

# *Políticas Regionales sobre la Raya. Castilla y León.*

Zenón Jiménez-Ridruejo

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid.

## EL MARCO DE REFERENCIA

En los últimos años se ha producido un curioso y estimulante retorno de la economía teórica hacia la geografía económica, al punto que en un reciente y magnífico trabajo sobre las relaciones entre la geografía y el comercio P.Krugman destacaba que “la razón más importante para fijarnos de nuevo en la geografía económica reside en que nos puede proporcionar un laboratorio intelectual y empírico excelente”<sup>1</sup>

En efecto, la larga sombra arrojada por la historia que se concita en los estudios geográficos subraya que las casualidades de la localización de la actividad productiva son visibles a todas las escalas.

Más aún, esta dependencia de la historia es una prueba concluyente de que la economía está sin duda más cercana a los procesos acumulativos subrayados por Kaldor, que a la idea de rendimientos constantes de escala que preside todas las teorías del crecimiento acumulativos.

La geografía económica nos muestra sin ningún género de dudas que los acontecimientos casuales han jugado un papel decisivo en la localización de la actividad y que las externalidades o, con carácter más general, los rendimientos crecientes de escala tienen un efecto sustancial en el desarrollo de los procesos dinámicos de carácter acumulativo.

Se produce, por lo tanto, la concentración de la actividad en un espacio geográfico por la

conjunción de razones históricas, y se mantiene y desarrolla tal actividad por la interacción de tres factores económicos de primera magnitud: la existencia de rendimientos crecientes, la demanda vinculada al crecimiento de la población y la reducción de los costes de transporte en el espacio afectado.

Si las economías de escala son adecuadas, las empresas seleccionan los emplazamientos que les permitan contar con una demanda territorial suficientemente grande que minimice sus costes de transporte. Pero precisamente donde la mayor parte de las empresas deciden ubicarse se produce la concentración de la demanda.

Este proceso de causación circular, que provoca la dinámica económica tiende a consolidarse generando una relación centro periferia de difícil fractura. Sin embargo, parece haber cierta coincidencia en que, si bien la estructura geográfica de la producción tiende a ser estable por largos periodos, no es menos cierto que cuando se modifica puede hacerle con gran rapidez.

Igualmente parece aceptado que el cambio de las condiciones económicas, cuando llega, puede responder no tanto, o no sólo, a las condiciones objetivas como a la influencia de expectativas que tienden a autoconfirmarse.<sup>2</sup>

En todo caso, la existencia de un mercado de trabajo común y especializado, la presencia de mecanismos de trasmisión y osmosis de tecnología y la disponibilidad de factores y

servicios específicos que mejoran los rendimientos de la producción y tienden a concentrar la actividad.

Finalmente, frente al criterio popular, parece palamariamente demostrado que la reducción generalizada de los costes de transporte (de los bienes intermedios y finales) tiende a promover la concentración industrial en lugar de desalentarla.<sup>3</sup>

La presencia de fronteras o del hecho de que en cada uno de los lados de la raya fronteriza haya un país diferente no añade ni quita nada al proceso descrito, como no lo hace a nivel provincial en una misma nación

La importancia del hecho fronterizo no debe alterar sustancialmente el proceso de localización de la actividad económica. Las fronteras tienen influencia solamente por el hecho de que actúan como límites a la libre circulación de mercancías y factores de producción.

En realidad, el hecho fronterizo repercute mucho más que en la localización de la actividad industrial en la concentración sectorial de la producción. Los aranceles y las demás prácticas restrictivas del comercio han repercutido en una menor especialización, pero no han alterado seguramente el nivel y grado de concentración territorial de la actividad económica.

El diagnóstico final está lejos de ser satisfactorio. Del conjunto de argumentos sugeridos parece desprenderse una visión claramente pesimista del futuro de las zonas fronterizas. Si las zonas más pobladas e industrializadas tienen condiciones más adecuadas para beneficiarse de los procesos acumulativos tenderán en el futuro a atraer una buena parte de la actividad económica regional.

## EL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO DE LAS AREAS DEPRIMIDAS.

Si aceptamos la premisa de que en condiciones de libre circulación de mercancías y factores de producción, el hecho fronterizo es solamente un condicionante estructural heredado del pasado, el problema fronterizo se sitúa en el contexto del desarrollo económico en zonas deprimidas.

La economía teórica siempre ha puesto un énfasis notable en la idea de que la evolución de las disparidades territoriales depende de la disponibilidad de recursos productivos, así como de la

movilidad interregional de los mismos. El modelo de comportamiento de los agentes bajo condiciones competitivas y en ausencia de costes de transacción y ajuste subraya que la abundancia de trabajo y su bajo coste en unión a una disposición básica de recursos debería atraer hacia las zonas deprimidas el capital.

El papel o la tarea de las Administraciones Públicas consistiría, por lo tanto, en aumentar la rentabilidad de las inversiones privadas mediante incentivos crediticios o/y fiscales, mejorando las infraestructuras necesarias.

Este planteamiento está francamente puesto en tela de juicio por un conjunto de motivos de diversa índole:

- a) En primer lugar, la existencia de procesos de **negociación salarial de alcance nacional** ha tendido a reducir los diferenciales entre los niveles retributivos del trabajo cualificado y no cualificado, y de los territorios más desarrollados respecto a los más deprimidos
- b) En segundo lugar, se desconsideran aspectos sustanciales de la formación de la rentabilidad de las inversiones tales como **las externalidades, las ventajas de aglomeración, las inducciones mutuas.**
- c) En tercer lugar, la movilidad de la mano de obra puede con seguridad provocar descensos en los niveles de demanda, reducción en el tamaño de los mercados y limitaciones en la disponibilidad de la mano de obra cualificada.

Los malos resultados alcanzados condujeron a una crítica profunda de dicha concepción, sustituyéndola por un **modelo de actuación directa de las autoridades mediante inversiones o subvenciones en actividades públicas y/o privadas** que potenciaran la oferta y demanda regionales o de las zonas deprimidas, sacrificando la **eficiencia y rentabilidad** (incluso social) y en aras a la equidad y el equilibrio territorial.

El resultado de esta estrategia es igualmente discutible y ha sido también puesto en tela de juicio, fundamentalmente por elevar los costes financieros, por reducir el papel de las actividades propias de las zonas y por desincentivar a la propia iniciativa local.

En realidad la **experiencia ha demostrado que la creación de empleo estable ha venido de la**

mano de las pequeñas empresas. Las cualidades del empresariado e iniciativa local han sido decisivas para el desarrollo de las zonas deprimidas dentro del conjunto de la experiencia europea.

Esta evidencia, y la crisis financiera derivada del aumento del precio de los productos energéticos, sentaron las bases para el desarrollo del enfoque del **crecimiento endógeno**. Frente a los modelos de inmovilidad social y a las estrategias de intervención de las administraciones públicas, se ha impuesto en los últimos años la idea de la **plena utilización de los recursos propios de cada zona o entorno geográfico**.

El modelo de **crecimiento endógeno** viene determinado por un cierto proceso de selección natural a partir de las **condiciones existentes en cada zona, de sus propios recursos, de su capacidad de iniciativa** y no tanto de los costes laborales y de las economías de escala.

Se trata de buscar las innovaciones en cuanto a las actividades, la diferenciación, comercialización y mejora de los productos, la **búsqueda de nuevos tipos de iniciativas y la efectividad de las actuaciones de nivel local**.

En tal sentido, se pondera con énfasis el interés y la importancia de las actuaciones de las autoridades de nivel local y regional en cuanto a la formación profesional y técnica.

El objetivo último consiste en elevar la **eficiencia de la mano de obra y la productividad**, más que la atracción y movilización del capital foráneo.

Las nuevas tendencias<sup>4</sup>, sin embargo, plantean dudas sobre la eficacia de estas iniciativas y condicionan la aplicación de la política regional al ámbito de las zonas con dinámica económica propia. En este sentido, los modernos planteamientos insisten en la eficacia de la política de desarrollo regional como política de inducción de dinámica económica en las zonas donde existen ya las condiciones de la propia actividad empresarial privada incentivadas por el mercado. La política regional iría así a reforzar la propia actuación del mercado y no a corregir sus tendencias. En esta perspectiva las exigencias de los habitantes de las zonas deprimidas, fronterizas o no, confrontarían bruscamente con las decisiones políticas de las autoridades regionales.

Por su parte, las opiniones de los agentes motores del desarrollo económico -los empresarios- aportan algunos elementos de juicio adicio-

nales de cierto interés, que denotan el profundo cambio que se ha producido en la valoración de los factores estratégicos para la inversión en las zonas deprimidas de la Comunidad Económica Europea.

Las prioridades reveladas por los empresarios en una encuesta realizada en 1990 en la CEE ordena los factores determinantes de la competitividad territorial o regional de las zonas poco desarrolladas del siguiente modo:

- 1.- Coste de los créditos.
- 2.- Impuesto sobre sociedades
- 3.- Oferta cualificada de trabajo
- 4.- Costes laborales indirectos
- .....
- .....
- 11.- Incentivos de política regional
- .....
- 13.- Salarios
- 14.- Suelo industrial
- .....
- .....
- 17.- Infraestructura de Comunicaciones
- .....
- .....
- 24.- Cooperación de las autoridades locales y regionales

A juzgar por el resultado de la encuesta tal parece que la política regional y sus instrumentos **no** son un elemento estratégico de las decisiones de los empresarios sobre localización de la actividad económica, en general, e industrial, en particular.

Todas estas consideraciones, que no deben considerarse en forma alguna como determinismos insuperables, nos obligan a contemplar las actuaciones de política regional en las zonas fronterizas con la debida cautela, relativizando sus posibilidades y precisando con rigor sus consecuencias.

El recorrido teórico descrito, es por otra parte, un referente fundamental a la hora de evaluar la trayectoria de la política regional en España y Castilla y León, y la descripción de las orientaciones de los sucesivos Planes de Desarrollo de la Comunidad Autónoma en cuanto a la aplicación de los instrumentos de política de gasto en las zonas fronterizas de la misma.

## EL HECHO FRONTERIZO EN LA PLANIFICACION REGIONAL DE ESPAÑA

El Plan de Desarrollo Regional de España revela que, como resultado de la dinámica histórica, nuestro país presenta una concentración geográfica de la población, la producción y el empleo tan intensa como quizás no se produzca en ningún otro Estado de la CEE<sup>5</sup>.

Ello conduce a la idea, por otra parte evidente, de que las estrategias de desarrollo deben adecuarse a la problemática y las necesidades concretas de cada territorio, lo que obliga a una clasificación tipológica de las regiones españolas independientemente de los objetivos en que estén clasificadas en relación con los Fondos Estructurales Comunitarios<sup>6</sup>.

A tal efecto, modificando ligeramente la clasificación efectuada por el Plan de Desarrollo Regional de España, podemos hablar de cuatro grandes grupos de regiones:

- a) Regiones con capacidad de **crecimiento autosostenido**, que se situarán en el eje del Ebro (La Rioja, Navarra y Aragón), el eje mediterráneo (Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana) y, finalmente Madrid.
- b) Regiones **industriales en declive** que geográficamente se sitúan en el entorno de la cornisa cantábrica (País Vasco, Cantabria y Asturias).
- c) Regiones **atrasadas mediterráneas**, que incluye a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Murcia.
- d) Otras **regiones atrasadas**, que abarcan territorios y Comunidades Autónomas situadas en el centro y en el oeste de la península (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura) así como Canarias, con peculiaridades insulares muy acusadas.

Sin duda, la diferente caracterización de la estructura productiva, la distinta evolución y la distribución demográfica, así como los contrastes en la vertebración del territorio y la dispar dotación de infraestructuras de comunicación, en unión al desplazamiento de los "centros de gravedad de la economía sur europea hacia el "arco mediterráneo", exigen un tratamiento específico

y diferenciado de las Comunidades Autónomas según su clasificación tipológica.

En tal sentido, el propio Plan de Desarrollo Regional de España subraya algunos aspectos sustanciales del denominada un tanto ambiguamente "ajuste estructural positivo" que afectan a Castilla y León y más concretamente a las zonas fronterizas con Portugal:

"Las conexiones de Salamanca y Zamora con el Norte de Portugal, que es el área más desarrollada de nuestro país vecino, deben potenciarse como un medio de evitar el deterioro histórico de estas regiones".

"Toda la zona fronteriza con Portugal debe ser objeto de un tratamiento específico y diferenciado para permeabilizar la frontera y crear elementos de capitalización e impregnación de una amplia franja a ambos lados de la frontera".

"La posibilidad de articular una sólida conexión entre los Valles del Ebro y del Duero deberá considerarse como una estrategia de refuerzo para evitar el aislamiento económico del centro-oeste-noroeste de la península".

En este marco de referencia, las prioridades instrumentales que se estiman necesarias para conseguir la vertebración territorial y la cohesión económica y social son: la dotación de infraestructuras y equipamientos sociales, los incentivos territoriales, el desarrollo del potencial endógeno, el planteamiento urbano y la política medioambiental.

El Plan de Desarrollo pone énfasis en las dotaciones infraestructurales y en el estímulo del potencial endógeno, asumiendo que el sistema de incentivos regionales, aún con intensidad limitada, puede actuar con mayor incidencia en las zonas relativamente desarrolladas y de desarrollo intermedio.

En cuanto a la provisión de infraestructuras de transporte, el Plan tiene como objetivos la articulación general del territorio a nivel nacional y la solución de los problemas de aglomeración y tráfico de las zonas urbanas, que la potenciación de circuitos alternativos a los principales itinerarios y, desde luego, no se plantea los objetivos específicos de las regiones, ni las necesidades de las áreas desfavorecidas.

En obras hidráulicas, los programas previstos o en curso buscan más resolver los problemas de abastecimiento y compensación hídrica entre

las diferentes cuencas que las necesidades derivadas de las actividades económicas de los territorios afectados.

Las actuaciones basadas en el **desarrollo del potencial endógeno** tratan sustancialmente estimular la actividad de los territorios donde es dominante la presencia de pequeñas y medianas empresas con limitaciones en el ámbito tecnológico, financiero y comercial. La investigación de recursos, la transferencia de tecnología a proyectos locales, la participación y acceso de tales empresas a los mercados de capitales, la puesta en común de servicios productivos o el estímulo del potencial turístico, son otras tantas actuaciones que, con las actuaciones de los entes locales y las políticas de empleo y orientación profesional, constituyen el núcleo de actuaciones destinadas a estimular el desarrollo del potencial endógeno.

#### LA FRONTERA EN LOS PDR DE CASTILLA Y LEÓN.

Diez años de política autonómica permiten analizar la influencia de las ideas económicas sobre la planificación del desarrollo regional en el ámbito de la ordenación del territorio, así como el impacto del cambio de los programas económicos como resultado del tránsito de un gobierno socialista a otro conservador.

El **primero de los Planes de Desarrollo Regional (PDR) elaborado por el ejecutivo socialista para el periodo 1985-1988** establece criterios estrictos y específicos en relación con la ordenación del territorio<sup>8</sup>. La apuesta, al menos desde una perspectiva teórica, se sitúa en la materialización paulatina de "planes de desarrollo comarcales" concebidos como "plasmación territorial en subespacios, concretos del plan regional y definidos por la intersección y coordinación de todas las acciones sectoriales e institucionales a desarrollar en ese ámbito de referencia".

Esta propuesta va a relegarse definitivamente en la programación regional por dos causas concretas. En primer lugar porque la idea de comarcalización y especialmente su materialización legislativa encuentra dificultades políticas insalvables en el escaso periodo que media desde la aparición del Plan (1986) hasta la finalización del ejercicio de gobierno (1987). Y, en segundo lugar, porque el dispar y complejo reparto com-

petencial en el ámbito comarcal, que alcanza frecuentemente a varias provincias, supuso problemas institucionales de difícil resolución.

En todo caso el primer Plan propone expresamente una idea muy sugerente<sup>9</sup>. Se trata de "identificar los espacios comarcales no sólo en base a criterios jerárquicos-territoriales entre núcleos de población sino también en base a características socioeconómicas homogéneas".

Fruto de dicha concepción fué el diseño de dos operaciones integradas de desarrollo la OID de Zamora y Salamanca y la OID de Segovia-Sistema Central, de las que solamente la primera de ellas, fué aprobada por la CEE. Este proyecto definido en 1987 conjuntamente por el Instituto de Desarrollo y Planificación Económica y la Dirección General de Economía de la Junta han tenido una difícil evolución a la que más adelante haremos referencia.

El **segundo Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-1993** aprobado por el gobierno regional conservador recoge<sup>10</sup> algunos de los elementos descritos en el primero e incorpora algunas programas operativos comunitarios con objetivos territoriales. Sin embargo, presenta en muchos aspectos un cambio de perspectiva que se hará patente en el tercer Plan recientemente presentado.

En concreto dicho Plan se caracteriza desde la perspectiva territorial y de las actuaciones en áreas fronterizas por los siguientes elementos:

- a) Una descripción generalizada de los problemas económicos de la Comunidad Autónoma sin referencias expresivas a los problemas territoriales, como no sea una descripción somera e indefinida de la organización espacial como factor retardatorio del desarrollo.
- b) Una incorporación en el epígrafe secundario de la integración territorial de algunos Programas de ordenación territorial y, dentro de ellos, alguna referencia descriptiva de los Programas Operativos y de Acción Común, totalmente desconectados de los Objetivos Generales y Específicos del Plan y, lo que es más grave, al margen de las Acciones de Desarrollo.
- c) Una duplicidad de actuaciones sin aparente coordinación entre el Programa Operativo Operación Integrada de Desa-

rollo de Zamora y Salamanca y el Programa Transfronterizo Hispano-Portugues de Desarrollo Regional.

- d) Una confluencia desordenada de actuaciones previstas, donde vienen a coincidir la **OID** y el **Programa Transfronterizo** señalado con otras medidas que afectan de un modo general o en zonas concretas a las áreas fronterizas, tales como los **Programas de Ordenación y Promoción en Zonas de Agricultura de Montaña** previstas para espacios en las comarcas de Sanabria (Zamora) o Sierra de Francia-Bejar-Gata (Salamanca), que se reiteran en los **Programas de Acción común**, aplicados a zonas desfavorecidas tales como Sanabria (Zamora), Aliste y Sayago (Zamora) o La Sierra-Ciudad Rodrigo (Salamanca).
- e) A tales propuestas habría que añadir algunas actuaciones específicas igualmente desvinculadas de cualquier estrategia global para el espacio fronterizo, tales como los Programas operativos de Carreteras, el Plan de Fomento al Empleo o el Plan de Medio Ambiente, previsto pero nunca ejecutado.
- f) Finalmente, la creación de la Agencia de Desarrollo Regional de Castilla y León, órgano que actuará como intermediario de las actuaciones previstas por la Comisión de la CEE y quién se confiará la gestión de las subvenciones globales, gestionando todos los incentivos regionales, con una delegación en cada capital de provincia<sup>11</sup>, supone el punto final a cualquier idea de programación territorial coordinada o a cualquier modelo de actuación por espacios económicos homogéneos.

Esta constatación queda refrendada por el contenido del **Tercer Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1994-1999**, aún no publicado por la Junta de Castilla y León, donde definitivamente desaparece cualquier referencia explícita a la política territorial o las actuaciones o programas en áreas o zonas específicas, dejando como último reducto al desarrollo espacial la creación del Fondo de Compensación Regional que, nuevamente, identifica un área deprimida por provincia, al margen de cualquier valoración cuantitativa de la renta o la riqueza con referencia regional.

## LOS PROGRAMAS OPERATIVOS COMUNITARIOS EN EL AMBITO FRONTERIZO

Independientemente de la falta de coordinación de las actuaciones administrativas y de la ausencia de una plan generalizador de las actuaciones de la Junta de Castilla y León, lo cierto es que el conjunto de recursos vinculados a los programas operativos de la Comunidad Económica Europea han supuesto un notable esfuerzo financiero aplicado con unos u otros criterios en las provincias de Salamanca y Zamora.

En 1990 se aprueba por la comisión el programa FEDER del Programa Operativo Integrado de Desarrollo de Salamanca y Zamora (POID), presentado con carácter previo a la reforma de los fondos estructurales. El montante total de recursos concedidos por la CEE fué de 36,1 miles de millones de pesetas de ayuda a las acciones de competencia de la Administración Central, la Junta de Castilla y León y las Diputaciones Provinciales de ambas provincias para el período 1989-93.

El montante total de las ayudas específicas en el programa para la Junta de Castilla y León fué de 10,5 miles de millones de pesetas.

A estas actuaciones en el ámbito del programa FEDER habría que añadirle a partir de Diciembre de 1990, ayudas complementarias al POID con cargo al Fondo Social Europeo (FSE) y al FEOGA-Orientación por importe con cargo a presupuesto comunitario de 6,6 miles de millones de pesetas de 1990.

De este modo el montante total de recursos comprometidos por la Comunidad en el ámbito de la Operación Integrada serían:

POID ZAMORA-SALAMANCA: SITUACION A 31.12.92 SITUACION PRESUPUESTARIA			
	A.Coste Elegible	B.Ejecuc.Elegible	A/B%
1. Integración y Administrac.Territorial	12,3	8,6	67,5
2. Industria Artesanía y Ayuda Empresas	3,5	2,1	60,2
3. Turismo	1,3	0,4	34,2
4. Energía	1,7	—	0,0
5. Infraestructura y Apoyo Activ.Económ.	5,7	3,2	57,3
6. Val. Recursos Humanos	—	—	—
7. Asistencia Técnica	0,050	0,047	94,0
TOTAL	24,55	14,3	63,4
* cifras en millones pesetas de 1990.			

La situación de ejecución del Programa Operativo a mediados del año 1992, último dato conocido<sup>12</sup> podría resumirse en el siguiente cuadro:

RECURSOS DISPONIBLES Y EJECUTADOS POID: 1989-93				
AÑOS	SOLICITUD COBRO	COBROS EFECTUADOS	PENDIENTE COBRO	PENDIENTE EJECUCION
1990	7.321,7	6.789,8	441,9	14.120,2
1991	9.200,2	9.038,6	161,6	11.961,4
1992 *	14.800,0	11.175,2	3.624,8	9.824,8

\* cifras a 30 de junio de 1992

Por lo tanto podemos decir que del conjunto presupuestado por la Junta de Castilla y León que asciende a 24,5 mil millones de pesetas, a la fecha citada, los compromisos ascienden a 14,8 miles de millones lo que supone el 60,4% del programa y el 92,6% de lo programado hasta Diciembre de 1992.

Por su parte, los pagos efectuados alcanzan los 11,2 miles de millones de pesetas, lo que supone el 45,7% del programa y el 69,9% de lo programado a 31 de Diciembre de 1992.

Tres años después del convenio de la aplicación del POID la Junta de Castilla y León no ha ejecutado más allá de la mitad de los recursos previstos en el Programa.

En cualquier caso, la descripción de algunos de los proyectos elegidos por la Junta de Castilla y León ponen de manifiesto una sensible desviación de los objetivos trazados en la Operación Integrada de Desarrollo<sup>13</sup>. Las obras de la Catedral Nueva de Salamanca ó el Palacio de Congresos y Exposiciones de Salamanca constituyen ejemplos patentes de lo señalado anteriormente.

El segundo gran programa específico fuera ya del denominado Marco de Apoyo Comunitario (MAC) que afecta estratégicamente a las zonas fronterizas es el Programa INTERREG.

Este programa operativo pretende el desarrollo de las zonas fronterizas comunitarias promoviendo la cooperación en el dominio de lo económico, mediante la eliminación de obstáculos al comercio, de las infraestructuras, a través de la mejora del sistema de acceso y comunicaciones, y de la tecnología, por medio de la cooperación universitaria.

El programa transfronterizo Hispano Portugués diseña un conjunto de actuaciones de responsabilidad de la Junta de Castilla y León notablemente ambiciosas para el período 1989-93, incluyendo los siguientes compromisos:

- Acondicionamiento de la Red de Interés General y Regional, con actuaciones específicas en las carreteras C.517, ZA- s/c Tramo N-122 a frontera-Miranda de Douro, C-622 de León a Portelo, ZA-321 de Fonfria a Bermillo de Sayago, SA-324 de Lumbrales a Ciudad Rodrigo, SA-330 de Lumbrales a Vilvestre, entre otras.
- Obras hidráulicas y mejoras de abastecimiento, incluyendo la depuración o saneamiento de aguas residuales en el Duero, Tormes, Agueda y Huebra, así como una actuación puntual en el muelle fluvial de Vega Terron (La Fregeneda)
- Promoción del Turismo con la consolidación o restauración de monumentos en diversas localidades de las provincias de Salamanca y Zamora, tales como Ciudad Rodrigo, Aldea del Obispo, San Felices de los Gallegos, Alcañices o Castrotorafe.
- Dotación de Suelo Industrial, con actuaciones concretas en el polígono industrial de Ciudad Rodrigo y el área de Intercambio de Fuentes de Oñoro.

Todos estos planes comprometían entre 1989 y 1993 recursos por un importe de 13,2 miles de millones de pesetas y un gasto público total de 12,6 miles de millones, de los cuales el 70% del total (8.8 miles de millones) serían aportados por el FEDER y el 30% por las Administraciones Públicas Españolas, según la siguiente distribución:

RECURSOS DISPONIBLES Y EJECUTADOS POID: 1989-93				
AÑOS	GASTO TOTAL	FEDER	ADM. PUBLICAS ESPAÑOLAS	JUNTA DE CASTILLA Y LEON
1989	3,1	2,2	0,9	0,2
1990	3,2	2,2	1,0	0,4
1991	2,2	1,5	0,6	0,4
1992	2,1	1,5	0,6	0,4
1993	2,0	1,4	0,6	0,4
TOTAL	12,6	8,8	3,8	1,4

\* cifras a 30 de junio de 1993

La realidad sin embargo ha sido notablemente más modesta. La Junta de Castilla y León tiene incluidas acciones reales por un importe de 1,8 miles de millones de pesetas, lo que supone en realidad solamente el 14,4% de lo programado en el PDR, con una aportación propia efectiva de 546 millones (casi el 94% de lo previsto).

Los pagos certificados a 1 de Enero de 1992, último dato disponible, ascendieron a 1,221 millones, lo que supone un escaso 14,2% de las cantidades previstas en el PDR para dicha fecha y un 73,3% de los compromisos adquiridos.

Incluso si aceptamos una actitud administrativa más decidida en 1993, que no se aprecia en la liquidación provisional de los presupuestos de dicho año, **tampoco podemos hablar de una actuación decidida y contundente en el desarrollo y ejecución del Programa INTERREG.**

En realidad el programa INTERREG 1 por lo que a la Junta se refiere ha quedado reducido a la renovación de tres carreteras: C-157, ZA-s/c y C-622.

A estos programas habría que añadir el impacto de los **Programas de Ordenación y Promoción de Zonas de Agricultura de Montaña** que se han incluido en el caso de Sierra de Francia-Béjar-Gata (Salamanca) y Sanabria (Zamora) en el marco del POID ya analizado.

Otras actuaciones específicas, fuera del Marco de Acción Comunitaria serían las actuaciones del Programa de Acción Común, que afecta a las siguientes zonas en el entorno fronterizo:

- Sanabria (Zamora)
- Benavente-Tera-Esla (Zamora)
- Aliste-Sayago (Zamora)
- La Sierra-Ciudad Rodrigo (Salamanca)

El conjunto de las actuaciones van dirigidas a la mejora de infraestructuras rurales, regadíos, concentración parcelaria, creación y revalorización de bosques, conservación y ordenación de la vida silvestre y, finalmente, conservación del espacio rural.

Estas acciones complementan, como un instrumento más, las actuaciones del POID de Zamora y Salamanca, y su cuantía no se presente desglosada por zonas, si bien en conjunto para todo el territorio regional alcanza la cifra de 22,6 miles de millones.

Otro programa operativo coordinado con el POID de Zamora y Salamanca es el **Programa Operativo de Carreteras de Castilla y León** que se divide en el Plan Regional de Carreteras de Castilla y León y en el Plan Regional de Carreteras Provinciales, cuya financiación se realiza parcialmente con los recursos del Fondo de Cooperación Local.

La Junta de Castilla y León prevé un gasto total para el Plan Regional de Carreteras Provinciales, en el periodo 1989-93 de 57,4 miles de

millones de pesetas, con una aportación FEDER de solamente 3,4 miles de millones.

Por su parte las Diputaciones de Salamanca y Zamora prevén una inversión total para dicho período, respectivamente, de 4,2 y 2,9 miles de millones de pesetas, con una aportación con FEDER de 1,4 y 0,9 miles de millones en cada caso.

## PROGRAMAS DE DINAMIZACION INDUSTRIAL

Los principales instrumentos de la política de desarrollo regional se basan en una Ley de Estado: la Ley de Incentivos Regionales que la Junta ha completado con una regulación propia de incentivos regionales.

Los **"Incentivos Económicos Regionales"** con ayudas financieras<sup>14</sup> que toman la forma de subvenciones para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas precisamente determinadas, con el objetivo de conseguir un reparto equilibrado de la actividad económica.

Su aplicación se realiza conforme con una delimitación zonal que permite alcanzar un máximo del 50% de la inversión prevista en las provincias de León, Zamora, Salamanca, Avila y Soria, y hasta el 40% en Valladolid, Burgos, Palencia y Segovia.

El objetivo del programa es subvencionar nuevos establecimientos industriales con una inversión superior a los 75 millones de pesetas y proyectos de modernización con una inversión en activos materiales igual o superior a los 45 millones.

INCENTIVOS REGIONALES: DESGLOSE PROVINCIAL AÑOS 1990-92					
1990		1991		1992	
INVERSION	%	INVERSION	%	INVERSION	%
SALAMANCA					
1.653,0	5,5	2.150,3	6,4	2.098	12,4
ZAMORA					
448,7	1,5	2.673,7	7,9	746,4	4,4
CASTILLA Y LEON					
30.088,1		33.464,8		16.893	
Fuente: Memorial de la Consejería de Economía y Hacienda. Cif. Mill.Ptas de cada año.					

Por otra parte, ninguna de las actividades subvencionadas presentan perfiles o condiciones de asentamiento relacionadas con el hecho fronterizo, y no pueden en sentido estricto relacio-



narse con ninguno de los programas operativos a los que se hacía referencia en el apartado anterior.

Finalmente, es preciso señalar que pese al atractivo de un límite subvencionable del 50% de la inversión en ambas provincias, la subvención efectiva aprobada por el Grupo de Trabajo de Castilla y León que, en el seno del M<sup>o</sup> de Economía y Hacienda, evalúa y decide las ayudas no supone, en promedio para nuestra región, un porcentaje superior al 16%.

El sistema ha sido complementado por la Junta de Castilla y León mediante la creación de un instrumento adicional -los **Incentivos Económicos Territoriales**- financiado con cargo a sus propios presupuestos.

La normativa<sup>15</sup> que regula estos incentivos aporta algunos elementos adicionales con relación a la regulación general.

En primer lugar, reduce la inversión al límite de los 15 millones, ampliando el espectro de las inversiones subvencionables para alcanzar a los pequeños proyectos de inversión. Y, en segundo término, tutela con carácter expreso las actividades de la minería del carbón, declarando una serie de municipios como áreas preferentes a efectos de la concesión de los beneficios del programa.

INCENTIVOS TERRITORIALES: DESGLOSE PROVINCIAL AÑOS 1990-92					
1990		1991		1992	
INVERSION	%	INVERSION	%	INVERSION	%
SALAMANCA					
316,3	29,0	275,3	30,0	189,3	1,3
ZAMORA					
61,6	5,6	58,1	6,3	927,1	6,3
CASTILLA Y LEON					
1.090,5		921,0		14.724	

Fuente: Memorial de la Consejería de Economía y Hacienda.  
Cif. Mill. Ptas de cada año.

Los datos revelan que la provincia de Salamanca aprovecha con eficacia el conjunto de las ventajas que se derivan del sistema, hasta colocar proyectos que alcanzan una tercera parte de la inversión total subvencionada, mientras Zamora mantiene su atonía inversora también en proyectos informes a los 75 millones de pesetas.

La impresión general, tras varios años de aplicación de los instrumentos señalados, apunta a relativizar la incidencia de los mismos sobre el desarrollo territorial y, desde luego, su escasa incidencia sobre los niveles de ocupación provincia-

les. Los datos disponibles de 1991 señalan para la provincia de Zamora la creación de 31 puestos de trabajo y de 71 empleos en la de Salamanca y, respectivamente 51 y 29 empleos para 1992.

La aplicación de los beneficios del sistema mediante fórmulas de créditos anticipo subvencionados y de créditos-puente cubiertos<sup>16</sup> no ha supuesto tampoco repercusiones sensibles sobre la eficacia del instrumento.

El alcance del principal afectado en la provincia de Zamora generó solamente una subvención de 13 millones de pesetas y de 14 millones en la provincia de Salamanca.

Ni por su incidencia o repercusión económica, ni por su alcance territorial, ni por la naturaleza de las actividades subvencionadas, podemos dejar de relativizar la importancia de los incentivos espaciales y horizontales sobre la economía de las zonas fronterizas, **cuyos problemas reclamarían, en todo caso, una aplicación preferente del Decreto de Incentivos Regionales al ámbito de los municipios cabeceras de comarca de las zonas afectadas por la Operación Integradora de Desarrollo.**

Dicha extensión de las ventajas podría inducir los procesos de generación de actividad productiva de pequeña y mediana cuantía imprescindibles a un desarrollo basado en el potencial endógeno tal y como pretende dicha Operación Integrada. No obstante, los problemas esenciales de las zonas fronterizas: la carencia de infraestructuras y equipamientos, la ausencia de mano de obra especializada, la falta de alternativas al aprovisionamiento energético, la inexistencia de instalaciones adecuadas para la captación y depuración de las aguas, la limitación de las telecomunicaciones y algunos otros aspectos estratégicos complementarios de la actividad industrial, son causa y consecuencia de la ineficacia de los sistemas de incentivos propuestos.

## EL FONDO DE COMPENSACION REGIONAL

Otros instrumento financiero destinado a mantener el equilibrio económico dentro de la comunidad, con posible incidencia sobre las zonas fronterizas es el **Fondo de Compensación Regional**.

La dotación del Fondo<sup>17</sup>, destinada siempre a gastos de inversión, se establece por períodos coincidentes con el de los Planes de Desarrollo,

con una dotación máxima del 5% de dichos gastos para los cuatro años de vigencia una vez descontados los gastos estructurales o asignables al resto de los fondos de solidaridad.

El sistema de reparto, se realiza mediante la definición de "territorios deprimidos" con una población superior a 3 mil habitantes e inferior a 20 mil, "pertenecientes a una o varias provincias". Los criterios de reparto toman en cuenta de forma directa a la población (50%) y la superficie (30%), e indirectamente a la renta por habitante (20%).

Se trata por lo tanto de un Fondo que trata de atender a territorios o áreas homogéneas y continuas, que presenten carencias de servicios públicos y de dotaciones en infraestructuras productivas, problemas estructurales, menores niveles de renta o riqueza en relación a la media regional.

La aplicación de la Junta de Castilla y León de este instrumento se ha realizado para 1992 y 1993 forzando sensiblemente la norma legal. Se ha definido una zona deprimida por provincia al margen de cualquier criterio establecido. No se han tomado en cuenta los niveles de renta y riqueza de las zonas señaladas, ni la dotación de infraestructuras productivas.

Tampoco se han agotado los recursos potencialmente asignables a este fondo, situándose en 1.500 millones de pesetas para 1993, muy por debajo de los 3.000 millones posibles.

La elección de un territorio deprimido por provincia desvirtúa el carácter regional del Fondo para situarlo realmente como un Fondo de Compensación Interprovincial, violentando el espíritu y hasta la letra de la Ley.

Además, se ha computado la aplicación presupuestaria como una actividad no suplementaria de la Junta, sustituyendo frecuentemente actividad presupuestaria normal, confundiendo suficiencia con solidaridad. En realidad no se ha considerado la aplicación como compensatoria sino como un procedimiento de selección de proyectos, al margen de cualquier sentido de solidaridad.

Por si fuera poco, los proyectos seleccionados están lejos de poder ser entendidos como proyectos estratégicos. No son proyectos específicos de potenciación de la capacidad productora ni de infraestructuras o equipamientos, sino frecuentemente proyectos vinculados al patrimonio y la restauración de iglesias, cuando no segmentos de proyectos o proyectos parciales que no

inducen otra actividad vinculada a la contratación de la obra pública.

## CONCLUSIONES

Del texto precedente cabe extraer algunas conclusiones básicas: En primer lugar se aprecia un exceso de instrumentos, definidos de forma dispar y diseñados con objetivos varios y, a veces, contrapuestos. Un exceso de voluntarismo que se pone de manifiesto una vez más cuando la Junta desempolva el Plan de Desarrollo de Las Arribes, negociado en los últimos días con Iberdrola como parte de la denominada "compensación productiva", que pretende crear "un conjunto de granjas similares a las de Israel" (sic).

En segundo lugar, un exceso de autoridades responsables en la zona, una falta de coordinación y coherencia en los organigramas de las Administraciones con responsabilidades políticas. La creación de una Agencia de Desarrollo con asentamientos en cada provincia, la presencia de planes provinciales, las actuaciones comunitarias, las aplicaciones vía F.C.R y los acuerdos con Iberdrola son otros tantos intentos, desconectados entre sí, de actuaciones mal diseñadas y peor ejecutadas.

Y, finalmente, el esfuerzo presupuestario realizado dista mucho de los compromisos adquiridos con ambas provincias. El compromiso de la Junta de Castilla y León ha quedado reducido a poco más de 20 mil millones en cuatro años. La discontinuidad presupuestaria y las incapacidades de ejecución están poniendo en riesgo el programa global para la zona fronteriza.

Se hace por todo ello imprescindible la creación de una autoridad económica única que coordine y proporcione coherencia y continuidad a todos los planes fronterizos.

## NOTAS

1 KRUGMAN P. (1992) Geografía y comercio. Antoni Bosch Editorial. Pg.14.

2 Véase el caso de la economía de las regiones situadas en el eje cantábrico. En ellas la influencia de las expectativas parece haber sido tan importante o más que el efecto de las condiciones objetivas.

3 vid. P.KRUGMAN (1992). Ibid. Pg.58 y ss.

4 Un buen resumen de las opciones en política regional en el contorno comunitario puede verse en CAPPELLIN R. (1988) "Opciones de Política Regional en la CEE" Pg 15 y ss.

5 Plan de Desarrollo Regional de España 1989-93. Ministerio de Economía y Hacienda 1989.

6 Vid: Reglamento CEE 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988

7 Plan de Desarrollo Regional de España. Ibid, Pag. 34

8 Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1985-1988. Junta de Castilla y León (1986) Pg.171

9 Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León (1986) Pg.175

10 Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-93 (1991) Vol I y II, Junta de Castilla y León. Servicio de Estudios, Pg.191 y ss.

11 Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León 1993-1996. (1993) Junta de Castilla y León. Pg.35

12 Boletín de las Cortes de Castilla y León 1992. Pg.3755

13 Vid: Operación Integrada de Desarrollo en las Provincias de Salamanca y Zamora. Junta de Castilla y León. Consejería

de Economía y Hacienda. Servicio de Estudios. Vol.16. Pg 154.

14 La normativa que regula estas ayudas es:

- Ley 50/85 de 27 de Diciembre

- Real Decreto 1535/87 de 11 de Diciembre que aprueba el Reglamento de la Ley.

- Real Decreto 570/88 de 3 de Junio que delimita la zona de Promoción Económica de Castilla y León.

15 Decreto 151/1989 de 20 de Julio sobre regulación de Incentivos a la inversión en Castilla y León. Decreto 152/1989 de 20 de Julio sobre el establecimiento de incentivos específicos a las zonas mineras.

16 Decreto 239/89 y Orden 24-10-89 de la Consejería de Economía y Hacienda.

17 Ley 7/1991 de 30 de Abril.