

LA IMPORTANCIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL DESARROLLO REGIONAL.

María Yolanda CALVO CONDE.
Departamento de Economía Aplicada.
Universidad de Valladolid.

1- INTRODUCCION.

"Los economistas suelen definir la infraestructura como el conjunto de bienes que sustentan la estructura productiva y facilitan los intercambios de bienes y servicios, las actividades de consumo colectivas e individuales y la relación social" (FONTELA, E. y ROJO, T., 1991).

La idea genérica de infraestructura hace referencia a un concepto muy amplio que abarca factores potenciales base de una economía, ya sea nacional o regional, muy diversos, entre los que las vías de comunicación y transporte juegan un papel muy importante. La característica común de todos estos factores potenciales integrados bajo la definición de infraestructura es que representan un conjunto de servicios muy importante para el desarrollo regional, al mismo tiempo que, en todo o en parte, dan lugar a una amplia participación del sector público. Esto es así debido a que el capital infraestructural posee, en general, un ciclo de existencia más largo y requiere una mayor capacidad de financiación de la que el sector privado, en términos de estricta rentabilidad, está dispuesto a ofrecer.

La incorporación de España a la CEE en 1986 ha puesto de manifiesto los diferenciales en cuanto a dotación de infraestructuras, no solamente a nivel nacional, sino a nivel comunitario, lo que sitúa en franca desventaja a algunas regiones españolas de cara a la consecución del Mercado Único. A estas carencias es necesario añadir la condición de perifericidad que caracteriza a buena parte de las regiones españolas en relación con los centros neurálgicos de actividad económica de la CE (léase la "Hot Banana")

Toda esta dinámica afecta significativamente a la orientación de la política de infraestructuras como instrumento de desarrollo regional, tanto en su articulación desde las propias Comunidades Autónomas, como desde la Administración Central y Comunitaria.

2- EL PAPEL DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL DESARROLLO REGIONAL.

Se podrían considerar las infraestructuras como un motor particularmente importante en el marco del desarrollo de nuestra región por 5 razones fundamentalmente (BIEHL, 1986 y 1988):

- 1- Las infraestructuras son parte integrante del stock de capital total de nuestra economía, y son creadas gracias a la inversión directa realizada por las distintas Administraciones competentes o a subsidios a dicha inversión, arrastrando tras de sí un alto nivel de capital que asegura unas prestaciones difícilmente sustituibles, al tiempo que necesita capacidades importantes y un ciclo de existencia relativamente largo.

- 2- La infraestructura es un bien público que necesita de una política especial y concreta para satisfacer su demanda y actuar como eje motor del crecimiento de una región. La iniciativa privada queda relativamente al margen de esta estrategia, sobre todo en regiones como la nuestra con menores potencialidades endógenas de crecimiento económico. Para Castilla y León la creación de una adecuada red de infraestructuras (y, por supuesto, la mejora de la ya existente) es una necesidad básica en su proceso de desarrollo, más que una manera de dar salida a un problema de falta de capacidad de la red existente.
- 3- La infraestructura no solamente es fundamental por los servicios que asegura, sino por su capacidad de sustitución de otros factores potenciales inexistentes o insuficientes. Esta característica es particularmente importante en el caso de nuestra región, ya que la reducción del coste de la distancia en el espacio puede compensar la localización periférica de Castilla y León respecto de las regiones centrales de la Comunidad Europea, al tiempo que nos podemos ver beneficiados por los efectos de dispersión que se están produciendo en las regiones más ricas de nuestro entorno.
- 4- Numerosos estudios han puesto de manifiesto que una adecuada dotación de infraestructuras incrementa la capacidad de aglomeración y de mejora de la estructura sectorial, lo que permite más fácilmente la evolución de un sistema económico primario en el que se da un predominio de la agricultura hacia un modelo industrial, o el paso de éste a una economía terciarizada. Estos podrían ser todavía hoy dos grandes retos para la evolución de la economía castellano-leonesa.
- 5- Los efectos de una mejora en la dotación de infraestructuras de la región dependerán, en buena medida, de la calidad y estructura de la capacidad infraestructural que se genere. Incrementos en dicha capacidad se traducirán normalmente en mejoras en la prestación de servicios, lo que puede provocar nuevas demandas, tanto de servicios, como de infraestructuras. En este sentido no hay que olvidar que buena parte de las inversiones en infraestructuras que se están llevando a cabo en el seno de nuestra región están siendo encaminadas hacia el fortalecimiento de los ejes ya establecidos, lo que hace pensar que la especialización y selectividad natural que la dotación en materia de infraestructuras provoca por sí sola no producirá cambios sustanciales en los ejes de desarrollo que articulan nuestra Comunidad Autónoma, si bien están orientadas al desarrollo de las estructuras sectoriales y productivas que jalonan el territorio.

En el corto plazo el efecto multiplicador de las inversiones en materia de infraestructuras tiene una importancia poco definida y bastante relativa, destacando como efecto generado más importante la creación de empleo directa e indirecta. Pero este efecto arrastre no garantiza per se la resolución parcial del problema de desempleo regional, ya que bien es posible que la mano de obra pueda provenir de otras regiones del país y que incluso el abastecimiento de materiales pueda crear mayores efectos de arrastre en las regiones colindantes. Esta situación puede producirse fácilmente si los pedidos de construcción se llevan a cabo exclusivamente en función de ofertas competitivas. Solamente se producirá ese efecto arrastre si existe en la región un nivel de concentración capaz de hacer girar el nivel de

actividad de la región, y siempre dependiendo de la envergadura de la obra de infraestructura.

Pero lo que a la economía regional de Castilla y León le interesa fundamentalmente son los efectos a largo plazo que estas inversiones de capital puedan tener sobre la estrategia de desarrollo futuro de la región: en líneas generales, y a pesar de la dificultad de hacer extensivas las conclusiones que pueden sacarse para algunas regiones, una mayor dotación y disponibilidad de infraestructuras afecta positivamente a la tasa de crecimiento a largo plazo de la renta per cápita. Lo que no es tan evidente es la relación de productividad y rentabilidad que puede alcanzar el capital invertido en determinadas regiones. es decir, no está muy claro que, en términos dinámicos, ese efecto multiplicador llegue a ser realmente positivo al cabo de los años.

Hay autores que se muestran realmente excépticos respecto a la validez de la relación positiva entre dotación de infraestructuras y crecimiento económico per capita en el largo plazo, argumentando que una política de infraestructuras debe ir acompañada de muchos otros factores que faciliten el desarrollo y el aprovechamiento de las economías de escala que pueda generar una determinada red de infraestructuras. De lo contrario, las inversiones realizadas pueden llegar a ser un despilfarro de recursos.

Es, pues, necesario plantearse hasta qué punto la infraestructura es causa o consecuencia del desarrollo y, en qué medida, ambos se condicionan mutuamente. Si solamente se tuviera en cuenta la demanda, lo lógico sería encontrar las mejores y mayores dotaciones de infraestructura en las regiones más ricas, en las que no existirían estrangulamientos ni saturaciones. Pero este no es exactamente el caso y, en la medida en que la infraestructura no se distribuye únicamente según los criterios de demanda de los bienes privados, está siendo considerada como un instrumento de redistribución. Este parece ser el caso de muchas regiones atrasadas, en las que la dotación infraestructural se lleva a cabo gracias a importantes transferencias de flujos financieros y subvenciones.

Así, se puede dar el caso de que las regiones más pobres puedan tener, en términos relativos, una mejor dotación que las regiones más ricas, fundamentalmente si se atiende a los procesos de saturación y cuellos de botella a que están sometidas muchas regiones desarrolladas, al tiempo que pueden parecer relativamente subutilizadas estas infraestructuras en las regiones más atrasadas.

* Si ese desarrollo regional no se produce en el largo plazo como se esperaba, puede ser debido a otros factores potenciales de desarrollo endógeno, o bien al hecho de que el coste de los factores de producción privados de la región sean demasiado elevados respecto a la productividad. Esto nos lleva a considerar que una región periférica puede encontrarse en una tal situación de desventaja comparativa que incluso una dotación de infraestructuras relativamente mejor puede no ser un motor suficiente para provocar su despegue económico. Además hay que tener presente que la política de infraestructuras surte efectos en el largo plazo y puede suceder que antes de que ese nuevo equipamiento mejorado pueda ser bien aprovechado, otras inversiones semejantes se hayan realizado ya en otras regiones más competitivas, reduciéndose así enormemente la posibilidad de efecto arrastre que podría tener la infraestructura sobre el resto de potencialidades de la región, en términos relativos.

En líneas generales, podemos distinguir dos modelos diferentes que están sustentando las actuales inversiones en materia de infraestructuras que se están llevando a cabo en la región:

- * **Estrategia de acompañamiento al desarrollo:** la red de infraestructuras que se está creando responde a la demanda de tráfico que se viene realizando por el propio sistema. En este contexto no se está modificando la estructura básica de la red ni se pretende variar el asentamiento de las actividades económicas. El objetivo fundamental en materia de desarrollo regional a que obedecen estas inversiones es el de aumentar la productividad y la eficiencia global de la economía, tanto regional, como nacional. En el seno de esta estrategia podrían englobarse los desdoblamientos de las carreteras nacionales que atraviesan nuestra región conectando los principales puntos económicos con el exterior, así como toda mejora en la pavimentación, capacidad y calidad en general de la red de carreteras que surca el territorio regional.

- * **Estrategia de impulsión al desarrollo:** el sistema por si mismo no realiza ningún tipo de demanda de infraestructura dado su bajo nivel de desarrollo económico; por tanto, la red de infraestructuras que se está creando en este contexto responde claramente a una acción deliberada de la Administración competente con el propósito de eliminar el obstáculo que supone la escasez de infraestructuras para encaminarse hacia el desarrollo económico. En este sentido deben interpretarse todas las inversiones y subvenciones a la inversión que se están llevando a cabo en el seno de las comarcas más pobres de nuestra Comunidad Autónoma a instancia de la Junta de Castilla y León y en la pretensión de desarrollar el Marco Comunitario de Apoyo auspiciado por la Comisión de las Comunidades Europeas.

Parece evidente que una adecuada red de infraestructuras favorecerá la especialización productiva en las ventajas comparativas con que cuenta Castilla y León, lo que se traducirá en un aumento en el volumen de comercio y en su capacidad de abastecimiento interno, pudiendo beneficiarse de las economías de escala generadas por la estructura productiva de otras regiones gracias a esa mayor accesibilidad. Pero el problema que se plantea ante este proceso de selectividad generado por la creación de redes de infraestructura viene del lado de una correcta ordenación del territorio y la consecución de un equilibrio adecuado en la materialización de las dos estrategias mencionadas, que de no existir, corre el riesgo de traducirse en fenómenos de polarización regional. Esta situación favorecería el desarrollo de una economía de invasión y no de integración, con lo que las comarcas más periféricas y menos favorecidas de la región perderían ventajas comparativas respecto a la accesibilidad ganada por los núcleos centrales de desarrollo económico.

En la línea de este razonamiento habría que plantearse si la sofisticación y mejora de que están siendo objeto algunas de los ejes centrales de nuestra región no están siendo agentes de polarización regional más que de integración interna de la economía castellano-leonesa. En este sentido, las zonas rurales que podrían verse beneficiadas por el paso de una importante red de infraestructuras (fundamentalmente el sector servicios), pueden verse claramente perjudicadas, al menos en el corto plazo, si no se logra un equilibrio entre las dos estrategias de creación de infraestructuras. En definitiva, corremos el riesgo de convertir nuestra región en una zona exclusivamente de tránsito y no de destino (exceptuando algunos núcleos), perdiendo así buena parte de las economías de escala que dicha red de infraestructuras podría generar y la posibilidad de un desarrollo integrado y global de la economía de la región.

3- LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS EN EL SENO DE LA CE.

El Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea, no preveía en sus disposiciones iniciales la necesidad de articular una Política Regional tendente a reducir los posibles desequilibrios existentes entre las distintas regiones de los países firmantes del Tratado. Simplemente se consideraba que estos desequilibrios se irían reduciendo a medida que se avanzaba en la consecución del Mercado Único. Sin embargo, tras las crisis vividas por todas las economías occidentales en los años 70 y una vez efectuada la primera ampliación de la Comunidad, se puso de relieve la necesidad de articular determinados mecanismos de compensación que pudieran impulsar el desarrollo de las economías más desfavorecidas y facilitar de esa manera la convergencia entre todos los países.

El 31 de diciembre de 1973 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con un presupuesto inicial de 1300 millones de ECUs para tres años y la finalidad de ayudar a corregir los principales desequilibrios regionales. El FEDER ha sido el Fondo Estructural de la CE que ha canalizado y articulado básicamente la Política Regional y la Cohesión en la CE. Sus recursos económicos se han dirigido tradicionalmente hacia dos tipos de inversiones:

- * Las llamadas inversiones productivas, dirigidas directamente hacia el sector industrial o el sector servicios (del sector agrícola ya se ocupa el FEOGA)
- * Las inversiones en infraestructuras.

La primera regulación vigente del Fondo preveía que la financiación de proyectos de infraestructura por parte del FEDER no debía ser superior al 70% de su asistencia total, con lo que al menos un 30% debía dedicarse a financiar los llamados proyectos de inversiones productivas. Con la reforma de 1984 esta restricción va a perder vigencia. Así, en 1986 el 88% de los recursos del FEDER se dedicó a proyectos de infraestructura, mientras que solamente el 12% se canalizó hacia otro tipo de inversiones. Esta dinámica no ha variado sustancialmente después debido, en buena medida, al hecho de que los nuevos países miembros, España y Portugal, presentaron casi exclusivamente demandas para proyectos de inversión en infraestructuras. El resto de Estados Miembros también han manifestado sus preferencias por éstos frente a proyectos de inversión industrial desde el principio. La razón puede radicar, en buena medida, en las dificultades que la propia regulación inicial del Fondo planteaba en cuanto a la presentación y financiación de esos proyectos de inversión productiva, en los que los Gobiernos de los Estados Miembros se veían obligados a aportar el 100% de su coste de sus propios recursos sin tener la seguridad, hasta meses después de acometido el proyecto, de que el FEDER iba a contribuir con sus recursos, que se dedicarían, de concederse la ayuda, a reembolsar a las autoridades nacionales la cantidad correspondiente. El inversor privado nunca llegaba a saber si su proyecto se beneficiaría de la ayuda comunitaria o no.

Esta prioridad, en lo que a la utilización del gasto público se refiere, se ve ratificada por el hecho de que es más fácil conseguir financiación del FEDER para una carretera que para un proyecto industrial.

La entrada en vigor del Acta Única Europea el 1 de julio de 1987 con vistas a la consecución del Mercado Único pone de manifiesto la clara necesidad de incrementar la dotación presupuestaria de los Fondos Estructurales, reforzando así la Cohesión Económica

y Social que facilite el proceso de convergencia de las regiones más atrasadas de la Comunidad hacia el Gran Mercado. Con esta pretensión se procede a la Reforma de los Fondos Estructurales en 1988 que pretende que el 80% del gasto del FEDER se destine a las regiones clasificadas en el objetivo nº1, entre las que se encuentra nuestra Comunidad Autónoma. Aunque el hecho de dedicar ese 80% de los recursos a las regiones más atrasadas (objetivo nº1) no significa de por sí que el gasto tenga que dirigirse a las zonas rurales de dichas regiones, la realidad parece demostrar que gran parte de estos recursos se han canalizado hacia la construcción y mejora de infraestructuras en zonas predominantemente rurales.

Con el objeto de evitar la duplicación funcional de los recursos del FEDER la Comisión considera que le diálogo con las autoridades de los Entes Regionales afectados (Gobiernos Autonómicos en el caso de España) podría ser el principio de una canalización más adecuada y eficiente de las ayudas. Bajo este espíritu se ha procedido a la negociación entre las Administraciones Autonómicas y la Administración Comunitaria de los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC). El MAC se puede definir como el compromiso indicativo que contraen los Fondos Estructurales para financiar las acciones contempladas en el Plan de Desarrollo Regional (PDR).

Para poder tener acceso a los recursos del FEDER, la Junta de Castilla y León ha tenido que presentar, en primer lugar, el PDR 1989-1993, aún vigente, y, posteriormente, proceder en las instancias comunitarias a la negociación del MAC.

Para las regiones objetivo nº1, entre las que se encuentra Castilla y León, el MAC se aprobó con fecha 31 de octubre de 1989, distribuyendo los montantes de ayudas pendientes de concesión en 7 ejes de desarrollo. A fecha 31 de diciembre de 1991, el montante de ayudas aprobadas y pendientes de aprobación en función de estos ejes de desarrollo y para la totalidad de regiones objetivo nº1 de España era el que se refleja en el Cuadro 4.

En el desarrollo del tema que estamos tratando nos interesa centrarnos en la evolución del Eje de Desarrollo 1 que, como se deduce de la lectura de los Cuadros 4 y 5 ocupa el porcentaje más elevado en cuanto a la dotación de recursos, lo que pone claramente de manifiesto algo que se ha ido perfilando a lo largo de todo el trabajo: la importancia que se le conceden a las infraestructuras desde la propia Administración Comunitaria en el campo del desarrollo regional, y de una manera especial en el caso de aquellas regiones que presentan mayores problemas.

La solicitud de ayudas al FEDER se articulan en forma de Programas Operativos o solicitudes individuales de grandes proyectos fundamentalmente. Junto a estas actuaciones, la Comisión se reserva un montante que se eleva al 15% del total de los fondos para llevar a cabo acciones de su propia iniciativa.

La Junta de Castilla y León tiene aprobados dos Programas Operativos que dedican un gran volumen de recursos a la financiación de proyectos de infraestructura enmarcados dentro de las estrategias de impulsión al desarrollo:

- 1- **Programa Operativo Integrado de Zamora y Salamanca:** es el Programa que recibe el mayor volumen de financiación de cuantos tiene suscritos la Comunidad Autónoma en las instancias comunitarias. Está subdividido en otros tres subprogramas, correspondientes respectivamente a cada Fondo Estructural. El 46,7% de los recursos gestionados por el FEDER se destinan al Eje de

Desarrollo 1: Integración y articulación territorial de la zona beneficiada. La distribución por anualidades del volumen total de fondos gestionados en el subprograma FEDER ha sido la siguiente (millones de pesetas de 1989):

1989	1990	1991	1992	1993
17.081	21.828	20.620	19.012	19.539

- 2- **Programa Operativo de Infraestructuras y Fomento de Actividades Productivas:** se trata del segundo gran programa suscrito por Castilla y León, cuyo coste total asciende a 69.885,8 millones de pesetas de los que el FEDER aporta 16.414,4 y el sector privado 40.465,6 millones. Solamente el 14,85% del coste total está destinado al Eje de Desarrollo 1, y de este porcentaje el 60% es subvencionado por el FEDER con la finalidad de potenciar las actuaciones que ya se está llevando a cabo a nivel regional. La distribución por anualidades del volumen total del coste es la siguiente:

1990	1991	1992	1993
13.209,7	20.367,5	19.032,6	17.276,0

4- LAS INFRAESTRUCTURAS EN CASTILLA Y LEÓN.

Castilla y León es la Comunidad Autónoma más extensa de España al tiempo que la región mayor de la Comunidad Europea, con una superficie de 94.183 km². El hecho de estar en la Meseta y rodeada de montañas permite la concepción de la región como un todo, al tiempo que dificulta su conexión con el exterior. En 1986 su población ascendía a 2.582.400 habitantes, lo que representa una densidad de población muy baja (21,3 hab/km²). Alberga 2.116 municipios de los cuales solamente 8 cuentan con una población superior a 50.000 habitantes. Estas cifras dan una idea de la dispersión de los núcleos de población, lo que provoca grandes necesidades de redes de comunicación interior, existiendo fuertes desequilibrios intrarregionales en éstos términos. Las zonas mejor dotadas coinciden, sin lugar a dudas con las más desarrolladas: Valladolid, Burgos y León, mientras que las comarcas que presentan mayores carencias se sitúan en la provincia de Soria y a lo largo de la frontera con Portugal.

"El impulso de una red moderna de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones permitirá la superación de los estrangulamientos de la región, facilitando la integración de todo el territorio regional en el proceso de desarrollo", así reza la explicación que ofrece el Marco de Apoyo Comunitario (MAC, pág 46) en cuanto a las actividades y el espíritu que regirá el Eje de Desarrollo 1.

Al mismo tiempo es necesario facilitar el acceso de la región al exterior, tanto con otras regiones españolas como con las regiones fronterizas de los países vecinos. El MAC (pág 47) propone claramente el apoyo a dos ejes de inversión prioritarios:

- * Los ejes de comunicación que atraviesan la región como factor de conexión con el exterior: el eje este-oeste que jalona la región siguiendo la cuenca del río Duero y el eje norte-sur.
- * La red regional de carreteras como factor de interconexión entre los distintos núcleos de la región.

Es muy importante tener en cuenta el enorme esfuerzo inversor que esta estrategia de desarrollo implica para todas las Administraciones competentes dada la extensión de la región y la dispersión poblacional a que ya se ha hecho referencia.

A partir de 1984 la Junta de Castilla y León obtiene de la Administración Central competencias en materia de infraestructuras viarias y red de carreteras, lo que va a dividir la titularidad de las distintas redes viarias en:

- * **Red RIGE**, de interés nacional y cuyas competencias quedan en manos de la Administración Central. Son las redes que facilitan la conexión de la región con el exterior y que, incluso, forman parte de los ejes establecidos como de interés comunitario por la Comunidad Europea. En 1985 La Administración Central tenía bajo su tutela 3.917,3 km de carreteras en el suelo castellano leonés, es decir el 21,1% del total de la red RIGE y en el año 1989 el número de km. había ascendido solamente hasta los 4.078 Km de carreteras, es decir el 21,5% del total de la Red RIGE de ese año, lo que pone de manifiesto una escasa actividad inversora en estos años.
- * **Red Regional**, cuya titularidad corresponde a la Administración Autónoma. Se trata de las redes que tienen clara importancia a nivel regional y que permiten la interconexión de los núcleos de población más importantes. Teniendo en cuenta la amplia extensión del territorio regional estos ejes juegan un papel muy importante en lo que al desarrollo económico de la región se refiere. En 1985 la red viaria de la Comunidad Autónoma ascendía a 11.337,1km. sobre los 53.184,4 que sumaban el total de carreteras bajo las distintas administraciones regionales de España. En el año 1989, la extensión de nuestra red de carreteras Autonómicas contaba con 11.554 km sobre los 70.981 del total de Comunidades Autónomas, lo que pone de relieve la escasa actividad inversora, en términos comparativos con otras regiones españolas, llevada a cabo en nuestra región en lo que a este concepto se refiere.
- * **Red Provincial**, que queda bajo la titularidad de las Administraciones Locales y Cabildos, facilitando la interconexión interior a nivel comarcal y rural. También estas redes tienen un papel destacado, dada la cantidad de pequeños municipios con que cuenta la región. En 1989 esta red contaba con 14.560 km sobre los 63.927 que representaban el total de España bajo este concepto, siendo nuestra región la que presenta una clara superioridad cuantitativa respecto al resto de regiones españolas.

Un análisis comparativo con el resto de Comunidades Autónomas nos permite comprobar que, en términos absolutos, nuestra región es la que más kilómetros de carretera, tanto regional como nacional o local tiene en su territorio. Dentro de la propia Comunidad

Autónoma, son León y Burgos las provincias que tienen mayor número de kilómetros en las tres categorías, lo cual no es demasiado sorprendente teniendo en cuenta que se trata de las dos provincias más grandes de nuestra Comunidad. Pero tan importante como la cantidad es la calidad de dichas redes. En ese mismo año, Castilla y León contaba con solamente 379 km. de autopista, 199 de los cuales eran de peaje y 172 de autovías, cifras que contrastan con los 386 km. de Andalucía en el mismo concepto, los 664 km. de Cataluña, los 473 km. de la Comunidad Valenciana, los 349 km. de la Comunidad de Madrid o los 335 km. del País Vasco, regiones todas ellas de menor extensión y con menor número de kilómetros en términos absolutos. La evidencia empírica pone también de manifiesto que todas las regiones que acabo de mencionar son precisamente las que están experimentando mayores tasas de crecimiento de su Producto Interior Bruto Regional.

En las lecturas de los Cuadros 4,5,6 y 7 se puede apreciar el salto inversor que, en términos cuantitativos, se está operando en las carreteras de la región por parte de las distintas administraciones.

En el Cuadro 5 se pueden apreciar los incrementos de las inversiones del Estado en carreteras, obedeciendo, en parte, a los distintos Planes de Carreteras que se están poniendo en marcha a partir de estos años tanto a nivel nacional como autonómico. Las cifras ponen de relieve el escaso porcentaje de que participan las inversiones del Estado en Castilla y León, máxime teniendo en cuenta las condiciones físicas anteriormente descritas, así como las acuciantes necesidades que presenta nuestra región en estos términos. Esta evidencia podría interpretarse como un síntoma más del hecho de que los grandes ejes de desarrollo de España no tocan, sino de refilón, a nuestra Comunidad Autónoma.

En el cuadro 6 se pueden apreciar los porcentajes que ocupa la inversión en carreteras por parte de la administración regional en proporción con el total que se ha invertido en el España por el mismo concepto, y en el Cuadro 7 idem, pero para las inversiones realizadas por las Diputaciones y Cabildos. En cualquier caso estas cifras ponen de relieve una actividad inversora insuficiente, si bien es demasiado pronto para sacar conclusiones sobre la importancia que todo este proceso puede tener en el desarrollo de nuestra región.

5- CONCLUSIONES.

Ante las grandes limitaciones y la incapacidad de dar salida a las necesidades del creciente Mercado Único que han demostrado tener las soluciones unimodales de otras épocas, los políticos y técnicos están empezando a considerar las relaciones multimodales o redes, basando las estrategias cada vez más en un enfoque de sistemas. La CE no ha sido consciente de esta concepción infraestructural como un todo, lo que ha repercutido directamente en una clara falta de habilidad para renovar la infraestructura y una elevación de los costes de transporte que han frenado el nivel de crecimiento y disminuido la competitividad europea.

El Paquete Delors II prevé la creación de un nuevo Fondo Estructural, el Fondo de Cohesión cuyos recursos irían destinados a la financiación de proyectos de infraestructura y medio ambiente con una participación comunitaria más elevada de lo que se ha venido haciendo hasta el momento. De llegar a constituirse, este nuevo Fondo podría ser un importante impulso a la política de infraestructuras de la CE, siempre y cuando el incremento de las dotaciones financieras vaya acompañado de un incremento en la racionalidad y control de las ejecuciones de estos programas.

Castilla y León necesita de esas inversiones en infraestructuras para potenciar su propio

desarrollo regional, si bien no es posible (ni aconsejable) poner todas las expectativas en algo tan limitado como es la recepción de ayudas comunitarias, nacionales o de cualquier otra Administración. Es preciso arbitrar unos mecanismos que permitan una evolución correlativa de las inversiones en infraestructuras y el desarrollo del potencial endógeno regional como base sólida para el despegue económico de la región. Pero es muy importante tener en cuenta las necesidades que en esta materia pueda presentar la región, tanto en términos de conexión de la región con el exterior, como en cuanto a la creación de redes que faciliten la comunicación en el interior de la región. Esta matización es muy importante si consideramos la extensión de Castilla y León.

En esta línea es fundamental la consecución del equilibrio entre la estrategia de impulsión al desarrollo y la estrategia de acompañamiento al desarrollo como claves para la articulación de una adecuada política de infraestructuras.

La infraestructura es uno de los determinantes del nivel de renta y empleo regional, pero existen otros factores de potencialidad que, combinados con una adecuada y equilibrada estrategia de infraestructuras pueden explicar una buena parte de las economías de escala generadas.

En estos momentos parece necesario, pues, organizar una acción política en materia de infraestructura, basada en una concepción europea, y no solamente nacional o local, de dicha articulación, así como considerando las necesidades futuras de la economía, los habitantes de Europa y el medio ambiente.

6- ANEXO ESTADISTICO.

CUADRO 1.

EJES DE DESARROLLO	Mill. ECUs	%
1.Integración y articulación territorial.....	3.366,6	35,3
2.Industria, artesanía y servicios a empresas.....	687,2	7,2
3.Turismo.....	132,9	1,4
4.Agricultura y dllo. rural.....	1.190,3	12,5
5.Infraestructuras de apoyo a actividades económicas.....	1.690,7	17,7
6.Valorización recursos humanos.....	779,7	8,2
7.Asistencia técnica, acompañamiento seguimiento e información.....	31,1	0,3
8.Objetivos 3 y 4.....	1.650,5	17,3
TOTAL.....	9.529,0	100

Fuente: Dirección General de Planificación. M.E.H.

CUADRO 2.

DISTRIBUCION DE LAS AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE CASTILLA Y LEON EN CONCEPTO DEL EJE 1 DE DESARROLLO DEL M.A.C. Y AGENTES INVERSORES.

Valores acumulados 1/1/89-31/12/91. Millones de pesetas de 1989.

Integración y articulación territ.	A.C.	E.P.	C.L.	REG.
1.1 Autop., autov carreteras.....	31.110,447	000,0	3.973,8	13.000,0
1.6 Otros.....	000,000	000,0	365,0	410,0
1.7 Telecomun.	3.629,981	525,0	388,0	500,0

Fuente: Dirección General de Planificación. M. Economía y Hac.
A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales. REG: Submarco Regional.

Nota: El resto de conceptos (léase Ferrocarriles, Puertos, Aeropuertos y Vías navegables) no se han visto afectados por estas ayudas.

CUADRO 3.
AYUDAS FEDER APROBADAS EN FAVOR DE ESPAÑA.
OBJETIVO 1. EJE DE DESARROLLO 1.
 Valores acumulados 1/1/89-31/12/91.
 Millones de pesetas de 1989.

CC. AA.	EJE 1	TOTAL	%
ANDALUCIA.....	144.030.098	205.369.121	70,13
ASTURIAS.....	24.869.566	45.872.245	54,21
CANARIAS.....	29.618.562	73.379.436	40,36
CASTILLA Y LEON.....	53.902.728	93.344.029	57,74
CASTILLA-LA-MANCHA...	75.172.570	102.372.901	73,43
C. VALENCIANA.....	21.845.046	66.524.628	32,83
EXTREMADURA.....	13.368.131	36.804.140	36,32
GALICIA.....	42.860.718	73.441.708	58,36
MURCIA.....	10.033.698	25.706.719	39,03
CEUTA.....	1.500.000	3.648.200	41,11
MELILLA.....	2.486.800	7.190.900	34,58
TOTAL	419.687.917	733.654.027	

Fuente: Dirección General de Planificación.
 Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 4.
PRESUPUESTOS DE CASTILLA Y LEÓN. PLAN REGIONAL DE CARRETERAS.
 Millones de pesetas.

	Total	G. Corriente	G. Inversión
1987	8.736,433	5.225,154	3.511,279
1988	10.796,472	2.487,107	6.006,376
1989	10.700,950	2.786,730	7.914,220
1990	14.589,230	2.423,160	12.166,070
1991	16.453,690	3.052,210	13.401,480

Fuente: Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda. Anuarios Estadísticos de la Junta.

CUADRO 5.

INVERSIONES DEL ESTADO EN CARRETERAS. AÑOS 1988-1990.
Millones de pesetas.

	1988	1989	1990
CASTILLA Y LEON.....	23.189	42.700	46.157
ESPAÑA.....	164.769	233.022	324.800
%.....	14,07	18,32	14,21

Fuente: MOPU. Anuario Estadístico.
Anuario Estadístico 1991 de Castilla y León.

CUADRO 6.

INVERSIONES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN CARRETERAS.
Millones de pesetas.

	1988	1989	1990
CASTILLA Y LEON.....	7.280	7.900	12.297
ESPAÑA.....	123.179	149.549	200.880
%.....	5,91	5,28	6,12

Fuente: MOPU. Anuario Estadístico.
Anuario Estadístico 1991 de castilla y León.

CUADRO 7.

INVERSIONES DE LAS DIPUTACIONES EN CARRETERAS.
Millones de pesetas.

	1988	1989	1990
CASTILLA Y LEON.....	3.986	4.463	7.412
ESPAÑA.....	38.775	50.013	59.596
%.....	10,27	8,93	12,43

Fuente: MOPU. Anuario Estadístico.
Anuario Estadístico 1991 de Castilla y León.

7- BIBLIOGRAFIA.

- * BIEHL,D. (1986 y 1988): "L'impact de l'infrastructure sur le developpement régional". Groupe d'étude d'infrastructure. Document de la Commission des Communautés Européennes.
- * CAMAGNI,R., CHESIRE,P., CUADRADO,J.R., GAUDEMAR,J.P. (1991): "Las Políticas Regionales de la Comunidad Europea: pasado y futuro". Estudios Territoriales nº35, pág 17-48.
- * COBO,R. (1992): "Ayudas del FEDER aprobadas en favor de España durante 1991". Boletín Económico de ICE del 23 de diciembre de 1991 al 5 de enero de 1992.
- * DURAN,A., SIERRA,I. (1992): "Paquete Delors II. Aspectos financieros". Boletín Económico de ICE del 8 al 15 de marzo de 1992.
- * FONTELA,E., ROJO,T. (1991): "Infraestructuras, desarrollo regional y ecología". Estudios Regionales nº30.
- * JUNTA DE CASTILLA Y LEON (1987-1992): "Anuarios Estadísticos de Castilla y León 1986,1987,1988,1989,1990,1991". Consejería de Ec. y Hac. Servicio de Estudios.
- * JUNTA DE CASTILLA Y LEON (1989): "Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-1993". Consejería de Ec. y Hac.
- * JUNTA DE CASTILLA Y LEON (1989): "Plan de Carreteras de Castilla y León 1989-1998". Consejería de Ordenación del Territorio.
- * LAZARO ARAUJO,L. (1991): "La cohesión económica y social de la Comunidad Europea". Boletín Económico de ICE del 11 al 17 de marzo de 1991.
- * MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1989): "Plan de desarrollo Regional de España 1989-1993". Ministerio de Ec. y Hac. Madrid.
- * MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992): "Política Regional en 1991. Informe Anual". Ministerio de Ec. y Hac. Madrid.
- * SNICKANS,F. (1989): "Infrastructure: a treat for regional research". The Annals of Regional Science, vol 22, sep-dec.
- * VLEUGEL,J., NIJKAMP,P. (1991): "Estrategias para resolver la carencia de redes de transporte en Europa". Estudios Regionales nº30.