

LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (2000-2006) Y EL IMPACTO FINANCIERO EN ESPAÑA DE LA UE AMPLIADA

STRUCTURAL FUNDS: REGIONAL DISTRIBUTION (2000-2006) AND FINANCIAL IMPACT IN SPAIN OF THE EU ENLARGEMENT

Silvia Andrés González-Moralejo
Universidad Politécnica de Valencia
silangle@upvnet.upv.es

María Teresa Costa Romero
Asesoría Comercial. BANCAJA
mcostar@bcj.gbancaja.com

Recibido: julio de 2007; aceptado: septiembre de 2007

RESUMEN

La política regional europea ha estado sujeta en los últimos años a cambios sustanciales, que han implicado modificaciones en el nivel de financiación y en los mecanismos de apoyo a los Estados miembros. Este contexto hace que sea cada vez más necesario desarrollar un sistema de información sobre la ayuda estructural en las diversas regiones españolas, que permita un seguimiento y evaluación del nivel global y la distribución de esa ayuda. El trabajo adopta como base metodológica la estimación de indicadores sobre la distribución regional de la ayuda estructural. Además, una vez acordados los criterios de cofinanciación para las regiones que han superado su condición de Objetivo 1, calcula la pérdida anual en España, para el actual periodo de programación 2007-2013, causada por efecto de la ampliación.

Palabras clave: Ayuda estructural; Economías regionales; Objetivo 1.

ABSTRACT

European regional policy has undergone important changes the last few years, which have implied some modifications both at financial level and on State Members mechanisms of support. In this context, an information system about the structural support on the different Spanish regions is an instrument that will allow the monitoring and evaluation of the total amount of support and its distribution. Methodologically, the work made is based on the estimate of the regional distribution of structural support indicators. Moreover, once agreed the co-financing criteria for regions that have lost their Objective 1 condition, it is obtained the annual lost in Spain caused by the EU enlargement for the current financial framework 2007-2013.

Keywords: Structural Support; Regional Economies; Objective 1 .

Clasificación JEL: R58, R12.



1. INTRODUCCIÓN

Los Fondos Estructurales Europeos atienden a la finalidad de favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario, a través de la cofinanciación de las políticas de gasto público desarrolladas por los Estados miembros y dirigidas a la consecución de dicho objetivo. En virtud de lo establecido en los artículos 158 y 160 del Tratado de la Unión Europea, dicha finalidad se persigue a través de políticas encaminadas a conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y territorios que componen la Unión, por lo que su aplicación se inscribe en el ámbito de la Política Regional.

Desde su adhesión a la Unión Europea, España ha sido considerada como uno de los Estados miembros con más dificultades para lograr los niveles medios de desarrollo europeos, por ello es uno de los socios que mayor porcentaje de cofinanciación ha recibido procedente de los Fondos Estructurales. Pero en los últimos años España ha estado sujeta a cambios sustanciales, que han implicado por un lado modificaciones en su desarrollo económico y en la dirección de los mecanismos de apoyo y, al mismo tiempo, una creciente complejidad en la articulación y papel de los diferentes niveles de la Administración. Esta situación hace que sea cada vez más necesario disponer de información sobre la aportación de los Fondos Estructurales a las distintas regiones españolas, que permita un seguimiento y evaluación del nivel global de la ayuda, sus mecanismos y su distribución (por año, por eje de intervención, como porcentaje del PIB...).

A efectos prácticos, resulta esencial la evaluación y seguimiento de estos aspectos, en primer lugar para determinar las disparidades entre Comunidades Autónomas, y en segundo lugar porque la Ampliación, que ha exacerbado las disparidades regionales en la Unión al disminuir la renta per cápita un 12%¹, ha provocado la salida de algunas regiones españolas fuera del Objetivo 1, lo que supondrá una pérdida de ayuda estructural a partir del 2007. Ya se sabe

¹ Según el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Política de Cohesión de la Junta de Andalucía (Chaves, 2003).

que varias regiones españolas perderán el privilegiado tratamiento financiero del que ahora gozan, tanto por su crecimiento económico relativo (Comunidad Valenciana, Castilla-León, Canarias), como por el llamado *efecto estadístico* (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla). La eventual pérdida de cofinanciación de los Fondos Estructurales mermará la capacidad de algunas comunidades autónomas para financiar programas propios de mejora de las condiciones estructurales de su territorio. En este contexto, resulta de interés la estimación cuantitativa, para las regiones que dejan de ser Objetivo 1, de la pérdida máxima que deberán enfrentar.

El artículo se estructura de la forma siguiente. En la sección 2 se establecen los objetivos del trabajo. En la sección 3 se describe el método empleado para la recopilación de datos y su análisis. En las secciones 4 y 5 se analizan los resultados empíricos obtenidos. El trabajo finaliza con las conclusiones más relevantes.

2. OBJETIVOS

En base a las consideraciones expuestas en el apartado anterior, este trabajo se propone los siguientes objetivos:

- Recopilar la información que permita evaluar, para el último periodo de programación (2000-2006), el nivel global de apoyo de los Fondos Estructurales y su distribución en España y en cada una de sus Comunidades Autónomas.
- Examinar la distribución de ese apoyo desde diversas perspectivas (por año, por eje de intervención, como porcentaje del PIB, por habitante...), tratando de ofrecer un análisis comparado entre Comunidades Autónomas.
- Realizar un ejercicio de estimación del impacto financiero que tendrá la ampliación sobre España y más concretamente en aquellas regiones que dejen de formar parte del Objetivo 1.

El valor añadido que se quiere aportar en este trabajo es una valoración cuantitativa de la distribución regional de la ayuda estructural en España para el último periodo de programación 2000-2006, una vez ya ha concluido éste, para después sopesar y explicar el impacto real que han supuesto los Fondos Estructurales en las economías regionales de nuestro país durante esos años. En segundo lugar, concretadas ya las Comunidades Autónomas que han perdido su condición de Objetivo 1, se pretende evaluar el impacto de la Ampliación sobre las ayudas estructurales, haciendo un ejercicio de comparación con ciertos escenarios estimados y que servirían de referencia antes de la concreción de los mecanismos de cofinanciación finalmente acordados para las regiones que abandonan el Objetivo 1.

3. METODOLOGÍA

3.1. REVISIÓN LITERARIA Y ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

De muy distinto tipo son los antecedentes que se han tenido en cuenta para la realización del presente artículo. Primeramente, una buena manera de examinar la literatura teórica relacionada con la financiación de la Política Regional, desde su origen en 1979 hasta nuestros días, es revisando los Marcos Comunitarios de Apoyo. Concretamente, este trabajo ha considerado el Marco Comunitario de Apoyo para el periodo de programación 1994-1999, el Marco Comunitario de Apoyo para el periodo de programación 2000-2006 y el Marco Estratégico Nacional de Referencia para España 2007-2013.

Además, el impacto regional de las ayudas estructurales ha recibido la atención de la literatura económica. En este sentido, distintos estudios empíricos se han dedicado a evaluar los efectos del gasto público europeo sobre España y sus regiones. De entre los trabajos que han enfocado su atención en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, objeto de este artículo, en una fase intermedia de su aplicación, cabe destacar el de Bajo, Díaz y Sosvilla (2003), que analiza el impacto que han generado las ayudas comunitarias sobre la producción y el empleo, y el de Pablo y Martínez (2003), que valora en qué medida ha contribuido el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 a los cambios experimentados por nuestro entorno empresarial.

Asimismo, no debemos olvidar los resultados que se desprenden de los procesos de seguimiento y control que realiza la propia Comisión Europea en cada periodo de programación, con evaluaciones previas, intermedias y posteriores, resumidos en el Marco Estratégico Nacional de Referencia para España, de abril del 2007. Y también se pueden consultar los informes sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 1997, 2000, 2004).

Las regiones Objetivo 1, por el interés que despiertan como objeto fundamental de la política regional, han recibido una atención especial en los estudios empíricos a los que aludíamos anteriormente. Así, una explicación del contenido del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 respecto a dichas regiones se puede encontrar en Montoro y Barnier (2000). También para el periodo objeto de estudio, Campos y De Rus (2002) y Mínguez y Aguado (2003) analizan la incidencia de la política regional comunitaria sobre las infraestructuras² de nuestros territorios Objetivo 1.

Por otra parte, el impacto de las ayudas provenientes de los Fondos Estructurales adquiere un renovado valor en el momento actual, ya que algunos autores han cuestionado en cierta forma el hecho de que se haya producido una convergencia regional en el seno de la Unión Europea (Cuadrado (1998), Hall (1999) y Biescas (1999)), incluso la eficacia de la propia política regional (Boldrin y Canova (2001) y Midelfart-Knarvik y Overman (2002)), sobre todo

² Uno de los principales instrumentos utilizados por la política regional es el fomento de las infraestructuras públicas. Con relación a ellas no podemos dejar de mencionar las reflexiones de Aschauer (1989) o, para el caso español, de Bajo y Sosvilla (1993).

en un contexto de ampliación de la Unión Europea hacia los países de la Europa Central y Oriental (PECOs), con economías regionales menos desarrolladas que la media de la Unión Europea, que van a pasar a ser beneficiarias netas de las ayudas de los Fondos Estructurales. En este sentido, la convergencia regional en España como efecto de las principales políticas de la Unión ha sido abordada por Cuadrado, Mancha y Garrido (1998). Y la evaluación del impacto de los Fondos Estructurales en el crecimiento económico de las regiones españolas ha sido tratada hace poco por De la Fuente (2003) y Frías y Expósito (2005).

También la ampliación de la Unión Europea ha dado mucho que hablar. Respecto a lo que nos ocupa en este artículo, podemos citar por un lado a Martín et ál. (2002), que han discutido los efectos de la ampliación sobre la economía española. Por otro lado, la eventual pérdida de Fondos Estructurales debida a la ampliación ha sido objeto de distintos intentos de estimación. Por ejemplo, según el informe elaborado por Martín y Sanz (2003), España perdería una cantidad equivalente al 0,58% de su PIB en fondos estructurales y de cohesión. Y el Instituto de Crédito Oficial (2004) llega a calcular para las regiones que dejan de ser Objetivo 1 una pérdida máxima total de dos mil millones de euros al año. En este sentido, un antecedente metodológico de este trabajo es el ejercicio de evaluación del impacto financiero de la ampliación sobre los fondos de desarrollo rural acometido por el Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura (MAPA, 2005).

Finalmente, existen distintos documentos de la Comisión Europea que reflexionan sobre las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión y su marco financiero para el nuevo periodo 2007-2013 (Comisión Europea, 2006). En esta misma línea, también es de destacar el reciente artículo de Garrido, Mancha y Cuadrado (2007), y para el caso español se puede consultar Antuñano y Fuentes (2002).

3.2. LAS BASES DE DATOS

El primer objetivo de este trabajo es establecer un sistema de recopilación de información que permita evaluar, para cada periodo de programación, el nivel global de apoyo de los Fondos Estructurales y su distribución en España y sus Comunidades Autónomas. En este sentido, toda la información cuantitativa relativa al gasto programado en virtud de los Fondos Estructurales se puede encontrar en los Marcos Comunitarios de Apoyo que se publican al inicio del periodo. Asimismo, el presupuesto programado destinado a España y a sus Comunidades Autónomas se obtiene en la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (<http://www.dgfc.sggp.meh.es/index.jsp>). Además, otros datos numéricos de carácter socioeconómico, también asociados con el territorio e imprescindibles para los cálculos que posteriormente vamos a desarrollar, se localizan en la propia

Dirección General de Fondos Comunitarios y en la Dirección General de Política de la Pyme del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (<http://www.ipyme.org/IPYME/es-ES>).

3.3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO Y ESTIMACIONES REALIZADAS

Inicialmente hemos tomado datos totales de ayuda estructural en España, su distribución regional y su distribución regional por eje de intervención, para el periodo 2000-2006. Como estas variables tan sólo ofrecen una panorámica global de la incidencia de los Fondos Estructurales, a efectos de profundizar en una comparación más exhaustiva de los niveles recibidos de ayuda en las distintas Comunidades Autónomas, este trabajo recoge la elaboración de una serie de ratios que ilustran la distribución de la ayuda desde otras perspectivas. Más concretamente, se ha calculado para cada región y en el periodo considerado: la ayuda estructural como porcentaje del PIB; la ayuda estructural por habitante, la ayuda estructural por unidad de superficie y la ayuda estructural por empresa. A partir de los resultados así obtenidos, se ha examinado comparativamente la dotación en España y sus distintos territorios, lo que ha permitido discernir algunas cuestiones sobre la polarización del desarrollo económico regional.

Posteriormente, se ha calculado una estimación de la reducción que la ampliación podría causar sobre el presupuesto estructural asignado para España y en especial para aquellas Comunidades Autónomas susceptibles de abandonar el Objetivo 1, basándonos primero en ciertos escenarios que servían de referencia antes de la concreción de los mecanismos de cofinanciación para el periodo de programación 2007-2013. Después, tomando como base la financiación definitivamente acordada para las regiones que salen del Objetivo 1, se ha valorado cuantitativamente la pérdida real que éstas deberán enfrentar y se ha realizado un ejercicio de comparación con los escenarios previamente obtenidos.

Por último, en base a la amenaza real por el descenso del PIB per cápita medio de la Unión como consecuencia de la ampliación y, por consiguiente, por la superación del umbral del 75% de ese PIB que ha llevado a ciertas regiones españolas a quedar excluidas del Objetivo 1, se ha anticipado una reflexión sobre la acción futura que deberá guiar a partir de ahora la estrategia española a nivel europeo, teniendo en cuenta la nueva situación económica de España frente al resto de socios comunitarios, las necesidades como Estado miembro y el grado de urgencia de la propia necesidad y, a nivel regional, considerando que las Comunidades Autónomas están dotadas de economías con distinto nivel de dinamismo.

4. CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA POLARIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES

4.1. NIVEL GLOBAL, POR REGIONES Y POR EJES DE INTERVENCIÓN

La incorporación de España a la hoy Unión Europea en enero de 1986 hizo que nuestro país participara de manera inmediata a su integración en los fondos que la política regional destinaba a corregir los desequilibrios regionales de sus Estados miembros. Así, en el período de programación 2000-2006, España ha recibido un total de 42.294,92 millones de euros³, provenientes de los Fondos Estructurales. Esto representa aproximadamente el 21,68% respecto a la dotación total de los mismos a nivel europeo. Si comparamos esta cantidad con la obtenida para el período 1994-1999, observamos una diferencia nominal positiva, ya que la dotación fue entonces de 32.800 millones de euros. Por lo tanto, en el último programa plurianual hemos obtenido 9.494.92 millones de euros más en términos absolutos, tal y como se ve en la Tabla 1.

TABLA 1: ANÁLISIS COMPARADO ENTRE EL PERÍODO 1994-1999 Y 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)

	MCA 1994-1999	MCA 2000-2006	MCA 00-06/MCA 94-99
<i>España</i>	32.800	42.294,92	1,29

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los Estados miembros, para solicitar ayuda de los Fondos Estructurales, deben presentar a la Comisión los documentos de programación que recogen las directrices generales del ejecutivo europeo. Estos programas, que en definitiva son un plan de desarrollo, pueden ser de dos tipos: a) Documento Único de Programación, (DOCUP) y b) Marco Comunitario de Apoyo (MCA), que se articulan en Programas Operativos (PO). En función del tipo de zona-objetivo de que se trate, los Estados miembros presentan el DOCUP o MCA a la Comisión. En el caso de España todas las Comunidades Autónomas presentan MCA, por ello la asignación total española para el período de programación en virtud del MCA de los Fondos Estructurales, bien sea del 94-99 o del 00-06, es equivalente a la asignación total del MCA en cualquier período de programación hasta el actual.

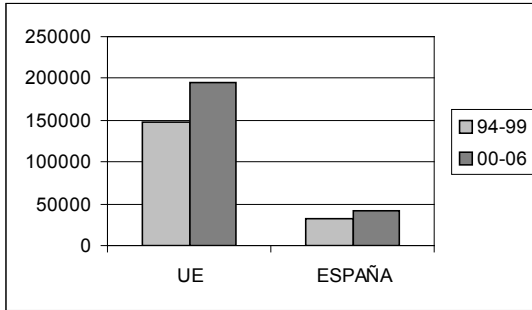
Sin embargo, España representaba en el período 1994-1999 un 23,18% del total: en términos relativos hay una diferencia negativa de un 1,5%, perdemos peso en el total europeo. Para ilustrar esta diferencia hemos comparado la evolución de los Fondos Estructurales por programas plurianuales con nuestra evolución como Estado miembro, como se ve en el Gráfico 1. El origen de la diferencia se encuentra principalmente en la incorporación de los diez nuevos países, transformándose la "UE-15" en la "UE-25"; ahora la ayuda de los Fondos Estructurales se desvía cada vez más hacia otros Estados miembros más necesitados.

Si atendemos al porcentaje de dotación que recibe cada Comunidad Autónoma, que aparece en la Tabla 2, se aprecia que la comunidad autónoma con mayor y más destacable dotación es Andalucía, que recibe el 28,26% del total. A ésta le siguen, aunque de lejos, Galicia, Castilla-León, Comunidad Va-

3 No hemos tenido en cuenta la ayuda transitoria, datos obtenidos de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (2006).

lenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Asturias y Murcia. Esto significa que más del 60% de la ayuda total se concentra tan sólo en cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Galicia, Castilla-León y Comunidad Valenciana. Cierto es que todas ellas forman parte del Objetivo 1, lo que intensifica el nivel de ayuda recibida desde Europa.

GRÁFICO 1: CRECIMIENTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EUROPA Y ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2: DISTRIBUCIÓN POR CCAA DEL MCA 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)

CCAA	VALOR	% CCAA/ESPAÑA
Galicia	5407,7	12,79
Asturias	1841,7	4,35
Andalucía	11951,7	28,26
C. Valenciana	4388,7	10,38
Extremadura	3095,6	7,32
Castilla la Mancha	3134,9	7,41
Castilla León	4702,3	11,12
Canarias	2742	6,48
Ceuta y Melilla	235,2	0,56
Cantabria	362	0,86
Murcia	1685,1	3,98
La Rioja	42,65	0,10
Cataluña	1235,49	2,92
Aragón	306,25	0,72
País Vasco	587,64	1,39
Madrid	394,92	0,93
Navarra	90,59	0,21
Baleares	90,47	0,21
TOTAL ESPAÑA	42.294,91	100

Fuente: Elaboración propia.

No hay que olvidar cuáles son las Comunidades Autónomas que reciben menor dotación, la primera que aparece en la lista es La Rioja, seguida de Baleares, Navarra, Ceuta y Melilla, Aragón, Cantabria, Madrid, País Vasco y Cataluña. Sorprende que las cinco primeras regiones se repartan únicamente el 1,8% del total.

A título de ejemplo y según las estimaciones obtenidas por distintos autores para algunas regiones españolas (Murillo y Sosvilla, 2003; Bajo, Díaz y Sosvilla, 2003), se puede afirmar que las ayudas procedentes de los Fondos Estructurales han generado un incremento de la producción en el periodo considerado, lo que supone que las distintas economías regionales beneficiarias han crecido en términos reales a una tasa algo mayor que en un escenario sin ayudas. Asimismo, los resultados de estos autores sugieren que el MCA ha generado o mantenido empleos durante el periodo, lo que supone una reducción de la tasa de paro. Por tanto, en comparación con el escenario de ausencia de ayudas europeas, la renta per cápita en las regiones españolas ha sido mayor en el periodo objeto de estudio y las ayudas han contribuido a una desviación positiva del empleo.

Finalmente, hay que destacar que la actuación de los Fondos Estructurales se concreta en la base de una serie de ejes prioritarios. Dichos ejes son los siguientes:

- Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.
- Sociedad del conocimiento y telecomunicaciones.
- Medioambiente, entorno natural y recursos hídricos.
- Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades.
- Desarrollo local y urbano.
- Redes de transporte y energía.
- Agricultura y desarrollo rural.
- Estructuras pesqueras y acuicultura.
- Asistencia técnica.

En la Tabla 3 se muestra la dotación total recibida por cada eje y su distribución por Comunidades Autónomas. Como podemos observar, los ejes que destacan por su asignación financiera y, en definitiva, por su actuación de mejora, son el Eje 6 con 9.316,85 millones de euros, el Eje 4 con 7.395,21 millones de euros, el Eje 3 con 6.667,12 millones de euros y el Eje 1 con 5.781,21 millones de euros. Se trata de los siguientes: Redes de transporte y energía, Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades, Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos y Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo, respectivamente. Estos cuatro ejes representan el 68,95% del total, lo que significa que más de dos tercios de la dotación total de España está destinada a desarrollar las infraestructuras españolas para, a su vez, mejorar la conexión empresarial, mejorar la calidad de la población y proteger el medio ambiente. Podemos afirmar que los ejes que reciben mayor presupuesto son los que se centran en las tres prioridades básicas:

infraestructura, población y medio ambiente. No olvidemos que la singularidad geográfica de España, determinada por la situación periférica en el continente europeo, así como un marcado relieve montañoso, limitan su capacidad de crecimiento por las dificultades de articulación interna y de acceso a los polos de desarrollo nacional y continental. En general, parece que la distribución del presupuesto por Ejes de Intervención es más equilibrada que la distribución por Comunidades Autónomas, aunque también existen marcadas diferencias entre dos grupos de ejes: del 1 al 6 y del 7 al 9.

TABLA 3: AYUDA TOTAL DISTRIBUIDA POR EJES DE INTERVENCIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILLONES DE EUROS)

EJES DE INTERVENCIÓN										
CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	TOTAL EJES
Galicia	696,6	372,6	598,6	856,3	470,1	1414,8	484,4	493,3	21,1	5407,8
Asturias	199,7	124,5	259,2	284,6	202,5	569,3	158	37,4	6,6	1841,8
Andalucía	1515,3	925,9	2199,7	2351,3	1111	2800,9	648,2	324,9	73,8	11951,7
C. Valenciana	679	507,5	880,2	932,5	447,7	631,4	220,2	75,9	14,3	4388,7
Extremadura	353,5	262,9	503,6	665,7	359,1	649,6	286,6	5,2	9,4	3095,6
Castilla la Mancha	513,3	209,2	511,1	599,1	251,2	690	343,1	2,3	15,6	3134,9
Castilla León	453	348,3	547,3	838,1	526,3	1216,5	741,9	4,4	26,4	4702,2
Canarias	282,09	204,8	365	423,01	276,4	786,9	129,8	258,9	15,1	2742
Ceuta y Melilla	21,2	3,9	18,8	67,4	88,6	16	0	17,6	1,7	235,2
Cantabria	38,2	18	54,7	84,6	73	45,8	40,4	6,5	0,8	362
Murcia	230,1	140,2	440,5	292,6	206	258	90,6	18,9	8,1	1685
La Rioja	9,41	13,18	5,41		5,86	8,54			0,25	42,65
Cataluña	446,31	363,43	129,7		228,6	57,74			9,71	1235,49
Aragón	50,97	104,86	47,33		88,03	12,27			2,79	306,25
País Vasco	124,41	213,6	78,54		64,77	103,28			3,04	587,64
Madrid	95,77	188,92	9,93		58,7	40,62			0,98	394,92
Navarra	39,31	29,1	8,19		3,61	10,2			0,19	90,6
Baleares	33,04	24,9	9,32		16,63	5			1,58	90,47
TOTAL ESPAÑA	5781	4055	6667	7395	4478	9316	3143	1245	211	42294

Fuente: Elaboración propia.

A continuación vamos a analizar los ejes de intervención que se encuentran en la parte inferior de la lista, éstos son el Eje 9 con 211,44 millones de euros, el Eje 8 con 1.245,3 millones de euros y el Eje 7 con 3.143,2 millones de euros, es decir, Asistencia técnica, Pesca y acuicultura y Agricultura y desarrollo rural, respectivamente. A los Ejes que acabamos de nombrar se les ha otorgado el 10,87% del total del presupuesto asignado a España, y no todas las Comunidades Autónomas los perciben, tal y como es el caso de: La Rioja, Cataluña, Aragón, País Vasco, Madrid, Navarra y Baleares.

Si hacemos hincapié en su distribución por Comunidades Autónomas, el Eje 6 es el eje que mayor dotación mantiene en seis de nuestras dieciocho comunidades, éstas son, colocadas de mayor a menor montante: Andalucía, Galicia, Castilla León, Canarias, Castilla La Mancha y Asturias. Esto significa que estas Comunidades Autónomas privilegian la inversión en redes de transporte y energía. En segunda posición se encuentran el Eje 2, para las siguientes cuatro Comunidades Autónomas es el eje principal o el que mayor cantidad percibe, por tanto direccionan la ayuda hacia la sociedad del conocimiento y las telecomunicaciones. Las cuatro Comunidades Autónomas, en función de mayor a menor asignación, son: País Vasco, Madrid, Aragón y la Rioja. En tercera posición, y con tres Comunidades Autónomas que los priorizan, se encuentran el Eje 4 y el Eje 1. En este sentido las Comunidades Autónomas que otorgan al Eje 4 su prioridad, lo que significa que favorecen el desarrollo de los recursos humanos, la empleabilidad e igualdad de oportunidades, son comunidades caracterizadas por recibir mayor asignación, como es el caso de la Comunidad Valenciana, Extremadura y Cantabria. Por el contrario, el Eje 1 es el eje privilegiado en Cataluña, Navarra y Baleares, recordaremos que estamos ante Comunidades Autónomas que están clasificadas en el grupo que menos dotación se les ha otorgado. Estas comunidades intensifican la inversión en la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo. Por último, en la última posición aparecen el Eje 3 y el Eje 5, en el que una única Comunidad Autónoma los considera primer eje. Para el Eje 3, que representa el medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos, es Murcia quien lo privilegia. En el Eje 5 se trata de Ceuta y Melilla quienes dotan al desarrollo local y urbano de mayor necesidad.

4.2. ANÁLISIS COMPARADO: LA POLARIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES

A efectos de conseguir una comparación más exhaustiva de los niveles de la ayuda en las diversas Comunidades Autónomas, nos hacemos servir de cuatro indicadores distintos para expresar el valor monetario total de la ayuda estructural. Las variables que hemos escogido están a su vez relacionadas con las principales prioridades destacadas para España en el análisis DAFO que acompaña al Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006; por lo tanto están también conectadas con los principales ejes de intervención, ya que estos últimos se ocupan de dichas necesidades. Dichas variables son: el PIB, la población, la superficie y el número de empresas. Los indicadores que hemos creado son los siguientes:

- Porcentaje de la ayuda recibida sobre el PIB: $R1 = \% \text{ ayuda} / \text{PIB}$.
- Ayuda recibida por habitante: $R2 = \text{ayuda} / n^{\circ} \text{ de habitantes}$.
- Ayuda recibida por superficie: $R3 = \text{ayuda} / \text{km}^2$.
- Ayuda recibida por empresas: $R4 = \text{ayuda} / n^{\circ} \text{ de empresas}$.



La Tabla 4 contiene la ayuda total de los Fondos Estructurales por Comunidad Autónoma y también el valor de cada variable: PIB, población, superficie y empresas por Comunidad Autónoma en su respectiva unidad. Además aparece el cálculo de los cuatro indicadores R1, R2, R3 y R4, por Comunidad Autónoma y en sus unidades respectivas, porcentaje de ayuda sobre el PIB, millones de euros por habitante, millones de euros por Km² y millones de euros por empresa.

El análisis de los datos de la Tabla 4 sugiere que las Comunidades Autónomas conforman dos grupos diferenciados en función del comportamiento de su economía. En el primero de los grupos, que llamaremos grupo “de economías de retaguardia”, las Comunidades Autónomas clasificadas en el apartado anterior como las que mayor ayuda reciben resultan ser también las que mejores resultados obtienen en todos los indicadores. Por otra parte, en el grupo “de economías avanzadas” se observa que las Comunidades que menor montante de ayuda reciben se caracterizan por presentar los valores más bajos en todos los indicadores. Sólo se detectan dos excepciones: Comunidad Valenciana y Ceuta y Melilla.

Veamos las implicaciones que se desprenden de los hechos que acabamos de caracterizar. En las regiones que conforman el grupo “de retaguardia”, nos referimos a Andalucía, Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Asturias y Murcia, se concretan simultáneamente los mayores montantes de ayuda estructural y los valores más altos en todos los indicadores calculados para este trabajo. Esto significa que nos encontramos ante las economías regionales más débiles, menos dinámicas. Efectivamente, y según se muestra en la Tabla 5, son las regiones de menor renta per cápita. Todas ellas pertenecen al Objetivo 1, consecuentemente su nivel de renta es inferior al 75% de la media comunitaria, por lo que se trata de las regiones más necesitadas y, lógicamente, las que acumulan la mayor parte del presupuesto estructural destinado a España.

El tejido empresarial de las regiones del grupo “de retaguardia” se caracteriza por presentar menor abundancia de empresas, pero mayor abundancia relativa de pymes y microempresas, como se ve en la Tabla 6. Esta circunstancia sitúa a estas economías en una posición de debilidad, de inferioridad especialmente en aquellos sectores donde una dimensión mínima es requisito esencial para ser competitivos a escala internacional. Su entramado productivo se caracteriza por un predominio de microempresas mayor que el existente en el resto del territorio nacional.

TABLA 4: ASIGNACIÓN REGIONAL DE LA AYUDA ESTRUCTURAL EN FUNCIÓN DE CUATRO VARIABLES (PIB, POBLACIÓN, SUPERFICIE Y EMPRESAS)

	Millones de euros	Millones de euros	R1 %	Población	R2 (millones €/hab)	Superficie	R3 (millones €/km2)	Nº empresas	R4 (millones €/empresa)
CCAA	Ayuda total	PIB	Ayuda/ PIB		Ayuda /hab.		Ayuda/ km2		Ayuda/ empresa
Galicia	5407,8	45.780,48	11,81	2.762.198	0,001958	29.434	0,183726	185.557	0,02914
Asturias	1841,8	19.609,97	9,39	1.076.635	0,001711	10.565	0,174330	68.063	0,02706
Andalucía	11951,7	124.406,87	9,61	7.849.799	0,001523	87.268	0,136954	463.872	0,02577
C. Valenciana	4388,7	87.220,99	5,03	4.692.449	0,000935	23.305	0,188316	329.121	0,01333
Extremadura	3095,6	15.026,47	20,60	1.083.879	0,002856	41.602	0,074410	61.758	0,05012
Castilla Mancha	3134,9	30.566,64	10,26	1.894.667	0,001655	79.230	0,039567	118.284	0,02650
Castilla León	4702,2	48.894,18	9,62	2.510.849	0,001873	94.196	0,049919	159.056	0,02956
Canarias	2742	36.433,04	7,53	1.968.280	0,001393	7.242	0,378625	127.850	0,02145
Ceuta y Melilla	235,2	2.566,56	9,16	140.764	0,001671	31	7,587097	7.389	0,03183
Cantabria	362	11.382,90	3,18	562.309	0,000644	5.298	0,068328	36.475	0,00992
Murcia	1685	22.812,08	7,39	1.335.792	0,001261	11.317	0,148891	85.020	0,01982
La Rioja	42,65	6.705,49	0,64	301.084	0,000142	5.034	0,008472	21.554	0,00198
Cataluña	1235,49	170.425,81	0,72	6.995.206	0,000177	31.930	0,038694	566.354	0,00218
Aragón	306,25	28.013,13	1,09	1.269.027	0,000241	47.650	0,006427	89.907	0,00341
País Vasco	587,64	55.866,24	1,05	2.124.846	0,000277	7.261	0,080931	156.992	0,00374
Madrid	394,92	160.297,08	0,25	5.964.143	0,000066	7.995	0,049396	455.561	0,00087
Navarra	90,6	15.472,15	0,59	593.472	0,000153	10.421	0,008694	40.646	0,00223
Baleares	90,47	22.285,50	0,41	983.131	0,000092	5.014	0,018043	86.950	0,00104
TOTAL ESPAÑA	42.294,92	903.765,59	4,68	43.223.712	0,000979	504.793	0,093787	3.060.409	0,01382

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5: DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILLONES DE EUROS Y N.º DE HABITANTES)

CCAA	PIB	Población	Renta per cápita
Galicia	45.780,48	2.762.198	0,01657393
Asturias	19.609,97	1.076.635	0,01821413
Andalucía	124.406,87	7.849.799	0,01584841
C. Valenciana	87.220,99	4.692.449	0,01858752
Extremadura	15.026,47	1.083.879	0,0138636
Castilla la Mancha	30.566,64	1.894.667	0,01613299
Castilla León	48.894,18	2.510.849	0,01947316
Canarias	36.433,04	1.968.280	0,01851009
Ceuta y Melilla	2.566,56	140.764	0,01823306
Cantabria	11.382,90	562.309	0,02024315
Murcia	22.812,08	1.335.792	0,01707757
La Rioja	6.705,49	301.084	0,02227116
Cataluña	170.425,81	6.995.206	0,02436323
Aragón	28.013,13	1.269.027	0,02207449
País Vasco	55.866,24	2.124.846	0,0262919
Madrid	160.297,08	5.964.143	0,0268768
Navarra	15472,157	593.472	0,02607058
Baleares	22285,501	983.131	0,02266790
TOTAL ESPAÑA	903.765,59	43.223.712	0,02090902

Fuente: Elaboración propia.

En general, como se aprecia en la Tabla 7, las regiones del grupo “de retaguardia” presentan, en términos relativos, una escasa densidad empresarial que podría indicar unas menores oportunidades empresariales, además de una cultura empresarial insuficiente emprendedora. El menor grado de internacionalización de las empresas dentro de las regiones “de retaguardia” revela que éstas reducen su esfera de intercambios al ámbito local, regional o nacional, lo que dificulta su inserción en un entorno más competitivo y globalizado. Además, son economías que acogen a un menor número de empresas de alto contenido tecnológico. De hecho, la especialización productiva de las mismas está marcada por el predominio de industrias de demanda media y débil.

TABLA 6: ESTRUCTURA EMPRESARIAL POR NÚMERO DE ASALARIADOS (2002)

	Total de empresas (%)				Empresas con asalariados (%)		
	Sin asalariados	1 a 9	9 a 99	Más de 99	1 a 9	9 a 99	Más de 99
Zona Objetivo 1	52	42,4	5,4	0,3	88,3	11,1	0,6
Zona fuera Objetivo 1	53,3	40,2	6	0,5	86	12,9	1,1
Total España	52,6	41,3	5,7	0,4	87,2	12	0,8

Fuente: Pablo y Martínez (2003).

El grupo “de economías avanzadas”, compuesto por La Rioja, Baleares, Navarra, Aragón, Cantabria, Madrid, País Vasco y Cataluña, aglutina a las regiones que menor montante tienen asignado de ayuda estructural, y a la vez son las que presentan menor valor en todos los indicadores que hemos calculado. Esta idea nos conduce a la conclusión que se trata de economías más potentes y dinámicas, son las de mayor renta per cápita según vimos en la Tabla 5, el motor económico en España. Ninguna de ellas forma parte del Objetivo 1, se acercan más a la renta media de la Unión Europea que las demás regiones.

Como se ve en las Tablas 6 y 7, en las economías de este grupo se asientan más empresas y más grandes. Este mayor dinamismo empresarial favorece el desarrollo de sectores más competitivos y punteros, como el tecnológico, y una mayor incidencia de procesos de innovación e internacionalización.

TABLA 7: ANÁLISIS COMPARADO DE INDICADORES REFERIDOS AL CAMPO DE TEJIDO EMPRESARIAL (2002)

Ámbitos	Unidad	Zona Objetivo 1	Zona fuera Objetivo 1	Total España
Densidad empresarial	nº emp con asalariados/1000 activos	66,77	76,75	70,35
Internacionalización	nº emp export/1000 empresas	5,12	7,19	6,11
Contenido tecnológico	Nº emp tecn/1000 empresas	12,77	22,82	17,54

Fuente: Pablo y Martínez (2003).

Dos son las excepciones que hemos detectado, Comunidad Valenciana y Ceuta y Melilla. La Comunidad Valenciana, a pesar de estar bien posicionada en cuanto a la ayuda estructural total asignada (cuarta región en volumen de ayuda), ya pertenece al grupo de Comunidades que menos puntúan en la mayor parte de los indicadores que hemos calculado. Es decir, la Comunidad Valenciana aglutina niveles de PIB, población y empresas suficientemente altos, indicativos de un avance muy positivo de su economía en los últimos años y que nos sugieren que debemos ubicarla junto a las regiones del grupo “de economías avanzada”. El caso de Ceuta y Melilla es distinto. Debido a su tamaño y condición perciben uno de los montantes más bajo de ayuda total; sin embargo, cuando incidimos en los indicadores, observamos que presentan valores de los más altos, señal de fragilidad económica y pertenencia al grupo “de retaguardia”.

En conclusión, la distribución regional de los Fondos Estructurales pone en evidencia la existencia de graves desigualdades entre las Comunidades Autónomas. La actividad económica en España todavía hoy se encuentra polarizada, destacando dos núcleos o polos regionales con diferente nivel de desarrollo y entre los que no se produce la tan ansiada convergencia. Si atendemos a su localización espacial, al grupo “de retaguardia”, de economías regionales más frágiles y atrasadas, pertenece el interior (Extremadura y las dos Casti-

llas), el noroeste (Galicia y Asturias) y el sur (Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla y Canarias) de la península. El grupo con “economías más avanzadas” se sitúa en el noreste (País Vasco, Cantabria, La Rioja, Navarra y Aragón), el centro (Madrid) y la zona de Levante (Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares). Esta distribución espacial que hemos caracterizado se ilustra en el Mapa 1.

MAPA 1: LA POLARIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES



Fuente: Elaboración propia.

5. EL IMPACTO FINANCIERO DE LA AMPLIACIÓN Y LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN FUTURA

5.1. LAS REGIONES ESPAÑOLAS OBJETIVO 1

El Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 clasifica las regiones europeas en tres tipos de zonas-objetivo, en función del PIB per cápita como indicador para determinar las regiones más desfavorecidas. Se trata de:

- Objetivo 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas de la Unión, aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria. Los Fondos Estructurales aportan entre el 50 y el 75% del coste total subvencionable de los programas.
- Objetivo 2: apoyar la reconversión económica y social de aquellas regiones con deficiencias estructurales que no pertenecen al Objetivo 1. Generalmente se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en zonas rurales en declive, en zonas deprimidas dependientes de la pesca y en barrios urbanos con dificultades. Los

Fondos Estructurales aportan entre el 25 y el 50% del coste total subvencionable de los programas.

- Objetivo 3: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Los Fondos Estructurales aportan entre el 25 y el 50% del coste total subvencionable de los programas.

Diez regiones españolas quedaron incluidas en el Objetivo 1 durante dicho periodo: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

5.2. ESTIMACIÓN PRELIMINAR DE DISTINTOS ESCENARIOS DE PÉRDIDA DE ASIGNACIÓN ESTRUCTURAL

Se espera que, para el periodo de programación 2007-2013, la ampliación hacia el Centro y el Este de Europa provoque la salida de varias regiones españolas del Objetivo 1, tanto por su crecimiento económico relativo (España está creciendo más rápido que otros países europeos) como por el llamado *efecto estadístico* (en algunas autonomías se alcanzará la nueva renta per cápita comunitaria, por la disminución de esta última tras la Ampliación).

A título preliminar y con fines ilustrativos, para evaluar el impacto de la ampliación sobre los recursos estructurales percibidos por las Comunidades Autónomas, vamos a realizar un ejercicio de estimación basado en ciertos escenarios, que nos servirán como referencia antes de concretar los mecanismos de cofinanciación finalmente acordados para las regiones que abandonen el Objetivo 1. Para proceder a la ejecución de los cálculos se ha supuesto que:

- El montante de contribución financiera nacional se mantiene constante respecto al periodo anterior.
- Todas las regiones españolas que conforman el Objetivo 1 pierden dicho estatus.

Tomando como base las hipótesis anteriores y la contribución anual de los Fondos Estructurales en cada una de las diez regiones Objetivo 1 (Ministerio de Economía y Hacienda, 2006), se han definido los siguientes escenarios:

- Escenario 1. Pérdida Total. No se percibe ninguna ayuda estructural.
- Escenario 2. Conversión a Objetivos 2 y 3 con cofinanciación máxima. La ayuda estructural se rebajará al 50% del coste total subvencionable.
- Escenario 3. Conversión a Objetivos 2 y 3 con cofinanciación mínima. La ayuda estructural se rebajará al 25% del coste total subvencionable.

En la Tabla 8 se aprecian los resultados obtenidos por Comunidades Autónomas y el total español. Para cada uno de los escenarios planteados, la fila rotulada como *Financiación FFEE* muestra el montante anual de ayuda estructural que le correspondería a cada región a partir de 2007, la fila rotulada como *Financiación Nacional* muestra la aportación financiera nacional, que hemos supuesto no varía respecto al periodo anterior y es la misma para

todos los escenarios y, por último, en la fila rotulada como *Pérdida* se ofrece la cantidad anual que, en consecuencia, la región dejaría de percibir (que en el caso del *Escenario 1* coincide con la asignación anual programada durante en periodo 2000-2006).

En función de los resultados que aparecen en la Tabla 8, las Comunidades Autónomas consideradas perderían 5.597,85 millones de euros al año si dejasen de recibir la cofinanciación proveniente de los Fondos Estructurales, es decir, si se situaran en el *Escenario 1* de pérdida total al dejar de pertenecer al Objetivo 1. Naturalmente, esta posibilidad resulta muy poco realista.

Si se considera la hipótesis incluida en el *Escenario 2*, las regiones dejan el Objetivo 1 para engrosar después las filas del Objetivo 2 o 3 recibiendo el máximo coeficiente de cofinanciación (50%), y asumiendo que la contribución nacional siga siendo la misma a partir del 2007, esto es, 1.905,03 millones de euros anuales, entonces la contribución de los Fondos Estructurales quedaría reducida a esa misma cantidad de 1.905,03 millones de euros al año. Por lo tanto, estaríamos hablando de una pérdida total equivalente a $5.597,85 - 1.905,03 = 3.692,82$ millones de euros al año.

Finalmente, si asumimos la hipótesis que conlleva el *Escenario 3*, la cofinanciación nacional seguiría siendo de 1.937,09 millones de euros como en el año 2006, pero para los siguientes años representaría el 75% de la financiación total, ya que en tal caso la ayuda comunitaria tan sólo supondría el 25% del gasto subvencionable (porcentaje mínimo en los Objetivos 2 y 3). Entonces hablaríamos de una pérdida total equivalente a $5.597,85 - 635,10 = 4.962,75$ millones de euros al año.

Una valoración de los resultados obtenidos nos sugiere que buena parte de los escenarios planteados son ciertamente pesimistas. La pérdida total no es plausible por el hecho de que si las regiones que han pertenecido al Objetivo 1 pierden su privilegio, entonces son beneficiarias de una ayuda transitoria que posibilita una adaptación o aterrizaje suave a su nueva situación a lo largo de todo el período de programación siguiente, como ha sido el caso de la región cántabra, que abandonó el Objetivo 1 en el año 1999. Siguiendo con el ejemplo cántabro, esta región ha recibido en el período de programación 2000-2006 una ayuda transitoria que le ha supuesto una cofinanciación europea en torno al 61,92% (Ministerio de Hacienda, 2000), lo que nos hace pensar que también el Escenario 3 que hemos analizado es alarmista: solamente después del año 2013 se podrían alcanzar esos porcentajes de reducción de la ayuda estructural. En consecuencia, parece que las reducciones de ayuda estructural se asemejarán más a lo previsto por el Escenario 2.

Veamos, conocidas cuáles son las Comunidades que salen del Objetivo 1 y la ayuda estructural que les ha sido asignada por la Comisión para el periodo 2007-2013, cuál es la pérdida real que tras la ampliación deberemos enfrentar en España.

TABLA 8: POSIBLES IMPACTOS ANUALES EN LA ASIGNACIÓN ESTRUCTURAL EN ZONAS OBJETIVO 1 PARA EL PERÍODO 2007-2013 (MILLONES DE EUROS)

CCAA	Galicia	Asturias	Andalucía	C. Valenciana	Extremadura	Castilla la Mancha	Castilla Leon	Canarias	Ceuta y Melilla	Murcia	España (Obj 1)
<i>Escenario 1. Financiación FFEE</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Escenario 1. Financiación Nacional.</i>	236,75	101,96	552,68	274,43	130,89	136,75	238,74	139,08	12,04	81,97	1905,03
<i>Escenario 1. Pérdida</i>	772,53	263,10	1707,39	626,96	442,23	447,84	671,76	391,71	33,60	240,73	5597,85
<i>Escenario 2. Financiación FFEE</i>	236,75	101,96	552,68	274,43	130,89	136,75	238,74	139,08	12,04	81,97	1905,03
<i>Escenario 2. Financiación Nacional.</i>	236,75	101,96	552,68	274,43	130,89	136,75	238,74	139,08	12,04	81,97	1905,03
<i>Escenario 2. Pérdida</i>	535,78	161,14	1154,71	352,53	311,34	311,09	433,02	252,63	21,56	158,76	3692,82
<i>Escenario 3. Financiación FFEE</i>	78,92	33,99	184,23	91,48	43,63	45,58	79,58	46,36	4,01	27,32	635,10
<i>Escenario 3. Financiación Nacional.</i>	236,75	101,96	552,68	274,43	130,89	136,75	238,74	139,08	12,04	81,97	1905,03
<i>Escenario 3. Pérdida</i>	693,61	229,11	1523,16	535,48	398,60	402,26	592,18	345,35	29,59	213,41	4962,74

Fuente: Elaboración propia.

5.3. LOS NUEVOS OBJETIVOS 2007-2013: “PHASING-IN” Y “PHASING-OUT” EN ESPAÑA

Para el período 2007-2013, se va a disponer de dos Fondos Estructurales:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- El Fondo Social Europeo (FSE).

Los otros dos fondos se han pasado a la categoría 2 (Conservación y Gestión de los Recursos Naturales), a formar parte del desarrollo rural en el caso del FEOGA-O y de la subrúbrica Pesca en el caso del IFOP.

El nuevo programa plurianual propone como meta lograr un mayor crecimiento, más puestos de trabajo en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea y mayor cohesión territorial. Por ello, en este nuevo período de programación se van a introducir una serie de cambios sustanciales, entre ellos uno de los que más destaca es la conversión de los Objetivos 1, 2 y 3 en: *Objetivo de Convergencia*, *Objetivo de Competitividad Regional y Empleo* y *Objetivo de Cooperación Territorial Europea*.

El *Objetivo de Convergencia*, que se corresponde con el Objetivo 1, tendrá por objeto acelerar la convergencia con el fin de mejorar el crecimiento y la creación de empleo en los Estados miembros y en las regiones menos desarrolladas, manteniéndose el umbral de elegibilidad en una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. El *Objetivo de Competitividad y Empleo*, que se corresponde con el Objetivo 2, tratará de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones y países que no estén comprendidos en el anterior *Objetivo de Convergencia*. Y el *Objetivo de Cooperación Territorial*, que se corresponde con el Objetivo 3, pretende fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la nueva Unión Europea, basándose en cuatro principios: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional, cooperación interregional y cooperación externa. Estos tres nuevos objetivos se regirán por los siguientes principios de intervención: la complementariedad, la coherencia, la conformidad, la programación plurianual, la intervención subsidiaria y proporcional, la gestión compartida, la adicionalidad, la igualdad entre hombres y mujeres y, por último, la cooperación con las autoridades públicas competentes, los socios económicos y sociales y todos los organismos representativos.

En este contexto, los Estados miembros elaborarán sus prioridades y planes estratégicos para el período 2007-2013 como “Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia” (MENR), hasta ahora llamados “Marcos Comunitarios de Apoyo” (MCA). Veamos, según el “Marco Estratégico Nacional de Referencia para España”, qué ha pasado con las regiones que conformaban el Objetivo 1 en nuestro país:

- España recibirá recursos del *Objetivo de Convergencia* por un importe de 18.752 millones de euros (un 10,7% del total asignado a este objetivo) entre 2007 y 2013. Cuatro regiones españolas (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) se beneficiarán de esos recursos.

- El *Objetivo Phasing-Out* de los Fondos Estructurales, incluido dentro de *Competitividad y Empleo*, está constituido por aquellas regiones que se hubiesen situado por debajo del 75% de la media comunitaria a UE-15 y que han sobrepasado este porcentaje por haber disminuido la media después de la entrada de los 12 nuevos países. Por ello, también a estas regiones se las conoce como las que han dejado de pertenecer al *Objetivo de Convergencia* por “efecto estadístico”. España percibirá recursos del *Objetivo Phasing-Out* por un importe de 1.419 millones de euros (un 11,3% del total asignado a este objetivo) entre 2007 y 2013. Tres regiones españolas (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla) se beneficiarán de esos recursos.
- El *Objetivo Phasing-In* de los Fondos Estructurales está formado por aquellas regiones que habrían dejado de pertenecer al Objetivo 1 por efecto natural, es decir, por superar el 75% de la media comunitaria a UE-25. España percibirá por este objetivo 3.856 millones de euros (un 37,1% del total asignado a este objetivo) entre 2007 y 2013. Tres regiones españolas (Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias) se van a beneficiar de esos recursos. Hay que señalar que España percibirá también para aplicar en Canarias el 44,4% del total del montante del Fondo RUP destinado a aquellas regiones que según el Tratado se reconocen como ultraperiféricas. Para que puedan atender a sus especiales handicaps se les ha destinado un montante de 981 millones de euros, de los que en Canarias se van a aplicar 436.

El *Objetivo de Competitividad* de los Fondos Estructurales perseguirá incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones más desarrolladas, así como su nivel de empleo, aumentando y mejorando la calidad de la inversión en capital humano, innovación, difusión de la sociedad del conocimiento, fomento del espíritu empresarial, protección y mejora del medioambiente, accesibilidad, adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y el desarrollo de mercados laborales no excluyente. Estarán incluidas en este Objetivo aquellas regiones no comprendidas en los *Objetivos de Convergencia, Phasing-Out o Phasing-In*. En consecuencia, en España, durante el período 2007-2013, son beneficiarias del *Objetivo de Competitividad*, de los Fondos Estructurales, las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. El Mapa 2 ilustra la nueva situación de nuestras regiones hasta el año 2013.

MAPA 2: LOS OBJETIVOS DE CONVERGENCIA, "PHASING-OUT" Y "PHASING-IN" EN ESPAÑA (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia.

5.4. CÁLCULO DEL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN EN ESPAÑA

Concretadas las regiones que abandonan el Objetivo 1, así como el nivel de financiación que les corresponde, ya estamos en disposición de calcular la pérdida efectiva de deberán enfrentar. Para ello se ha elaborado la Tabla 9. La Tabla 9 considera a las Comunidades Autónomas que han "superado" su derecho de pertenencia al Objetivo 1. Estas Comunidades se inscriben ahora en los *Objetivos "Phasing-Out" y "Phasing-In"*. Para cada una de ellas, la Tabla 9 muestra la asignación estructural anual correspondiente a los periodos 2000-2006 y 2007-2013. Las diferencias obtenidas para cada *Objetivo* entre ambas asignaciones, sumadas, se ha considerado como la pérdida efectiva a la que nos aboca la salida del Objetivo 1 de dichas regiones. Finalmente, y a efectos de realizar un ejercicio de comparación, se han incluido también en la Tabla 9 los resultados que obtuvimos en los Escenarios 1, 2 y 3 para el conjunto de regiones *"Phasing-Out"* y el conjunto de regiones *"Phasing-In"*, sumando los resultados individuales que se ofrecieron en la Tabla 8.

Las regiones mencionadas pierden 1.475 millones de euros anuales, asumiendo que la contribución nacional se mantuviera constante a los niveles del periodo anterior (por supuesto, no hay garantía de que la contribución nacional se mantenga ante esta reducción de la europea). Esta cuantía se aproxima a la prevista por el Escenario 2 calculado en este trabajo, lo que sugiere que la contribución europea se situará en torno a una cofinanciación del 50% para el periodo 2007-2013.

TABLA 9: PÉRDIDA ANUAL EFECTIVA EN FONDOS ESTRUCTURALES POR EFECTO DE LA AMPLIACIÓN (MILLONES DE EUROS)

	Comunidades Autónomas	Asignación 2000-2006	Asignación 2007-2013	Pérdida efectiva	Pérdida Escenario 1	Pérdida Escenario 2	Pérdida Escenario 3
<i>Phasing-Out</i>	Asturias Murcia Ceuta Melilla	537,43	202,71	334,72	537,43	341,46	472,11
<i>Phasing-In</i>	Castilla-León Comunidad Valenciana Canarias	1.690,43	550,86	1.139,57	1.690,43	1.038,18	1.473,01
TOTAL				1.474,29	2.227,86	1.379,64	1.945,12

Fuente: Elaboración propia.

La ampliación ha afectado a España, pero menos de lo que se había vaticinado. Si bien la pérdida efectiva en ayuda estructural que hemos calculado resulta ser inferior a cuantas estimaciones se realizaron en años anteriores (ni siquiera supone el 0,2% del PIB), no es nada desdeñable y sugiere la necesidad de replantear las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas.

Dado el carácter temporal y limitado de los *Objetivos "Phasing-Out" y "Phasing-In"*, entre las regiones que los integran se impondrá una competencia por los recursos asignados. Pero también supondrá un estímulo para mejorar el aprovechamiento regional de las políticas europeas en materia de medio ambiente, I+D, apoyo empresarial, etc., exigiendo un replanteamiento de las necesidades regionales y de su red de agentes sociales implicados; en definitiva, se trata de potenciar en nuestras regiones una política mucho más activa en la arena institucional comunitaria que la actitud relativamente más pasiva que ha caracterizado a España y que sólo pretendía la inclusión y permanencia en los Fondos Estructurales. En este sentido, conviene potenciar un mayor control del gasto corriente, seleccionar con mayor rigor los proyectos de inversión, una ejecución presupuestaria más transparente, y la búsqueda de un equilibrio más ajustado entre la aportación de recursos públicos y la aportación de recursos de los sectores sociales beneficiados.

Parte de las prioridades en infraestructuras regionales, hasta ahora financiadas con cargo a los recursos estructurales, tendrán que serlo con recursos nacionales si se desea evitar una transición en exceso brusca, lo que obligará a incluir como necesidades nacionales parte de las políticas regionales actualmente en vigor.

En consecuencia, una menor transferencia de recursos requerirá en las regiones afectadas un esfuerzo de estrategia a medio plazo, consenso político y social interno y proyección externa, definición más clara de las prioridades y una relación más estrecha entre esas prioridades y las del resto de administraciones concernidas.

5.5. LAS LÍNEAS FUTURAS DE ACTUACIÓN

En los próximos años, España y sus regiones van a afrontar los cambios abrumadores que se están produciendo en el seno de la Unión Europea. En una Europa de 27 miembros, España ha dejado de ser un Estado de “cola”, ha alcanzado la renta media de la Unión⁴ y eso la convierte en un Estado avanzado económicamente y, en consecuencia, cada vez será menor la transferencia de recursos comunitarios. Habrá que posicionarse elaborando nuevas prioridades y planes tácticos nacionales y regionales, debidamente coordinados, para mantener y mejorar la capacidad económica. Se trata de lograr más crecimiento, más puestos de trabajo y más cohesión territorial. Para ello, este trabajo sugiere afianzar tres cimientos básicos como soporte de la estrategia española en su papel como miembro de la Unión Europea: internacionalización, innovación y calidad.

Uno de los cimientos a tener en cuenta en la estrategia española es el poder de atracción hacia el resto de los Estados miembros desde un punto de vista comercial, para conseguir aumentar nuestro comercio exterior y consolidar el proceso de internacionalización de nuestra economía. En segundo lugar, esto conlleva la necesidad de fomentar la economía del conocimiento (las nuevas tecnologías de la información y la comunicación), es decir, se deben potenciar iniciativas en el ámbito de la innovación y la investigación, ya que va a ser nuestra ventaja competitiva sobre los nuevos países menos desarrollados que entran con la Ampliación, para así reforzar nuestra posición en el seno de la Unión Europea.

Otro cimiento a destacar es la actuación proactiva que nuestro tejido empresarial debe abordar de forma inmediata, ofreciendo mayor resistencia y a su vez mayor cooperación entre los Estados miembros para crearse un clima favorable y hacerse un sitio en el Mercado Único Europeo. Para que esto sea posible, hay que enfocar la atención en la adaptabilidad de las personas, debemos poder acceder a una formación de calidad reorientada hacia los sectores en expansión y a continuos conocimientos técnicos avanzados, no debemos dejar que se produzcan fuga de cerebros. En conclusión, somos el motor principal de nuestra convergencia económica y hemos apostado durante 20 años (1986-2006) por el proyecto europeo, prueba de ello fue la respuesta positiva (76%), el 20 de febrero de 2005, a la pregunta sobre la aprobación de una Constitución para Europa, dando muestras de esta forma de nuestro compromiso con el futuro de la Unión.

⁴ Según estimaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2006), la renta media en España se situaba ya en el 89,6% en una Europa de 15 y en el 97,7% en una Europa de 25.

6. CONCLUSIONES

La política regional comunitaria ha tenido como objetivo último reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que la integran. Para ello, se ha movilizado un importante volumen de recursos, especialmente vía Fondos Estructurales, potencialmente capaz de promover el desarrollo de las regiones más pobres y corregir sus deficiencias en cuanto a la dotación de determinados recursos productivos, tales como las infraestructuras o el capital humano. Dada la importancia cuantitativa y cualitativa de estos Fondos, la evaluación de su impacto resulta imprescindible no sólo para cumplir con los requerimientos que imponen las instituciones de la Unión Europea, sino porque únicamente así es posible observar si los niveles de renta y empleo de las regiones menos desarrolladas se van aproximando a los valores medios de la Unión.

En un contexto de ampliación de la Unión Europea, en el que se cuestiona en cierta forma el hecho de que se haya producido una convergencia regional, el objetivo de este trabajo ha sido, entonces, recopilar la información necesaria para evaluar a lo largo del período 2000-2006 el nivel global de apoyo de los Fondos Estructurales destinado a España y a cada una de sus Comunidades Autónomas, examinando la distribución de ese apoyo por eje de intervención, como porcentaje del PIB, por habitante, por superficie y por empresa, ofreciendo a partir de ahí un análisis comparado entre Comunidades Autónomas. Posteriormente, se realiza un ejercicio de estimación del impacto financiero que tendrá la ampliación en aquellas regiones españolas que se vean avocadas por tal circunstancia a abandonar el Objetivo 1.

La aplicación de las ayudas estructurales, durante el período de programación 2000-2006, ha significado una importante inyección financiera para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos fundamentales de las Comunidades Autónomas. En concreto, los Fondos Estructurales han dotado a España con un total de 42.294,92 millones de euros, siendo el principal beneficiario en el programa plurianual 2000-2006. El análisis de la distribución regional de dicha ayuda estructural, en virtud de los cálculos efectuados en este trabajo, nos ha permitido ofrecer una panorámica acerca de la localización espacial de la actividad económica en España. La distribución de la ayuda estructural es un fiel reflejo del grado de desarrollo económico regional; así, los resultados obtenidos han evidenciado la existencia de dos polos que se desarrollan a distinta velocidad. El polo que va "a la cabeza" está integrado por un conjunto de regiones situadas al noreste y centro de España, con economía más avanzada, más dinámica, su renta per cápita es mayor y aglutinan los valores más bajos en todos los indicadores de distribución de la ayuda estructural que hemos examinado. Se trata de: La Rioja, Baleares, Navarra, Aragón, Cantabria, Madrid, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana. En contraposición, el noroeste y sur de la península conforma el polo "de retaguardia", de economías más frágiles, con menor grado de actividad, la renta per cápita es considerablemente inferior y, en consecuencia, son las regiones receptoras del mayor

volumen de ayuda estructural. Hablamos del Objetivo 1 de España hasta el 2006: Andalucía, Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

España ha liderado un proceso de convergencia real con respecto a la renta media comunitaria, al ritmo de un punto por año desde su ingreso en las Comunidades Europeas en 1986⁵, y ha experimentado una de las subidas más espectaculares en cuanto a productividad se refiere, ya que los intercambios comerciales con el resto de países de la Unión Europea se duplicaron estos últimos años⁶. Por lo tanto, aunque es cierto que han disminuido las diferencias entre España y otros Estados miembros de la Unión Europea, la primera aportación de este trabajo sugiere que las divergencias se han paliado menos a nivel regional, que España continua dividida existiendo fuertes disparidades: las nueve regiones más dinámicas tienen un producto interior bruto que casi dobla al de las nueve regiones menos desarrolladas. En un mundo en el que los intercambios comerciales se efectúan, en lo sucesivo, a escala mundial, los territorios y las actividades que generan entran en competencia, tanto en el territorio comunitario como fuera de él. Ahora bien, todas las regiones españolas no se benefician de las mismas condiciones económicas, sociales ni geográficas para poder competir en un plano de igualdad.

Después de la Ampliación, seis regiones españolas dejan de pertenecer al Objetivo 1, denominado ahora *Objetivo de Convergencia*. Se trata de: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla, Castilla-León, Comunidad Valenciana y Canarias⁷. Al perder el tan ansiado privilegio, sufrirán una merma en su asignación estructural. En los últimos años, se han sucedido distintas estimaciones del montante que España perdería por este concepto, algo exageradas todas ellas. En función de los cálculos realizados, que se basan en la premisa de que la contribución financiera nacional se mantendrá constante en términos absolutos en el nuevo periodo de programación, la segunda aportación de este trabajo ha sido cifrar en 1.475 millones de euros anuales la pérdida que asumirán las mencionadas regiones, que conforman ahora los *Objetivos "Phasing-Out" y "Phasing-In"*.

Pero sería un error considerar la pérdida de 1.475 millones de euros como una amenaza. En nuestra opinión, surge una oportunidad. Si bien es cierto que la ayuda estructural proporciona recursos reales que se usan para expandir la inversión y el empleo, su paulatina reducción inducirá mayores esfuerzos nacionales destinados a la promoción del desarrollo regional, desincentivados éstos tras un largo periodo recibiendo grandes cantidades de suministro comunitario. Y esto le conviene a España, enfocar la atención en el diseño de una estrategia propia para reforzar la cohesión económica y social de sus regiones, impulsando un desarrollo armónico, equilibrado y sostenible, en sintonía con el que es hoy por hoy el objetivo principal de la Unión Europea.

⁵ Datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006).

⁶ Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social (2004).

⁷ Dentro del *Objetivo de Convergencia* quedaron: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antuñano, I. y Fuentes, V. (2002): "Efectos sobre la economía española de las principales políticas de la Unión Europea", *Economía Española*, capítulo 6, Ariel Economía, Barcelona.
- Aschauer, D.A. (1989): "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.
- Bajo, O. y Sosvilla, R. (1993): "Does Public Capital Affect Private Sector Performance?. An Analysis of the Spanish Case, 1964-1988", *Economic Modelling*, 10, 179-185.
- Bajo, O., Díaz, C. y Sosvilla, R. (2003): "Castilla-La Mancha y las ayudas europeas", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Santander, noviembre.
- Bisecas, J.A. (1999): "Fondos Estructurales y disparidades regionales", *Encuentro sobre La reforma de los fondos europeos: una perspectiva autonómica*, UIMP, Santander.
- Boldrin, M. y Canova, F. (2001): "Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, 32, 207-253.
- Campos, J. y De Rus, G. (2002): "Dotación de infraestructuras y política europea de transporte", *Papeles de Economía Española*, 91.
- Chaves, M. (2003): "Grupo de reflexión sobre el futuro de la política de cohesión", Junta de Andalucía, Bruselas, febrero.
- Comisión Europea (1994): "Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999", Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (1997): "Primer informe sobre la cohesión económica y social", Comisión Europea, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000): "Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006", Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea (2000): "Segundo informe sobre la cohesión económica y social", Comisión Europea, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2004): "Tercer informe sobre la cohesión económica y social", Comisión Europea, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006): "Las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013", Dirección General de Política Regional, Bruselas, INFOREGIO http://ec.europa.eu/regional_policy/funds
- Comisión Europea (2006): "Panorama de los Reglamentos 2007-2013 para las políticas regional y de cohesión", Dirección General de Política Regional, Bruselas, INFOREGIO http://ec.europa.eu/regional_policy/funds
- Comisión Europea (2006): "Hacia un nuevo marco financiero 2007-2013", Dirección General de Política Regional, Bruselas.
- Comisión Europea (2007): "Marco Nacional de Referencia para España 2007-2013", Bruselas.

- Cuadrado, J.R., Mancha, T. y Garrido, R. (1998): *Convergencia regional en España. Hechos, Tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria, Madrid.
- De la Fuente, A. (2003): "El impacto de los Fondos Estructurales: convergencia real y cohesión interna", *Hacienda Pública Española*, 165, 129-148.
- Frías, I. y Expósito, P. (2005): "Efectos de la política regional europea en el crecimiento de las regiones españolas: un análisis empírico", *XXXI Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares, noviembre.
- Garrido, R., Mancha, T. y Cuadrado, J. (2007): "La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo", *Investigaciones Regionales*, 10, 239-266.
- Hall, R. (1999): "Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones", en Castells y Bosch (1999): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, 21-47, Barcelona.
- Instituto de Crédito Oficial (2004): "La Ampliación de la UE. Repercusiones financieras", Servicio de Estudios, abril.
- Martín et ál. (2002): "La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre la economía española", *Colección Estudios Económicos*, 27, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.
- Martín, C. y Sanz, I. (2003): "Consequences of Enlargement for European Regional Policy: The Spanish Viewpoint", *European Economy Group (EEG)*, Working Paper nº 27/2003.
- Mínguez, R. y Aguado, C. (2003): "La contribución de los Fondos Estructurales a la mejora de la dotación de infraestructuras en el periodo 2000-2002", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Santander, noviembre.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2006): *España y la Unión Europea*. <http://www.maec.es>
- Ministerio de Economía y Hacienda (2000): *Programa Operativo de Cantabria*, Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos Dirección General de Fondos Comunitarios, Madrid.
- Montoro, C. y Barnier, M. (2000): *Para las regiones españolas del Objetivo 1. Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006*, Comisión Europea, Bruselas.
- Murillo, E. y Sosvilla, S. (2003): "Efectos agregados de oferta de las ayudas procedentes de los Fondos Estructurales sobre la economía andaluza: el Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Santander, noviembre.
- Pablo, F. y Martínez, E. (2003): "La contribución del Marco Comunitario de Apoyo al fomento de la actividad empresarial en las regiones españolas del Objetivo 1", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Santander, noviembre.