales a causa de la implementación de las medidas financiadas con el FEDER, hemos procedido a analizar en qué grado se cumplen cada una de las hipótesis enunciadas a dos escalas, intrarregional (en Andalucía) y regional (para las Comunidades Autónomas). Los métodos de tipo cuantitativo utilizados para determinar en cada caso el grado de cumplimiento de los supuestos establecidos han sido:

(38) Véase el primer capítulo para una exposición de estas metodologías y de los trabajos empíricos más relevantes que las aplican.

modelos econométricos, curvas de concentración e indicadores de impacto macroeconómico, respectivamente.

Los resultados intrarregionales evidencian que la probabilidad de que una comarca resulte beneficiada por un proyecto individual aumenta con la renta y con la densidad de población, a lo que habría que añadir la explicación adicional que aporta el indicador "dinamidad industrial"; ello pone claramente de relieve que el criterio intrarregional en la asignación de proyectos sigue un principio de búsqueda de eficiencia: las comarcas más favorecidas por el FEDER son, precisamente, las que poseen unas características económicas y locacionales más ventajosas. Este hecho queda confirmado con un análisis de los efectos redistributivos, que muestra como los recursos tienden a concentrarse en las zonas donde habita la población de mayor renta. A ello habría que añadir que los impactos comarcales de las transferencias son moderadamente altos; los parámetros de referencia muestran que en algunos casos superan una media del 5% de su renta total. Como ya enunciamos en la hipótesis correspondiente, la aplicación de medidas intrarregionales siguiendo estos principios garantiza unos resultados sobre la actividad económica de las zonas de destino y a más corto plazo, que la canalización de las medidas hacia las económicamente más atrasadas, alcanzándose, de esta forma, un mayor grado de eficiencia para el conjunto de la Región; no obstante, este tipo de estrategia ocasiona unos efectos secundarios para el equilibrio territorial interno: provocará una ampliación de las disparidades intrarregionales, sobre todo, si no existe una difusión de efectos hacia las comarcas circundantes más deprimidas, lo cual, dadas algunas experiencias recientes (Expo 92, por ejemplo), parece altamente probable.

De los resultados regionales se deduce que los recursos procedentes del FEDER son formalmente redistributivos y que atienden a un criterio de equidad, según el cual las regiones menos desarrolladas son las que resultan financieramente más favorecidas; si bien, debido a su escasa entidad relativa (el impacto macroeconómico directo tan sólo llega al 1,7% del PIB, en el mejor de los casos), consideramos que contribuirán en muy pequeña medida a alcanzar el objetivo general de cohesión.

De las conclusiones a escala regional e intrarregional se infiere que la aplicación de la actual estrategia de discriminación territorial en la

implementación de las medidas del FEDER tiene, al menos en el caso estudiado, unos parámetros contrarios para cada ámbito espacial; la equidad y la búsqueda del equilibrio regional contrasta con los criterios de eficiencia presentes a nivel intrarregional. Este hecho puede generar que la evolución hacia una mayor cohesión a niveles regionales avance en sentido contrario a los desequilibrios económicos intrarregionales, sobre todo, en Andalucía, todavía con una escasa articulación territorial interna y, consecuentemente, donde la posibilidad de difusión de los efectos de las zonas económicamente dinámicas a las menos favorecidas parece, cuanto menos, difícil.

CAPITULO VII. EVALUACION DE LA EFICACIA INTRARREGIONAL DEL FEDER EN ANDALUCIA A TRAVES DE UN MODELO EXPLICITO

VII.1. INTRODUCCION

La multiplicidad de objetivos de la política regional recogidos en los instrumentos de planificación, unida -en muchas ocasiones- a una imprecisión en la cuantificación de los mismos, nos llevaron, en un capítulo anterior, a simplificar el análisis, circunscribiéndolo a la forma en que se producía la incidencia regional de las medidas y a una única meta declarada: la cohesión económica y social, entendida ésta como la reducción en las diferencias de renta y bienestar entre los distintos territorios que integran la actual Unión Europea. En definitiva, hasta ahora se ha tratado un problema de eficiencia o facultad del instrumento para conseguir el objetivo mencionado, pero nada hemos indicado acerca de la eficacia del mismo.

En este capítulo pretendemos avanzar un paso más, con un estudio de la efectividad de las medidas a través de un modelo de regresión incluyendo de forma explícita los instrumentos que, como complemento al anterior, arroje alguna luz adicional sobre los efectos intrarregionales, en este caso, del FEDER.

Comenzaremos seleccionando una meta sobre la que se pueda evaluar la eficacia del instrumento, expresando las causas que han motivado su elección. A continuación expondremos los referentes que hemos considerado más representativos en la utilización de modelos explícitos

para evaluar la efectividad de la política regional, así como las limitaciones que conlleva la utilización de esta metodología en este campo concreto. Seguidamente adoptaremos un procedimiento similar para determinar la eficacia intrarregional del FEDER, su problemática -sobre todo a la hora de seleccionar las variables consideradas- y estimación. Por último, ante una inminente disponibilidad de datos adicionales, plantaremos un modelo alternativo, que, a diferencia del anterior, no resulta tan limitado por la escasez de información disponible.

VII.2. LA REDUCCION DEL DESEMPLEO COMO CRITERIO DE EVALUACION DE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA REGIONAL

El estudio de la eficiencia del FEDER lo hemos realizado, en un capítulo previo, sobre un objetivo genérico: la cohesión económica y social. A la hora de evaluar la eficacia del instrumento hemos de acudir también a una meta general, pero más tangible o de más fácil cuantificación, sobre la que, a su vez, exista un indicador con una disponibilidad de información estadística actualizada para efectuar la aplicación de un modelo explícito. En el primer capítulo revisamos diferentes criterios para la evaluación de la eficacia de la política regional; en particular, Diamond y Spence⁽¹⁾ indicaban varios: mercado de trabajo, bienestar, capital, medio ambiente, etc. De todos estos criterios vamos a elegir aquel que figura con más insistencia y reiteración en todos los programas operativos de aplicación en Andalucía y que suele aparecer -junto al incremento del nivel de renta- en la mayoría de los enunciados de objetivos prioritarios de cualquier programa regional; nos referimos al aumento del empleo (o reducción del desempleo). En orden a evaluar la eficacia en la consecución de esta meta de la política regional, es necesario tomar un indicador adecuado que refleje este aspecto concreto del mercado de trabajo.

A nuestro juicio, la política regional, si es eficaz, reducirá el nivel de desempleo en las áreas menos prósperas por medio de la estimulación de la demanda de trabajo; esta opinión es avalada por Diamond y Spence⁽²⁾, para quienes aquellos autores que necesiten cuantificar los

(1) DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy Evaluation. A Methodological Review and the Scottish Example*. Ed. Gower, Aldershot, pág. 21 y ss.

efectos específicos de la política regional sobre el mercado de trabajo, pueden utilizar el desempleo como indicador, siempre y cuando el objetivo que se persiga no sea un estudio exhaustivo sobre la totalidad de los impactos en el mercado de trabajo, en cuyo caso sería necesario considerar otros indicadores como creación de nuevos empleos, tasas de actividad, capacidad técnica de la fuerza de trabajo, estructura de las migraciones, etc. En consecuencia, la utilización del desempleo como indicador no está exenta de ciertas limitaciones que, al menos, hay que conocer y que sucintamente exponemos. Tyler et al.⁽³⁾ señalan que, aunque el desempleo es un indicador sobre la situación del mercado de trabajo, no es adecuado por las distorsiones que introduce. Su argumento se apoya en que la reducción del desempleo es, tan sólo, una de las manifestaciones que puede reflejar la eficacia de la política regional; sin embargo, si la política es efectiva reducirá también la emigración desde las áreas asistidas, aumentará las tasas de actividad, etc. Moore y Rhodes⁽⁴⁾ apuntan que este hecho es especialmente relevante en el caso de Escocia, donde la política regional no parece haber influido significativamente en la reducción del desempleo -a pesar de haber creado numerosos puestos de trabajo-, debido a que las migraciones y las tasas de actividad han cambiado sustancialmente, razonamientos que han sido esgrimidos por autores como Mackay y Thompson⁽⁵⁾.

VII.3. MODELOS DE REGRESION MULTIPLE: ALGUNOS REFERENTES EN EL CONTEXTO DE LA CUANTIFICACION DE LOS EFECTOS DE LA POLITICA REGIONAL

A nuestro juicio, la sencillez, tanto en la interpretación de los resultados, como en los cálculos y procedimientos necesarios para la estima-

(2) *Ibidem*, pág. 22.

(3) TYLER, P.; MOORE, B.; RHODES, J. (1978): "Regional and National Economic Policy". *Regional Policy Project 2*. Working Note, nº 503. Centre for Environmental Studies, Londres.

(4) MOORE, B.; RHODES, J. (1974b): "Regional Policy and the Scottish Economy". *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 21, pp. 215-235.

(5) MACKAY, R.R.; THOMPSON, L. (1978): "The Impact of Regional Policy on Employment in the Development Areas". *Final Report to SSRC*, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle, Newcastle-upon-Tyne.

ción de los modelos, es una de las principales circunstancias que han contribuido a la gran proliferación de estudios -sobre todo en el Reino Unido- que utilizan el análisis de regresión para cuantificar los efectos de la política económica regional. Con el objeto de no alargar en exceso este apartado expondremos a continuación los que hemos considerado más representativos dentro de las distintas versiones abarcadas por esta metodología, centrándonos, sobre todo, en aquellos que utilizan como variable a explicar indicadores relacionados con el mercado de trabajo.

Los estudios más primitivos que aplican el análisis de regresión para determinar los efectos de la política regional en el empleo utilizan aproximaciones residuales; es decir, a través de la especificación de un modelo lineal en el que figura como variable endógena un indicador del mercado de trabajo (creación de nuevos puestos de trabajo, crecimiento del empleo, etc.) y como exógenas las variables que "a priori" inciden sobre la anterior a excepción de la política regional, cuyos efectos vendrían incluidos en los residuos de la regresión. Algunos ejemplos que utilizan esta metodología pueden encontrarse en los trabajos de Vanhove y de Van Duijn⁽⁶⁾, ambos utilizan el mismo modelo y las mismas variables, aunque aplicados a diferentes períodos; en particular, Van Duijn emplea una ecuación para explicar el crecimiento del empleo industrial en un grupo de regiones holandesas a lo largo del período 1962-70, introduciendo como variables explicativas la tasa de desempleo en 1965, la estructura industrial en 1963 (medida por el porcentaje de empleo en acero y químicas sobre el total), el grado de industrialización en 1963 (medido por el porcentaje de la fuerza de trabajo en industria sobre el total) y la densidad de población en 1965. La principal limitación de este tipo de trabajos -ya tratada en el primero de los capítulos- se debe a la no inclusión explícita de los instrumentos; por tanto, es arriesgada la presunción de que sólo los efectos de la política regional vienen incluidos en los residuos y, por extensión, en los problemas metodológicos que conlleva la omisión de variables: como es sabido, ello conduce a estimadores sesgados, tanto de los coeficientes de regresión, como de la variancia de los residuos.

(6) Los dos artículos originales están redactados en holandés, por lo que la síntesis que aquí hacemos de ellos está tomada de NICOL, W.R. (1982): "Estimating the Effects of Regional Policy: A Critique of the European Experience". *Regional Studies*, vol. 16, pp. 199-210.

Más congruentes parecen aquellas investigaciones que incluyen de forma explícita los instrumentos en el modelo. Este es el caso del trabajo de Moore y Rhodes⁽⁷⁾. Su ecuación básica intenta explicar los efectos de unos incentivos regionales sobre el cambio anual del empleo endógeno. Como variables explicativas consideran, además del instrumento cuyos efectos se pretende cuantificar, la tasa de desempleo masculina a nivel nacional, el cambio esperado en el empleo endógeno y otros instrumentos de incidencia regional. Quizás lo más sorprendente de esta modelización sea la introducción de una tasa de desempleo masculina a nivel nacional, circunstancia que los autores argumentan basándose en el hecho de que factores como la tendencia general en el empleo y su disponibilidad tienen su influencia a una escala local, variables que pueden ser tenidas en cuenta mediante la tasa masculina de desempleo. La consideración de factores de evolución nacional es un hecho que ya se había tenido en cuenta en estudios previos. Por ejemplo, Brechling⁽⁸⁾ trató de identificar las variables que inciden en la tendencia a largo plazo de las tasas de desempleo locales en Gran Bretaña; propuso una ecuación en la que la tasa de paro en un área "i" en el tiempo t dependía de la tasa de desempleo para el conjunto de la nación en el tiempo t, de un grupo de variables que recogían la estacionalidad (datos bimensuales) y de otros efectos regionales. Un modelo de similares características se utilizó por Diamond y Spence⁽⁹⁾ para aislar la contribución de componentes tendenciales en los cambios de las tasas de desempleo locales en Escocia.

En los planteamientos más recientes, como indican Bohm y Lind⁽¹⁰⁾, los efectos de los instrumentos de la política regional a través de un modelo de regresión múltiple se cuantifican especificando una relación entre la variable objetivo y todas las características locaciona-

-
- (7) MOORE, B.; RHODES, J. (1976b): "A quantitative analysis of the effects of the regional employment premium and other regional policy instruments", en Whiting, A. (Ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. HMSO, Londres (reproducido también en MOORE, B.; RHODES, J.; TYLER, P. (1986): *The Effects of Government Regional Economic Policy*. HMSO, Londres, pp. 40 y siguientes).
 - (8) BRECHLING, F. (1967): "Trends and Cycles in British Regional Unemployment". *Oxford Economic Papers*, vol. 19, pp. 1-21.
 - (9) DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy...*, op. cit., pág. 154 y ss.
 - (10) BOHM, P. ; LIND, H. (1993): "Policy evaluation Quality". *Regional Science and Urban Economics*, vol. 23, nº 1, pp. 51-65.

les de la región (o ámbito inferior) que se juzgan relevantes para el desarrollo de la anterior, además de los propios instrumentos de la política regional. Este procedimiento es el utilizado, entre otros, por Folmer y Nijkamp⁽¹¹⁾, y Newman y Sullivan⁽¹²⁾ para estudiar los impactos de algunos instrumentos individuales de política regional. En particular, Folmer⁽¹³⁾ sugiere la posibilidad de emplear un modelo espacial a través de una ecuación simple en la que se utilice el empleo (o desempleo)⁽¹⁴⁾ como variable dependiente y el instrumento en cuestión -cuyos impactos se pretenden aislar- como una de las variables explicativas. Por otro lado, una versión más microeconómica es la planteada por Wren⁽¹⁵⁾ para determinar cuantitativamente la efectividad de las ayudas financieras a las empresas para la creación de empleo.

En España han sido menos prolíficos los trabajos que aplican el análisis de regresión para cuantificar los efectos de la política regional; no obstante, son destacables como referentes nacionales aquellos recogidos en Rodríguez Sáiz et al.⁽¹⁶⁾, además de la evaluación que elaboraron los propios autores sobre la eficacia de los instrumentos regionales a través de un modelo explícito lineal y uniecuacional. En este caso, la variable dependiente que utilizaron fue el producto provincial al coste de los factores por habitante en 1981 al final del período considerado (1973-1981) y como variables explicativas que "a priori" podían incidir sobre la anterior recogieron las siguientes: inversión pública acumulada por provincia en el período 1973-1981; el total de Crédito Oficial asignado por el conjunto de instituciones oficiales de crédito a cada

(11) FOLMER, H.; NIJKAMP, P. (1987): "Investment premiums: Expensive but hardly effective". *Kyklos*, nº 40, pp. 43-70.

(12) NEWMAN, R., SULLIVAN, D. (1988): "Econometric analysis of business tax impacts on industrial location: What do we know, and how do we know it?". *Journal of Urban Economics*, nº 23, pp. 215-234.

(13) FOLMER, H. (1986): *Regional economic policy: measurement of its effect*. Kluwer, Dordrecht, pág. 63.

(14) Como indica el propio FOLMER (ibídem, pág. 61) la reducción a una sola variable objetivo se justifica por el hecho de que la creación de empleo (o la disminución del desempleo) es, a menudo, el objetivo último de la política económica regional.

(15) WREN, C. (1989): "Factors underlying the employment effects of financial assistance policies". *Applied Economics*, nº 21, pp. 497-514.

(16) RODRIGUEZ SAIZ, L.; MARTIN PLIEGO, J.; PAREJO GAMIR, J.A.; ALMOGUERA GOMEZ, A. (1986): *Política económica regional*. Ed. Alianza, Madrid, pp. 227-228.

provincia en el período 1973-1981; una variable ficticia que expresaba la presencia o ausencia de implementación de algún instrumento regional (Polo, Zona de Preferente Localización Industrial, etc.); la tasa de variación de la población provincial en el período 1973-1981; y, finalmente, una variable que indicaba la situación económica de partida, en 1973, y que definieron como la producción per cápita provincial en relación a la nacional. Como puede apreciarse, estos autores optaron por la inclusión de los instrumentos de política regional a través de variables ficticias. Tras la estimación de diversos modelos con las anteriores variables y la aplicación de los test correspondientes, concluyeron que la influencia general del conjunto de instrumentos regionales es escasa en el período considerado; tan sólo la variable que expresaba la situación de partida es la que se reveló como verdaderamente significativa en la explicación de la endógena, ayudada, en parte, por la influencia de las variaciones poblacionales.

VII.4. LIMITACIONES DE LOS MODELOS DE REGRESION PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LA POLITICA REGIONAL

Los problemas metodológicos que se derivan del uso del análisis de regresión para medir los efectos de la política regional son los inherentes a los modelos uniecuacionales. Folmer⁽¹⁷⁾ agrupa tales inconvenientes en tres:

1. La naturaleza multidimensional del perfil regional. Los instrumentos de la política regional pueden tener aspectos positivos sobre unas variables y negativos sobre otras. Evidentemente, si tomamos una única variable objetivo, los efectos se centran únicamente sobre ella. Por otro lado -apunta Folmer⁽¹⁸⁾-, un modelo uniecuacional no tiene capacidad para estimar efectos indirectos sobre otras componentes regionales.

2. La separación de los efectos de la política regional del desarrollo autónomo. La política regional puede ser sólo uno de los múltiples factores que determinan el desarrollo territorial. Otras variables que

(17) FOLMER, H. (1980): "Measurement of the effects of regional policy instruments", *Environment and Planning*, nº 12, 1191-1202.

(18) *Ibidem*.

también ejercen una influencia considerable son los factores locacionales, incluyendo la demanda inter e intrarregional de “inputs” y “outputs”, el medio ambiente físico y cultural, y la oferta de factores de producción. El inconveniente fundamental para medir los efectos de la política regional es la disociación de las consecuencias de todos estos factores. Esta dificultad es lo que recientemente se ha dado en llamar “problema de la atribución”⁽¹⁹⁾.

El problema de la atribución adquiere especial relevancia en el caso que nos ocupa; es decir, cuando la variable endógena es el empleo, desempleo o un indicador similar. La mayoría de las dificultades en la interpretación de los trabajos empíricos anteriormente citados, radica en que la utilización de las tasas de desempleo o, simplemente, las diferencias absolutas de desempleo entre dos momentos en el tiempo, son los únicos elementos en los que se basan las conclusiones. Para Frost y Spence⁽²⁰⁾ este hecho no es del todo satisfactorio cuando se analiza un fenómeno tan complejo y escasamente comprendido como son los cambios en el desempleo espacial, con patrones individuales de respuesta ante cambios en las circunstancias económicas.

3. Dificultad para expresar las variables reales. La realidad es bastante compleja para que pueda ser reducida tan sólo a un conjunto de indicadores, por lo que se muestra partidario de la utilización de variables latentes en aquellos casos en los que no es posible la observación directa.

VII.5. UN MODELO EXPLICITO PARA EVALUAR LA EFICACIA INTRARREGIONAL DEL FEDER EN ANDALUCIA

VII.5.1. FORMULACION DEL PROBLEMA E HIPOTESIS

Con el objeto de salvar algunos de los inconvenientes de los modelos estudiados, entendemos que lo más congruente es la inclusión

(19) STOREY, D.J. (1990): “Evaluation of policies and measures to create local employment”. *Urban Studies*, nº 27, pp. 669-684.

(20) FROST, M.; SPENCE, M. (1981): “The Timing of Unemployment Responses in Britain 1963-76”, en Martin, R. (Ed.) *Regional Wage Inflation and Unemployment*, pp. 208-231. Pion, Londres.

explícita de los instrumentos en el análisis; sin embargo, para una correcta especificación del modelo, que evite la obtención de unos estimadores sesgados, es necesario incluir la totalidad de los factores que inciden en la variable-objetivo elegida. En nuestra opinión, con el fin de estudiar las causas que han conducido a una situación determinada de la variable-objetivo al término del período de aplicación de la política regional, sería necesario contemplar cuatro tipos de elementos con sus correspondientes indicadores:

- Una situación de partida.
- Las peculiaridades locales o factores locacionales.
- La incidencia de la tendencia general de la economía.
- Los instrumentos de la política regional.

A pesar de todo, hay que ser conscientes de que, aunque incorporemos todos estos elementos a través de las correspondientes variables explicativas al modelo de regresión, continuarán persistiendo algunas de las limitaciones señaladas por Folmer⁽²¹⁾ referentes, por un lado, a la elección de una única variable objetivo, cuando la realidad es bastante más compleja y la incidencia de la política regional se ejerce sobre múltiples variables, y, por otro, a la cuantificación, exclusiva, de las consecuencias directas, no contemplándose otra categoría de efectos como los indirectos o inducidos.

Formalmente, el conjunto de hipótesis que a priori establecemos es el siguiente:

1. La finalidad del análisis es la evaluación de la eficacia de uno o varios instrumentos de política regional sobre un objetivo concreto o meta general relacionado con el mercado de trabajo, por ejemplo, la reducción del desempleo, cuya medición puede realizarse tanto en términos absolutos (reducción del número total de desempleados en el área), como en tasas.
2. El territorio objeto de estudio está formado por un conjunto de $j=p+q$ zonas (comarcas, en nuestro caso) que integran un espacio de rango superior R . En las zonas p se han implementado determinadas medidas de política regional durante un período de tiempo h , mientras que a las zonas q no se le han aplicado tales medi-

(21) FOLMER, H. (1980): "Measurement of the effects...", op. cit.

das. El momento inicial de aplicación de la política regional es t_1 y el final t_{1+h} .

3. La situación de la variable objetivo (reducción del desempleo) en cada zona j en el momento final t_{1+h} depende de cuatro factores:

3.1 De la posición de partida que presentaba el mercado de trabajo de j en el momento t_1 en relación a los valores de R .

3.2 De la tendencia o evolución de la economía de R en el período estudiado h . Esta variable se corresponde con lo que algunos autores denominan "presión de la demanda"⁽²²⁾.

3.3 De las características locacionales de cada zona; factores fijos o parcialmente fijos que determinan las peculiaridades de cada territorio y que son parte de su potencial endógeno básico (grado de aglomeración, nivel de industrialización, formación técnica de la mano de obra, etc.).

3.4 De las medidas de política regional implementadas en el intervalo de tiempo h que media entre t_1 y t_{1+h} .

VII.5.2. REPRESENTACION FORMAL

Basándonos en las hipótesis anteriores y, a su vez, limitados por la disponibilidad de una única sección de datos transversales para la estimación, que excluye cualquier posibilidad de consideraciones temporales, llegamos a la especificación del siguiente modelo:

$$Y_j = \mu + vSP_j + \phi ER_j + \beta_1 X_{1j} + \beta_2 X_{2j} + \dots \\ + \beta_k X_{kj} + \gamma_1 Z_{1j} + \gamma_2 Z_{2j} + \dots + \gamma_i Z_{ij} + U_j$$

Donde:

Y_j : Reducción o aumento en el número de desempleados en la comarca j (en tasas), diferencia entre el desempleo registrado en el momento t_1 y t_{1+h} .

SP_j : Variable que expresa la situación de partida en el momento t_1 del desempleo en la comarca j en relación a la media regional.

(22) MOORE et al. (1986): *The Effects...*, op. cit.

ER_j: Variable que recoge el “efecto regional” en la comarca j durante el período h de aplicación de las medidas regionales.

X_{1j}, X_{2j}, ..., X_{kj}: Variables que muestran las características locacionales para cada una de las comarcas j en el período de implementación de la política regional.

Z_{1j}, Z_{2j}, ..., Z_{ij}: Conjunto de variables ficticias que indican en la zona j la presencia o ausencia de un programa regional, proyecto (o cualquier otra forma de intervención) financiado con el instrumento cuya eficacia se pretende analizar (FEDER). Cuando j=p, Z_{ip}=1, por el contrario si j=q, Z_{iq}=0.

U_j: Perturbación aleatoria.

En la formulación planteada, se asumen, además, las hipótesis habituales del modelo lineal general sobre la perturbación aleatoria (en este caso -con datos únicamente transversales- distribución normal, media nula y variancia constante) y sobre las variables explicativas (regresores no estocásticos).

Como puede apreciarse, la inclusión explícita de los instrumentos en el modelo se ha planteado mediante variables ficticias; recordemos que tales variables recogen el efecto diferencial en la tasa de desempleo de la comarca j por el hecho de que en ella se haya implementado una medida de política regional.

Por otro lado, al no tener en cuenta los retardos en la obtención de resultados estamos aceptando, de forma implícita, que los efectos de la política regional aplicados en cada período tienen su incidencia en la variable objetivo (reducción del desempleo) durante ese mismo período, es decir, no consideramos los efectos dinámicos (el análisis se circunscribe a la eficacia a corto plazo de las medidas).

VII.5.3. VARIABLES CONSIDERADAS Y PROCEDIMIENTO DE SELECCION

VII.5.3.1. VARIABLES INICIALMENTE CONSIDERADAS

El período objeto de estudio corresponde, como a lo largo de todo el estudio, a la etapa posterior a la reforma de los Fondos Estructurales que entraría en vigor en 1989 y finalizaría en 1993, dando paso a las

nuevas reformas generadas a partir de Maastricht para el período 1994-1999. A continuación expondremos, basándonos en las hipótesis anteriores, tanto la variable endógena, como las explicativas inicialmente consideradas que, finalmente, deberán pasar por un proceso de selección para ajustar el modelo definitivo.

Y_j: La variable endógena viene cuantificada a través de las diferencias entre desempleo registrado en 1989 y 1993 para cada una de las comarcas. Con el objeto de evitar distorsiones producidas por los diferentes tamaños poblacionales, introducimos un factor de homogeneización y ponderar estas diferencias. Una posibilidad hubiera sido dividir tales diferencias entre la población de cada comarca; sin embargo, nos pareció más oportuno, dada su disponibilidad, ponderar por la población activa (dato para el que se posee información sólo para 1991). En definitiva, la variable nos recoge el descenso o incremento de desempleados en el período 1989-1993 por cada 100 activos⁽²³⁾.

SP_j: La variable que recoge la situación de partida en 1989 del desempleo en la comarca *j* en relación a la media regional se ha introducido a través de un término ficticio: a aquellas comarcas con una relación desempleados/activos en 1989 inferior o igual a la media regional se les asignó valor 1, y 0 al resto. Esta variable podría haberse cuantificado a través de las tasas de desempleo en 1989 en lugar de la introducción de una ficticia; sin embargo, la presencia de multicolinealidad con la siguiente variable (ER) nos orientó hacia el primer procedimiento.

ER_j: Variable que recoge el efecto regional de los factores que inciden en la economía regional, debidos o no a la política regional, en la comarca *j* durante el período *h* de aplicación de las medidas regionales. Con el objeto de cuantificar esta variable se ha procedido de forma similar a la técnica Shift-Share, es decir, aplicar a la situación del desempleo de cada comarca en 1989 la tasa de crecimiento o decrecimiento del desempleo regional en el período 1989-1993:

(23) Obsérvese que, suponiendo que el número de activos no se haya alterado sustancialmente en ese tramo temporal, la variable endógena es una aproximación al aumento/reducción de las tasas de desempleo comarcales en el período 1989-1993.

$$ER_j = D_{j,1989} \times \left(\frac{X_{1993} - X_{1989}}{X_{1989}} \right)$$

Donde D_j es el número de desempleados registrados en cada comarca en el año de comienzo de aplicación de la política regional (1989); X es el número de desempleados registrados a nivel regional (la expresión entre paréntesis es la tasa de crecimiento del desempleo regional); de igual forma ER viene expresada en términos absolutos, por lo que hemos relativizado dividiendo por el número de activos de cada comarca.

Obsérvese que con esta hipótesis ("Efecto Regional") se asume implícitamente que los factores del territorio de ámbito superior, que aglutina las zonas j (suma de las p áreas asistidas y las q no asistidas), tienen el mismo impacto en la economía de cada una de ellas, independientemente de su localización.

Como expresamos en la formulación del modelo, las variables X_{ij} recogen las características locacionales para cada una de las comarcas j . A continuación podremos comprobar que los indicadores que reflejan estas variables vienen referidos, generalmente, al centro del intervalo (1991), si bien esto no es especialmente relevante al tratarse de factores de carácter más bien estático. Los inicialmente considerados son:

AGRI $_j$, INDU $_j$, SERV $_j$: Expresan la estructura sectorial de cada comarca j ; se cuantifican a partir del porcentaje de ocupados en cada sector sobre el total. Los datos de estas variables vienen referidos a 1991.

COPO $_j$, DENS $_j$: Indican el nivel de concentración poblacional en la comarca j y se cuantifican a través del porcentaje de población en la comarca j sobre el total y la densidad de población, respectivamente.

CREPO $_j$: Refleja el crecimiento medio de la población durante el período 1986-1991 en la comarca j .

POBE $_j$: Se trata de un indicador de cualificación o nivel cultural de la población; viene cuantificado por el porcentaje de población con estudios de segundo grado o superiores sobre la población de dieciséis años y más. Los datos de esta variable corresponden a 1991.

Finalmente, por medio de variables ficticias se ha recogido la aplicación de la política regional financiada a través del FEDER. Por un

lado, hemos introducido tantas variables como programas operativos territoriales se han implementado en el período 1989-1993. Por otro lado, en lo que a proyectos individuales se refiere, hemos considerado tres ficticias, con el objeto de contrastar si la cuantía del conjunto de proyectos implementados es especialmente relevante. El Grupo de variables es el siguiente:

POJG: Programa Operativo Jaén-Granada. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

PONH: Programa Operativo Norte de Huelva. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

POMA: Programa Operativo de Málaga. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

POAL: Programa Operativo Almería-Levante. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

POBG: Programa Operativo Bajo Guadalquivir. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

PODO: Programa Operativo Doñana y su Entorno. Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado este programa, valor 0 para el resto.

PROP: Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado uno o varios proyectos cuya cuantía, en conjunto, sea superior a 100 millones de ayuda del FEDER, valor 0 para el resto.

PROM: Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado uno o varios proyectos cuya cuantía, en conjunto, sea superior a 500 millones de ayuda del FEDER, valor 0 para el resto.

PROG: Valor 1 para las comarcas en las que se haya implementado uno o varios proyectos cuya cuantía, en conjunto, sea superior a 1.000 millones de ayuda del FEDER, valor 0 para el resto.

VII.5.3.2. CRITERIOS PARA LA SELECCION DE VARIABLES

Cuando abordamos la estimación de un modelo como el anteriormente especificado, nos enfrentamos con dos tipos de problemas dife-

renciados pero muy relacionados entre sí: por un lado, la consideración de un elevado número de regresores que, aunque es preciso tenerlos en cuenta “a priori” para una correcta especificación, es probable que dicho modelo no sea totalmente compatible con los datos que se usarán para su estimación; consecuentemente, conocidos los efectos perjudiciales de la omisión de variables explicativas relevantes (o inclusión de irrelevantes)⁽²⁴⁾, es necesario, para la obtención de estimaciones insesgadas y óptimas, utilizar un procedimiento de selección que nos permita incluir en el modelo exactamente las variables que realmente son relevantes. Por otro lado, la posible presencia de multicolinealidad -hecho que, como es sabido, provoca un aumento de las variancias de las estimaciones causando gran imprecisión en las mismas- se convierte, cuando el objetivo es la explicación de las variables exógenas sobre la endógena (y no la predicción), en una dificultad que necesariamente hay que solventar.

El problema central de la selección de variables se presenta cuando el investigador sospecha que el proceso de generación de los datos puede ser descrito por un espacio de alta dimensión K , pero tiene buenas razones para creer que algunas de las variables no son necesarias porque no ejercen efecto sobre la variable endógena, o éste es muy pequeño. La elección del modelo “anidado” con el número exacto de variables se reduce entonces a encontrar, en el conjunto total de regresores, cuáles excluir del modelo de forma que la precisión de los parámetros sea máxima.

Como señalan Judge et al.⁽²⁵⁾, los procedimientos para seleccionar el mejor modelo posible reconocen la importancia de la teoría económica para acotar el rango de variables explicativas a introducir en la especificación de la ecuación; sin embargo, el problema se complica bastante cuando no se dispone de una teoría claramente articulada, existe mucha relación lineal entre los regresores (multicolinealidad) o, simplemente, hay que acudir a variables “proxy” porque no se dispone de los indicadores necesarios que reflejen exactamente las variables originales. A

(24) Para una mayor discusión, véanse por ejemplo JOHNSTON, J. (1984): *Métodos de econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona, y URIEL, E., CONTRERAS, D.; MOLTO, M^o L.; PEIRO, A. (1990): *Econometría: El modelo lineal*. Ed. AC, Madrid.

(25) JUDGE, G.; GRIFFITHS, W.E.; CARTER, R.; LÜTKEPOHL, H.; CHAO LEE, T. (1985): *The Theory and Practice of Econometrics*. Ed. Wiley, Nueva York, pág. 854.

continuación expondremos algunos de los procedimientos habituales y posteriormente elegiremos nuestra propia estrategia de selección: aquella que nos parezca más acertada para nuestro caso concreto.

Una revisión a la literatura orientada hacia la selección de variables nos ayudará a definir una estrategia que, adoptada para el modelo propuesto en el epígrafe anterior, nos permitirá una elección óptima. Los diferentes procedimientos los hemos clasificado en tres categorías: criterios de elección, test estadísticos para escoger el mejor modelo y estrategias de regresión.

Un criterio de selección es un indicador que puede ser computado y usado para establecer una comparación entre modelos de forma que nos permita la elección más adecuada. La mayor parte de los criterios se basan, de una u otra forma, en la suma de cuadrados de los residuos de la especificación de cada ecuación. Este es el caso del conocido y tradicional coeficiente de determinación, al que se le han añadido otros criterios que tratan de salvar su principal inconveniente: aumenta por el simple hecho de agregar nuevas variables explicativas, aunque éstas no aporten una información adicional relevante. El coeficiente de determinación corregido de Theil intenta paliar este problema usando estimaciones insesgadas de las variancias explicada y residual. Este estadístico también presenta sus dificultades; Amemiya⁽²⁶⁾ señala que el coeficiente de determinación corregido no elimina suficientemente el efecto de los grados de libertad, esto es, tiende a elegir aquellas ecuaciones con mayor número de regresores cuando sus coeficientes de regresión muestran un estadístico "t" mayor a la unidad. El propio Amemiya⁽²⁷⁾ trata de solventar este inconveniente introduciendo un indicador que impone una penalización más alta que el coeficiente de determinación corregido sobre el aumento de regresores y que denomina "Criterio de Predicción". Con el objetivo de evitar algunas de las deficiencias asociadas a los respectivos coeficientes de determinación, otras soluciones -al igual que el criterio de Amemiya- se basan en el error cuadrático medio de la predicción, principio sobre el que se asienta el estadístico C_p de Mallows⁽²⁸⁾. Judge et al.⁽²⁹⁾ incluyen una inter-

(26) AMEMIYA, T. (1985): *Advanced Econometrics*. Ed. Basil Blackwell, Oxford, pág. 50.

(27) *Ibidem*, pág. 51.

(28) MALLOWS, C.L. (1973): "Some Comments on C_p ", *Technometrics*, nº 15, pp. 661-676.

(29) JUDGE et al. (1985): *The Theory ...*, pág. 866.

pretación de los coeficientes anteriores basándose en el bien conocido estadístico F. Por otro lado, los criterios de información envuelven a estadísticos que incorporan una medida de la precisión de los estimadores y una regla de parsimonia en la parametrización de un modelo; el estadístico AIC de Akaike⁽³⁰⁾ es el ejemplo más notorio.

Además de los criterios sucintamente comentados, otro tipo de diagnóstico para la elección del modelo con el número de variables adecuado, consiste en la utilización de un test que compara una hipótesis nula: la especificación del modelo elegido, con una alternativa: un modelo general con mayor número de variables. El rechazo de la hipótesis sugiere la incompatibilidad del modelo con los datos y se toma como una evidencia de subespecificación u omisión de variables relevantes⁽³¹⁾.

Kleinbaum et al.⁽³²⁾ se muestran especialmente ordenados en el tratamiento de esta problemática, distinguiendo entre un criterio -anteriormente definido- y una estrategia de selección que, usando una batería de indicadores, nos determine cuántas variables y también cuáles deben estar en el modelo final. Estos procedimientos para seleccionar el mejor modelo suelen emplearse cuando la finalidad del análisis es predictiva y, aunque han tenido escaso eco en el terreno de la economía, han sido ampliamente utilizadas en otros campos de las ciencias sociales, sobre todo, cuando el modelo no cuenta con un sustrato teórico sólido. Tradicionalmente, estas estrategias se han centrado en la decisión de si una variable debería ser eliminada del modelo (método "backward" o eliminación progresiva) o si debería ser añadida al modelo (método de selección "forward" o introducción progresiva). Una versión modificada de este último es la regresión paso a paso o

(30) AKAIKE, H. (1973): "information Theory and an Extension of the Maximum Likelihood Principle", en Petrov B.N.; Csaki, F. (eds.), *Second International Symposium on Information Theory*. Ed. Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 267-281.

(31) Este tipo de test se discute, por ejemplo, en FOMBY, T.B.; CARTER, R.; JOHNSON, S.R. (1984): *Advanced Econometric Methods*. Springer-Verlag, Nueva York, pp. 407-414, y JUDGE et al. (1985): *The Theory...*, op. cit., pp.869-870; en castellano también lo tratan RAYMOND, J.L.; URIEL, E. (1987): *Investigación econométrica aplicada: un caso de estudio*. Ed. AC, Madrid, pp. 197-209.

(32) KLEINBAUM, D.G.; KUPPER, L.L.; MULLER, K.E. (1988): *Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. Ed. PWS-KENT, Boston, pp. 314-340.

“stepwise” que, a diferencia del anterior, permite en cada paso reexaminar las variables incorporadas en el modelo en etapas previas⁽³³⁾. El principal problema que suele presentar este tipo de estrategias es la existencia de multicolinealidad entre los regresores, lo cual puede conducir a resultados engañosos o poco realistas, a pesar de que el procedimiento haya sido rigurosamente ejecutado⁽³⁴⁾.

Cuando se combinan problemas de selección de variables y multicolinealidad, Drapper y Smith⁽³⁵⁾ sugieren la posibilidad de utilizar la “Ridge Regression” o regresión cresta y el análisis de componentes principales como procedimientos de selección, aunque, como ellos mismos reconocen, estos métodos han sido usualmente empleados como solución al primero de los problemas y no con la finalidad de seleccionar regresores.

La sintética revisión anterior -referente a la selección del mejor modelo con el adecuado número de variables explicativas- nos lleva a concluir que existe una gran diversidad de procedimientos sobre los que hay que tener en cuenta que, a veces, no permiten una identificación óptima del modelo ideal, bien porque no todos estos criterios indican el mismo camino a seguir o, en otras ocasiones, porque su complejidad teórica los hacen poco operativos en la práctica. Consecuentemente, en el proceso de selección del modelo específico que nos ocupa, hemos definido una serie de etapas basadas en algunos de los criterios y estrategias revisados, y se ha puesto un énfasis especial sobre la realidad del modelo finalmente elegido:

1. Especificación del modelo general (definido en la sección anterior) con la totalidad de variables que “a priori” son relevantes según las hipótesis de partida.
2. Elección de una estrategia de regresión. Hemos optado por el procedimiento de selección “stepwise”, pero, ante la posible pre-

(33) Para una descripción detallada de estos procedimientos nos remitimos a DRAPER, N.R.; SMITH, H. (1981): *Applied Regression Analysis*. Ed. Wiley and Sons, Nueva York, pp. 305-313; KLEINBAUM et. al. (1988): *Applied Regression...*, op. cit., pp. 320-326; en castellano, PEÑA, D. (1987): *Estadística, modelos y métodos*. Tomo II. Alianza Editorial, Madrid, pp. 405-409.

(34) MYERS, R.H. (1990): *Classical and modern regression with applications*. Ed. PWS-KENT, Boston, pág. 185.

(35) DRAPER, N.R.; SMITH, H. (1981): *Applied Regression...*, op. cit., pp. 313-332.

sencia de multicolinealidad, se ha definido un grado de confianza bajo, que fuerce a aceptar algunas variables adicionales que puedan ejercer alguna influencia sobre la endógena. Con el grupo de variables seleccionadas se han confeccionado todos los subconjuntos posibles de regresiones, lo que nos permite observar, en cada paso, los efectos sobre los coeficientes (valor, signo y variancia) cada vez que se añade una nueva variable.

3. Elección de un criterio para seleccionar un modelo con el número adecuado de variables. La estrategia “stepwise” ciertamente nos elimina varias variables irrelevantes del modelo, pero una vez aplicada en la forma comentada, tenemos que elegir entre diferentes “submodelos”. Para ello, nos hemos decantado por los estadísticos habituales basados en la suma de cuadrados de los residuos de la especificación de cada modelo (coeficiente de determinación, coeficiente de determinación corregido, error estándar de los residuos y estadístico F).

4. Evaluación de la realidad del modelo. Una vez elegido el modelo final, se ha procedido a un examen del mismo en función de la congruencia de los valores y signos estimados con la realidad económica del contexto en el que se aplica.

VII.5.4. DATOS Y FUENTES ESTADISTICAS

La información para la variable objetivo elegida -el desempleo- corresponde al período inicial (1989) y final (1993) de la implementación de los proyectos y programas operativos; es decir, tomamos como punto de partida la situación antes de la aplicación de las medidas regionales y, como término, el momento en el que concluye la ejecución de programas y proyectos, año en el que se cierra, además, la etapa que estamos considerando.

Como es sabido, el IEA divulga trimestralmente los datos de desempleo a partir de las Encuestas de Población Activa, información que, por su diseño, no es posible obtener a un nivel inferior al provincial. Por otro lado, el INEM publica los datos mensuales de paro registrado por CCAA, Provincias y Oficinas de Empleo. Sin embargo, la organización de los archivos de las Oficinas de Empleo -de donde procede esta información- y la no coincidencia, hasta muy recientemente,

del ámbito territorial de éstas con el municipal (o comarcal), impiden la utilización de los datos de paro registrado al nivel que necesitamos con la misma periodicidad que en los otros niveles territoriales señalados. Consecuentemente, hemos de acudir a la “Estadística de Paro Registrado por Municipios”, que ofrece una información básica sobre número de desempleados y una periodicidad anual (el año estadístico se cierra el 31 de marzo). El concepto de paro registrado que recoge esta estadística lo componen, según la Orden de 11 de marzo de 1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad social, las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en las Oficinas de Empleo del INEM, excluyendo las siguientes situaciones: trabajadores ocupados que solicitan un empleo para compatibilizarlo con el actual, trabajadores sin disponibilidad inmediata para el trabajo o en situación de incompatibilidad con el mismo, trabajadores que demanden exclusivamente un empleo de características específicas y trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que estén percibiéndolo (o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un período superior a un año desde el día del nacimiento del derecho).

La información para la obtención de indicadores que reflejen los factores locacionales se ha obtenido, al igual que en casos anteriores, a partir del IEA, bien procedente de la base de datos SIMA o del Censo de Población de 1991.

Finalmente, los datos referidos al instrumento de política regional -el FEDER en este caso-, materializado en proyectos individuales o programas operativos, proceden directamente de la Dirección General de Planificación (Junta de Andalucía).

VII.5.5. ESTIMACION, VALIDACION Y RESULTADOS

Con el objeto de introducir cierto orden en este apartado, comenzaremos por la estimación y criterios de validez estadística del modelo, dejando para el final los comentarios sobre el sentido de los parámetros estimados y su realidad o validación económica.

Previamente a la estimación de un modelo definitivo, hemos utilizado un procedimiento de selección -según las etapas especificadas en un apartado anterior- entre las dieciocho variables explicativas inicialmente consideradas, con las ciento veintidós observaciones para cada

una de ellas (las correlaciones entre variables figura en la Tabla 1). El método de estimación utilizado ha sido, en todos los casos, el de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), acompañando a las estimaciones de los parámetros con los estadísticos habituales. La presencia de heterocedasticidad se ha evaluado a través de la aplicación de dos tipos de tests. En primer lugar el Contraste de White⁽³⁶⁾ y, en segundo lugar, el Test de Glesjer⁽³⁷⁾, probando con diferentes formas funcionales para cada una de las variables explicativas.

La aplicación de la estrategia de regresión “stepwise” con un grado de confianza bajo (para incluir algunas variables adicionales) nos proporcionó un primer modelo que aparece en la Tabla 2, donde, como puede apreciarse, ninguna de las variables correspondientes a la política regional resultó relevante a unos niveles de significación aceptables. Sobre este modelo inicial, hemos realizado un análisis de residuos en el que se detectó la presencia de un punto extraño (“outlier”) en la observación nº 122 correspondiente a “Lebrija”, dato que se decidió suprimir ante la imposibilidad de identificar la razón de este comportamiento

-
- (36) WHITE, H. (1980): “A Heteroskedastic-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity”. *Econometrica*, nº 48, pp. 817-838. Este autor propuso un contraste general que no necesita la especificación previa de la forma de la heterocedasticidad y que consiste en la aplicación de los siguientes pasos:
- a) Estimar el modelo original por MCO, ignorando la posible presencia de heterocedasticidad.
 - b) Estimar una regresión del cuadrado de los residuos obtenidos en a) sobre una constante, los regresores del modelo original, sus cuadrados y productos cruzados de segundo orden.
 - c) Al aumentar el tamaño muestral, el producto TR^2 , donde T es el número de observaciones y R^2 el coeficiente de determinación de la última regresión, sigue una distribución chi-cuadrado con p-1 grados de libertad, siendo p el número de regresores del modelo estimado en la etapa b).
- (37) GLEJSE, H. (1969): “A New Test for Heteroscedasticity”. *Journal of the American Statistical Association*, nº 64, pp. 316-323. Este contraste trata de estimar, si la hubiese, la estructura de la heterocedasticidad bajo el supuesto de que ésta pueda explicarse por uno solo de los regresores. Sintéticamente, las etapas a cubrir son las siguientes:
- a) Estimar el modelo por MCO y obtener los residuos.
 - b) Estimar regresiones de los residuos en valor absoluto, o de sus cuadrados, sobre cada uno de los regresores, probando con diferentes formas funcionales (el regresor al cuadrado, su raíz cuadrada, su logaritmo, etc.) y elegir la ecuación que proporcione un coeficiente significativo y menor SCR. Con esta última quedará identificada la forma de la heterocedasticidad.

anómalo. El modelo reestimado con 121 observaciones figura en la Tabla 3; las diferencias con el anterior son notorias: el coeficiente de determinación corregido aumenta de 0,59 a 0,64 y, por otro lado, el error estándar de los residuos se reduce en un 5% y la SCR en un 10%.

-TABLA 1-

MATRIZ DE CORRELACIONES																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	1	0,618	0,630	-0,158	0,029	0,115	0,095	0,189	0,355	0,182	-0,063	-0,380	0,166	0,007	0,051	-0,088	0,018	0,116	0,184
2		1	0,741	0,121	-0,059	-0,120	-0,076	-0,031	0,178	-0,023	0,016	-0,311	0,002	0,093	-0,050	0,080	-0,194	-0,030	0,111
3			1	0,361	-0,165	-0,282	-0,184	-0,098	0,100	-0,115	0,120	-0,372	-0,039	0,074	-0,193	0,037	-0,110	0,023	0,044
4				1	-0,510	-0,818	-0,477	-0,446	-0,262	-0,705	0,055	-0,057	-0,282	-0,034	-0,013	0,085	-0,308	-0,233	0,328
5					1	0,016	0,092	0,012	-0,068	0,152	0,110	0,198	-0,090	-0,072	-0,089	-0,013	0,020	-0,081	0,145
6						1	0,609	0,602	0,333	0,843	-0,062	-0,049	0,320	0,075	0,027	-0,117	0,440	0,386	0,369
7							1	0,898	0,225	0,720	-0,088	-0,098	0,196	0,005	0,026	-0,048	0,619	0,502	0,375
8								1	0,372	0,707	-0,109	-0,124	0,344	0,021	0,052	-0,064	0,523	0,449	0,337
9									1	0,509	-0,235	-0,179	0,050	0,129	0,146	0,080	0,074	0,245	0,223
10										1	-0,081	-0,128	0,230	0,139	-0,044	-0,092	0,448	0,426	0,428
11											1	-0,095	-0,080	-0,071	-0,061	-0,061	-0,067	0,086	0,229
12												1	-0,151	-0,045	-0,039	-0,039	-0,077	-0,099	0,030
13													1	-0,038	-0,032	-0,032	0,079	0,055	0,024
14														1	-0,029	-0,029	-0,057	0,015	0,060
15															1	-0,025	-0,049	0,088	0,107
16																1	0,688	-0,063	0,115
17																	1	0,699	0,374
18																		1	0,555
19																			1

VARIABLES: 1 Diferencia entre el número de parados 1989-93 ponderada por el número de activos. 2 Situación de partida. 3 Efecto regional. 4 5 y 6 Porcentaje de población ocupada en agricultura, industria y servicios, respectivamente. 7 Concentración poblacional. 8 Densidad de población. 9 Crecimiento medio poblacional. 10 Indicador de cualificación de la población. 11 P.O. Jaén-Granada. 12 P.O. Norte de Huelva. 13 P.O. Málaga. 14 P.O. Almería Levante. 15 P.O. Bajo Guadalquivir. 16 P.O. Doñana. 17 Proyectos (importe superior a 1.000 millones). 18 Proyectos (importe superior a 500 millones). 19 Proyectos (importe superior a 100 millones).

FUENTE: Elaboración propia.

-TABLA 2-

MODELO 1 VARIABLE DEPENDIENTE: Y (1)			
VARIABLES EXPLICATIVAS (2)	COEFICIENTE DE REGRESION	ERROR ESTANDAR	ESTADISTICOS "t"
CTE.	9,706 (*)	3,237	2,998
SP	3,188 (*)	1,565	2,036
ER	4,697 (*)	0,728	6,450
AGRI	-0,161 (*)	0,030	-5,344
CREPO	0,205 (*)	0,074	2,750

(*) Coeficientes significativos con un grado de confianza del 95%.

Nº OBS.= 122
 $R^2 = 0,6119$
 R^2 CORREGIDO = 0,5986
 S.C.R. = 2.406,49
 STD. R. = 4,53
 F = 46,12
 E. WHITE: 55,57

(1) VARIABLE DEPENDIENTE: Y: Diferencias entre las tasas de desempleo en los periodos correspondientes al momento inicial y final de la implementación de las medidas de política regional.

(2) VARIABLES EXPLICATIVAS: SP: Situación de partida en 1989. ER: Efecto regional. AGRI: Porcentaje de población ocupada en la agricultura. CREPO: Crecimiento medio de la población 1986-1991.

RESUMEN DEL "STEPWISE" MODELO 1 (VARIABLES SIGNIFICATIVAS)					
VARIABLE	Nº PASO	R ²	CAMBIO R ²	F	NIVEL SIG.
ER	1	0,3979	0,3979	79,30	0,000
AGRI	2	0,5695	0,1716	47,45	0,000
CREPO	3	0,5981	0,0286	8,40	0,004
SP	4	0,6119	0,0137	4,14	0,044

-TABLA 3-

MODELO 2			
VARIABLE DEPENDIENTE: Y (1)			
VARIABLES EXPLICATIVAS (2)	COEFICIENTE DE REGRESION	ERROR ESTANDAR	ESTADISTICOS "t"
CTE.	12,840 (*)	3,186	4,024
SP	2,636 (**)	1,493	1,765
ER	5,571 (*)	0,730	7,628
AGRI	-0,187 (*)	0,029	-6,344
CREPO	0,162 (*)	0,071	2,254

(*) Coeficientes significativos con un grado de confianza del 95%.
 (*) Coeficientes significativos con un grado de confianza del 90%.

Nº OBS.= 121
 R² = 0,6528
 R² CORREGIDO = 0,6408
 S.C.R. = 2.150,62
 STD. R. = 4,30
 F = 54,53
 E. WHITE: 18,05

(1) VARIABLE DEPENDIENTE: Y: Diferencias entre las tasas de desempleo en los periodos correspondientes al momento inicial y final de la implementación de las medidas de política regional.

(2) VARIABLES EXPLICATIVAS: SP: Situación de partida en 1989. ER: Efecto regional. AGRI: Porcentaje de población ocupada en la agricultura. CREPO: Crecimiento medio de la población 1986-1991.

Al modelo anterior le hemos ido añadiendo las diferentes variables correspondientes a la política regional que no resultaron significativas a niveles aceptables pero que no fueron rechazadas en el procedimiento de selección, en particular las correspondientes a los Programas Operativos de Jaén-Granada, Almería-Levante y Norte de Huelva (variables POJG, POAL y PONH, respectivamente), pero los diferentes modelos no condujeron a resultados aceptables; las variables incluidas son claramente irrelevantes.

Con el fin de contrastar la posibilidad de un efecto diferencial sobre la variable objetivo elegida en el conjunto de comarcas donde se ha implementado algún programa operativo, probamos con una nueva

variable ficticia (PO) que tomara valor 1 para las comarcas con alguna presencia de una medida financiada con el FEDER e implementada a través de un Programa Operativo Territorial y valor 0 en el resto. Los resultados de este modelo figuran en la Tabla 4. La nueva variable incluida resultó ser significativa; los parámetros estimados del resto de variables no sufren variaciones sustanciales y, a cambio, los estadísticos habituales experimentan una ligera mejora. Sin embargo la significatividad de la nueva variable habría que tomarla con cautela por la elevada variancia que presenta el nuevo parámetro estimado. Por otro lado, el contraste de White no detectó la presencia de heterocedasticidad; este estadístico toma un valor de 24,51, que comparado con una "chi-cuadrado" con 18 grados de libertad (cuyo valor crítico con un grado de confianza del 95% es 28,9) nos llevaría a aceptar la hipótesis nula de homocedasticidad. El Test de Glejser, probando con diferentes formas funcionales para cada una de las variables explicativas, confirmaría el comportamiento homocedástico de las perturbaciones.

Aceptando como válida la última estimación, analizaremos a continuación la realidad del modelo finalmente elegido. La variable que indica la situación de partida (SP) se trataba de una ficticia que tomaba valor uno para aquellas comarcas que partían con unas tasas de desempleo iguales o inferiores a la media regional, es decir, una situación que podríamos denominar favorable, y cero en caso contrario (situación desfavorable); el coeficiente estimado positivo sugiere que aquellas comarcas que han partido en peores condiciones con respecto a la media regional han reducido sus tasas en 2,5 puntos, por término medio, con respecto a las que han partido de una situación más favorable. La variable que indica los efectos regionales sobre cada una de las comarcas tiene una interpretación similar a la anterior; los efectos regionales son más intensos en las comarcas que parten con un número de desempleados superior. El valor negativo de los datos que componen esta variable indica que cuanto mayor fue el número de desempleados en 1989, más intensa es la reducción del desempleo debida a lo que hemos denominado efecto regional. En definitiva, de la lectura de los dos coeficientes anteriores se desprende que se ha producido una tendencia hacia la equiparación o hacia una menor dispersión de las tasas de desempleo comarcales en el período 1989-1993.

-TABLA 4-

MODELO 2 VARIABLE DEPENDIENTE: Y (1)			
VARIABLES EXPLICATIVAS (2)	COEFICIENTE DE REGRESION	ERROR ESTANDAR	ESTADISTICOS "t"
CTE.	13,604 (*)	3,153	4,314
SP	2,617 (**)	1,469	1,781
ER	5,549 (*)	0,714	7,724
AGRI	-0,195 (*)	0,029	-6,666
CREPO	0,139 (*)	0,071	1,942
PO	-1,887 (*)	0,852	-2,216

(*) Coeficientes significativos con un grado de confianza del 95%.
(**) Coeficientes significativos con un grado de confianza del 90%.

Nº OBS.= 121
R² = 0,6670
R² CORREGIDO = 0,6526
S.C.R. = 2.062,53
STD. R. = 4,23
F = 46,08
E. WHITE: 24,51

(1) VARIABLE DEPENDIENTE: Y: Diferencias entre las tasas de desempleo en los períodos correspondientes al momento inicial y final de la implementación de las medidas de política regional.

(2) VARIABLES EXPLICATIVAS: SP: Situación de partida en 1989. ER: Efecto regional. AGRI: Porcentaje de población ocupada en la agricultura. CREPO: Crecimiento medio de la población 1986-1991. PO: Variable ficticia que recoge la presencia/ausencia de un Programa Operativo Territorial en la comarca j.

Una circunstancia que puede parecer sorprendente es el efecto negativo de la variable participación del empleo agrícola en el total (AGRI) sobre el desempleo, sugiriendo que cuanto mayor es este porcentaje más se reduce el desempleo. Sin embargo, este hecho no es tan extraño si tenemos en cuenta la definición de paro registrado (Orden de 11 de Marzo de 1.985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad social), cuya estadística no recoge como desempleados a aquellos trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que estén percibiéndolo (o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un período superior a un año desde el día del nacimiento del

derecho), con lo cual una mayor participación de ocupados en la agricultura parece lógico que vaya acompañada de una alta participación de trabajadores que se beneficien del subsidio de desempleo y que, consecuentemente, no figuren como desempleados.

El coeficiente de la variable crecimiento poblacional (CREPO) indica que aquellas comarcas con mayor crecimiento medio en los años (1986-91) son las que más han aumentado sus tasas de desempleo (o las han reducido menos).

Finalmente, el signo de la variable que recoge la presencia de una medida regional financiada con el FEDER (PO) e implementada a través de un Programa Operativo Territorial muestra que, efectivamente, en las comarcas donde hay una presencia de este instrumento se produce un efecto diferencial (mayor reducción del desempleo) con respecto a las demás. Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, preferimos ser cautelosos con respecto a esta afirmación a causa de la elevada variancia que muestra este coeficiente.

VII.6. PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

Son varias las limitaciones -sobre todo en la disponibilidad de información- que han condicionado la formulación y posterior estimación del modelo anterior. En particular, algunos indicadores como las tasas anuales de desempleo a nivel comarcal o las dotaciones anuales del instrumento de política regional son índices que relativamente pronto pueden estar disponibles. La necesidad de contar con un modelo más realista que incluya elementos dinámicos, unido a la posible disponibilidad de indicadores que nos permita su estimación, nos ha llevado a la especificación de un modelo más completo, con una consideración temporal, si bien, el fundamento y las hipótesis básicas a contrastar son las mismas.

Partiendo de los supuestos anteriores, la formulación del problema para analizar la eficacia intrarregional de los instrumentos de la política regional a través de un modelo explícito, podemos plantearla de la siguiente forma:

Donde:

$Y_j(t+h)$: Situación de la tasa de desempleo en la comarca j en el momento $t+h$.

$Y_j(t)$: Variable que recoge la situación de partida del desempleo en cada comarca j , en el momento inicial de aplicación de las medidas de política regional.

$R_j(h)$: Variable que expresa la influencia de la evolución de la economía de la región en cada comarca j durante el intervalo de tiempo h , que media entre el momento inicial y final de la implementación de la política regional. Algunos autores reflejan esta variable a través de una "proxy" como la tasa de desempleo masculina a nivel regional⁽³⁸⁾.

$X_{1j}(h), X_{2j}(h), \dots, X_{kj}(h)$: Variables que muestran las características locacionales para cada una de las comarcas j en el período h , por ejemplo, la estructura sectorial, grado de urbanización, equipamiento infraestructural, etc., y que vendrían reflejadas, respectivamente, en indicadores como la distribución sectorial de la fuerza de trabajo, población que habita en ciudades mayores a un determinado número de habitantes, kilómetros de carretera o autopista por unidad de superficie comarcal, etc.

$Z_{1j}(h), Z_{2j}(h), \dots, Z_{ij}(h)$: Conjunto de variables que recogen la acción de cada instrumento de política regional en la zona j . Téngase en cuenta que, en el modelo anterior, la inclusión de los instrumentos se realizaba a través de variables ficticias que recogían la presencia o ausencia de implementación de un programa regional o proyecto financiado con el instrumento cuya eficacia se pretende analizar (si $j=p, Z_{ip}=1$; si $j=q, Z_{iq}=0$). Como ya indicamos en el primer capítulo, uno de los principales inconvenientes de la inclusión de variables a través de este procedimiento consistía en que no nos indican nada acerca de la intensidad con la que se aplica el instrumento. Una forma de salvar este inconveniente puede

(38) Véase MOORE et al. (1986): *The Effects...*, op. cit.

ser utilizando las transferencias anuales -en concepto de política regional- a las comarcas asistidas (en el momento en el que se disponga de ellas).

$U_j(t+h)$: Perturbación aleatoria.

Obsérvese que la formulación general presentada se correspondería a un modelo con datos de panel; además, el hecho de introducir una situación de partida en cada período, mediante la introducción de un término autorregresivo, le confiere un carácter dinámico. En un modelo de estas características, a diferencia del anterior, habría que tener en cuenta que la utilización del estimador de mínimos cuadrados ordinarios conduce a resultados inconsistentes para todos los parámetros cuando las perturbaciones están autocorrelacionadas⁽³⁹⁾.

VII.7. CONCLUSIONES

El análisis de la eficacia intrarregional del FEDER en Andalucía se ha realizado a través de un modelo explícito, en el que hemos utilizado como variable-objetivo (endógena) las diferencias de las tasas de desempleo entre el período inicial (1989) y final (1993) de la implementación de las medidas. Las estimaciones arrojan unos resultados claros sobre los efectos ejercidos por algunas de las variables exógenas consideradas, pero no así por los instrumentos individuales -programas y proyectos- explícitamente incluidos en el modelo a través de ficticias, cuyos efectos individuales habría que calificarlos de inapreciables. Por otro lado, se ha evaluado la influencia conjunta de las medidas financiadas con el FEDER y canalizadas a través de algún programa operativo territorial, lo que sí pareció marcar un "efecto diferencial" (reducción en las tasas de desempleo) en aquellas comarcas en las que se ha implementado algún programa de estas características; aunque la alta variancia asociada a la estimación de este coeficiente, unido

(39) Para un análisis de los problemas que plantean los modelos lineales autorregresivos véanse, por ejemplo, FOMBY et al. (1984): *Advanced Econometric...*, op. cit., pp. 237-263; o JOHNSTON, J. (1984): *Métodos...*, op. cit., pp. 415-450, en castellano. La estimación de modelos dinámicos con datos de panel se discute en NOVALES, A. (1993): *Econometría*. McGraw-Hill, Madrid, pp. 516-520.

a las propias limitaciones de la metodología utilizada, nos indican la cautela con la que habría que tomar este resultado, a partir del mismo se pone de relieve una evidencia sobre la eficacia de los programas operativos territoriales -frente a la dispersión de los proyectos individuales- para alcanzar una de las principales metas de la política regional como es la reducción del desempleo.

CONCLUSIONES GENERALES

Como se ha podido apreciar a lo largo del trabajo, cada capítulo contiene un conjunto de conclusiones que resumen los aspectos concretos más interesantes que integran tanto el procedimiento de evaluación que hemos propuesto, como los resultados derivados de su aplicación; no obstante, consideramos preciso la presentación de unas conclusiones generales que, de forma sintética y a pesar de los riesgos que ello entraña, establezcan los nexos de unión entre las anteriores.

1. Las limitaciones de información estadística y las inherentes a la particular forma de actuación del FEDER, nos han llevado a sugerir, en regiones como Andalucía, un procedimiento metodológico de evaluación mixto, que afronte dos aspectos: uno cualitativo y otro cuantitativo. El primero ha de abordar la estrategia bajo la que actúa el instrumento y su congruencia con las peculiaridades territoriales donde tiene lugar su implementación. El segundo ha de determinar, por un lado, la capacidad del instrumento para conseguir su objetivo -es decir, su eficiencia- a través de la identificación de los criterios de asignación de recursos, su impacto directo en las zonas de destino y su grado de concentración territorial y, por otro, su aptitud para la consecución de los objetivos propuestos -es decir, su eficacia-, mediante la aplicación de un modelo econométrico, preferentemente con inclusión explícita del instrumento.

2. Del análisis cualitativo de la estrategia global implementada en las regiones menos desarrolladas, recogida en el Plan de Desarrollo Regional de España y en el Marco Comunitario de

Apoyo (Objetivo nº 1), y de las propias opiniones de expertos vinculados directamente a la administración de la Política Regional Comunitaria, se deriva que la opción elegida se apoya, con reiterada insistencia, en la potenciación de los recursos endógenos, no descartándose el desarrollo exógeno ni los planteamientos compensadores, a la vez que se evidencia un especial interés por promocionar las zonas potencialmente más dinámicas dentro de las regiones más desfavorecidas, confiando en que los efectos difusores alcancen a las zonas más deprimidas. A nuestro juicio, la propuesta estratégica para la consecución del objetivo de reducción de los desequilibrios regionales, puede acarrear consecuencias intrarregionales adversas en las regiones menos favorecidas (caso de Andalucía); si la tendencia confluye hacia una concentración de la actividad económica, en lugar de a la difusión que se postula, la implementación de las medidas puede provocar una acen-tuación de las desigualdades intrarregionales si no se acometen actuaciones paralelas en los territorios más deprimidos.

3. Del estudio de la estrategia intrarregional materializada en diferentes programas operativos territoriales (con una localización espacial concreta) y de su congruencia con las peculiaridades de las zonas donde se implementan, se infiere que la selección de municipios y comarcas para su ejecución no responde, en la mayoría de los casos, a características comunes; por el contrario, se mezclan zonas de montaña -periféricas y despobladas- con zonas de costa -prósperas y dinámicas- e incluso con capitales de provincia. Este hecho, que debería ser la excepción y no la norma, quiebra un principio fundamental que, en nuestra opinión, debe orientar el establecimiento de la política económica regional a través de programas territoriales: la aplicación de tratamientos diferenciados a espacios con características dispares. Entendemos que para la correcta aplicación de este principio se hace imprescindible la identificación de las características y potencialidades asociadas a cada zona, con el objeto de disponer de un diagnóstico que permita la implementación de políticas diferenciadas para cada ámbito territorial concreto.

4. La identificación de los criterios intrarregionales de discriminación territorial en la asignación de recursos a través de un modelo

de respuesta binaria "logit", revela que la probabilidad de que una comarca se beneficie de un proyecto individual aumenta con la renta y con la densidad de población, a lo que habría que añadir la explicación adicional que aporta la variable dinamicidad industrial, circunstancia que evidencia que a nivel intrarregional la concesión de proyectos sigue un principio de eficiencia, según el cual las comarcas elegidas para la implementación de este tipo de medidas son, precisamente, las que poseen unas características económicas y locacionales más favorables. Este hecho contrasta con la equidad presente en la distribución regional de las ayudas (la mayor parte de las mismas se destina a las Regiones del Objetivo nº 1), demostrada a través de la estimación de un modelo lineal. Estas pautas contrarias en el comportamiento de los flujos de recursos a diferentes escalas territoriales provocará, si no se ponen en marcha medidas correctoras en las zonas desfavorecidas, una ampliación de las disparidades intrarregionales en sentido contrario a la convergencia regional (sobre todo, si no existe una difusión de efectos hacia las comarcas circundantes más deprimidas, lo cual parece altamente probable).

5. El FEDER prestó su apoyo a Andalucía, en términos de una de las principales macromagnitudes, a través de una cantidad equivalente al 0,86% anual de su PIB, muy por debajo a la de otras regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 (un 1,70 en Extremadura y un 1,38 en Castilla-La Mancha). A una escala intrarregional, las ayudas superaron en cinco comarcas el 5% de su renta, y en once se situaron entre el 2% y el 5% (teniendo en cuenta que los recursos territorializados, incluyendo proyectos y programas operativos, constituyeron el 67,5% del total).

6. La posición de las curvas de concentración comarcal de los recursos del FEDER en Andalucía -separando, por un lado, los proyectos individuales y, por otro, la totalidad de las transferencias (proyectos y programas)- indica el carácter fuertemente anti-redistributivo en la asignación intrarregional de las ayudas; en el caso de los proyectos, tan sólo el 18% de los recursos están asignados al 80% del territorio con menor renta per cápita, a la vez que, por el otro extremo, el 65% de los recursos están canalizados hacia el 10% del territorio con superior renta. Si añadimos proyec-

tos y programas, la asimetría de los valores es algo inferior, lo cual pone de relieve el efecto compensador que ejercen los programas operativos. A escala regional ocurre precisamente lo contrario, la mayor parte de los recursos se concentran en las regiones con menor renta per cápita.

7. A nivel intrarregional, la aplicación de un modelo lineal con inclusión explícita de los instrumentos revela la eficacia de los programas operativos -frente a los proyectos individuales- sobre una de las principales variables objetivo de la política regional: la reducción del desempleo. Efectivamente, considerando las limitaciones del análisis efectuado (no se contemplan los efectos dinámicos), la estimación de una ecuación de regresión para la etapa 1989-1993, indica que en las zonas en las que se ha implementado un programa operativo territorial financiado con el FEDER, existe un comportamiento diferencial -mayor reducción del desempleo- con respecto a aquellas otras en las que no se ha contemplado una medida de estas características.

8. En definitiva, del trabajo de evaluación del FEDER se desprenden, tras la contrastación de las hipótesis correspondientes, unas consecuencias fundamentales sobre dos de los objetivos generales básicos recogidos en los instrumentos de planificación (la cohesión económica, entendida como la reducción en los desequilibrios territoriales, y el mercado de trabajo, tomando el desempleo como único indicador). Por un lado, del análisis cualitativo de la estrategia implementada, de la identificación de los criterios de asignación de recursos y de su grado de concentración, se evidencia que la búsqueda de eficiencia intrarregional en Andalucía contrasta con la equidad presente en ámbitos superiores (regiones españolas), lo cual inducirá a un aumento de las disparidades intrarregionales en sentido contrario a la convergencia regional. Por otro lado, el FEDER se muestra capaz de reducir el desempleo cuando su financiación se materializa en forma de programas operativos territoriales, lo cual demuestra que un conjunto de medidas plurianuales sobre un espacio concreto, además de ser estratégicamente más coherente que la dispersión que presentan los proyectos individuales, es más eficaz para alcanzar esta meta general.

9. Por último, consideramos preciso insistir en que uno de los principales obstáculos para la evaluación de la política regional materializada en los diferentes programas o proyectos aplicados en Andalucía, ha sido la falta de cuantificación de los objetivos; a nuestro entender, esta dificultad podría subsanarse a partir de la propia elaboración de los mismos, mediante la propuesta de una batería de indicadores que permitieran tanto su seguimiento, como su evaluación posterior (estado actual y progresión que se espera por la implementación del programa). Esta sugerencia, que ya la incluyen algunos de los programas sectoriales ejecutados en el período 1989-1993 (por ejemplo el P.O. Plan Forestal, o el P.O. Mejoras de las Infraestructuras Agrarias), debería extenderse hacia el resto de programas sectoriales y territoriales. Adicionalmente (puesto que no tendría sentido exigir la cuantificación de los objetivos si no existe un desarrollo paralelo de indicadores reales con los que efectuar comparaciones), habría que incidir en un esfuerzo superior por parte del Gobierno Regional para la creación de un sistema de indicadores suficientemente actualizado, realizado por un organismo autónomo -por ejemplo el IEA- que actúe en consonancia con el organismo planificador.

10. Además de las conclusiones anteriores, derivadas de la aplicación del procedimiento propuesto para investigar los efectos del FEDER en Andalucía, hemos considerado oportuno redundar en una serie de aspectos que sintetizan algunas cuestiones de interés surgidas al hilo de la revisión de metodologías y experiencias de evaluación de la política económica regional en general y de la Comunitaria en particular:

10.1. El aumento de las dotaciones de recursos destinadas al desarrollo regional, las presiones de los diferentes agentes sociales para conocer su correcto destino, la necesidad de mejorar el proceso de planificación, la integración de los estados en entes político-territoriales de ámbito superior al nacional, el perfeccionamiento en los sistemas estadísticos de información y otros hechos de similares características, han quebrado el oscurantismo que en las últimas décadas había rodeado la evaluación y el control de la eficacia de los fondos públicos destinados a la política económica regional. En las circunstancias actuales, la iniciativa para acometer

un estudio de evaluación parte, en muchos casos, de las propias autoridades regionales, nacionales o supranacionales, amén de la preocupación por este tema de investigadores no integrados en el sistema gubernamental, lo que ha ocasionado, sobre todo a partir de la década de los setenta, una proliferación de estudios de evaluación, tanto metodológicos, como aplicados a programas, instrumentos o a la implementación de un conjunto de medidas en zonas concretas.

10.2. Del análisis de una variedad de métodos y experiencias de evaluación de la política económica regional en diferentes contextos espaciales, se desprenden básicamente dos enseñanzas. En primer lugar, entendemos que la tendencia generalizada de tales estudios se encamina hacia los procedimientos de evaluación en sentido amplio, en los que se combinan elementos cualitativos y cuantitativos. No cabe duda de que es necesario el cálculo de los efectos a través de un enfoque macroeconómico, microeconómico o una combinación de los anteriores -si las circunstancias lo requieren-; sin embargo, los elementos de tipo cualitativo -y las conclusiones derivadas de ellos- complementan los resultados cuantitativos y se revelan como instrumentos de gran utilidad en orden a perfeccionar el proceso de planificación. En segundo lugar, es preciso señalar que, en los estudios empíricos, no necesariamente la aplicación de métodos técnicamente más sofisticados ha conducido siempre a una mayor precisión o fiabilidad en los resultados.

10.3. En el contexto normativo de la Política Regional Comunitaria las referencias legales a su evaluación, desde la creación del FEDER en 1975 hasta la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988, son muy reducidas. El progresivo incremento de los medios destinados a los Fondos Estructurales, unido a la necesidad de control -por parte de los Organos Supranacionales- a las autoridades regionales receptoras de los recursos han provocado, al igual que ha ocurrido en algunos ámbitos nacionales, que se abra el consecuente debate sobre la eficacia de las intervenciones; sin embargo, hasta la reglamentación de 1988 no se ha recogido la obligatoriedad explícita de presentar estudios evaluativos, circunstancia que se ha visto reforzada en la nueva revisión de 1993 para el período 1994-1999.

10.4. Las experiencias en la evaluación de la Política Regional Comunitaria hay que calificarlas de insuficientes. Los escasos trabajos realizados en la etapa previa a la Reforma de los Fondos Estructurales se han acometido, generalmente, por iniciativa de las propias autoridades regionales. Todavía hoy, los estudios de evaluación a escala comunitaria se encuentran en un estado casi embrionario. Aunque en el período posterior a la Reforma de los Fondos Estructurales se han aumentado los esfuerzos evaluadores, éstos se han canalizado hacia el análisis de los impactos de los Marcos Comunitarios de Apoyo, a partir de cuyos estudios se han obtenido resultados medianamente satisfactorios en las regiones del Objetivo nº 1. Para las zonas incluidas en el Objetivo nº 2 y 5b las evaluaciones oficiales llegan a unas conclusiones de tipo cualitativo, útiles, pero carentes de precisión. Por otro lado, la Comisión no ha efectuado una evaluación de las iniciativas comunitarias, circunstancia que el propio Comité de las Regiones (CDR) ha lamentado, instando a la Comisión para que se establezcan unos indicadores generales (dejando los análisis individuales sólo para casos muy concretos, dada la escasez de fondos) para que en un próximo período puedan conocerse los efectos de tales iniciativas. A nuestro juicio, la puesta en práctica de la propuesta del CDR, sugiriendo tan sólo unos indicadores globales para realizar las evaluaciones, puede generar unos resultados de muy escasa utilidad. La complejidad en la que se desenvuelve esta forma de intervención requiere, a nuestro entender, una evaluación mucho más rigurosa que descienda incluso a niveles microeconómicos, no debiendo la limitación de recursos convertirse en una excusa para no acometer estudios de un tema tan trascendente.

10.5. La dificultad general para la evaluación de la Política Regional Comunitaria materializada en programas operativos en ámbitos regionales o inferiores se deriva, principalmente de la coexistencia de dos inconvenientes: por un lado, de la falta de cuantificación de los objetivos recogidos en los instrumentos de planificación (en los propios planes regionales y programas operativos) y, por otro, de la carencia de indicadores actualizados con los que comparar su grado de cumplimiento. Atendiendo a la primera cuestión, sería necesario elevar las exigencias, por parte de las autoridades comunitarias, para que en la elaboración de la pro-

gramación regional se procediera a una mayor precisión de las metas a lograr. En el caso particular de la evaluación del FEDER, que financia no sólo programas operativos sino también proyectos, estudios, etc., los problemas generales señalados se agravan por la presencia de otras circunstancias; a la escasez de indicadores que permitan su seguimiento y a la falta de cuantificación de la multiplicidad de objetivos que se contemplan en los Planes, hay que añadir su particular forma de intervenir: suele actuar en régimen de cofinanciación y paralelamente a otras medidas nacionales. Todas las complicaciones señaladas advierten, tras la aplicación de una metodología cuantitativa convencional, de la facilidad para atribuir unos efectos -positivos o negativos- a este instrumento que no le corresponden.

BIBLIOGRAFIA

- AKAIKE, H. (1973): "Information Theory and an Extension of the Maximun Likelihood Principle", en Petrov B.N; Csaki, F. (eds.), *Second International Symposium on Information Theory*. Ed. Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 267-281.
- ALPEROVICH, G.; FREEMAN, D.; WEKSLER, I. (1987): "An Evaluation System for Regional-Regional and Regional-National Growth Impact". *Applied Economics*, vol. 19, nº 10, pp. 1367-1382.
- AMEMIYA, T. (1981): "Qualitative Response Models: a Survey". *Journal of Economic Literature*, nº 19, pp. 1483-1536.
- AMEMIYA, T. (1985): *Advanced Econometrics*. Ed. Basil Blackwell, Oxford.
- ANDERSON, J. (1990): "Sceptical reflections on a Europe of the Regions: Britain, Germany and the ERDF". *Journal of Public Policy*, vol. 10, pp. 417-447.
- ANDERSON, T.W. (1984): *An Introduction to Multivariate Statistical Analysis*. Ed. Wiley, Nueva York.
- ARCELUS, F.J. (1984): "An extension of shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 15, nº 1, pp. 3-8.
- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics and Policy*. Ed. Allan, Nueva York.

- ARTIKIS, G. (1993): "Financial factors in plant location decisions: A case study in the Greek metal industry". *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 13, n° 8, pp. 58-71.
- ASHCROFT, B. (1979): "The evaluation of regional economic policy: the case of the United Kingdom", en Allen, K. (ed.), *Balanced National Growth*, pp. 231-296, Lexington, Mass.
- ASHCROFT, B. (1982): "The Measurement of the Impact of Regional Policies in Europe: a Survey and a Critique". *Regional Studies*, vol. 16, n° 4, pp. 287-305.
- ASHCROFT, B.; INGHAM, K.P. (1982): "The comparative impact of UK regional policy on foreign and indigenous firm movement". *Applied Economics*, n° 14, pp. 81-100.
- ASHCROFT, B.; TAYLOR, J. (1977): "The movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy". *Oxford Economic Papers*, n° 29, pp. 84-101.
- AYDALOT, P. (1985): *Economie Régionale et Urbaine*. Ed. Economica, Paris.
- BACHTLER, J.; MICHIE, R. (1994): "Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds". *Regional Studies*, vol. 28, n° 8, pp. 789-796.
- BAHRENBERG, G.; FISCHER M.M.; NIJKAMP, P. (1984): "Methodology, Measurement and Models in Spatial Analysis: Some Major Lines of Recent Developments". En Bahrenberg et al., *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 3-31 Gower, Aldershot.
- BALLARD, K.P.; WENDLING, R.M. (1980): "The national-regional impact evaluation system: A spatial model of U.S. economic and demographic activity" *Journal of Regional Science*, n° 20, pp. 143-158.
- BARFF, R.A.; KNIGH, P.L. (1988): "Dynamic shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 19, n° 2, pp. 1-10.

- BARNEKOV, T.; HART, D. BENFER, W. (1990): *US experience in evaluating urban regeneration*. Inner Cities Directorate, Department of the Environment, HMSO, Londres.
- BARRO, R.J.; SALA, X. (1992): "Convergence". *Journal of Political Economy*, vol. 100, nº 21, pp. 223-251.
- BARTELS, C.; DUIJN, J.J. (1982): "Regional Economic Policy in a changed labour market". *Papers of the Regional Science Association*, vol. 49, pp. 97-111.
- BARTELS, C.; NICOL, W.R.; DUIJN, J.J. (1982): "Estimating the impacts of regional policy". *Regional Science and Urban Economics*, nº 12, pp. 3-41.
- BASULTO, J.; FERRARO, F. (1984): "La distribución espacial de la renta en Andalucía". *Boletín Económico de Andalucía*, nº 1.
- BAUER, P.T. (1971): *Dissent on development studies and debates in development economics*. (Versión castellana en Orbis, Barcelona, 1985).
- BAUMOL, W.J.; WOLFF, E.N. (1994): "A key role for input-output analysis in policy design". *Regional Science and Urban Economics*, nº 24, pp. 93-113.
- BEAUMONT, P.B. (1979): "An examination of assisted labour mobility policy", en MACLENNAN, D.; PARR, J.B. (eds.), *Regional Policy: past experiences and new directions*. Ed. Roberston, Oxford.
- BEGG, H.M.; LYTHE, C.M.; MACDONALD, D.R. (1976): "The impact of regional policy on investment in manufacturing industry in Scotland 1961-71". *Urban Studies*, vol. 13, pp. 171-179.
- BEGG, I.; MAYES, D. (1992): *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- BEGG, I.; MAYES, D. (1993): "Cohesion, convergence and Economic and Monetary Union in Europe". *Regional Studies*, vol. 27, nº 2, pp. 149-154.

- BICKFORD, D.; CLAPP, J.M.; VEHORN, C.L. (1986): "An Econometric Analysis of Regional Employment. Effects of Federal Economic Development Programs". *Growth and Change*, vol 17, nº 1, pp. 1-16.
- BIEHL, D. (1988): "Las infraestructuras y el desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 293-310.
- BLAUG, M. (1990): "Política educativa", en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 377-382.
- BOHM, P.; LIND, H. (1993): "Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden". *Regional Science and Urban Economics*, vol. 23, nº 1, pp. 51-65.
- BORTS, G.H. (1960): "The equalization of returns and regional economic growth". *American Economic Review*, nº 50, pp. 319-347.
- BORTS, G.H.; STEIN, J.L. (1962): "Regional growth and maturity in the United States: a study of regional structural change". *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 98, pp. 290-321. (Versión castellana en L. Needleman, *Análisis regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972).
- BORTS, G.H.; STEIN, J.L. (1964): *Economic Growth in a free market*. New York, Columbia University Press.
- BOUDEVILLE, J.R. (1966): *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, Edinburgo.
- BOWERS, J.K.; GUNAWARDENA, A. (1978): "Industrial Development Certificates and Regional Policy, Part II". *Bulletin of Economic Research*, vol. 30, pp. 3-13.
- BOTHAM, R. (1982): "The Road Programme and regional development: the problems of the counter-factual", en BUTTON, K.J.; GILLINGWATER, D. (eds), *Transport location and spatial policy*. Ed. Aldershot, Gower, pp. 23-56.

- BRECHLING, F. (1967): "Trends and Cycles in British Regional Unemployment". *Oxford Economic Papers*, vol. 19, pp. 1-21.
- BROWN, J. (1969): "Regional economic growth: an empirical test". *Journal of Regional Science*, vol. 9, nº 1, pp. 1-18.
- BROWN, A.J. (1972): *The Framework of Regional Economics in the UK*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BROWNSTONE, D.; GOLOB, T.F. (1992): "The effectiveness of ridesharing incentives. Discrete-choice models commuting in Southern California". *Regional Science and Urban Economics*, nº 22, pp. 5-24.
- BUCK, T.W.; ATKINS, M.H. (1976): "The impact of British regional policies on employment growth". *Oxford Economic Papers*, nº 28, pp. 118-132.
- BUCK, T.W. AND ATKINS, M.H. (1983): "Regional policies in retrospect: an application of analysis of variance". *Regional Studies*, vol. 17, nº 3, pp. 181-189.
- BUENO LASTRA, J. (1990): *Los desequilibrios regionales . Teoría y realidad Española*. Ed. Pirámide, Madrid.
- CAMAGNI, R.P. (1992): "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s". *Regional Studies*, vol. 26, nº 4, pp. 361-374.
- CAPPELLIN, R. (1988): "Opciones de política regional en la CEE". *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 15-35.
- CAPPELLIN, R. (1990): "Descentralización territorial de la Industria". *Política Regional en la Europa de los años 90*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- CAPPELLIN, R. (1992): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". *Revista de Estudios Regionales*, nº 33, pp. 15-62.

- CAPPELLIN, R.; MOLLE, W. (1988): "The coordination problem in theory and policy". En Molle, W. y Cappellin, R., *Regional Impact of Community Policies in Europe*, pp. 1-22. Ed. Avebury, Aldershot.
- CARAMES VIEITEZ, L. (1990): "Descentralización de la política regional". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 489-498. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- CASADO, J.M. (1978): *La política de acción regional en España. Los polos de desarrollo y especial referencia al caso de Córdoba*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- CHENERY, H. B. (1953): "REGIONAL ANALYSIS", EN .CHENERY, H.B.; CLARK, P.G.; CAO-PINNA, V. (eds.), *The structure and growth of the Italian Economy*. Ed. US Mutual Security Agency, Roma, pp. 97-116.
- CHENERY, H.B.; SYRQUIN, M. (1975): *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres/ Nueva York.
- CHRISTALLER, W. (1965): *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs. (Primera edición alemana, 1933).
- CHURCH A. (1988): "Urban regeneration in London Docklands: a five years review". *Environment and Planning*, nº 6, pp. 187-208.
- CICIOTTI, E.; WETTMANN, R. (1981): "The mobilisation of indigenous potential". *Internal documentation on regional policy in the Community*, nº 10, septiembre. Commission of the European Communities, Bruselas.
- CLARK, C. (1957): *The Conditions of Economic Progress*, 3ª Ed., Londres.
- CLARK, T. (1978): "Regional Development: Strategy from Theory", en STERNLEIB, G Y HUGHES, J. (eds.), *Revitalising the North East: Prelude to an Agenda*, Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick.

- CLAVERO, A.; SANCHEZ, J.; TRUJILLO, F. (1988): "Aproximación a la estimación de la renta familiar disponible en las comarcas andaluzas". *Revista de Estudios Regionales*, nº 21.
- CLEVELAND COUNTY COUNCIL (1989): *Findings of an evaluation of the Tees Corridor Programme (an EC National Programme of Community Interest)*. Research and Intelligence Unit, Cleveland CC, Middlesbrough.
- COBO, R. (1991): "La nueva etapa de aplicación de los Fondos Estructurales en España: el Marco Comunitario de Apoyo de las regiones Objetivo nº 1 para el período 1994-1999". *Europa Junta*, nº 26, pp. 5-11.
- COFFEY, W.J.; POLESE, M. (1984): "The concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth". *Papers of the Regional Science Association*, vol 55, pp. 1-12.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1980): "The role of the tertiary sector in regional policy: a comparative study". *Regional Policy Series*, nº 19, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981): *Appreciation des etudes d'évaluation de la politique regionale*. Documento interno de la Dirección General de Políticas regionales. Estudio nº 11, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a): *Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989b): *Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1)*. España. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990a): *XIV Informe Fondos Feder.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990b): *Marco Comunitario de Apoyo 1989-1991 para la reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial (Objetivo nº 2).* España. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990c): *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a): *IV Informe de la Comisión, Las Regiones en la década de los noventa.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991b): *Informe Anual sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991c): *XXIV Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992a): *Segundo Informe Anual sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992b): *XXV Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas.* Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992c): *Del Acta Unica al Post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*. Documento COM (92) 2000 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992d): *Las políticas estructurales comunitarias. Balance y perspectivas*. Documento COM (92) 84 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a): *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*. Documento COM (93) 282 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993b): *XXVI Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993c): *Cuarto informe anual de la comisión sobre la aplicación de la reforma de los fondos estructurales*. Documento COM (93) 530 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993d): *Informe sobre las actividades de los Programas Integrados Mediterráneos*. Documento COM (93) 485 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994a): *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*. Documento COM (94) 46 final, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994b): *XXVII Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994c): *Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle (MEANS)*. Documento nº 94/13 de la Dirección General de Políticas Regionales, Bruselas.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994d): *Quinto Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Documento COM (94), 322 final. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994e): *Marco Comunitario de Apoyo para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, Objetivo nº 1, 1994-1999*. Documento de la Dirección General de Políticas Regionales, Bruselas.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): *Quinto Informe Anual de la Comisión sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales*. Documento COM (95) 30 final, Bruselas.
- CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCIA (1987): *Características socioeconómicas de las Comarcas Andaluzas*. Ed. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía
- CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCIA (1989): *Características socioeconómicas de las Comarcas Andaluzas*. Ed. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía
- CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL, JUNTA DE ANDALUCIA (1986): *Andalucía, sistema de ciudades*. Ed. Consejería de Política Territorial, Junta de Andalucía.
- CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA, JUNTA DE ANDALUCIA (1990): *Programa Operativo Integrado "Mejora de las infraestructuras agrarias de Andalucía"*. Ed. Junta de Andalucía.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCIA (1991): *Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994*. Ed. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones de la Junta de Andalucía.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCIA (1994a): *FEDER, Andalucía 1989-1993*. Ed. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCIA (1994b): *Programa Operativo de Andalucía (Objetivo nº 1) 1994-1999*. Ed. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (1991): *Nuevas orientaciones de los Fondos Estructurales e Instrumentos Financieros de la CEE*. Ed. Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda.
- CORDERO MESTANZA, G. (1990a): "La Política Regional Comunitaria: características y repercusiones sobre la Política Regional Española". *Economistas*, nº 45-46, 12-47.
- CORDERO MESTANZA, G. (1992): "La cohesión en la Europa del Mercado Unico y de la UEM". *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 34-49.
- CORDERO MESTANZA, G.(1994): "Los Fondos Estructurales europeos en el período 1994-1999: distribución por Estados miembros y repercusiones para España". *Cuadernos de Actualidad*, nº 5, pp. 193-205.
- CORONADO, D.; ACOSTA, M. (1993): "La aplicación regional del FEDER y su contribución a la cohesión económica intra e interregional". *Información Comercial Española*, nº 722, pp. 127-135.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1984): "Crisis económica y desequilibrios regionales: el desafío de los cambios tecnológicos". *Información Comercial Española*, nº 609.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1986): "Los servicios y el desarrollo regional". *Actas de la XII Reunión de Estudios Regionales*, Cáceres.
- CUADRADO ROURA, J.R.(1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 68-95.
- CUADRADO ROURA, J.R.(1990): "Una nota en torno a la evolución de las disparidades regionales en España", *Economistas*, nº 45-46, pp. 12-15.

- CUADRADO ROURA, J.R.; SAEZ, F. (1991): "Les disparités régionales en formation", en Gaudemar, J.P. (dir.), *Formation et développement régional en Europe*, Datar, París, pp. 66-73.
- CUTANDA, A.; PARICIO, J. (1992): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura". *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 83-101.
- CUTANDA, A.; PARICIO, J. (1994): "Infrastructure and Regional Economic Growth: The Spanish Case". *Regional Studies*, vol. 28, nº 1, pp. 69-77.
- DALY, H.E. (1990): "Política económico-ambiental y el desarrollo regional sostenido". *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 255-266.
- DALY, M. (1993): "The impact of regional investment incentives on employment and productivity. Some Canadian evidence". *Regional Science and Urban Economics*, nº 23, pp. 559-575.
- DE LA FUENTE, A. (1994): "El Presupuesto de la Comunidad Europea". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 12, pp. 217-230.
- DE LA FUENTE, A.; RAMIREZ, F. (1993): "Transferencias de los Fondos Estructurales a las Comunidades Autónomas". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 11, pp. 43-57.
- DEL MONTE, A.; LUZENBERGER, R. (1988): "The effect of regional policy on new firm formation in Southern Italy". *Regional Studies*, vol. 23, nº 3, pp. 219-230.
- DEL RIO GOMEZ, C. (1990): "La evolución de la política regional". *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 7-26.
- DESANT, J.W.; SMART, R. (1977): "Evaluating the effects of regional economic policy: a critique". *Regional Studies*, vol. 11, pp. 147-152.
- DIAMOND, D.R.; SPENCE, N.A. (1983): *Regional Policy Evaluation. A Methodological Review and the Scottish Example*. Ed. Gower, Aldershot.

- DIGNAN, A.J. (1994): *Industrial location behavior and capital grants: the Republic of Ireland*. Tesis doctoral no publicada, Indiana University.
- DIXON, R.; THIRLWALL, A.P. (1975): "A model of regional growth rate differences on Kaldorian lines". *Oxford Economic Papers*, nº 27, pp. 201-214.
- DRAPER, N.R.; SMITH, H. (1981): *Applied Regression Analysis*. Ed. Wiley and Sons, Nueva York.
- DUFFY-DENO, K.T.; EBERTS, R.W. (1991): "Public Infrastructure and Regional Economic Development: A Simultaneous Equations Approach". *Journal of Urban Economics*, vol. 30 nº 3, pp. 329-343.
- DUNFORD, M. (1993): "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank". *Regional Studies*, vol. 27, nº 8, pp. 727-743.
- ESECA (1992a): *Atlas Económico de Andalucía 1992*. Ed. ESECA-UNICAJA, Málaga.
- ESECA (1992b): *Informe Económico-Financiero de Andalucía 1991*. Ed. Caja General de Granada.
- ESPASA, M. (1993): "Análisis redistributivo del Presupuesto Comunitario". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 11, pp. 59-81.
- ESTEBAN-MARQUILLAS, J.M. (1972): "Shift and share analysis revisited". *Regional and Urban Economics*, vol. 2, nº 3, pp. 249-261.
- EWERS, H.J.; WETTMAN, R.W. (1980): "Innovation oriented regional policy". *Regional Studies*, vol. 14, pp. 162-172.
- FAINI, R.; SCHIANTARELLI, F. (1987): "Incentives and Investment Decisions: The Effectiveness of Regional Policy". *Oxford Economic Papers*, vol. 39, nº3, pp. 516-533.
- FERNANDEZ ARUFE, J.E.; OGANDO O.: (1983): "La Planificación económica en Castilla-León: una valoración crítica". *Información Comercial Española*, nº 601, pp 84-98.

- FIELD, B.; MACGREGOR, B. (1987): *Forecasting techniques for urban and regional planning*. Ed. University College London (UCL), Londres.
- FISCHER; M.M.; FOLMER, H. (1982): "Measurement of the effects of regional policy by means of time series analysis". *Papers of the Regional Science Association*, vol 49, pp. 133-150.
- FISCHER, M.; NIJKAMP, P. (1990): "Políticas regionales de mercado de trabajo: una panorámica transnacional", en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 383-397.
- FISCHER, M.M.; FRÖHLICH, J.; GASSLER, H. (1994): "An exploration into the determinants of patent activities: some empirical evidence for Austria" *Regional Studies*, vol 28, nº 1, pp. 1-12.
- FOLEY, P. (1992): "Local economic policy and job creation: a review of evaluation studies". *Urban Studies*, vol. 29, nº 3 y 4, pp. 557-598.
- FOLMER, H. (1980): "Measurement of the effects of regional policy instruments", *Environment and Planning*, nº 12, 1191-1202.
- FOLMER, H. (1986): *Regional economic policy: measurement of its effect*. Kluwer, Dordrecht.
- FOLMER, H.; NIJKAMP, P. (1987): "Investment premiums: Expensive but hardly effective". *Kyklos*, nº 40, pp. 43-70.
- FOMBY, T.B.; CARTER, R.; JOHNSON, S.R. (1984): *Advanced Econometric Methods*. Springer-Verlag, Nueva York.
- FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL B; WEISE, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- FRIEMAN, J.; DOUGLAS, M. (1978): "Agropolitan Development: Towards a new strategy for regional planning in Asia", en LO, F.; SALIH, K. (ed), *Growth pole Strategy and Regional Development Policy: Asian*

- Experiences and alternative strategies*. Ed. Pergamon Press, Oxford, pp. 163-192.
- FROST, M.; SPENCE, M. (1981): "The Timing of Unemployment Responses in Britain 1963-76", en Martin, R. (Ed.) *Regional Wage Inflation and Unemployment*, pp. 208-231. Pion, Londres.
- GAROFOLI, G. (1992): "Endogenous development and Southern Europe: An introduction". En Garofoli G. (ed.): *Endogenous Development and Southern Europe*, pp. 1- 13. Avebury, Aldershot.
- GASOS CASAO, P.; PIÑERO CAMPOS, J.M^a. (1993): "El Fondo de Cohesión y la Unión Europea". *Boletín ICE Económico*, nº 2377, pp. 2097-2101.
- GLEED, R.H.; LUND, P.J. (1979): "The development area share of manufacturing industry investment, 1966-69". *Regional Studies*, vol. 13, pp. 61-72.
- GLEJSER, H. (1969): "A New Test for Heteroscedasticity". *Journal of the American Statistical Association*, nº 64, pp. 316-323.
- GOMEZ BARAHONA, A. (1991): *La planificación económica regional: análisis jurídico*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GRAZIANI, A. (1973): *Incentive ed investimenti industriali nel Mezzogiorno*. Angeli, Milan.
- GUJARATI, D. (1990): *Econometría básica*. Ed. McGraw Hill, Madrid.
- GRANELL, F. (1994): "Los resultados de las negociaciones de adhesión a la UE de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia". *Boletín Económico de ICE*, nº 2414, pp. 1317-1318.
- GWILLIAM, K.M. (1979): "Transport Infrastructure Investment and Regional Development", en BOWERS, J.K. (ed), *Inflation, Development and Integration*, Leeds University Press, Leeds, pp. 244-262.
- H. M. TREASURY (1988): *Policy Evaluation: A Guide for Manager*, ed. HMSO, Londres.

- HARRIS, R.I.D. (1991): "Technology and Regional Policy: A Case Study of Northern Ireland". *Applied Economics*, vol. 23, nº4, pp. 685-695.
- HARRIS, R.I.D. (1991): "The Employment Creation Effects of Factor Subsidies: Some Estimates for Northern Ireland Manufacturing Industry, 1955-1983". *Journal of Regional Science* vol. 31, nº 1, pp. 49-64.
- HART, D. (1991): "US Urban Policy Evaluation in the 1980s: Lessons from Practice". *Regional Studies*, vol. 25, nº 3, pp. 255-261.
- HART, M.; SCOTT, R. (1994): "Measuring the effectiveness of small firm policy: some lesson from Northern Ireland". *Regional Studies*, vol. 28, nº 8, pp. 849-858.
- HASELEN, H.V.; MOLLE, W. (1980): "Disparidades regionales y Areas Asistidas en la Comunidad Europea de los doce". *Revista de Estudios Regionales*, nº 6, pp. 153-198.
- HAYNES, K.E.; MACHUNDA, Z.B. (1987): "Considerations in extending shift-share analysis". *Growth and Change*, vol. 18, nº 2, pp. 69-78.
- HAVEMAN, R.H. (1976): "Evaluating the impact of public policies on regional welfare". *Regional Studies*, vol 10, nº 5, pp. 449-463.
- HERMANSEN, T. (1972): "Development poles and development centres in national and regional development", en A. Kuklinski (ed.), *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*, pp. 1-67. Ed. Mouton, La Haya. (Versión castellana en F.C.E., México, 1977).
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, Nueva Haven. (Versión castellana en F.C.E., México, 1961).
- HOLDEN, D.R.; NAIRM, A.G.M.; SWALES, J.K. (1989): "Shift-share analysis of regional growth and policy: a critique". *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, nº 51, pp. 15-34.

- HOLLAND, S. (1976): *Capital versus regions*. Ed. Mac Millan, Londres.
- IHLANFELDT, K.; BOEHM, T.P. (1987): "Government intervention in the housing market: an empirical test of the externalities rationale". *Journal of Urban Economics*, n 22, pp. 276-290.
- ILLERIS, S. (1989): *Services and Regions in Europe*. Ed. Gower, Aldershot.
- INDUSTRY DEPARTMENT FOR SCOTLAND, SCOTTISH DEVELOPMENT AGENCY (1988): "Area Initiatives Evaluation Handbook". *ESU Research Paper*, nº 16.
- INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (1991): *Subvención global de Andalucía 1991-1993*. Ed. Instituto de Fomento de Andalucía.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987): *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCIA (1992): *Censo de población de Andalucía 1991*. Ed. I.E.A., Sevilla.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCIA (1993): *Sistema de Información Municipal de Andalucía*. Ed. I.E.A., Sevilla.
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1994): *Estadísticas de Paro Registrado por Municipios*. Ed. INEM, Madrid.
- ISARD, W. (1951): "Interregional and regional input-output analysis: a model of a space economy", *Review of Economics and Statistics*, vol. 33, pp. 318-328.
- ISARD, W. ; LANGFORD, J.T.W. (1969): *Regional Input-Output Study*. MIT Press, Cambridge.
- JENSEN, R.C. (1991): "Quo Vadis, Regional Science?". *Papers in Regional Science*, vol. 70, nº 2, pp. 97-111.
- JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. (1988): *Applied Multivariate Statistical Analysis*. Ed. Prentice Hall Inc., New Jersey.

- JOHNSTON, J. (1984): *Métodos de econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona.
- JOLLIFF, I.T. (1986): *Principal Component Analysis*. Ed. Springer Verlag, Nueva York.
- JUDGE, G.; GRIFFITHS, W.E.; CARTER, R.; LÜTKEPOHL, H.; CHAO LEE, T. (1985): *The Theory and Practice of Econometrics*. Ed. Wiley, Nueva York.
- JUDGE, G.; GRIFFITHS, W.E.; CARTER, R.; LÜTKEPOHL, H.; CHAO LEE, T. (1988): *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. Ed. Wiley, Nueva York.
- KALDOR, N. (1970): "The Case for Regional Policies". *Scottish Journal of Political Economy*, nº 17, pp. 337-347.
- KEEBLE, D.; OFFORD, J.; WALKER, S. (1986): *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*. Documento, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- KEEBLE, D.; OWENS, P.L.; THOMPSON, C. (1982): "Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community". *Regional Studies*, vol 16, pp. 419-432.
- KLEINBAUM, D.G.; KUPPER, L.L.; MULLER, K.E. (1988): *Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. Ed. PWS-KENT, Boston.
- KMENTA, J. (1977): *Elementos de Econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona.
- KOWALSKI, L. (1988): "Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea". *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 12-16.
- KRMENEC, A.J. (1989): "The employment impacts of an investment incentive: differential efficiency of the industrial revenue bond". *Regional Studies*, vol. 24, nº 2, pp. 95-107.
- KUKLINSKI, A. (1969): *Grow Poles and Grow Centres in REgional Policies and Planning: An Institutional Perspective. Remarks for Discussion*. Ed.

Instituto de Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas, Ginebra.

KUZNETS, S. (1971): *Economic Growth of Nations*, Mass, Cambridge.

LANDABURU, E. (1988): "La política regional de la Comunidad", *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 2-14.

LANDABURU, E. (1990): "La política regional comunitaria de los próximos años". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 187-196. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

LAZARO ARAUJO, L. (1990a): "Política regional y comunitaria. Evolución y reforma del FEDER". *Actas XVI Reunión de Estudios Regionales*, San Sebastián, pp. 97-197.

LAZARO ARAUJO, L. (1990b): "Las infraestructuras y el desarrollo regional". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 459-486. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único". *Estudios Territoriales*, nº 38, pp. 17-41.

LAZARO, L.; CORDERO, G. (1995): "La Política de Cohesión Económica y Social de la UE: evaluación desde la perspectiva española". *Papeles de Economía Española*, nº 63, pp. 335-357.

LAZARO ARAUJO, L.; MOLINA IBAÑEZ, M. (1986): *El espacio en la comunidad económica europea. La política regional*. Ed. Trivium, Madrid.

LAZARO, L.; VELA, I. (1990): "El FEDER y los Marcos de Apoyo Comunitarios", *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 53-63.

LEONTIEF W. (1953): "Interregional Theory", en LEONTIEF W. (ed.), *Studies of the American Economy*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 93-115.

- LEONTIEF, W. (1966): *Input-Output Economics*. Oxford University Press, Nueva York. (Versión castellana en Ariel, 1973).
- LEONTIEF, W.; MORGAN, A.; POLENSKE, K.; SIMPSON, D.; TOWER, E. (1965): "The economic impact -industrial and regional- of an arms cut". *Review of Economics and Statistics*, nº 47, pp. 217-241.
- LESLIE HAYS CONSULTANTS LTD (1990): *Evaluation of Regional Enterprise Grants*. Ed. Department of Trade and Industry, Scottish Office, Welsh Office, HMSO, Londres.
- LÖSCH, A. (1954): *The Economics of Location*. Nueva Haven, Conn. (Primera edición alemana, 1940).
- MACKAY, R.R. (1974): "Evaluating the effects of British regional economic policy, a comment". *Economic Journal*, vol. 84, pp. 367-372.
- MACKAY, R.R. (1976): "The impact of the Regional Employment Premium", en Whitting, A. (ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. HMSO, Londres.
- MACKAY, R.R. (1979): "The death of regional policy or resurrection squared". *Regional Studies*, vol. 13, nº 4, pp. 281-296.
- MACKAY, R.R.; THOMPSON, L. (1978): "The Impact of Regional Policy on Employment in the Development Areas". *Final Report to SSRC*, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle, Newcastle-upon-Tyne.
- MACKAY, R.R.; THOMPSON, L. (1979): "Important trends in regional policy and regional employment: a modified interpretation". *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 26, pp. 233-260.
- MACQUEEN, J.B. (1967): "Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations". *Actas del 5º Congreso de Berkeley sobre Estadística Matemática y Probabilidad*. Ed. Universidad de California, pp. 281-297.

- MADDALA, G.S. (1985): *Econometría*. Ed. Vicens Vives, Barcelona.
- MALIZIA, A. (1978): "Organizing to Overcome Uneven Development; The case of the U.S. South". *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, nº 3, pp. 87-94.
- MALLOWS, C.L. (1973): "Some Comments on Cp", *Technometrics*, nº 15, pp. 661-676.
- MARKUSEN A.R. (1978): "Class Rent and Sectoral Conflict: Uneven Development in Western U.S. Boomtowns". *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, nº 3, pp. 117-129.
- MARQUAND, J. (1980): *Measuring the effects and costs of regional incentives*. Working Paper, nº 32, ed. Department of Industry, Londres.
- MARTIN, R.C.; GRAHAM, J.R. (1980): "The impact of economic development administration programs: some empirical evidence". *Review of Economics and Statistics*, nº 62, pp. 52-62.
- MARTIN, S.; PEARCE, G. (1993): "European Regional Development Strategies: strengthening meso-government in the UK?". *Regional Studies*, vol. 27, nº 7, pp. 681-685.
- MARTIN, M.; LIZARRAGA, M^oC. (1994): "Evolución de las disparidades económicas comarcales en Andalucía, 1970-1991. Principales tendencias evolutivas". *Revista de Estudios Regionales*, nº 38, pp. 197-224.
- MAXWELL, A.E. (1977): *Multivariate Analysis in Behavioural Research*. Ed. Chapman and Hall, Londres.
- MCDONOUGH, C.C.; SIHAG, B.S. (1991): "The Incorporation of Multiple Bases into Shift-Share Analysis". *Grow and Change*, vol. 22, nº 1, pp. 1-9.
- MCELDOWNEY, J.J. (1991): "Evaluation and European Regional Policy". *Regional Studies*, vol. 25, nº 3, pp. 261-265.

- MCGREEVY, T.E.; THOMSON, A.W. (1983): "Regional policy and company investment behaviour". *Regional Studies*, vol. 17, pp. 347-358.
- MILLAN, B. (1990): "Lección del Comisario para la Política Regional de la CEE". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 17-26. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- MILLER, M.M. (1988): *Managing the maelstrom: decentralization planning for the Mexico City Metropolis*. Tesis doctoral no publicada, The University of Arizona.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1989): *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993*. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990a): *Política Regional en 1989*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990b): *Programa operativo de la Comarca del Bajo Guadalquivir 1990-1993*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1991a): *Programa operativo de Málaga 1990-1993*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1991b): *Programa operativo del Sur y Este de Jaen y Norte de Granada 1991-1993*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992a): *Política Regional en 1991*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992b): *Programa operativo del Norte de Huelva 1992-1993*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992c): *Informe del Subcomité de Seguimiento Regional de Andalucía*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.

- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1993): *La Planificación Regional y sus instrumentos. Informe Anual 1992*. Ed. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.
- MOLLE, W.; CAPPELLIN, R. (1988): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Ed. Avebury, Aldershot.
- MOORE, B.; RHODES, J. (1973): "Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy". *Economic Journal*, vol. 83, pp. 87-110.
- MOORE, B.C.; RHODES, J. (1974a): "The effects of regional policy in the United Kingdom", en Sant M.E.C. (ed.), *Regional Policy and Planning for Europe*, pp. 43-69. Gower, Aldershot, Hants.
- MOORE, B.; RHODES, J. (1974b): "Regional Policy and the Scottish Economy". *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 21, pp. 215-235.
- MOORE, B.C.; RHODES, J. (1976a): "Regional policy and the movement of manufacturing firms to Development Areas". *Economica*, nº 43, pp. 17-31.
- MOORE, B.; RHODES, J. (1976b): "A quantitative analysis of the effects of the regional employment premium and other regional policy instruments", en Whiting, A. (Ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. HMSO, Londres.
- MOORE, B.C.; RHODES, J. (1977): "Evaluating the economic effects of regional policy", en *Methods of measuring the effects of regional policies*, OCDE, París.
- MOORE, B.C.; RHODES, J.; TARLING, R. (1978): "Industrial policy and economic development: the experience of Northern Ireland and the Republic of Ireland". *Cambridge Journal of Economic*, vol. 2, pp. 99-114.
- MOORE, B.C.; RHODES, J.; TYLER, P. (1977): "The impact of regional policy in the 1970". *Centre for Environmental Studies Review*, vol 1, pp. 67-77.

- MOORE, B.; RHODES, J.; TYLER, P. (1986): *The Effects of Government Regional Economic Policy*. HMSO, Londres.
- MOORE, B.; TOWNROE, P. (1990): *Urban Labour Market: Reviews of Research*. Ed. Department of the Environment, HMSO, Londres, pág. xi.
- MOORE, B.C.; TYLER, P.; ELLIOTT, D. (1991): "The influence of Regional Development Incentives and Infrastructure on the Location of Small and Medium Sized Companies in Europe". *Urban Studies*, vol. 28, nº 6, pp. 1001-1026.
- MORRISON, A.R. (1989): *Migration, urbanization and regional policy in Perú: an economic analysis*. Tesis doctoral no publicada, Vanderbilt University.
- MOSES, L. (1955): "The stability of interregional trading patterns and input-output analysis". *American Economic Review*, vol 45, pp. 803-832.
- MYERS, R.H. (1990): *Classical and modern regression with applications*. Ed. PWS-KENT, Boston.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres. (Versión castellana en F.C.E., México, 1959).
- MUNNELL, A.J. (1990): "How does public infrastructure affect regional economic performance?", en MUNNELL, A.H. (ed.), *Is there a shortfall in public capital investment?*. Conference Series nº 34, Ed. Federal Reserve Bank of Boston.
- NAM, CH.; REUTER, J.; GAELLI, A. (1991): *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- NEWMAN, R., SULLIVAN, D. (1988): "Econometric analysis of business tax impacts on industrial location: What do we know, and how do we know it?". *Journal of Urban Economics*, nº 23, pp. 215-234.

- NICOL, W.R. (1982): "Estimating the Effects of Regional Policy: A Critique of the European Experience". *Regional Studies*, vol. 16, pp. 199-210.
- NIJKAMP, P.; RIETVELD, P.; SNICKARS (1984): "A survey of multiregional economic models". En Bahrenberg et al., *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 93-115. Gower, Aldershot.
- NOVALES, A. (1993): *Econometria*. McGraw-Hill, Madrid.
- OOSTERHAVEN, J. (1981): *Interregional Input-Output Analysis and Dutch Regional Policy Problems*. Gower, Hamshire, Inglaterra.
- OTERO, J.M.; FERNANDEZ, A. (1992): "Estimación de las rentas comarcales en Andalucía". *Actas de la VI Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada*, Granada.
- PA CAMBRIDGE ECONOMIC CONSULTANTS (1990): *An Evaluation of Garden Festivals. Inner Cities Directorate*. Ed. Department of the Environment, Londres.
- PAGANO, V. (1990): *Regional Policies in Southern Italy: an evaluation of employment and infrastructures*. Tesis doctoral no publicada, New School for Social Research.
- PAJUELO, A. (1994): "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99". *Europa Junta*, nº 26, pp. 13-23.
- PARKINSON, M. (1981): "The effect of road investment on economic development", *UK Government Economic Service*, Working Paper nº 43.
- PAUL, M.E. (1970): "Can aircraft noise nuisance be measured in money?" *Oxford Economic Papers*, nº 23, pp. 297-322.
- PEÑA, D. (1987): *Estadística, modelos y métodos*. Tomo II. Alianza Editorial, Madrid. (5ª Ed., 1992).

- PEREZ GARCIA, R. (1990): "Política regional y gobiernos locales". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 533-562 Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- PERROUX, F. (1955): "Norte sur la notion de pôle de croissance". *Économie Appliquée*, nº 7, pp. 307-320.
- PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. (1980): *Modelos Econométricos*. Ed. Labor, Barcelona.
- PLIEGO, M.; RODRIGUEZ SAIZ, L.; PAREJO, J.A.; CANELO DE LA TORRE, J.R.; GALINDO, M.A. (1990): *Política regional, paro e inflación: el caso de España*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- POLYTECHNIC OF CENTRAL LODON, SCHOOL OF PLANNING (1990): *Tourism and the Inner City. An Evaluation of the Impact of Grant Assisted Tourism Projects*. Ed. Inner Cities Directorate, Department of the Environment, Londres.
- PULIDO, A. (1983): *Modelos Econométricos*. Ed. Pirámide, Madrid (4ª Ed. 1993).
- PULIDO, A.; FONTELA, E. (1993): *Análisis input-output. Modelos, datos y aplicaciones*. Ed. Pirámide, Madrid.
- PUNJI, G.; STEWART, D. (1983): "Cluster analysis in marketing research: Review and suggestions for application". *Journal of Marketing Research*, nº 20, pp. 134-148.
- RAA, T.T. (1994): "On the methodology of input-output analysis". *Regional Science and Urban Economics*, nº 24, pp. 3-25.
- RAYMOND, J.L.; URIEL, E. (1987): *Investigación econométrica aplicada: un caso de estudio*. Ed. AC, Madrid.
- RICHARDSON, H. W. (1969): *Elements of Regional Economics*. Ed. Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex. (Edición castellana en Alianza, Madrid, 1975)

- RICHARDSON, H. W. (1972): *Input-Output and Regional Economics*. Weidenfeld and Nicolson, Londres.
- RICHARDSON, H.W. (1978): *Regional and Urban Economics*. Ed. Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex. (Edición castellana en Alianza, Madrid, 1986).
- RICHARDSON, H.W. (1985): "Input-output and economic base multipliers: looking backward and forward". *Journal of Regional Science*, vol. 25, nº 4, pp. 607-661.
- ROBINSON, F.; WREN, C. (1987): "Evaluating the impact and effectiveness of financial assistance policies in the Newcastle Metropolitan Region". *Local Government Studies*, nº 13, pp. 49-61.
- RODRIGUEZ SAIZ, L.; MARTIN PLIEGO, J.; PAREJO GAMIR, J.A.; ALMOGUERA GOMEZ, A. (1986): *Política económica regional*. Ed. Alianza, Madrid.
- ROMANS, J.T. (1965): *Capital exports and growth among U.S. Regions*. Middletown, W. University Pres.
- ROTHWELL, R. (1983): "The role of Technology in industrial change". *Regional Studies*, vol 16, nº 5, pp. 361-369.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1977): "Política Regional y Urbanística", en L. Gamir, *Política Económica de España*, Ed. Guadiana, Madrid
- SAEZ, F.; PEREZ, I. (1978): "Industrialización y cambio: el caso burgalés". *Información Comercial Española*, nº 536, pp. 89-113.
- SANTOS, M. (1979): *The shared Space: the two circuits of the urban economy in Underdeveloped Countries*. Ed. Menhuen, Londres.
- SCHOFIELD, J.A. (1979): "Macro evaluations of the impact of regional policy in Britain: A review of recent research". *Urban Studies*, nº 16, pp. 251-271.
- SELF, P. (1970): "Nonsense on stilts: cost benefit analysis and the Roskill Commission". *Political Quarterly*, nº 41, pp. 249-260.

- SENG LOH, E. (1993): "The effects of Jobs-Targeted Development Incentive Programs". *Growth and Change*, vol. 24, nº2, pp. 365-383.
- SERRANO SANZ, J.M. (1984): "La política regional en Aragón, 1964-1984". *Información Comercial Española*, nº 610, pp. 103-117.
- SHEFER, D.; KAESS, L. (1990): "Evaluation methods in urban and regional planning: theory and practice". *Town Planning Review*, vol 61, nº 1, pp. 75-88.
- SIEBERT, H. (1969): *Regional economic growth theory and policy*. Scranton, International Textbook Company.
- STÖHR, W.B. (1990): *Global Challenge and Local Response*. Ed. Mansell, Londres.
- STÖHR, W.B.; PÖNIGHAUS, R. (1992): "Towards a Data-based evaluation of the Japanese technopolis policy: the effect of new technological and organizational infrastructure on urban and regional development". *Regional studies*, vol 26, nº7, pp. 605-618.
- STOREY, D.J. (1990): "Evaluation of policies and measures to create local employment". *Urban Studies*, nº 27, pp. 669-684.
- STUCKEY, B. (1975): "Spatial Analysis and Economic Development". *Development and Change*, nº 6, pp. 98-101.
- SWEENEY, G.P. (1988): "Innovación, tecnología y reorientación del desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 115-131.
- SOY, A.; ISLA, M^a M.; TERMES, M. (1994): *Evaluació de les intervencions del FEDER a Catalunya en el marc de L'Objectiu núm. 2 dels Fons Estructurals Comunitaris (1989-1993)*. Ed. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, Barcelona.
- SUAREZ-VILLA, L.; CUADRADO ROURA J.R. (1993): "Regional economic integration and the evolution of disparities". *Papers in Regional Science*, vol 72, nº 4, pp. 369-387.

- TERVO, H. (1991): *Studies on the economic case for and effects of Regional Policy*. Ed. Universidad de Jyväskylä, Jyväskylä (Finlandia).
- TERVO, H.; OKKO, P. (1983): "A note on shift-share analysis as a method of estimating the employment effects of regional economic policy". *Journal of Regional Science*, vol. 8, nº 1, pp. 115-121.
- TIEBOUT, C.M. (1957): "Regional and interregional input-output models: an appraisal", *Southern Economic Journal*, vol. 24, pp. 140-147. (Versión castellana en L. Needleman, *Análisis regional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972).
- TORSVIK, G. (1993): Regional-incentive programs and the problem of time-inconsistent plans. *Journal of Economics*, vol. 58, nº 2, pp. 187-202.
- TYLER, P.; MOORE, B.; RHODES, J. (1978): "Regional and National Economic Policy". *Regional Policy Project 2*. Working Note, nº 503. Centre for Environmental Studies, Londres.
- TUROK, I. (1989): "Evaluation and understanding in local economic policy". *Urban Studies*, nº 26, pp. 587-606.
- TUROK, I. (1990): "Evaluation and accountability in spatial economic policy: a review of alternative approaches". *Scottish Geographical Magazine*, vol. 106, nº 1, pp. 4-11.
- TUROK, I. (1991): "Policy Evaluation as Science: A Critical Assessment". *Applied Economics*, vol. 23, nº 9, pp. 1543-1550.
- TUROK, I; RICHARDSON, P. (1991): "New firms and local economic development: evidence from West Lothian". *Regional Studies*, vol 25, nº 1, pp. 71-82.
- URIEL, E., CONTRERAS, D.; MOLTO, M^o L.; PEIRO, A. (1990): *Econometría: El modelo lineal*. Ed. AC, Madrid.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): "Las nuevas estrategias del desarrollo regional". *Estudios Territoriales*, Nº 36, pp. 77-92.

- VAN LIEROP, W.F.J.; RIMA, A. (1984): "Residential mobility and probit analysis". En Bahrenberg et al.: *Recent Developments in Spatial Data Analysis*, pp. 393-407. Ed. Gower, Aldershot.
- VANHOVE, N.; KLAASEN, L.H. (1987): *Regional policy, a European approach*. Ed. Avebury, Aldershot.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984): "Desarrollo con iniciativas locales en España". *Información Comercial Española*, nº 609, pp. 57-69.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990): "Local development initiatives under incipient regional autonomy: the Spanish experience in the 1980s", en Stöhr, W.B. (ed.), *Global challenge and local response*, pp. 354-374. Mansell, Londres.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*. Ed. Pirámide, Madrid.
- VICKERMAN, R.W. (1989): "Measuring Changes in Regional Competitiveness: the effects of international infrastructure investments" *Annals of Regional Science*, vol. 23, pp. 275-286.
- VICKERMAN, R.W. (1990): "Regional implication of the Single European Market". *Built Environment*, nº1.
- VICKERMAN, R. W. (1994): "Transport Infrastructure and Region Building in the European Community". *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 1, pp. 1-24.
- VIGUERA, E. (1994): "La agricultura y los Fondos Estructurales". *Boletín Económico de ICE*, nº 2424, pp. 2217-2227.
- WADLEY, D. (1988): "Estrategias de desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº35, pp. 96-114.
- WALLACE, N.E. (1988): "The market effects of zoning undeveloped land: does zoning follow the market?". *Journal of Urban Economics*, nº 23, pp. 307-326.

- WALSH, H.G.; WILLIAMS, A. (1969): *Current Issues in Cost-Benefit Analysis*. Ed. HMSO, Londres.
- WEEDEN, R. (1974): "Regional Rates of Growth of Employment: An Analysis of Variance Treatment". *Regional Papers*, nº 3. National Institute of Economic and Social Research, Cambridge University Press, Cambridge.
- WHITE, H. (1980): "A Heteroskedastic-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity". *Econometrica*, nº 48, pp. 817-838.
- WILLIS, K.G.; SAUNDERS, C.M. (1988): "The impact of a Development Agency on Employment: resurrection discounted?". *Applied Economics*, vol. 20, nº 1, pp. 81-96.
- WREN, C. (1989): "Factors Underlying the Employment Effects of Financial Assistance Policies". *Applied Economics*, vol. 21, nº 4, pp. 497-513.
- WREN, C. (1990): "Regional Policy in the 1980s". *National Westminster Bank Quarterly Review*, nov. pp. 52-64.
- WREN, C. (1994): "The build-up and duration of subsidy-induced employment: Evidence from U.K. regional policy". *Journal of Regional Science*, nº 34 pp. 387-410.
- ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1989): "El futuro del presupuesto Comunitario. Los Fondos Estructurales". *Papeles de Economía Española*, nº 41, pp. 181-190.
- ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1990a): "La aplicación del FEDER en España: Evolución y perspectivas" *Economistas*, nº 45-46, Agosto-Noviembre, pp. 57-63.
- ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1990b): "Luces y Sombras de la Política Regional de la CEE". *Política Regional en la Europa de los años 90*, pp. 213-220. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

ZARAGOZA RAMEAU, J.A. (1990c): "El resurgimiento de la política regional: la nueva política comunitaria y la política regional española", *Información Comercial Española*, nº 679, pp. 27-37.

ZARAGOZA RAMEAU, J. A. (1991): "La política regional ante la integración europea: principales líneas de desarrollo en Andalucía". *Boletín Económico de Andalucía*, nº 12, pp. 9-18.

ANEXO I. EVOLUCION DE LAS NORMAS REGLEMENTARIAS REGULADORAS DEL FEDER Y DEMAS FONDOS ESTRUCTURALES

A) LA CREACION DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL Y SUS MODIFICACIONES DE 1979 Y 1984

REGLAMENTO (CEE) nº 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, sobre la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE, L 73, 21.03.75).

REGLAMENTO (CEE) nº 214/79 del Consejo, de 6 de Febrero de 1979, modificando el REGLAMENTO (CEE) nº 724/75 sobre la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE, L 35, 09.02.79).

REGLAMENTO (CEE) nº 3325/80 del Consejo, de 16 de diciembre de 1980, modificando el REGLAMENTO (CEE) nº 724/75 sobre la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE, L 349, 23.12.80).

REGLAMENTO (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE, L 169, 28.06.84).

REGLAMENTO (CEE) nº 3634/85 del Consejo, de 17 de diciembre de 1985, relativo a la instauración, en 1985, de acciones específicas de desarrollo regional y modificando el REGLAMENTO (CEE) nº 1787/84, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

REGLAMENTO (CEE) nº 3641/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, modificando el REGLAMENTO (CEE) nº 1787/84, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE, L 350, 27.12.85)

**B) LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1988.
NUEVOS REGLAMENTOS PARA ADOPTAR LOS POSTULADOS
DE LA POLITICA DE COHESION RECOGIDA EN EL ACTA UNICA**

REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88 del Consejo, de 24 de Junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. (DOCE, L 185/9, 15.07.88).

REGLAMENTO (CEE) Nº 4253/88 del Consejo de 19 de Diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. (DOCE, L 374/1, 31.12.88).

REGLAMENTO (CEE) Nº 4254/88 del Consejo de 19 de Diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (DOCE L 374/15, 31.12.88).

REGLAMENTO (CEE) Nº 4255/88 del Consejo de 19 de Diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DOCE, L 374/21, 31.12.88).

REGLAMENTO (CEE) Nº 4256/88 del Consejo, de 19 de Diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE, L 374/25, 31.12.88)

**C) LA REVISION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1993.
MODIFICACIONES EN LA NORMATIVA DE LA REFORMA DE
1988 PARA ADAPTARLA A LOS NUEVOS POSTULADOS DEL
TRATADO DE LA UNION**

REGLAMENTO (CEE) Nº 2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE)

Nº 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) (DOCE, L 193, 31.07.93).

REGLAMENTO (CEE) Nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, L 193, 31.07.93).

REGLAMENTO (CEE) Nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el REGLAMENTO (CEE) Nº 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, L 193, 31.07.93)

REGLAMENTO (CEE) Nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el REGLAMENTO (CEE) Nº 4254/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE, L 193, 31.07.93).

REGLAMENTO (CEE) Nº 2084/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el REGLAMENTO (CEE) Nº 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DOCE, L 193, 31.07.93).

REGLAMENTO (CEE) Nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el REGLAMENTO (CEE) Nº 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del REGLAMENTO (CEE) Nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE, L 193, 31.07.93).

ANEXO II.

GASTO PUBLICO Y AYUDA FEDER EN ANDALUCIA MARCO DE APOYO COMUNITARIO 1989-1993		
PROYECTOS INDIVIDUALES UNICO COMPROMISO (MAC REGIONAL)	G.P. (Miles)	FEDER (Miles)
AUT. SE-GR-BAZA. ACOND. DESDOBLE EN VTE. ANT-MALAGA	2.904.844	1.452.422
AUT. SE-GR-BAZA. ACOND. N-342 HUETOR-TAJAR. GRANADA	876.918	438.459
AUT. SE-GR-BAZA. ANTEQUERA-ARCHIDONA	1.174.552	587.276
AUT. SE-GR-BAZA. RODA DE ANDALUCIA	777.677	388.839
DESDOBLE CN-334 SE-MA-GR EN OSUNA-ESTEPA	776.835	388.418
AUT. SE-GR-BAZA. MEJORA TRAZADO ALCALA GRA.	404.515	202.258
AUT. SE-GR-BAZA DESD. CN 334 ESTEPA	628.385	314.193
TRAV. MOTRIL ACCESO HOSPITAL	109.765	54.883
ACOND. N 324 EN MOREDA-DARRO, GR.	241.530	120.765
ACOND. N-324 EN HUELMA-GUADAHORTUNA, JA.	638.815	319.408
ACOND. C-325 UBEDA-JODAR, JA.	412.514	206.257
ACOND. CC-336 ALMEDANILLA-ALCALA LA REAL, JA.	703.062	351.531
ACOND. C-336 PRIEGO-ALMEDANILLA, CO.	416.701	208.351
ACOND. Y MEJ. C-336 Y N-323 BENALUA-VENTA DE NAVA, GR.	493.669	246.835
CONS. NVA. DESDE C-336 (JA.)-BENALUA, GR.	395.593	197.797
ACOND., MEJ. Y ENSANCHE DE CC-420 EN VV. DE CBA-POZOBLANCO, CO.	254.871	127.436
ACOND. Y MEJ. C-323 A TAHAL EN OLULA R.-CANTERAS DE MACAEL, AL.	657.303	328.652
MEJ. Y ACOND. C-440 DE SANLUCAR A ALGECIRAS POR JEREZ	302.873	151.437

CONTINUACION

PUENTE GUADALETE ENLACE A-4 CAMINOS VECINALES	262.519	131.260
ACOND. CN-324 Y VRIANTE CAÑETE DE LAS TORRES, CO.	200.719	100.360
N-322 ACOND. LIMIT. PROV. CO. PORCUNA Y VTES. A PORCUNA, JA.	419.011	209.506
ACOND. H-501 DESDE PUENTE R. ODIEL HASTA CAMPOFRIO	155.600	77.800
ACOND. C-341 PK 25 AL 42 MA.	516.653	258.327
NVO. ACC. A SIERRA NORTE SE-189 Y C-433 EN CANTILLANA-EL PEDROSO	410.117	205.059
ACOND. C-336 DE AGUILAR A IZNALLOZ, CO.	257.269	128.635
ACOND. CN-342 EN ANTEQUERA-CAMPILLOS, 2ª FASE, MA.	318.650	159.325
ACOND. CL-SE-424 Y SE-435 DE UTRERA A MONTELLANO Y VTE. CORONIL, SE.	321.922	160.961
PR. Y ACOND. C-435 EN LA GRANADA R. TINTO-BARRANCO DE M., HU.	344.116	172.058
ACOND. C-421 EN NERVA-LA AULAGA	361.102	180.551
VTE. AL-100 ACC. DE N-340 AL CPTO. SOTOMAYOR EN HUERCAL-VIATOR, AL.	412.415	206.208
ACOND. Y MEJ. JH-7048 DE VV. ARZOBISPO AL TRANCO DE BEAS, JA.	55.410	27.705
ACOND. JH-7048 DE VV. ARZOBISPO AL TRANCO DE BEAS, JA.	164.000	82.000
DESDOBL. MA-401 MA-CAMPANILLAS 6 KM., MA.	1.297.500	648.750
ACOND. N-324 CO. A AL. POR JA. EN GUADIX-ALCUDIA, GR.	406.442	203.221
ACOND. N-342 ALCUDIA DE GUADIX-HUENEJA Y VTE. CC-331-GRANADA	279.439	139.720
VTE. DE PILAS SE-630 Y SE-632	178.010	89.005
VTE. DE BONARES H-622 Y HU-6211, 2 KM., HU.	62.532	31.266
PTE. SBR. GUADALQUIVIR EN VV. DEL RIO Y MINAS	259.271	129.636
ACOND. CA-604 PK DEL 1 AL 9 Y VTE. ROTA, CA.	438.422	219.211
ACOND. H-434 EN ALJARAQUE EN N-431, 7,5 KM., HU.	159.000	79.500
ACOND. CC-3312 ECIIJA-LA RAMBLA PK 23.1 AL 30.0, 3ª TRAMO.	5.000	2.500
H-620 EN PALOS-MAZAGON VTE. PALOS FRA., HU.	278.060	139.030
ACOND. C-323 PEAL DEL BECERRO-QUESADA PK 25.5-33.5, JA.	265.631	132.816
ACOND. J-700 PTA. DE SEGURA-SILLES PK 5.0-12.5, JA.	90.000	45.000
ACOND. H-511 EN VALVERDE DEL C.-CTRA. LOCAL NIEBLA, HU.	197.550	98.775
DESDOBL. NA-321 TORREDONJIMENO JA. PK. 80.5-72	1.239.771	619.886
AMPLI. CONDUCCION AL DEPOSITO DEEL AGOSTADO, 1ª TRAMO, CA.	234.770	117.385
RED ARTERIAL ABASTO. AGUA A LA BARROSA, CHICLANA, CA.	233.368	116.684
AMPLIAC. CONDUCCION SAN CRISTOBAL-CADIZ, TRAMO IV	554.810	277.405
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION, JUNTA DE ANDALUCIA.		

CONTINUACION

GASTO PUBLICO Y AYUDA FEDER EN ANDALUCIA MARCO DE APOYO COMUNITARIO 1989-1993		
PROYECTOS INDIVIDUALES UNICO COMPROMISO (MAC REGIONAL)	G.P. (Miles)	FEDER (Miles)
CONDUC. MOTRIL-SALOBREÑA A ALMUÑECAR	530.074	265.037
SANEAMIENTO DE HUELVA, CUENCA DEL TINTO, 1ª FASE, HU.	205.664	102.832
SANEAMIENTO INTEG. ALJARAFE RED COLECTORES, 1ª FASE	476.702	238.351
SANIAMIENTO INTEG. ALJARAFE RED COLECTORES, 2ª FASE	461.964	230.982
TERMINACION CANALIZACIONES DEL SANEAMIENTO DE GRANADA	1.142.000	571.000
CONTC. VTE. UTRERA (LINEA FERROVIARIA UTRERA-LA RODA)	791.496	395.748
CENTRO DE SERVICIOS A EMPRESAS CONF. EMP. ANDALUCIA	1.572.654	943.592
PROYECTO DE ELECTRIFICACION RURAL	1.800.000	630.000
COOP. EMPRESARIAL ENTRE REG. BAVIERA Y AND.	27.719	22.730
TABLAS INPUT-OUTPUT ANDALUCIA	99.936	59.962
PLAN REGIONAL PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN ANDALUCIA	100.000	60.000
ORDENACION DIEZ PRINC. AGLOMERACIONES URBANAS EN ANDALUCIA	389.463	233.678
ESTUDIO DOÑANA	104.193	104.193
EUROMEETING EXPO 92	15.658	15.658
PROYECTO VILLAS TURISTICAS	1.568.400	784.200
AUTOVIA BAZA-PTO. LUMBRERAS (TRAMOS 1ª Y 2ª), 1ª FASE	3.807.817	2.284.690
AUTOVIA JEREZ-LOS BARRIOS (1ª FASE)	2.552.475	1.531.485
DOTACION INFRAESTRUCTURA SIERRA NEVADA 95	5.162.517	3.097.510
TOTAL PROYECTOS UNICO COMPROMISO (REGIONAL)	43.358.233	22.846.398
PROYECTOS INDIVIDUALES PLURIANUALES (MAC REGIONAL)	G.P.	FEDER
HOSPITAL DE EL EJIDO	3.078.233	1.539.117
HOSPITAL DE OSUNA	2.680.922	1.340.461
AUTOVIA SE-GR-BAZA, VTE. GR. TRAMO STª FE-INTERC CN-323	2.454.923	1.472.954
AUTOVIA SE-GR-BAZA EN N-323 A PTO. MORA 2ª TRAMO, GR.	6.385.540	3.831.324
AUTOVIA SE-GR-BAZA INTEC. CON N-324 A PTO. MORA, GR.	3.921.096	2.352.658
AUTOVIA SE-GR-BAZA INTEC. N-324 EL GRAO, GR.	2.233.019	1.339.811
COMPLEJO CIENCIAS DEL MAR, CA.	4.383.580	2.410.969
RED DE COMUNICACIONES SANITARIAS DEL SAS	1.322.310	462.809
DOTC. EQUIPO CIENTIFICO AL CONJUNTO DE CENTROS DE INVEST. DEL PLAN AND.	2.733.256	1.639.954

CONTINUACION

PROYECTO S.G.R.	1.917.582	899.346
TOTAL P.I. PLURIANUALES (REGIONALES)	31.110.461	17.289.401
PROYECTOS INDIVIDUALES UNICO COMPROMISO (MAC PLURIRREGIONAL)	G.P.	FEDER
RED ARTERIAL FERROV. SEVILLA TRAMO SANTA JUSTA	3.052.200	1.526.100
RED ARTERIAL FERROV. SEVILLA VARIANTE NORTE	3.819.880	1.909.940
AEROPUERTO DE MALAGA NUEVO EDIFICIO TERMINAL	6.093.040	3.046.520
N-340 VTE. CALA DEL MORAL-RINCON DE LA VICTORIA	2.240.040	1.120.020
N-323 (BAILEN-MOTRIL) CIRCUNVALACION GRANADA	3.465.380	1.732.960
RED AUTOMATICA INFORMACION HIDROLOGICA DE CUENCA HIDROGRAFICA	2.027.500	1.013.750
URBANIZACION Y ACCESOS DEL NUEVO EDIFICIO TERMINAL	716.700	358.350
ACONDICIONAMIENTO Y NUEVA CARRETERA N-322	1.890.990	945.460
AUT. COSTA DEL SOL (MALAGA-ALGECIRAS)	2.359.100	1.179.550
OBRAS DE CARRETERA CIRCUNVALACION Y ACCESOS A SEVILLA	31.889.340	15.944.670
RECINTO DE VIA Y ELECTRIFICACION Y CRUCES VIALES	1.537.000	768.500
INSTALACION SEGURIDAD Y COMUNICACIONES	744.100	372.050
EDIFICIOS NUEVA ESTACION VIAJEROS Y URBANIZACION	1.142.600	571.300
LINEA ALTA VELOCIDAD MADRID-SEVILLA. INSTALACION	3.781.440	1.890.720
LINEA ALTA VELOCIDAD MADRID-SEVILLA. SEÑALIZACION	6.138.080	3.069.040
MEDIDAS CORRECTORAS IMPACTO AMBIENTAL AVE	2.446.080	1.223.040
OFICINAS DEL CENTRO DE EMPRESAS DE CADIZ. ASTILLEROS ESPAÑOLES	28.000	14.000
ACOND. DE LA ZONA INDUSTRIAL DEL CONSORCIO ZONA FRANCA, CA.	2.422.160	1.211.080
INFRAESTRUCTURA PORTURARIA BAJO DE LA CABEZUELA, CA.	2.100.000	1.040.000
OBRAS INFRAESTRUCTURA RIO GUADALQUIVIR	2.270.000	500.000
ACTUACIONES EN FERROCARRILES	12.148.700	8.575.300
TOTAL P.I. UNICO COMPROMISO (PLURIRREGIONAL)	92.312.260	48.012.080
PROYECTOS INDIVIDUALES PLURIANUALES (MAC PLURIRREGIONAL)	G.P.	FEDER
FERROCARRIL, DOTAC. LINARES-ALM. Y MOREDA-GRANADA	5.692.560	2.846.280
FERROCARRIL, CONST. DOBLE VIA ANCHO INT. CORDOBA-SEVILLA	76.022.620	38.011.330
TOTAL P.I. INDIVIDUALES PLURIANUALES (PLURIRREGIONAL)	81.715.180	40.857.610
TOTAL PROYECTOS INDIVIDUALES	248.496.134	129.005.940
PROGRAMAS OPERATIVOS	G.P.	FEDER
P.N.I.C. ALMERIA-LEVANTE	65.160.579	32.358.766
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION, JUNTA DE ANDALUCIA.		

CONTINUACION

GASTO PUBLICO Y AYUDA FEDER EN ANDALUCIA MARCO DE APOYO COMUNITARIO 1989-1993		
PROYECTOS INDIVIDUALES UNICO COMPROMISO (MAC REGIONAL)	G.P. (Miles)	FEDER (Miles)
P.O. MALAGA	27.927.506	14.824.072
P.O. JAEN-GRANADA	14.342.568	8.500.441
P.O. BAJO GUADALQUIVIR	24.419.432	13.399.073
P.O. NORTE DE HUELVA	9.711.314	5.142.155
P.O. PLAN FORESTAL ANDALUZ	5.940.438	3.267.241
P.O.I. INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS	9.254.000	5.089.700
P.O. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS HIDRICOS	12.686.565	7.566.859
SUBVENCION GLOBAL DE ANDALUCIA	11.961.388	6.353.704
P.O. DEL ENTORNO DOÑANA (1ª FASE)	1.679.542	979.048
P.O. DOTACION INFRAESTRUCTURAS CIENTIFICAS	5.710.000	3.426.000
P.N.I.C. AUTOVIAS	37.642.300	18.821.150
P.O. LOCAL	12.523.770	6.941.780
P.O. INCENTIVOS REGIONALES	19.444.200	9.722.100
P.O. STAR	15.762.800	8.552.610
P.O. VALOREM	4.801.520	2.407.220
TOTAL MARCO DE APOYO COMUNITARIO ANDALUCIA 1989-1993	527.464.056	276.356.409
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION, JUNTA DE ANDALUCIA.		

ANEXO III.

DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA											
PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS PARO (AND= 100) 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM ² (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
VELEZ RUBIO	91,99	94,63	-5,52	11,68	44,46	7,95	10,32	37,27	58,38	1,29	7,97
TIJOLA	79,46	82,31	-4,06	16,15	26,89	15,89	18,31	38,91	66,88	8,22	24,62
OLULA-MACAEL	49,96	104,71	2,47	61,00	5,80	52,34	10,05	31,81	84,65	73,38	202,1
ALBOX	110,87	95,18	-4,52	28,08	22,26	10,11	16,75	50,88	75,05	2,21	30,79
HUERCAL-OVERA	80,09	98,02	2,60	37,96	35,91	8,14	14,91	41,04	72,65	5,08	4,96
VERA	67,40	113,85	7,04	50,91	19,63	12,95	18,94	48,48	98,59	25,41	34,16
FIÑANA	170,30	66,87	-8,21	15,92	30,96	8,46	14,77	45,81	54,14	2,90	11,10
TABERNAS	123,48	76,77	-8,11	9,30	35,10	9,03	14,47	41,41	45,61	4,51	0,38
BERJA	71,21	87,42	0,20	29,92	40,63	5,84	15,58	37,95	58,21	20,49	11,50
CANJAYAR	114,56	78,77	-9,93	24,03	38,54	10,11	12,41	38,95	50,02	15,51	4,94
ADRA	45,44	72,94	3,85	221,65	49,56	3,39	10,52	36,54	58,87	10,14	28,84
EL EGIDO	36,46	99,10	13,87	172,39	50,59	3,67	6,23	39,51	70,86	3,83	9,86
ROQUETAS	40,97	113,28	18,19	150,75	49,37	4,46	7,96	38,20	80,41	26,48	330,5
ALMERIA	84,36	122,18	1,26	306,59	7,94	11,71	12,41	67,95	127,34	113,60	113,8
NIJAR	88,16	87,44	3,73	20,93	49,17	7,94	11,68	31,21	43,92	7,11	46,86
ARCOS	135,95	69,01	0,98	61,38	42,86	8,23	15,24	33,67	49,10	5,87	860,8
OLVERA	176,84	56,61	-2,41	48,57	34,50	7,75	15,24	42,51	40,46	3,96	4,69

FUENTE: IEA y elaboración propia.

CONTINUACION

DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS PARO (AND= 100) 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
UBRIQUE	117,35	97,20	1,18	66,44	6,60	51,03	8,73	33,64	56,18	26,31	111,5
SANLUCAR	120,86	105,23	5,74	285,89	23,46	8,39	15,65	52,49	70,65	62,83	176,7
JEREZ	122,49	104,37	2,30	130,31	7,91	17,49	12,06	62,54	106,26	224,98	397,0
CADIZ	104,91	103,26	4,71	643,80	2,90	18,95	8,92	69,23	143,57	168,62	206,1
BARBATE	128,92	63,85	1,29	107,86	32,91	6,80	15,93	44,36	55,28	13,58	6,75
MEDINA S.	120,63	55,68	2,67	25,66	38,40	6,42	19,18	36,00	54,14	4,05	7,05
ALGECIRAS	108,59	103,75	2,63	144,41	6,36	17,60	13,34	62,70	96,29	2885,6	693,4
PEÑARROYA-P.	118,01	96,90	-3,98	17,14	12,22	30,29	10,44	47,05	73,16	2,15	1,57
HINOJOSA D.	109,11	75,74	-0,92	14,37	27,81	12,35	17,13	42,71	56,61	0,52	0,29
POZOBLANCO	102,33	85,73	-0,42	19,11	23,36	15,18	12,33	49,12	72,65	1,72	14,92
VILLANUEVA C.	76,52	82,87	-1,10	13,40	36,83	10,81	19,13	33,24	55,61	5,18	0,16
PALMA DEL RIO	118,69	81,20	-1,61	21,22	45,88	6,27	9,25	38,59	58,68	4,32	2,47
POSADAS	163,06	90,63	2,55	51,72	42,50	9,67	12,47	35,36	48,28	2,57	0,04
CORDOBA	96,95	109,87	2,14	158,99	3,81	17,79	8,01	70,38	134,02	35,27	208,4
MONTORO	109,14	80,92	-2,25	34,24	39,74	16,22	11,10	32,94	56,60	12,15	4,97
LA CARLOTA	158,94	79,77	1,83	105,88	46,81	6,64	12,84	33,72	51,60	0,63	0,03
F. NUÑEZ-L	109,63	81,87	0,50	57,12	47,87	12,26	10,98	28,89	57,89	26,46	35,81
CASTRO DEL R.	121,92	64,26	0,05	47,29	56,27	8,20	7,21	28,32	56,62	0,98	0,00
MONTILLA-PGE	86,30	87,69	0,77	126,57	32,54	17,18	12,74	37,54	69,12	113,38	21,40
BAENA	64,16	70,80	3,51	57,18	53,83	11,94	8,79	25,45	69,37	6,81	0,53
LUCENA-CABRA	65,53	97,20	2,47	89,55	28,81	22,09	9,87	39,23	76,09	19,77	151,2
PRIEGO DE C.	94,48	88,59	0,67	61,64	42,54	18,80	7,26	31,40	61,72	15,39	36,11
RUTE	75,81	95,86	-3,67	58,31	57,98	9,42	7,04	25,56	47,12	13,88	9,48
BENAMEJI	81,16	75,78	-0,85	81,87	55,01	10,10	10,77	24,12	44,33	4,75	0,16
HUESCAR	127,26	68,39	-7,12	11,83	43,19	7,77	12,19	36,85	52,14	1,41	1,86

FUENTE: IEA y elaboración propia.

CONTINUACION

DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA											
PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS PARO (AND= 100) 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM² (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
BAZA	139,90	74,83	-6,67	25,57	23,21	13,74	13,66	49,39	58,33	7,45	5,32
P. MARTINEZ	217,74	45,16	-14,16	14,56	41,36	4,96	7,36	46,32	44,99	0,00	0,00
GUADIX	118,33	69,10	-6,81	40,55	19,15	11,27	15,27	54,30	63,53	9,65	38,24
ALQUIFE-L.	135,56	92,31	-12,71	14,96	22,92	26,15	11,42	39,51	53,25	49,78	0,52
MONTEFRIO	154,89	63,60	-0,94	43,39	58,29	6,57	8,35	26,79	41,86	1,44	2,36
IZNALLOZ	160,13	72,42	-4,59	25,45	46,69	7,80	10,65	34,87	45,27	1,54	0,55
LOJA	73,86	83,83	0,69	55,96	34,50	16,57	10,83	38,11	59,61	15,27	12,97
PINOS PUENTE	163,69	83,02	-0,42	132,07	32,46	12,66	12,46	42,43	57,28	16,09	351,8
GRANADA	84,19	109,07	4,04	328,74	5,10	12,27	10,63	72,00	156,34	78,91	199,4
ALHAMA DE G.	123,70	74,03	-4,11	19,28	48,40	7,94	12,05	31,60	49,25	2,48	0,00
DURCAL	129,71	76,70	-2,05	39,93	28,44	12,41	20,63	38,53	83,72	23,69	25,71
ORJIVA	94,34	72,94	-3,66	26,46	34,00	10,74	11,42	43,84	67,46	0,48	0,00
CADIAR	94,27	57,34	-8,29	21,64	54,31	5,63	6,65	33,42	50,84	3,32	0,00
UGIJAR	81,73	52,82	-5,37	22,17	59,92	3,85	6,63	29,60	48,14	0,00	0,00
ALMUÑECAR	112,71	102,34	16,56	131,40	15,18	4,56	17,86	62,39	100,21	16,51	0,61
MOTRIL	96,21	95,35	3,39	163,31	25,40	8,96	14,04	51,60	84,59	34,74	13,96
ALBUÑOL	140,08	56,58	-6,83	28,30	61,82	4,19	7,96	26,03	43,30	0,35	0,55
CORTEGANA	108,28	76,38	-7,44	11,91	30,78	23,17	10,81	35,23	37,56	2,68	45,36
ARACENA	105,39	84,38	-2,55	27,47	26,14	12,93	13,62	47,32	56,71	18,81	8,01
SANTA OLALLA	117,73	83,46	-6,08	9,07	29,48	17,40	13,68	39,44	40,80	5,09	2,31
RIOTINTO-N.	102,53	112,29	-7,08	32,79	5,59	28,94	12,22	53,25	82,66	3,27	298,3
PUEBLA DE G.	96,40	80,69	-5,91	11,93	43,28	16,45	11,75	28,52	44,04	3,83	2,42
VALVERDE C.	91,56	98,35	-0,32	25,99	14,55	29,27	11,76	44,43	65,00	1,27	44,69
VILLANUEVA C.	72,30	66,67	-3,69	7,53	42,48	12,87	14,09	30,57	40,24	0,00	2,48
LA PALMA C.	109,77	76,19	0,65	49,23	39,68	9,43	12,07	38,83	49,69	1,84	15,89

FUENTE: IEA y elaboración propia.

CONTINUACION

DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA											
PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS-PARO (AND= 100) 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM' (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
AYAMONTE-I.C.	66,72	92,01	1,97	89,35	47,18	6,87	12,22	33,73	55,21	15,95	11,48
HUELVA	78,51	122,07	5,76	174,56	10,98	19,10	11,53	58,38	111,77	534,75	600,8
BONARES	89,82	90,11	0,22	30,36	31,66	17,97	17,05	33,31	46,45	2,06	1,17
BOLLULLOS-A.	81,63	78,64	5,00	29,38	42,42	7,33	15,76	34,49	54,57	10,59	3,52
ANDUJAR	78,76	100,58	0,52	36,75	27,78	21,05	11,61	39,56	68,44	38,93	73,56
PORCUNA	83,13	72,10	-3,67	38,87	50,06	11,48	6,86	31,60	54,35	18,52	22,85
MARTOS	79,51	98,79	-2,58	84,54	20,30	27,84	12,36	39,50	64,77	307,72	69,02
JAEN	74,86	108,33	0,38	127,08	7,88	14,31	8,89	68,92	119,44	50,05	83,88
MANCHA REAL	51,14	88,82	-1,11	51,81	23,88	28,20	15,52	32,40	54,85	61,50	10,98
JODAR	189,25	56,16	-6,29	52,24	33,63	14,70	11,29	40,37	46,38	1,91	2,31
ALCALA R.	107,17	88,00	-1,31	53,95	46,30	12,69	6,95	34,06	56,92	82,38	41,82
HUELMA	122,19	79,15	-6,44	22,27	32,19	26,33	8,13	33,34	50,86	11,65	0,44
LINARES	80,58	112,38	2,16	92,93	8,90	31,93	7,60	51,57	100,57	19,91	122,2
LA CAROLINA	103,77	96,94	-1,58	28,08	11,09	37,50	10,49	40,92	65,75	59,61	23,74
SANTISTEBAN	86,20	59,66	-4,49	15,92	56,84	7,77	6,39	28,99	46,63	8,79	1,73
BAEZA	75,00	87,07	0,70	70,66	25,90	20,17	12,39	41,55	70,60	27,73	38,44
UBEDA	75,66	94,57	-0,62	69,56	13,72	16,41	15,30	54,57	94,58	18,28	9,14
VILLACARRILLO	48,74	75,65	-4,47	40,51	51,14	9,39	7,13	32,34	62,01	1,75	1,43
ORCERA	99,27	70,75	-7,09	15,53	45,71	6,61	7,65	40,03	55,58	4,21	5,67
CAZORLA	61,27	67,43	-4,91	30,62	46,12	6,26	10,21	37,40	56,02	4,72	0,41
QUESADA	152,05	65,77	-8,31	23,86	30,36	7,84	19,04	42,76	40,93	1,33	4,46
CAMPILLOS	166,90	80,69	-1,03	32,17	27,70	17,87	9,06	45,37	61,13	4,89	29,66
ANTEQUERA	137,48	82,43	-3,80	52,68	24,86	13,80	15,44	45,90	66,65	27,70	24,42
ARCHIDONA	69,38	73,67	-0,79	60,25	48,62	10,13	10,88	30,37	54,60	10,67	3,00
RONDA	121,09	99,48	6,09	56,14	8,88	11,72	14,96	64,44	113,96	8,10	17,75

FUENTE: IEA y elaboración propia.

CONTINUACION

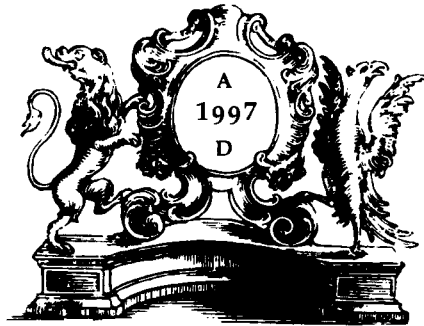
DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS PARO (AND= 100) 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM ² (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
CORTES FRA.	142,89	54,31	-9,81	22,07	26,77	9,61	21,99	41,64	41,79	98,18	1,96
YUNQUERA	130,63	60,61	-5,82	32,31	34,50	18,07	19,21	28,22	33,19	10,71	7,35
ALORA	123,73	58,83	-1,88	79,86	18,80	13,15	25,67	42,38	51,34	8,54	30,89
COLMENAR	116,60	74,51	-3,84	47,62	25,59	8,25	28,39	37,77	40,46	3,62	0,00
COIN	103,48	71,60	-8,53	103,77	16,38	16,82	27,65	39,16	47,38	31,66	23,66
FUENGIROLA	96,99	127,68	17,50	495,48	2,26	5,45	16,74	75,54	135,77	135,20	145,1
MALAGA	103,13	109,83	-6,03	752,82	1,47	14,51	9,95	74,07	132,42	284,08	883,0
VELEZ-MALAGA	148,58	77,67	-0,66	139,07	20,64	8,69	17,11	53,57	61,66	40,96	17,75
NERJA-TORROX	138,03	86,23	2,27	119,81	18,49	4,78	19,36	57,37	47,65	29,22	14,55
ESTEPONA	98,49	115,28	21,38	129,08	7,61	4,97	23,04	64,38	113,80	10,57	39,66
MARBELLA	86,94	140,02	5,83	191,70	2,23	4,20	15,35	78,23	118,21	46,83	32,03
CONSTANTINA	135,00	73,17	-6,20	13,63	38,84	7,27	10,26	43,63	54,59	3,92	11,78
CAZALLA	127,22	76,41	-4,15	11,66	36,07	11,05	10,42	42,46	55,43	0,73	0,82
LORA DEL RIO	187,84	69,88	-2,42	49,27	44,31	7,67	9,93	38,09	48,47	30,27	3,70
CASTILLO G.	83,09	75,59	-4,48	8,63	37,05	10,64	15,52	36,79	45,75	20,50	0,00
GUILLENA	114,14	63,81	3,36	27,96	25,55	12,88	23,76	37,81	42,73	1,55	0,91
LA RINCONADA	86,13	90,05	4,93	137,43	28,16	15,65	15,81	40,38	60,28	58,52	58,91
CANTILLANA	91,53	70,80	3,15	119,84	43,30	11,36	16,72	28,62	46,21	159,12	8,37
SANLUCAR M.	79,21	94,55	8,15	79,91	19,16	15,57	22,30	42,98	70,70	1,37	89,96
SEVILLA	85,13	120,55	6,58	1046,3	2,55	17,70	9,39	70,37	153,02	1566,7	500,0
CARMONA	84,11	86,14	2,60	52,95	19,20	16,07	23,02	41,71	62,75	27,33	66,93
PILAS	109,00	85,40	2,36	35,04	44,55	13,01	10,20	32,23	51,37	10,06	8,10
ALCALA G.	107,91	112,84	11,35	195,96	2,32	26,82	17,26	53,60	100,87	333,84	3,237
ECIJA	128,94	91,42	-4,64	74,74	30,02	13,84	13,27	42,87	61,03	43,40	53,47
OSUNA	122,77	74,51	-0,63	70,76	51,92	7,43	8,99	31,67	51,60	5,42	12,16

FUENTE: IEA y elaboración propia.

CONTINUACION

DISPARIDADES INTRARREGIONALES EN ANDALUCIA											
PRINCIPALES INDICADORES COMARCALES											
COMARCA	TS PARO (AND= 100 1991	RTA 90 (AND= 100)	CRE POB 1986- 1991	DENS 1991	ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO 1991				INDICE FORMAC (AND= 100)	INV/ KM² (AND= 100)	
					AGRI	INDUS	CONS	SERV		1986	1992
ESTEPA	111,46	92,80	2,57	71,95	51,82	14,00	9,00	25,18	46,36	36,49	44,23
MARCHENA	119,35	69,46	1,45	61,03	34,83	13,04	17,00	35,13	56,99	20,48	142,0
MORON FTRA.	132,25	76,85	-3,14	56,67	27,86	18,94	11,98	41,21	48,50	3,60	2,83
UTRERA	135,86	76,71	5,15	86,84	26,62	11,09	19,23	43,06	57,58	42,81	34,58
LEBRIJA	171,05	72,89	3,91	29,32	39,18	6,94	16,42	37,47	47,80	13,81	47,09

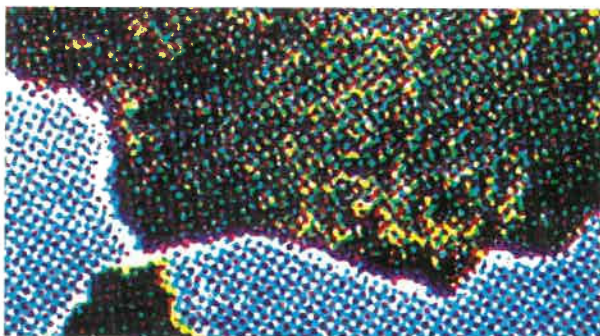
FUENTE: IEA y elaboración propia.



*Se terminó de componer este libro en los talleres
de Jiménez-Mena, de Cádiz el día 21 de enero,
festividad de Inés, santa casi niña que,
sobreponiéndose a la flaqueza de
su edad, dio ejemplo de fortaleza
y consagró con martirio el honor
de la castidad. Murió en la
Ciudad Eterna en el 305.*

El fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se perfila, por su volumen de recursos financieros y su consideración específica en el Tratado de la Unión Europea, como uno de los principales instrumentos de la Política Regional Comunitaria destinados a la corrección de las disparidades económicas territoriales. Esta obra está centrada en el análisis de sus efectos en Andalucía, proponiéndose una metodología que –desde una perspectiva amplia– contempla tanto aspectos de carácter cualitativo, como la aplicación de un procedimiento cuantitativo para determinar ciertos impactos sobre las variables-objetivo.

Daniel Coronado Guerrero nació en 1964 en Medina Sidonia (Cádiz), es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor Titular de Universidad del Área de Economía Aplicada (Econometría) en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Cádiz. Su línea de investigación está centrada en los análisis económicos regionales.



SERVICIO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
1997

ISBN 84-7786-404-7



9 788477 864042