

6. EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL (PDR) DE EXTREMADURA PARA LA INTERVENCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL NUEVO PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

M^a Isabel Santos Galiano

1. INTRODUCCIÓN

Desde la incorporación en 1986 de España a las Comunidades Europeas, la economía extremeña ha avanzado significativamente hacia la convergencia con los valores medios nacionales y comunitarios. Según los datos suministrados por la Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas (FUNCAS), en términos reales, Extremadura ha recortado en los últimos quince años 7,8 puntos del diferencial que mantenía con la media española en Renta Familiar Disponible y 5,9 puntos en PIB p.m., ambas variables en valores per cápita (cuadro 1).

Con relación a la Unión Europea, y según los datos de EUROSTAT, el acercamiento a la media (UE15=100) ha sido de 7,6 puntos porcentuales en PIB por habitante en el período 1985-1996. Atendiendo a los datos de FUNCAS, la posición extremeña mejora desde el 46,3% de la media en 1985, hasta el 61,3% de 1997.

En esta evolución, la aportación financiera de la UE, vía Fondos Estructurales, ha tenido una influencia innegable. Según estimaciones realizadas por evaluadores externos a la Administración, la aplicación de las intervenciones estratégicas recogidas en el anterior Marco Comunitario de Apoyo (MCA) ha tenido un impacto destacable en la economía extremeña, que puede resumirse en las siguientes conclusiones:

— Impacto de demanda

A partir de las evaluaciones intermedias de los Programas Operativos (PO) de Extremadura y de un análisis input-output basado en el modelo de demanda, se establece

CUADRO 1: Índices por habitante de las magnitudes macroeconómicas de Extremadura. Media española=100

	1985	1999
VAB coste de factores	63,14	67,80
Renta regional bruta	61,88	67,08
PIB coste de factores	62,28	67,34
PIB precios mercado	62,41	68,26
Rentas directas de las familias	64,95	71,66
Renta familiar bruta disponible (poder de compra)	79,32	87,15

Fuente: FUNCAS. Cuadernos de Información Económica. Varios años.

que, sin intervención de los Fondos Estructurales, la tasa de crecimiento nominal del VAB extremeño entre 1994 y 1996¹, hubiera sido 4,92 puntos inferior a la experimentada.

— Impacto de oferta

Para valorar los efectos de la aplicación de los Fondos Estructurales pactada en el anterior MCA a medio y largo plazo sobre la economía extremeña, se ha construido un modelo macroeconómico que combina información sobre: stock de capital público, stock de capital privado, capital humano y producción en términos de valor añadido bruto no agrario a precios de mercado.

La evaluación de los impactos se basa en la comparación de las magnitudes de un escenario económico de referencia, generado por el modelo, que describe la evolución de las diferentes variables macroeconómicas abstrayéndose de la aplicación del MCA, y un segundo escenario en el que se contempla el escenario de referencia más los recursos del MCA del período 1994-1999, teniendo en cuenta el ritmo temporal de la ejecución de las intervenciones.

El análisis de los impactos de oferta permite concluir que la renta extremeña, medida a través del VAB no agrario, experimenta en el período de programación un crecimiento nominal superior en 3 puntos porcentuales al que hubiese mantenido de no aplicarse las actuaciones del MCA; y en el horizonte 1994-2013, la diferencia se elevaría a 4,2 puntos.

A partir del 1 de enero de 2000 se inicia un nuevo período de programación, el más extenso hasta el momento, con una duración de siete años. Los beneficios añadidos a las estimaciones precedentes que pueda aportar esta nueva etapa, dependerán de la programación que se diseñe en el nuevo PDR, cuya estrategia será definitiva para la negociación del nuevo Marco Comunitario de Apoyo. A su vez, estos documentos van a estar muy influidos por las nuevas orientaciones establecidas por la Comisión Europea.

En este capítulo, vamos a detenernos primeramente en las novedades más importantes del nuevo reglamento de Fondos Estructurales con incidencia más directa en el

¹ Hay que tener en cuenta que se utilizan los datos de la evaluación intermedia, razón por la que no se contempla todo el período de programación.

PDR, para abordar con posterioridad el análisis del Plan de Desarrollo Regional de Extremadura para la intervención de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006².

2. MARCO NORMATIVO

El 26 de junio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el nuevo Reglamento de Fondos Estructurales³, con el que se ha intentado simplificar la estructura reglamentaria anterior, fusionando los antiguos Reglamento Marco y de Coordinación en un único Reglamento General que abarca los principios comunes de estos Fondos: objetivos prioritarios, método de programación, gestión financiera, evaluación y control.

Este nuevo Reglamento será el eje principal en torno al que deberá girar la Política Regional Europea durante el nuevo período de programación 2000-2006.

A continuación se hace un breve resumen de las principales diferencias que introduce con relación al anterior período (1994-1999), que no pretende ser un análisis comparativo de ambos Reglamentos, sino ofrecer las líneas básicas que van a diferenciar la actual programación, y que pueden servir de orientación para una mejor comprensión de la misma.

• Objetivos prioritarios y fondos que intervienen en su financiación.

OBJETIVOS		FONDOS	
REGLAMENTO DE 1993 ⁴	REGLAMENTO DE 1999	REGLAMENTO DE 1993	REGLAMENTO DE 1999
Nº 1		FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP	
Nº 6 ⁵	Nº 1	FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP	FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP
Nº 2		FEDER, FSE	
Nº 5 b	Nº 2	FEDER, FSE, FEOGA-O	FEDER, FSE, FEOGA-G, IFOP
Nº 3		FSE	
Nº 4	Nº 3	FSE	FSE
Nº 5 a		FEOGA-O	

² En el momento de redactar esta colaboración (principios de junio) el MCA se encuentra aún en fase de negociación.

³ Reglamento (CE) Nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio.

⁴ Obj nº 1: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Obj nº 2: reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.

Obj nº 3: combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

Obj nº 4: facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

Obj nº 5a: acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agraria común y facilitar las medidas de adaptación de las estructuras de la pesca en el contexto de la revisión de la política pesquera común.

Obj nº 5b: facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

Obj nº 6: promover el desarrollo de las regiones con una densidad de población muy baja.

⁵ Este objetivo fue creado con arreglo al Protocolo nº 6 del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia de 1994.

El nuevo objetivo nº 1, "promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas", si bien mantiene su definición, agrupará, además de las tradicionales regiones objetivo 1 (aquellas cuyo PIB per capita se encuentra por debajo del 75% de la media comunitaria), las regiones ultraperiféricas según la definición del Tratado (los Departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias), y las regiones incluidas en el objetivo 6 durante el período 1995-1999. Hay que destacar además que el nuevo Reglamento dispone la exclusiva aplicación del criterio del 75% de la media del PIB per capita, sin excepciones, en la elaboración del listado de objetivo nº 1.

Se establece un régimen transitorio de ayuda para las regiones subvencionadas en virtud del objetivo nº 1 en 1999, pero que dejen de serlo en 2000. Esta ayuda de los Fondos Estructurales será posible hasta el 31 de diciembre de 2005 en general, y hasta el 31 de diciembre de 2006 en el caso de las regiones que respondan a criterios de subvencionabilidad en virtud del nuevo objetivo nº 2. El resto seguirá recibiendo ayuda únicamente del FSE, del IFOP y del FEOGA-O.

La Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1999 (DOCE L 194 de 27 de julio) recoge el listado de regiones beneficiarias de este objetivo para el período 2000-2006. Y de aquellas que se beneficiarán de apoyo transitorio. En el caso de España, están consideradas dentro del objetivo nº1 las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia, además de Ceuta y Melilla. La C. A. de Cantabria percibirá ayuda transitoria.

El nuevo objetivo nº 2, "reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales", agrupa los objetivos 2 y 5b del reglamento anterior, ampliándose a otras zonas con problemas de alta de diversificación económica: zonas urbanas con dificultades, zonas en crisis dependientes de la pesca y zonas muy dependientes de los servicios. Se establece un límite de población beneficiaria de este objetivo que para España se ha fijado en 8.809.000 habitantes⁶.

También en este caso se establece un sistema de ayuda transitoria decreciente para las zonas subvencionables en virtud de los objetivos nºs 2 y 5b en 1999, y que no lo serán por el nuevo objetivo nº 2 en 2000. Estas zonas recibirán una ayuda transitoria FEDER hasta el 31 de diciembre de 2005 y, a partir de 2000, serán beneficiarias del FSE en virtud del objetivo nº 3 y de la Sección de Garantía del FEOGA, así como del IFOP en virtud de las medidas de acompañamiento de las políticas agrícola y pesquera.

El objetivo nº 3, "lucha contra el paro de larga duración e inserción profesional", comprende los anteriores objetivos nºs 3 y 4. Interviene fuera de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 y servirá de marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales, y en particular, para las ayudas del FSE.

En cuanto a los Fondos Estructurales, hay dos aspectos destacables:

- El IFOP, que anteriormente no tenía consideración de Fondo estructural, aunque se utilizaba para financiar medidas estructurales en el sector de la pesca dentro de los programas de los Fondos estructurales, pasa a considerarse, en el nuevo Reglamento, como tal.

⁶ Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1999.

- La Sección de Garantía del FEOGA, si bien no es un Fondo Estructural, contribuirá a la realización del objetivo nº 2 financiando medidas estructurales de desarrollo rural.

2.1. Recursos financieros

Los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos, expresados en precios de 1999, ascenderán a 195.000 millones de euros para el período 2000-2006, con la siguiente distribución anual:

Millones de euros (precios de 1999)							
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010

Este importe supone un incremento del 19,6% sobre el importe total previsto para el anterior período de programación que, convertido a precios de 1999, fue de 163.000 millones de euros, si bien hay que tener en cuenta la mayor duración del actual período.

La distribución indicativa por objetivos en ambos períodos se refleja a continuación:

Período 1994-1999 (%)

Objetivo nº 1	Objetivo nº 2	Objet. nº 3 y 4	Objetivo nº 5a	Objetivo nº 5b	Objetivo nº 6
67,6%	11,1%	10,9%	5,0%	4,9%	0,5%

Período 2000-2006 (%) ⁷

Objetivo nº1	Objetivo nº2	Objetivo nº3
69,7 (4,3 apoyo transitorio)	11,5 (1,4 apoyo transitorio)	12,3

Para cada objetivo, la Comisión publicó en el DOCE (L194 de 27 julio 99), una serie de Decisiones, donde se recoge el reparto indicativo de los créditos de compromiso por Estado miembro y objetivo (cuadro 2).

Como novedad para el actual período de programación, se establece una reserva de eficacia, del 4% de los créditos asignados a los Estados miembros, que será objeto de una distribución indicativa a más tardar el 31 de marzo de 2004, en función de la eficacia de la aplicación de los programas basándose en una serie limitada de indicadores de seguimiento.

⁷ No se incluyen los recursos financieros para iniciativas comunitarias, ni la financiación del IFOP fuera del Objetivo nº 1

CUADRO 2: Reparto indicativo de los Fondos por países y objetivos

Millones de euros (precios de 1999). Período 2000-2006

	IFOP (*)	OBJETIVO Nº 1		OBJETIVO Nº 2		OBJETIVO Nº 3	TOTAL
		NORMAL (**)	AYUDA TRANSIT.	NORMAL	AYUDA TRANSIT.		
Bélgica	34	--	625	368	65	737	1.829
Dinamarca	197	--	--	156	27	365	745
Alemania	107	19.229	729	2.984	526	4.581	28.156
Grecia	--	20.961	--	--	--	--	20.961
España	200	37.744	352	2.553	98	2.140	43.087
Francia	225	3.254	551	5.437	613	4.540	14.620
Irlanda	--	1.315	1.773	--	--	--	3.088
Italia	96	21.935	187	2.145	377	3.744	28.484
Luxemburgo	--	--	--	34	6	38	78
Holanda	31	--	123	676	119	1.686	2.635
Austria	4	261	--	578	102	528	1.473
Portugal	--	16.124	2.905	--	--	--	19.029
Finlandia	31	913	--	459	30	403	1.836
Suecia	60	722	--	354	52	720	1.908
Reino Unido	121	5.085	1.166	3.989	706	4.568	15.635
Total	1.106	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	183.564

(*) Regiones fuera de objetivo nº 1.

(**) Incluye el Programa PEACE, para la paz en Irlanda del Norte (600 millones de euros), y el programa especial para las zonas costeras suecas (350 millones de euros).

2.2. Programación

El sistema de programación también se verá afectado, y no sólo por la diferencia en su duración; en concreto, hay que destacar dos novedades. La primera es que, inmediatamente de la adopción de los Reglamentos de los Fondos Estructurales, la Comisión ha establecido sus orientaciones, en las que ofrece las prioridades comunitarias para cada objetivo. Posteriormente, y como sucedía hasta ahora, los Estados miembros elaborarán sus Planes, y acordarán con la Comisión los MCA, PO y Documentos Únicos de Programación (DOCUP). La Comisión defiende la fórmula del MAC seguido de los programas operativos para el objetivo nº 1, salvo cuando la asignación sea inferior a mil millones de euros, en cuyo caso, al igual que para los objetivos nºs 2 y 3, el Reglamento

PRIORIDADES EXPRESADAS POR LA COMISIÓN

NÚMERO	DENOMINACIÓN
	Condiciones para el crecimiento y el empleo: competitividad regional
*	Creación de las condiciones básicas para el progreso de la competitividad regional
1	Infraestructura de transporte
2	Energía
3	Aplicación de innovaciones
4	Formación potenciales usuarios
5	Recursos hídricos
6	Gestión de recursos
7	Investigación, desarrollo tecnológico e innovación
8	Promoción de la innovación
9	Redes y cooperación industrial
10	Desarrollo de la capacitación continua de la población
11	Asistencia técnica
*	Empresas competitivas como fuente de empleo
12	Ayudas financieras (cambio de pauta)
13	Asistencia y asesoramiento. Sociedad de la información. Estimulación de complejos productivos.
14	Redes empresa privada-universidad-estrategia
15	Transferencia tecnológica
16	Promoción y marketing internacional
17	Innovación financiera
18	Actividades de mejora medioambiental
19	Turismo y cultura; desarrollo local
20	Economía social
*	Estrategia para la creación de empleo
21	Políticas activas de promoción de empleo
22	Políticas contra la exclusión
23	Mejora de la formación continua para mejorar la empleabilidad
24	Adaptabilidad al desarrollo y capacidades emprendedoras
25	Acciones a favor de la mujer
*	Desarrollo territorial equilibrado
**	Desarrollo urbano
26	Potenciar las ciudades como polos de desarrollo generadores de empleo
27	Integración social y regeneración física
28	Calidad de vida
**	Desarrollo zonas rurales
29	Fortalecer el sector agrícola
30	Mejorar la competitividad: diversificación y mejora
31	Mantenimiento medio natural
**	Sinergias
32	Desarrollo equilibrado: sinergias entre el desarrollo rural y el urbano

generaliza el recurso al documento único de programación. Por último, y ésta es otra novedad, una vez adoptados los PO y DOCUP, los Estados o regiones responsables adoptarán los elementos complementarios detallados de programación, en los que se fijan particularmente los beneficiarios y la asignación financiera para las diversas medidas previstas.

Entre los objetivos comunitarios que deben ser apoyados por los programas, se mencionan concretamente, haciendo referencia al Tratado, un elevado grado de competitividad y de innovación, un nivel de empleo alto, el desarrollo sostenible y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

2.3. Porcentaje de cofinanciación

Para el período 2000-2006, se mantienen los porcentajes generales de participación de los Fondos:

- Para las regiones objetivo nº1, hasta el 75% del coste total y, como regla general, un mínimo del 50% de los gastos públicos subvencionables. La participación puede ascender al 80% del coste total en los países en los que interviene el Fondo de Cohesión e incluso al 85% en las regiones ultraperiféricas.
- Un máximo del 50%, y por regla general, un mínimo del 25% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas aplicadas en las regiones de los objetivos nº 2 y 3.

Se introduce un elemento nuevo que fija un límite para las inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos:

- El 40% del coste total subvencionable en las regiones del objetivo nº 1, ampliable hasta el 50% en los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión.
- El 25% en las regiones del objetivo nº 2
- Estos porcentajes podrán incrementarse mediante la utilización de otras formas de financiación distintas de las ayudas directas, sin que este aumento pueda superar un 10% del coste total subvencionable.

También se rebaja el nivel de la participación comunitaria en las inversiones en las empresas:

- El 35% del coste total subvencionable en las regiones del objetivo nº 1 (50% en Reglamento anterior)
- El 15% del coste total subvencionable en las regiones del objetivo nº 2 (30% en Reglamento anterior)
- En el caso de inversiones en pequeñas y medianas empresas, estos porcentajes podrán incrementarse mediante la utilización de otras formas de financiación distintas de las ayudas directas, sin que este aumento pueda superar un 10% del coste total subvencionable.

Hay otra serie de novedades importantes con relación a la gestión y seguimiento de los programas, gestión y control financieros y evaluación, pero que inciden más directamente sobre el desarrollo de los Programas operativos que en la gestión del PDR, por lo que no van a abordarse.

3. EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL COMO DOCUMENTO DE PROGRAMACIÓN

Para las regiones objetivo nº 1, como es el caso de Extremadura, la programación, (entendida como el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Unión Europea y de los Estados miembros para conseguir los objetivos prioritarios del período de programación), se inicia con la elaboración del Plan de Desarrollo Regional (PDR). Posteriormente, será integrado por la Administración Central con el del resto de regiones españolas objetivo 1, conformando el Plan Nacional (reg. Obj.1), que fue presentado por el Estado español a la Comisión Europea para su consideración a finales de octubre de 1999

El Plan de Desarrollo Regional es el instrumento de programación que pretende aglutinar las actuaciones que se consideran más adecuadas para el desarrollo económico y social de la región, y establecer las directrices que deben marcar ese progreso, estableciendo una estrategia de desarrollo para un período determinado, en este caso 2000-2006.

A este plan estratégico se llegará partiendo de un análisis estructural de la situación de la región que permita detectar los principales problemas y debilidades que presenta, así como sus fortalezas y potencialidades de desarrollo. Como consecuencia de este diagnóstico, se plantean los objetivos prioritarios que articularán la estrategia de desarrollo, y las medidas instrumentales para conseguirlos. De igual forma se realiza una estimación de las inversiones que deben acometerse en el período de programación.

3.1. Debilidades y fortalezas

Centrándonos ya en el caso concreto de la C.A. de Extremadura, vamos a iniciar el análisis del documento tomando como punto de partida una visión esquemática de las debilidades y fortalezas detectadas a partir del análisis descriptivo, que no será abordado por razones de operatividad dada su extensión, para continuar con la estrategia de desarrollo y el cuadro financiero.

Debilidades

- Población:*
- Bajo número de efectivos
 - Envejecimiento
- Territorio:*
- Sistema de asentamiento desigual y no favorecedor de la concentración
- Infraestructura económica:*
- Infraestructura de comunicaciones no favorecedora de la articulación territorial.
 - Deficiente e insuficiente dotación de infraestructura básica y de distribución de energía eléctrica.
- Equipamientos:*
- Insuficiente dotación de equipamiento social y residencial que incide negativamente en el asentamiento de la base demográfica.
- Deficiencias estructurales del sector agrario:*
- Reducido tamaño de las explotaciones
 - Envejecimiento progresivo de la población activa y bajos niveles de información-formación

- Deficiencias de la estructura empresarial
- Debilidades tecnológicas
- Debilidades de las estructuras comerciales y de transformación

Debilidad estructural del sector industrial:

- Estructura productiva desequilibrada. Superespecialización interna
- Especialización productiva ineficiente
- Minifundismo empresarial

Deficiencias estructurales del sector servicios:

- Gran peso de los servicios no destinados a la venta
- Predominio, dentro de los destinados a la venta, de servicios tradicionales escasamente productivos.

Debilidades horizontales.

- Escaso grado de apertura exterior de la economía extremeña y fuerte nivel de especialización de los intercambios comerciales
- Insuficiente dinamismo del mercado laboral

Potencialidades

- Pervivencia de formas tradicionales de aprovechamiento económico plenamente acordes con las premisas de la sostenibilidad
- Variedad y calidad del medio natural extremeño y de recursos potenciales susceptibles de explotación sostenible
- Existencia de producciones agroalimentarias de calidad reconocida
- Existencia de recursos relacionados con actividades mineras y extractivas con demanda expansiva tanto nacional como internacional.
- Disponibilidad de recursos hídricos regulados suficientes para uso industrial, regadío y producción de energía eléctrica
- Potencialidades del mercado de trabajo: la superación de las carencias formativas permitirá la adecuación de oferta y demanda y la utilización de mano de obra, actualmente fuera de mercado, ante deseables aumentos del ritmo de actividad.

3.2. Estrategia de desarrollo

Para elaborar una estrategia de desarrollo a medio plazo que permita mitigar las carencias detectadas aprovechando al máximo los recursos disponibles, se ha partido de unos referentes generales tanto doctrinales (distintas teorías sobre el desarrollo), como coyunturales (situación de Extremadura en el contexto nacional e internacional), y se han definido unos principios estratégicos orientadores para la fijación de objetivos y líneas de actuación sobre bases realistas. Dichos principios pueden enunciarse de la siguiente forma:

- Tener presentes las fragilidades y puntos débiles del sistema socioeconómico regional extremeño
- Apostar decididamente por la revalorización de los factores y recursos específicos de Extremadura
- Cuidar al máximo los efectos demostración

Con esta filosofía se ha llegado al modelo de estrategia que se resume en el esquema adjunto y que, sintéticamente, se explica a continuación.

OBJETIVO FINAL I: Desarrollar y diversificar la base productiva regional para asegurar un desarrollo sostenido y generador de empleo

Este objetivo se ha abordado desde una triple óptica:

- En un primer rango se situaría el desarrollo de los segmentos productivos asentados que por su implantación y arraigo deben ser considerados pilares básicos del sistema productivo extremeño. Se pretende conseguir la modernización de estos sectores, de amplia implantación social, y su diversificación productiva con el objeto de obtener mejoras en la productividad y, por consiguiente, en la competitividad de las producciones extremeñas. Como ejemplo claro de estos sectores está el sistema económico integrado de la dehesa.
- En segundo lugar se pretende promover y difundir, sobre bases sólidas, el desarrollo de nuevas actividades que se han ido asentando en los últimos años y que pueden considerarse sectores emergentes con posibilidades de futuro contrastadas. Son actividades como el turismo, corcho, piedra natural, etc.
- Finalmente, la estrategia de desarrollo de la base productiva contempla algunas apuestas, en forma de iniciativas o embriones de desarrollo, de actividades con potencial de futuro. Se trata de incorporar las áreas de actividad que entran dentro del concepto de nuevas fronteras de desarrollo, ajustándose a las necesidades y particularidades de Extremadura. En estos casos, las actuaciones deben contemplarse con una perspectiva a largo plazo, presidida por la voluntad de que Extremadura no se descuelgue del desarrollo de los complejos de actividad que los análisis prospectivos consideran con mayor potencial de crecimiento y difusión de los impulsos de desarrollo. Un ejemplo de estas nuevas actividades son los llamados servicios avanzados a las empresas.

OBJETIVO FINAL II: Aumentar las dotaciones regionales de recursos del conocimiento y potenciar la empleabilidad

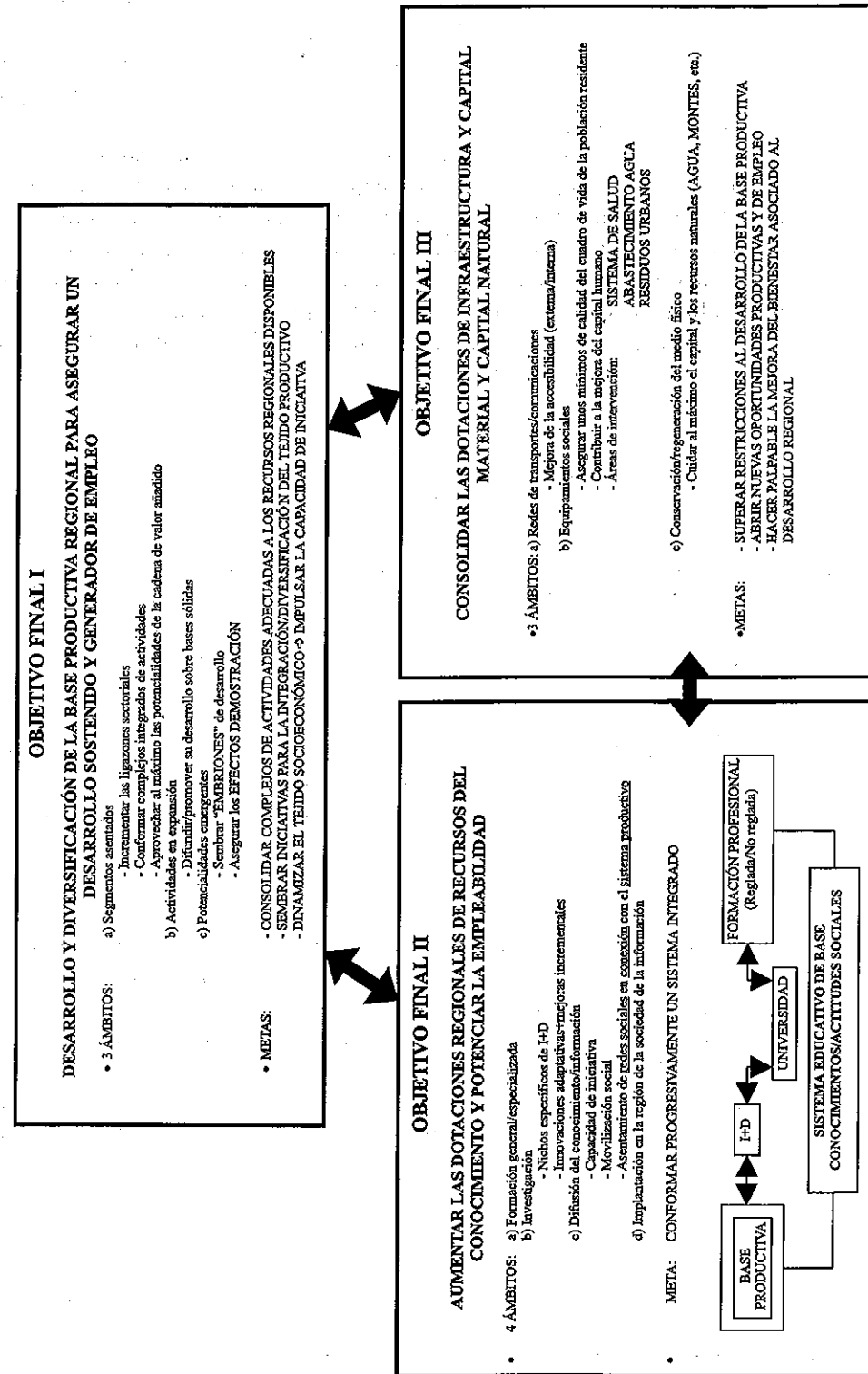
El segundo bloque de actuaciones que se integra en el PDR es el relativo a la formación del capital humano o, más generalmente, a elevar los recursos de conocimiento de que dispone la sociedad extremeña.

El concepto de recursos de conocimiento es más amplio que el de capital humano, pudiéndose definir como el conjunto de recursos inmateriales (información) con que está dotado un sistema social y que lo capacitan para hacer frente a sus necesidades de forma eficiente. Incluye, por tanto, formación de capital humano junto al "saber hacer" acumulado, las aptitudes para la innovación, el espíritu emprendedor, la capacidad de adaptación a los cambios del entorno y, en general, el potencial para utilizar la información de manera eficiente (transformarla en conocimiento aplicado) para elevar el nivel de desarrollo de una sociedad. En este apartado se incluye, por ejemplo, el desarrollo de las sociedades de información.

OBJETIVO FINAL III: Consolidar las dotaciones de equipamiento colectivo, capital material y capital natural

Afirmar que el proceso de desarrollo está estrechamente vinculado a la formación de capital es algo fuera de cualquier duda, lo que no debe hacer olvidar que la dotación de capital material es condición necesaria, pero no suficiente, para que los procesos de desarrollo tengan lugar. Por ello, la política de inversiones en capital material debe ser consistente con la estrategia general de desarrollo, con unas orientaciones funcionales

ESQUEMA BÁSICO DEL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO



claramente definidas y una voluntad de reforzar las sinergias entre el conjunto de las diversas actuaciones a integrar en el PDR.

En términos esquemáticos, los principios-guía que justifican la inversión en infraestructuras y capital material se centran en tres puntos:

- Terminar de consolidar unos estándares adecuados en las dotaciones de capital básico.
- Buscar sinergias entre las inversiones en infraestructura y el desarrollo de la base productiva.
- Hacer visibles los efectos del desarrollo en términos de mejora de las condiciones del cuadro de vida de la población.

Estos objetivos finales se subdividen en objetivos intermedios y acciones de desarrollo que van descendiendo en grado de generalidad, aunque sin llegar a la concreción de los proyectos de actuación que deben incorporarse, no a este documento, sino a los respectivos Programas Operativos de cada uno de los Fondos Estructurales.

ÁRBOL DE OBJETIVOS FINALES E INTERMEDIOS

OBJETIVO FINAL 1: Desarrollar y diversificar la base productiva regional para asegurar un desarrollo sostenido y generador de empleo

Objetivo intermedio 1.1: Afianzar el desarrollo de los segmentos productivos asentados

- Subobjetivo 1.1.A: Favorecer el desarrollo del sistema productivo de la dehesa.
- Subobjetivo 1.1.B: Mejorar el sistema productivo del regadío.
- Subobjetivo 1.1.C: Fomentar la introducción de nuevas tecnologías de producción agrícola.
- Subobjetivo 1.1.D: Favorecer la diversificación y reorientación del potencial productivo agrario.
- Subobjetivo 1.1.E: Mejorar la dimensión y la ordenación de las explotaciones agrarias.
- Subobjetivo 1.1.F: Mejorar la calidad y competitividad de las producciones agrícolas.
- Subobjetivo 1.1.G: Modernizar, y reorientación de las producciones del sector.
- Subobjetivo 1.1.H: Potenciar el desarrollo integrado y sostenible del medio rural.
- Subobjetivo 1.1.I: Potenciación de la artesanía.
- Subobjetivo 1.1.J: Modernización, reforma y racionalización del pequeño y mediano comercio.

Objetivo intermedio 1.2: Promover y difundir, sobre bases sólidas, el desarrollo de nuevas actividades en expansión

- Subobjetivo 1.2.A: Fomentar los sectores industriales emergentes.
- Subobjetivo 1.2.B: Desarrollar el turismo de calidad.

Objetivo intermedio 1.3: Fomentar la implantación de iniciativas o embriones de desarrollo de actividades con potencial de futuro

- Subobjetivo 1.3.A: Desarrollar las actividades ligadas al ciclo del agua.
 Subobjetivo 1.3.B: Fomentar y desarrollar las actividades ligadas a la regeneración/conservación de medio ambiente.
 Subobjetivo 1.3.C: Potenciar la prestación de servicios avanzados a las empresas.
 Subobjetivo 1.3.D: Impulsar otras actividades con potencial de futuro.

Objetivo intermedio 1.4: Acciones horizontales para el desarrollo y la diversificación de la base productiva

- Subobjetivo 1.4 A: Fomentar la modernización y diversificación del tejido industrial.
 Subobjetivo 1.4.B: Mejorar los canales de comercialización y distribución de la producción regional.
 Subobjetivo 1.4.C: Apoyar la promoción empresarial, especialmente en las pymes.
 Subobjetivo 1.4 D: Potenciación del Comercio Exterior.
 Subobjetivo 1.4 E: Medidas de apoyo a la realización del objetivo final 1 y a su control, seguimiento y evaluación..

OBJETIVO FINAL 2: Aumentar las dotaciones regionales de recursos del conocimiento y potenciar la empleabilidad**Objetivo intermedio 2.1: Diseño de un sistema integrado de recursos de conocimiento**

- Subobjetivo 2.1.A: Potenciar la Universidad de Extremadura.
 Subobjetivo 2.1.B: Promover el establecimiento de redes de captación y difusión del conocimiento.
 Subobjetivo 2.1.C: Medidas de apoyo a la realización del objetivo final 2 y a su control, seguimiento y evaluación.

Objetivo intermedio 2.2: Asegurar la adecuación de la formación a las necesidades del tejido productivo

- Subobjetivo 2.2.A: Identificar y actuar sobre las necesidades formativas y de otros recursos del conocimiento del tejido empresarial.
 Subobjetivo 2.2.B: Mejorar la formación agraria.
 Subobjetivo 2.2.C: Reducción de las carencias del sistema de Formación Profesional en particular y de la enseñanza secundaria en general.
 Subobjetivo 2.2.D: Aumentar la implantación de la Formación Profesional entre los jóvenes.

Objetivo intermedio 2.3: Potenciar la empleabilidad de colectivos con dificultades

- Subobjetivo 2.3.A: Fomentar la integración de la mujer en el mercado laboral.
 Subobjetivo 2.3.B: Favorecer la inserción laboral de colectivos con dificultades.

Objetivo intermedio 2.4: Fomentar la investigación científica y aplicada

- Subobjetivo 2.4.A: Aumentar la cualificación del personal docente e investigador.
 Subobjetivo 2.4.B: Potenciar la red de centros de I+D existente, y completarla con otros dedicados a la adaptación de tecnologías existentes a los requerimientos específicos de la base productiva de Extremadura.
 Subobjetivo 2.4.C: Apoyar la innovación y fomentar las vocaciones emprendedoras.

Objetivo intermedio 2.5: Implantación de la sociedad de la información en Extremadura**OBJETIVO FINAL 3: Consolidar las dotaciones de equipamientos colectivos, capital material y capital natural****Objetivo intermedio 3.1: Mejorar la accesibilidad territorial**

- Subobjetivo 3.1.A: Mejorar la accesibilidad extrarregional.
 Subobjetivo 3.1.B: Mejorar la accesibilidad intrarregional.
 Subobjetivo 3.1.C: Mejorar el sistema de transportes.
 Subobjetivo 3.1.D: Medidas de apoyo a la realización del objetivo intermedio 3.1. y a su control, seguimiento y evaluación.

Objetivo intermedio 3.2: Mejorar la dotación de equipamientos sociales

- Subobjetivo 3.2.A: Mejorar el equipamiento del sistema sanitario y de salud pública.
 Subobjetivo 3.2.B: Mejorar el equipamiento para la prestación de servicios sociales.
 Subobjetivo 3.2.C: Mejorar el equipamiento para atención sociosanitaria.
 Subobjetivo 3.2.D: Mejorar las infraestructuras hidráulicas para el consumo humano.
 Subobjetivo 3.2.E: Mejora de los procesos de tratamiento de residuos urbanos.
 Subobjetivo 3.2.F: Medidas de apoyo a la realización del objetivo intermedio 3.2. y a su control, seguimiento y evaluación.

Objetivo intermedio 3.3: Conservación y regeneración de los recursos medioambientales y del patrimonio histórico-cultural

- Subobjetivo 3.3.A: Conservación/regeneración del medio natural.

- Subobjetivo 3.3.B: Conservación/regeneración de los recursos hídricos.
 Subobjetivo 3.3.C: Conservación y mejora de los montes y recursos forestales.
 Subobjetivo 3.3.D: Conservación y regeneración de medios urbanos degradados o abandonados.
 Subobjetivo 3.3.E: Conservación/regeneración del Patrimonio Histórico Artístico Cultural.
 Subobjetivo 3.3.F: Medidas de apoyo a la realización del objetivo intermedio 3.3. y a su control, seguimiento y evaluación.

3.3. Cuadro financiero

La primera advertencia que hay que hacer en este apartado es que el documento analizado es el Plan de Desarrollo Regional para intervención de los Fondos Estructurales. Consecuentemente, el cuadro 3 cuantifica exclusivamente las inversiones que pueden ser objeto de financiación por Fondos Estructurales, quedando fuera capítulos de gasto importantes, como puede ser la política de vivienda, por no poder ser considerado gasto elegible para la intervención de estos Fondos.

CUADRO 3: Estimación del gasto elegible (inversión) de las administraciones públicas en la Comunidad Autónoma de Extremadura

Millones de euros (Precios de 1999)

Ejes de desarrollo	Período 2000-2006		
	Administración Central	Comunidad Autónoma	Total
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	409,2	706,0	1.115,2
2. Sociedad del conocimiento y telecomunicaciones	634,7	92,1	726,8
3. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	1.050,6	883,2	1.933,8
4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	809,8	678,1	1.487,9
5. Desarrollo local y urbano	315,4	349,6	665,0
6. Redes de transporte y energía	1.302,5	466,7	1.769,2
7. Agricultura y desarrollo rural	364,8	808,8	1.173,6
8. Estructuras pesqueras y acuicultura	2,5	3,4	5,9
9. Turismo y patrimonio cultural	114,0	211,2	325,2
10. Construcción y equipamientos sanitarios y bienestar social	117,8	225,6	343,4
TOTAL	5.121,3	4.424,7	9.546,0

Los gastos en inversión elegible se repartirán previsiblemente en el tiempo según las siguientes anualidades:

millones de euros (precios de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Admon. Central	524,4	748,5	853,2	732,8	745,6	751,8	765,0	5.121,3
Comun. Autón.	634,0	641,3	614,4	622,0	629,7	637,6	645,6	4.424,7
Total	1.158,5	1.389,9	1.467,6	1.354,8	1.375,8	1.389,4	1.410,6	9.546,0

Estas previsiones de gasto suponen un incremento del 63% con relación a las consideradas en el cuadro financiero del PDR de Extremadura para el período 1994-1999. La anualidad media del actual plan es un 39,6% superior.

Aunque parezca evidente, conviene subrayar que la cuantificación que se refleja en los cuadros precedentes se corresponde con el esfuerzo financiero que previsiblemente va a suponer la aplicación de la estrategia de desarrollo. Lógicamente, no todo este gasto puede ser en la práctica objeto de cofinanciación por los Fondos Estructurales, como puede deducirse fácilmente de la observación de las cantidades de ayuda inicialmente asignada por la Comisión, y del reparto de la misma previsto por el Ministerio de Economía (cuadro 4).

Como se determinó anteriormente, la asignación de Fondos Estructurales en el Objetivo nº 1 correspondiente a España, sin tener en cuenta la ayuda transitoria ascendente a 37.744 millones de euros, cantidad un 31,7% superior a la ayuda asignada para los años 94-99⁸.

Las previsiones de reparto por CC AA⁹ realizada por el Mº de Economía, es la reflejada en el cuadro 4.

Esta asignación de recursos, que en principio no puede concretarse más, puesto que el Ministerio de Economía no ha proporcionado aún información regionalizada sobre los recursos a gestionar por la Administración General del Estado, es la ayuda que recibirá la Comunidad Autónoma de Extremadura vía Fondos Estructurales, para cofinanciar el total de la inversión elegible prevista en el PDR. A ello habrá que añadir los porcentajes que reglamentariamente tengan que financiar las Administraciones gestoras con sus propios recursos, en función del proyecto y el Fondo partícipe.

Con el total de recursos (financiación propia más financiación de los Fondos), se acometerán los proyectos de inversión que, de acuerdo con las estrategias de desarrollo establecidas en el PDR, se ajusten a las directrices de programación aprobadas en el MCA, y que se desarrollarán en los correspondientes Programas Operativos, que deben ser, asimismo, sometidos a la Comisión Europea para su aprobación.

⁸ Estimación hecha con la última actualización de los datos del período 94-99 publicada por el Mº de Economía en "La programación regional y sus instrumentos".

⁹ Como puede observarse en la tabla, sólo se ha regionalizado la parte que, previsiblemente, gestionarán las Administraciones regionales.

CUADRO 4: Previsión aproximada de reparto de los Fondos Estructurales para la cofinanciación del PDR (Zonas Objetivo 1)*Millones de Euros (Precios de 1999)*

RECURSOS A GESTIONAR POR LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES					
	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	TOTAL
Andalucía	2.382	898	647	206	4.133
Asturias	314	100	118	44	576
Canarias	560	264	103	110	1.037
Castilla y León	868	297	482	17	1.665
Castilla la Mancha	548	233	239	7	1.028
C. Valenciana	872	459	140	77	1.548
Extremadura	572	350	199	6	1.126
Galicia	1.055	378	449	501	2.383
Murcia	297	104	94	21	516
Ceuta	27	15	0	0	42
Melilla	26	10	0	0	36
Total Admones. Regionales	7.522	3.109	2.472	988	14.091
RECURSOS A GESTIONAR POR LA ADMON. GENERAL DEL ESTADO (*)					
P.O. regionales	10.952	0	1.114	0	12.096
P.O. pluriregionales	4624	5.329	1.158	446	11.557
Total Admón. Estado	15.576	5.329	2.302	446	23.653
TOTAL GENERAL	23.098	8.438	4.774	1.434	37.744

(*) Incluye los recursos a gestionar por las Corporaciones Locales.

7. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA Y EL DESARROLLO DE EXTREMADURA: REFLEXIONES EN LAS POSTRIMERÍAS DEL MILENIO

Lorenzo Escudero Araujo

1. INTRODUCCIÓN

Al finalizar este milenio y echar la vista atrás nos damos cuenta que todas aquellas personas que nacíamos alrededor del cincuentenario de este siglo hemos tenido la suerte de vivir acontecimientos de incalculable valor cultural y económico que, de alguna forma, han marcado e influido nuestro comportamiento cotidiano.

Y digo la suerte porque hay otras personas que también los han vivido pero no en plena madurez mental (unas veces por ser demasiado jóvenes cuando ocurrieron y otras por estar en el ocaso de sus vidas) como los de la generación que nos ocupa.

Son cuatro los acontecimientos a los que nos referimos, que ordenados cronológicamente son:

- El paso de un sistema de gobierno a otro (de dictadura a democracia), donde las ideas pueden expresarse con la meditación requerida.
- Una constante revolución tecnológica, donde no existe (parece ser) límite máximo o por lo menos estos son insospechados. En pocos años hemos avanzado más que en toda la historia de la humanidad.
- El paso de un milenio. Este acontecimiento tan sólo ha podido ser saboreado por unas pocas generaciones desde el comienzo de los tiempos.
- Y por último, el cambio de moneda con un nuevo orden económico y monetario (precedido por la adhesión de España a la Unión Europea) que supone una globalización económica y de costumbres sociales sin parangón.