

DESARROLLO REGIONAL DE EXTREMADURA: LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEPENDENCIA.

Marcelo Sánchez-Oro Sánchez

Tesis realizada en el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Extremadura; dirigida por el Dr. Don Julián Mora Aliseda.

Cáceres el 10 de mayo de 1999.

VºBº del Director.

Agradecimientos.

A Auxi, por su comprensión y apoyo durante estos años. Al Dr. Don Julián Mora Aliseda por su ejemplar dirección, su imprescindible ayuda y sus oportunas orientaciones. Y a los que, con su información, ideas y aportaciones han hecho posible esta tesis.

SUMARIO

	Página
0.-Introducción.	8
1.- Objetivos, hipótesis y metodología.	10
2.-Marco teórico	24
2.1.-Conceptualización.	24
2.2.-Modelos de Desarrollo Regional.	37
2.3.-La teoría de los Polos de Desarrollo.	48
2.4.-El paradigma dominante.	59
2.5.-La planificación regional en la Extremadura Autónoma.	78
2.5.1.-El Programa de Desarrollo Regional para Extremadura (1992-1995)	84
2.5.2.-Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura (MAC 1989-93)	100
2.5.3.-El MAC-objetivo 1 (Periodo 1994-1999)	111
3.-Las desigualdades regionales en la Unión Europea y en España.	118
3.1.-Las desigualdades en la Unión Europea.	122
3.2.-Evolución de las desigualdades regionales en España	133
3.3.-Las desigualdades internas en Extremadura	148
3.3.1.-Evolución de la economía extremeña	148
3.3.2.-Desigualdades sectoriales	159
3.3.3.-Desigualdades territoriales	180
3.3.4.-Desigualdad social y pobreza	187
4.-Políticas regionales europeas para las áreas atrasadas.	197
4.1.-La política regional de la UE.	204

4.1.1.-La reforma de los fondos estructurales	207
4.1.2.-Estructura orgánica de la política regional.	211
4.2.-Políticas regionales comunitarias 1994-1999	231
4.2.1.-Tendencias de la política regional europea y la Agenda 2.000.	235
5.-Políticas e instrumentos de desarrollo regional en Extremadura.	240
5.1.-Evolución de las Políticas de Desarrollo Regional	240
5.2.-Principales Instrumentos Operativos	258
5.2.1.-Sodiex.	258
5.2.2.-Fomento de Extremadura y Corporación Industrial.	264
5.2.3.-Los incentivos regionales.	270
5.2.4.-El FCI en Extremadura e influencias del FEDER.	273
5.2.5.-Política Agraria Común (PAC) y su incidencia en el desarrollo regional de Extremadura.	277
5.2.6.-Fondos Estructurales y Desarrollo Regional extremeño.	284
1.-EL FEOGA-Orientación en Extremadura	
a)los programas operativos de estructuras agrarias (1988-1993).	
b)FEOGA-O y el desarrollo rural extremeño (período 1994-1999)	
2.-Fondo Europeo de Desarrollo Regional(FEDER)	
5.2.7.-Las iniciativas comunitarias orientadas al desarrollo rural y su aplicación a Extremadura.	305
1.INTERREG	
2.LEADER	
3.PRODER	
6.-Análisis de los efectos de las políticas de desarrollo regional en Extremadura.	350
6.1.-Indicadores socio-económicos.	353
6.2.-Indicadores socio-laborales	360
6.3.-Análisis del mercado extremeño	368
6.4.-La región en el contexto europeo	375

7.-Desarrollo “versus” consolidación de la dependencia en Extremadura.

382

7.1.-Extremadura, una sociedad “en transición” con predominio de “lo tradicional”.	382
7.1.1.-La estructura económica	383
7.1.2.-La organización social	389
7.1.3.-Las claves de una sociedad en transición	395
7.2.-Las bases de la dependencia en Extremadura.	402
7.2.1.-El desarrollo/subdesarrollo extremeños a finales del Siglo XX.	402
a)La lógica del subdesarrollo.	
b)La estructura del subdesarrollo extremeño.	
c)La dinámica del subdesarrollo extremeño.	
d)Los actores.	
7.2.2.-Bases internas de la dependencia.	418
1.-El comportamiento socio político	
2.-El papel de las instituciones sociales	
3.-Los efectos internos de un modelo de desarrollo contradictorio.	
4.-Aspectos motivacionales	
5.-Aspectos económicos de la dependencia	
7.3.-La reestructuración social desde los recursos humanos como base del desarrollo regional.	433
7.3.1.-Contextualización.	433
7.3.2.-Desigualdades educativas en Europa.	450
7.3.3.-El sistema formativo regional (formal e informal)	453
7.3.3.1.-Las acciones financiadas con fondos europeos.	
7.3.3.2.-La “formación para el empleo”.	
7.3.3.3.-La Formación Profesional.	
7.3.3.4.-Situación actual de las enseñanzas formales.	
7.3.4.-Evaluación de la eficacia sistema formativo regional.	497
7.4.-Estrategia para la superación de la dependencia.	510
7.4.1.-La sustentabilidad.	513

7.4.2.-Breve referencia al modelo de industrialización difusa como factor de desarrollo local “por abajo”.	514
7.4.3.-Objetivos y modos de llevarlos a cabo.	522
7.4.4.-Aproximación a lo que pudiera ser un proyecto de actuaciones.	524
8.-Conclusiones.	531
9.-Bibliografía	535

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se analizarán, además de los factores y elementos que encorsetan y condicionan las perspectivas y la reorientación de un modelo regional para Extremadura, los nuevos instrumentos y las nuevas políticas regionales europeas y españolas para las áreas atrasadas, así como su contribución al desarrollo de la región.

Admitimos que desde la integración española en la Unión Europea la región ha evolucionado considerablemente, y estimamos que ha sido positiva la incidencia que los flujos económicos aplicados al desarrollo han tenido sobre el tejido económico y social de este territorio, ya que, en nuestra opinión, por primera vez en la historia regional se llevan a cabo acciones desde una planificación coordinada entre la administración nacional, autonómica y europea, que ha tratado de ser coherente con nuestros recursos y potencialidades y que se ha basado en los parámetros derivados de las políticas regionales europeas.

Sin embargo, a la vez que valoramos estos aspectos positivos, hemos comprobado que el crecimiento generado no ha contribuido a una mayor *autogestión* (en sentido amplio) de la región, sino más bien al contrario: el modelo de desarrollo regional de finales de siglo ha fomentado un crecimiento dependiente y subsidiado que afecta a la estructura económica pero también a la estructura social y que, a la inversa de lo que pudieran ser las pretensiones de los gestores regionales y europeos, colocan a Extremadura en situación de consolidar estructuralmente el atraso respecto de las regiones de nuestro contexto, a partir del status de la dependencia.

Los nuevos instrumentos, y las políticas que los orientan, han contribuido a mantener las estructuras sociales, políticas, culturales y económicas del atraso regional relativo, en lugar de transformarlas o sustituirlas. Esto ha sido posible porque las bases de la dependencia apenas si se han visto alteradas, o las modificaciones que han sufrido han sido superficiales. En la estructura social, política, económica y normativa-valorativa de la región, en pleno proceso de *transición* desde el sistema de organización tradicional hacia el sistema de organización propio de la modernidad, no se han producido los resultados que de las nuevas acciones se podrían esperar. Sin duda la falta

de una revolución industrial está en el origen de esta permanencia, y los efectos sociales que estos procesos se han experimentado en otras regiones en la nuestra se han obviado. En efecto, la transformación de nuestros recursos humanos en *stock* de capital humano es significativamente menor que en las regiones centrales debido a la baja demanda de cualificación ajustada a los procesos de producción.

Teníamos apriorísticamente el convencimiento de que el modelo de crecimiento que se ha implantado en la región no abordaba convenientemente el problema de la valorización de los recursos humanos. A lo largo de la tesis hemos podido verificar esta hipótesis. El empeño por desarrollar Extremadura a partir de la pretensión economicista de *superar los obstáculos (los estrangulamientos)* que impiden el desarrollo, ha fructificado en la asimetría presente. La actual situación ha permitido dotar a la región de importantes infraestructuras, mientras que el capital humano, que debiera tener por objeto rentabilizar estas nuevas potencialidades ha sufrido un proceso de revalorización escaso, relativamente poco cualificado y en absoluto adaptado a los requerimientos de una estrategia sostenible de desarrollo. Ahora bien, cabe la posibilidad de que esta asignatura pendiente se supere en el próximo siglo, si como parece el Gobierno regional pone en marcha lo que denomina la “revolución tecnológica” merced a las fuertes inversiones en nuevas tecnologías con el propósito de “conectar” definitivamente a Extremadura con el desarrollo anhelado.

1.- OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.

Los objetivos que nos hemos propuesto alcanzar con esta tesis son de dos clases: por un lado lograr una comprensión del entramado de recursos, instrumentos y políticas que orientan las acciones en favor de las regiones más atrasada de Europa y cómo éstas se implementan en Extremadura. Ha sido necesario estudiar no sólo los modelos en que se basan estas políticas, sino los instrumentos que se han creado y los marcos de aplicación de los mismos. Todo ello está recogido en los planes de desarrollo regional (PDR) y en los marcos comunitarios de apoyo (MCA), los cuales tienen su traslación al ámbito regional en los propios planes y marcos que elaboran las instancias administrativas regionales principalmente, ya que sólo de forma tangencial participan en estos diseños las instancias locales y la iniciativa social.

Este primer objetivo lo hemos operativizado del siguiente modo:

- a) Análisis de los conceptos y modelos de desarrollo.
- b) Análisis de la planificación regional.
- c) Diagnóstico de la situación de las regiones atrasadas en el contexto europeo.
- d) Análisis de las políticas regionales aplicadas en Extremadura y evaluación del impacto a partir de las series de datos cuantitativos disponibles.

El segundo bloque de objetivos es el destinado a llevar a cabo una valoración de la incidencia en la realidad de la región del modelo de desarrollo (o de crecimiento simplemente) que se viene propugnando. El acercamiento al problema del desarrollo nos ha permitido superar la perspectiva economicista para integrarla junto a los aspectos culturales, sociales y espaciales que determinan el desarrollo regional.

La operativización de este segundo objetivo se ha hecho mediante el estudio de los siguientes aspectos:

- a) Valoración crítica del paradigma de desarrollo dominante.
- b) Análisis estructural de la sociedad extremeña y determinación de las bases de la dependencia.
- c) Planteamiento de una estrategia para superar la situación actual, que pasa por lo que hemos denominado “reestructuración social desde la potenciación de los recursos humanos”.

Las hipótesis que hemos tratado de verificar a través de este trabajo han sido las siguientes:

Primera: sobre el desarrollo regional aplicado en Extremadura desde 1986, ejercen una influencia determinante diferentes aspectos de lo que hemos dado en llamar el “paradigma economicista del crecimiento”, basado en una orientación hacia el exterior del sistema productivo, la desregulación de las relaciones sociales y la supeditación de la economía regional a los dictados de los países y regiones centrales.

Segunda: frente a esto, las experiencias de desarrollo local endógeno implementadas en la región son escasas, mal dotadas, excesivamente experimentales, inconexas y distribuidas anárquicamente por el territorio a partir del principio de aprovechar las comarcas con ventajas comparativas iniciales, aunque posteriormente se haya tendido a generalizar estas iniciativas, aplicándolas miméticamente en todos lados.

Tercero: pese a los flujos económicos y a los recursos puestos a disposición de la región, persisten desigualdades económicas, sociales y territoriales dentro de Extremadura y en relación con nuestro contexto nacional y europeo, que constituyen el principal exponente de las limitaciones de estos procesos de desarrollo.

Cuarto: las estrategias de desarrollo se han orientado hacia las dotaciones en infraestructura, y en cambio se ha prestado una atención marginal a la revalorización de los recursos humanos.

Quinta: por tanto, el impacto de estas políticas ha sido muy limitado en términos relativos. En su aspecto cualitativo, estos procesos han conducido a la región a una posición de “dependencia subsidiada”.

Sexta: la estructura social, económica y espacial de la región se mantiene en lo que denominamos situación de transición con predominio de lo tradicional, cuyo paso definitivo a la etapa de “modernización” queda pendiente de una reestructuración social que debe hacerse a partir de la potenciación de los recursos humanos.

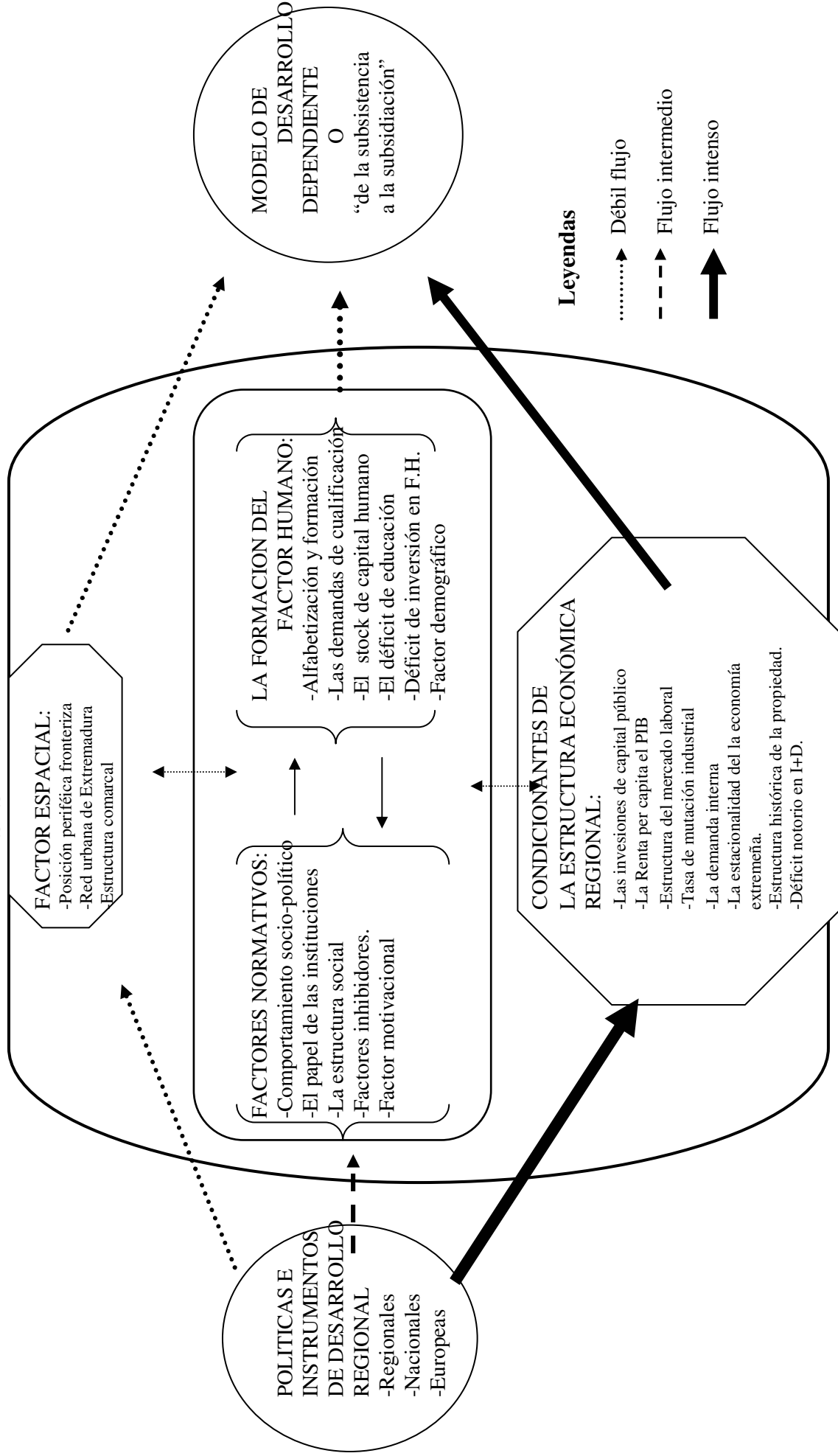
En conjunto el sistema de hipótesis sobre el que hemos desarrollado la tesis se asienta el diagrama de flujos que esquematizamos en el siguiente cuadro:

SISTEMA DE INTERRELACIONES DEL MODELO EXTREMEÑO DE DESARROLLO

INPUTS

NUCLEO CENTRAL DEL SISTEMA

OUTPUTS



En el anterior diagrama ese representa, de manera esquemática, lo esencial del sistema de interrelaciones del modelo extremeño de desarrollo; en él se expone nuestra hipótesis global, que desgranaremos a lo largo de la tesis y que trata de explicar porqué un conjunto amplio y diverso de medidas y acciones de desarrollo regional, terminan generando un modelo dependiente de desarrollo, o un modelo “subsidiado”.

Se puede afirmar que los flujos de diverso signo y orientación que emanan de las políticas de desarrollo aplicadas en la región, inciden de forma diferente en cada subsistema. En unos casos esta influencia cabría de calificarse de contradictoria ya que provoca efectos distintos a los inicialmente deseados. La primera contradicción del modelo reside en que no todos los inputs que recibe el sistema son de la misma intensidad. Se han privilegiado aquellos inputs que inciden en la estructura económica y concretamente en las infraestructuras físicas y en la dotación de equipamientos; actuaciones sobre un subsistema que ya en sí presenta importantes desequilibrios y que estos intensos y extensos flujos no han corregido esencialmente.

Los flujos destinados a la vertebración espacial –territorial-, han afectado a la red viaria y al equipamiento social, habiéndose eludido profundizar en una ordenación del territorio y de los recursos adecuada al desarrollo de la región en su conjunto, como resultado de lo cual los efectos polarizantes de las inversiones en infraestructuras y sobre todo la concentración de las inversiones en equipamientos de cuatro ciudades especialmente, se han subrepuesto a los efectos difusores. En consecuencia han aumentado los desequilibrios territoriales en el interior de la región.

Los inputs destinados a la modificación de los factores normativos y a la formación del factor humano son de carácter intermedio, destinados de forma primordial al complemento de rentas; tampoco logran corregir las disparidades que existen en este complejo subsistema.

El resultado (outputs), es un tipo de desarrollo que privilegia los aspectos economicistas y minusvalora los otros subsistemas, sobre los que incide de forma

sesgada. La insistencia en aspectos economicistas y el sesgo introducido en el resto de subsistema producen un modelo de desarrollo esencialmente dependiente de estos flujos, de tal forma que de eliminarse la capacidad de mantenerse éstos, el modelo sería inviable. Por otra parte, el sistema tampoco está generando respuestas suficientemente solventes en la perspectiva de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos potencialidades como forma de lucha contra el modelo subsidiado de desarrollo. Este último aspecto se debe, en buena medida, a que no existe una estructuración de las interdependencias internas del sistema (relaciones recíprocas entre las diferentes partes) lo que origina una evidente pérdida de la sinergia, que generalmente se asocia a todo proceso integrado de desarrollo. Es posible, de cara al tercer milenio que la implantación intesiva y extensiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación – que por definición afectan e implican a los tres subsistemas básicos - sea el factor desencadenante de un desarrollo regional en cuyas bases, sin duda se han logrado evidentes avances en las últimas dos décadas.

Síntesis de los principales “condicionantes” que motivan situación la dependencia:

SUBSISTEMA	INDICADOR	EFECTOS
Vertebración territorial	Red urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Red mínima y embrionaria de centros incapaces de generar intercambios fluidos, salvo en partes muy concretas de una malla de transportes y comunicaciones con muy débil distribución espacial urbana con tendencia a la concentración. - Relaciones interurbanas dominadas por las ciudades de superior nivel jerárquico. - Relaciones jerárquicas desequilibradas: parte superior, sobreequipamiento urbano; parte inferior, sub-equipamiento.
	Posición periférica y fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> -La posición periférica y fronteriza de la región ha supuesto históricamente un handicap. Los fondos que a través de la Iniciativa INTERRG han sido canalizados para “permeabilizar” la frontera, están en cuestión de cara al próximo milenio, con la expansión de la UE hacia el este. -En el caso de España y Portugal el problema del desarrollo transfronterizo tiene una importancia muy particular, porque las regiones de frontera constituyen zonas económicas y socialmente deprimidas dentro de países que en términos medios, se sitúan a una considerable distancia de la media europea, en el desenvolvimiento económico, social e humano (Marques Reigado, 1993, b)
	Estructura comarcal.	<ul style="list-style-type: none"> - Ruptura de las bases de la comarca tradicional: las comarcas de montaña, sin un núcleo rector, han cedido al influjo de núcleos urbanos próximos, pero exteriores; y las cabeceras de comarca tradicionales han ido sucumbiendo en su papel central y dinamizador. - Despoblamiento rural y desequilibrios intraregionales por la potenciación de las tres capitales.
Subsistema normativo	Comportamiento socio-político	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizado por dos procesos recientes y simultáneos: la formación de una clase burocrática a partir de pautas clientelares de selección y el proceso de fijación de la lealtad al partido mayoritario mediante un sistema de intercambio, donde la percepción de una renta – o un empleo – puede ser percibida como uno de los términos de un intercambio en el que se negocia lealtad política expresable en votos.
	- El papel de las instituciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de socialización difusa que patrocinan las instituciones sociales extremeñas (escuela, mercado laboral, administración pública, sistema de parentesco, organizaciones sociales y políticas, etc.), trata de imponer a marchas forzadas un sistema de organización –el de la economía capitalista occidental y tecnocrática-, que de alguna forma nos resulta extraño y ajeno. Se trata de inocular un modelo distinto, que no sólo es diferente al el que nos enseñaron (socializaron) nuestros padres y abuelos (el

		tradicional/agrario), sino que se nos presenta como superior e inevitable.
- Aspectos motivacionales		<p>- El trabajador de una región no desarrollada no está, generalmente, acostumbrado a esperar, o ni siquiera a aspirar a una elevación considerable de los límites superiores de su consumo y su posición social. Sólo la dinámica del trabajo fabril e industrial rompe las inercias de la desmotivación producida por el subdesarrollo.</p> <p>- El mito de la falta de capacidad emprendedora de la región.</p> <p>- Se ha pretendido basar la nueva estructura político-administrativa sobre orientaciones limitadas a cambios técnicos, administrativos, etc. para la población, y en una adhesión más general y activa para un grupo muy limitado y selecto situados en la <i>centralidad</i> regional.</p> <p>- Se trata de una dependencia no sólo económica, sino también social y psicológica. Una sociedad poco avanzada cuyo desarrollo está sujeto, casi en exclusiva a las relaciones de dependencia, es una sociedad psíquicamente inhibida, sometida a un profundo sentimiento de inferioridad</p>
- Estructura social (elementos preeminentes)	<p>Estructura social extremeña (muchos de estos aspectos en proceso de modificación)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevalen los grupos de parentesco y de edad. - Prevalece el status adscrito. - Escasa diferenciación de roles profesionales. - Escasa urbanización - Precaria articulación en torno a “los mercados”. - Débil adscripción a clases sociales. - Simplicidad del sistema de elites sociales. 	<p>Estructura de sociedades avanzadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Polarización de las relaciones sociales en torno a la producción, y la economía. - Predominio del status adquirido. - Enorme y densa red de ocupaciones y profesiones. - Sociedad altamente burocratizada (en el sentido weberiano del término). - Sociedad básicamente urbana. - Sociedad de clases sociales, asociaciones voluntarias y movimiento sociales. - Multiplicidad de elites.
La formación del factor humano	- Desviación inducida por la educación.	<p>La desviación de la productividad regional (productividad de los empleados) respecto de la media nacional se cifra en -26.24%. La parte de este porcentaje que es atribuible al déficit de formación y educación es el 8,33%, de tal forma que de compensarse este aspecto, la desviación de la productividad regional respecto de la estatal se reduciría al 17,91%.</p>
	- La demanda de cualificación.	<p>La falta de un tejido industrial en la región produce, entre otros efectos, que la tasa de mutación industrial de Extremadura sea de las más bajas del Estado, 0,7% frente al 3,9% como término medio. Uno de los</p>

	efectos colaterales de esta escasa tasa de mutación es el inapreciable <i>nivel de demanda de cualificaciones profesionales</i> .
- El stock de capital humano.	- Extremadura, junto con Galicia, son las regiones que mantienen mayores índices negativos en cuanto a "stock de capital humano" (este indicador recoge los siguientes valores: número medio de años de formación de la población ocupada, media ponderada del número de años de formación de cada nivel de estudios, porcentaje de población que ha alcanzado el nivel de estudios secundario) - Los esfuerzos en formación de los recursos humanos no se vinculan con el sistema productivo regional, lo que produce un nivel alto <i>desaprovechamiento del capital humano disponible</i> . Este índice relaciona el porcentaje de población ocupada con el nivel de estudios superior al que se requiere para el desempeño de su profesión; en este caso el desaprovechamiento en Extremadura se sitúa 3 puntos porcentuales por encima de la media nacional.
- El nivel de titulados.	- Titulados universitarios entre 25-65 años (%), Extremadura: 4,5; España: 8,6%. - Universitarios por cada 1.000 habitantes: Extremadura: 23; España: 35. - Tasa de escolaridad (16-35 años), Extremadura: 14,9%; España: 18%. - Matriculados (2-18 años) por 100 hab.: Extremadura 82,1, España: 88,4
- Niveles de alfabetización.	- Analfabetos, Extremadura: 10,7%, España: 5,2% - Sin estudios, Extremadura: 23,6%, España: 16,2% - Est. Primarios, Extr: 35,6%, Esp: 32,7%
- Acciones de los Marcos de Apoyo Comunitarios.	Existen subejos, especialmente relacionados con esta materia que experimentan una reducción en el MAC'94, de las ya exiguas inversiones del MAC'89: el subejo "5.4. investigación, desarrollo e innovación", pasa de 1,8% a 1,5%. Las "ayudas a la formación" (subejo 5.5), pasan de no tener inversión alguna en el MAC'89, a tener en el MAC'94 el porcentaje testimonial de 1,5% de la inversión total. El incremento que el eje nº 6 experimenta va destinado esencialmente al subejo "6.4 inserción y reinserción de desempleados", en tanto que todo aquello que es la adaptación de la población activa ocupada a los nuevos cambios tecnológicos en los procesos producción, representa en su conjunto en el MAC'94, para los subejos 6.1, 6.2 y 6.3, tan sólo el 4% de las inversiones en este capítulo, porcentaje que está muy por debajo de lo que son las necesidades de la población activa ocupada en de la región en este campo. El plan de inversiones, por ejes comparados, de los dos MACs para Extremadura durante el período 94-99 se privilegian los ejes de "Desarrollo del Tejido económico" (destacando la partida destinada a "Desarrollo local y ayuda a servicios a las empresas"), y, aparentemente, el eje de "Valorización de los recursos humanos", que en el MAC'89, apenas significó el 1,9% de las inversiones totales, y ahora se eleva hasta el 17% de las inversiones totales del

		<p>MAC'94. Sin embargo el desglose total de este capítulo es como sigue:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">Equipamiento en formación</td> <td style="text-align: right;">1.2%</td> </tr> <tr> <td>Reforzamiento formación técnico-profesional</td> <td style="text-align: right;">2.2%</td> </tr> <tr> <td>Formación continua trabajadores</td> <td style="text-align: right;">0.6%</td> </tr> <tr> <td>Inserción y reinserción desempleados</td> <td style="text-align: right;">12.8%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Total</td> <td style="text-align: right;">17%</td> </tr> </table>	Equipamiento en formación	1.2%	Reforzamiento formación técnico-profesional	2.2%	Formación continua trabajadores	0.6%	Inserción y reinserción desempleados	12.8%	Total	17%
Equipamiento en formación	1.2%											
Reforzamiento formación técnico-profesional	2.2%											
Formación continua trabajadores	0.6%											
Inserción y reinserción desempleados	12.8%											
Total	17%											
Subsistema económico regional.	Inversión del capital público.	<p>- El nivel de inversiones públicas en Extremadura está claramente por debajo de lo que requeriría para la disminución de las desigualdades regionales.. Si se compara con las regiones concretas, nuestra región resulta claramente desfavorecida. Parece claro,, que la reducción de las disparidades regionales en niveles de renta o de equipamiento de infraestructuras no ha sido el único criterio que ha guiado la asignación regional de inversiones, las consideraciones de equidad no han tenido influencia alguna sobre la política de inversión regional.</p> <p>- Las regiones con menores niveles efectivos de equipamiento público son las más pobres, y el rendimiento esperado de la inversión es generalmente bajo (es el caso de las dos Castillas, Aragón y Extremadura). Por el contrario, las regiones donde el producto marginal del capital público es mayor disfrutan, en general, de elevados niveles de renta y dotaciones efectivas de infraestructuras superiores al promedio (Madrid, Cataluña y Baleares).</p>										
	-Renta regional.	<p>- La Renta Regional Bruta (RRB), proviene de descontar del PIB las rentas generadas por las empresas ubicadas en Extremadura pero cuya sede central está fuera de la región y se añade las generadas por extremeños que trabajan fuera de la región. El RRB hace que nuestro poder adquisitivo disminuya respecto de la media española. Con esta medida, la riqueza por habitante se situó a mediados de los noventa en un 64,40% respecto de la media española.</p> <p>- El indicador <i>Renta Familiar Bruta Disponible</i> (RFBD), que descuenta de la RRB las partidas correspondientes al ahorro empresarial bruto, a las rentas no distribuidas por las Administraciones Públicas, y a los impuestos directos y cotizaciones a la Seguridad Social pagados por las familias, a la vez que añade prestaciones sociales y transferencias exteriores cobradas por hogares, residentes, pequeños empresarios y profesionales. La RFBD mide de forma realista el poder adquisitivo de las familias (disponibilidad para consumir y ahorrar). Este indicador de riqueza eleva significativamente el nivel de bienestar de los extremeños que se sitúa en el 75,52%. Por lo tanto, el bajo nivel de desarrollo que correspondería a nuestra región por su producción, se ve corregido en buena medida por el efecto de las transferencias recibidas de fuera de nuestra región.</p>										

<p>-PIB.</p>	<p>- El PIB per capita de Extremadura se situó a mediados de la década en torno al 1,64% y alcanzó 1.137.167 pts.; el incremento de este índice a nivel nacional fue de 2,07%. Desde la integración en Europa el PIB regional es de los que experimentan un mayor crecimiento en términos absolutos, sin embargo, ningún año del período analizado existe ninguna comunidad Autónoma española situada por encima de la media europea, presentando España un índice medio para el período de 72,3 para CE12=100. Extremadura, pese a su incremento se mantiene en el 47%. Por tanto, incremento sí, pero insuficiente, y no proporcionalmente distribuido, por lo que las desigualdades persisten.</p> <p>-A lo largo de la década de los 80 y de los 90 el binomio “PIB por habitantes en relación con el rol nacional” se ha mantenido inalterado, pese al incremento de nuestro PIB, la posición que Extremadura ha ocupado en este ranking ha sido la última.</p> <p>- La evolución del PIB per capita regional (entre 1964 y 1994) permite advertir que la desigualdad relativa se redujo intensamente entre 1964 y 1980, se amplió con los ajustes de principio de los 80 y ha vuelto a reducirse, aunque más suavemente, durante la fase expansiva de esa década. Para el conjunto del período se aprecia una convergencia relativa entre los PIB per capita de las distintas regiones.</p> <p>- A lo largo de la tesis mostramos nuestras reticencias a aceptar a el PIB como indicador de “desarrollo regional” y nos mostramos más dispuesto a aceptarlo como indicador de “crecimiento económico”.</p>
<p>-Factor demográfico y Tasa de envejecimiento.</p>	<p>- Dada la disminución continua de su población, desde hace ya décadas y su gran extensión superficial, presenta una densidad de población muy inferior a la media nacional, que se aprecia en la provincia de Cáceres -en una práctica desertización demográfica-, con densidades muy bajas, solamente comparables a las zonas más despobladas de las dos Castillas.</p> <p>- La estructura de la población extremeña muestra una fuerte incisión en las edades jóvenes, por los efectos de la emigración, y un segundo estrangulamiento, quizás más grave, en la base de la pirámide, a consecuencia de la caída de la natalidad. Por el contrario, un considerable envejecimiento. Son las características que la diferencian de la media española. La evolución de esta pirámide confirma un considerable incremento del envejecimiento, y toda una serie de generaciones muy numerosas que, en estos momentos, están accediendo al matrimonio, y que sin embargo hacia el 2015 se encuentran ya envejecidas y sin haber conseguido un mayor rejuvenecimiento de la estructura poblacional. Se puede hablar por tanto de una estructura de población cada vez más envejecida y, consecuentemente, regresiva. Su capacidad de reemplazo es cada vez más limitada.</p>

Tasa de paro.	En Extremadura, durante la década de los noventa han desaparecido más de 39.000 empleos, casi los mismos que se habían creado en los cuatro últimos años de la década de los ochenta. La agricultura continuó el proceso de reconversión con 21.000 empleos menos, 7.000 empleos se han perdido en la industria, aproximadamente 7.000 en la construcción y 4.000 en el sector de los servicios. Si este ritmo se mantiene será imposible que a lo largo de la próxima década la población ocupada en Extremadura vuelva a superar la barrera de los 300.000 empleos, que había en el año 1991, después de la fuerte expansión económica que tuvo lugar en la segunda mitad de los años ochenta.
Población ocupada.	- En cuanto a los activos y los inactivos de la región cabría decir que la propia estructura ocupacional de Extremadura a mediados de los años noventa continua siendo uno de los componentes de su subdesarrollo, con un importante número de activos ocupados en el sector agrícola, más de 10 puntos por encima de la media nacional, y un importante número de ocupados en el sector servicios, pero tres puntos inferior a la media nacional. Indicar que en 1996 los activos eran en Extremadura, en valores absolutos 395.000 personas, de estos los ocupados eran 275.400.
Población inactiva.	La población inactiva mantiene bastante correlación entre los valores de la región y los valores medios del Estado, excepto en dos colectivos, el de los dedicados a "Sus Labores", que en Extremadura representa el 41,5% de los 458.000 inactivos existentes (frente al 36,4% nacional), pese a la importante incorporación de la mujer extremeña al mercado de trabajo, que es menor que la producida en el conjunto de la población femenina del Estado. El otro colectivo de inactivos que manifiesta un comportamiento divergente respecto de la media nacional es el de "Estudiantes", casi seis puntos por debajo de la media nacional.
Demanda interna.	- El índice de capacidad de compra presenta pocas variaciones, el mayor incremento de demanda se observa en el indicador relativo a los "productos de uso y consumo especializados"; y en todo caso lo que pone de manifiesto es una insuficiente demanda de productos en la región que en ningún caso llega a suponer más del 3% de la demanda nacional. - La evolución es más significativa (ascendente) si nos referimos a "la capacidad de compra" por habitante. En este caso, los productos menos favorecidos son los "especializados", que sin embargo también se incrementan. Estos indicadores ponen de relieve uno de los problemas estructurales de la economía extremeña, esto es, la escasa relevancia que en ella tiene la demanda interna, situación que no se corrige pese a las transferencias estatales y europeas.
Inversiones en	-La inversión en I+D supone el 0,39% del PIB

	I+D	regional, frente al 0,94% de la media española, o el 2,8% de Alemania. Este factor dificulta enormemente las posibilidades de inserción regional en el contexto del puzzle comunitario. -En el ámbito de la Universidad, el principal problema se localiza en I+D, donde se detecta una importante carencia, con los presupuestos para la investigación básica por alumno más bajos de España, representando el 63% de la media nacional en 1993, frente al 82,16% por alumno que existía por término medio a nivel estatal.
	La supeditación a la estacionalidad	La evolución del índice de vivacidad, por ejemplo, pone de manifiesto el sometimiento a los factores coyunturales que padece la región, frente a la estabilidad (con oscilaciones) que se observa en la graduación de significación; y una evolución absolutamente inversa a la de por ejemplo Madrid, una de las más dinámicas del Estado. En el caso de Madrid, se parte de una situación negativa para llegar, una vez superada la crisis de principio de la década de los noventa, a estar muy por encima de Extremadura, partiendo de posiciones igualmente negativas. Evidentemente Extremadura carece de capacidad para aprovechar en todas sus posibilidades las fases de expansión de la economía nacional e internacional; consecuentemente, las fases críticas le afectan en menor medida.

Para el logro de los objetivos indagatorios propuestos y la constatación de estas hipótesis, la metodología utilizada se ha basado en los contactos y entrevistas con los principales actores y el análisis, estudio y tratamiento de la documentación relativa a los temas propuestos, con pretensión de exhaustividad.

A)CONTACTOS

- 1.-Contactos y entrevistas con Responsables de instituciones regionales, fundamentalmente, los relacionados con programas europeos: gestión de Fondos Comunitarios, Consejería de Economía y Hacienda (Planificación), Presidencia de la Junta de Extremadura, Consejería de Agricultura y Comercio, etc..
- 2.-Contactos con responsables de instituciones de desarrollo regional de dependencia estatal y provincial/local.
- 3.-Contactos y entrevistas con técnicos y profesionales.

B)ANALISIS DOCUMENTAL, de manera genérica las fuentes y registros que hemos trabajado se relacionan a continuación, si bien en la “bibliografía” que se cita al final de la tesis se encontrarán, de forma más detallada las diferentes fuentes consultadas:

- 1.-AME (series disponibles)
- 2.-LA RENTA NACIONAL (BBV)
- 3.-Informes Consejo Económico y Social de Extremadura.
- 4.-INFORMES CAJA DE BADAJOZ
- 5.-Informe económico presupuestos de la Junta de Extremadura.
- 7.-LIBRO BLANCO DELORS
- 8.-PDR-Extremadura. 92/95 Tomos I y II
- 9.-MAC 89/93 y MAC 94/99
- 10.-IV y V Informes Periódicos de la Comisión sobre las regiones de europa.
- 11.-La documentación que se ha ido generando de los contactos personales, del Servicio de Teledocumentación de la UEX y de la biblioteca de la Facultad de Letras.
- 12.- Anuarios Estadísticos de la Junta de Extremadura
- 13.-Bibliografía.

2.-MARCO TEÓRICO

“El actual modelo de desarrollo de la Comunidad está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y

los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobre utilización de los recursos naturales, que se traducen en un deterioro de la calidad de vida. La Comunidad debe estudiar cómo puede fomentarse un crecimiento sostenible que contribuya a una mayor intensidad del empleo y a un menor consumo de energía y recursos naturales.”(LIBRO BLANCO,1993.P 182)

2.1.-Conceptualización del desarrollo regional

El Desarrollo Regional, sus políticas e instrumentos no son sino nuevas formulaciones del problema antiguo de la lucha entre las comunidades locales y generalmente periféricas por retener o conquistar, según los casos, mayores cotas de poder económico y organizativo frente a los poderes centrales, de cualquier índole.

En mi opinión el trasfondo del movimiento en pro del "Desarrollo Regional" debiera incluir como dice Romano García (1991) una *"discusión sobre las posibles relaciones de dominación -se entiende económica- entre regiones. En cualquier caso, la explotación de una región por otra no se entiende si no se plantea en términos de clase. La clase explotadora se mueve a distintos niveles: normalmente se puso el énfasis en el estrato nacional; las multinacionales pusieron de manifiesto que existe asimismo la dominación económica internacional; indudablemente existe también el estrato regional"*.

Al soporte, digamos histórico-ideológico, que sustenta las pretensiones de un desarrollo centrado en lo regional, se suma, desde mediados de los años sesenta, un proceso de transformación del sistema productivo-económico que conllevará posteriores cambios sociales, que van a dar un argumento economicista y pragmático a los que abogan por políticas centradas en lo local. El cambio que se perfila en los sesenta es la pérdida de eficiencia del sistema productivo basado en *"la gran empresa y en las economías de aglomeración, esto es, el relativo retroceso de las economías de escala, que da paso a la recuperación y generalización de la pequeña empresa, la especialización flexible y polivalente y la mayor cualificación del trabajo junto a una mayor relevancia del espacio local"*(CABRERO LEDESMA Y OTRO,. 1991)

Es el repliegue del sistema de producción capitalista a las exigencias de los grandes mercados nacionales y transnacionales, que en su enorme dimensión exigen también diversificación, calidad, cuidado del entorno, continua innovación y creatividad pero a la vez cercanía y trato preferente. El equilibrio de las fuerzas del mercado, las nuevas y cualificadas exigencias de los grandes grupos de consumidores por un lado y los requerimientos del sistema productivo de mantener y elevar las cotas de beneficio, diversificando y flexibilizando las ofertas, han llevado a reorganizar globalmente el sistema de producción y de trabajo, lo que en realidad viene a suponer una transformación interna del sistema que, en definitiva, es una mayor proyección sobre la sociedad local.

Las virtualidades del nuevo *modelo localista* de desarrollo son varias, sin embargo se debe resaltar que, evidentemente incidir en lo regional supone apostar por la *economía social*, como forma de organización de los recursos humanos en el proceso productivo. Parece existir acuerdo entre los teóricos del desarrollo regional en que éste ha de estar basado en la pequeña empresa. En ella la fórmula de la economía social permite una más eficiente lucha contra el desempleo al promover y generar directamente estructuras comunitarias locales.

Es en esta imbricación entre economía y comunidad local donde reside toda la virtualidad del desarrollo regional, cualquiera que sea la acepción que demos a este concepto. Ello nos debe permitir hablar del desarrollo regional como un tipo de desarrollo *integrado*, que posibilita la articulación de la comunidad, al contrario del modo de producción desarrollista a gran escala, que divide al cuerpo social, especializa a los productores y evidencia con radical claridad la disparidades de criterios entre productores y capitalistas.

Este conjunto de factores permite hablar de un modelo de *desarrollo regional integrado*, que viene a ser en su aplicación, desde el enfoque sistémico, a escala local mucho más importante al considerar interactivamente el conjunto de variables económicas, sociales y culturales que con el transcurso del tiempo son las que en definitiva condicionan la estructura productiva y social de un espacio geográficamente determinado. Así mismo *”han de tenerse en cuenta las relaciones entre las empresas, los recursos humanos y las capacidades profesionales existentes en un lugar, así como*

los comportamientos de los actores frente al trabajo. Todo ello posibilita un conjunto de estrategias económicas diversas y técnicas productivas y organizativas diferenciadas, las cuales son capaces de configurar modalidades de desarrollo específico en el ámbito local”(CABRERO, 1991).

Este tipo de consideraciones, aplicables a cualquier comunidad más o menos desarrollada, son de especial relevancia para Extremadura. Mora Aliseda (1991) propone para esta región en consonancia con todo lo anterior un *Desarrollo Rural Integrado* que consistiría fundamentalmente en *"promover actuaciones de desarrollo en el ámbito rural con objeto de conseguir mejorar la calidad de vida de la población residente, incentivando el establecimiento de sectores económicos de base geográfica, descentralizados y con fuerte componente de decisión local, capaz de movilizar y aunar a los habitantes en la prosecución de su bienestar merced a la máxima utilización de sus propios recursos humanos y materiales"*.

Una propuesta así, vendría a reconciliar definitivamente la economía con la sociedad. La cuestión es saber si se camina en esta dirección, con qué medios, qué objetivos y si el entramado institucional que supuestamente debe llevar la iniciativa en estos procesos está correctamente articulado para servir eficientemente a los fines que un modelo de desarrollo de este tipo exige.

Es conveniente aclarar en este punto las relaciones que existen entre el Desarrollo Rural Integrado y el Desarrollo Local. Opinión de Varcárcel-Resalt (1990, pg.79) *“En la áreas desfavorecidas no metropolitanas, los enfoques y modelos de aplicación del desarrollo rural integrado (DRI) y de los del Desarrollo local (DL) son prácticamente idénticos”*. Para este autor, el DSI es un enfoque relativamente nuevo, que diversos autores han extendido en los últimos años por todo el mundo, y que desde década de los ochenta ha empezado a calar en España, tanto por la influencia foránea y de contactos con expertos, como por las políticas comunitarias, a las que España debió adaptarse en previsión a su incorporación a la Unión Europea.

El Desarrollo Regional se define también con relación al concepto de "subdesarrollo". El subdesarrollo *"se produce cuando en un determinado territorio se consume una compleja situación que se manifiesta en una imbricación de los síntomas demográficos, sociales y económicos, consecuencia de una combinación de factores*

íntimamente relacionados e interactuantes de distinta naturaleza, donde la herencia económica y política de un largo proceso histórico y de recientes trastornos, se combina con las limitaciones impuesta por el medio geográfico (relieve, agua, clima, suelos, vegetación, etc.), dando lugar a una evolución dinámica de dicha situación moldeada por el juego de fuerzas complejas. Todo ello se traduce en un déficit de desarrollo medido en comparación con otros territorios" (GURRÍA GASCÓN y MORA ALISEDA, 1993).

Por consiguiente, y conforme la definición de dichos autores "(...) *área subdesarrollada* (es) *aquella porción del territorio -país, región, comarca, municipio- que presenta fuertes estrangulamientos...*" en su estructura económica y social, que consiguientemente ocasiona un desarrollo inferior respecto a otras áreas de referencia de su entorno. Según Gurría y Mora (1993), las áreas subdesarrolladas, en nuestro contexto europeo y occidental, vendrían definidas por unos aspectos que les son comunes: economías basadas en el sector primario que padecen, además, fuertes limitaciones físicas y estructurales; escaso nivel de industrialización; baja tasa de actividad; bajos niveles de producción y de renta; envejecimiento poblacional; carencia de servicios e infraestructuras; etc. Consiguientemente, según esa aproximación al concepto de subdesarrollo, convenimos con ellos en definir a Extremadura como un espacio que cumple perfectamente todas esas características.

Naciones Unidas propone un enfoque unificado sobre el desarrollo (ANDEREGG,1986) que constituye ante todo una superación de la distinción entre lo económico y lo social, o para ser más precisos, un intento de integrar aspectos y elementos, que han sido considerados por separados, desvinculados del proceso de desarrollo.

La concepción unificada del desarrollo se contrapone a la concepción que concibe el desarrollo como crecimiento, privilegiando los valores económicos sobre todos los demás.

Hablar de desarrollar una región, presupone la existencia de ciertas metas o fines a los cuales es deseable que se dirija la sociedad. En nuestra opinión es lamentable que la mayoría de los expertos en desarrollo no se atrevan a afrontar la cuestión de los valores, en consecuencia, tampoco plantean los objetivos a proponer sobre el óptimo humano.

Tras los actuales planteamientos de desarrollo regional subyace un conjunto de valores que han conducido y/o pretenden, precisamente, alcanzar la civilización del despilfarro, por ello tienden a una fetichización del crecimiento económico. El modelo de desarrollo que se nos ofrece tiene como meta un mayor nivel de lucro, de consumo, de ganancia y de confort. Podemos afirmar que este modelo subordina el sentido humano que, todo desarrollo social y económico suscita, a intereses más prosaicos.

Desde que la problemática de las regiones pobres y su contraste con las ricas, aparece con contornos más o menos definidos en el horizonte intelectual de las ciencias sociales, se han utilizado diferentes expresiones, a modo de categorías de análisis, para designar el fenómeno: regiones ricas-regiones pobres, regiones del centro-regiones de la periferia, regiones industrializadas-no industrializadas, etc.

Las expresiones “desarrollo-subdesarrollo”, adoptadas inicialmente en 1947 por la Escuela Económica Austriaca, acabó por ser asumida por Naciones Unidas para designar dos categorías o tipos de países y regiones, conforme a cierta expresión cuantificada del desarrollo económico. Estas expresiones han sido criticadas por unos y rechazadas por otros, pero lo cierto es que después de acuñadas, han sido aceptadas de una manera más o menos universal.

Por la connotación peyorativa que se atribuye a la expresión "subdesarrollo", algunos han considerado preferible hablar solamente de países/regiones desarrollados y países/regiones en "vías de desarrollo". Sin embargo, esta última expresión puede ser engañosa y encubrir la verdadera situación, que no siempre es "hacia el desarrollo".

No obstante, por ahora, no podemos prescindir de esta terminología, ampliamente utilizada y consagrada por el uso y, que en el caso de Extremadura se utiliza para describir la situación de atraso respecto de regiones de nuestro entorno, pese a que el término, social y políticamente cuesta ser aceptado en la pretensión de que si lo evitamos, eludimos lo que menos nos gusta de nuestra realidad: la comparación de nuestro estándar de vida y desarrollo con el resto de regiones de nuestro contexto nacional y europeo.

Aunque sea justo reconocer que el criterio con que se escogen los índices de comparación -de los cuales el PIB o el ingreso per capita son los más utilizados- lleva el sello, por una parte de los valores de la sociedad burguesa, y por otro, el sello de la "cultura de la cantidad" del empirismo anglosajón. Una región (o un país) se considera

subdesarrollado en comparación con otra y esa comparación se hace en relación con las regiones más ricas.

En este punto se aprecian nítidamente las consecuencias de escamotear el problema de los valores y de la estructuración normativa de un pueblo. ¿Qué es lo que subyace a estos criterios de comparación?

Varsaski ha tratado de esclarecer este problema: *"Es un lenguaje falaz, al aceptarlo se nos mete de contrabando todo un contenido cualitativo, todo un estilo de desarrollo: el de los Estados Unidos en bloque (en nuestro contexto europeo valdría decir el de Alemania, Holanda, etc.)... La trampa está en la linealidad, la vía única y se arma mediante la típica falacia cuantitativa de medir el desarrollo por un número... Desarrollo es, sí, un término relativo, pero relativo a las metas que el país (o región) plantea; a su propio proyecto nacional (o regional), no al de otro país (o región). Si el estado actual de nuestro país no es todavía como nosotros quisiéramos, somos entonces subdesarrollados. Cuando alcancemos nuestros objetivos seremos desarrollados, hasta plantearnos otros nuevos"*(ANDER-EGG,1986)

El texto de Varsaski nos revela la verdadera significación del PIB o la renta regional por habitante, o lo que es lo mismo para este caso, la falacia de los criterios de comparación que hoy utilizamos en la categorización de regiones subdesarrolladas y desarrolladas, y a los que, de alguna forma se revelan los propios ciudadanos extremeños al no admitir ser calificados como pobres, cuando la percepción que se tiene en la región de la cobertura de las propias necesidades, sin más comparaciones que con nuestra historia y nuestro contexto, les parece más que suficiente¹.

Debemos evidenciar, que la limitación más grave de la expresión "subdesarrollo", es que no expresa en sí misma, la situación de dependencia que tienen regiones atrasadas. El término evoca la idea de un retraso histórico de estas regiones, en relación con las más avanzadas. El desarrollo regional sería cuestión de graduación, de fases por las que se transita, siguiendo la línea de las regiones ya desarrolladas. La falacia de este planteamiento se descubre a través de un doble análisis, *el sincrónico o descriptivo* de fenómeno tal y como se ha dado en un momento, con todas sus interrelaciones. Y el estudio *diacrónico o histórico*, de cómo se ha ido dando el

¹.-La Encuesta de Hogares Menos Favorecidos de la EPF de 1991 revela que aunque en la región cerca del 40% de la población extremeña está por debajo de la LP 40 (Línea de Pobreza), en la estimación subjetiva de pobreza, tan sólo el 3% de los extremeños se consideran "pobres"

fenómeno en el curso del tiempo, lo que nos revelará que el subdesarrollo de unas regiones es en realidad la parte "atrofiada" del desarrollo capitalista.

En definitiva, lo que hay que plantearse es desde el punto de vista capitalista, qué es el "desarrollo económico" entendido como un todo, como "El Desarrollo" -con mayúsculas-. En palabras de Nurske "*La formación de capital se sitúa en el mismo centro del problema del desarrollo en los países (regiones) económicamente atrasados (as)*". Para conseguir que una región concreta aumente la cantidad de bienes y servicios en un período de tiempo dado, además del factor "capital", se enfatiza en la importancia del factor "tecnología". Para los capitalismoes centrales, la industrialización aparece como la "*conditio sine qua non*" del desarrollo. En algunos casos se identifican plenamente desarrollo e industrialización.

Dentro de esta conceptualización del desarrollo económico, irrumpen las nociones de *maximización* y de *optimización*: la primera hace referencia a la pretensión de hacer rendir al máximo todo recurso físico, financiero y humano. La optimización se refiere a la idea de armonizar las distintas ramas del sistema productivo.

Como además el desarrollo económico tiene otras implicaciones, bien pronto se incorporó entre otros, el concepto de *modernización*, entendido como proceso de cambio de los sistemas políticos, económicos y sociales, de acuerdo al modelo (explícito o implícito) de las regiones llamadas desarrolladas.

A medida que, históricamente, se va superando la perspectiva exclusiva o fundamentalmente económica, se llega a la concepción de desarrollo integral o de enfoque unificado.

Para J. Antonio Pérez Rubio (1996) los estudios sobre el subdesarrollo de la región extremeña, la mayoría de carácter económico - descriptivo y en la línea de definir "los obstáculos" que imponen las estructuras regionales para el desarrollo, siempre han tomado como referencia el nivel de atraso en relación con las regiones más avanzadas a través del cálculo de índices (PIB, la renta per capita, el crecimiento demográfico, tasas de paro, etc.). Éstos parecen ser los elementos definatorios del atraso regional. La principal solución que proponen estos estudios son relativas a la implementación por parte del Estado de unas políticas que aceleren, impulsen o estimulen las inversiones en la mejora de las infraestructuras, la comercialización, etc., para conseguir los niveles de

las regiones más adelantadas. Estos estudios, marcadamente cuantitativos, son promotores de un modelo de desarrollo específico según el cual se trataría de emular las vías o etapas por las cuales las regiones atrasadas tiene que pasar eliminando los obstáculos inherentes, olvidando que existen actores con diferentes tipos de intereses (tanto en el interior como en el exterior de la región). Uno de ellos es el propio Estado. La concepción del desarrollo regional a costa de "la muleta" del Estado, - dice Pérez Rubio - no es algo reciente; ya en los años cincuenta este pensamiento había sido asumido como la única solución a los problemas que planteaba el paro estacional y la pobreza del campesinado extremeño.

Hasta finales de los años 70, y desde la época de los desarrollismos (finales de los 50) en Extremadura, se trata de aplicar un modelo de desarrollo regional acogido a la visión lineal y etapista al poner el nivel de desarrollo y el tipo de estratificación ocupacional de Extremadura en el "continuum" entre los dos modelos teóricos (sociedad tradicional - sociedad tecnológica), y demostrar que estos aspectos están más cercanos al polo negativo del de la primera, en contraposición al modelo de las regiones más avanzadas donde hay una tendencia a aproximarse a la tipología de la segunda.

Todavía a finales de los años 70, frente a la explicación dominante, en otras regiones se usaban ya aproximaciones más elaboradas sobre el desarrollo regional, en Extremadura, se seguía concibiendo este, no como el producto de una "paradoja" o "proceso contradictorio" en la evolución de las estructuras en las regiones atrasadas sino como un proceso relativo al trasvase de excedente desde las regiones pobres a las regiones ricas, es decir, definiéndolo como algo consustancial al desenvolvimiento del sistema capitalistas en estas últimas.

Las argumentaciones "oficiales" sobre el atraso regional de Extremadura se centran generalmente en los obstáculos al desarrollo del proceso dentro de la región y/o en la falta de apoyo del Estado a la iniciativa privada. Estas explicaciones son ya de por sí el reconocimiento de la falta de una dinámica endógena regional y evidencian una falta de consideración de las estructuras (económicas, sociales y culturales) creadas a lo largo de la historia en el proceso de implantación de las formas capitalistas y su cristalización en un estilo regional de desarrollo. La ideología del industrialismo muestra el modelo a seguir a partir de la imitación de los centros industrializados como solución al subdesarrollo; sin embargo, la realidad socioeconómica de las regiones

atrasadas se manifiesta de una forma compleja y difusa. Es, por esto, que la orientación metodológica debiera tener en cuenta tanto la situación periférica regional, definida por la dinámica del "factor externo" (*dinámica* del desarrollo de los centros hegemónicos), como también la inercia del factor interno (evolución y grado de influencia de las *estructuras* socioeconómicas heredadas).

Todo lo anterior lleva a plantearnos las siguientes cuestiones:

- ¿Por qué a pesar de las fuertes inversiones que la región recibe a través de los Fondos Estructurales, no se varían sustancialmente las tendencias vigentes desde finales de los años setenta?
- ¿Qué modelo de desarrollo se trata de implementar en Extremadura en la década de los ochenta-noventa y de dónde deviene su aparente ineficacia?

En opinión del Profesor Pérez Rubio (1996) el Programa de Desarrollo Regional de 1992 (PDR), continúa en la misma línea de todo lo anterior, aunque expresado de forma diferente. *"Ciertos análisis elaborados por las instituciones políticas del período democrático siguen fijando su atención en "los obstáculos" o "los estrangulamientos" que el sistema productivo regional opone a la inercia del desarrollo nacional"*.

La visión dominante sigue girando en torno a los conceptos de escasez, inadecuación, insuficiencia, deficiencia, carencia, etc. todos ellos con una connotación negativa y cuya justificación se expresa a partir de un modelo de referencia (las regiones avanzadas). La tarea debería centrarse en remover los "obstáculos" que impedian la acción de desarrollo por medio de la acción del Estado.

En realidad, estas formas analíticas sirven más como instrumento de política económica que como una aportación al análisis sobre las verdaderas raíces del atraso regional. Su objetivo sustancial no consiste en replantear el modelo de desarrollo económico que ha fomentado los desequilibrios regionales sino en aceptar estos mismos desequilibrios y "mejorar" la situación de debilidad, sin cuestionar su sistema de dependencia, es decir el "estatu quo" regional heredado de épocas anteriores."

Si efectivamente nos remitimos al Programa de Desarrollo Regional (PDR 1992), se comprueba como se describe un modelo de desarrollo regional para Extremadura basado en el *"Crecimiento armónico, con equilibrio externo"*. Este

objetivo en realidad lo que trata es conciliar los desajustes que son de esperar que se produzcan en todo proceso de crecimiento en la estructura socioeconómica de la región, con un equilibrio en las relaciones externas de la economía regional. Este objetivo, genérico y conciliador de las diversas tendencias centrífugas que genera la economía de mercado, se desglosa en una serie de propósitos parciales, u objetivos más instrumentales:

- *Crecimiento del Empleo.
- *Crecimiento del producto regional.
- *Mejora de la productividad (mayor eficacia y eficiencia de los procesos productivos regionales).
- *Mejora de la redistribución de la renta y de la riqueza regional.
- *Mejora de la calidad de vida de los extremeños.
- *Y equilibrio externo.

Las actuaciones que prevé este modelo de desarrollo "equilibrado" son de tres tipo:

A.-Desarrollo y diversificación de la base productiva regional.

Este apartado incluirá un amplio elenco de actuaciones combinadas de la administración y la iniciativa privada que desglosamos seguidamente:

- Desarrollo Integrado de la Dehesa.
- Reestructuración sectorial.
- Desarrollo de nuevas actividades para el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Desarrollo de la Industria y Artesanía.
- Desarrollo Selectivo del Turismo.
- Promoción Empresarial.
- Desarrollo del sector servicios a las empresas.
- Fomento de la Cooperación e Internacionalización de empresas.
- Regeneración y Conservación Espacios Naturales.
- Protección y Mejora del Medio Natural.

B.-Mejora del capital humano.

Lo que se pretende hacer mediante la elevación del nivel cultural y educativo de las población.

C.-Actuaciones relativas a la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos.

Mejora sistema transportes

Mejora infraestructura industrial

Mejora infraestructura rural.

Mejora integral del sistema de abastecimiento de aguas.

Mejora integral del entorno medio ambiental.

Mejora de la dotación de infraestructura social y de equipamientos residenciales

A ello se destinan los dos *Marcos Comunitarios de Apoyo y los Programas Operativos* por un período de tiempo que alcanza hasta el 1999 consiguientes. Si bien en la década de los noventa se incidirá menos en la actuaciones del tipo C), sobre las que pivotan la mayor parte de las iniciativas de los años ochenta, y se centran las intervenciones en el grupo A) y fundamentalmente en el B).

Por consiguiente, y como veremos más adelante, el modelo de desarrollo regional implementado en la región responde, al menos en lo referente a su objetivo último, a los criterios del modelo neoclásico, y en realidad es en su esencia continuista respecto de los modelos anteriores. En él se considera que las disparidades existentes por ejemplo en el coste de los factores productivos, en el empleo/desempleo, en los niveles de renta, el PIB regional, etc., reflejan la existencia de ciertos "desfases" territoriales, que forman parte de un proceso cuyo desenvolvimiento final, va a ser la consecución del "equilibrio". Se presupone que actualmente padecemos en nuestra región las imperfecciones de algunos de los mecanismos de la economía del mercado (seguramente debido a las rigideces introducidas por las regulaciones administrativas precedentes) y que, lógicamente podrán corregirse en un futuro próximo (Borts, Stein, Romans y Suebert).

Myrdal y Hirschman, entre otros, sostienen que a partir de determinada desigualdad en las posiciones de partida de las regiones, el mercado libre tiende a

favorecer a las regiones que consiguieron una primera ventaja y a perjudicar a las menos desarrolladas, que pierden en favor de las primeras su ahorro y buena parte de su mejor mano de obra.

En realidad la idea de un "*desarrollo integral y armónico*" que se pretende con la actuación financiada por los Fondos Estructurales de la UE, fue planteada inicialmente a finales de la década del 50 por la Escuela Francesa de Economía y Humanismo, en particular por su principal animador, Luis LEBRET (ANDER-EGG, E. 1986). A Lebrez le preocupó la cortedad de miras de los especialistas en desarrollo, "*aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a un "más-ser" y elaborar una teoría y una praxis del "más-ser" que comprendiese la utilización civilizadora del poseer*". Su planteamiento es mucho más profundo y va considerablemente más allá de la cuestión que se plantearía en los años 60 sobre la superación del enfoque exclusivamente económico o sobre el problema de las relaciones mutuas entre el crecimiento económico y el progreso social en un desarrollo equilibrado e integral. Para Lebrez el desarrollo es "*la serie de pasos para una población determinada de una fase menos humana a una fase más humana, al ritmo más rápido posible, al costo financiero y humano lo menos elevado posible, teniendo en cuenta la solidaridad entre todas las poblaciones*".

El desarrollo se nos aparece así, no como el sólo acrecentamiento de las riquezas, el adelanto de la tecnología, la puesta en valor de los recursos y la maximización y optimización de los mismos. Todo ello con ser necesario, es sólo instrumental, es un medio, porque el objetivo del desarrollo no se agota en que los hombres tengan más, sino que sean más.

Desde nuestra perspectiva, el denominado proceso de desarrollo "armónico", no puede identificarse con las prácticas parciales que pueden desprenderse del mismo. En opinión de Torñabell (1981) podría atribuirse como armónico aquellos procesos, de carácter postkeynesianos que hacen hincapié en el lado de la demanda y plantean el crecimiento regional mediante la incidencia en las relaciones acelerador/multiplicador sobre la demanda agregada. La otra visión parcial es la que mantienen los neoclásicos, que centran su pretensión del desarrollo armónico en la oferta y pretenden potenciarlo a través del producto, potencial o real, la situación y perspectiva de una región dada. Desde nuestra visión del problema, el desarrollo armónico no debe centrarse únicamente en la composición de la estructura productiva, sino que el equilibrio debe entenderse

también como armonía espacial, equilibrio en el número de empresas (proporción de empresas medianas y grandes), equilibrio de las inversiones materiales respecto de las que hemos dado en llamar sociales, esto es, formación de líderes, dirigentes, cuadros, trabajadores.

Por último, es necesario saber si la eficacia de las políticas de desarrollo regional implementadas en Extremadura, están en relación directa con una base social y los recursos humanos de que disponemos. Samuelson y Nordhaus (1986) no hacen sino abrirnos todos los interrogantes a cerca de esta cuestión con la siguiente reflexión: *"Cuando se leen historias como la de Japón o Estados Unidos, tal vez parezca que la adaptación de la tecnología extranjera es una fácil receta para el desarrollo. Quizá el lector se diga: vete al extranjero y copia los métodos más eficientes; pónlos en marcha en tu país y luego siéntate a esperar a que salga la producción adicional.*

Naturalmente esto no funciona precisamente así. Unos pocos expertos pertrechados de una lista de proyectos no pueden resolver todos los problemas de un país (o región) pobres. Hay miles de barreras culturales y económicas que se oponen al progreso.

La experiencia demuestra que para que las tecnologías funcionen, se necesitan personas que recojan esas ideas y las empleen"

Aún así, no es suficiente, según Mora Aliseda (1997), es necesario, además, que la sociedad metabolice estas tecnologías mediante un cambio en la educación y formación convencional. En este cambio mental (educativo-formativo) se distinguen tres fases: explicación, aplicación e implicación.

2.2.-Modelos de desarrollo regional.

A partir de 1945 se acepta que el desarrollo era el derecho de todos los pueblos. Partiendo del legado de la revolución keynesiana, se aceptó también que los gobiernos deberían tener un papel en el logro del desarrollo: y no sólo un papel, sino un papel central, incluso una responsabilidad.

Desde 1945 es posible identificar al menos once modelos de desarrollo, que McKay(1992) denomina de la siguiente forma:

2.2.1.-MODERNIZACIÓN

Modelo imperante entre 1945-1960 y que se basaba en un serie de suposiciones:

- Identifica como idénticos desarrollo y crecimiento.
- El crecimiento se puede conseguir mediante la aplicación de la tecnología y la ciencia occidentales a los problemas de la producción.
- Todas las sociedades pasan por una serie de fases delineadas por su capacidad de invertir en esas herramientas de la ciencia y la tecnología y de controlarlas.
- Conforme el crecimiento tiene lugar, las instituciones sociales y políticas de la sociedad tradicional son sustituidas por formas más modernas.
- En el campo de lo social, eso significa la sustitución de los modelos de obligación e identificación, más comunales o tribales, por otros modos de motivación más individualistas.
- Las formas tradicionales y feudales del poder político serán sustituidas por formas de gobierno más democráticas.
- La convergencia de las sociedades hacia este modelo de la modernidad producirá un orden global menos proclive a las divisiones y conflictos ideológicos agudos.

2.2.2.-ANTIMODERNIZACIÓN

Un conjunto de *críticos sociales* han rechazado el objetivo de la modernidad u occidentalización como meta legítima de las sociedades no desarrolladas. Se opina que son las culturas y creencias religiosas tradicionales las que proporcionan una base más enriquecedora para la vida. Los movimientos fundamentalistas islámicos constituyen el ejemplo más dramático. Pero se han expresado sentimientos similares en una gran variedad de sociedades.

2.2.3.-TEORIA DE LA DEPENDENCIA.

A mediados de los años 60, muchos comentaristas de los países del Tercer Mundo empezaban a impacientarse por la evidente falta de progreso hacia la modernización. Se cuestionaba también un cierto "imperialismo cultural" de los países centrales. La consecuencia fue una inversión total de la lógica de la modernización, pues para los teóricos de la modernización, el contacto con el mundo industrial ofrecía la promesa del desarrollo, en tanto que para los teóricos de la dependencia era ese mismo contacto con el mundo industrializado el que aseguraba la continuación del empobrecimiento.

En su formulación más simple, los teóricos de la dependencia afirman que:

- ⇒ El desarrollo de Occidente no podría haber tenido lugar sin la sistemática explotación de las colonias del tercer mundo.
- ⇒ Las fase del desarrollo de los teóricos de la modernización son una ilusión. La existencia de un sistema mundial explotador asegura que los países del Tercer Mundo, no pueden seguir el camino del desarrollo de los países ricos.
- ⇒ Los países que ahora son pobres no se encuentran en una especie de Estado virginal del subdesarrollo; más bien se han subdesarrollado por un sistema global de explotación.
- ⇒ El tercer mundo sólo podrá desarrollarse si corta sus vínculos con el sistema mundial.

Este modelo fue atacado seriamente en los años 70 pero sigue teniendo muchos partidarios. En la actualidad tras intentos serios de poner al día el modelo, considerando las objeciones teóricas y empíricas planteadas por los críticos, se ha reformulado, lo que hace posible su vigencia y su presencia en ambientes universitarios y políticos de regiones como la extremeña.

2.2.4.-NECESIDADES BÁSICAS

Surge como reacción al predominio de los objetivos y factores económicos en los anteriores modelos de desarrollo.

Teóricos y políticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Banco Mundial (BM) propusieron que se diera prioridad a las necesidades básicas de la vida: alimentación, casa, agua, suministros, servicios sanitarios, educación y empleo. Como resultado de esta campaña, el BM dedicó grandes sumas a una serie de programas de necesidades básicas en una variedad de países.

A principios de los 70 se retornará al enfoque de necesidades básicas (esta vez bajo la denominación de “ajuste con rostro humano”), una vez que algunas organizaciones como UNICEF, ponen de relieve los efectos de las políticas de ajuste estructural. Se insiste en una mayor preocupación por el bienestar de estas sociedades y concretamente por el empleo, la sanidad, la educación...

2.2.5.-AJUSTE ESTRUCTURAL

La crisis de los precios petrolíferos de 1973-74 y la recesión mundial que comenzó a mediados de los años 70 obligó a volver la atención a las preocupaciones puramente económicas.

El éxito de los llamados “Newly Industrializing Countries” (NICs, "países recientemente industrializados") en el desarrollo de potentes sectores manufactureros basados en las exportaciones al mercado mundial, fortaleció en algunos la creencia de que los países del Tercer Mundo son capaces de reestructurar su economía si se adoptan las medidas económicas correctas. Esta opinión se convirtió en la ideología dominante dentro del Banco Mundial, y sigue siéndolo. Las medidas concretas que plantea este modelo son:

*Eliminación de la intervención gubernamental en la gestión económica, para pasar a basarse en el mercado.

*Dejar que cada país se especialice en aquellas actividades en las que tiene un ventaja comparativa.

*Eliminación de las barreras arancelarias y de otras limitaciones al libre comercio.

*Devaluación estratégica de las monedas nacionales para que las exportaciones sean más competitivas en los mercados mundiales.

*Fuerte control gubernamental de la política monetaria.

Los críticos de este enfoque señalan que los NICIs que han tenido éxito en su mayor parte han utilizado fuertes medidas de intervención gubernamental para controlar, planificar y estimular la economía.

Los costes del ajuste estructural son enormes para ciertos grupos de la sociedad.

2.2.6.-MODELOS DE ARTICULACIÓN

Los primeros modelos de desarrollo, incluyendo perspectivas de modernización y dependencia, asumieron que el desarrollo produciría la rápida sustitución de las formas políticas, sociales y económicas "tradicionales". Sin embargo, en los años 70 se reunió una gran cantidad de evidencias que demostraban la supervivencia de las formaciones precapitalistas. Diversos estudios intentaron explotar las relaciones (articulación) entre esos sistemas precapitalistas y capitalistas, y sugieren las razones de que los restos tradicionales no hayan desaparecido. Se sugieren opiniones encontradas:

>La supervivencia de formas precapitalistas es beneficiosa para el sistema capitalista, y, por tanto, se mantienen esos restos.

>El sistema capitalista no es lo bastante fuerte para destruir las formas anteriores, que permanecen como una alternativa, o incluso como una forma antagonista.

2.2.7.-INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL

Bajo esta denominación se engloban varios modelos de desarrollo como consecuencia de los cambios producidos en el sistema mundial en los años 70 y 80, especialmente:

⇒ La especialización de la producción, la globalización de las fuentes y la reasignación de la producción manufacturera.

⇒ La nueva división internacional del trabajo.

⇒ El crecimiento de un nuevo sistema financiero mundial.

⇒ Nuevas formas de organización de las empresas transnacionales.

Estos modelos hacen referencia a la aparición de un desarrollo capitalista "verdadero" en el Tercer Mundo y al crecimiento de las multinacionales con base en países del Tercer Mundo. Por consiguiente, se rechaza los modelos de "desarrollo bloqueado" de la escuela de la dependencia, y se pone de relieve el papel decisivo que en estos procesos desempeña el Estado.

2.2.8.-DESARROLLO DE LAS RAICES POPULARES BÁSICAS

Se parte de que la mayoría de los modelos socio-económicos han puesto de relieve el desarrollo desde arriba, controlado por programas internacionales y medidas nacionales. Esta opinión ha sido criticada por quienes piensan que los proyectos a gran escala (construcción de presas, carreteras, aeropuertos, planes de regadíos, etc.) han sido finalmente un desastre. Los proyectos a pequeña escala pueden ofrecer una alternativa más favorable que estimule una tecnología apropiada a escala local, favoreciendo en la mayor medida posible el protagonismo de las organizaciones locales, especialmente en las áreas rurales.

2.2.9.-EL MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE O REEQUILIBRIO SUSTENTABLE.

El informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo afirma que, a menos que se produzcan algunos cambios fundamentales en nuestro estilo de vida, en los próximos treinta años grandes zonas del planeta se volverán inhabitables. El interés se ha puesto más en el crecimiento a corto plazo que en unas formas de desarrollo a largo plazo y sostenibles. Hoy son muchos los que sugieren que las cuestiones de la gestión medioambiental aparecen como el problema prioritario del desarrollo.

2.2.10.-EL DESARROLLO LOCAL (DL) Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO (DRI)

Dada la posibilidad actual de la aplicación de este modelo en la región extremeña, consideramos necesario extendernos más en la explicación del mismo.

La ejecución en España de la llamada teoría de "los polos de desarrollo", en los años sesenta originó una acentuación de las desigualdades interregionales, ya que la

concentración de industrias del “polo” atraía la mano de obra del medio rural circundante y provocaba su despoblamiento y empobrecimiento. La política regional posterior a “los polos”, tampoco ha sido eficaz para frenar las desigualdades regionales. De una forma sintética se pueda afirmar que *desarrollo regional*, es la política que establece la Administración Central, o la Autonómica, con el objeto de promover el desarrollo de ciertas áreas del territorio en función de su problemática específica a las que, por su peculiaridad o especial gravedad, no se les puede aplicar el tratamiento adecuado en el marco de las políticas globales. Frente a estos planteamientos regionales, el *desarrollo local* (DL), es una fórmula concreta, dentro de un enorme abanico de posibilidades derivadas de los enfoques y condicionantes de cada microregión, para abordar y dar soluciones a su problemática.

Normalmente el DL se identifica con desarrollo endógeno, quizás por lógica, por estar ambos enfoques hermanados por su nacimiento y filosofía, como desarrollos alternativos al desarrollismo de la época anterior. Por otra parte vienen a ser adjetivaciones referidas a distintos aspectos del mismo proyecto o proceso de desarrollo, que le dan su carácter diferencial.

La naturaleza estructural del paro y las propias desigualdades regionales conduce a que las diferentes esferas administrativas establezcan estrategias de desarrollo adaptadas a las condiciones locales, que tratan de aprovechar ventajosamente las capacidades, la cultura y los recursos locales. No obstante este enfoque se plantea como un complemento de las medidas y mecanismos más convencionales en el marco de políticas regionales. Tradicionalmente las regiones y localidades donde las posibilidades de empleo eran insuficientes, se esforzaban en ofrecer incentivos a las empresas privadas y trataban de presionar a las autoridades centrales para influir de algún modo en la localización de las empresas públicas o descentralizar el empleo en el sector público. Sin embargo el descenso en la inversión privada y la limitada expansión del funcionariado ha puesto de relieve la necesidad del desarrollo endógeno, y se hace necesario “echar mano” del espíritu solidario de las comunidades locales para el asociacionismo, la creación de empresas locales y el autodesarrollo. Varcargel-Resalt(1990) recuerda como en numerosos países de Europa occidental, entre los que cita Canadá, USA y Australia, se ha dado una verdadera explosión de iniciativas locales, frecuentemente espontáneas, que han sabido sacar partido de la disponibilidad de mano de obra, de los recursos locales, de la financiación oficial y privada. Este modelo de

desarrollo se asienta en el impulso solidario local, cuya cohesión se deriva tanto de la motivación económica como de su tradición sociocultural.

En cierto modo, esta actitud puede representar también una reacción ciudadana a las políticas estatales al uso, dirigidas a los empresarios y a los trabajadores individuales, mientras que en los casos de referencia se persigue el desarrollo colectivo. Existe una pretensión de fondo de estimular a participar o protagonizar su propio desarrollo socioeconómico local, mediante métodos eficaces de planificación, gestión, financiación, etc., adaptados a sus circunstancias peculiares (VARCÁRCEL-RESALT. 1990).

No es este el caso, en nuestra opinión, del proceso iniciado en España y Extremadura con los programas LEADER y el PRODER, que impulsado principalmente por la administración, exigen como requisito la constitución de los Grupos Locales de Acción (y Sociedades de Desarrollo Local), sin que el tejido social se implique cabalmente en el proceso de autopromoción, sino que el vehículo establecido de participación, sucumbe a las exigencias burocráticas emanadas “desde arriba” y se contempla como “un trámite” más al que añadir para acogerse a estas líneas de financiación.

La principal diferencia de este modelo respecto de los procesos convencionales de desarrollo, es que en este caso se requiere, más que capitales, apoyo técnico y la prestación de servicios especializados. La estrategia de desarrollo debe pasar por coordinar los esfuerzos de las autoridades locales, de los técnicos, empresarios y trabajadores de las comarcas, así como del resto de organismos e instituciones interesadas en el desarrollo y la creación de empleo: sindicatos, partidos, asociaciones, universidad, etc. El objetivo final sería el desarrollo sostenido y el mejoramiento de la calidad de vida.

La experiencia de diferentes países muestra que semejante tratamiento local es posible y oportuno. Los resultados alcanzados, en muchos casos, ofrecen argumentos suficientes para deducir que esta estrategia puede generar un nuevo dinamismo económico generalizado.

El **Desarrollo Rural Integrado (DRI)**, que en opinión de Varcárcel-Resalt (1990), en determinadas circunstancias puede ser perfectamente equiparable al DL; parece querer expresar un enfoque globalizador, es decir, la necesidad de abandonar el

tradicional desarrollo agrario, de corte estrictamente sectorial, e impuesto desde arriba por el Estado con el apoyo de otras administraciones territoriales. El DRI, por el contrario, preconiza un tratamiento global de la problemática, la vocación integradora de todos los sectores económicos e incluso de toda la sociedad local. Para el éxito de este proyecto es imprescindible la participación activa de los colectivo de las zona, la discusión de los problemas y sus soluciones entre expertos y agentes sociales. Se intenta eliminar la dualidad rural-urbano, en la pretensión de sustituir una sociedad dual por una *sociedad integrada*.

En todo caso, ambos conceptos tienen en común los siguientes elementos:

- No hay recetas milagrosas en materia de desarrollo. Las soluciones no son transferibles de un sitio a otro, “de un valle a otro”.
- El desarrollo local debe ser obra de los propios interesados.
- Toda acción debe ser analizada en términos de ordenación del territorio.

Lo que a su vez, supone tres condiciones:

- ◆ Considerar la comarca como unidad base del desarrollo local.
- ◆ La movilización de los agentes locales.
- ◆ Un enfoque global de los problemas.

2.2.11.-MODELOS DE MAYOR INCIDENCIA EN EUROPA OCCIDENTAL.

De una forma sintética convenimos con Cuadrado Roura (1988) podemos afirmar que cinco han sido **los modelos de desarrollo aplicados en Europa** desde la II Guerra Mundial:

1.-*Modelos regionales de corte neoclásico.* Esencialmente suponen que las disparidades existentes en los costes de los factores, el empleo, la renta, etc. sólo reflejan la existencia de desfases territoriales en el proceso que conduce hacia el equilibrio, o son imperfecciones en los mecanismos del mercado que pueden ser corregidas. En estos planteamientos estarían economista como BORTS, STEIN, ROMANS Y SUEBERT.

2.-Un segundo grupo de economistas (MYRDAL, HIRSCHMAN entre otros) estarían en torno a al modelo de causalidad acumulativa y el tipo centro periferia.

Estos sostienen que a partir de determinada desigualdad en las posiciones de partida de las regiones, el mercado libre tiende a favorecer a las regiones que consiguieron una primera ventaja y a perjudicar a las menos desarrolladas que pierden en favor de las primeras su ahorro y buena parte de su mejor mano de obra. Desde este planteamiento se aboga por una continuada intervención estatal.

3.-El tercer grupo de teorías aquellas que tienen un carácter más radical en sus postulados (HOLLAND, FRIEDMANN, DUGLAS...)

En la línea de los autores anteriores, aunque asociada a ciertos radicalismos de base marxista. Dado que la acumulación del capital es el elemento esencial del desarrollo económico, la lógica del sistema lleva al dominio de unas regiones sobre otras. Ello está muy relacionado con el papel que en estos procesos desempeñan determinados grupos de dirigentes en el terreno político y social.

4.-El cuarto grupo de teorías se agrupan bajo el epígrafe de "Crecimiento regional" e incluye modelos como:

- *modelos de corte keynesiano
- *teoría de la base de exportación
- *modelo de multiplicador-acelerador regional

5.-El grupo de teorías, que sustentarían los proyectos de desarrollo regional son las encuadradas dentro del modelo de Desarrollo Endógeno (cuyos más ilustrativos exponentes son WADLEY y CAPPELIN) y las teorías del Potencial de Desarrollo Endógeno.

Ambos planteamiento se corresponden con la nueva etapa de las políticas de desarrollo regional circunscrita a la década de los 80, una vez que se pone en cuestión los modelos anteriores.

En el primer caso, en nuestra opinión, existe aún ambigüedad y falta de definición, en cambio el modelo de potencial de desarrollo endógeno parecería centrar sus aportaciones en las posibilidades concretas de innovación que dentro de la propia región pueden inducir elementos estructurales como: los recursos materiales, los transportes y las comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano (nivel de instrucción, la cualificación, la aptitud para dirigir empresas y el ingenio de los habitantes de la región en cuestión).

En opinión de David Wadley (1988.pg 97) "*favorecer el desarrollo es coordinar estos factores y ponerlos al servicio de actividades productivas*". No hay que asimilar desarrollo endógeno al autodesarrollo; sino más bien al fomento de la competencia en el mercado internacional para la venta de productos de nueva fabricación en la región. Por tanto y según esta corriente de pensamiento, el desarrollo no se limita al sector secundario; debe diversificarse hacia los demás sectores de la economía regional. Por otra parte, el desarrollo endógeno debe superar el plano de lo estrictamente económico para englobar la protección social y la cultura (por ejemplo es el modelo de desarrollo regional implementado en Finlandia y Australia, en contraposición con el modelo británico cuya noción de desarrollo endógeno se limita a las actividades económicas).

6.- A estos cinco modelos es necesario añadir uno más, el denominado "Desarrollo Sostenible" y que es el propugnado por la Comisión Europea para la década de los noventa y sobre el cual no detendremos con más profusión en otros capítulos de esta tesis.

En esta línea analítica Ricardo Cappellin (1988) plantea un esquema evolutivo de las diferentes teorías y políticas que sustentan el desarrollo regional desde 1950 que reproducimos por que consideramos de sumo interés explicativo.

TEORIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

TEORIAS

POLÍTICAS

A-enfoque basado en la en la movilidad de factores

1950-ALTERNATIVA NEOCLASICA	.POLÍTICA DEINFRAESTRUCTURAS .POLÍTICA DE INCENTIVOS
1960-ALTERNATIVA KEYNESIANA .Modelo desarrollo acumulativo .M. des. polarizado .M. base de exportación	.INCENTIVOS A LA INVERSION .RESTRICCIONES ADMINISTRAT. .LOCALIZACION DE GRANDES EMPRESA .CRECIMIENTO SECTOR PUBLICO TRANSFERENCIAS PUBLICAS A ECONOMIAS DOMESTICAS

B.Modelo Basado en el crecimiento endógeno

1970-ENFOQUE DE COSTE-PRODUCCION .División funcional del trabajo .Pequeñas empresas locales .Modelo desarrollo autónomo	.DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA REGIONAL .PLANIFICACION REGIONAL .COOPERACION ENTRE SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO .INCENTIVOS RECONV.INDUSTR. .INCENTIVOS AL EMPLEO .SUBSIDIOS DE DESEMPLEO .APOYO A LAS PYMES
1980-ENFOQUE INNOVACION-DIFUSION .Modelo Incubadora .M.ciclo vital producto .M.del drenaje (FILTERING DOWN) .M.localizacion servicios .M. de la contra-urbaniza.	*INCENTIVOS I+D *INCENTIVOS A LA EXPORTAC. *F.P. Y EMPRESARIAL *POLÍTICA M.AMBIENTE *INFRAEST. TECNOLÓGICA *SISTEMA METROPOLITIANO *MOVILIDAD LABORAL
1990-ENFOQUE DESARROLLO SOSTENIBLE (Libro Blanco)	

2.3.-Teoría de “Los Polos de Desarrollo”.

El desarrollo de la región está condicionado por un modelo “dominante” implantado en todo el Estado en la década de los sesenta y que también tuvo su translación a Extremadura. Es un modelo de desarrollo que persiste en nuestros días y que es el sustento ideológico y teórico de la actual distribución de recursos institucionales y productivos en la región. Este modelo se basa en dos teorías interconectadas: la **Teoría del Desarrollo Económico** y la **Teoría de la Ordenación del Territorio** (“Spatial Organization Theory”). El análisis de este modelo nos permitirá mostrar sus principales aportaciones –y contradicciones- a lo que en esta tesis hemos dado en llamar “el paradigma dominante”.

En Opinión de Luis Javier Posada (1978), no es posible estudiar estas dos teorías de forma independiente como lo han intentado gran número de autores, especialmente desde el campo de la economía; más clarividentes a este respecto han sido los teóricos de la planificación regional y los geógrafos que insisten en la inseparabilidad de estas dos corrientes científicas.

2.3.1.-EL CRECIMIENTO DESEQUILIBRADO Y SU PROPAGACIÓN.

Dentro de la Teoría del Crecimiento Económico han sido tradicionalmente distinguidas dos escuelas que representan puntos de partida dispares y, por tanto, conclusiones de política muy diferentes; se trata de **las teorías de crecimiento económico equilibrado** y las de **crecimiento económico desequilibrado**².

Las teorías del crecimiento equilibrado representan a escala de planificación regional, nacional e internacional, lo que la escuela «igualitaria» significa en el pensamiento económico más abstracto. Niega el principio de que la aparición de focos de crecimiento en diferentes lugares, en diferentes momentos y con diferente intensidad

² Posada cita a los siguientes autores de cada corriente: Cassel (1927), Nurske (1953), Rosenstein-Rodan (1943) y Lewis (1965) y como principales representantes del segundo a Hirschman (1958), Myrdal (1957) y Streeten (1959) a los que, por supuesto, hay que añadir aquí a Perroux (1955). Hirschman, en su crítica a los teóricos del crecimiento equilibrado incluye entre ellos a Scitovsky (1954), aunque en ciertos aspectos éste podría haber contribuido más al desarrollo de la posición contraria.

es la hipótesis de partida para conseguir un más rápido crecimiento económico, que se propagará con posterioridad a los sectores o regiones más atrasados. Por el contrario, abogan por la realización de un gran número de esfuerzos económicos en avances agrícolas y nuevas industrias *al mismo tiempo* para que la nueva demanda generada sea capaz de absorber los incrementos de «outputs». Esta idea es severamente criticada por Hirschman sobre la base de la existencia de recursos escasos, considerando dichas teorías como una ingenua adaptación de medidas keynesianas de combate contra el desempleo en economías desarrolladas, a problemas del subdesarrollo de zonas, regiones, países o sectores que son muy diferentes.

Por contra, la idea básica del crecimiento económico desequilibrado, a la que se atribuye la paternidad de la Teoría de los Polos de Desarrollo, se resume en la ya clásica afirmación de Perroux: *“El hecho, grosero, pero sólido es este: El crecimiento no aparece en todas las partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables. Se extiende por canales diversos y con efectos terminales variables por el conjunto de la economía”*.

Hirschman y Gunnar Myrdal son las dos figuras fundamentales en el tema del crecimiento desequilibrado y de la propagación sectorial y espacial de dicho crecimiento. Myrdal es el principal exponente del principio de la causación circular y acumulativa («Circular and Cumulative Causation») que no es sino una nueva versión, más general, del «círculo vicioso de la pobreza», introducido formalmente en Nurske. Myrdal estudia con clarividencia y profundidad los factores negativos que son a la vez causa y efecto de nuevos procesos que desencadenan la aparición de otros factores negativos. Al trasladar este principio a la aparición y acentuación de desequilibrios económicos regionales, introduce los conceptos de «spread effect» y «backwash effect» en los procesos de crecimiento económico desequilibrado.

Partiendo del hecho de que crecimiento y desarrollo económico se producen de una manera diferenciada entre diversas regiones y sectores, los núcleos que los experimentan previamente, tenderán a ejercer ciertos efectos positivos de propagación del desarrollo («spread») sobre las zonas o sectores circundantes, a la vez que producirán ciertos efectos negativos de absorción de recursos («backwash») sobre dichas zonas o sectores «periféricos»³.

³ Aunque se tiende a atribuir a Myrdal la introducción de estos conceptos, según Gaile (1974), éstos ya están implícitos en los escritos de Adam Smith, David Ricardo, Friedrich Engels y Bert Hoselitz.

Myrdal estudia estos procesos y afirma que, aunque es claro que en las primeras etapas del desarrollo predominan los efectos negativos de la desigualdad, podría suceder -si se producen ciertas circunstancias- que los efectos positivos aparecieran con fuerza en un momento posterior y pudieran contrarrestar a los negativos.

Más optimista es la posición de Hirschman cuyo «tricklingdown effect» y «polarization effect» (idénticos a «spread» y «backwash» en Myrdal) están más desequilibrados en favor de los primeros.

Ambos autores identifican una serie de efectos positivos y negativos que hay que añadir a la larga lista de los detectados por otros autores. Lo importante ahora es poner simplemente de manifiesto las distintas filosofías sobre el crecimiento económico que yacen en sus escritos, pues mientras que ambos autores parecen estar de acuerdo en los hechos y consecuencias básicas de las desigualdades en el desarrollo, las estrategias propuestas y sus conclusiones de política económica están, sin duda, alejadas. Hirschman es decididamente optimista y sostiene que las desigualdades espaciales naturales deben ser fomentadas por la creación de centros de desarrollo que, indudablemente, crearán las condiciones para la propagación natural de dicho desarrollo en las zonas circundantes. Hirschman confía en los mecanismos del mercado para la producción de estos efectos beneficiosos una vez impulsados en un principio los centros clave naturales o inducidos. Myrdal, en cambio, sostiene que los posibles efectos positivos de las desigualdades zonales o regionales deben ser forzados desde el exterior (en concreto, con la intervención pública), de manera que se pueda contrarrestar la tendencia natural de las desigualdades a hacerse más y más profundas en virtud de su proceso de causación circular y acumulativa.

2.3.2.-DIFUSION ESPACIAL DE INNOVACIONES

La idea de innovación es una de las piedras angulares de la teoría de los Polos de Desarrollo. En ella se pone claramente de manifiesto el papel central que la idea de «Schumpeterian innovation» ocupó en los primeros pasos de la teoría de los Polos de François Perroux. En ella se distinguen **dos tipos fundamentales: innovaciones empresariales y del consumidor**. Las primeras son clasificadas como relacionadas con el crecimiento, mientras que las segundas no están relacionadas con él y consisten únicamente en la «adopción» de nuevos bienes y servicios de consumo por las economías domésticas.

Dentro de las innovaciones empresariales es interesante la distinción entre las que meramente apoyan el crecimiento y la que realmente inducen dicho crecimiento:

- Las primeras representan lo que se incluye dentro de la infraestructura socioeconómica,
- mientras que las segundas se refieren directamente a innovaciones en las actividades productivas.

Son estas últimas las que se identifican como centrales en el pensamiento de Perroux.

En cualquier caso, lo que nos interesa es el estudio de los procesos de difusión de innovaciones en el espacio, tema de enorme complejidad y cuya teoría se halla todavía en sus inicios.

Según Posada (1978) es el sueco Torsten Hagerstrand la figura clave en el desarrollo de esta teoría. Su obra fundamental, publicada en 1953, atrajo la atención de geógrafos, matemáticos y, en menor medida, economistas y sociólogos hacia este problema.

Hagerstrand se refiere casi exclusivamente a los *contactos personales* como vehículo principal de la transmisión de información a través del espacio. El modelo presenta la difusión de innovaciones a través de un sistema nacional urbano (toma el caso de Chile para ello), por medio de cuatro procesos correlativos:

a) La exposición a la innovación.

En general, la exposición a la innovación será función de la información que sobre ella se introduzca en un centro urbano dado, proveniente de las poblaciones que previamente han adoptado dicha innovación. Aunque la primera noticia sobre ella puede llegar a través de los medios de comunicación, la decisión final de adoptar la innovación suele ser el resultado de contactos personales.

b) **La disposición general hacia la adopción de la innovación**, lo cual, indudablemente dependen fundamentalmente de los factores socioculturales de la región.

c) **La factibilidad técnica y económica de una innovación en una localidad dada.**

El importante concepto de «umbrales mínimos» es introducido en el modelo: hay, muchos productos que sólo pueden ser producidos económicamente a una cierta escala de producción, muchas innovaciones técnicas sólo pueden ser adoptadas por unidades de un cierto tamaño y muchas formas de organización requieren un mínimo apoyo para ser introducidas. Ello significa que ciertas innovaciones sólo pueden ser adoptadas por regiones y localidades de un cierto tamaño y características. Pedersen pone el ejemplo de la introducción de semáforos reguladores de tráfico que exige una mínima cantidad de éste, relacionada a su vez con el tamaño de la población que habita la localidad en cuestión. El nivel umbral puede ser entendido como una restricción en el proceso de difusión si se tiene en cuenta que una localidad debe tener un tamaño mínimo, que es una función creciente en el tiempo, para tener acceso a la adopción de una cierta innovación. Ello puede suponer un obstáculo en la propagación de la innovación hacia niveles más bajos en la jerarquía de poblaciones.

d) **La presencia de un empresario potencial en la localidad.**

En zonas subdesarrolladas, la existencia de una cierta mentalidad empresarial es tan escasa que Pedersen utiliza una distribución de Poisson para calcular la probabilidad $(1 - p_0)$ de que al menos un empresario sea hallado en una localidad de población P : $(1 - p_0 = 1 - e^{-Pq})$.

Suponiendo que los empresarios potenciales se hallan aleatoriamente distribuidos en la población con una pequeña frecuencia q .

En el estudio de la existencia de empresarios, Pedersen introduce las variables de riesgo y beneficio en la adopción de innovaciones que habían sido utilizadas en los estudios más «económicos» de difusión. A modo de resumen, el modelo funciona de la siguiente manera: Una localidad con población P_i adoptará una innovación en el momento t_i con una probabilidad $1 - e^{-l_i q}$, cuando haya recibido una cantidad suficiente de información F_i acerca de dicha innovación procedente de anteriores «adaptadores» y siempre que su tamaño sea superior al *umbral* L de la innovación.

Esta orientación dada al estudio de difusión de innovaciones (difusión jerárquica) será pieza clave a aplicar al estudio de los efectos económicos asociados a los Polos de Desarrollo y como veremos es posible explicar la quiebra del modelo de

difusión de las innovaciones en regiones atrasadas que adolecen de alguno de los cuatro requerimientos propuestos por Pedersen.

2.3.3.-ESLABONAMIENTOS INTERINDUSTRIALES

En la clásica teoría de los Polos -de la escuela francesa- los conceptos de «industria motriz», «complejo industrial», relación input-output, etc., desarrollan un papel fundamental. Por ello, siguiendo a Posada (1978), entendemos que es necesario abordarlo, siquiera sea sucintamente.

Los eslabonamientos pueden ser de dos tipos: adelante y hacia atrás.

- **El eslabonamiento adelante** de una industria implantada «ex novo» en una cierta localización, inducirá a intentos de utilización de sus outputs como inputs de nuevas actividades, siempre que los productos de dicha industria no vayan exclusivamente destinados al sector de demanda final.
- **El eslabonamiento hacia atrás** se produce como consecuencia del hecho de que toda actividad económica no primaria generará intentos de proveer, mediante la propia producción doméstica, los inputs necesarios para dicha actividad.

Utilizando las definiciones de «importancia» (x_i) y «fuerza» (M_i) del efecto de eslabonamiento, Hirschman introduce una serie de conceptos muy importantes en la Teoría de Polos que simultáneamente estaban siendo utilizados por Perroux y sus seguidores. Las industrias inducidas que exhiben bajos outputs (x_i), pero altas probabilidades de establecimiento, son llamadas «satélites» de la industria principal N («industrie propulsive» de Perroux). Ejemplo de este caso son las industrias que aparecen inducidas por una fábrica de cemento. Estas industrias satélites muestran usualmente una serie de características, entre las cuales destacan fuertes economías externas derivadas de su localización próxima a la industria principal (Hirschman la llama «master industry»). Para el caso de industrias «no-satélites», su conexión con la principal no es tan clara -y, por tanto, la probabilidad de ser inducidas por ella no es tan alta-, pero su producción puede ser elevada, mayor incluso que la de la principal. La relación entre la principal y la no-satélite se reduce al hecho de que un input de la industria introducida es un output de la que va a ser creada o viceversa, pero la industria establecida (principal) no sería el mayor cliente o proveedor de la que va a

ser creada (no-satélite). Es evidente que las ventajas locacionales en este caso son más débiles que las experimentadas por industrias satélites.

Por último, Hirschman habla del **concepto de «aceleración»** que explica por qué los efectos de dos o más industrias principales son mayores que la suma de los generados independientemente por cada una de ellas, lo que en realidad es la idea básica de «complejos industriales» que es clave en el desarrollo de la teoría de los Polos.

2.3.4.-TEORIA DE LOS LUGARES CENTRALES

La teoría de los lugares centrales es actualmente estudiada como independiente, considerándose el trabajo de Walter Christaller como el punto de partida. Aunque existen innumerables trabajos relacionados con ella, todavía son dos grandes obras de autores germanos las que contienen las líneas maestras de la teoría y a las que casi exclusivamente hacemos referencia aquí por estas, ambas, más directamente relacionadas con el objeto de la tesis. Se trata de Christaller y Lösch .

Christaller desarrolla su teoría a partir de una serie de interrogantes básicos que se podrían resumir de la siguiente forma:

- ¿Existe algún principio general que determine el número, tamaño y distribución de los asentamientos humanos?.
- ¿Cuál es el principio que rige la localización de las ciudades? ¿Es meramente caprichosa esta localización? ¿Cuál es la influencia de la densidad de población sobre estos hechos? ¿Y la de los accidentes topográficos y geográficos?
- ¿Es distinta la explicación de la aparición de pequeñas aglomeraciones en el espacio de la aparición de grandes ciudades?

El cometido fundamental de su trabajo es descubrir el «modelo simbiótico de dependencia e interdependencia» de los varios tipos de unidades que aparecen en la organización económico-espacial, así como *un principio ordenador que gobierna la distribución* de las aglomeraciones humanas. Christaller toma de las ciencias naturales la imagen de la cristalización de la masa alrededor de un núcleo y afirma que este principio general es aplicable a algunas formas de vida de las comunidades humanas. Por tanto, el

concepto general de «lugar central» (Zentralen Orte) se refiere a cualquier tipo de aglomeración urbana. Dicha aglomeración será el centro de una región denominada «complementaria». La condición de «centralidad» de un lugar viene definida por su función comercial con respecto a la región que lo rodea; los bienes y servicios que dicho lugar provee son definidos como bienes y servicios centrales.

De acuerdo con estas definiciones, Christaller establece una jerarquía de lugares centrales desde los de más alto orden hasta los de más bajo, de acuerdo con las funciones económicas y comerciales que prestan a la región complementaria («importancia» del lugar). Por tanto, «tamaño» e «importancia» son dos conceptos diferentes: una población pequeña podría desempeñar funciones de un orden más elevado que los de una población de mayor dimensión. Para la determinación de **la región complementaria** correspondiente a un centro dado es importante el concepto de «distancia», que es definido en esta teoría en términos económicos de tiempo y coste, y que mide el «alcance» de un bien que, a su vez, determina de alguna manera el radio de la región complementaria. El concepto de región complementaria está, pues, relacionado con el máximo desplazamiento que una población dispersa está dispuesta a realizar con el fin de comprar los bienes y servicios que son ofrecidos en el lugar central de dicha región.

Por tanto, la extensión de la región no viene sólo dada por la distancia física desde los extremos al centro, sino por la variedad, calidad y precio de los bienes y servicios centrales, es decir, por la demanda efectiva que de dichos bienes y servicios exista en la región, y, en última instancia, por el nivel de renta y su distribución entre los habitantes de dicha región.

Como puede apreciarse, en la teoría de Christaller se integran los aspectos económicos y espaciales: hay una clara **relación funcional entre la jerarquía y tamaño** de un lugar central y los tamaños de su región complementaria, su población, densidad y renta generada⁴. A partir de estas relaciones, Christaller desarrolla sus modelos geométricos de organización espacial comenzando por los bienes de máximo alcance y, por tanto, por los lugares centrales de máximo orden hacia abajo. Para ello establece dos principios:

⁴ Para el análisis de la relación entre los factores de localización y el desarrollo regional, desde una óptica próxima a nuestra realidad, ver Marqués Reigado (1993).

1) **El principio del mercado** establece que los lugares centrales deben ser localizados en el espacio, de forma que se maximice la distribución de bienes y servicios con el mínimo número de ellos.

2) **El principio del tráfico** dice que la distribución de lugares centrales es óptima cuando el mayor número posible de ellos están localizados a lo largo de rutas que comunican centros de orden más elevado, trazados según los dictados del mínimo coste.

Aunque ambos principios llevan a una ordenación del espacio en forma hexagonal, la localización de los centros que resultan de cada uno de ellos es diferente, pues *«el principio del tráfico es lineal y el del mercado es espacial»*.

Aún añade Christaller un tercer principio de carácter **socio-político** como contraposición a los dos referidos que tienen carácter económico. Es el principio administrativo que dicta una organización espacial no económicamente «lógica» al estar basada en motivos de protección, separación o control administrativo ajenos a la economía. Christaller concluye que, cuando este principio domina sobre los otros dos (igualmente racionales, aunque generando distribuciones de centros distintos), son necesarios muchos más lugares para obtener la misma eficiencia espacial que se produce con cualquiera de ellos.

2.3.5.-EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL PAPEL DE LAS CIUDADES

La literatura sobre este tema es tan extensa que resultaría imposible revisarla aquí en su totalidad, no obstante Posada(1978), Precedo (1988) y Ferrer (1992) resumen algunas de las contribuciones fundamentales tratando de poner de manifiesto su importancia e influencia en la construcción de una teoría general de los Polos de Desarrollo. Colin Clark es el primer economista que entra en la discusión sobre el tamaño óptimo de las ciudades, introduciendo así variables económicas en un tema que había sido únicamente estudiado desde el punto de vista arquitectónico. En Clark encontramos ya una serie de conclusiones sobre la población óptima a la que debe tender toda una tipología de ciudades; de su trabajo salen las cifras mágicas de 100.000 a 200.000 habitantes para una ciudad orientada hacia servicios comerciales y de 200.000

a 500.000 para ciudades de tradición manufacturera. Aún hoy, este tipo de aproximación a los problemas de la urbanización sigue siendo polémico, aunque la cuestión del óptimo tamaño de las ciudades se considera ya como una entre las muchas que se suscitan en el proceso de urbanización.

Más general es el estudio de Bert Hoselitz, en el que define lo que él llama ciudades «generadoras» y ciudades «parásitos», de acuerdo con su contribución a los procesos de desarrollo económico y de cambio cultural en las regiones en las que están enclavadas. Incluso llega a caracterizar una serie de efectos positivos y negativos de los núcleos urbanos sobre la zona que los rodea muy similares a los descritos por Myrdal y Hirschman, a los que hemos hecho referencia más arriba.

Quizá la virtud máxima del estudio de Hoselitz es la sistematización y orden en la presentación de los problemas relacionados con la urbanización, aunque deje muchos de ellos simplemente enunciados. Distingue tres grandes bloques de cuestiones:

1) El problema del crecimiento económico y cambio cultural dentro de las mismas ciudades. Aquí cabe incluir los estudios sobre óptimo tamaño a los que nos referíamos al citar a Clark, así como las discusiones sobre el papel de las ciudades y las reacciones de atracción y repulsión que provocan en sus habitantes.

2) La relación entre el crecimiento económico y cambio cultural de la ciudad y el desarrollo económico asociado que se produce en la región en la que dicha ciudad es dominante. Este problema está íntimamente relacionado con la teoría de los Polos de Desarrollo.

3) El problema del desarrollo económico y cambio cultural de un país estudiado desde el punto de vista del desarrollo de un sistema de núcleos urbanos que forma la jerarquía urbana del país en cuestión y de su proceso de cambio. Este tema está ampliamente relacionado con la teoría de los lugares centrales a la que se ha hecho referencia más arriba, aunque en este apartado nos referiremos a él de nuevo desde un punto de vista más específico y operativo.

Respecto al primer grupo de cuestiones (el tema del crecimiento y cambio dentro de los límites de la misma ciudad), sigue siendo un campo fundamentalmente dominado por planificadores urbanos; no obstante, es preciso hacer, la que Posada (1978) considera provocadora tesis de Tójrñqvist, consiste en afirmar que, aunque las unidades de producción de las grandes empresas tienden a ser localizadas más y más en lugares

alejados de las ciudades, lo que él llama las unidades administrativas, informativas y decisorias tienden a concentrarse en unas pocas grandes ciudades donde los contactos personales -de importancia capital e insustituibles para el buen funcionamiento de dichas empresas avanzadas- se llevan a cabo con mucha mayor facilidad. Es de señalar que Tórnvqvist no basa esa tendencia en el posible ahorro que para las empresas puede significar la aglomeración de «altos ejecutivos en ciertos centros urbanos, eliminando así los continuos «viajes de negocios», sino que la propia dinámica del funcionamiento de esas corporaciones exige la garantía de que las decisiones fundamentales, las presiones políticas y los cambios de directrices puedan ser realizados en cualquier momento que la situación lo exija. Tórnvqvist relaciona el problema de la naturaleza de las ciudades y el proceso de urbanización con estas fuerzas de funcionamiento de la economía de mercado en los siguientes términos: *«Una motivación esencial del proceso de urbanización -y en este caso primariamente de la concentración de ciertas actividades en grandes aglomeraciones urbanas- es la necesidad de contactos y de intercambio de información entre funciones operacionales en la comunidad cada vez más especializadas».*

Con respecto a la polémica sobre la atracción que la gran ciudad ejerce sobre las personas, Tórnvqvist afirma que, a corto plazo, las posibilidades de residencia son muy limitadas para las personas de alta educación y que desempeñan profesiones de gran especialización, ya que sus necesidades intelectuales y profesionales sólo pueden ser satisfechas en núcleos urbanos suficientemente cosmopolitas y sofisticados. Sin embargo, admite que, a largo plazo, las incomodidades de la gran ciudad pueden superar las ventajas derivadas de ella aún para estas elites y así «las grandes ciudades podrían ser innecesarias»⁵.

⁵ Acerca de los problemas sobre el crecimiento y el cambio cultural dentro de las ciudades es conveniente hacer referencia a los trabajos de David Harvey que, estudiando los procesos de urbanización y el papel de las ciudades desde un punto de vista marxista, ha revolucionado de alguna manera la tendencia tradicional en la investigación sobre estos temas. Harvey trata de superar el concepto capitalista de «eficiencia» con el que son normalmente puestos en perspectiva los problemas de la urbanización y «centrarse en la posibilidad de construir una teoría normativa de la localización espacial o territorial basada en principios de justicia social porque, a largo plazo, justicia social y eficiencia son fundamentalmente la misma cosa».

A lo largo de la tesis tendremos ocasión de ver como la localización de recursos e inversiones en Extremadura a partir de la teoría de los Polos de Desarrollo ha producido efectos contraproducentes en la región.

2.4.-El paradigma dominante.

Aunque sigue dándose un vivo debate acerca de los objetivos del desarrollo y las estrategias que pueden utilizarse para conseguir las diversas metas, hay un *modelo dominante*, al menos entre los responsables políticos y los que controlan la gran mayoría de los fondos de inversión a escala europea y mundial, algunas de cuyas proposiciones teóricas más relevante vamos a esbozar. Este modelo dominante, básicamente consiste en poner de relieve la eficacia de la asignación de recursos dentro del mercado libre y enfatiza la desregulación y la orientación a la exportación, mediante las cuales cada nación busca ventajas comparativas. El modelo favorece el aumento los niveles del comercio internacional y una reducción de las regulaciones que rigen los flujos de inversión, la tecnología y otras formas de información. Este tipo de políticas inciden negativamente sobre las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea (UE) y benefician a las que parten de una situación más ventajosa. Evidentemente esta es la orientación que subyace en los programas de desarrollo implementados desde la UE en Extremadura, y todo parece indicar, que estos programas, en realidad, lo que hacen es actuar sobre las consecuencias que para la región genera la *macro economía* europea.

Una presunción del actual modelo dominante de desarrollo es la de que el crecimiento tiene lugar en una región como totalidad, usualmente en la forma de industrias con base urbana y orientadas a la exportación, y que los beneficios de este crecimiento se "filtran" por toda la sociedad. Esta forma extremadamente tosca de "efecto goteo" se supone que actúa en los diferentes niveles de la estructura social y económica.

Sin embargo, la experiencia ofrece una realidad bastante diferente: los efectos "polarizantes" resultan ser mucho más poderosos que los del "goteo", especialmente en las primeras fases del desarrollo. De hecho comprobamos como en el desarrollo experimentado por Extremadura en la última década son los principales núcleos urbanos sus receptores y beneficiarios en detrimento de las comarcas rurales, como Sánchez Zabala(1993) advierte en su análisis sobre la Comarcalización de Extremadura.

En el modelo de desarrollo dominante, el crecimiento se logra mediante la desregularización y orientación hacia el exterior, y al menos en teoría eso significa la movilización y uso de recursos, incluyendo los humanos. Pero en la práctica esto no es así. Los recursos humanos críticos y creativos no suelen estar estrictamente controlados, sino marginados, en nombre del interés regional que impone adaptarse a "los requerimientos" de la UE y de sus Fondos Estructurales (MCKAY, 1992).

2.4.1.-CRITICA AL MODELO ECONOMICISTA DE DESARROLLO⁶.

La teoría del desarrollo⁷ como especialidad diferenciada de la economía, surgió a finales de los años cuarenta, con la pretensión de que el análisis económico podría mejorar la situación material de los pueblos del Tercer Mundo.

Actualmente se admite de forma generalizada la contradicción del enfoque economicista y sus objetivos con las consecuencias generadas por las actuaciones desarrollistas en los países y regiones subdesarrollados. A ello ha contribuido poderosamente un grupo importante de profesionales de las ciencias sociales de diversa procedencia que vienen planteando desde los años setenta, la necesidad de introducir nuevas variables en el análisis y estrategias del desarrollo: sociológicas, políticas, culturales, ecológicas, etc.

⁶ .- En esta crítica al paradigma economicista, si bien con divergencias parciales, coinciden economistas, sociólogos y geógrafos tan dispares como Oswaldo Sunker, Roy Preiswrk, Jorge Graciarena, Johan Galtung, Ignacy Sachs, E.F. Schumacher, Jose Luis Sampedro, etc., a los que se aproximan con evidente simpatía otros autores como Celso Furtado, Fernando Enrique Cardoso, Raúl Prebisch, Anibal Pinto, Marshall Wolfe, J. Tinbergen, etc.

⁷ .-El desarrollo regional, como disciplina académica está incluida dentro de los Estudios de Geografía, según los códigos científicos de la UNESCO.

La constatación de que el modelo tradicional, basado en la maximización del crecimiento económico, ha demostrado su ineficacia y hasta sus efectos perniciosos en los países del Tercer Mundo. La crítica al paradigma economicista dominante, aunque está orientada en buena parte hacia países y regiones subdesarrolladas, es perfectamente extrapolable a las zonas desfavorecidas de los países desarrollados (VARCÁRCEL-RESALT, 1990).

La teoría funcionalista ofrece el soporte ideológico al economicismo dominante. Es la percepción del desarrollo y del subdesarrollo como una respuesta activa o pasiva de los actores de la sociedad tradicional, donde se impone un sistema de valores, ya sea a través de la colonización o de los “intercambios” económicos y culturales entre los países y regiones.

Una derivación de esta hipótesis sería lo que Pérez Rubio (1991) denomina “*la perspectiva dualista*”: es aquella que concibe una sociedad homogénea, pequeña y aislada, que se ve zarandeada por factores externos, que suelen ser la tecnología, como principal elemento perturbador, acompañada por otros de carácter político, institucional, pautas de consumo, etc.

Para esta concepción la ruptura de la dinámica del subdesarrollo se explica por la existencia de un centro difusor tanto de conocimiento, pericia, organización, valores, tecnología y capital que se identifica con regiones y países industrializados, y si el desarrollo se mantiene en ellas, es debido a “*los obstáculos o resistencia al proceso de difusión*”. Este es el axioma básico de la teoría también denominada “*difusionismo*”⁸.

Unido a este planteamiento, está el otro, que identifica el grado de desarrollo de una región con el predominio de una estructura de la personalidad, o la existencia, o nacimiento de una elite que sería la portavoz de un conjunto de valores “nuevos” y alternativos al estancamiento que sufren las sociedades tradicionales, es lo que se

⁸.- Pérez Rubio sintetiza la teoría del difusionismo de la siguiente forma “ traducido a nivel regional, esta concepción sería la siguiente: el desarrollo y las innovaciones tienen su origen en los grandes centros urbanos industriales, en los grandes núcleos, y que desde allí se extienden como una macha de aceite, y aunque dicha expansión, según algunos autores, no es uniforme, salta de unas regiones a otras. Esta tendencia favorece a las regiones subdesarrolladas, y las distancia entre las regiones desarrolladas y las subdesarrolladas irán acortándose”.

denomina *la función del rol de la personalidad y de las elites en el desarrollo en las regiones subdesarrolladas*.

En el primer caso, la indagación científica se dirigiría a constatar la existencia de elementos psicológicos comunes, dentro de una diversidad cultural, que estimulan el desarrollo. Habría que buscar valores culturales o normas de comportamiento que permanecen, que se mantienen y que definen el carácter nacional en las sociedades en transformación. Citando a McClelland, el desarrollo de un país y de las regiones atrasadas, consistiría en fomentar el espíritu empresarial a través de la educación y la propagación de la “ideología del éxito” y no simplemente en darles capital material o en satisfacer sus necesidades físicas. Dicha ayuda debe ser desviada a la selección, estímulo y desarrollo de ejecutivos que tienen un vigoroso espíritu empresarial o un fuerte impulso hacia la realización, esto es “*invertir en un hombre y no en un plan*”. Asegura Pérez Rubio (1991) que “*A pesar de la originalidad analítica, tanto de McClelland como de Hagen, los dos se sitúan en la línea de los obstáculos al desarrollo, aunque sus exposiciones hagan hincapié en las estructuras internas de la personalidad*”. Para estos, la solución al subdesarrollo pasa por sustituir una personalidad no creadora, partiendo de la premisa de que la sociedad tradicional es resistente al cambio. Por consiguiente, la educación se convierte en un elemento básico para superar los obstáculos al desarrollo.

En el segundo caso, el enfoque del subdesarrollo se realiza a través de los mecanismos voluntaristas de las elites. Esta orientación trataría de descubrir y demostrar el papel que las tienen en la salida del atraso. Ciñéndonos al papel de la elite empresarial, bastaría encontrar un empresario con una serie de características específicas, relativas al conjunto de valores de las sociedades avanzadas, para desencadenar un proceso de desarrollo en las sociedades atrasadas. Se trataría de buscar tipos particulares de comportamiento divergente que alteran el equilibrio del sistema tradicional, o sea, un grupo de individuos de una determinada cultura que se tornan portavoces de un comportamiento innovador. Esta idea se complementa con la de Lipset y Solari según la cual la industrialización y, por tanto, el desarrollo, resulta de la acción

empresarial en los países y regiones atrasados, venciendo las resistencias particularistas de la sociedad tradicional.

Pero, lo que no puede aceptarse de estas teorías, es su visión parcial, *“Pues los estímulos desfavorables al desarrollo vienen determinados por estructuras de dominio en favor de una clase que no quiere (por miedo al cambio en su status) o no puede asumir dicho cambio (por la comunidad de intereses con una estructura de dominio a nivel superior). Como ha podido ser el caso de la burguesía terrateniente para el desarrollo de Extremadura.”* (PÉREZ RUBIO, 1991, PG.78)

Nótese que en realidad los planes de desarrollo implementados en la región, -incluido el Plan de Desarrollo Regional (PDR)- abordan el problema de la revalorización de los recursos humanos, exactamente en estos términos, esto es, como un “obstáculo más a superar” para el logro del desarrollo de Extremadura. Esto es, la consideración del tratamiento de los recursos humanos como una parte más del paradigma economicista dominante.

Además, dicho paradigma omite de forma sistemática aquellos elementos que hacen referencia a las relaciones social o de clase y, por tanto, propenden a alejar el factor económico de las condiciones sociales que desencadenan el proceso productivo.

Entre los economicistas, la visión más generalizada es que, tanto la difusión de las innovaciones, como el desarrollo, se extienden como una mancha de aceite o bien saltan de unas ciudades o regiones adelantadas a otras, como consecuencia de los mecanismos de la difusión de innovaciones y los mecanismos del mercado (Colin Clark y WW.A.Lewis).

Otros, dentro de estas tendencias economicistas, partían de que el crecimiento era desequilibrado y que el desarrollo siempre es provocado por la acción de los polos de crecimiento en una primera fase. El polo deberá tener una componente tecnológica y de innovación que determina una dinámica centrífuga y de difusión de innovaciones; así, en este proceso de difusión de innovaciones a través de los polos, se alcanzaría el equilibrio del nivel de desarrollo (Hirschman entre otros).

El modelo centro-periferia propugnado por Friedman llega a reconocer las diferencias que provoca la industrialización, en el sentido de que las regiones del centro serán subsistemas que sobre una base territorial son capaces de generar y absorber cambios innovadores, mientras que las regiones periféricas son subsistemas, cuya senda de desarrollo está determinada por una relación de dependencia. Son conceptos todo ellos que ya hemos expuesto en cuando hemos hablado de la Teoría de los Polo.

En general podemos concluir, en coincidencia con Pérez Rubio (1991), que este tipo de planteamiento basado en lo económico, y que dominan la explicación del subdesarrollo, olvidan los elementos sociológicos que inciden en él, y cuando se acuerdan, los complementan a partir de “factores sociológicos” tan peregrinos como los relativos al factor demográfico (tasa de natalidad y mortalidad, emigración, servicios sociales, sanidad, educación, etc.). Para este tipo de análisis, el desarrollo no sería más que la antítesis del subdesarrollo, superándolo por etapas, por difusión - al estilo de la mancha de aceite que se propaga -, por saltos formando polos, etc. En todos ellos, las tablas estadísticas vendrían a demostrar grados o niveles de dicho desarrollo, sin considerar el complejo de factores que se requiere para que este se produzca efectivamente y entre los que hay que citar, como hace Pedersen, al menos la disposición general de la población hacia la adopción de la innovación y la presencia de un “empresario potencial” en la localidad; aspectos ambos eminentemente sociológicos.

2.4.2.-MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO

El concepto de modernización presidió el horizonte teórico de la sociología conservadora norteamericana allá por los años cincuenta y primeros sesenta, siendo rápidamente exportado como receta funcionalista para acompañar las maniobras de desarrollo (o mejor simple crecimiento económico) afines y subordinadas al modelo norteamericano (ALONSO, L.E..1992).

La definición de tal concepto en sus primeros impulsores y difusores (S. N. Eisenstadt), no podía ser más sencilla: modernización no era otra cosa que el proceso de cambio hacia los sistemas sociales, políticos y económicos que se han desarrollado en

Europa occidental y en América del Norte desde el siglo XVII hasta el XIX y que luego se han extendido a otros países. Las aplicaciones teóricas de tal proposición conceptual eran abundantes y estaban inscritas en un universo ideológico fácilmente identificable. El concepto de modernización representaba una visión etnocentrista y unidireccional del desarrollo social derivada del más expreso evolucionismo sociológico y antropológico, llevándose a cabo, por lo tanto, una identificación subyacente de la sociedad con un organismo en el que podemos observar un paso por unas etapas, de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, encarnada en el modelo de civilización occidental, pasando por las inevitables etapas intermedias⁹ que están inscritas en el origen mismo de todas las sociedades y que deben inexorablemente atravesar cómo un organismo que nace, crece y llega a la madurez.

Detrás del concepto de modernización, hay un juicio de valor que lo constituye y que sin él seguramente ni siquiera existiría, pues, si la sociedad moderna se nos presenta como el último estadio que corona una escala de desarrollo, estamos aceptando que esa sociedad es superior y todo lo que queda por debajo es inferior, así como que lo natural (y positivo) es la evolución de toda sociedad hasta la superior sociedad moderna. Lo que acababa con la conclusión de que todas las sociedades y naciones son iguales, pero colocadas en un diferente momento de evolución y que la modernización al estar inscrita en desarrollo natural de toda nación acaba por producirse en todo lugar y circunstancia, lo único que hay que hacer es facilitarla (*ayuda al desarrollo*) en los casos de estrangulamiento puntual y concreto.

En el contexto de la teoría de la modernización, el problema del subdesarrollo se plantea simplemente como una cuestión particular, dentro del esquema lineal y armónico característico, en que tal situación tiende a ser considerada como un momento previo al despegue económico, tras el cual el país subdesarrollado seguirá creciendo de forma más o menos rápida, reproduciendo el mismo proceso por el que pasaron los países ya desarrollados.

Como alternativa crítica a todo este discurso aparecen las escuelas que frente a la imagen del desarrollo lineal, propugnaban una teoría del desarrollo desigual, teniendo éstas su gran momento de esplendor a mediados de los años sesenta y primeros de los

⁹ El más claro representante de este planteamiento es el trabajo de W. W. Rostow, "Las etapas del crecimiento económicos" México, FCE, 1973.

setenta, coincidiendo, no por casualidad, con lo que se vino a llamar «era de la protesta». Desde aquí, y con muy diferentes matices, se propugnaba que el subdesarrollo de los pobres no era más que la otra cara del desarrollo de los ricos, que había una sola economía mundial interconectada mercantil y productivamente, y que el desarrollo creaba lazos de dependencia con resultados forzosamente subdesarrolladores para las naciones o regiones que se situaban en la periferia del sistema mundial. Vimos crecer así desde las teorías estructuralistas latinoamericanas, hasta las grandes síntesis de carácter historiográfico, pasando por abundantes aportaciones neomarxistas al tema (Fernand Braudel, Eric Hobsbawm, A. G. Frank, Enmanuel Sweezy, Baran, Wallerstein, H. Blume, etc.).

En este caso, y desde esas posiciones, *“la teoría de la modernización no era más que la hoja de parra académica para disimular que el emperador, como siempre, iba desnudo --de cualquier justificación para mantener la situación de desigualdad y dominación mundial”* -(L.E. ALONSO.1992).

El único objetivo de esta posición era tratar de enmascarar las situaciones de dependencia y subordinación, disolviéndolas en una simple escala de posiciones evolutivas. Escala que, en última lectura, anunciaba que, tarde o temprano, se llegaría universalmente al desarrollo, y que, para ello, primero habría que tener crecimiento para luego tener democracia. Lo que no era otra cosa que reclamar, al igual siempre, lo dado, y dominado, como lo real y lo posible. Pero la salida de la crisis de los setenta supuso el definitivo triunfo del más absoluto y convencional discurso liberal en temas de desarrollo económico, retorno del liberalismo mercantilizador que se complementaba muy bien con el más desatado individualismo posesivo. Y de nuevo se ha vuelto a la teoría de la modernización, pero con más fuerza, ya sin ningún tipo de escrúpulo, y con más agresividad, si cabe, que antaño; viniendo a decir que del subdesarrollo sólo tienen la culpa los subdesarrollados y se le recetan viejas medicinas *smithianas* para que con el tiempo, y paciencia, sean como los opulentos ciudadanos del norte. Del Tercer Mundo (o de los «terceros mundos» que se encuentran incrustados en las naciones ricas) ya nadie se acuerda y lo del *tercermundismo*, que fue esperanza de cambio y solidaridad mundial, es hoy un insulto que se aplica cuando el irritado consumidor insatisfecho no ve colmadas sus aspiraciones en la cola de algún servicio público.

En ocasiones este mismo discurso permanece implícito en las teorías del desarrollo local y regional: los modelos de desarrollo difuso, a pequeña escala, postfordistas, minimalistas, etc. Se nos presentan como una mezcla de la teoría económica de Alfred Marshall con el eslogan de «lo pequeño es hermoso», cuando lo único que podemos decir es que lo pequeño es pequeño y lo hermoso es hermoso, porque cada día vemos más situaciones de empleo que nos hacen pensar que lo pequeño puede ser horrible, y todo para decir que hay que entregarse atados de pies y manos a las fuerzas del crecimiento, venga de donde venga y sea como sea.

Sin embargo, de las regiones atrasadas o directamente pobres nadie se acuerda en serio, las teorías de la causación circular del premio Nobel de economía Gunnar Myrdal, que hablaban de la pérdida de recursos y empobrecimiento progresivo de las áreas atrasadas por los mecanismos de drenaje financieros y laborales provocados por la tendencia a invertir y trabajar en las redes económicas de las zonas más ricas -,o del colonialismo interno-, duermen el sueño de los justos, mientras se resucitan viejas recetas de mercantilización inmediata. Y si cada vez acudimos más a estudiar las nuevas industrializaciones difusas o borrosas, cada vez, por contra, acudimos menos a estudiar las viejas agrarizaciones nada difusas y nada borrosas, por cierto (L.E. ALONSO.1992).

2.4.3.-¿CRECIMIENTO O DESARROLLO?

La base esencial de nuestra crítica al paradigma dominante de desarrollo es desmascarar la confusión interesada entre crecimiento y desarrollo.

Nuestras sociedades se caracterizan por su casi absoluta incapacidad para distinguir entre ambos conceptos. Esto se debe a que la ideología del crecimiento es extremadamente atractiva, ya que ofrece una solución al subdesarrollo sin requerir transformaciones profundas en las actuales formas de distribución de bienes y servicios, y de la regulación del crecimiento de la población.

Enfrentar estos dos profundos desafíos morales requiere cambios perceptivos y conductuales. Es mucho más fácil recurrir al autoengaño de la ilusión del crecimiento.

El *crecimiento* significa aumento de tamaño por adición de materiales a través de la asimilación o el acrecentamiento (ello es, un aumento cuantitativo). En cambio desarrollo significa expansión o realización de potencialidades, alcanzando

gradualmente un estado mejor, mayor y más pleno (o sea, un mejoramiento cualitativo) (H. E. DALY, 1992).

Por consiguiente la cuestión clave radica en “*no confundir el crecimiento de las cosas con el desarrollo de las personas*” (RENES AYALA, 1993).

El "desarrollo" se expresa en el "bienestar", y éste en la “calidad de vida”. Y la cuestión de la calidad de vida, por lógica, nos remite a “las necesidades”. Por lo que se convierte en eje central de nuestro razonamiento saber qué teoría de las necesidades es la que sustenta nuestra acción.

A partir de aquí conviene remitirnos a la teoría de las necesidades que desarrolla CEPAUR¹⁰ y que sólo esbozamos suscintamente.

El lenguaje desarrollista ha ido generando un conjunto de mitos respecto a las bondades del crecimiento. Mitos que han alimentado durante más de cuatro décadas las esperanzas de los más desfavorecidos. Sin embargo, hay hechos provenientes de la realidad históricamente constatable que se encargan de mostrar la falacia oculta tras estos mitos. Por ejemplo: el crecimiento es la mejor manera de combatir el subdesarrollo porque permite una mejor distribución; el crecimiento de las exportaciones es conveniente para todas las economías, sin embargo, diversos análisis (Hans Singer, Prebisch, Pinto, Sunkel...) ponen de manifiesto que las economías dependientes de las exportaciones son fundamentalmente inestables y vulnerables a las fluctuaciones del mercado. Se ha demostrado que existe una tendencia a la caída de los precios de los productos primarios, en relación a los precios de los productos industriales exportados por los países más desarrollados.

El mito del crecimiento económico (también llamado modernización) como el único camino para mejorar la calidad de vida. Parte de la ideología del modelo que

¹⁰El grupo chileno CEPAUR junto con la Fundación Dag Hammarsjöld (Suecia) ha logrado sintetizar una propuesta completa que recoge la dimensión transformadora del desarrollo, junto con la acción concreta de la acción social. Y ello en una fuerte confrontación con el desarrollismo y, por tanto, desde una óptica ecológica. Representante de este grupo es Antonio ELIZALDE, al que nos referimos en esta tesis.

identifica desarrollo con crecimiento es la asociación indebida entre más y mejor, entre el crecimiento de los bienes y la calidad de vida.

El mito de las necesidades cambiantes, ilimitadas y siempre crecientes. Durante mucho tiempo se ha creído que las necesidades humanas constituyen un "pozo sin fondo", donde cada vez que se "satisface" alguna, inmediatamente surge en su lugar otra nueva, aún más acuciante y más voraz que la anterior. Una concepción así sólo orienta la economía hacia una organización racional del crecimiento "imprescindible", y cuanto tal inevitable.

Para Elizalde (1992), frente al desarrollismo se puede oponer el concepto de "Desarrollo a Escala Humana" (CEPAUR), este modelo de desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad con el Estado.

Necesidades humana, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida, la que constituye el protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible. Lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo es, entre otras cosas, un problema de escala; porque no hay protagonismo posible en macro-sistemas organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo.

2.4.4.-PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO

La crítica al paradigma dominante no debe evitar el tema de la participación social en el desarrollo y las perspectivas diferentes que de él se desprende cuando se aborda desde uno u otro modelo.

El Desarrollo como aquí lo entendemos exige crear "dinámicas sociales". Esto es, procesos que suponen una interacción entre las instituciones públicas, los participantes sociales y las asociaciones comunitarias. Pero exigen, igualmente que se adapten las acciones a las particularidades de los contextos locales, por que cuando la acción se inicia desde una ayuda exterior, es transcendental que sean actores locales los que continúen orientando, animando y controlando su propio desarrollo¹¹ lo cual es inviable si la relación es vertical; es decir, si la acción en el territorio debe acomodarse a lo que ha planificado el agente externo a su medio, no hay modificación ni cambio de los contextos. No habrá cambio "social" si las acciones en los contextos locales no implican la acción de las propias poblaciones. Por lo que no es viable el desarrollo local sin desarrollar la iniciativa y la participación de los propios ciudadanos en tanto actores. Si el desarrollo está apoyado financieramente por instituciones "supra-locales", habrá que plantear la adecuación de sus objetivos y los de los actores locales, y deberán confrontarse y negociarse.

Además, la adaptación a los contextos locales y la estructuración de la acción en las condiciones concretas del territorio en que opera, permite realizar la acción en coordinación con otras intervenciones, complementando -no duplicando- la acción en los mismos sujetos, grupos, colectivos, sin perder la globalidad de la situación y de los problemas.

"Con los programas LEADER subvencionados por la UE, así como con otros proyectos de actuaciones integrales en zonas rurales o en agricultura de montaña, también se pueden sacar experiencias muy valiosas de participación en el desarrollo local. Son experiencias a muy pequeña escala y que por lo mismo demuestran que aún en situaciones difíciles económicamente, el contar con un proyecto en común y creíble, por su integralidad y por que se van ejecutando infraestructuras, hace que la gente participe aún cuando no han estado acostumbrado a ello. Lo importante en estos casos es el proyecto común que permite unir a la mayor parte de las fuerzas vivas locales

¹¹.-A este respecto Victor Renes Ayala (1993) considera que los programas de la UE del tipo "LEADER", hoy por hoy, son más programas instrumentales de las Administraciones Públicas, que programas de desarrollo de comunidades implicadas a través de sus redes y su propio tejido.

depués de un mismo objetivo, y (puede) evitar mientras tanto rivalidades y enfrentamientos partidistas o personalistas. Por esto la diferencia entre un planteamiento "integral" tecnocrático, es decir, sin participación popular, y otro "integral" pero sustentado desde su construcción por los propios vecinos hay una gran diferencia" (VILLASANTE, T.R., 1995).

Cuestión esta que nos conduce directamente hacia el problema de como entendemos en esta tesis que debe ser la "integralidad" de un proceso de desarrollo regional que presenta superar el paradigma economicista.

Siguiendo a Villasante (1995), la alternativa de una sociedad sustentable cabe precisarla teniendo en cuenta algunos parámetros que permiten calificarla de integral. Lo integral, en nuestra concepción equivale a varias cosas que desgranamos a continuación:

1º.-Significa que se trata de conjugar varias perspectivas, de forma que no podría ser un proyecto sectorial. Básicamente la dimensión "territorial", la "económica", y la "cultural" que engloba también la "social", han de estar presentes en el un proyecto integral de desarrollo regional. Asimismo, en nuestra opinión, no sería integral un desarrollo que omitiese la relación entre estos aspectos. Por ejemplo, una actuación en un barrio tiene, sin duda, algún tipo de significación en el territorio concreto, pero al tiempo habrá que pensar qué puestos de trabajo directos o indirectos puede crear, y al tiempo cuál es el contenido simbólico y cultural de tal proyecto programado.

2.-Integral también tiene un sentido de "sinergia", de proceso en el que se encuentran colaborando y multiplicándose diversas fuerzas, que aisladamente apenas tendrían significación. Cuando una cosa no sólo sirve para resolver un primer asunto, sino, que además, resuelve algunos otros, por añadidura, es señal de que algo positivo está sucediendo. Un proceso sinérgico debe retroalimentarse de sus propias fuerzas, por los impulsos temáticos tan variados en los que se apoya. Si el tema que se propone sirve al tiempo para diversos fines y no provoca contradicciones entre ellos, podemos tener una probabilidad mayor de que hemos acertado en el diagnóstico. Lo que simplemente

hubiera sido una suma de finalidades, de repente se convierte en una multiplicación de energías, llamadas sinergia.

3.-Integral también hace referencia a "estar integrado" en el ecosistema local correspondiente. Es decir, partir de los recursos propios tanto naturales como humanos, que existen en el medio donde se propone llevar a cabo el proceso de desarrollo. Lo que se llama también recursos *endógenos*, y que tiene la virtud de reducir las dependencias externas del desarrollo del proyecto. Integral, en este sentido del que hablamos supone contar con la mayor parte de los grupos locales, con las *bases* a quienes se ha escuchado en sus problemáticas, y con las potencialidades de todo ello a medio y largo plazo.

Una observación más, de forma sintética, iremos que un proceso de desarrollo será realmente integral, si, en expresión de Torñabell (1981) "*pasa por una visión de la que el hombre es el centro, que agrupa oferta y demanda, productos e insumos*". Esto es, se expresa formalmente a través de una función agregada de producción en la que, además de los factores tradicionales de capital y trabajo, dos nuevas variables se incorporan con carácter decisivo: 1) la educación, en su sentido más amplio y 2) la gestión, entendida ya sea como dirección organizativa o dirección puramente técnica.

A partir de aquí podemos explicar como puede afrontarse el cambio.

2.4.5.-EL CAMBIO DE PARADIGMA: DEL DESARROLLO FUNCIONAL, AL DESARROLLO AUTOCENTRADO.

En la economía española han venido funcionando dos modelos de desarrollo regional, básicamente: uno, el *modelo de concentración-difusión industrial urbana*; otro, el *modelo de difusión local o de industrialización difusa*. El dualismo de la economía regional española no es tanto un problema de regiones pobres contra regiones ricas o de áreas urbanas y áreas rurales, como la coexistencia de dos modelos de

desarrollo industrial con características perfectamente diferenciadas. Reconocer este hecho supone en última instancia la adopción de una política alternativa que permita el desarrollo local, y además potencie las formas de industrialización difusa, que las medidas tradicionales de política regional han dificultado.

Los trabajos del profesor Vázquez Barquero(1986) tratan de demostrar como desde la década de los sesenta la difusión industrial es el modelo dominante del sistema territorial español y como funcionan de hecho dos modelos regionales de difusión del desarrollo, uno que explicaría adecuadamente el paradigma funcional¹² y otro que describe mejor el paradigma territorial.

Los procesos de concentración/difusión en las áreas metropolitanas españolas y de industrialización difusa en las áreas rurales no pueden explicarse adecuadamente a través del paradigma funcionalista dominante. Necesitan de una interpretación alternativa que sea capaz de valorar adecuadamente el papel que lo local tiene en los procesos territoriales.

Frente a la visión funcional del espacio económico, se ha ido recuperando una visión alternativa en la que el territorio es percibido como un agente de transformación social. Según esta percepción el territorio puede entenderse, por un lado, como el entramado de intereses de todo tipo de un pueblo, de una nación, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo regional, si es capaz de mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural. Por tanto el espacio constituye un elemento de cambio del sistema económico, en tanto en cuanto es capaz de incidir sobre los mecanismos de transformación social de la vida comunitaria e influir sobre la toma de decisiones de los agentes sociolaborales y políticos (VÁZQUEZ BARQUERO, 1986).

¹² Este paradigma funcional, al que hemos hecho referencia en varias ocasiones a lo largo de esta tesis, se basa en la concepción de la difusión como un proceso espacial, organizativa y tecnológicamente jerarquizado, en el que los impulsos del desarrollo está claramente centralizados en un número reducido de centros. Sin duda, estos lugares centrales pueden cambiar, pero el modelo de desarrollo espacial permanece: las olas continuas de cambio tecnológico y organizativo difunden el desarrollo, a medida que los componentes del sistema productivo y de las actividades de las empresas de los lugares centrales se vinculan más estrechamente con los correspondientes de las áreas periféricas.

Es posible que frente al modelo de crecimiento concentrado y el desarrollo planificado desde arriba, haya ido definiéndose en los últimos años el paradigma del desarrollo autocentrado y difuso, basado en la utilización productiva de los recursos locales. En nuestra opinión, no existe una teoría suficientemente articulada del desarrollo desde abajo. Sin embargo, a partir de las críticas al funcionamiento del modelo tradicional y de la reflexión sobre los casos de industrialización endógena, es posible la conceptualización del desarrollo endógeno (con matices importantes según autores) y el uso de una terminología¹³ cada vez más precisa, que permite ya operar sobre la realidad.

Los estudios recientes sobre los procesos de industrialización local muestran que el desarrollo endógeno es un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de una buena dotación de recursos naturales. Todos estos procesos contienen al menos dos dimensiones: una económica, en que las empresas endógenas demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos, con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en el mercado; otro sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia.

La iniciación del proceso de desarrollo productivo ocurre, en todo caso, con la ruptura del sistema productivo tradicional. La existencia de una cierta capacidad de empresa, mano de obra abundante y barata, una estructura social consolidada, el conocimiento de productos y mercados, la disponibilidad de cierto nivel de ahorro procedente de la actividad anterior (agraria o comercial) y la accesibilidad de los asentamientos; permiten poner en marcha el proceso de industrialización y dar respuesta a una necesidad localmente sentida.

El nacimiento y continuidad del proceso de industrialización endógena requiere en todo momento una actitud activa y creativa de los líderes locales y en todo caso, la existencia y formación de un mercado (local, regional y o nacional). Precisamente, es la

¹³ Potencial endógeno, desarrollo autónomo, desarrollo autocentrado, desarrollo endógeno...

capacidad de reestructuración y adaptación a los cambios de la demanda, y su respuesta al aumento de la competencia en los mercados, lo que ha permitido a los sistemas de empresas locales el ajustarse relativamente bien, cuando se han transformado sustancialmente las condiciones económicas de partida.

Es necesario decir que el desarrollo endógeno se ha potenciado en aquellas áreas en las que han ido apareciendo históricamente importantes elementos socio-culturales que han reforzado el proceso de desarrollo, principalmente en los momentos de transformación y cambio del sistema industrial local. Entre otros pueden citarse los siguientes:

- Una fuerte y profunda identidad local y un orgullo de la propia cultura y tradición.
- La consideración de la capacidad empresarial y de iniciativa como valor social positivo en la colectividad.
- La presencia de estructuras familiares con notables vínculos intergeneracionales, que hace de la familia una unidad de renta y producción (base de la generación de ahorro y del mantenimiento de salarios más bajos que en otras áreas).
- La existencia de una organización social en la que se haya desarrollado suficientemente el intercambio comercial y la monetarización de las relaciones económicas.
- Por último, la existencia de un entramado en los núcleos base del área donde el sistema industrial se articula.

La transformación y consolidación de los procesos de desarrollo local en períodos de crisis, sólo es posible, gracias a la introducción de cambios tecnológicos y organizativos a nivel de empresa y a la redefinición de su papel en el sistema industrial de la economía.

El hecho de la difusión productiva tiene particular relieve, sobre todo, si se piensa que durante décadas la concentración industrial en España, ha sido el objetivo preferente de las actuaciones públicas.

La difusión productiva es, por tanto, una característica sobresaliente, que define el funcionamiento del modelo territorial español en los años ochenta. Este proceso toma al menos dos formas, dinamizadas por las fuerzas del mercado:

- El desarrollo territorial, promovido desde las áreas centrales del sistema económico a través de mecanismos como la descentralización productiva y funcional.
- El desarrollo endógeno, basado en las iniciativas locales.

La coexistencia de ambos factores de difusión industrial confiere al modelo territorial español un carácter dual, que le diferencia de la mayor parte de los países de industrialización avanzada. Su repercusión tiene importantes consecuencias para definir la estrategia que se debe seguir para un modelo de desarrollo regional adecuado al caso español. En todo caso la política de desarrollo regional en España ha de ser una combinación de las estrategias que se derivan del paradigma funcional y territorial que, interpretan o pueden interpretar en gran medida la compleja realidad territorial española.

Conforme a ello Vázquez Barquero (1986), plantea lo que deben ser los objetivos del desarrollo regional en España:

1. Junto al objetivo a largo plazo del máximo crecimiento del paradigma funcional, debe de añadirse el de la satisfacción de las necesidades que tienen las comunidades locales.
2. No se rechaza el principio de eficiencia económica, pero debe matizarse con la propuesta de que la eficiencia debe de ser de todos los factores productivos de cada área.
3. El objetivo del desarrollo polarizado debe suplirse por el desarrollo más igualitario en el territorio. La experiencia ha demostrado que la concentración industrial en los centros dinámicos no favorece el crecimiento regional. No se

trata de establecer polos compensadores en las áreas deprimidas, sino impulsar el crecimiento de los ya existentes y de potenciar sus posibilidades de difusión haciéndolos más atractivos a las iniciativas locales y externas.

4. Frente al hecho del crecimiento jerarquizado y centralizado, debe plantearse la no centralización económica y el restablecimiento y potenciación de las comunidades locales. No cabe duda de que algunas propuestas de la teoría de la difusión pueden tener cierta validez aún; por ejemplo, sigue siendo válida la necesidad de difundir las innovaciones a las áreas rurales y a las pequeñas ciudades, a fin de superar las barreras con que se encuentra el proceso de difusión, pero el objetivo de la difusión jerarquizada del desarrollo ha perdido ya generalidad.
5. Finalmente, frente al control y dirección de los procesos de cambio estructural por los grupos y clases sociales dominantes, en el sistema funcional de la economía, se propone que las comunidades locales, regionales y nacionales ejerzan un mayor control social del crecimiento.

En síntesis del sociólogo y economista Alfonso Carlos Comin (TORÑABELL, 1981 pg 10):

- Frente al principio de la difusión del crecimiento, según el modelo de los neoclásicos, debe oponerse el principio de “causación acumulativa”¹⁴
- En una estructura industrial desarticulada (como es el caso de la extremeña), los polos de crecimiento se convierten en “islotes de modernismo”.
- La justicia social (también en su sentido keynesiano) es una condición necesaria para alcanzar niveles de demanda efectiva adecuados para el posterior desarrollo de la región a partir de un mercado interior propio.

¹⁴.-Según el cual, las desigualdades se amplifican con el tiempo porque los efectos de las mismas tienen carácter multiplicador.

2.5.- La Planificación Regional en Extremadura.

Un aspecto fundamental del marco teórico de esta tesis es lo que hemos dado en llamar la “Planificación Regional”, bajo cuyo concepto, recogemos una descripción de los principales planes dirigidos hacia la implementación de políticas regionales específicas dentro de Extremadura a partir de 1986. A partir de ese año se produce la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), que es un periodo especialmente marcado por el énfasis que ponen las autoridades europeas y nacionales en la planificación regional.

El afán *planificador* deviene del hecho de que la “planificación regional” es el requisito imprescindible para poder acceder a los fondos de la Unión. La virtualidad de la planificación es que debe permitir proyectar la acción y posibilitar la evaluación del logro de los objetivos y de las metas propuestas, para los que se destinan esos fondos.

El punto de partida en España fue la necesidad de presentar de un Plan de Desarrollo Regional (PDR) y un Plan de Reconversión Regional y Social¹⁵ (PRS) para el periodo 1989-1993, a partir de los cuales debía desarrollarse, como así ocurrió, la negociación de los respectivos Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC-1 y MAC-2) para el citado periodo.

La elaboración del MAC 1989-1993 implicaba no sólo un proceso de negociación, sino también de racionalización en cuanto a la asignación de los recursos y su distribución por *ejes de desarrollo* (actuaciones).

¹⁵ El plan de Reconversión Regional y Social (PRS) tiene un alcance territorial más limitado que el PDR, de hecho no afecta a Extremadura. Afectaba a todas aquellas unidades territoriales de nivel provincial que, no estando afectadas por el Objetivo 1, respondieran a unos criterios predeterminados para su inclusión en el PRS relacionados con la caída del empleo industrial (son los casos de Madrid y Barcelona) (Cordero Mestanza, 1990)

A pesar de las, cada vez mayores, competencias de los gobiernos regionales en España para llevar a cabo una verdadera política regional, ésta se ha supeditado a la planificación regional impuesta por los gestores de los Fondos Europeos. Concretamente, buena parte de las actuaciones que se llevan a cabo en las regiones calificadas de Objetivo 1 (Extremadura entre ellas) están muy condicionadas por el contenido de los MACs, que a su vez parten de las estrategias y propuestas previamente presentadas por España a la Comunidad. Conviene, por tanto, examinar los principales rasgos de los dos PDR y MAC que cubre el periodo 1989-1999.

La estrategia diseñada en el PDR 1989-1993, con carácter general para todo el Estado se basaba en los siguientes puntos:

- 1) Breve diagnóstico de las regiones objetivo 1, referido a sus características socio-económicas y sus principales desequilibrios.
- 2) Una calificación de las regiones en cinco grandes grupos a partir de la cual se establecían directrices estratégicas concretas para cada una de ellas:
 - >con capacidad de crecimiento autosostenido
 - >industriales en declive
 - >desarrollo intermedio
 - >atrasadas del sur-suroeste
 - >Otras regiones atrasadas
- 3)Unas prioridades instrumentales concretadas en:
 - >Infraestructuras y equipamientos sociales.
 - >Incentivos regionales.
 - >Desarrollo potencial endógeno.
 - >Planeamiento urbano.
 - >Y política medio ambiental.

De acuerdo con este planteamiento, la estrategia resultante tenía su pilar básico en la provisión de infraestructuras, como lo prueba el hecho de que casi el

80% de la inversión programada se dedicaba a este tipo de intervenciones, con más del 60% para *infraestructuras de articulación territorial* autovías y carreteras prioritariamente.

En el otro lado del fiel de la balanza, la escasez de fondos destinados a *acciones de apoyo a la actividad productiva y desarrollo tecnológico*, que tan sólo absorbían un 0'37% del gasto total previsto.

El MAC 1989-1993, aprobado tras la negociación con Bruselas, refrendó lo que proponía el PDR, si bien modificó la estructura relativa de los recursos a dedicar en cada eje (que se muestra en el cuadro nº 1). El cambio más significativo, fue sin duda el incremento de las inversiones en “valorización de recursos humanos y apoyo a las actividades productivas”, y la reducción de los recursos destinados a infraestructuras, aunque su cuantía total continuó ocupando una posición absolutamente prioritaria.

El MAC 1994-1999 se elaboró con una clara idea de continuidad en relación con la estrategia del periodo anterior. De su análisis, Cuadrado Roura (1995) extrae algunas notas críticas que quedaron patentes al iniciarse las negociaciones con la Comisión:

- a) Falta un diagnóstico más preciso de la situación socioeconómica por regiones, que posibilite la definición de líneas estratégicas claramente diferenciadas.
- b) Las acciones se siguen presentando en 7 grandes ejes pero sin elementos que permitan establecer una priorización adecuada de las intervenciones. Parece que se quiere acometer todo a la vez porque todo resulta importante y urgente.
- c) Las acciones en materia de provisión de infraestructura continúan teniendo la mayor relevancia. Ello “*teniendo en cuenta las importantes inversiones previas, puede plantear serias dudas acerca de su eficacia y hacer mucho más significativa la necesidad de buscar otras formas de intervención más orientada hacia el desarrollo del aparato productivo regional*”.

Tal vez haya que considerar que el MAC 1994-1999, surgido después del proceso de negociación con las autoridades de la Unión Europea, ha intentado paliar algunas de estas deficiencias, e introduce sensibles cambios en la orientación estratégica de la política regional, así lo muestran dos hechos: el aumento de fondos destinados al desarrollo del tejido productivo y a la valoración de los recursos humanos y la especialización de un conjunto de prioridades estratégicas que corrige “*el marcado carácter maximalista del PDR presentado por España*”. En opinión de Cuadrado Roura (1995) “*ambos hechos posibilitan que la política regional para las regiones españolas más atrasadas tenga un mayor grado de operatividad y, probablemente, también de eficacia*”.

Estas prioridades estratégicas, que marcan la política regional que seguirá nuestro país hasta finales del presente siglo, posibilita una concreción de los ejes de actuación que se seguirán hasta 1999.

CUADRO N° 1.-GASTO PÚBLICO TOTAL MAC Y PDR. DATOS COMPARATIVOS (en porcentajes)

Ejes de Desarrollo (MAC 94-99)	MAC 1989-93	PDR	MCA 1994-99
1.INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL	37.09	34.23	27.23
1.1.Autopistas, autovías y carreteras	22.9	24.03	19.65
1.2.Ferrocarriles	7.9	3.7	2.2
1.3.Puertos	1	1.9	1.2
1.4.Aeropuertos	1.5	0.5	0.9
1.5.Vias navegables	0	0	0
1.6.Otros medios de transporte	.6	0.4	0.1
1.7.Telecomunicacione	2.9	3.5	3.06
2.DESARROLLO DEL TEJIDO ECONÓMICO	8.32	8.32	15.37
3.TURISMO	1.38	2.71	2.29
4.AGRICULTURA/DESARROLLO RURAL	14.84	9.93	7.89
5-PESCA	0	1.12	3.60
6.INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS	18.30	27.38	20.37
6.1.Agua	6.7	6.5	5.08
6.2.Energía	3.09	7.09	3.9
6.3.Protección y mejora del medio ambiente	6.22	7.53	6.29

6.4. Investigación, desarrollo e innovación	1.20	2.42	3.10
6.5. Equipamiento sanitario	1.01	3.77	1.91
7. VALORIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	19.86	16.31	22.62
8. ASISTENCIA TÉCNICA, ACOMPAÑAMIENTO E INFORMACIÓN	0.21	0	0.64
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadrado Roura. 1995, pg 52 y elaboración propia.

Desde otra perspectiva, el MAC 1994-1999 presenta una importante novedad respecto al periodo de programación anterior, y es que de acuerdo con lo planteado podría, erróneamente, deducirse que las diez regiones españolas “objetivo 1”, tienen un tratamiento *igualitario*, en función de que en términos globales sus problemas parecen similares; sin embargo en realidad su importante grado de retraso esconde significativas diferencias entre las que deben señalarse las siguientes:

- ◆ Las disparidades en términos de PIB per cápita son demasiado amplias. En el límite inferior, Extremadura no llega al 50% del nivel comunitario, mientras la Comunidad Valenciana, en el límite superior, está por encima del 75%
- ◆ La estructura de empleo es igualmente muy dispar, coexistiendo regiones como Galicia, Extremadura o las dos Castillas, donde la población ocupada agrícola sigue estando por encima del 20%, y otras como Canarias y la Comunidad Valenciana, donde este sector ocupa menos del 10%.
- ◆ Otro tanto ocurre con la especialización productiva, tanto en términos sectoriales como intrasectoriales.
- ◆ La situación geográfica también varía de manera muy notable: Extremadura es marcadamente periférica, mientras la Comunidad Valenciana se sitúa en los ejes de desarrollo español.

Considerando estas desigualdades entre las regiones objetivo 1 de España, el MAC 1994-1999, ha tratado de diferenciar lo que es un diagnóstico horizontal, donde se recogen los problemas comunes a todas las regiones, de lo que es un diagnóstico territorial que tipifica tres grandes grupos de regiones, cuyas características sintetizamos en el cuadro nº 2.

CUADRO nº2.-DIAGNOSTICO TERRITORIAL DEL MAC 1994-1999 DE LAS REGIONES OBJETIVO 1 DE ESPAÑA

REGIONES MÁS REPRESENTATIVAS	CARACTERÍSTICAS
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> ◆ baja densidad demográfica ◆ escaso peso del sector industrial ◆ dificultades para crear y animar procesos competitivos generadores de riqueza ◆ la resolución de problemas de accesibilidad y dotación de infraestructuras son prioritarios
Comunidad Valenciana Región de Murcia	<ul style="list-style-type: none"> ◆ muestran un comportamiento dinámico tanto a nivel nacional como comunitario gracias a poseer ventajas competitivas y estructuras productivas y sociales más asentadas ◆ el déficit en materia de infraestructura si supone un verdadero freno a su desarrollo en cuanto a mejorar la comunicación con los ejes europeos más dinámicos
Asturias Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bajo nivel de desarrollo unido a un proceso de declive industrial que aconsejan adoptar medidas diferenciadoras.

Fuente: Cuadrado Roura (1995), p 54 y elaboración propia

Una última consideración que es necesario hacer respecto del modelo de planificación regional aplicado en España y en Extremadura tras la incorporación a la UE es el énfasis puesto en *la coordinación y de cooperación, entre las administraciones y el sector privado*, considerado esto como una necesidad de primer orden. Esta coordinación se plantea en dos aspectos:

- a) Coordinación entre los distintos niveles territoriales: la labor de la administración central debe concentrarse en el diseño de grandes líneas de actuación, dejando en manos de las administraciones autonómicas y locales la promoción de mecanismos

que favorezcan el desarrollo y la provisión de servicios adecuados a las necesidades existentes.

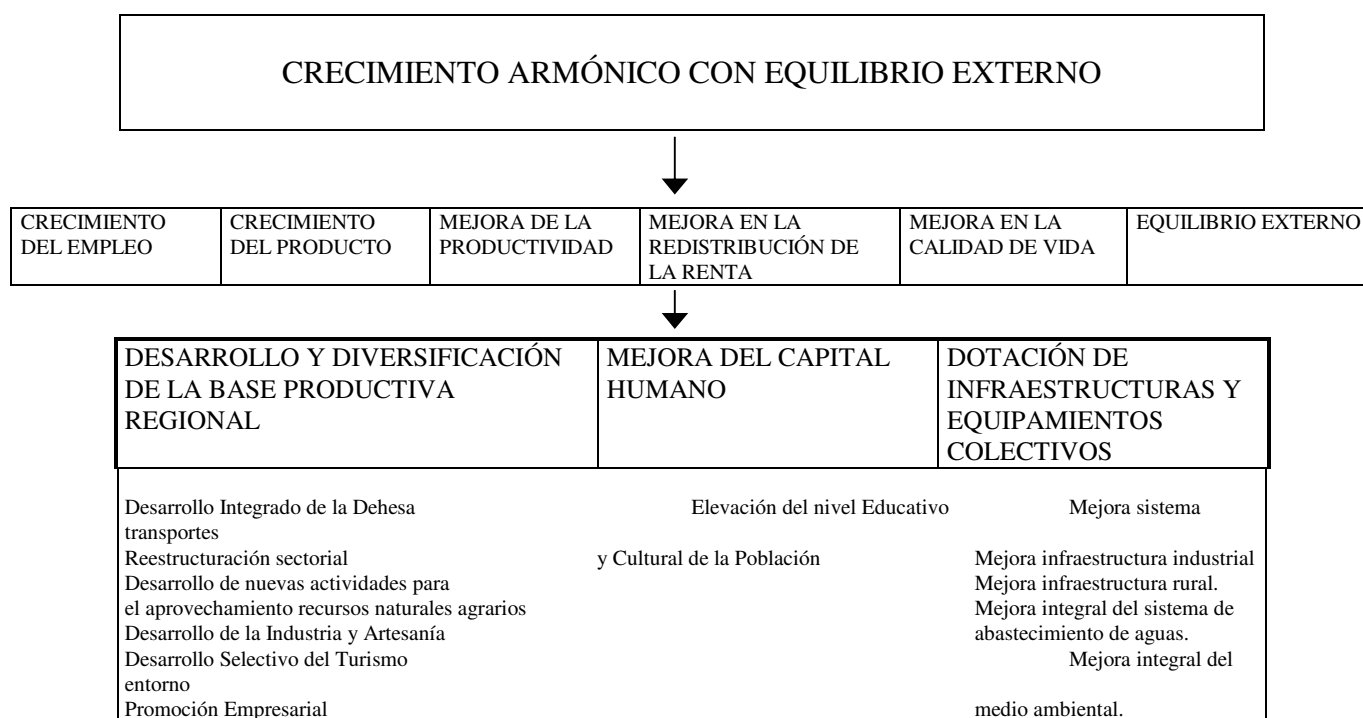
- b) Coordinación entre los distintos agentes implicados. A título de ejemplo hay que señalar que en las inversiones previstas en desarrollo del tejido económico (eje 2), el 57.5% están a cargo de la iniciativa privada y porcentajes así mismo muy elevados, le corresponden a esta iniciativa en los ejes 3 y 5.

2.5.1.-EL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL PARA EXTREMADURA (PDR, 1992)

El PDR 1992-95 sienta las bases de la planificación regional en Extremadura, y si bien en muchos aspectos no es sino la traslación de modelos standard de planificación ya ensayados en otras regiones, sin embargo, aporta un factor clarificador en cuanto a los ámbitos hacia los cuales se destinan las ayudas.

El PDR descansa en el siguiente esquema:

INTERDEPENDENCIAS E INTERRELACIONES ENTRE OBJETIVOS FINALES, INTERMEDIOS E INSTRUMENTALES DEL PDR'92



Desarrollo del sector servicios a las empresas de Fomento de la Cooperación e Internacionalización de empresas. Regeneración y Conservación Espacios Naturales. Protección y Mejora del Medio Natural	Mejora de la dotación de infraestructura social y de equipamientos residenciales
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------

[FUENTE: PDR'92. pg. 482 y elaboración propia.]

OBJETIVOS Y ACCIONES DEL PDR

El objetivo final de este plan es el de conseguir un *crecimiento armónico con equilibrio externo*, mediante un crecimiento del empleo y del producto, una mejora en la calidad de vida, en la redistribución de la renta y la riqueza, en la relación productividad del factor trabajo y el logro de un equilibrio del comercio extrarregional.

*Crecimiento del empleo: disminuyendo la tasa de paro extremeña y acercándola, a la media nacional y comunitaria con un aumento de la tasa de actividad de la economía nacional.

*Crecimiento del Producto: con un aumento del P.I.B. por habitante con el fin de acercar posiciones a la media nacional.

*Mejora en la productividad: diversificando y modernizando la estructura productiva, transformando las estructuras agrarias y fomentando el mayor crecimiento industrial con el aprovechamiento máximo de los recursos endógenos con el fin de mejorar nuestra relación real de intercambio y potenciando las ventajas comparativas regionales.

*Mejora de la redistribución de la renta y la riqueza: eliminando las bolsas de pobreza regionales, tanto en el espacio como en la población; con ello se pretende crear los parámetros necesarios para que la política presupuestaria sea redistributiva, sin

distorsionar el mercado, y dote a la región de las condiciones idóneas para la redistribución de la riqueza y el empleo, y estimule a la localización empresarial aprovechando el potencial de desarrollo endógeno de las áreas deprimidas.

*Mejora en la calidad de vida que acompañará a la política redistributiva y acercará los niveles de infraestructuras económica y social regionales a los estándares medios comunitarios.

*Equilibrio externo: consiguiendo mejorar la relación real de intercambio no sólo con el país vecino (Portugal), sino también con otras zonas comerciales, de nuestro interés, de España y del resto de la CEE.

El logro de estos objetivos finales se debe hacer posible superando unas metas u objetivos intermedios, que en el PDR se detallan con bastante pormenorización y que nosotros sintetizamos a continuación.

Estos objetivos intermedios se agrupan en tres grandes apartados:

- 1º.-Desarrollo y diversificación de la base productiva regional.
- 2º.-Dotación de infraestructura y equipamiento colectivos.
- 3º.-Mejora del capital humano.

1º.-Desarrollo y diversificación de la base productiva regional.

1.1.-Desarrollo integrado del sistema productivo de la Dehesa, que incluye:

- 1.1.1.Fomento de la producción de piensos y cultivos forrajeros para completar la alimentación del ganado.
- 1.1.2.Repoblación forestal con especies adecuadas al ecosistema.
- 1.1.3.Construcción de infraestructuras hídricas
- 1.1.4.Mejora genética de las especies autóctonas ganaderas de dehesa.
- 1.1.5.Mejora de la sanidad animal.
- 1.1.6.Obras para el manejo del ganado

1.1.7.Fomento de las producciones ganaderas en regiones extensivas.

1.1.8.Fomento de la formación y funcionamiento de las agrupaciones de jóvenes dedicados a la agricultura.

1.1.9.Fomento de las industrias de alimentación animal a través de cooperativas agrarias.

1.2.Reestructuración de sectores agrarios/agro-industriales con problemas. Para potenciar y consolidar aquellas líneas de productos que tengan mayores posibilidades de mercado a medio plazo.

1.2.1.Reestructuración del sector olivarero.

1.2.2.Reestructuración del sector vitivinícola.

1.2.3.Reestructuración/desarrollo del sector del corcho.

1.3.Desarrollo de nuevas actividades para el aprovechamiento de la base de recursos naturales agrarios.

1.3.1.Investigación agronómica sobre especies y variedades que mejor se adaptan al medio natural de la región.

1.3.2.Difusión, entre los potenciales productores, de estas líneas de producto, y ordenación racional de la producción.

1.3.3.Captación profesional en técnicas de cultivo.

1.3.4.Ordenación de los eslabones de transformación y comercialización.

1.4.Desarrollo de los sectores industriales y artesanales

1.4.1.Racionalización, potenciación y modernización de las explotaciones de rocas ornamentales.

1.4.2.Fomento de la industria auxiliar de la construcción, a fin de alcanzar mayor grado de autoabastecimiento de productos de alto consumo.

1.4.3.Desarrollo de la industria de transformación del corcho.

1.4.4.Desarrollo de las actividades artesanales, potenciando la producción y promoción de artículos de calidad y diseño, según las pautas actuales del mercado.

1.4.5.Con carácter general, fomento de todas las pequeñas y medianas industrias pertenecientes a sectores que ofrecen viabilidad económicamente.

1.5.Desarrollo selectivo del Turismo

1.5.1.Elevación de la calidad de la oferta hostelera.

1.5.2.Desarrollo del turismo rural y de naturaleza.

1.5.3.Desarrollo del turismo cinegético-pesquero.

1.5.4.Desarrollo del turismo monumental y cultural.

1.5.5.Difusión de la riqueza gastronómica.

1.5.6.Intensificación de los recursos termales.

1.5.7.Apoyo al folklore.

1.5.8.Convenios con los Ayuntamientos para la mejora de entornos turísticos.

1.5.9.Desarrollo de los deportes náuticos.

1.5.10.-Intensificación de la promoción general del turismo.

1.6.Promoción empresarial

1.6.1.Promoción de la PYMES como fórmula empresarial que mejor se adapta a la realidad económica de la región.

1.6.2.Asesoramiento y apoyo para la evolución de actividades económicas de tipo familiar, hacia fórmulas societarias con mejora de los sistemas de gestión.

1.6.3.Fomento de la economía social a través del cooperativismo y asociacionismo.

1.6.4.Potenciación de agencias y servicios de promoción empresarial.

1.6.5.Subvenciones a fondo perdido para la creación de puestos de trabajo estables.

1.6.6.Convenios con las entidades financieras para crear líneas de crédito con interés preferencial para actividades productivas.

1.6.7.Participación en empresas que contribuyan al desarrollo económico y social de Extremadura.

1.7.Desarrollo del sector servicios a las empresas

1.7.1.Desarrollo e impulso del sistema financiero con objeto de conseguir su consolidación, muy especialmente el autónomo (Cajas de Ahorro).

1.7.2.Desarrollo de las estructuras comerciales en el escalón mayorista con el fin de superar una oferta regional muy fragmentada, mediante el fomento de agrupaciones de empresas para la comercialización en común.

1.7.3.Fomento de las iniciativas encaminadas a la mejora de la capacidad de investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación como vía de atracción y establecimiento tanto de actividades de tecnología avanzada en las actividades productivas implantadas en la región, como de personal con alta cualificación.

1.7.4.Facilitar a las empresas el acceso a los mercados financieros, con costes menores...

1.7.5.Potenciación de los servicios de asesoramiento y gestión de empresas...

1.8.Fomento de la cooperación e internacionalización de las empresas.

1.8.1.Fomento de la cooperación entre empresas a fin de alcanzar mejoras organizativas y de gestión.

1.8.2.Adaptación a una mayor integración comunitaria que se ha mantenido en niveles bajos por la existencia de barreras.

1.8.3.Potenciación de los servicios de información sobre mercados, normativa comunitaria, sistema financiero...

1.8.4.Potenciación de intercambios con empresas de la C.E.E. y en especial de Portugal...

1.9.Regeneración y conservación de espacios y recursos de especial interés.

1.9.1.Delimitación exacta y ordenación de los espacios naturales de especial protección.

1.9.2.Repoblación faunística de áreas específicas con constituyan un hábitat adecuado a las especies seleccionadas.

1.9.3.Conservación y repoblación de masas forestales.

1.9.4.Implantación de un sistema de control de aguas (fluviales y freáticas)

1.9.5.Programas de formación medio-ambiental.

1.9.6.Programas de seguimiento de la evolución de las poblaciones faunísticas de especies amenazadas...

1.9.7.Programas de cuidado y conservación de los hábitats críticos de las especies catalogadas en Peligro de Extinción (Aguila Imperial Ibérica, Cigüeña Negra y Lince).

1.9.8.Mejora de las infraestructuras en Espacios Naturales Protegidos.

1.10.Protección y mejora del medio natural.

1.10.1.Repoblación y regeneración de masas forestales.

1.10.2.Lucha contra la erosión.

1.10.3.Tratamiento de la producción forestal

1.10.4.Ordenación, mejora y conservación de pastizales naturales.

1.10.5.Restauración hidrológico-forestal en las cuencas de los nuevos embalses.

1.10.6.Vigilancia y lucha contra los incendios forestales.

1.10.7. Obras inherentes a la conservación y mejora de los espacios forestales.

1.10.8. La conservación y mejora de las vías pecuarias, así como trabajos de defensa de su propiedad.

2.-Dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos

2.1.Mejora del sistema de transportes.

2.1.1. Mejora de la conexión por carretera con el espacio extrarregional al objeto de asegurar la comunicación, en condiciones suficientes de velocidad y seguridad con Madrid, Portugal, Salamanca, Huelva y Córdoba, por medio de autovías o de vías rápidas.

2.1.2. Mejora de la conexión por carretera entre las áreas regionales con mayor potencial de desarrollo. Estas son:

*En el norte: Jaraíz-Plasencia-Navalmoral-Coria.

*En el centro: Cáceres-Mérida-Badajoz.

*En el sur: Almendralejo-Zafra-Don Benito/Villanueva

2.1.3. Mejora de la conexión por carretera del resto del territorio regional con los ejes anteriores

2.1.4. Mejora de la red de caminos rurales.

2.1.5. Avanzar en la construcción de una red de aparcamientos y entornos de descanso para vehículos destinados al transporte de mercancías por carreteras. Crear, igualmente, un centro de transportes cabecera donde se concentrarán las operaciones de comercialización...

2.1.6. Equilibrio en la red de cobertura de transportes de viajeros.

2.1.7. Actuaciones en otros medios de transportes con acciones destinadas a la construcción del Tren de Alta Velocidad (TAV) y mejora de la infraestructura de las vías existentes y acciones tendentes a consolidar e impulsar el transporte aéreo.

2.2.Mejora de la Infraestructura Industrial.

- 2.2.1.Construcción y rehabilitación de Polígonos Industriales.
- 2.2.2.Construcción del gaseoducto y del oleoducto, como infraestructura básica energética.
- 2.2.3.Creación de semilleros de empresas y parques tecnológicos en la línea ya abierta por la Junta de Extremadura y SOFIEEX.
- 2.2.4.Mejora de la red de distribución de energía eléctrica de alta tensión.
- 2.2.5.Racionalización de los sistemas de distribución con la construcción de centros de manipulación de mercancías.

2.3.Mejora de la Infraestructura Rural.

- 2.3.1.Mejora de la infraestructura de caminos y acequias de riego.
- 2.3.2.Aumento de la superficie regable.
- 2.3.3.Mejora del acceso a la propiedad de la tierra.

2.4.Mejora integral del sistema de abastecimiento de aguas.

Actuaciones específicas sobre:

- 2.4.1.La red de embalses y otros depósitos.
- 2.4.2.Red de conducción de aguas.
- 2.4.3.Potabilización integral del agua para consumo humano.

2.5.Mejora integral del entorno medio-ambiental.

2.5.1.Aguas:

- *Red de vigilancia y alerta de la contaminación de aguas.
- *Plantas de tratamiento/depuración de aguas residuales.

2.5.2.Aire:

- *Redes de vigilancia y prevención de contaminación atmosférica.
- *Plan de saneamiento integral de contaminantes.

2.5.3.Suelo. Gestión y tratamiento de residuos.

2.5.4. Apertura de líneas de investigación que permitan disponer de medios técnicos para afrontar la diversificada problemática medio ambiental.

2.6. Mejora de la dotación de infraestructura social y equipamientos residenciales.

2.6.1. Vivienda:

*Mejora de las líneas de intervención pública. en cuanto a rehabilitación de viviendas que permita realojos y fijación de la población residente.

*Construcción de viviendas sociales, diversificando la oferta de viviendas públicas¹⁶.

*Flexibilización de requisitos y apoyos públicos para flexibilizar la adquisición de viviendas usadas.

*Profundización en la personificación de las ayudas...

*Extensión de los beneficios de viviendas protegidas hacia segmentos de población más amplios...

*Impulso de nuevas formas de gestión, promoción, construcción que garanticen ofertas más adecuadas a la demanda¹⁷.

2.6.2. Salud:

*Creación del Servicio Extremeño de Salud.

*Fomento de la atención primaria de salud.

*Desarrollo del Programa Extremeño de Drogodependencia.

*Desarrollo de la atención especializada.

*Desarrollo de sistemas de vigilancia y control de productos farmacéuticos.

*Acciones de Promoción y Protección de la Salud, así como de Prevención.

2.6.3. Consumo:

¹⁶.-Se señala, además, que se debe prever un parque de viviendas públicas en alquiler, así como diferentes tipología en función de la zona rural y de los colectivos específicos.

¹⁷.-Se dice, que se potenciarán las figuras asociativas, las entidades mixtas y las actuaciones de las Corporaciones Locales y otros promotores públicos.

*Fomento de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor.

*Fomento de la información y formación en materia de consumo.

2.6.4.Educación:

*Potenciar la escuela en el medio rural, posibilitando la inserción social de los jóvenes rurales.

*Ejecución de Programas de Enseñanza Profesional.

*Perfeccionar el sistema de concesión de becas, aumentándolas.

*Formación y orientación de los jóvenes comprometidos en alguna actividad asociativa.

*Apoyo a actividades educativas cuyas realizaciones incidan positivamente en la Comunidad Escolar Regional...

*Programas de investigación e innovación educativa.

*Apoyo a la Universidad.

*Potenciar las Escuelas Talleres y Universidades Populares

*Dotación de laboratorio de idiomas y de aula de informática en los colegios públicos de EGB de la región.

2.6.5.Deportes:

*Hacer accesibles las actividades deportivas para todas las edades.

*Incrementar la red de instalaciones de competición.

*Impulso a la Educación Física y el Deporte Escolar.

2.6.6.Patrimonio y Promoción Cultural

*Inventario, catalogación y enriquecimiento de los fondos documentales.

*Programas de exposiciones y muestras de artes plásticas y patrimonio histórico...

*Mejora y apoyo a los centros culturales.

*Apoyo al Centro Dramático y de Música de Extremadura.

*Biblioteca regional de Extremadura.

Mejora y conservación de los Museos de la Comunidad.

2.6.7. Telecomunicaciones

*Extensión de la cobertura en telefonía básica y telefonía móvil...

*Promoción de las nuevas tecnologías en todos los sectores productivos.

2.6.8. Protección Social.

*Completar y potenciar los Servicios Sociales Municipales.

*Apoyo a las Asociaciones de Emigrantes.

*Política de Integración Social de Minusválidos.

*Ayudas a la Tercera Edad

*Servicios Sociales para Menores a través de Subvenciones Públicas a Instituciones sin fin de lucro...

*Ayudas Sociales de emergencia.

*Promoción de la Mujer

*Otros servicios sociales.

2.6.9. Juventud.

*Coordinación e impulso del Plan Integral de la Juventud.

*Potenciar los Servicios de Información y Asociacionismo Juvenil.

*Promoción Sociocultural de los jóvenes.

3.-Mejora del capital humano

3.1.Elevación del nivel educativo y cultural de la población.

3.1.1.Seguir avanzado en programas de alfabetización de adultos como programas vinculados a la formación del individuo en el plano profesional, social y cultural...

3.1.2.Las necesidades educativas de jóvenes en edad escolar, debido a su incorporación a las tareas del campo en edades de 14 a 16 años, han de ser cubiertas para poder garantizar su posterior desarrollo cultural y económico.

Asimismo, en las periferias de las ciudades extremeñas se ha de paliar la situación de desescolarización y marginación en que se encuentran colectivos de jóvenes de estas edades.

3.1.3.Esfuerzo por desarrollar la acción cultural en el medio rural.

*Democratización de la cultura.

*Promover programas de dinamización socio-cultural.

*Promover la creación de equipamientos socio-culturales.

*Apoyar las manifestaciones culturales de los jóvenes.

*Potenciar las iniciativas de "agroturismo"

3.1.4.Adecuar la oferta de materias impartidas en formación profesional en aquellas ramas de actividad identificadas como prioritarias de cara al desarrollo de la base productiva regional.

3.1.5.Formación empresarial y gerencial, a través de la promoción de cursos de formación y perfeccionamiento de empresarios y cuadros.

3.1.6.Apoyo a los proyectos formativos-educativos de Universidades Populares.

CUADRO N°3.-ASIGNACIÓN DE RECURSO POR SUBFUNCIONES DEL PDR. EXTREMEÑO PARA 1992-1993-1994-1995

*Alta dirección del Gobierno	1.751	(0,34)
*Servicios Grles. y Función Pública	4.373	(0,86)
*Gastos de la C.A. relativos a la Admon local	286	(0,056)
*Otros servicios generales	282	(0,055)
*Protección Civil	657	(0,13)
*Acción Social	63.194	(12,5)
*Promoción Educativa	2.129	(0,42)
*Promoción de Empleo	30.490	(6,05)

*Promoción socio-cultural	4.775	(0,94)
*Administración General de Sanidad	1.156	(0,23)
*Hospitales, Serv. Asistenciales y Centros de Salud	26.888	(5,3)
*Acciones Públicas relativas a la Salud	5.081	(1,0)
*Vivienda	50.175	(9,9)
*Urbanismo y Arquitectura	2.755	(0,54)
*Saneamiento y Abastecimiento de Agua	6.720	(1,3)
*Otros Servicios de Bienestar Comunitario	13.001	(2,58)
*Administración Gral. de Cultura	4.468	(0,88)
*Bibliotecas y Archivos	1.350	(0,26)
*Museos y artes Plásticas	1.191	(0,23)
*Promoción Cultural	7.731	(1,5)
*Artes Escénicas	518	(0,10)
*Deportes y Educación Física	5.651	(1,1)
*Arqueología y Protec. del Patrimonio	3.644	(0,7)
*Comunicación Social y Participación Ciudadana	2.748	(0,54)
*Administración Gral de O.Públicas y Transp.	837	(0,16)
*Recursos Hidráulicos	24.605	(4,8)
*Transportes Terrestres	58.021	(11,5)
*Reforma y Desarrollo Agrario	33.453	(6,6)
*Mejora del Medio Natural	11.950	(2,3)
*Investigación Técnica Aplicada	12.253	(2,4)
*Administración Gral de Economía y Hacienda	1.965	(0,39)
*Política Económica y Presupuestaria	2.658	(0,5)
*Gestión del Sistema Tributario	1.920	(0,38)
*Comercio Interior	3.669	(0,72)
*Política Financiera	110	(0,02)
*Administración Gen. de Agric.,Ganadería	6.329	(1,2)
*Orden. y Mej. de la Produc. Agrar. y Pesqu	30.193	(6,0)
*Regulación del Mercado	391	(0,07)
*Admon. Gral de Industria	1.270	(0,25)
*Actuac. Admon. sobre la Industria	3.159	(0,62)
*Creac. Reconv. y Particip. en Empresas	1.550	(0,3)
*Desarrollo Empresarial	12.829	(2,5)
*Planificación y Producción Energética	11.576	(2,3)
*Fomento de la Minería	885	(0,17)

*Ordenación y Promoción Turística	6.942 (1,3)	
*Transferencias a Corporaciones Locales	7.156 (1,4)	
*Deuda Pública de la Comunidad	24.297 (4,8)	
	-----	-----
	503.682	100 %

La nueva normativa que se genera tras la reforma en profundidad de los Fondos Estructurales, tiene efectos desde Enero de 1990.

La Comunidad Autónoma de Extremadura fue clasificada como OBJETIVO 1, con una financiación del 60 al 65% del coste de los programas.

El MAC de España se aprobó en octubre de 1990, estableciendo una aportación de los fondos estructurales para Extremadura de 67.505,4 millones de pesetas, de los que 39.512,8 corresponden a programas de la Junta de Extremadura y 27.992,6 a la Administración Central. A modo de ejemplo desarrollamos algunos aspectos concretos de este modelo de planificación.

La distribución de los programas de la Junta de Extremadura por fondos es:

*FEDER.....	21.540,9 millones de pts. (53,8%)
*FSE.....	5.101,9 millones de pts.(12.8%)
*FEOGA-O.....	12.870 millones de pts. (30.7%)

La distribución de las subvenciones comunitarias de la Administración Central asciendió a 27.992,6 millones de pts. que se distribuyeron en:

*FEDER....	14.983,9 millones de pts. gestionado por el Ministerio de Obras Públicas, INEM, RENFE, CTNE, INSALUD y Ayuntamiento de Almendralejo.
*FSE.....	13.008,7 millones de pts., cuya gestión corresponde al INEM.

Una vez aprobado el MAC, se procedió a elaborar los correspondientes Programas Operativos (PO) en función de dos submarcos: pluriregionales y regionales.

SUBMARCO PLURIREGIONAL

Este submarco incluye los proyectos y programas gestionados por las Administraciones Central y Local. Cuenta con las aportaciones del FEDER y del FSE.

En cuanto a la distribución porcentual de los fondos FEDER por acciones es la que sigue:

	<u>%</u>
1.Presa de Alange.....	2,5
2.Restitución de vias afectadas por presa de Alange.....	3,0
3.Programa STAR ¹⁸	6,8
4.Programa VALOREM ¹⁹	2,6
5.Pr. Op. de dotación infraes científicas.....	2,8
6.Programa Operativo de medio ambiente.....	0,7
7.Programa Operativo Local.....	8,0
8.Programa Operativo de Extremadura (excluida la Junta de Extremadura).....	73,2

Fuente:PDR.**Extremadura**. 1992-1995. pg.361 y elaboración propia

En cuanto al FSE, los programas gestionados por la Administración Central para el periodo, suponen una inversión de 20.013,35 millones de pts., esencialmente destinados a acciones de formación profesional ocupacional, ayudas a la contratación y contrataciones en empleos productivos. Para el período 1990-1993, su distribución porcentual fue:

Programa Operativo. Objetivo 1 (acciones de formación y empleo ligadas a los ejes de desarrollo)..... 30%

Programa Operativo. Objetivo 3 (acciones de formación

¹⁸.-Programa STAR, está orientado a contribuir al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas mediante el mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones.

¹⁹.-VALOREM, programa destinado al desarrollo de las regiones menos desarrolladas mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno.

y empleo parados larga duración)..... 20%

Programa Operativo. Objetivo 4. Inserción profesional
de menores de 25 años mediante cursos de formación)..... 40%

Fuente:PDR.**Extremadura**. 1992-1995. pg.362 y elaboración propia

SUBMARCO REGIONAL

Este submarco comprende los proyectos y programas operativos gestionados por la Comunidad Autónoma de Extremadura del FEDER, FSE y FEOGA-O. Cuenta con una aportación de los Fondos Estructurales en el MAC de 39.512,8.

INICIATIVAS COMUNITARIAS NO INCLUIDAS EN EL MAC

Iniciativas apoyadas por el FEDER son TELEMATICA, PRISMA, ENVIREG, STRIDE e INTERREG. la inversión de estas cinco iniciativas para el período 1990-1993 en la región es de 5.495,19 millones de pts. de las cuales el 60% ha sido aportado por el FEDER y el resto por la Administraciones Autonómica y Central.

La iniciativas apoyadas por el FSE han sido: SUBVENCIÓN GLOBAL, HORIZON, NOW, EUROFORM Y EURES TRANSFRONTERIZA, que suman 563.801.518 de pts, para el período de tiempo que venimos estudiando (PDR DE EXTREMADURA 1992-1995. Pg 346 y ss.).

2.5.2.-Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura (MAC 1989-93)

Los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA-1989/94 y MAC-1994/99) son unas de las principales innovaciones introducidas por la reforma de los Fondos Estructurales y se configura como el principal instrumento de planificación del desarrollo regional. Existe un MCA por cada uno de los cinco objetivos comunes definidos por el

reglamento marco. Estos instrumentos de planificación no son sino el desglose financiero de la intervención de los Fondos Estructurales habida cuenta de las necesidades regionales expresadas en las PDR y PRR.

Los MCAs en los que se inserta Extremadura son los que hacen referencia al objetivo 1 de los Fondos Estructurales, éste es *"para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas"*

Cada MCA es objeto de negociación entre el Estado miembro afectado y la Comisión y establece las prioridades de desarrollo sobre las que se ha acordado concentrar la ayuda comunitaria.

El MCA constituye una base sólida de planificación regional dado que supone un compromiso financiero indicativo por parte de la Comunidad para un período de cinco años. Otra exigencia de la reforma hace hincapié en la necesaria "cooperación" entre entidades regionales y locales en el compromiso de colaborar estrechamente con la Comisión y autoridades centrales en la planificación y realización de las medidas de desarrollo en sus respectivas áreas. Sobre la base del MCA, todas las partes implicadas en la cooperación procederán a desarrollar programas y proyectos que concreten las prioridades definidas en el mismo (INIESTA, 1993). Esto supone un cambio substancial con respecto a las prácticas que en materia de desarrollo regional imperaban en nuestro país antes del ingreso en la Comunidad Europea.

Las regiones que en España están afectadas por el objetivo nº 1 son diez. Este conjunto supone el 76% del territorio nacional y el 58% de la población española

Su inclusión reglamentaria en el objetivo nº 1 es debido a que todas ellas tienen un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria (según datos de los últimos tres años).

Estas regiones se agrupan en cinco conjuntos

1º.-Regiones que presentan en la actualidad una tasa de crecimiento sostenido: Valencia, Murcia y una parte de Andalucía.

2°.-Regiones en las que existen problemas de declive industrial: Asturias.

3°.-Regiones con un crecimiento demográfico y económico débil: Galicia, la Andalucía no mediterránea y parte de Castilla y León.

4°.-Regiones en situación de relativo estancamiento económico y demográfico: *Extremadura*, Castilla-La Mancha y parte de Castilla-León.

5°.-Regiones con una situación geográfica particular: Canarias, Ceuta y Melilla.

Sin embargo este conjunto de regiones presenta una serie de características que les son comunes, por lo que es posible generalizar los estrangulamientos de las regiones objetivo nº 1 en España, estos son básicamente:

- Desequilibrio demográfico,
- Tejido económico débil y baja productividad,
- Carencia de infraestructuras, equipamientos y servicios,
- Mercado de trabajo desajustado con alta tasa de desempleo,
- Sector industrial poco diversificado,
- Atraso en amplias zonas rurales,
- Escasez de recursos hidráulicos,
- Insuficiente investigación en materia de tecnología.

Dada esta diversidad se consideró conveniente subdividir el MCA en un submarco plurirregional y varios submarcos regionales. Estos submarcos cuentan con los siguientes elementos (INIESTA, 1993):

- a.-Estrangulamientos y potencialidades
- b.-Estrategia
- c.-Ejes de desarrollo
- d.-Formas de intervención.

El Submarco Regional de Extremadura parte de un análisis de la región demasiado lineal y sintético. Se incluyen elementos sobre su localización, accidentes

geográficos , el predominio del sector agrícola y ganadero, su clima, la existencia de tres municipios con más de 50.000 habitantes, más una tabla comparativa de datos en donde se establece una comparación de algunos indicadores de desarrollo entre Extremadura, el conjunto de regiones de España incluidas en el Objetivo nº 1 y la media de la Comunidad Europea (en este caso el PIB se establece la media para la CE=100)

En 1986 Extremadura tenía una densidad de población de 26 hbs., la mitad del conjunto de regiones objetivo-1 de España. Si el PIB/por habitante en 1986 en términos medio para la CE era de 100, Extremadura se encontraba en el 47,7%, 10 puntos por debajo de España (regiones objetivo-1). Un diferencial similar se encontraba en las tasas de desempleo, siempre en torno al 25%. Los desequilibrios estructurales de la región respecto de las regiones Españolas objetivo-1 tiene otra de sus expresiones en la distribución del empleo: el 30,4 de los empleados en Extremadura lo estaban todavía en el sector agrario, el 48,4% en el sector servicios y tan sólo el 21 % en el sector industrial.

Veremos como la incidencia de la política regional europea en Extremadura va a afectar precisamente a la distribución del empleo a lo largo de todo este tiempo, ya que la actividad agraria ha descendido sensiblemente a favor del sector servicios que ha aumentado sus empleados. El sector industrial se ha mantenido con oscilaciones.

Las intervenciones tanto del Gobierno Regional como desde la propia Unión Europea sobre Extremadura han considerado en todo momento los principales estrangulamientos de la economía regional:

1.-Baja tasa de actividad y elevado porcentaje de desempleo. Empleo centrado en el sector primario. Población muy envejecida.

2.-En lo productivo la región es dependiente de los centros económicos nacionales. Carece de un desarrollo económico regional integrado. Sector industrial poco diversificado concentrándose en los subsectores de alimentación, bebidas, tabaco, agua, gas y electricidad. El sector servicios supone más del 50% del VAB regional, debido al escaso desarrollo de los demás sectores. La producción se concentra en torno a las grandes ciudades

de la región y a las zonas mejor dotadas de infraestructuras, que coinciden con las de mayor renta agraria.

3º.-La dotación de infraestructuras es insuficiente: red viaria nacional y regional poco desarrollada. Graves problemas de abastecimiento de agua. Equipamientos sociales inadecuados.

Asimismo los análisis de la región de finales de los ochenta consideraban como potencialidades de la misma las siguiente:

+Fuerza de trabajo suficiente para la expansión del aparato productivo, dado el número de parados.

+Los recursos agrícolas, energéticos y mineros son importantes.

+Los recursos cinegéticos, patrimonio histórico-artístico, son factores que pueden ser utilizados para el desarrollo del turismo regional.

En base a la predeterminación de los principales obstáculos para el desarrollo y considerando las potencialidades de la región, *las estrategias de desarrollo regional* en líneas generales se planteaban como *una intervención integral* que permitiera actuar de una forma equilibrada sobre todos los factores generadores del atraso.

Para ello se hace necesario *crear infraestructuras* mínimas que tiendan a mejorar los accesos a la región y la localización de actividades económicas lo que logrará potenciar los núcleos urbanos más dinámicos. Se hace necesario apoyar las zonas con mayores posibilidades de desarrollo potencial endógeno.

Acerca del *sector agrario* el objetivo es el incremento de la productividad mediante mayores dotaciones en infraestructuras, mejorar la eficacia de las explotaciones, diversificar y reorientar cultivos tradicionales y la mejora de la transformación y comercialización.

Potenciar el *medio ambiente* y lucha contra la contaminación.

Desarrollo de *acciones transfronterizas* con Portugal de cara al desarrollo equilibrado y a fijar la población en las regiones fronterizas de Extremadura y la Raía Central (Portugal).

Mejoras de *comunicaciones*, fortalecer núcleos industriales, desarrollo del potencial endógeno y fomento del turismo intrarregional.

Cinco son los Ejes Prioritarios del desarrollo recogido en el MCA para Extremadura

1.-Integración y articulación territoriales

1.1. Carreteras: aumento y mejora de la red.

1.2. Telecomunicaciones: potenciación de estos servicios.

2.-Industria, servicios y Artesanía

2.1.-Ayudas a la industria y a la artesanía: se persigue el fomento de la explotación y transformación de los recursos de la propia región. Favorecer la iniciativa empresarial, concentrando incentivos en zonas y sectores estratégicos.

2.2.-Ayudas a los servicios a las empresas:

Apoyos directos a las empresas, en particular financieros, así como a los servicios privados de transporte.

2.3.-Desarrollo Local: prioridad las zonas que por su dinamismo cumplen papel articulador dentro de la región, entre otras son: Plasencia, Navalmoral, Coria, Zafra, Mérida, Don Benito-Villanueva. Promoviendo de forma integrada: la actividad empresarial, el desarrollo tecnológico, el acceso al mercado financiero y la realización de pequeñas infraestructuras.

2.4.-Zonas industriales y artesanales: aunque los suelos industriales gozan de beneficios extraordinarios, es de destacar que pocas industrias de la región se ubican en estos suelos. Asimismo hay que suplir las carencias que en materia de infraestructuras básicas sufren instalaciones en polígonos de la región

3.-Turismo

3.1. Ayudas a las inversiones turísticas: promover el turismo de calidad. El turismo rural y cultural

3.2.Revalorización de los recursos culturales de interés turístico

4.-Agricultura y desarrollo rural

Subeje "Protección del medio ambiente y conservación y revalorización de los recursos naturales" Incluye acciones destinadas a reforzar el potencial productivo forestal y los pastos.

Subeje "Mejora de las condiciones naturales y estructurales": incluye entre otras actividades equipamiento de infraestructura de base, el cese de actividades y la reestructuración, ampliación y mejora de la superficie irrigable, etc.

Subeje "Mejora de la eficacia de las estructuras" persigue el aumento de las rentas de los agricultores mediante la mejora de las explotaciones, refuerzo de las estructuras de comercialización y transformación.

5.-Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.

5.1.Agua:Mejora de abastecimientos y regulación de caudales.

5.2.Energía:Extender y mejorar el servicio de electrificación.

5.3.Medio Ambiente: mejora la calidad del medio ambiente urbano, subsanando déficits en materia de alcantarillado y sistemas de depuración. Especial atención a la conservación de la naturaleza

5.4.Investigación desarrollo e innovación.

5.5.Equipamiento de formación.

5.6.Equipamiento sanitarios.

6.- Valoración de los recursos humanos

Inciendo en el sector agrícola, formación destinada al desarrollo del potencial endógeno y al sector turístico.

El Marco Comunitario de Apoyo ofrece una síntesis de lo que va a ser la intervención regional a partir de 1986, ésta se centrará en:

1.-*Programas operacionales*: Es la forma de intervención prioritaria y suponen el 70% de las intervenciones. Mediante este tipo de programas se trata de impulsar la dotación en infraestructuras de carreteras, hidráulicas y de saneamientos. También se incluyen bajo esta forma las intervenciones para superar insuficiencias en equipamientos sociales, en concreto de educación y sanidad.

2.-*Régimen de ayudas*. Servirá para elevar la tasa de actividad en el campo industrial, turístico artesano y servicios.

3.-*Subvenciones globales*. Alcanzaran el 30% de las intervenciones. Recabarán el apoyo de intermediarios para la promoción del desarrollo endógeno.

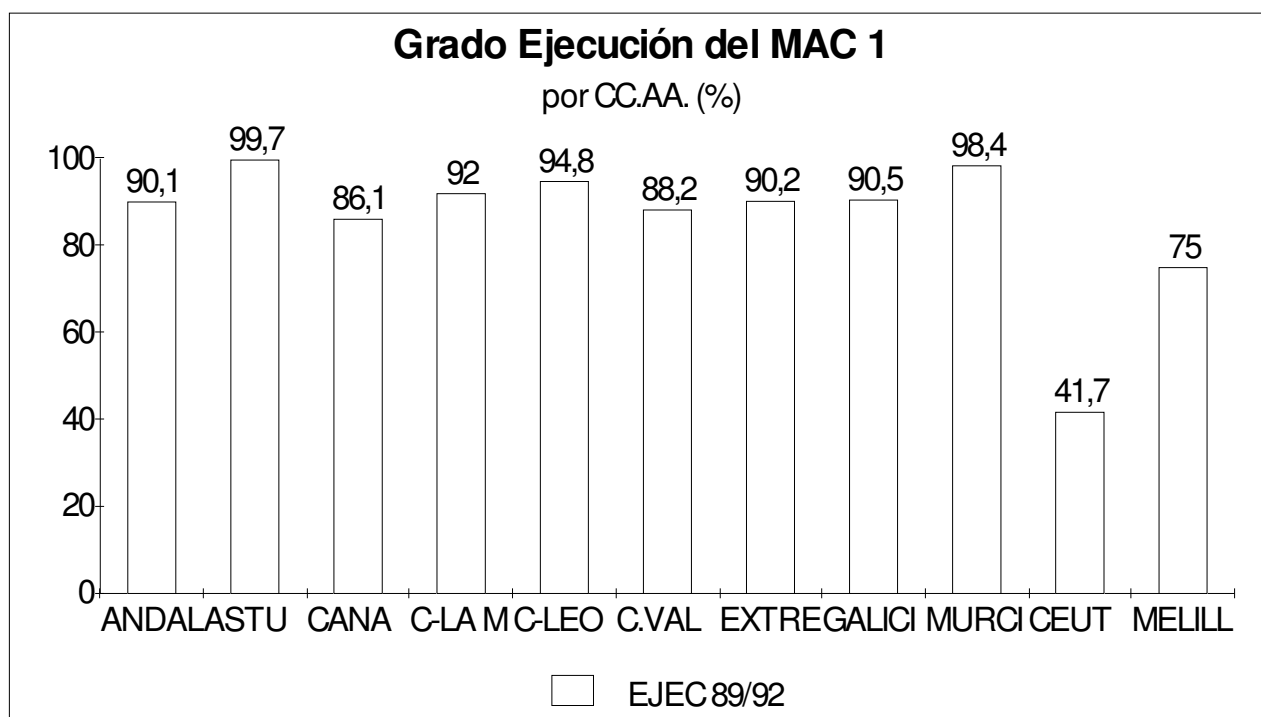
El conjunto de actuaciones tanto comunitarias como estatales y regionales, en la materia que estamos comentado se han enmarcado, consiguientemente dentro del MCA. Nos interesa saber ahora, si esta ordenación y convergencia de actuaciones han dado los frutos esperados y si ha existido una rentabilidad de esfuerzos. A continuación, por consiguiente, nos introducimos en la evaluación de las actuación en la medida que los datos de que disponemos lo hacen posible.

Para la Dirección General de Planificación en su informe de 1992 el MAC 1989-1993 tuvo como objetivos principales la preparación de las regiones españolas del Objetivo-1 al Mercado único y la reducción de las diferencias (en términos de desarrollo

económico y social, tanto respecto a los niveles comunitarios como al de las regiones españolas mismas (MAC 94/99).

La ejecución de los objetivos del MAC 89/93 de las regiones española objetivo-1 se refleja en el siguiente gráfico.

GRAFICO-Nº1:GRADO DE EJECUCIÓN DEL MARCO COMUNITARIO DE APOYO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS INCLUIDAS EN EL OBJETIVO-1



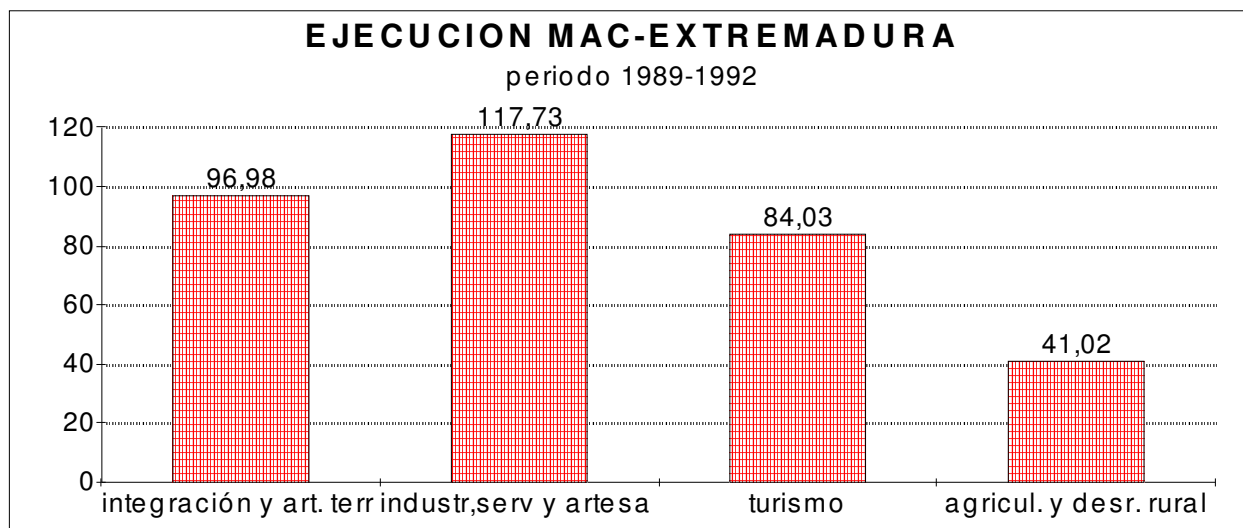
Fuente:Informe'92 La Planificación regional y sus instrumentos..pg.152 y elaboración propia

Si se comparan los montantes programados para el período 1989-92 con lo realmente ejecutado, siete CC.AA. superan el 90%.

En concreto en el caso de Extremadura se sitúa en el 90% de ejecución, oscilando entre el 117,7% para el eje de Industria, servicios y artesanía y el 41,02% para

el eje Agricultura y desarrollo rural. El eje Infraestructuras de apoyo a actividades económicas, que es el de mayor peso financiero se ha ejecutado en un 88,6%.

GRAFICO-Nº2: MARCO COMUNITARIO DE APOYO PARA EXTREMADURA.PRINCIPALES SECTORES DE INVERSIÓN



Fuente: Año.92 La Planificación regional y sus instrumentos.pg.167 y elaboración propia

El esfuerzo inversor que mayor relevancia ha tenido ha sido el de Industria, servicios y artesanía. En definitiva las líneas de actuación inciden en sectores que mantienen importantes potencialidades de desarrollo en nuestra región y que sin embargo aún no está suficientemente explotados, por otro lado pueden representar una válvula de escape para la mano de obra excedente del sector agrario en plena reconversión en la región (Ministerio de Economía y Hacienda.1992).

No obstante, este flujo inversor, no ha dado los frutos que se esperaban, así queda plasmado en el documento del MAC 1994/99: "*El VAB a precios de mercado de Extremadura (...) [mantiene] una tasa de crecimiento en el decenio 1980-1990, inferior en un punto porcentual a la media española.*

Aparte de la baja productividad, en el sector agrícola extremeño podemos identificar los siguientes problemas: el impacto negativo de la PAC, una fuerza laboral de edad avanzada y un bajo grado de desarrollo tecnológico de las explotaciones agrarias y de la industria agroalimentaria.

El peso relativo de la industria en el VAB regional ha descendido desde 1985, habiendo alcanzado la tasa media de crecimiento del sector industrial únicamente el 69% de la media española.

Un rasgo caracterizador de la estructura productiva de Extremadura es la baja tasa de terciarización de la actividad económica".

Con carácter general, los objetivos del MAC 1989/1993, eran los de preparar a las regiones españolas Objetivo-1, al Mercado Único y la reducción de las diferencias respecto de los niveles comunitarios y nacionales.

España recibió en este período la cantidad global de 9.779 millones de ecus de 1989, lo que representó el 27% del total de los recursos estructurales para las regiones Objetivo.1.

2.5.3.-EL MAC-OBJETIVO 1. PERIODO 1994-1999

Se parte, en realidad, de una situación similar al MAC'89, como si el tiempo y las acciones implementadas, hubiesen tenido poca o nula incidencia sobre la realidad regional.

En el capítulo de estrangulamientos y potencialidades, el glosario es repetitivo.

Estrangulamiento

a) Carencia de un adecuado esquema de asentamientos humanos, que unido a las deficiencias del mallado de transportes, produce la consabida deficiente articulación territorial.

b) Se insiste en que nuestra base demográfica es de las peores de España²⁰.

c) La estructura productiva adolece de un peso excesivo del sector agrolimentario²¹, dimensión empresarial insuficiente, insuficiente incorporación de valor añadido a la producción e inadecuados canales de comercialización...

d) Se reconoce, una vez más, la insuficiente red de comunicaciones para una región tan extensa. Falta de dotaciones del servicio de aguas.

e) Dotaciones en equipamientos hospitalarios y educativos deficientes.

²⁰.-Debido a la endémica emigración, baja densidad demográfica, el envejecimiento de la población, la desertificación de parte del territorio, una baja tasa de natalidad y de actividad e insuficiente formación de la mano de obra.

²¹.-Representa el 30% del VAB regional y el 35% del empleo. Por parte del subsector de generación de energía eléctrica, con elevado peso en el VAB y en las exportaciones regionales, contribuye poco a la difusión de la actividad económica regional y está desconectado del resto de las actividades.

d)La agricultura se desarrolla en condiciones difíciles, con importantes factores limitativos.

Como potencialidades, se señalan:

a)Las dimensiones del patrimonio artístico y ambiental. La frontera con Portugal. Los recursos cinegéticos.

b)Los recursos del subsuelo extremeño. Se dice que existe importantes reservas minerales y rocas ornamentales.

c)La calidad de los productos de la ganadería extensiva (dehesa), los recursos cinegéticos y forestales, la agricultura biológica, la actividad de conservación de los recursos naturales, los valores paisajísticos. Los atractivos turísticos en general.

d)La oferta de mano de obra no plantea estrangulamientos a medio y largo plazo, permitiendo una eventual expansión del aparato productivo.

El MAC'94, detalla las peculiaridades mediambientales de la región. Distingue cinco grandes ecosistemas:

- Zonas montañosas,
- zonas de bosques y matorral mediterráneo,
- zona de dehesas,
- zona esteparias de cultivo,
- zonas húmedas-regadíos

Se destaca el aprovechamiento de "la dehesa", "*considerado mundialmente como uno de los mejores aprovechamiento de los recursos naturales, que es capaz de compatibilizar el uso agrícola con el ganadero y con la existencia de comunidades animales de gran valor ecológico*".

En definitiva el MAC'94, viene a considerar a Extremadura como "*una de las más importantes reservas biogenéticas del mundo*".

En la línea del MAC'89, la estrategia de desarrollo propuesta para Extremadura, viene determinada por:

a) Continuará siendo integral, intentando disminuir la diferencia existentes con las demás regiones españolas.

b) Este objetivo "se obtendrá" con la mejora de la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos, el desarrollo y la diversificación de la base productiva regional y la mejora del capital humano.

c) Dentro de la dotación en infraestructuras, tendrán carácter prioritario:

*la mejora del sistema de transportes, fundamentalmente el nivel intra-regional,

*la mejora del sistema de abastecimiento de aguas,

*la deficiente gestión de los recursos naturales²²,

*la dotación de infraestructuras de educación y sanitarias.

d) Desarrollo de la base productiva, que consistirá no sólo en dotación de infraestructuras (condición para el desarrollo sostenido), sino también en aprovechar las ventajas comparativas de Extremadura, especialmente en los sectores agroalimentarios y turísticos, que permita que el valor añadido inherente, no salga de la región. La instrumentalización del desarrollo de estos sectores debe hacerse de la forma más cercana a los beneficiarios y actores económicos.

e) El mercado único exige la adopción de una estrategia de promoción de la competitividad de las empresas y de una internacionalización respecto de otros mercados europeos y mundiales, que debe pasar por fórmulas de cooperación y asociacionismo con empresas de la región y de fuera.

²².-Se considera que ello ha provocado en la región "*problemas ambientales que inciden negativamente en la calidad de vida y en la potenciación del turismo rural, por ello las acciones de protección mediambientales tendrán, no solamente carácter protector "stricto sensu", sino que también serán consideradas como un factor de desarrollo regional*".

La operativización del MAC'94 para Extremadura, se realiza a través de ocho grandes ejes de inversiones, en los que participan tanto el capital privado como el público, así como los Fondos Estructurales de la Comunidad, más la parte correspondiente de los Fondos de Cohesión.

**CUADRO N°4.-EJES Y SUBEJES DE ACTUACIONES DEL MAC 1994-1999
PARA EXTREMADURA.**

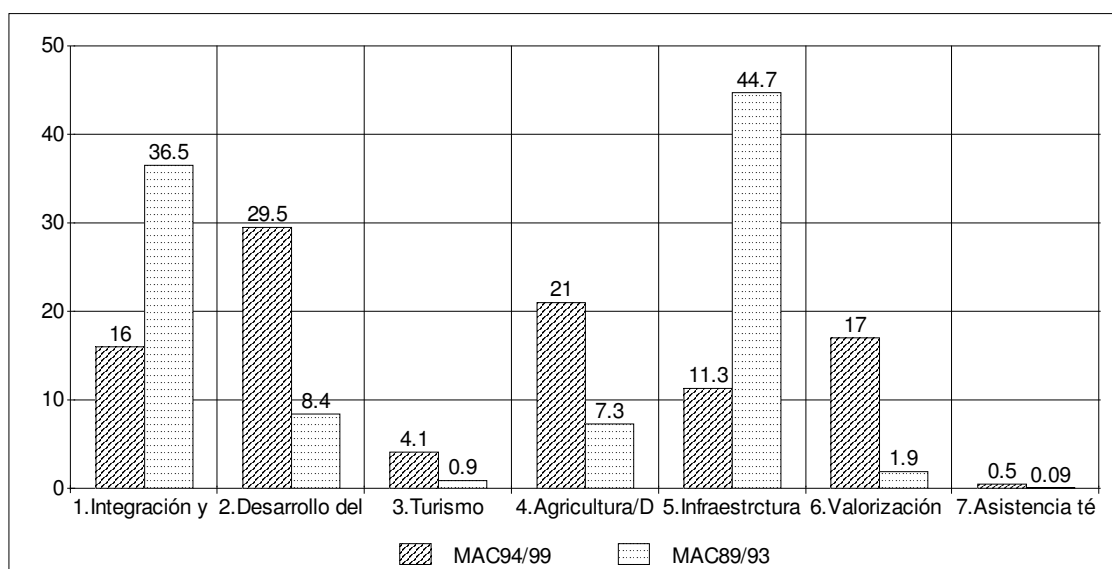
EJES DE ACTUACION	MAC-94/99 (%)	MAC-89/93 (%)
1.INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL	16	36.5
1.1.autopistas, autovías y carreteras	16	26.5
1.2.ferrocarriles	0	1.1
1.7.telecomunicaciones	0	8.8
2.DESARROLLO DEL TEJIDO ECONÓMICO	29.5	8.4
2.1.b.otras industrias y artesanía	9.3	7.8
2.2.desarrollo local y ayudas a los servicios a empre.	17.8	0.3
2.3.zonas industriales y empresariales	2.8	0.2
3.TURISMO	4.1	0.9
3.2.valorización recursos culturales de interés turístico	4.1	0.9
4.AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	21	7.3
5.INFRAESTRUCTURA APOYO ACT. ECONOMICA	11.3	44.7
5.1.agua	5.7	24.1
5.2.energía	1.3	2.3
5.3.protección y mejora del medio ambiente	2.1	7.3
5.4.investigación, desarrollo e innovación	1.5	1.8
5.5.ayudas a la formación	1.5	0
5.6.equipamiento sanitario	0.5	9
6.VALORIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS	17	1.9
6.1.equipamiento de formación	1.2	0
6.2.reforzamiento formación técnico-profesional	2.2	0
6.3.formación continua de trabajadores	0.6	0
6.4.inserción y reinserción de desempleados	12.8	0
7.ASISTENCIA TÉCNICA, ACOMPAÑAMIENTO E INFORMACIÓN	0.5	0.09

Fuente: MAC-89-93 y MAC-94-99. Elaboración propia

El Cuadro nº 4 pone de relieve, cómo la distribución de recursos que se realiza en estos Marcos de Apoyo, no se corresponde con una estrategia de desarrollo que incida en un modelo que potencie los recurso endógenos. Esto sólo puede lograrse mediante el incentivo de las nuevas tecnologías y el reforzamiento mediante las inversiones correspondientes en la formación y la capacitación de los recursos humanos. El subeje “1.7 telecomunicaciones”, el nivel de inversiones en el MAC’94 pasa a ser cero. Otros subejes que experimentan también una reducción de las ya exiguas inversiones, en el MAC’94 es el “5.4. investigación, desarrollo e innovación”, se pasa

de 1,8 a 1,5. Las “ayudas a la formación (subeje 5.5), pasan de no tener inversión alguna en el MAC’89, a tener el porcentaje testimonial de 1,5 en el MAC’94. El incremento que el eje nº 6 experimente va destinado esencialmente al subeje “6.4 inserción y reinserción de desempleos”, en tanto que todo aquello que es la adaptación de la población activa ocupada a los nuevos cambios tecnológicos en los procesos producción, representa en su conjunto en el MAC’94, para los subejos 6.1, 6.2 y 6.3, tan sólo el 4% de las inversiones en este capítulo, porcentaje que consideramos muy por debajo de lo que son las necesidades de la población activa ocupada en de la región en este campo.

GRAFICO Nº 3.-INVERSIONES POR EJES DE ACTUACIÓN EN EXTREMADURA. MAC'89 y MAC'94



Fuente: La Planificación regional y sus instrumentos.y elaboración propia

El gráfico 3 representa al plan de inversiones por ejes comparando los dos MACs. Para el período 94-99 se privilegian los ejes de "Desarrollo del Tejido económico" (destacando la partida destinada a "Desarrollo local y ayuda a servicios a las empresas"), así como el eje de "Valorización de los recursos humanos", que en el MAC'89, apenas significó el 1,9% de las inversiones totales, y ahora se eleva hasta el 17% de las inversiones totales del MAC'94.

Frente al MAC'89, en el nuevo Marco, se destinan partidas sensiblemente inferiores al desarrollo de las infraestructuras, en cuanto a las autovías y carreteras, las inversiones se reducen a menos de la mitad de la etapa anterior y las inversiones e de apoyo a actividades económicas caen a un tercio de la etapa anterior.

Por lo que se deduce que el nuevo MAC incide y potencia las iniciativas destinadas a la valización, en general, del factor humano (trabajadores y empresarios), frente a la etapa anterior que, incidió en el desarrollo de las infraestructuras.

A nivel Nacional el MAC'94, pone especial énfasis en la mejora del sistema productivo en aras a reforzar el crecimiento económico y la creación de empleo, contribuyendo así de la forma más decisiva posible, a la lucha contra el paro.

El MAC'94 prima fuertemente la cualificación de los recursos humanos, que en sinergia con el desarrollo y la mejora del sistema productivo, constituyen un elemento esencial de la lucha contra el paro. Se observa, al mismo tiempo, que el medio ambiente y la calidad de vida, son objeto de intervenciones importantes, pues las carencias en estos ámbitos pueden, en determinados momentos, frenar el desarrollo.

Disminuye sensiblemente la parte de las intervenciones destinadas a las infraestructuras de comunicación, habida cuenta de las mejoras llevadas a cabo en este ámbito, durante el período anterior y de la prioridad otorgada a este problema en el MAC'89.

Se mantiene la inversión, en términos relativos, de los equipamientos de base, principalmente para el agua y la energía.

El nuevo MAC, introduce, a nivel nacional, una serie de mejoras cualitativas, relativas a:

- 1) un esfuerzo destinado a asegurar una mejor coordinación de las intervenciones de los diferentes Fondos concernidos,

2) una regionalización, mejor definida de las intervenciones de los Fondos, desde el mismo MAC. Así, el 90% de las ayudas comunitarias serán regionalizadas "a priori".

3) la tasa de financiación de las intervenciones es modulada según la situación socioeconómica de las regiones, lo que permitirá tener mejor en cuenta las disparidades existentes en el conjunto del Objetivo.1. Aumentarán las tasas de Extremadura, Canarias, Ceuta y Melilla, así como, aunque en menor medida, las de Andalucía y Galicia.

3.-LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

España experimenta, en los últimos 25 años una importante transformación en su estructuración regional. Es este uno de los acontecimientos políticos, sociales y económicos más destacables de nuestro país. Desde la promulgación de la Constitución Española, en la que se articula el nuevo Estado en Comunidades Autónomas, se produce a una *institucionalización* de la región como órgano autónomo de gestión de los recursos que va a suponer un proceso de descentralización que se manifiesta en diversos mecanismos e instrumentos de transferencias y compensaciones interregionales.

El papel de las regiones adquiere un mayor impulso desde la firma del Tratado de Maastricht; en él se reconoce explícitamente a este nivel de organización territorial, que se convierte, de este modo, en uno de los elementos más dinámicos de la *nueva Europa*.

Por consiguiente, todo análisis sobre el desarrollo debe partir de “lo regional”, ya que esta estructura se ha convertido en un tema de especial incidencia tanto a nivel institucional, como territorial y social (SALVÁ TOMÁS, 1997).

En este período de tiempo es posible destacar una serie de aspectos referidos a la incidencia que, sobre las Comunidades Autónomas, han tenido las políticas regionales desarrolladas en estos últimos 25 años:

a) Se han registrado importantes transformaciones regionales. Básicamente puede afirmarse que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) siguen el comportamiento global de la economía española, que se ve, asimismo, influenciada por las evoluciones cíclicas de la Unión Europea (UE).

b) A pesar de las desigualdades existentes, como veremos, es posible afirmar que se han establecido las bases de una solidaridad interregional. No podía ser de otra forma si pensamos que desde la perspectiva europea y española, las políticas regionales se han orientado a la reducción, casi en exclusiva, de los desequilibrios derivados de la renta

per capita de cada una de las CC.AA. Las tasas del PIB han experimentado un proceso de aproximación: hasta 1981 se registra una convergencia regional del PIB/hab., a partir de esa fecha se observa una interrupción de la convergencia, e incluso se experimenta un cierto retroceso y/o una estabilización, cuya explicación responde a la interrupción o ralentización de las migraciones y la homogeneización de las estructuras productivas.

c) Se constata, en fin, que los diversos mecanismos aplicados han permitido un acercamiento a Europa de todas las CC.AA. (SALVÁ TOMÁS, 1997. Pg 68 y 69).

Todo el proceso de implementación de políticas de desarrollo regional aplicadas en Europa y en España en las últimas décadas, han pretendido la superación de las desigualdades, múltiples y variadas, que afectaban y afectan a las regiones.

En esta tesis optamos por el análisis desde la perspectiva sociológica, aunque sin renunciar a los aportes de otras disciplinas²³. Hemos decidido plantear el problema regional como un problema básicamente de desigualdad (económica, social, cultural, política), más que de “desequilibrios”. Esta última expresión contiene, en nuestra opinión, dos sesgos interconectados: el funcionalista de hecho y el economicismo. Implícitamente se considera que las regiones y sus objetivos (sociales y políticos) como colectivos humanos, son la búsqueda de un pretendido *equilibrio*²⁴; terminología que, a

²³ .-El análisis de las desigualdades regionales puede hacerse desde una perspectiva analítica, que desborda el campo de la economía. Por una parte es posible hacer un análisis del crecimiento económico que permita entablar un debate sobre la convergencia o no de las rentas per capita de las CC.AA. o si existe un proceso de homogeneización impulsado por las políticas regionales con el objetivo de una convergencia de los niveles de renta. Desde este punto de vista puede asegurarse que, con carácter general progresan más las CC.AA. más atarsadas. Sin embargo también es posible la perspectiva de la geografía económica, enfocada desde la economía espacial, con un análisis de los problemas económicos que implica una diferenciación entre la economía regional-estatal y la economía internacional, de la que resulta la dualidad región-estado.

En tercer lugar es posible el estudio de la desigualdad económica que posibilita un debate multidisciplinar (sociología, ciencia política, derecho, economía, geografía) donde se discute el concepto de desigualdad, la situación de las regiones españolas y la utilización de indicadores regionales básicos.

²⁴ .-Para Parsons el concepto de equilibrio es “un punto de referencia fundamental para el análisis de los procesos por los que un sistema, o bien se ajusta a las exigencias impuestas por un cambio en su entorno sin que por esto sufra él mismo importantes cambios de estructura, o bien no logra ajustarse y se implica entonces en otros procesos, tales como cambios de estructura o su propia disolución en cuanto entidad sistémica (análoga a la muerte en el caso del organismo) o la consolidación de una deficiencia que entrañará el desarrollo de estructuras secundaria de índole patológico” (Parsons, *The of society*, vol 1, p.37)

Para Guy Rocher (1980 p.383) el equilibrio corresponde a lo que en estadística se da en llamar *hipótesis nula*, destinada a percibir y calibrar mejor el cambio. Se supone, a título de hipótesis, que la estructura o los elementos estructurales son constantes o estables en un momento dado del tiempo. Esa estabilidad estructural constituye teóricamente un punto de equilibrio entre el sistema social y su entorno, como también en el seno mismo del sistema social. Frente a una perturbación, la tendencia natural de todo sistema consiste en preservar su equilibrio o en recuperarlo. Según esta acepción, igualmente funcionalista, en el sistema social, la función de estabilidad normativa es la que tiene muy en particular a

su vez, contiene un importante componente economicista en el sentido de que la búsqueda de este equilibrio regional parece que deba hacerse fundamentalmente en los aspectos económicos y su evaluación se realiza a partir de los indicadores cuantitativos establecidos al efecto.

En la práctica, para el logro del equilibrio regional, bastaría con igualar determinados indicadores económicos (PIB, Renta Familiar Disponible, etc.) a los parámetros nacionales o europeos.

Por el contrario, la expresión *desigualdad* regional lleva implícita una descripción amplia y omnicompreensiva de la realidad, aunque para su análisis nos sirvamos de los indicadores económicos al uso; sin embargo, la interpretación de los mismos puede y debe hacerse desde la visión más generalista que ofrecen el conjunto de las ciencias sociales.

En opinión del profesor Pérez García (1997), el estudio de los problemas regionales se ha beneficiado de las nuevas ideas desarrolladas en *los estudios sobre la desigualdad*. La diversidad de enfoques y de dimensiones de la desigualdad ha enriquecido notablemente el panorama analítico y suministrado distintas ideas -y también advertencias- para el debate político. De este modo es posible afirmar que muchas de las dimensiones de la desigualdad pueden referirse a variables que tienen implicaciones inmediatas para los análisis y políticas regionales. Así, por ejemplo, algunos estudios nos advierten que no puede confundirse la desigualdad en renta per cápita entre regiones con la desigualdad en las actuaciones públicas en dichos territorios. Cuando de la baja renta per capita de una región se infiere que el gasto público o las inversiones públicas en la misma son inferiores a la media, con frecuencia, el diagnóstico es erróneo. Por otra parte, los estudios sobre la desigualdad nos indican que es importante no sólo considerar la desigualdad a escala interregional, sino que también es necesario tener presente la desigualdad intraregional, pues en algunos casos, ésta es más importante que la primera. Se debe por ende, contemplar la vertiente geográfica-territorial como complemento explicativo, bien en origen o bien en consecuencia, de los aspectos económicos y sociales de los desequilibrios (MORA ALISEDA, 1998).

preservar el equilibrio: los valores interiorizados en el transcurso de la socialización actúan como un colapso a las exigencias del cambio.

Esta multiplicidad de aspectos, de los fenómenos de la desigualdad obliga también a prestar atención a las evidencias empíricas, para poder determinar qué nos dicen los datos en cada caso sobre la magnitud del problema.

Por otra parte, no podemos dejar de evidenciar que los factores que contribuyen a las diferencias regionales, como iremos viendo, son muchos y complejos. Hoy parece demostrado que la distinción fundamental entre el mundo rural y el mundo urbano es, en parte, una distinción de ocupación, pero comprende también aspectos del ambiente físico y social. La psicología diferencial americana (eminentemente empírica y nada especulativa) se ha encargado de constatar como los niños del mundo rural, alcanzan un promedio significativamente más bajo que aquellos de áreas urbanas en los tests de inteligencia corriente. Estas constataciones psico-sociales, evidencian la conveniencia de implementar auténticas políticas de compensación que deben iniciarse desde el medio escolar, como instrumento de lucha contra la desigualdad entre poblaciones y regiones, a lo que la ordenación de recursos como por ejemplo la Universidad no puede ser ajeno (MORA ALISEDA, 1998). La psicología diferencial llega a afirmar que, *“en su mayoría, las diferencias (entre lo rural y urbano) son de tal naturaleza que dificultan el progreso académico del chico rural y el tipo de aptitudes requeridas en los test de inteligencia”* (ANASTASI, 1980 p. 487).

Se constata que usualmente son más escasas las facilidades educativas en las zonas rurales que en las urbanas. También es diferente el tipo y cuantía de la instrucción que se recibe en una escuela de clase única de la que se recibe en una escuela graduada. Se afirma que, el medio cultural general de las diversas localidades presenta contrastes sorprendentes. Las bibliotecas, los museos y otros medios culturales de la comunidad son mucho más accesibles y están mejor desarrollados en los distritos urbanos que en los rurales. Existen enormes diferencias de estimulación social entre las asociaciones cosmopolitas de las grandes ciudades, con su diversidad de costumbres, maneras y gentes, y los contactos espaciados y relativamente homogéneos del pueblo.

Este tipo de investigaciones y conclusiones vienen a alertarnos sobre aquellas otras tesis que plantean una disolución de las diferencias entre el mundo rural y urbano en favor de una cultura de *la modernidad* que lo envuelve todo.

3.1.-Las desigualdades regionales en la Unión Europea

Los redactores del *V Informe periódico sobre las regiones de Europa* (COMISIÓN EUROPEA, 1994. p 10), entienden que las disparidades entre las regiones son expresión de la diversidad de circunstancias que las caracterizan: una combinación de sus pautas históricas de desarrollo y de su capacidad de adaptación a un mundo cambiante, el de finales del siglo XX.

En este informe se afirma que *“las desigualdades históricas en el nivel de desarrollo han provocado enormes diferencias en lo que concierne a la dotación de infraestructuras (transporte, energía, telecomunicaciones y medio ambiente) y al capital humano (los conocimientos y capacitación de la mano de obra), que son elementos básicos para una producción eficaz. Las diferencias en la renta per cápita están estrechamente relacionadas con la insuficiencia de las infraestructuras y los bajos niveles de cualificación de la mano de obra. En comparación con el resto de la Comunidad, las regiones de Grecia, España, Irlanda y Portugal tienen menos carreteras, menos autopistas (y más accidentes de circulación), menos (y más obsoletas) líneas de ferrocarril, menos líneas telefónicas, peores accesos a las principales redes de energía y menos conexiones a los sistemas de suministro de agua y tratamiento de agua residuales. Las diferencias siguen siendo inmensas incluso después de haber estandarizado la población y la superficie”*.

La Comunidad Europea triplicó el número de sus miembros en los últimos años. Ello ha producido una Comunidad mucho mayor, y además también bastante más heterogénea, y por consiguiente las desigualdades internas se han incrementado, no solo en la ya clásica relación *norte-sur*, sino también en la del tipo *este-oeste*.

A comienzos de 1994 se celebraron acuerdos de adhesión con los gobiernos de cuatro países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC): Suecia, Noruega, Finlandia y Austria. Estos países ya se habían integrado en el mercado único a través del

acuerdo sobre el EEE. A diferencia de lo ocurrido en anteriores ampliaciones, la adhesión de estos países no ha contribuido en general a aumentar las disparidades regionales entre Estados miembros. El PIB medio per cápita es casi idéntico al del resto de la UE, y las tasas de desempleo han sido siempre mucho más bajas. Finlandia constituye una excepción. Este país ha experimentado una importante caída de la producción y las tasas regionales de desempleo se han situado en el 20%, debido a la drástica reducción de las exportaciones a la antigua URSS. Finlandia es, de los cuatro nuevos miembros, el único receptor neto de presupuesto comunitario.

Sin embargo esto no evita el problema, ya que la inclusión de estos nuevos países supone la aparición de un conjunto amplio y totalmente nuevo de regiones fronterizas y de nuevos vecinos en los países de Europa Central y Oriental (COMISION EUROPEA, 1994).

Las desigualdades internas de la UE ampliada, en términos de distribución regional de la renta, desempleo, tasa de inflación déficit presupuestarios, son en su conjunto, por lo menos dos veces mayores en la Comunidad que en los Estados Unidos, en el caso de la renta y casi tres veces en lo que se refiere al desempleo.

Entre los Estados miembros y regiones de la Unión existen diferencias estructurales de muchas clases. Dos indicadores econométricos se suelen utilizar para medir el grado de estas disparidades²⁵:

a.-Los resultados relativos de las economías de cada Estado, y que se refleja en el *nivel relativo de PIB per capita* y en el *nivel de productividad* (PIB por persona empleada)

b.-El segundo indicador es el grado de desequilibrio estructural de los mercados de trabajo, que se suele medir mediante la tasa de desempleo total. Este indicador aporta

²⁵.- Estos indicadores de que hablamos son insuficientes para explicar en toda su complejidad el problema de la desigualdad regional, aunque sí aportan alguna claridad descriptiva sobre el problema de los desequilibrios económicos entre regiones.

una visión acerca de la subutilización de los recursos humanos y de los problemas sociales que ello lleva aparejado.

Además, hay que considerar que las disparidades que muestran las distintas regiones consisten en dos conjuntos de diferencias que se solapan: diferencias de unos Estados a otros y diferencias dentro de cada Estado.

En opinión de KOWALSKI (1988, pg.4) *"todos los análisis de las diferencias socioeconómicas intracomunitarias a nivel regional deben necesariamente tomar en cuenta ambos tipos para ofrecer una imagen real de la situación."*

En cuanto a las disparidades entre Estados miembros se ha ido incrementando en cada una de las ampliaciones efectuadas desde 1973, agrandándose las diferencias de renta entre las regiones y países. La extensión de las diferencias entre los dieciseis Estados miembros actuales, tiene claro reflejo en los niveles relativos de productividad, *"en los que el menos y el mayor están en proporción de 1/2,8. Antes de la última ampliación, la proporción era de 1/2."* (KOWALSKI, 1988).

Respecto al empleo, la situación es similar. Dos de los Estados miembros más débiles, España e Irlanda tienen niveles muy superiores a la media comunitaria, en torno al 20%, mientras que los Estados con niveles altos de renta -Alemania, Luxemburgo y Dinamarca-, tienen tasas de desempleo muy por debajo del promedio. El que dos de los Estados más débiles como son Grecia y Portugal, también tengan índices de paro inferiores al promedio se explica por que existen distintos tipos de subempleo que no se pueden resumir en una única cifra (básicamente instalado en el sector agrario).

Parece demostrado que, en algunos casos, el nivel de paro registrado tiende a ser menor allí donde hay una proporción elevada de trabajadores autónomos y personas que trabajan sin sueldo para el núcleo familiar (agricultura y servicios). Por otro lado en

muchas zonas agrícolas el mercado de trabajo adopta también forma de subempleo estructural difícil de medir.²⁶

Por consiguiente, los niveles de paro estadísticamente registrado tienden a ser más altos en regiones donde la proporción de asalariados es más alta, así como en las regiones agrícolas en las que la estructura de la propiedad y el tamaño de las explotaciones, exige una elevada proporción de trabajadores agrícolas asalariado.

Por lo que se refiere a las disparidades entre regiones, la adhesión de España y Portugal aumentó las diferencias entre los Estados miembros, ninguno de los dos países tienen regiones con un nivel de renta en PIB *per capita* al promedio comunitario.

Las regiones en las que está ubicada la capital superan el promedio nacional, en Portugal en un 35-40 por 100, en España en un 20 por 100.

Además, en España hay un claro gradiente de prosperidad, del nordeste al sudoeste: las cinco regiones más fuertes alcanzan un nivel de rentas semejante al de Madrid (gracias a la industria o al turismo). Con una diferencia de tan sólo un 10% por debajo del promedio comunitario. Por contra las rentas de las otras 11 regiones españolas se sitúan entre un 20-50% por debajo del promedio comunitario.

Las sucesivas ampliaciones han ocasionado que las disparidades regionales dentro de la Unión Europea produzcan que:

1.-Aproximadamente la mitad de la población comunitaria vive en regiones situadas dentro de la banda de más/menos el 15% del promedio comunitario.

2.-Por debajo de esta banda hay unas 40 regiones, que suman una cuarta parte de la población de la Unión. Este grupo lo forman dos subgrupos muy desiguales: una docena de regiones (6% de la población de la Unión) tienen una brecha de renta del 15 al 25%. Se trata de un subgrupo heterogéneo, e incluye regiones de la parte norte de la Unión. El segundo subgrupo en el que vive en torno a una quinta parte de la Unión, tiene rentas de una diferencia que representa más del 25% por debajo del promedio

²⁶Según el estudio de Kowalski, en 1993 Grecia, Italia y Portugal sumaban el 80% de esta forma de subempleo.

Unión. Son regiones con claros signos de *desarrollo retardado*. Todas ellas son regiones situadas en la periferia meridional y occidental de la UE, caracterizada por una baja densidad de población joven y en vías de crecimiento rápido y una producción muy vinculada a la agricultura.

Si se comparan las diez regiones más débiles con las diez más fuertes la disparidad de rentas resulta estar en una proporción de 1/3.

Además de Grecia, el Mezzogiorno e Irlanda, las regiones con niveles particularmente bajos de competitividad y productividad son las zonas occidentales y meridionales de la Península Ibérica. La realidad socio-económica es muy desfavorable en Portugal. De forma sintética podemos decir que la situación española difiere de la portuguesa en los siguientes aspectos:

*El bajo nivel de competitividad no es tanto el resultado de una baja productividad en el trabajo cuanto el un reflejo de otras debilidades de las estructuras productivas.

*Los factores que contribuyen al bajo nivel de renta son una tasa de actividad muy baja (sobre todo entre las mujeres), el alto desempleo y, por razones demográficas, la baja proporción de personas en edad de trabajar.

*Dentro del propio país existen regiones, las centrales y occidental, que están muy por debajo del promedio nacional.

Por lo que se refiera a las diferencias entre regiones, podemos establecer que:

*Las disparidades regionales de renta y de competitividad, en las grandes zonas de la periferia se encuentran los puntos más débiles.

*Respecto al desempleo existen grandes diferencias dentro de algunos Estados; en las 25 regiones más desfavorecidas una de cada 5 personas de la población activa está sin trabajo, en tanto que en las 25 regiones más favorecidas la relación es de 1 por cada 20. En la incidencia del paro entre grupos de edades, los jóvenes < de 25 años siguen siendo los más perjudicados, con una tasa de el 23%, más del doble del conjunto de toda

la población activa de la CE. Los problemas más graves se concentran en España donde el paro juvenil alcanza casi al 50%&, en Italia alcanza al 33%. El desempleo femenino también es de los más altos de la CE.

En España e Irlanda el desempleo es elevado para todos los grupos y todas las regiones; pero en Italia (SUR) y en Bélgica las tasa de paro son en gran medida reflejo del alto desempleo femenino, que en estos países es más del doble del masculino. En el Reino Unido sucede lo contrario, las cifras de paro más altas suelen darse en las regiones urbanas o industriales, donde ha habido fuertes descensos del empleo en trabajos tradicionalmente masculinos.

Ya hemos dicho que el ingreso de España y Portugal determinó el aumento de las disparidades en el seno de la Unión Europea. España, además, presenta las mayores disparidades interregionales en términos absolutos, con tasas de paro que oscilan entre el 14% y el 30%. Bastaría, sin embargo, una reducción de unos cuantos puntos porcentuales en la tasa nacional de paro para volver a situar la proporción de la UE en 1:1.

En general, se puede afirmar que el aumento generalizado del desempleo en los Estados miembros se acompañó de un ensanchamiento gradual de las disparidades entre regiones. Por tanto, se puede decir que entre las regiones más perjudicadas por el aumento del desempleo se encuentran no sólo zonas menos desarrolladas, con bajo nivel de rendimiento económico, sino también zonas con niveles de renta y productividad nominales o superiores al promedio.

Desde la perspectiva de *los tecnócratas* de la Comisión Europea²⁷ (COMISION EUROPEA, 1994) en una Comunidad que avanza gradualmente hacia una mayor unión, resulta cada vez menos aceptable la existencia de unas diferencias interregionales tan acusadas como las que aún persisten. Se parte del axioma de que las regiones más prosperas de la Unión y con una economía más desarrollada cuentan en general con

²⁷ El V Informe sobre las regiones. COMISION EUROPEA.1994.

mejores infraestructuras y un capital humano más abundante que las regiones atrasadas, que suelen presentar graves deficiencias en estos aspectos. A partir de esta constatación los factores causantes de las desigualdades regionales pueden sistematizarse en los siguientes cuatro aspectos:

a)Desigualdades en Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT). El hecho de que la mayoría de los factores que fomentan el IDT y la Innovación constituyan prácticamente características propias de las regiones centrales de la Unión, demuestra la importancia que revisten los esfuerzos desplegados por la Unión para aumentar la cohesión a partir de estos factores. Entre éstos se encuentran los siguientes:

- una red de comunicaciones bien desarrollada;
- infraestructuras científicas adecuadas;
- un acceso más fácil a cualificaciones y conocimientos técnicos;
- un mercado de servicios empresariales desarrollado
- servicios informativos.

Desde el punto de vista del desarrollo regional, la IDT y la innovación resultan importantes en la medida en que aumentan la capacidad de los productores para consolidar y diversificar su competitividad y les guían a fin de mantener o aumentar dicha competitividad, dentro de un mercado globalizado en continua competencia.

Por tanto, el problema de las regiones menos desarrolladas es doble: crear y desarrollar sus propias actividades IDT y adaptar a un contexto regional específico los adelantos tecnológicos conseguidos fuera de la región.

Algunas regiones han optado por el planteamiento tradicional de intentar atraer empresas tecnológicas de primer rango que cuenten con sólidos vínculos en el ámbito de IDT. Según estudios recientes, las empresas extranjeras establecidas en España y en Irlanda son, por regla general, más propensas a desarrollar actividades de investigación que las nacionales.

Sin embargo, es claro que esta estrategia no es suficiente, entre otras causas porque la propia selectividad de las empresas a la hora de la localización de sus instalaciones tiende hacia las regiones más desarrolladas dentro de aquellos Estados más atrasados de la Unión.

Además, en las regiones menos desarrolladas, la mayor integración de nuevas tecnologías en el sector productivo no sólo depende de la disponibilidad, calidad y grado de adaptación de la oferta tecnológica a la demanda local, sino también y sobre todo, del entorno empresarial, que incluye la cultura empresarial y el grado de colaboración entre los distintos agentes socioeconómicos regionales, es decir, de la existencia de un entorno que fomente la rápida difusión de las innovaciones en toda la economía local.

El “desfase tecnológico” entre Estados miembros es mucho más amplio que las disparidades en materia de renta per cápita. El nivel de los cuatro Estados miembros de la Comunidad menos avanzados a este respecto, es decir Grecia, Irlanda, España y Portugal, se sitúa por debajo de la mitad de la media comunitaria: poco más del 2% del PIB. Grecia y Portugal están aún por detrás. En España, el empleo en el sector de la IDT ha registrado, a lo largo de esta en lo que va de esta década uno de los aumentos más altos de la Unión Europea, en torno al 9% anual. Otra cosa es la distribución regional de este esfuerzo, que no se corresponde con las necesidades que en esta ámbito tienen las regiones menos atrasadas de nuestro país.

b) Diferencias regionales en cuanto al desempleo.

Los cambios en las tasas de desempleo en la Unión indican que las regiones han experimentado situaciones muy heterogéneas. Evidentemente, lo ideal hubiera sido que la caída de la tasa de desempleo en la Unión en su conjunto hubiera ido acompañada de un descenso todavía más rápido de éste en las regiones más afectadas. En esas condiciones, las disparidades en esta tasa se habrían reducido. En realidad, lo que ocurrió fue que las desigualdades han continuado acentuándose durante el inicio de la recuperación económica posterior a 1985 y no empezaron a reducirse sino después de 1988.

Las 10 regiones más afectadas se encuentran sin excepción en las zonas menos desarrolladas de la Unión: España y el sur de Italia. La mayoría de las 10 regiones menos afectadas se encuentran principalmente en Alemania (oeste).

La disminución de las disparidades después de 1988 se debió en buena medida a que la situación mejoró considerablemente en alguna de las regiones más afectadas. Las regiones españolas, cuyos índices de desempleo se situaban inicialmente entre los más elevados de la Unión, registran entre 1985 y 1990 las mayores reducciones, del orden de 9 ó 10 puntos. En nuestro país la recesión cíclica, que provocó la caída de la producción en 1993, se ha hecho sentir con especial agudeza en los mercados laborales nacionales y regional, dado lugar a la pérdida generalizada de puestos de trabajo. Esta situación no se vivió de igual forma en los otros Estados miembros, la recesión en otras regiones de la UE no parece haber ido acompañada de pérdidas con una magnitud equivalente a lo sucedido en España.

c) Diferencias regionales en infraestructuras.

Las infraestructuras se componen de cuatro elementos principales:

- redes de transportes,
- energía,
- telecomunicaciones,
- instalaciones medioambientales (tratamiento de residuos, suministro de agua, etc).

Está ampliamente admitido que las diferencias de infraestructura contribuye considerablemente a la existencia de diversos grados de desarrollo regional. Las regiones comunitarias más prósperas y con una economía más desarrolladas cuentan por lo general con mejores infraestructuras (y un capital humano más abundante) que las regiones retrasadas, que normalmente presentan graves deficiencias.

Generalmente, el tipo de infraestructuras con que cuenta un región determinada, se habrá generado para satisfacer su necesidades actuales, aunque puede constituir un

freno a nuevas formas de desarrollo. Algunas regiones pueden tener un nivel bajo de servicios de determinado tipo y, no obstante, contar con otras ventajas que contrarresten esa deficiencia. Por ejemplo, es posible que una región cuyas redes viarias y ferroviarias sean insuficientes, cuenten con un mejor medio ambiente, costes laborales más bajos, etc. Con esto se quiere decir, algo que ya es sabido, que aunque la mejora de las infraestructuras puede ser una parte deseable del desarrollo regional, tal vez no sea necesaria ni suficiente en sí misma para generar ese desarrollo.

Uno de los factores básicos es el comercio con otras regiones, sin embargo en muchas regiones periféricas y retrasadas, la insuficiencia de la red interior, más que las conexiones interregionales, constituye un problema que no siempre se refleja (esto es tanto como asumirlo por parte de las propias autoridades regionales) en los indicadores regionales, ya que éstos no tienen en cuenta el grado de conexión de las diferentes partes de la red (por ejemplo si las líneas secundarias están bien conectadas a las principales)²⁸.

d) Desigualdades regionales en relación con la producción.

Tras el periodo de lento crecimiento de los primeros años ochenta, la economía de la Unión experimentó una considerable reactivación en la segunda mitad de la década. En opinión de algunos economistas, el crecimiento económico a nivel comunitario es un importante requisito previo para reducir las disparidades regionales de producción y renta. Durante los cinco años comprendido entre 1985 y 1990, la producción real de la Comunidad creció a un ritmo anual del 3,75%, frente al 1,5% de los años anteriores. Desde mediados de 1992, debido a la crisis, las tasas de crecimiento disminuyeron considerablemente; en 1993, la economía de la Comunidad sufrió una contracción del 1,5%, aunque en 1994 ya se pudo apreciar el inicio de la recuperación.

En los Estados miembros, el efecto neto de los diferentes resultados obtenidos durante la última década puede sintetizarse del siguiente modo: durante el periodo

²⁸ El V Informe en sus páginas de la 65 a la 79, detalla las diferencias entre Estados miembros en lo relativo a estas infraestructuras y a las que remitimos al lector que quiera profundizar en estas cuestiones que no hacen sino revelar los diferentes niveles entre los 4 Estados miembros más pobres y el resto de la Unión.

comprendido entre 1980-84 se produjo un ligero incremento de las disparidades en el PIB per cápita, para posteriormente seguir una constante convergencia real de los mismos.

Especialmente interesante, son los resultados de los cuatro Estados miembros menos prósperos (Grecia, Irlanda, España y Portugal). En el momento de la tercera adhesión, en la que España y Portugal pasaron a formar parte de la Comunidad, el PIB medio per cápita de los cuatro países menos ricos era inferior a las dos terceras partes (64%) de la media comunitaria. Desde entonces el crecimiento medio real de estos países ha superado a la media en un 0,5%, condición que ha permitido un lento pero constante proceso de convergencia. En 1993 el PIB medio per capita de los cuatro países citados se acercó al 70% de la media comunitaria, lo que supone un crecimiento de 6 puntos en 7 años.

Las disparidades entre las distintas regiones de la Unión revisten un carácter más heterogéneo que las observadas entre Estados miembros. La tendencia general puede haber consistido en un ligero incremento de las disparidades durante los años de crecimiento moderado y su progresiva reducción durante la segunda mitad de la década de los ochenta, llegando esta última tendencia a contrarrestar la anterior en los años noventa.

A partir de éstos rasgos generales queremos dar paso a una evaluación de las desigualdades en España, que haga posible valorar el efecto que ha tenido la política regional europea sobre nuestra región.

3.2.-La evolución de las desigualdades regionales en España

El análisis de los indicadores económicos básicos de análisis regional²⁹, permite afirmar que todas las regiones han experimentado un avance significativo en relación con 1964, si bien en 1994, se mantenía una proporción 1/2 entre el valor más alto (Baleares) y el más bajo (Extremadura).

En términos generales se comprueba que la tasa de crecimiento del PIB al coste de factores ofrece unos índices de crecimiento más altos en el eje mediterráneo e islas y más lentos en el eje atlántico.

Este aspecto se repite en el caso de la evolución de la tasa de crecimiento de la población ocupada que entre las dos fechas, muestra una mayor creación de empleo en Madrid, Canarias, Baleares, Murcia, Cataluña y la Comunidad de Valencia, mientras que su mayor regresión se da en el caso de Extremadura.

Se podrá comprobar como existen señales de reorientación entre un eje de desarrollo que crece (los dos archipiélagos y en el eje mediterráneo), mientras que se observan problemas para mantenerse, en el caso del eje atlántico.

El comportamiento del capital público ha sido diferente (esta variable tiene importancia respecto del capital humano, como veremos en su momento). En este caso existe mayor incidencia en las regiones deprimidas que en las más desarrolladas, sin que ello modifique sustancialmente las tendencias que venimos comentando.

En cuanto al PIB por habitante, los valores más altos se registran en Madrid, Baleares y canarias, mientras los más bajos se producen de nuevo en Extremadura y Castilla La Mancha.

La interpretación y el análisis de las diferentes variables dan como resultado que en el caso de la convergencia y la homogeneidad, la situación actual es más igualitaria que hace unas décadas. Sin embargo también es posible afirmar que todas las CC.AA.

²⁹ Tasas de crecimiento del PIB, ocupados, capital físico, capital privado, capital público, capital humano, población y PIB per capita.

han crecido, pero se abre el abanico entre las menos ricas y las más ricas (SALVÁ TOMÁS, 1997. Pg 68 y ss.).

En línea de lo propuesto por Leo Kowalski (1988), vamos a adentrarnos en el análisis de la evolución de las desigualdades regionales en España a partir de la división de nuestra historia contemporánea en dos períodos: el que va desde 1960 (1959 comienza el Plan de Estabilización) y 1973, y desde 1974 en adelante. Ambos períodos tienen relevancia, como veremos a la hora de configurar el actual mapa de convergencia-disparidades entre las regiones que integran el Estado español.

La evolución de las desigualdades interregionales en el periodo 1960-1973: hasta 1962 la economía española no inicia una etapa de fuerte expansión, que se detiene hacia 1974. Este proceso es el resultado de dos factores:

*La apertura al exterior de la economía española

*y la relativa liberalización económica interior del sistema económico nacional.

El desarrollo de *la industria*, en algunos ejercicios del período superaron al 10% en términos reales (PIB), convirtió a este sector en el principal protagonista de la denominada *década del desarrollo* (CUADRADO ROURA, 1988).

Los cambios registrados en el *sector agrario* fueron igualmente importantes, mejoras técnicas y de la productividad, reorientación de cultivos y reducción de la mano de obra. Todo ello en sincronía con una capitalización de determinadas explotaciones y producciones agrarias junto a la progresiva integración dentro de circuitos del mercado nacional de las pequeña exportaciones agrarias, unido al abandono de las que tenían baja rentabilidad.

El *sector servicios* se expande también notablemente en este período (38,5% del empleo en 1973 frente al 28,3% en 1960).

Estos cambios representan un determinado impacto regional en nuestro país que Cuadrado Roura(1988) detalla en cinco puntos, a los cuales nosotros sólo haremos una breve referencia:

1.-Mayor concentración geográfica de la producción, del empleo y de la población.

Las regiones que en 1960 ya eran más desarrolladas experimentan un notable avance (en especial Madrid y Cataluña), así como el retroceso en términos relativos de regiones como *Extremadura*, Aragón, Andalucía, a las que se unen las de "vieja" industrialización, Asturias y Cantabria.

2.-El crecimiento provocó cambios generalizados en la estructura sectorial de las regiones.

Estos movimientos hacen posible que las diecisiete CC.AA. actuales tiendan significativamente a aproximarse entre sí, aunque las cifras ocultan importantes diferencias de fondo. Las corrientes migratorias y los trasvases intersectoriales de mano de obra están en la raíz de estos cambios estructurales; *todas* las regiones siguen una misma pauta ligada a la caída del empleo en el sector primario y a su aumento en industria y servicios.

3.-La fuerte expansión de la industria se proyecta siguiendo pautas de concentración y difusión territorial.

El hecho dominante del período fue la clara tendencia hacia una mayor concentración de la industria en las áreas que ya tenían una fuerte implantación y tradición industrial: Barcelona, Madrid y Vizcaya, a distancia le siguen Valencia, Asturias y Guipúzcoa.

4.-El desarrollo de los servicios -ligados al turismo- es también una pieza clave para explicar algunas variaciones del mapa económico regional entre 1960 y 1973.

5.-Las diferencias entre regiones -en términos de renta por habitante- se reducen a lo largo de este período.

Este proceso de convergencia no es incompatible con que al final de 1973, las diferencias interprovinciales siguieran siendo muy importantes. Además la aproximación de las cifras del PIB por habitante se produce -sobre todo- por que las áreas ricas pierden ventaja en términos relativos, y no porque el avance de las más pobres en relación con la media nacional sea intenso. Asimismo, el hecho de que las regiones más pobres hayan perdido mucha población por la emigración interior en esta aproximación con las ricas

La evolución a partir de 1973 viene condicionada por la crisis económica internacional del petróleo, que tiene en España una incidencia mayor y más profunda, al menos por tres razones:

1.-La crisis hace emerger con rapidez una serie de problemas de fondo que el desarrollismo ocultó y permitió, básicamente en el sector industrial.

2.-Retraso en la aplicación de medidas correctoras debido a que las autoridades no calibran adecuadamente al alcance de las subidas de los crudos y debido a la crisis política que atraviesa el país.

3.-El incremento del desempleo producido a partir de 1974 no es sólo resultado de los dos factores anteriores, sino que además interviene de forma negativa la detención de los flujos migratorios y el crecimiento demográfico de población en edad laboral.

A partir de 1975 la economía española pasa a crecer a tasas muy bajas: entre 1973-85, a precios constantes, se sitúa en el 2,45%, frente al 7,4% de la etapa 1960-73. Entre 1979-82 la media de crecimiento se sitúa en el 1%, entre 1986-87 se recupera hasta el 3 y el 5%.

La crisis tuvo efectos singularmente duros en la industria, siguiendo dos direcciones: por una parte, a través de la eliminación de numerosas empresas marginales, generalmente debido a su débil o inadecuada dimensión y organización. Por otra, su brusca incidencia en las industrias de carácter básico y en algunas de

bienes intermedios y de consumo, cuyos mercados se estabilizan o caen no sólo por efectos de la crisis sino por que varias de ellas habían alcanzado una falsa madurez y operaban con márgenes escasos de rentabilidad.

Este ciclo regresivo afectó especialmente a la caída de la inversión y del ahorro. Asimismo tuvo repercusiones laborales con el aumento y la generalización del desempleo, debido a las raíces demográficas que hacen que fluyan nuevas y amplias generaciones que desean acceder al mercado de trabajo, a lo que se suma el cierre de posibilidades de emigración a otros países.

En cuanto a las políticas destinadas a promover el desarrollo regional a finales de los 70 asistimos a un pérdida de peso este tipo de medidas en Europa y consecuentemente también en España. La crisis económica hace que las políticas de crecimiento giren en torno a la macroeconomía, relegando a un segundo término las políticas sectoriales, sólo cuando surgen las primeras demandas de las regiones se da paso a algún instrumento, paliativo, por ejemplo las Zonas de Urgente Reindustrialización (Z.U.R.). En España, como en el resto de Europa, por razones ya comentadas en el capítulo anterior se cuestiona también la validez de los incentivos regionales como adecuados para atraer inversiones productivas a las regiones más débiles.

Sin embargo, desde 1985/86 algunos aspectos de este panorama comienzan a variar a partir del punto de inflexión que supone la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea. Desde las estructuras de Bruselas se exige la obligatoriedad de elaborar un programa de desarrollo regional (PDR), una reorientación de los incentivos regionales, redimensionamiento de los instrumentos de desarrollo regional y evaluación de su eficacia, etc. Ello va unido al definitivo asentamiento en la estructura del Estado de las administraciones autonómicas; provocan que la *actitud* ante estos problemas cambie. Sin embargo, la situación de las disparidades interregionales dentro del país se van a mantener, con matices como en la etapa anterior a nuestro ingreso en la Comunidad Europea. Cuadrado Roura (1988) fija la situación en 6 puntos:

1.-Se mantienen tasas de crecimiento más bajas y más dispares que en décadas pasadas.

2.-Se producen cambios en las tendencias de la población. Se percibe una sensible disminución de la tasa de crecimiento medio anual de la población española. Se detienen los movimientos migratorios, antes dominantes, así como los crecimientos de los grandes asentamientos urbanos en favor de las ciudades medias.

3.-Se detiene el proceso de convergencia del PIB por habitante. El efecto población y el efecto productividad.

4.-Generalización del desempleo, cambio estructural y segmentación de los mercados.

5.-Desigual reparto del ajuste sectorial y de sus efectos a nivel regional. La industria muestra valores en Efecto Neto Total (ENT)³⁰ positivos en los casos de Cataluña (sin Barcelona) Galicia y La Rioja, así como valores negativos, pero bastante bajo proporcionalmente al peso que este sector tiene en la región, en los casos de: Aragón, Baleares Castilla y León, *Extremadura*, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana. Son regiones que en menor medida han acusado el ajuste industrial impuesto por la crisis.

6.-Orientación Espacial de las Inversiones.

Los datos sobre inversiones industriales nuevas a lo largo de los ochenta y noventa, coincidiría, con la evolución anterior entre 1973 y 1985, esto es, se confirma el dinamismo que progresivamente está adquiriendo la costa

³⁰Indicador utilizado por Juan Ramon Cuadrado(1988 Op.C. pg 41), y que él mismo explica como el efecto que representa la diferencia entre la variación realmente acaecida en la región y la que se hubiera producido de acuerdo con la tasa media nacional.

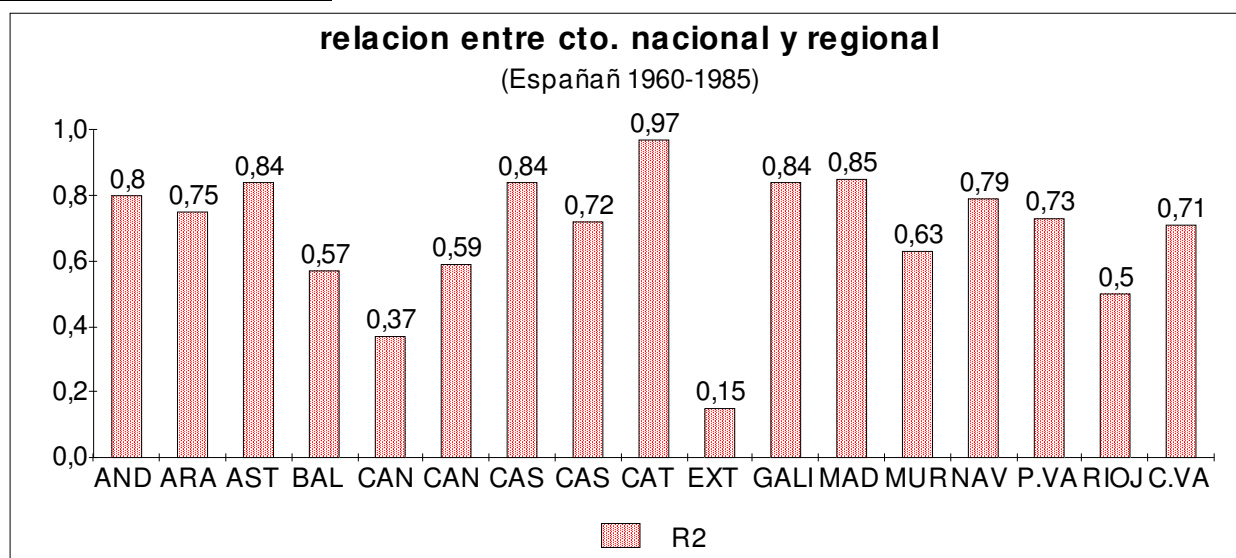
mediterránea, el Valle del Ebro y Madrid, a los que se suma claramente Barcelona. Murcia, en el extremo del primero de los ejes citados, parece estar también en condiciones de aprovechar esta dinamicidad.

A partir de 1986 se produce la integración de España en la Comunidad Europea, para entonces las tendencias hacia la superación de las desigualdades en España sufren algunas significativas variaciones: *“Los estudios recientes sobre los cambios de grado de las disparidades regionales (entre Comunidades Autónomas y entre Provincias) en España durante el periodo 1955-1983 (...) muestran que durante todo el periodo se ha producido una significativa reducción de las diferencias en los niveles del PIB per cápita. Hasta principios de los años ochenta (1955-1981) se produce un fuerte proceso de convergencia. A partir de entonces, el comportamiento de las disparidades de renta no es siempre claro, si bien se puede decir que el proceso de convergencia, en su conjunto, se detiene o se reduce.”* (VAZQUEZ BARQUERO, 1996)

En 1993, por ejemplo, Extremadura seguía siendo la región española con menor PIB per cápita (-34 por 100 con respecto a la media española) y Baleares la que tenía un mayor nivel (+42,1 por 100). Si en esas mismas fechas se comparan los niveles de producto per cápita de las regiones europeas, se aprecia no sólo que las disparidades regionales son más fuertes en la Unión Europea, sino, y sobre todo, que en España se encuentra buena parte de las regiones más pobres de la Unión.

El grado de asociación entre el crecimiento nacional y el de las distintas regiones aporta interesantes conclusiones respecto de lo que venimos explicando. Cuadrado Roura(1988) analiza una serie de datos desde 1960 a 1985 para establecer esta asociación a través de un análisis de regresión de dos variables $Y =$ Tasa de crecimiento de la región y $X =$ Tasa de crecimiento de la economía nacional, el valor R^2 indicaría el grado de asociación que parece existir entre estas dos variables, el resultado es el gráfico que a continuación presentamos.

GRAFICO N° 4.-RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO NACIONAL Y REGIONAL(1960-1985)



Conforme a este análisis las regiones españolas pueden catalogarse en dos grandes grupos a partir del crecimiento que ellas experimentan y del crecimiento experimentado por el conjunto del país:

A.-Regiones cuya evolucion aparece asociada a la economia nacional:Andalucia, Aragon, Asturias, Castilla La Mancha,Castilla Y Leon, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, Pais Vasco, Comunidad Valenciana.

B.-Regiones no asociadas o escasamente asociadas a la evolución de la economía nacional: Baleares, Canarias,Cantabria, *Extremadura*, Murcia y La Rioja.

Con respecto a "el caso de Extremadura, que en función de nuestro análisis sería la región cuya economía está menos asociada con la nacional ($R^2=0,145$) y la que es menos sensible a los cambios que el resto ($\beta=0,394$), dichos resultados también parecen coherentes con su estructura económica y, desde luego, con la evolución seguida a lo largo del período analizado. El fuerte peso que el sector agrario y algunas industrias directamente ligadas al mismo -alimentación, tabaco, corcho...-, tienen en el VAB regional unido a la también alta significación de la

producción hidroeléctrica dentro del sector industrial de la región, hacen que el nivel del PIB en Extremadura dependa sensiblemente de las condiciones climáticas dominantes en cada ejercicio y, en particular, de la mayor o menor abundancia de agua. La trayectoria de la economía extremeña durante el período estudiado muestra oscilaciones muy bruscas y en ocasiones erráticas que están ligadas en todos los casos a las condiciones meteorológicas dominante en cada anualidad. Extremadura aparece, así, como una economía cuyos logros, o cuyos malos resultados, sólo dependen limitadamente de lo que ocurra en el resto de la economía nacional" (CUADRADO ROURA, 1988).

El estudio de las disparidades regionales en España, además de los aspectos económicos tiene una importante vertiente social, que estudian Andrés Sanz y Manuel Terán (1988).

En una primera aproximación a esta problemática se analizan estas disparidades según indicadores preexistentes:

**El índice de bienestar de J.B. Pena Trapero referidos a los años 1964 y 1974*

**El índice agregativo de bienestar del INE, referido a 1970.*

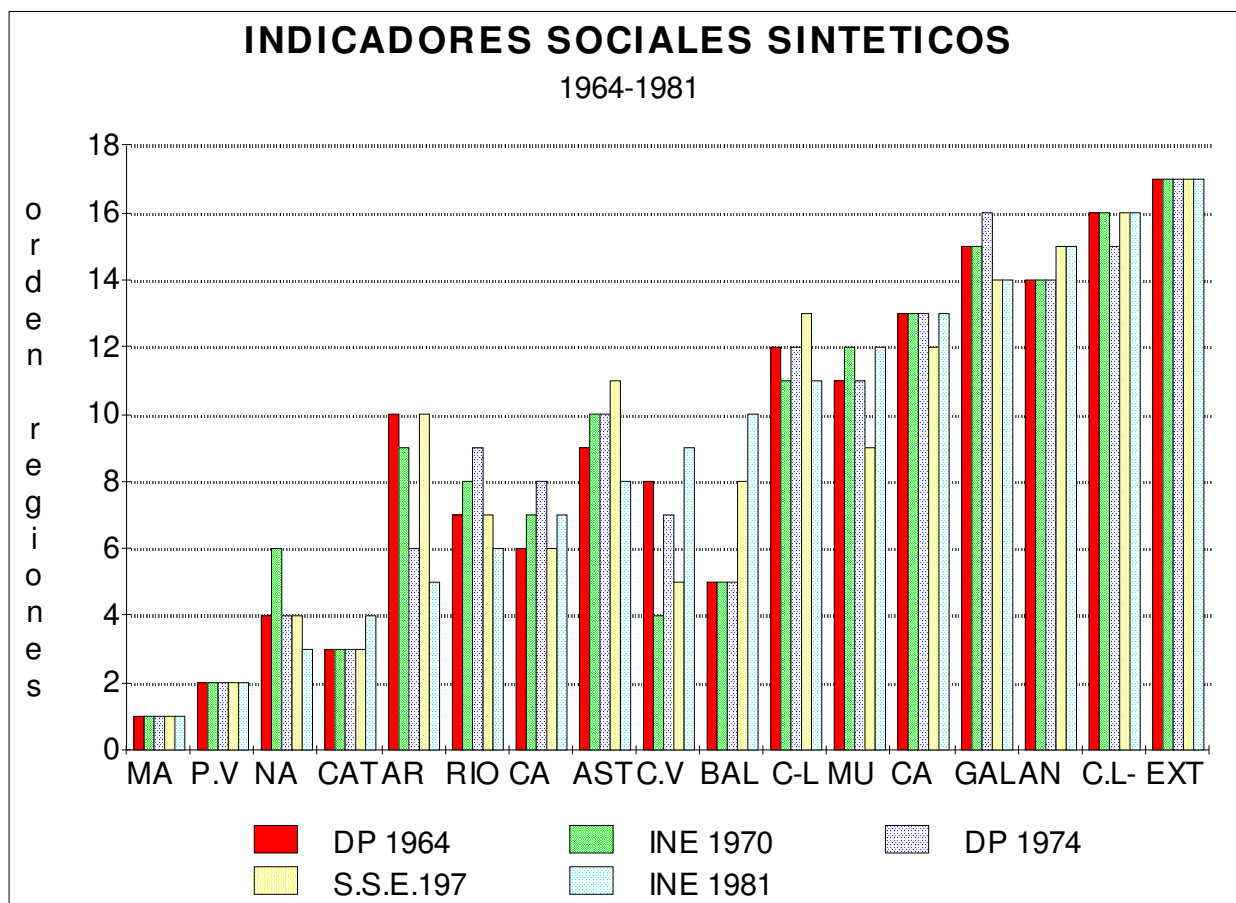
**Indicadores de niveles de bienestar social del Servicio Sindical de Estadística al año 1974.*

**Indicador del desarrollo del INE referido a 1981*

El último de estos indicadores ofrece resultados por Comunidades Autónomas y con valores normalizados (media=0 y desviación típica=1)

El resultado de las posiciones que ocupa cada región, una vez homogeneizados y normalizadas las diferentes puntuaciones quedan recogidas en una tabla y que nosotros sintetizamos en el gráfico siguiente:

GRAFICO Nº 5.-INDICADORES SOCIALES SINTÉTICOS POR REGIONES (1964-1981)



Fuente:Sanz y Terán(1988) y elaboración propia

Sanz y Terán (1988) clasifican a las regiones españolas en siete grupos según el puesto predominante que vienen ocupando en el conjunto de indicadores:

Primer Grupo: MADRID

Segundo Grupo:PAIS VASCO

Tercer Grupo:NAVARRA Y CATALUÑA

Cuarto Grupo:ARAGON, RIOJA, CANTABRIA, ASTURIAS

C.VALENCIANA Y BALEARES

Quinto Grupo:CASTILLA LEON, MURCIA Y CANARIAS

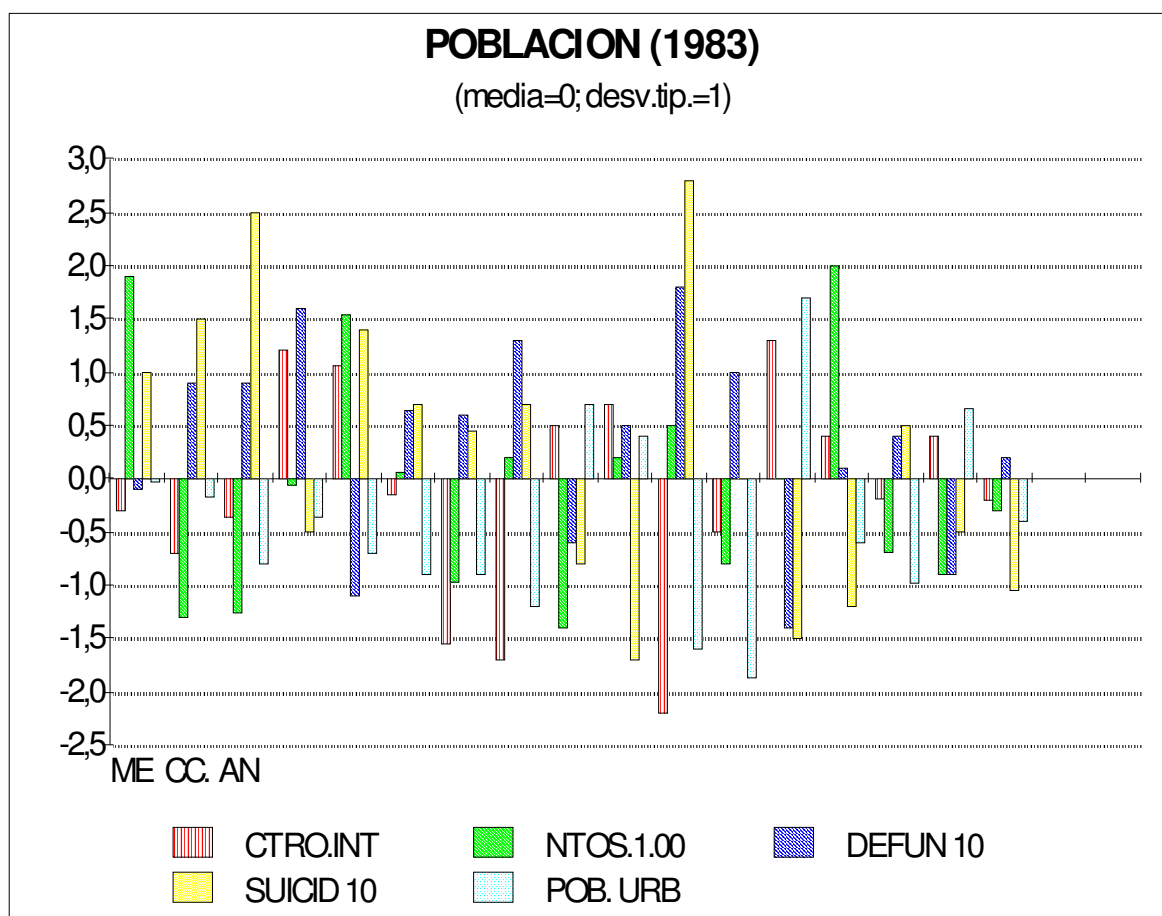
Sexto Grupo: GALICIA, ANDALUCIA Y CASTILLA LA MANCHA

Séptimo Grupo: EXTREMADURA

Seguidamente proceden a una disección de los indicadores sociales entrando en una pormenorización de los mismos. Nosotros reproducimos de forma sinóptica y gráfica el contenido de los cuadros más significativos para nuestro estudio.

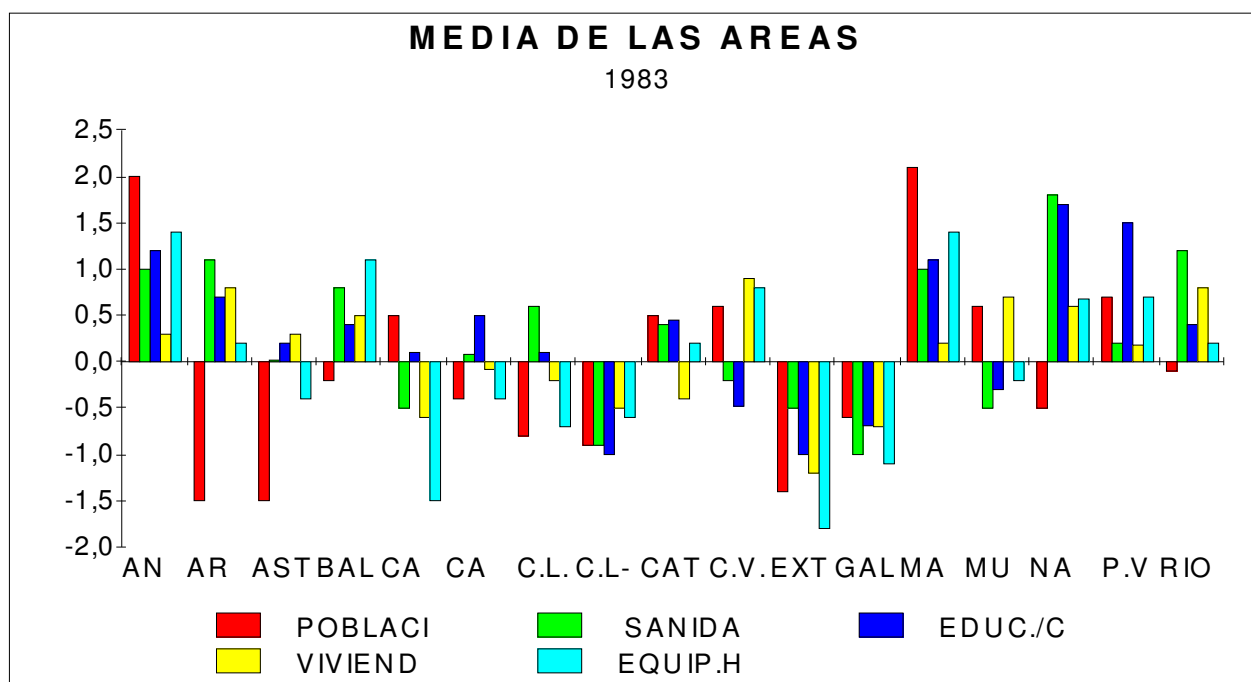
El siguiente gráfico recoge en puntuaciones normalizadas (media=0 y Desviación típica=1) valores relativos a Población de las CC.AA. El uso de puntuaciones normalizadas permite ver con claridad las diferencias entre las distintas Comunidades mejor que el recurso a los valores absolutos.

GRAFICO N° 6.-POBLACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (PUNTUACIONES NORMALIZADAS 1983)



El siguiente gráfico muestra en puntuaciones normalizadas, igualmente las diferencias regionales en conjunto de los aspectos referidos a Población, Medios Sanitarios, Educación y Cultura, Vivienda y Equipamiento del Hogar

GRAFICO N° 7.-DIFERENCIAS REGIONALES DE DIFERENTES VARIABLES SOCIALES (PUNTUACIONES NORMALIZADAS)



En este camino de clasificar las regiones españolas en función de su distinto nivel de desarrollo Julio Alcaide Inchausti (1988) establece lo que él llama "Las cuatro España económicas":

"La España que crece"(años 1973-1985)Tasa Variación Anual

	PIB/real	Pobla.	PIB/h
*Archipiélago	3,26	1,6	1,6
*Costa Mediterránea	3,09	1,6	1,4
*Valle del Ebro	2,79	0,80	1,97
*Madrid	3,44	1,47	1,94

Tanto por su crecimiento económico como por su crecimiento demográfico son regiones en expansión

"La España en Crisis"(años 1973-1985)Tasa V. anual

	<u>PIB/real</u>	<u>Pobl.</u>	<u>PIB/h</u>
*Guipúzcoa y Vizcaya	0,35	0,62	-0,27
*Cantabria	1,71	0,74	0,96
*Asturias	1,05	0,35	0,70

Aunque tienen un nivel de desarrollo por encima de la media, han una mostrado evolución deprimida en los años en crisis, tanto en el crecimiento del PIB como en el de la población residente.

"La España que sobrevive"Tasa variación anual(1973-85)

	<u>PIB/real</u>	<u>Pobl.</u>	<u>PIB/h.</u>
*Galicia	1,71	0,35	1,36
*Región del Duero	1,63	0,19	1,44
*Huesca-Lérida	1,01	-0,04	1.05
*Bética(Sevilla, Cádiz...)	1,31	0,82	0,49

Se produce en estas regiones un crecimiento moderado del PIB, con crecimiento de la Población por encima de la media nacional, pero que no presentan signos claros de crecimiento económico y demográfico.

"La España que se despuebla" Tasa V. anual (1973-1985)

	<u>PIB/real</u>	<u>Poblac</u>	<u>PIB/h</u>
*Extremadura	2,16	-0,28	2,45
*Macizo Ibérico (Soria..)	1,40	-1,27	2,70
*Carpetana(Salamanca, Avila Seg)	1,93	-0,70	2,65
*La Mancha	1,49	0,12	1,37

La despoblación de esta regiones es el hecho más destacable por encima de otro tipo de consideración, de no detenerse este proceso se terminará por convertir en un espacio con bajísima densidad de población.

Por consiguiente, el hecho constatado es que, en el proceso de convergencia, entendida como el proceso que tiende a limitar las desigualdades y sus efectos, no participan por igual todas las regiones del Estado. Una visión retrospectiva amplia

a partir de las series de la Renta Nacional desde 1955 a 1994, permite afirmar que la convergencia se produce fundamentalmente entre el grupo de regiones que ya en 1955 eran consideradas ricas en términos de PIB per cápita (125% superior a la mediana nacional): País Vasco, Cataluña y Madrid; en tanto que las regiones que ya en 1955 eran pobres (con un PIB pc inferior al 75% de la media nacional), si bien se aproximan a las regiones ricas, mantienen su distancia con las comunidades de renta media. Por lo tanto, para las regiones españolas, el proceso de convergencia se da con más intensidad entre los grupos de regiones con PIB pc. más elevado (RAYMOND BARA. 1996). El cuadro que mostramos seguidamente pone en evidencia cómo, esencialmente, la posición de Extremadura respecto de las otras regiones en términos de PIB pc no se ha visto alterado en el periodo que va desde 1955 hasta 1994.

CUADRO Nº 6.-CLASIFICACION DE LAS REGIONES SEGÚN PIB per cápita (España=100) ENTRE 1955 Y 1994

GRUPOS SEGÚN EL PIBpc	1955	1979	1994
Grupo 1º >125 %	PAIS VASCO	MADRID	BALEARES
	CATALUÑA	BALEARES	MADRID
	MADRID	CATALUÑA	CATALUÑA
Grupo 2º 75% < 125 %		PAIS VASCO	NAVARRA
	CANTABRIA	LA RIOJA	PAIS VASCO
	ASTURIAS	NAVARRA	LA RIOJA
	NAVARRA	ARAGON	ARAGON
	LA RIOJA	C. VALENCIA	CANARIAS
	BALEARES	CANTABRIA	C. VALENCIA
	C. VALENCIA	ASTURIAS	CANTABRIA
	ARAGON	CANARIAS	CASTILLA-L
	CATILLA-L	CASTILLA-L	ASTURIAS
	CANARIAS	MURCIA	GALICIA
Grupo 3º <75 %		GALICIA	CASTILLA-LM
		CASTILLA-LM	MURCIA
	ANDALUCIA		
	MURCIA	ANDALUCIA	ANDALUCIA
	GALICIA	EXTREMADURA	EXTREMADURA
	EXTREMADURA		

Fuente: RAYMOND BARA. 1996 y elaboración propia

Si atendemos al cuadro anterior, y a modo de conclusión de todo lo que venimos diciendo, el proceso de convergencia quedaría de manifiesto por el paso de regiones a niveles superiores y el engrosamiento del grupo de regiones medias. El último periodo que va desde 1979 a 1994, es el que la convergencia se estanca, y no se producen mudanzas entre los grupos ni se altera el número de comunidades pertenecientes a cada grupo. En cambio sí se observan modificaciones en la ordenación dentro de cada grupo, excepto en el tercero.

3.3.-Las desigualdades internas en Extremadura

El análisis de los desequilibrios internos de Extremadura debe contener, al menos, aspectos, tan diversos como el análisis comparado de la evolución de la región con la media nacional y europea, el análisis de los desequilibrios sectoriales de la economía regional, el estudio de los desequilibrios territoriales internos de la región como factor que condiciona su desarrollo, etc. Todos ellos son abordados a continuación, si bien sin pretensión de exhaustividad y con la intención de evidenciar la variedad de problemas a que debe hacer frente cualquier modelo de desarrollo regional que deba aplicarse a Extremadura, y por tanto, esa misma constatación permite apreciar los límites que, en nuestra opinión, tiene el actual modelo de desarrollo.

1.3.1.-Evolucion de la economía extremeña.

El crecimiento económico de las autonomías españolas está especialmente vinculado a la estructura productiva, al nivel de ocupación y la productividad sectorial.

Salvo Baleares, Canarias y Madrid, cuya economía depende básicamente de los servicios, el resto de las autonomías más ricas basa su posición en el mayor desarrollo de la industria, incluida la construcción. El más bajo desarrollo de las autonomías es consecuencia de las elevadas tasas de población remanente que, teniendo edad para trabajar, carece de empleo. Alguna excepción, como la de Galicia, y en menor medida, Castilla y León, es consecuencia de la baja productividad de la población ocupada.

Por otra parte, una notable dependencia del sector primario: cuando éste registra una productividad menor que la media, tiene un efecto negativo sobre el desarrollo económico. Esta situación afecta claramente a las dos Castillas y Extremadura. Aunque en el caso de esta última región, el importante remanente de población apta para trabajar puede constituir un potencial latente actualmente desaprovechado (ALCAIDE INCHAUISTI, 1996), como efectivamente se demostrará a lo largo de la tesis.

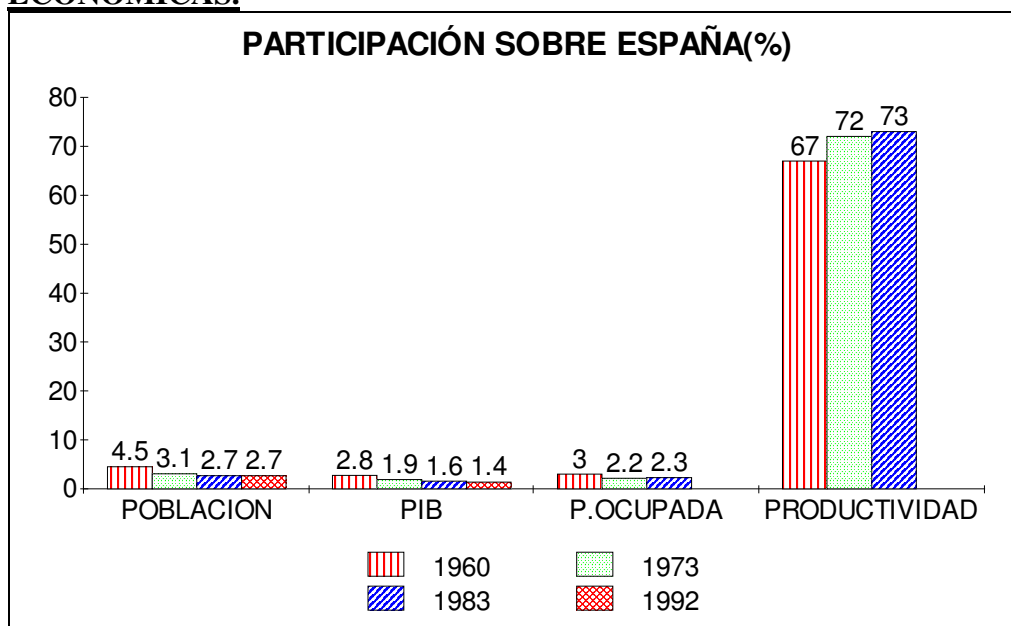
Pampillón Olmedo (1992) divide la historia regional contemporánea en dos períodos: el decenio 1973-83 (10 años antes del Estatuto de Autonomía) inmerso en la crisis económica generalizada en España y el mundo, y el período de 1983-92 (10 años después del Estatuto), que salvo 1992 es una etapa de fuerte crecimiento económico español, en donde la situación extremeña no es una excepción. Evidentemente el segundo periodo puede extenderse hasta nuestros días, ya que ésta más amplia interpretación de la segmentación analítica de Pampillón Olmedo en nada altera la sustancia de su contenido.

Un examen de estos dos períodos muestra cómo en términos de PIB y de población ocupada, el primer período supone un alejamiento de la participación extremeña en el conjunto nacional; y durante el segundo período se realiza un acercamiento en población ocupada y en productividad a la media española, pero un alejamiento en el PIB.

Extremadura es una de las regiones españolas que peor ha reaccionado ante los embates de la crisis económica de los años 70. En este decenio el PIB extremeño a precios constantes creció a una tasa acumulativa del 0,6% medio anual, inferior al 2,3% computado para la media española.

Extremadura soportó mayores pérdidas de empleo que la media nacional, pasando a representar el 3% de la población ocupada española en 1973, al 2,2% en 1983. Además la vertiente de la producción, la actividad industrial y la agraria mantuvieron un ritmo de crecimiento medio negativo muy por debajo de la media española. La crisis económica promovió, en definitiva, un cambio bastante notable en la estructura productiva y del empleo. La pérdida de importancia relativa del sector primario situaba a éste en 1983 en el 13% del PIB y en el 33% de la población ocupada.

GRAFICO N°8.-PARTICIPACIÓN EXTREMEÑA EN ALGUNAS VARIABLES ECONÓMICAS.



Fuente:elaboración propia sobre los datos del Estudio C.Badajoz

Después de la crisis del petróleo y hasta que surge la crisis económica mundial generalizada en 1991, la economía extremeña vive un período de recuperación económica. Sin embargo, el crecimiento del PIB extremeño para 1985-92 fue del 3,8%; inferior a la media nacional que fue del 4,5%.

En 1994 la economía extremeña no había alcanzado todavía la estructura de una región económica desarrollada. La participación del sector primario (13% del PIB) significa un repunte respecto de inicios de la década, debido fundamentalmente a las subvenciones de explotación que han influido considerablemente. El nivel de empleo primario es todavía alto (en torno al 19% en 1994), lo que refleja la existencia de una diferencia aún importante del sector agrario con el resto de la economía extremeña en la producción por persona ocupada. Por otro lado el sector industrial presenta escasa relevancia, con tendencia al descenso; además hay que considerar que alrededor del 60% del PIB industrial tiene su origen en el subsector de "energía y agua", con lo que resulta que la actividad manufacturera consigue aproximarse tan sólo al 7% del PIB.

CUADRO N°:7.-EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PIB EXTREMEÑA

	EXTREMADURA				ESPAÑA			
	73	83	92	94	73	83	92	94
AGRICULTURA	29	13	9	13	12	6	4	5
INDUSTRIA	18	15	18	16	32	28	23	21.7
CONSTRUCCION	8	10	13	11.8	7	6	8	7,9
SERVICIOS	45	62	60	59.1	49	60	65	65.4

Fuente: citado por el estudio C.Badajoz. (BBV y FIES)

La estructura del PIB extremeño en 1994 se ha ido aproximando a la media nacional, si bien en la población activa se observa todavía diferencias importantes. Se detecta una reducción en el volumen medio de ocupados del sector agrícola, reducción que se aprecia también en la industria y en la construcción, que contrasta con el aumento en el sector de los servicios

Para Rafael Pampillón Olmedo(1992), el factor determinante de la situación económica de Extremadura es el *demográfico*. Los movimientos poblacionales han ejercido una influencia fundamental sobre el desarrollo de la región, la falta de oportunidades de trabajo y las constantes migraciones explican la pérdida de población y la baja densidad poblacional de la región.

Entre 1983 y 1993 la población de derecho de la región ha pasado de 1.073.945 a 1.064.188³¹(representando desde principio de los noventa tan sólo el 2.7% de la población española), tendiendo a concentrarse en este período en municipios superiores a 10.000 habitantes, y de éstos los situados en los principales ejes del desarrollo regional: Vegas del Guadiana, las carreteras Madrid-Badajoz y Gijón-Sevilla, y los

³¹ .-Un análisis más amplio del comportamiento demográfico permite apreciar como entre 1964 hasta 1994 Extremadura ha perdido 267.147 habitantes (-0.28%), pérdida de población sólo comparable a la que experimentan Galicia (-0.33%), País Vasco (-0.39%), Castilla y León (-0.40%) y Asturias (-0.40%) (PÉREZ GARCÍA. 1997, P. 51)

Valles del Jerte y la Vera. Con ello quedan amplias zonas del espacio extremeño despobladas o con tendencias al despoblamiento.

El crecimiento vegetativo aunque en fuerte descenso, como ocurre en el resto del Estado, se mantiene por encima de la media nacional, debido a la mayor natalidad que existe en Extremadura, más de un punto por encima de la media nacional, si bien en los últimos años la mortalidad extremeña está por encima de la media debido al mayor envejecimiento de nuestra población.

Junto a estas características de la evolución demográfica hay que destacar *la baja tasa de actividad*³² de la población de Extremadura, es atribuible a dos razones: porque la población que todavía emigra es aquella que está dispuesta a trabajar y porque el peso de la agricultura en la región hace que muchos de los que trabajan en ese sector no queden contabilizados como población activa. En la mayoría de los casos, las unidades familiares que se dedican a actividades agrarias lo hacen con todos sus miembros, sin embargo a efectos estadísticos se contabilizan tan sólo el cabeza de familia.

Sin embargo, desde el comienzo del proceso de crecimiento económico, la población agraria ha ido perdiendo participación en la población total. En una visión de conjunto la estructura sectorial de la población activa extremeña nos muestra una economía de base eminentemente agraria, sometida a fuerte proceso de terciarización.

³².-Según los datos de la EPA, la evolución de la población de 16 y más años durante 1994, lleva a que al finalizar el año, la tasa de actividad en Extremadura baje hasta situarse en el 44.45%. No obstante, la disminución de la población activa, junto con el mantenimiento de las cifras de parados, da lugar a un incremento de la tasa de paro que pasa del 30.52% en 1993 al 32.11% a finales de 1994.

CUADRO N° 8.-DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ACTIVOS POR SECTORES ECONÓMICOS.

	EXTREMADURA		ESPAÑA	
	1993	1994	1993	1994
Agricultura	18.3	17.7	9.0	8.6
Industria	9.2	8.0	19.6	19.0
Construcción	15.8	14.1	9.7	9.4
Servicios	47.6	49.9	53.3	53.4
Sin clasificar*	9.1	10.2	8.4	9.6

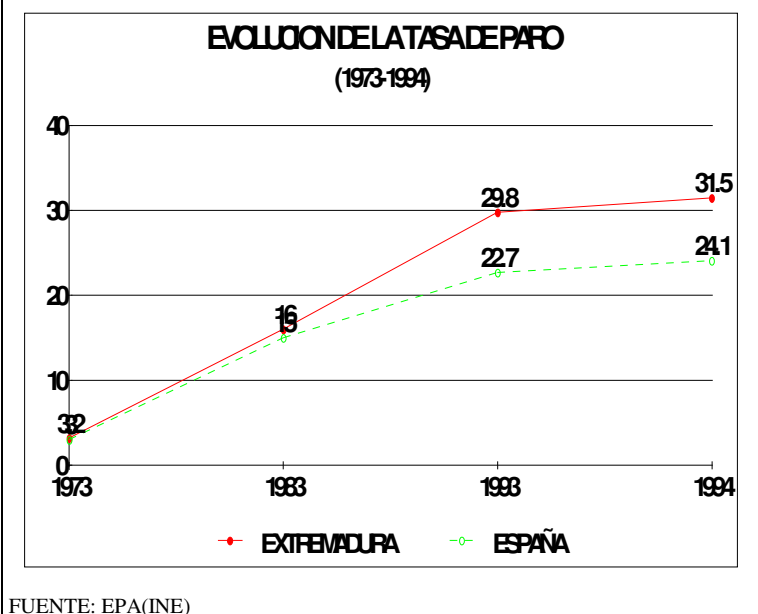
Fuente: Encuesta de Población Activa(EPA) I.N.E.

A finales de la década de los noventa es ya casi una utopía pensar que Extremadura llegue a superar los trescientos mil ocupados que llegó a tener a finales de los 70. Baste indicar que en 1964 Extremadura tenía 441.751 ocupados frente a los 270.950 que se contabilizaban en 1994. Las mayores pérdidas de población activa ocupada se experimentó entre 1975-1985 con un crecimiento anual de -3,08%, descenso que en ese período no fue superado por ninguna región española, y sólo fue seguido por País Vasco (-2,55%) y Cataluña (-2,35%), pero que son descensos estructurales que afectaban a la industria, a diferencia del carácter estructural que adquieren esta pérdida de ocupados activos en Extremadura. De hecho, ninguna de las regiones españolas consideradas agrícolas, experimentó pérdidas similares de ocupados activos.

De modo que la *tasa de desempleo* de la región siempre ha mostrado algunos puntos superiores a la media nacional, sin embargo, esta tendencia se ha agudizado en la década de los ochenta.

*Buscan su primer empleo o dejaron su último empleo hace tres o más años.

GRAFICO N°9.-EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO (1973-1994)



FUENTE: EPA(INE)

Aunque la década de los noventa se caracteriza en la región por que los servicios se ve favorecido por el turismo y el sector público, no logra compensar las disminuciones de empleos que se producen en la construcción y la agricultura.

El número de parados³³, 124.300 a finales de 1993, se ha mantenido estable al disminuir durante 1994 en menos de mil, 123.500 al final del año. La distribución por sectores no es homogénea. Los parados agrícolas pasan de 18.500 en 1993 a 21.900 en 1994 (3.400, el 18.4%).

La industria y la construcción en 1994, disminuyen su número de parados en 3.400 y 8.000 respectivamente, lo que indica el mantenimiento de la tendencia de desplazamiento de la mano de obra de estos sectores y de la agricultura hacia los servicios y, probablemente, a la inactividad.

Se mantienen los que buscan su primer empleo y se incrementa notablemente los que lo perdieron hace 3 o más años (CRESEx'94 pge 158 y ss.).

En cuanto al sector exterior de la economía extremeña sigue teniendo un escaso peso sobre el conjunto de la actividad económica regional, representa tan sólo en torno al 4,8% del PIB regional, frente al 30% que supone el comercio exterior español sobre el

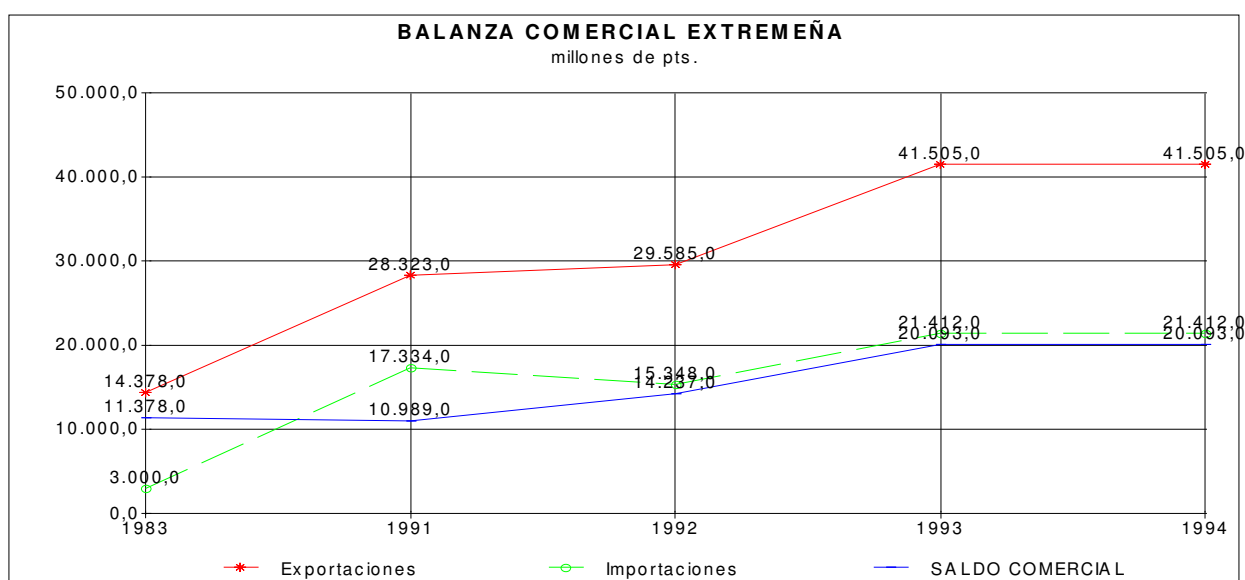
³³.-Los parados "registrados" (INEM) disminuyen entre 1993 y 1994, pasando de 89.175 a 82.352.

PIB nacional. Asimismo a principio de los noventa representaba tan sólo el 8% del total de las exportaciones del país y el 6% de sus importaciones.

Con la recesión de principios de los noventa, tanto las exportaciones como las importaciones reflejan una fuerte caída.

El escaso grado de sofisticación existente en las actividades productivas de la región y su bajo nivel de integración repercuten negativamente en su comercio exterior. La exportación se concentra en productos con poca transformación del sector primario, y la importación fundamentalmente en productos elaborados.

GRAFICO N° 10.-BALANZA COMERCIAL DE EXTREMADURA.(1983-1994)



Fuente: Dirección General de Aduanas

Las tablas Input-Output de Extremadura, nos permiten apreciar que nuestra Balanza Comercial presenta un saldo muy deficitario, del orden de 133.876 millones de pts. El déficit proviene básicamente de las relaciones de la región con el resto de España. Los datos reflejados en el gráfico anterior se refieren a las relaciones de nuestra región con el resto del mundo, excluida España.

Por consiguiente, el comercio exterior regional, mantiene su escasa significación y como ya es tradicional, a diferencia de lo que ocurre en el conjunto nacional, su saldo es positivo.

La estructura sectorial de nuestra balanza exterior pone de manifiesto el predominio claro del sector agrario en las exportaciones, frente a la relevancia del no agrario en cuanto a las importaciones (CRESEx'94, pg 145 y ss).

Por tanto, no podemos confiar en la capacidad de arrastre de nuestro sector exterior sobre el conjunto de la economía regional ya que su peso es muy reducido sobre el total de la producción extremeña (GONZALEZ BLANCO, 1995).

Un aspecto adicional de los desequilibrios económicos de la región lo representa en algún sentido las características del propio *sistema financiero*. Las 950 oficinas bancarias (2,7% del total nacional), que dan empleo a 4.000 personas, esto es 1.100 habitantes por oficina. El número medio de empleados por oficina era de 4,31. Estas cifras están por debajo de la media nacional (1.200 habitantes y 7,42 empleados por oficina).

En cuanto a la tasa de depósitos bancarios por habitante, tal y como se recoge en el informe CESEx'94, en Badajoz se situaba a finales de 1994 en 773.800 millones de pts., en Cáceres esta cifra se elevaba hasta 1.038.500 millones de pts.

En conjunto se puede decir que el peso del ahorro regional en el contexto de España (1,7%) es significativamente inferior al que le correspondería por su población residente (2,7%), circunstancia que evidencia una menor tasa de riqueza financiera per cápita de los extremeños frente al resto de los españoles.

Por otra parte el nivel de endeudamiento de los extremeños se ha incrementado en los últimos años, haciendo posible que la participación de Extremadura aumente en relación con el conjunto de España en cuanto al volumen de crédito otorgado.

CUADRO N° 9.-CRÉDITOS POR INSTITUCIONES AL 31-12-92

	EXTREMADURA		ESPAÑA	
	Miles Mill	%	Miles Mill	%
Banca Privada	243,5	56	24.000	60
Cajas Ahorros	176,5	41	14.420	36
Coop. de Crédito	12,4	3	1.300	4
TOTAL	432,1	100	39.720	100

En 1994, las entidades de crédito en la región se distribuirá del siguiente modo:

*25 Bancos (incluyendo la Caja Postal), que contaban con 461 oficinas y representaban el 47% del total de oficinas que operan en la región.

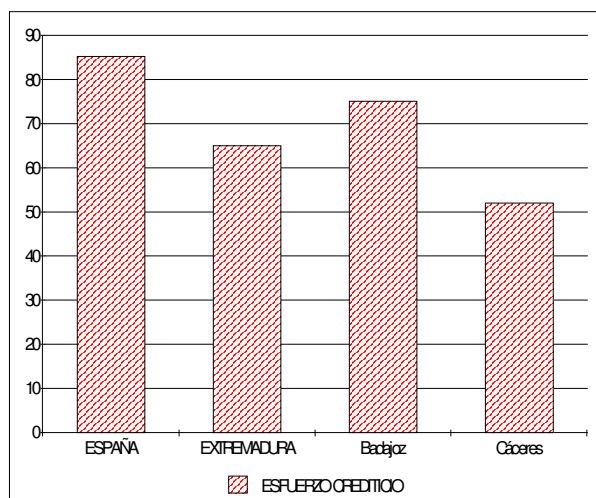
*6 Cajas de Ahorro con 460 oficinas (47%) y

*2 Cooperativas de Crédito, con un total de 50 oficinas (6%).

Si se calcula la cuota de mercado en función del número de oficinas, podemos observar que en el total nacional la Banca posee el 49,2%, las Cajas el 48,8% y las Cooperativas de Crédito el 9% (MIRALLES MARCELO,1993); esto es en Extremadura las Cajas de Ahorros acaparan mayores cuota de mercado, en torno a 4 puntos porcentuales superior a los Bancos.

Un indicador que analizan Miralles Marcelo y sus colaboradores (1993) que consideramos de interés es el del "*Esfuerzo Crediticio*" que es una variable que se define como "el volumen de créditos/volumen de depósitos". Es una variable que permite apreciar la actividad o el grado de dinamismo de una región, utilizando la relación existente entre la inversión o créditos concedidos con referencia a la capacidad de ahorro o depósitos captados. Del análisis de este índice se observa que el dinamismo de la economía extremeña es significativamente menor que el nacional, siendo excesivamente pequeño en el caso de la provincia de Cáceres.

**GRAFICO Nº11.-ESFUERZO CREDITICIO
ENTIDADES FINANCIERAS EN 1994
(% créditos/depósitos)**

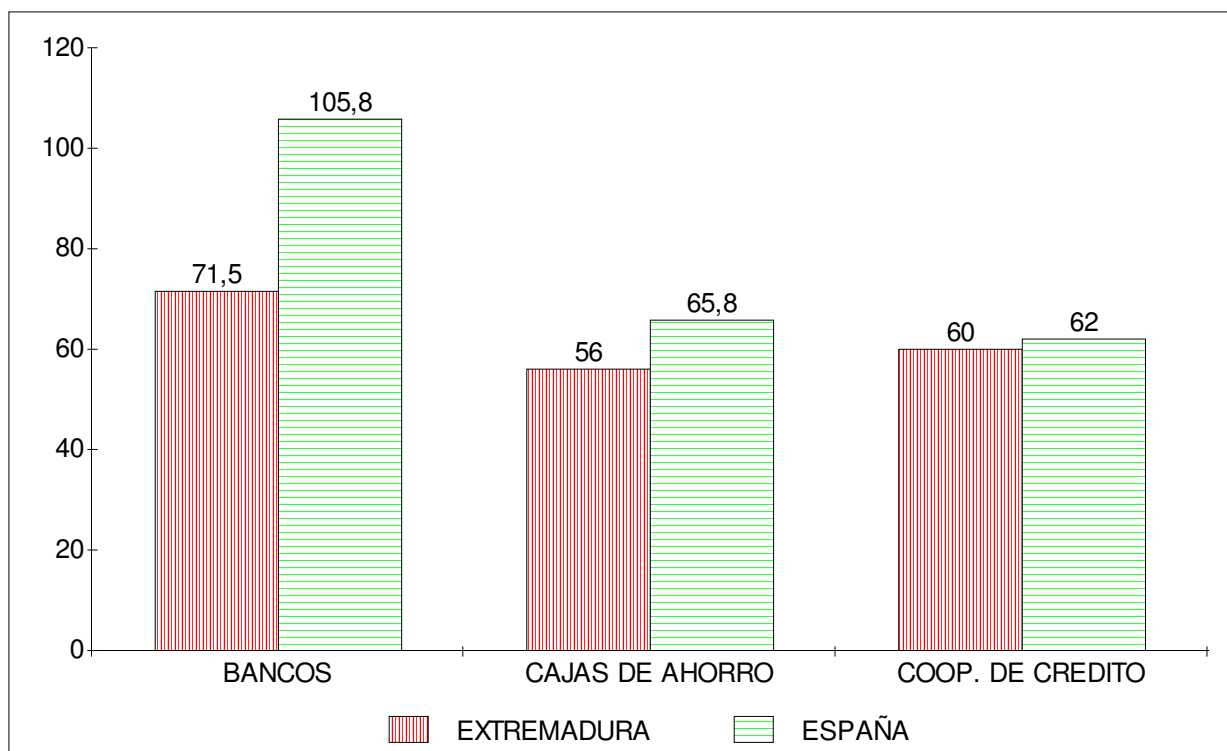


Fuente: Miralles Marcelo y otros. 1995. pg. 129

Si atendemos a este "Esfuerzo crediticio" en función de las entidades, se constata que a nivel nacional en los Bancos es muy superior, también en Extremadura, sin embargo las Cajas de Ahorro se muestran menos "esforzadas", en el Estado e incluso en nuestra región, en esta última están por debajo de las Cooperativas de Crédito.

En todo caso se puede afirmar que el conjunto de entidades crediticias se muestran muy conservadoras en cuanto al esfuerzo que realizan en nuestra región en relación con el que desarrollan en el conjunto del Estado.

GRAFICO Nº 12.-ESFUERZO CREDITICIO POR TIPO DE ENTIDAD (1994)



Fuente: Miralles Marcelo y otros. 1995. pg. 130

Pensamos que la situación de la economía regional y sus implicaciones sociales queda perfectamente descrito en el siguiente párrafo, *“El fracaso del modelo (de “especialización agraria sin industria”³⁴) no ocasionó una catástrofe en Extremadura gracias a la masiva emigración de los años sesenta y principios de los setenta. Sin embargo, el elevado coste social de esa sangría humana no tuvo como contrapartida una mejora sensible de la posición competitiva de la economía extremeña, que más tarde, cuando la emigración se redujo drásticamente, se vio apuntalada por las transferencias. El hundimiento del modelo de “especialización agraria sin industria” ha creado un vacío, que aún no se ha rellenado”* (LLOPIS ANGELAN Y ZAPATA BLANCO, 1997, p.67-68).

3.3.2.-Las desigualdades sectoriales de la economía regional

El análisis de las desigualdades internas sectoriales de la economía regional se puede realizar a partir de dos variables fundamentalmente, en la línea del trabajo de algunos estudios sobre la economía regional³⁵ que basan sus conclusiones en el VABpm (Valor Añadido Bruto a precios del mercado) y el empleo.

El comportamiento del VABpm en Extremadura en la década de los ochenta (CESEx'92 pg 27 y ss) indica que su evolución ha sido importante para la región; y aunque su posición relativa no ha variado respecto de la media del país, si se ha experimentado un más que significativo aumento de su ritmo de crecimiento.

Los datos del VABpm de Extremadura y España, en este período, por el lado de la oferta, permiten observar un crecimiento de éste en la región (42,87%) superior al conjunto nacional (27,87%).

³⁵.- "INFORME SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE EXTREMADURA.AÑO 1992 y 1994" Del Consejo Económico y Social de Extremadura y los informes sobre "LA PLANIFICACIÓN REGIONAL Y SUS INSTRUMENTOS". de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Podemos establecer dos períodos dentro de la década:

a.-desde 1980 hasta 1983: crecimientos moderados e incluso descendientes en el año 1983, producido principalmente, según el Informe del CESEx'92, por la caída de la agricultura en aproximadamente un 25% acompañada por un retroceso del sector industrial. Este primer período está marcado por el lastre de la segunda crisis de los 70, cuyos efectos se trasladaron hasta los dos o tres primeros años de los ochenta en nuestra región

b.-A partir de 1984 se inicia un sostenido crecimiento de este indicador, del que hemos de destacar el crecimiento del sector energético en una tasa superior al 120% en 1984, como consecuencia de la apertura del segundo generador de Almaraz.

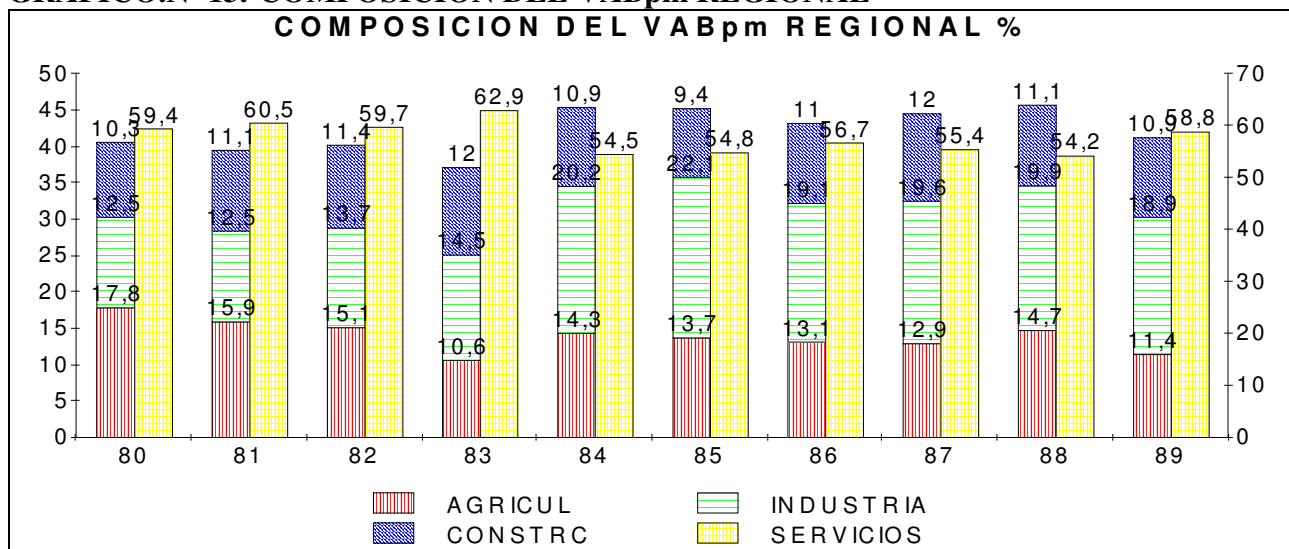
Este ritmo expansivo está, en opinión de los autores del informe de CESEX, impulsado por el dinamismo de la demanda interna. Como final de este ciclo expansivo se observa el crecimiento nulo en 1989 como consecuencia del fuerte descenso de sectores como *agricultura, industria y construcción*, sólo compensado por el sector de los servicios destinado a la venta (10,9%).

El VABpm regional a lo largo de la década ha seguido las tendencias nacionales. Destacamos el peso del sector agrícola en las variaciones del mismo en nuestra región.

Es necesario decir que salvo el incremento apreciado en los primeros años, en el que aumenta el peso del VABpm regional en su participación nacional, en 0,7%, a lo largo de la década esta participación se mantiene constante en torno al 1.8. Por consiguiente, parece que en este segundo período la convergencia con la media nacional se relentiza hasta paralizarse.

Los gráficos siguientes representan lo que hemos estado comentando:

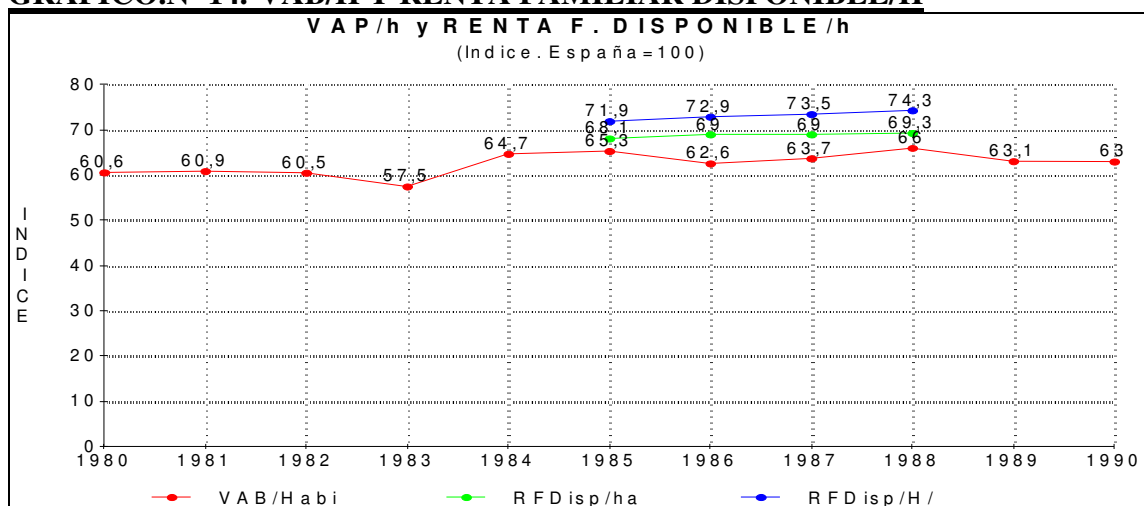
GRAFICO.Nº 13.-COMPOSICIÓN DEL VABpm REGIONAL



Fuente: D.Gral de Planificación y elaboración propia.

El gráfico nº 14, además, muestra la evolución de dos indicadores entre 1985 y 1990, la Renta Familiar Disponible por habitante en la región y la Renta Familiar Disponible paridad nacional, ambos presentan un crecimiento constante pese a las fluctuaciones de los años 85 y 86 procedente de la crisis del sector agrario, lo que permite valorar como importante la presencia de la demanda interna como factor de crecimiento frente a otros datos negativos.

GRAFICO.Nº 14.-VAB/H Y RENTA FAMILIAR DISPONIBLE/H

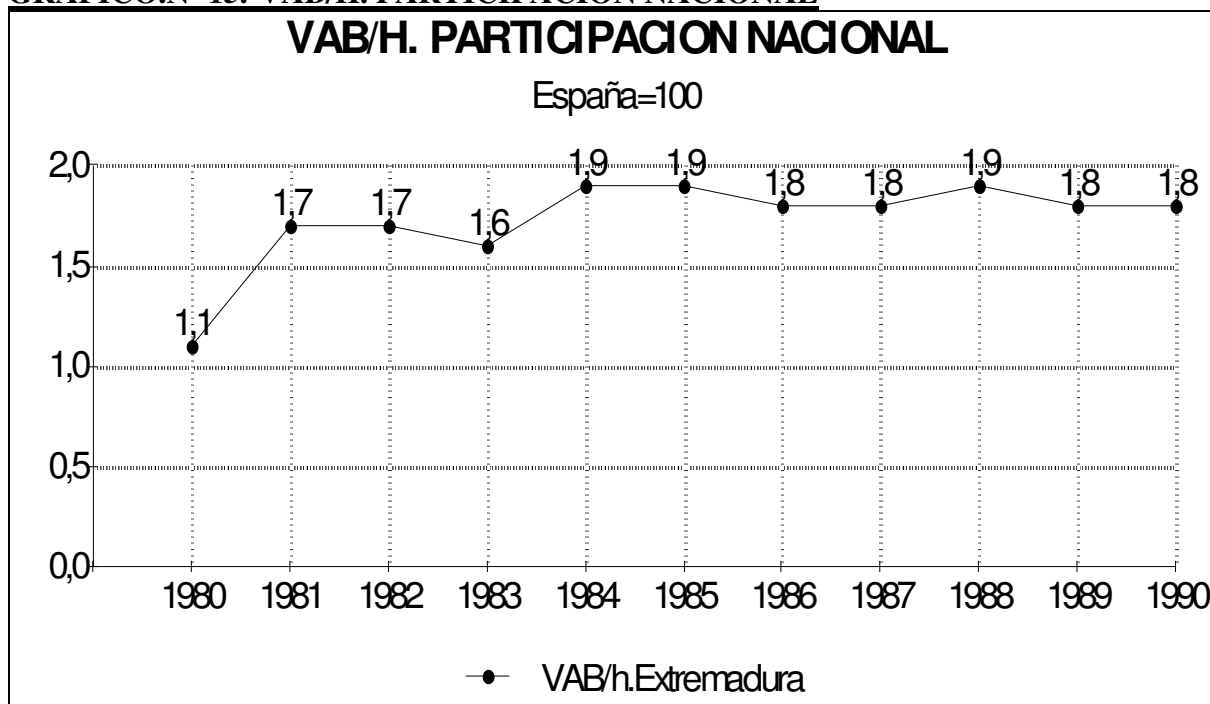


Fuente: Dirección Gral. de Planificación y elaboración propia

Podemos apreciar el peso de nuestro VABpm tiene aún una escasa presencia dentro del conjunto nacional. Aunque a principios de la década experimenta un sensible

incremento, en los años finales de los ochenta se estanca e incluso pierde importancia en la composición del VAB pm nacional.

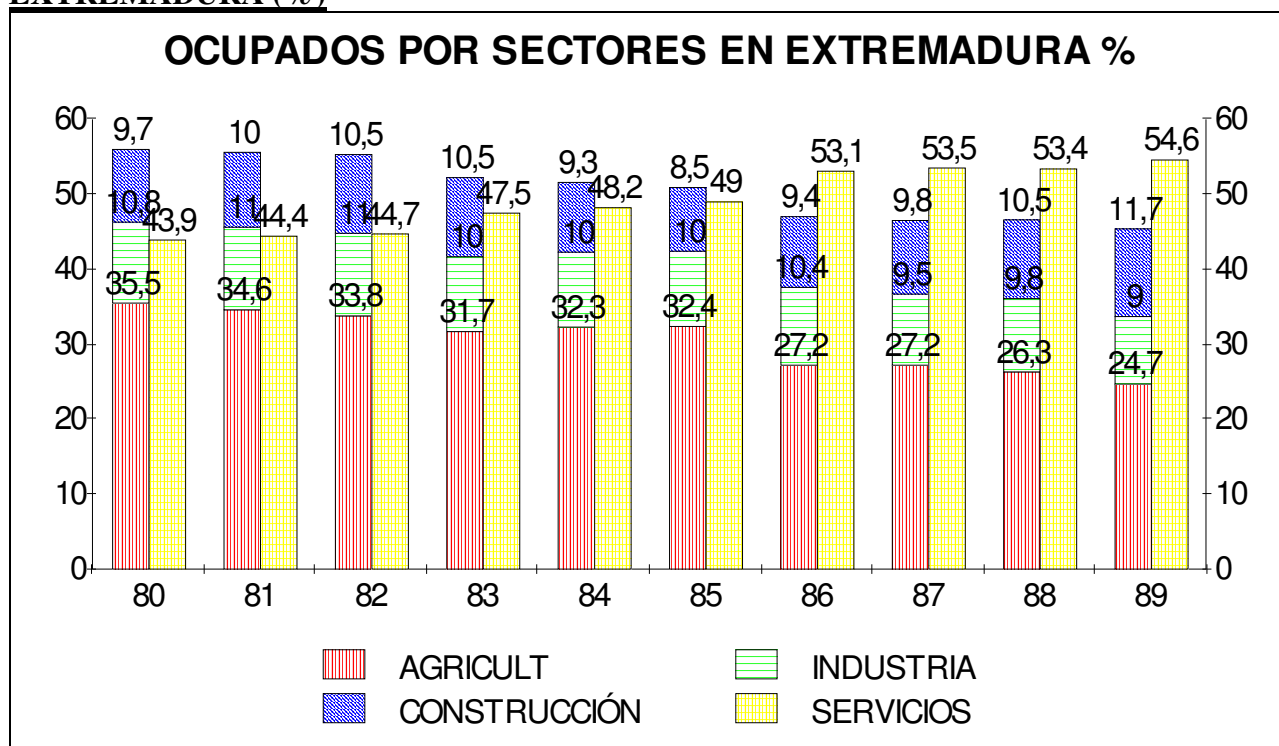
GRAFICO.Nº 15.-VAB/H. PARTICIPACIÓN NACIONAL



Fuente: D.Gral de Planificación y elaboración propia

Otro indicador analizado por los estudios a que hemos hecho referencia es el de la evolución a lo largo de la década de los ocupados. Con independencia de que el aspecto del empleo/desempleo hayan sido ya tratados anteriormente, hemos de insistir en que en términos generales los empleados se han mantenido constante a lo largo de la década, experimentando en términos absolutos tan sólo un incremento al final de la misma de 16.000 nuevos ocupados, tras sufrir en los años intermedios una disminución considerable, aunque en ningún caso las fluctuaciones han tenido el carácter que tienen las nacionales y la economía regional, pese a sus estrangulamientos ha mostrado una cierta capacidad de generación empleo, sobretudo por parte del sector servicios, cuando los otros sectores han entrado verdaderamente en la crisis. La evolución de lapoblación ocupada por sectores es como sigue:

GRAFICO.Nº 16.-EVOLUCION DE LOS OCUPADOS POR SECTORES EN EXTREMADURA (%)



Fuente: D.Gral. de Planificación y Elaboración propia.

La evolución del VAB por sectores³⁶ y la evolución de los ocupados³⁶ que se produce en la última década son variables de interés para focalizar el desigual desarrollo intersectoriales que adquieren un carácter estructural en la región.

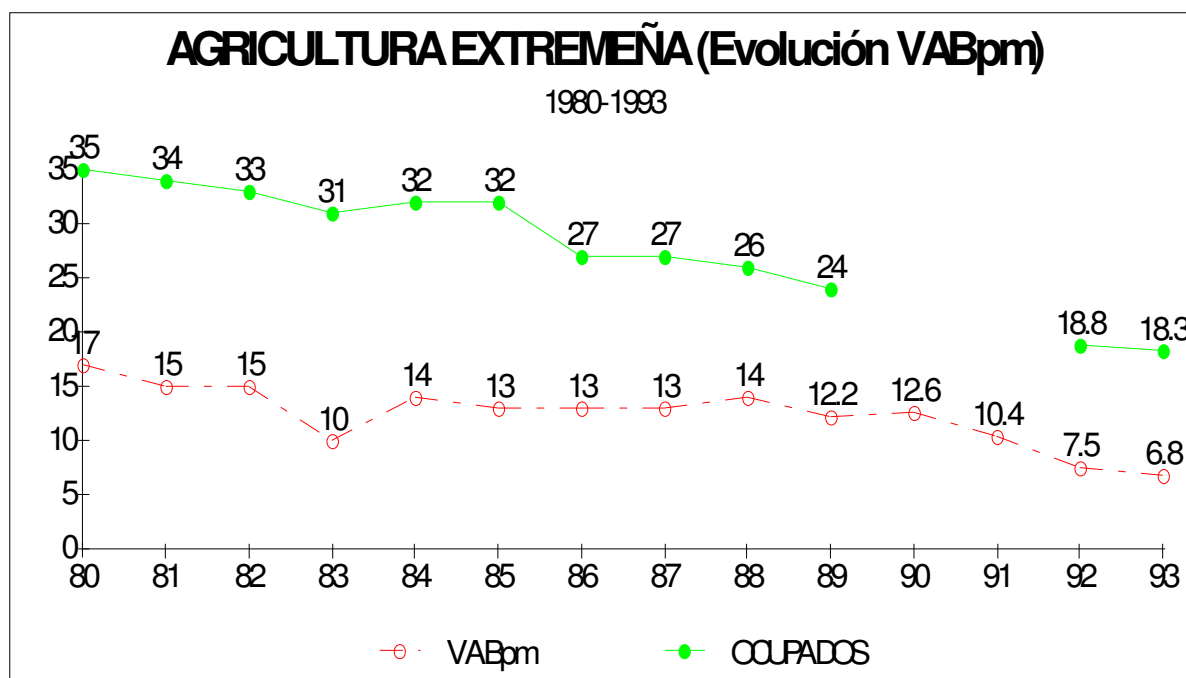
Productos de la agricultura, selvicultura y pesca (NACE. 01)

Este sector ha venido, paulatinamente perdiendo importancia en la conformación del VABpm regional, pasando de representar el 12-15% al principio de los años ochenta, al representar el 6,8% en 1993 (En el conjunto nacional su peso ha venido oscilando alrededor del 5%).

Su comportamiento regional ha sido bastante irregular debido a los condicionamientos climáticos y a la gran variabilidad de los precios. La población activa que ocupa ha venido descendiendo progresivamente a lo largo de toda la década, pasando de ocupar en 1980 al 35% a ocupar en 1993 al 18,3% de la población activa.

³⁶.-Los datos que se aportan (en porcentajes) tanto los referidos al VABpm como a los empleos están en relación al VABpm o al Empleo regional.

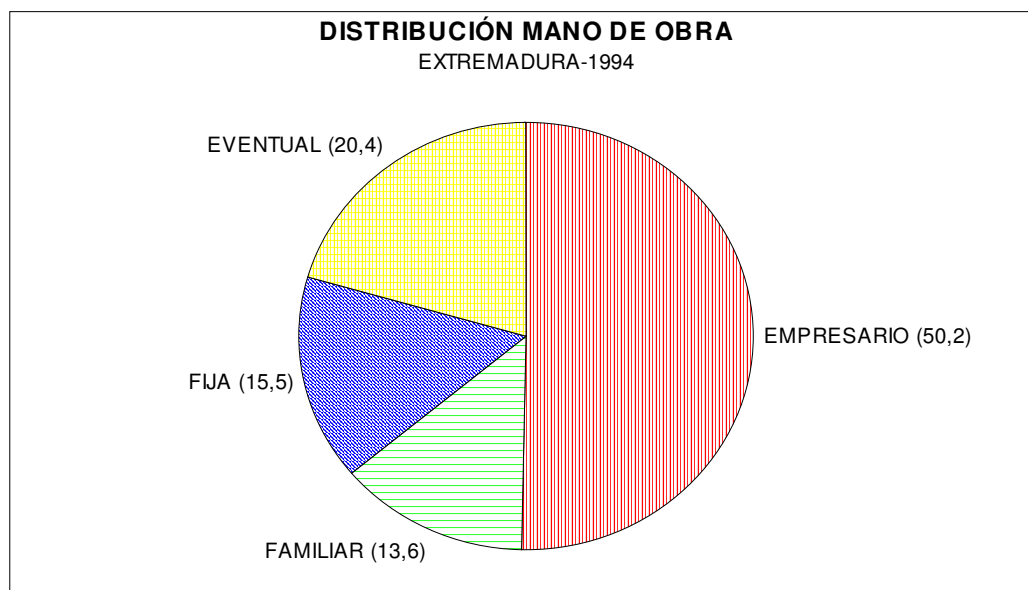
GRAFICO.Nº 17.-AGRICULTURA EXTREMEÑA: EVOLUCIÓN DEL VABpm Y DE LOS EMPLEOS (1980-1993)



Fuente: D.Gral Planificación y CESEx'94 y elaboración propia

En cuanto a la estructura de la mano de obra empleada en el sector primario de la región, el gráfico número 18 resulta ilustrativo.

GRAFICO Nº18.-DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE MANO DE OBRA EN EXTREMADURA



Fuente: La agricultura y la ganadería en Extremadura'94. pg.99 y elaboración propia.

"El mayor empleo de mano de obra por superficie de SAU indica la mayor intensidad de las explotaciones, propias de la agricultura de regadío y de cultivos como tabaco, tomate, pimiento y frutales, sobre todo con explotaciones pequeñas y poco mecanizadas. Destacan como más intensivas las de Jaraiz de la Vera y Don Benito. En el otro extremo se encuentran las explotaciones con ganadería extensiva, especialmente con poco peso del porcino ibérico o producción de queso, como Brozas y Valencia de Alcántara.

Prácticamente la mitad del trabajo de las explotaciones (50,5 por 100) la realiza el propio empresario y únicamente una tercera parte (35,9 por 100) es asalariado(...).

El mayor peso de la mano de obra familiar se encuentra en los regadíos del norte de Cáceres (La Vera, Plasencia y Coria). En estas comarcas existe, todavía, un importante peso de los medieros (aparceros, que aportan su trabajo y el de su familia) en cultivos como el tabaco, pimiento y maíz." (ESPARRAGO CARANDE y otros. 1995).

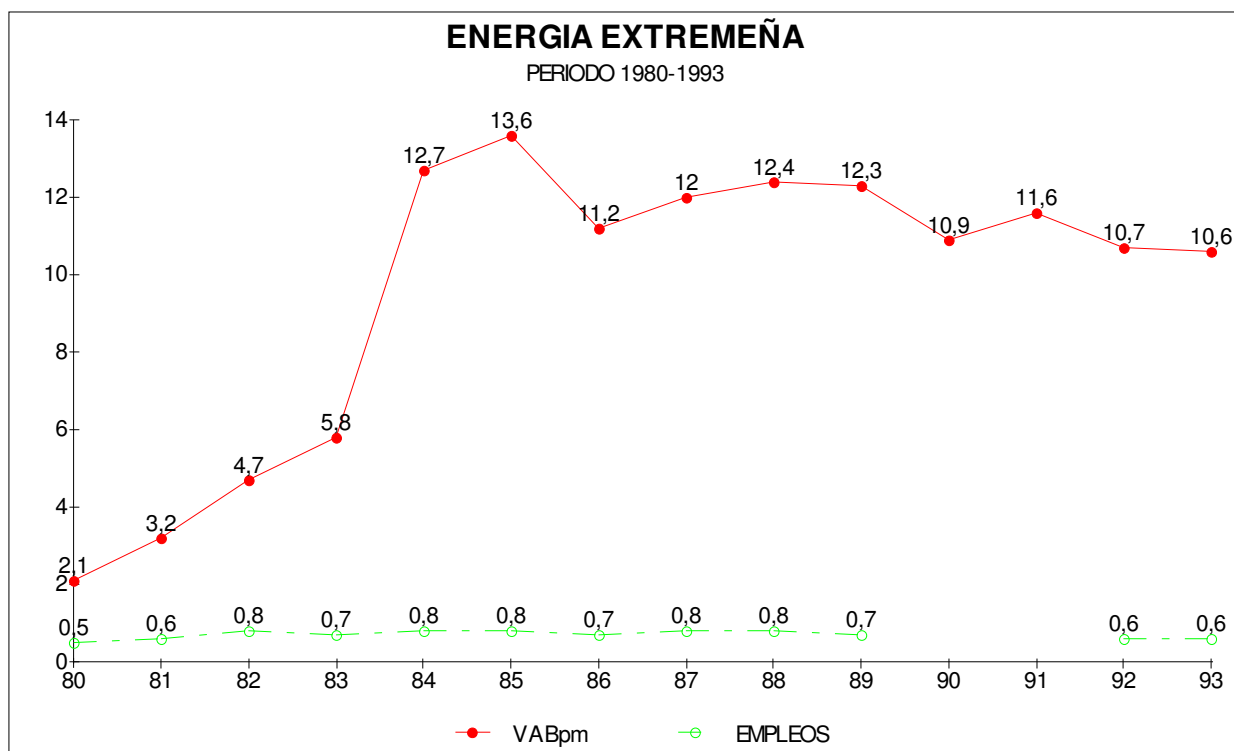
Productos energéticos (NACE 06)

Este sector ha sufrido un enorme cambio a nivel regional en la década antecedente. Se parte de un participación bajísima a nivel porcentual en el VABpm regional(2%) para alcanzar, a partir de 1984, una tasa en torno al 13%(como consecuencia de la ya mencionada apertura de Almaraz-2) y estabilizarse en la primera parte de los noventa en el 10%. En estos momentos es uno de los sectores con mayor peso en la economía regional. A nivel nacional el sector ha tenido un comportamiento moderado. La tasa de participación de este sector sobre el VABpm regional ha Estado durante toda la década en torno al 4-5%

El alto crecimiento del VABpm energético en la década de los ochenta en la región no se ha visto acompañado, en cambio con unas consecuencias sociales, de hecho

en empleo se ha mantenido constante representando tan sólo el 0,6% del empleo regional en 1993.

GRAFICO.Nº19.-PRODUCTOS ENERGÉTICOS EN EXTREMADURA: EVOLUCIÓN DEL VABpm Y DE LOS EMPLEOS.



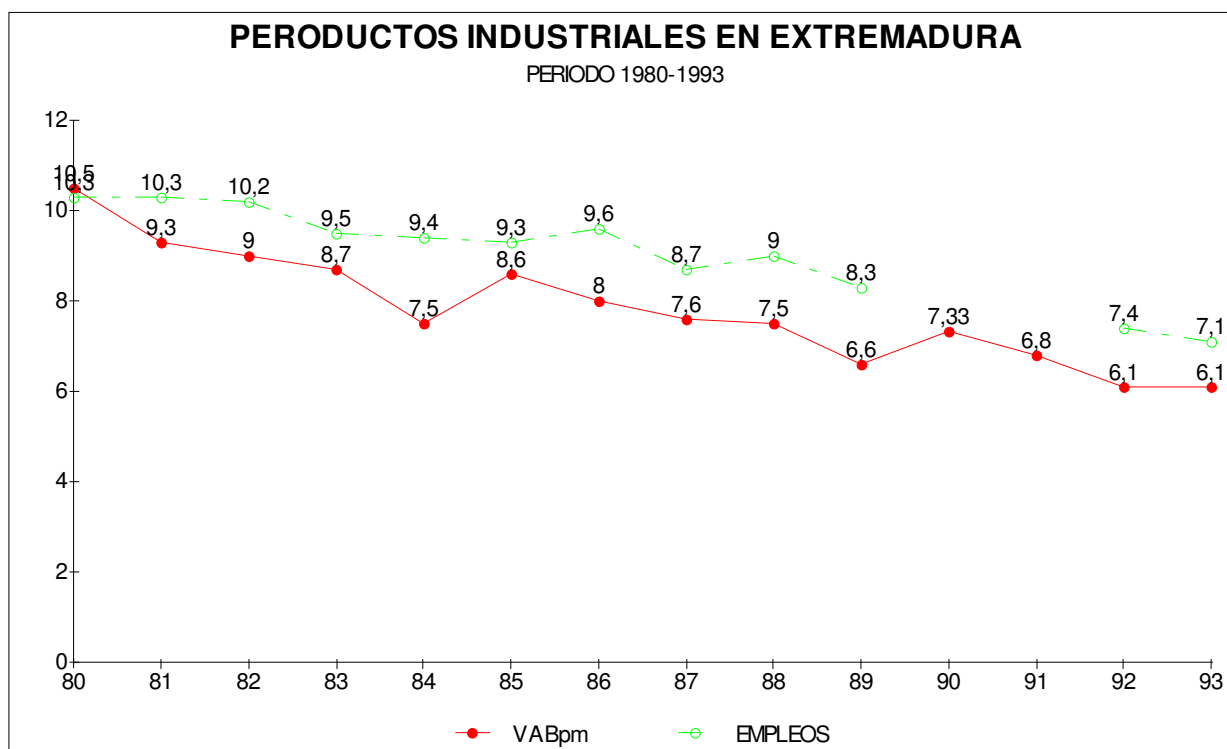
Fuente:D.Gral. de Planificación y Elaboración propia

Productos industriales (NACE 30)

Este sector ha representado en Extremadura en torno al 7-11% del VABpm regional. La tendencia ha sido al decrecimiento llegando a bajar hasta el 6% en 1993. A nivel nacional el comportamiento fue más moderado, sin grandes oscilaciones.

La pérdida de posiciones en el VABpm regional de los productos industriales, se acompañó de una paulatina pérdida de ocupados en este sector, que ya de por si emplea a poca mano de obra. Que el número de empleos sea superior al VABpm, en un hecho que no se observa en el resto de sectores productivos de la región de una forma tan estructural, lo que vendría a poner de manifiesto, la falta de eficiencia de este sector productivo.

**GRAFICO.Nº20.-PRODUCTOS INDUSTRIALES EN EXTREMADURA:
EVOLUCIÓN DEL VABpm Y DE LOS EMPLEOS**



Fuente: D.gral de Planificación y elaboración propia

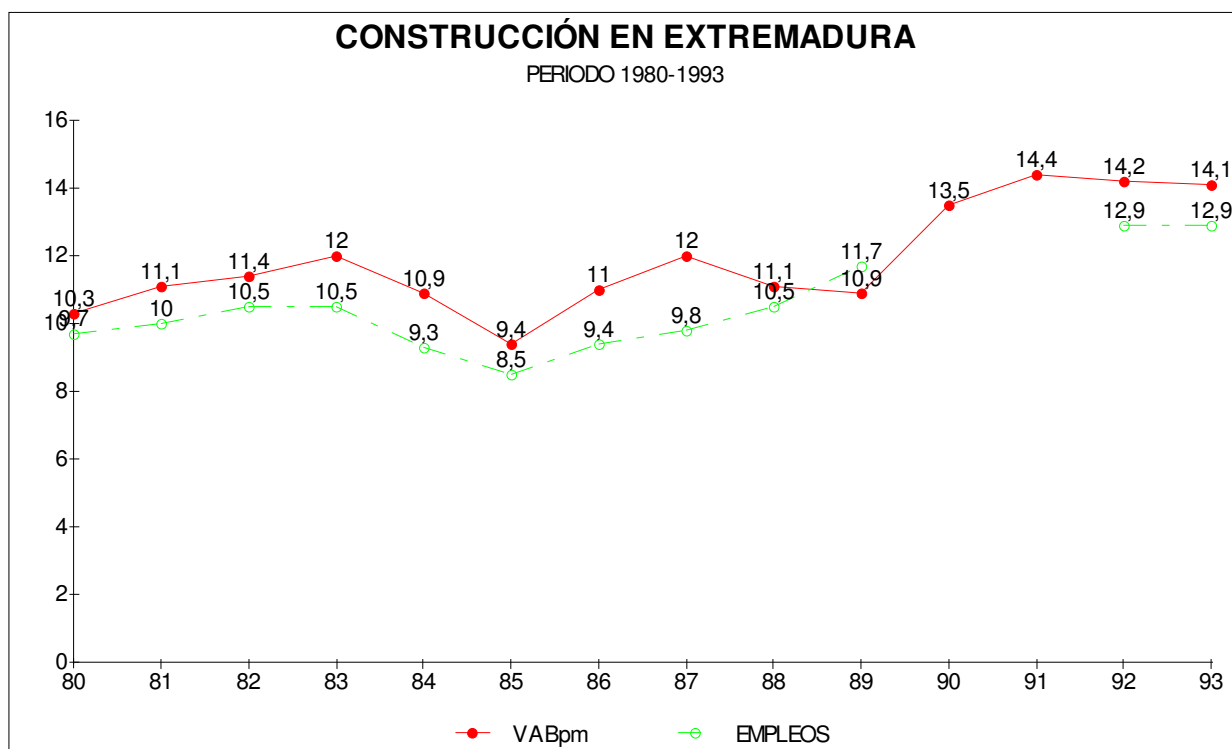
La Construcción(NACE 53)

Es el sector más sensible a los ciclos de crecimientos y de decrecimientos de la economía a regional. Ha estado situado sobre el 10% del VABpm, mientras en el conjunto nacional se situó sobre el 6-8%

La tendencia del sector ha sido la del crecimiento, salvo la fuerte caída experimentada en los años intermedios del decenio. A partir de 1988 el sector experimenta los mayores crecimientos.

Su evolución tiene el mismo ritmo que el de la mano de obra empleada.

**GRAFICO.Nº21.-SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EXTREMADURA:
EVOLUCIÓN DEL VABpm Y DE LOS EMPLEOS**



Fuente: D.Gral de Planificación y elaboración propia

"Así podemos comprobar como la línea ascendente seguida por esta rama productiva a lo largo del ejercicio de 1994 (y anteriores) vino determinada por el fuerte aumento que se detectó en el nivel de licitación efectuado por la Junta de Extremadura (...) Todo ello a pesar del menor esfuerzo inversor realizado por la Administración Central(...)" Este comportamiento es similar a lo ocurrido en el resto del Estado.

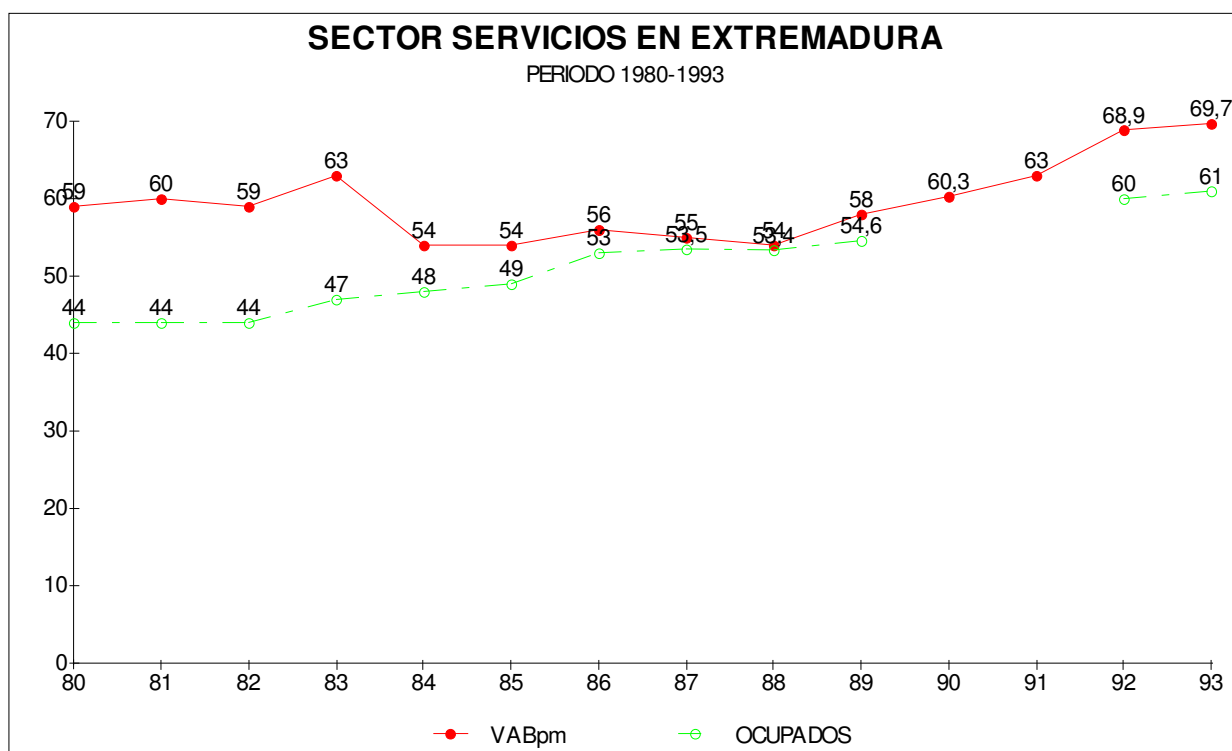
En cuanto al mercado laboral relacionado con la construcción, hay que decir que su disminución es similar a la que se observa en el resto del Estado. Concretamente, la subida de la tasa de paro que en nuestra Comunidad, pese a la reducción que experimenta la población activa en construcción, pone de manifiesto ciertas anomalías que aún se detectan en el sector (empleo encubierto, etc.). El ligero crecimiento de la actividad constructora en Extremadura no va relacionado con unos resultados halagüeños, en lo que a personal ocupado y parado se refiere (CESEx'94, pg 91 y ss).

El sector servicios(NACE 68 y 86)³⁷

Ha tenido una tendencia creciente marcada por un repunte en los años 88-89. Comportamiento similar a las tendencias nacionales, si bien el aumento a final de la década es mayor en Extremadura que en el resto del Estado. Este sector representó al final de la década más del 50% del VABpm regional.

El empleo en este sector de los servicios ha ido en todo momento en ascenso pasado de emplear al 44% a 54,6%, configurándose como el "refugio" de los excedentes de mano de obra de los otros sectores productivos.

GRAFICO.Nº22 SECTOR DE LOS SERVICIOS EN EXTREMADURA: EVOLUCIÓN DEL VABpm Y DE LOS EMPLEOS



Fuente:D.Gral de Planificación y elaboración propia

Para los redactores del Informe CESEx'94 *"la productividad aparente, que expresa la relación VAB por empleado, alcanzó alrededor de 4,5 millones de pesetas*

³⁷.-NACE 68=Servicios a la Venta; NACE 86=Servicios NO a la venta

para Extremadura, frente a seis millones para España (en 1994). Ello implica una distancia importante aunque se reduzca lentamente".

Asimismo, existe una considerable desigualdad en lo que se ha dado en llamar índice de especialización sectorial (VAB por habitante) mientras que el valor extremeño (para 1994) era de 671.788 pts, mientras que el español es de 1.081.527 pts.

Para explicarse estas diferencias hay que detenerse en el análisis de cada rama del sector servicios en el VAB³⁸ de todo el sector y que manifiestan el fuerte protagonismo que en nuestra región tiene (tradicionalmente) las ramas que menos impulsan la productividad, en este sentido es sobresaliente el caso de los Servicios Públicos (32% frente a el 20,20% de España en 1991).

El incremento de la renta generada por el sector terciario en Extremadura, requiere de un mayor protagonismo e incentivo de actividades como el Transporte y Comunicaciones, Crédito y Seguros, Hostelería y Restaurantes (que representaban en 1991 tan sólo el 8.6, 8.08 y 6.6% respectivamente del total del VAB del sector servicios de la región) (CESEx'94 pg 106 y 107).

Algunos autores observan un cierto desequilibrio en la distribución que en Extremadura se produce de la población activa entre el sector industrial y de servicios en favor de este último, que *"no puede explicarse por las mismas razones de lo que ocurre en los países o regiones desarrollados. En estas últimas, el incremento de la población en el sector terciario se justifica por la necesidad de satisfacer a una demanda muy especializada, relacionada con el incremento del subsector turismo, el desarrollo de la enseñanza, la aparición de nuevas profesiones como motivo de la ampliación de ciertas actividades de consumo (servicios de venta, reparación de bienes duraderos, transporte aéreo, etc.) (...). Al contrario de lo anterior, no podemos achacar el exceso de la población activa en el sector servicios en la región extremeña a las razones que adujera el estudio Situación Actual y Perspectiva de Desarrollo para Extremadura, al pretender que dicho exceso se debía exclusivamente a la demanda de*

³⁸.-Al lector interesado en profundizar en este aspecto, le remitimos al cuadro 7 de la página 111 del Informe de referencia.

servicios típicos de zonas poco desarrolladas en donde la productividad media del trabajador es nula desde el punto de vista económico (tales como limpiabotas, cerilleros, recaderos, etc)(...) (PÉREZ RUBIO,1993).

Para José Antonio Pérez Rubio la evolución sectorial del empleo en la región responde a una constante: el desplazamiento de la población activa hacia los servicios en detrimento del sector primario y menor medida del sector de transformación industrial. Esta "terciarización" no está relacionada sólo con el crecimiento del sector en su vertiente privada, puede, y esto es lo importante, que dicho crecimiento se deba a la progresiva ingerencia del Estado en los ámbitos productivos, no sólo a través de la educación y sanidad principalmente, sino por el incremento del personal burocrático en los "sectores intervenidos" o "subsidiados" en la agricultura y la manufactura. *"Lo que no tiene porque ser un signo de desarrollo sino de creación de una estructura que mantiene el "status quod" regional, al ser auxiliadas ciertas regiones por la iniciativa estatal para "corregir" los desequilibrios".*

A pesar de todo, regiones atrasadas como Extremadura, Andalucía y en menor medida, Galicia, experimentan en la década de los noventa una expansión de los servicios inferior a la del conjunto del crecimiento regional. En regiones como la extremeña, son los servicios no destinados a la venta los que han constituido un apoyo significativo a la actividad económica. En contraste con las regiones más prósperas del Estado, en que la mayor aportación a la creación de empleo la han realizado los servicios destinados a la venta, en Asturias, cantabria, las dos Castillas, Extremadura y Galicia ha sido el sector público el principal impulsor (LLORCA VIVERO, 1996).

Dentro del sector servicios, *el subsector del turismo*, comienza a adquirir relevancia para el desarrollo de la región, por lo que entendemos que se debe ponderar debidamente su importancia actual y futura.

Por parte de la oferta, Extremadura contaba a finales de 1994 con 263 establecimientos hoteleros, 28 más que el año anterior(lo que viene a representar un

incremento del 12%). De estos nuevos establecimientos, 17 eran hostales y 5 hoteles de 1 estrella, la oferta intermedia no experimenta variación significativa. En definitiva, la parte esencial de este incremento de debe a establecimiento de "baja categoría". No se debe hacer una lectura pesimista de este hecho, sino al contrario, todo parece indicar que es la respuesta al incremento de demanda turística en pequeñas localidades de la región que anteriormente carecían de estas posibilidades. A la vez se estabiliza la oferta de hoteles de categoría superior en las poblaciones de mayor población y densidad turística.

CUADRO N°10.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS EN EXTREMADURA (1993-1994)

ESTABLECIMIENTO	AÑO 1993	1994
Paradores de Turismo	6	6
Hoteles ****	5	6
Hoteles ***	14	16
Hoteles **	28	31
Hoteles *	43	48
Hostales	139	156

TOTAL	235	263

Fuente:Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo

En cuanto a las "plazas hoteleras" (camas) el incremento se estima en la creación de 857 nuevas plazas hoteleras, pasando de este modo de las 10.534 de 1993 a 11.391 de finales de 1994(incremento en torno al 8%).

Por consiguiente, podemos clasificar los municipios según la oferta turística de 1994 en los siguientes términos:

**CUADRO N°11.-VARIACIONES EN LAS OFERTAS DE ALOJAMIENTO
HOSTELEROS DURANTE 1994**

LOS QUE PASAN A TENER PLAZA HOTELERAS (antes carecian de ellas)		
	ESTABLECIMIENTOS	PLAZAS
Manchita	1	10
San Pedro de Mérida	1	20
Casas de Don Gómez	1	14
Navas del Madroño	1	17
Tejada del Tietar	1	20

TOTAL	5	81
LOS QUE EXPERIMENTAN UN INCREMENTO EN SU OFERTA HOTELERA		
Badajoz.- Apertura hotel**** de 239 plazas		
Guadalupe.-Apertura hotel** con 64 nuevas plazas.		
Trujillo.-Apertura de 2 nuevos hostales con 44 nuevas plazas.		
Baños de M.-Apertura hotel de Hotel** con 66 nuevas plazas		
Cuacos de Yuste.- Apertura Hotel* que oferta 23 nuevas plazas		
Mijadas.-Apertura de un hostel que oferta 54 nuevas plazas.		
Arroyo S. Serván.-Apertura un hostel que oferta 14 nuevas plazas		
Valdelacalzada.-Apertura de un hostel que oferta 25 nuevas plazas		
Alcantara.-Apertura de un hostel que oferta 25 nuevas plazas		
Montanech.-Apertura de un hostel que oferta 54 nuevas plazas		
LOS QUE EXPERIMENTAN INCREMENTO DE PLAZAS PERO NO DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS.		
Plasencia.-	70 nuevas plazas	
Valencia de Alcantara	36 nuevas plazas	
Zalamea de la Serena	33 nuevas plazas	
Almaraz del Tajo	26 nuevas plazas	
Pinofranqueado	14 nuevas plazas	
MUNICIPIOS QUE VEN DISMINUIDO EL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS Y/O DE PLAZAS		
Navalmoral de la Mata	-1	-91 plazas
Zafra	-1	-26 plazas
Aliseda		-17 plazas
Cáceres		-10 plazas

Fuente:- CESEx'94.y elaboración propia.

En síntesis, puede afirmarse, que los movimientos en el número de establecimientos hoteleros de la región y en el número de plazas ofertadas por los mismos se ha producido en alojamiento de baja categoría (generalmente en pequeños

municipios). Por el contrario, la oferta de alojamientos de elevada categoría no ha experimentado variaciones significativas.

En cuanto a otro tipo de alojamientos distintos de los hoteleros (Campamentos de turismo, apartamentos y pensiones) la evolución es la que queda reflejada a continuación:

CUADRO Nº12.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE "OTROS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS" Y PLAZAS EN EXTREMADURA ENTRE 1993 Y 1994

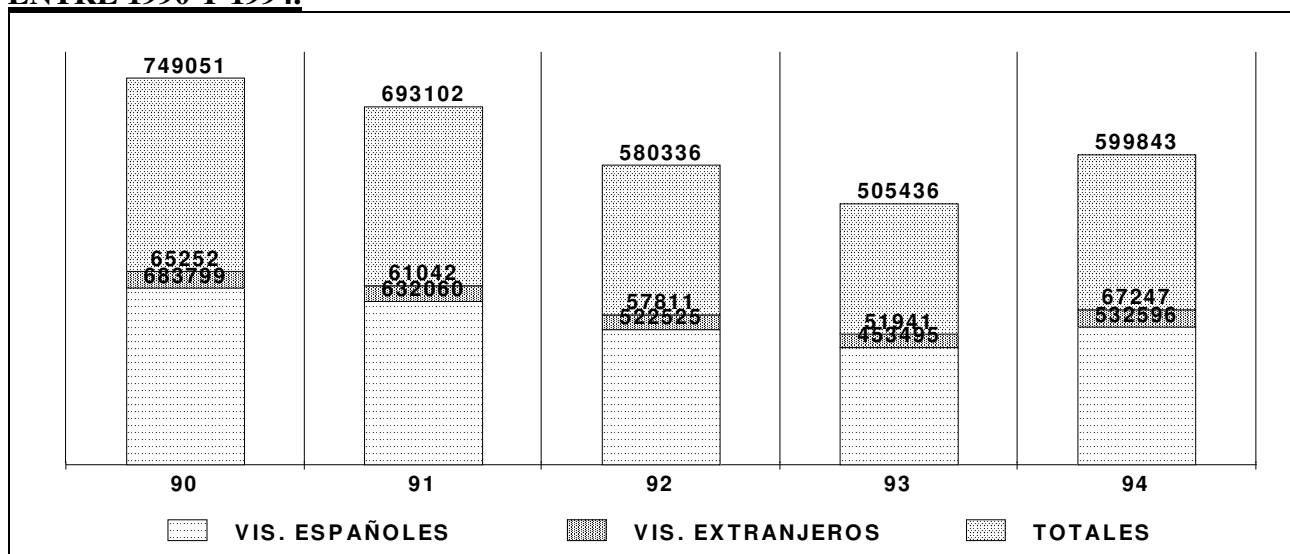
OTROS ALOJAMIENTOS TURISTICOS			
<i>TIPOLOGIA</i>	<i>AÑO'93</i>	<i>AÑO'94</i>	<i>VARIACIÓN 93/94</i>
Campings	21	22	+4.76%
Pensiones	163	151	-7.36%
Apartamentos turis.	3	4	+33.33%
PLAZAS DE "OTROS ALOJAMIENTOS"			
Camping	5.751	6.362	+10.62%
Pensiones	2.233	2.066	-7.48%
Apartamentos turis	59	85	+44.07%

Fuente:- CESEx'94.y elaboración propia.

De donde se constata la tendencia en la región de reconvertir las plazas de "pensiones" en plazas de Hostales y Hoteles*, lo que viene a poner de relieve la sustancial mejora en la calidad de los servicios ofertados por los establecimientos turísticos de la región.

Por la parte de la demanda turística en Extremadura, la evolución es la siguiente:

GRAFICO N°23.-EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VISITANTES(NACIONALES Y EXTRANJEROS) EN EXTREMADURA ENTRE 1990 Y 1994.



Fuente: INE. Movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros

A lo largo de 1994 visitaron la Comunidad Autónoma extremeña un total de 599.843 turistas. Esta cifra muestra una cierta recuperación respecto de los años anteriores, despues que en 1993 se registrase una de las cifras más bajas de visitantes de los últimos años. La mayoría de nuestros visitantes son españoles (el 88,7% en 1994). La situación pese a estar mejorando está aún lejos del *boom* turístico que representaron los primeros años de la década de los noventa.

Además, el grado de ocupación media de los establecimientos hoteleros en la región durante 1994 es de, aproximadamente, un 32,71%, cifra muy baja comparada con las de otras Comunidades Autónomas. Sólo durante los meses de abril, septiembre y octubre se alcanzan porcentajes próximos al 40%. En los meses de enero, febrero, noviembre y diciembre el grado de ocupación no llega al 30%. Todo ello pone de relieve una incapacidad para obtener un aprovechamiento turístico de ciertas actividades de temporada invernal (la caza mayor y la pesca); actividades que bien promocionadas podrían lograr un suavizamiento en la estacionalidad de los flujos turísticos de la región.

En cuanto a la estancia media de los turistas se sitúa en torno a 1,5 días. Esta es la tónica invariada en los últimos cinco años. Por consiguiente en Extremadura sigue

siendo, pues, un turismo de fin de semana, sin que los esfuerzos promocionales de la administración hayan podido variar estas limitaciones de nuestra demanda.

Finalmente, hay que indicar el número medio de personas empleadas en el sector de hostelería extremeño durante 1994 está en torno a 1.550 personas.

Por lo que se refiere al "Turismo rural" es necesario decir que se trata de un fenómeno muy reciente en nuestra Comunidad Autónoma³⁹. En 1995 tan sólo existían 5 establecimientos rurales autorizados para ejercer su actividad, junto a otros 6 que se encontraban, en ese momento, en trámites de legalización por parte de la Dirección General de Turismo, en su conjunto oferta un total de 92 plazas. Hay que indicar, además, que de estos 11 establecimientos, tan sólo dos pertenecen a la provincia de Badajoz. Asimismo, de los 11, tan sólo uno es "hospedería", seguramente debido a las mayores exigencias técnicas y de inversión que esta última opción representa conforme al Decreto 132/92.

En cuanto al perfil de los demandantes de este tipo de oferta turística⁴⁰, es el siguiente:

- 1) Mayoritariamente españoles, procedentes de la Comunidad de Madrid y de la propia región.
- 2) Individuos jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y 45 años. Estudios medios o superiores y con un poder adquisitivo medio.
- 3) Buscan el paisaje y la bondad del clima (Norte de Cáceres).
- 4) Se informan de la existencia de un alojamiento "por los amigos".
- 5) Su estancia media es algo inferior a 3 días.
- 6) El gasto medio por persona y día es de 2.500 pts. La mayor parte de ese gasto corresponde al alojamiento.

³⁹.-De hecho la única disposición legislativa emanada de los órganos de la Comunidad hasta 1995 es el decreto 132/1.992, de 15 de diciembre, por el que se establecen las condiciones y exigencias técnicas de las dos modalidades de alojamientos del medio rural "casas rurales" y "hospederías"

⁴⁰.-En base a un estudio del DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA Y ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS DE LA UEX.

7) Desequilibrio entre actividades practicadas y las que les gustaría practicar: hacen senderismo y "rutas" sin guía. Demandan en cambio rutas a caballo y "rutas" con guías.

8) Manifiestan su mayor insatisfacción en cuanto a las habitaciones y las comidas. El mayor grado de satisfacción son los precios, la atención recibida y la accesibilidad del alojamiento.

(CRESEx'94 pg. 121 a 130)

VALORACIÓN GENERAL DEL VABPM Y DE LOS OCUPADOS POR SECTORES

Valga el documento del sindicato Comisiones Obreras (Unión Regional de Extremadura) de septiembre de 1995 denominado "Propuestas Para el Empleo y el desarrollo económico y Social de Extremadura"⁴¹, refleja lo que es el sentir mayoritario en relación con lo que venimos comentando. Según citado documento, *"de lo aportado por recientes trabajos teóricos y empíricos se deduce que, el crecimiento económico de un país o región parece depender del incremento del capital por trabajador(...) El aumento en el capital por trabajador encuentra límites si no va acompañado de cambios en la estructura productiva hacia aquellas producciones más intensivas en las diversas formas de capital (manufacturas intensivas en capital y tecnología, servicios avanzados) que, por otra parte, son las que se enfrentan a una demanda más dinámica, lo que favorece las posibilidades de crecimiento. En este sentido uno de los factores(...) que impiden la convergencia a largo plazo es la diferencia en las estructuras productivas y, en especial, el peso que tiene el sector agrícola en el producto total"*. Mencionado informe continua *"Algunos trabajos empíricos sobre la convergencia de las Comunidades Auitónomas en España han mostrado la estrecha relación existente entre regiones agrícolas y bajos niveles relativos en productos per capita. Esta relación no fue observada al considerar el sector industrial o el de servicios.(...) para no*

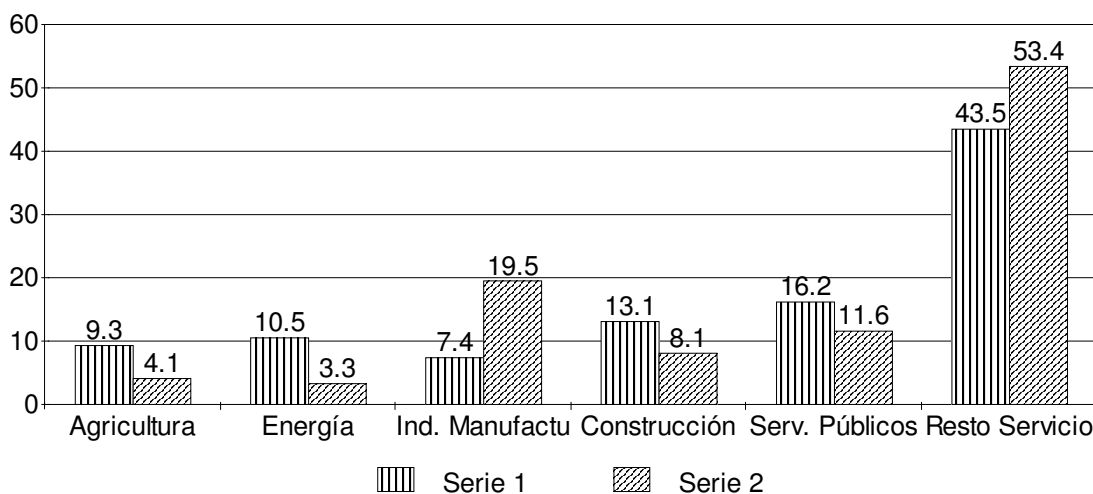
⁴¹CC.OO. DE EXTREMADURA: "Propuestas para el empleo y el desarrollo económico y social de Extremadura" Septiembre de 1995. Material fotocopiado. pg 7 y ss

pejudicar las posibilidades de crecimiento, Extremadura(...) tendrá que ir transformado la estructura productiva hacia producciones más intensivas en las diversas formas de capital, como es el caso de la industria manufacturera"

GRAFICO N°24.- ESTRUCTURA PRODUCTIVA COMPARADA

ESTRUCTURA PRODUCTIVA COMPARADA

SEGÚN PIB.1992



Fuente: Papeles de Economía Española, nº 55. Citado por el documento de CC.OO. y Elaboración propia.

SERIE 1:EXTREMA
SERIE 2:ESPAÑA

**CUADRO N°13.-VABPM POR SECTORES DE ACTIVIDAD AÑOS 1989 Y 1992
EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA**

VABpm por sectores de actividad

NACE	1989		1992	
	EXTREMADURA	ESPAÑA	EXTREMADURA	ESPAÑA
1	12,2	5,1	7,5	3,6
6	13,2	5,6	10,7	6
30	7,1	23,2	6,1	19,1
13	0,8	5,8	0,2	4,2
15	8,9	8,3	8,9	8,5
17	0,7	8,9	0,8	8,1
24	13,1	21,6	11,4	21,6
28	0,6	9,1	0,6	9,3
36	55,4	20,7	61,1	22,1
42	12,2	9,6	8,6	8,9
47	2,5	6,1	2,7	7,3
50	5,4	9,4	5,4	9,9
53	11,6	8,9	14,2	9,2
68	42,6	51,1	45,6	54,3
58	50,8	42,8	46,7	43,8
60	7,6	11,5	8,4	10,6
69	12,7	14,5	12,1	13,8
74	28,7	31,5	32,6	31,7
86	20,5	13,4	23,3	15,2
B69	-7,5	-7,5	-7,5	7,5
TOTAL	100	100	100	100

Fuente:CESEx'94, pg 78 y 81

Códigos NACE: 01.-Agricultura, Selvicultura y Pesca; 06.-Productos Energéticos; 30.-Productos Industriales; 13.-Férros y No Férreos; 15.-No Metálicos; 17.-Químicos, 24.-Metálicos y Eléctricos; 28.-Material de Transportes; 36.-Alimentación y Tabaco; 42.-Textil y Calzado; 47.-Papel e Impresión; 50.-Industrias diversas; 53.-Costrucción; 68.-Servicios a la venta; 58.-Recuperación y Reparaciones; 60.-Transportes y Comunicaciones; 69.-Crédito y Seguro; 74.-Otros; 86.-Servicios No a la venta; B69.-Producción imputadas a Servicios Bancarios.

3.3.3.-Desigualdades territoriales en Extremadura

Julián Mora Aliseda (1992) recurre al análisis factorial multivariable para abordar el problema de las desigualdades territoriales de ámbito regional, basado en una variedad de parámetros que van más allá de lo exclusivamente económico. Los desajustes sectoriales son consecuencia de las desigualdades internas que tienen su base en la desigual distribución demográfica, territorial, de calidad de vida, de estructuras productivas, de los equipamiento e infraestructuras, que se dan en Extremadura.

Mora Aliseda (1991,1992,1993) lleva a cabo una tipificación de los distintos municipios de Extremadura en función de un conjunto amplio de variables, en concreto 56, segregadas en 6 grupos. El objetivo de su trabajo es el de *"intentar descubrir las diferentes subestructuras que componen el modelo actual de asentamientos de la región extremeña,(...) en función del grado de urbanización de los núcleos y de la actividad demográfica de los mismos"*.

El tratamiento estadístico de las 56 variables lo realiza Mora Aliseda, a partir de del *análisis factorial en componentes principales*, este es el método adecuado a juicio del autor porque *"detecta las dimensiones latentes, implícitas entre variables, merced a la transformación de las mismas en factores que explican una gran parte de la varianza que, de otro modo, pasarían desapercibidas ante los ojos del investigador"*

El análisis factorial parte de la construcción de una Matriz de Información General compuesta a su vez por:

-la Unidades de Análisis Territorial, que la conforman entidades territoriales identificadas con los "términos municipales", en concreto 380 (218 de Cáceres y 162 de Badajoz)

-El otro elemento de la matriz son las variables objeto de análisis, que han sido agrupadas en 6 grandes grupos

*medio físico-natural

- *variables socio-económicas
- *variables demográficas
- *nivel de vida
- *evolución estructuras agrarias
- *Equipamiento e infraestructuras

En las conclusiones de su trabajo de investigación, Mora Aliseda(1992) comenta: *"La situación del atraso extremeño se puede explicar desde la óptica de la teoría de la dependencia y el colonialismo interno, ya que es un espacio con graves problemas de desarrollo a causa de toda una serie de factores históricos, locacionales, naturales, sociales, económico, culturales, políticos y, recientemente europeos que han condicionado y condicionarán en un futuro próximo la situación de Extremadura"*.

El análisis factorial permite agrupar los asentamientos humanos de la región en ocho grupos homogéneos desde una óptica estructural:

- GRUPO 1. Municipios Urbanos Dinámicos con limitaciones naturales.
- GRUPO 2: Localidades Rurales Dinámicas con limitaciones físicas.
- GRUPO 3: Núcleos Urbanos Regresivos sin limitaciones naturales.
- GRUPO 4: Núcleos Rurales Penillanura en Declive Socioeconómico.
- GRUPO 5: Núcleos Urbanos Dinámicos sin Limitaciones Físicas
- GRUPO 6: Municipios Rurales Dinámicos sin condición naturales.
- GRUPO 7: Núcleos Urbanos Regresivos con limitaciones físicas
- GRUPO 8: Municipios de Montaña y Riveros Regresivos

Los grupos 3,4,7 y 8, son los que presentan mayor diversidad biofísica y quienes tienen menor desarrollo de su economía, y poseen una estructura demográfica más desequilibrada.

Allí donde los condicionantes naturales son mayores como las áreas de montaña -salvo las que tienen valles regables- imponen su tiranía obligando a un aprovechamiento del pastizal y del sector forestal.

Mientras que en las zonas sedimentarias -tanto de regadío como de secano-, no existen limitaciones impuestas por el marco fisiográfico a las actividades agrarias ya que se trata de zonas llanas, baja altitud, climatología favorable, suelos profundos y fértiles que se prestan al aprovechamiento intensivo del territorio.

Esta circunstancia de la potencialidad natural de las zonas descritas desempeña un papel clave, a juicio de Mora Aliseda, en los procesos de desarrollo socio-económico. Su influencia ha sido constatada por nuestro autor en los siguientes aspectos:

*En el dinamismo económico: La mayoría de los núcleos de la región, salvo los más urbanizados y/o algunos industrializados (los de los grupos 1,5 y 7), no conocen otra especialización funcional que no sea la del tipo agrario, con elevado porcentaje de población activa en ese sector.

*En los desequilibrios entre la población y los recursos: Los espacios que presentan limitaciones físico-naturales, pertenecientes a los grupos 1,2,3,4,7 y 8, son los que han podido resistir en menor medida la presión humana sobre el medio, sufriendo históricamente, una fuerte emigración que ha reducido drásticamente su población situándola en cotas muy próximas a las de 1900.

El fenómeno migratorio ha agravado los desequilibrios interiores de Extremadura.

*En la estructura demográfica actual: Los grupos más ricos como por ejemplo, el urbano (grupo 5) y el de regadío (grupo 6), son los que gozan de mayor salud demográfica, con una pirámide más rejuvenecida y simétrica.

*La estructura de la propiedad agraria y los aprovechamiento: Los municipios de montaña y/o riveros, especialmente los grupos 2 y 8, son los que tienen mayores limitaciones a la productividad: menores superficie de cultivo, abundancia de explotaciones minifundista, dificultades de acceso...

Los términos municipales de penillanura (grupos 3 y 4) poseen las mayores proporciones de explotaciones latifundistas sobre dehesas con un aprovechamiento extensivo de tipo agro-silvo-pastoral.

En las cuencas sedimentarias (grupos 5 y 6) gracias a su mayor fertilidad agraria, adquieren mayor participación las propiedades de tamaño intermedio(10-20 Has).

*Tipo y tamaño de los asentamientos está afectado muy directamente por los recursos naturales, puesto que se aprecia una mayor presencia de éstos en las zonas más fértiles.

*La dotación de servicios e infraestructuras es menor en los núcleos rurales que en los urbanos, independiente de que sean de montaña, de penillanura o de vegas, ricos o pobres.

Una explicación convincente del origen y efectos de estas desigualdades territoriales en la región, la formula Ricardo Sánchez Zabala(1993) en su análisis sobre la Comarcalización de Extremadura. Estas desigualdades tienen su origen en tres circunstancias específicas:

- a) Las deficiencias de la red urbana en la región,
- b) las deficiencias de la estructura comarcal tradicional debido fundamentalmente a:
 - b.1.-La ruptura de las bases de la comarca tradicional,
 - b.2.-Los efectos de la política territorial aplicada en la región

Las deficiencias de la red urbana se concretan en:

1º.-La **distribución espacial** de las ciudades en Extremadura presenta una tendencia a la concentración, influida por dos factores: los recursos agrarios, que ayudan a explicar lo que Sánchez Zabala(1993) denomina los “*dos corredores de orientación paralela*”: el corredor de la Alta Extremadura (Moraleja, Coria, Plasencia y Navalmoral de la Mata) y el corredor de la Baja Extremadura (Badajoz, Montijo, Mérida, Don Benito, Miajadas y Villanueva de la Serena). En segundo lugar está influida por las vías de comunicación más importantes (N-V y la N-630).

Esta distribución de las ciudades, según la pauta descrita, provoca "*la aparición de grandes espacios surregionales, periféricos, carentes de núcleos urbanos que articulen y cohesionen el territorio (Sierra de Gata, Alcántara, Villuercas, Los Montes del Guadiana)*". Son zonas periféricas, pobres, poco pobladas y mal comunicadas que quedan lejos de la atracción de las ciudades o en todo caso bajo la atracción de centros urbanos exteriores a la comarca.

2º.-Las relaciones interurbanas están dominadas por las ciudades de superior nivel jerárquico (Badajoz, Cáceres, Plasencia y Mérida). Sin embargo las relaciones entre las ciudades de nivel inferior son muy escasas o nulas, lo que evidencia una escasísima integración de la red urbana y la ausencia de complementariedad en sus estructuras económicas.

3º.-Las relaciones jerárquicas manifiestan evidentes desequilibrios, tanto en la parte superior donde lo característico es un sobreequipamiento urbano, como en la parte inferior donde lo que se produce es un subequipamiento.

Entre las causas que están en el trasfondo de estos desajustes, Sánchez Zabala(1993) cita las siguientes: la competencia espacial entre ciudades; la localización de los recursos agrarios, principalmente que han contribuido a aumentar la densidad y el poder adquisitivo de la población; y sobre todo las variaciones de población⁴².

Las deficiencias de la estructura comarcal son debidas a la ruptura de las bases de la comarca tradicional.

Estas se apoyaban en dos bases fundamentales para su existencia: el aislamiento (comarcas de montaña) y la influencia de los centros locales de mercado, surgidos dentro de una economía de subsistencia. Actualmente estas bases están completamente deterioradas. Las comarcas de montaña, sin un núcleo rector, han cedido al influjo de

⁴².-Para Sánchez Zabala (1993) "*Las condiciones de la demanda en Extremadura han sufrido profundos cambios a lo largo de las décadas sesenta y setenta debido a la emigración y a las transformaciones agrarias. Al descender la población, los umbrales de demanda de determinados bienes y servicios desaparecen, sobre todo de los más especializados. Esto provoca un desplazamiento de los mismos hacia las ciudades de los niveles superiores de la jerarquía.*"

núcleos urbanos próximos, pero exteriores. Las cabeceras de comarca tradicionales han ido sucumbiendo en su papel central y dinamizador (Jerez de los Caballeros, Azuaga, Castuera, Llerana, Trujillo, Alcántara, etc.). Las causas son múltiples, desde una nueva organización de la economía de mercado, hasta la mejora del transporte y las comunicaciones, pasando por la falta de potencial endógeno, fuertes pérdidas de población, limitadas expectativas laborales, ausencia de una política de inversiones públicas tendente a limitar los efectos que estos cambios socio-económicos producen en los equilibrios territoriales, etc.

Este proceso ha afectado particularmente a las comarcas más periféricas de la región, donde el predominio de la economía agraria extensiva, de baja productividad, es casi exclusivo y donde precisamente los mayores flujos emigratorio han provocado un intenso despoblamiento. La deficiencia de la estructura comarcal debido a los efectos de la política territorial. Es posible afirmar que no ha existido una política territorial coherente y planificada que favoreciera la formación de una estructura comarcal estable, y por ello, no ha sido posible frenar o reorientar las tendencias polarizadoras.

A su vez el “sistema urbano” de Extremadura, descansa sobre una red mínima y embrionaria de centros incapaces de generar intercambios fluidos salvo en partes concretas de una malla de transportes y comunicaciones muy débil, que hipoteca su capacidad vertebradora de un territorio amplio y desarticulado (CAMPESINO, 1991) .

De esta manera, la Extremadura es la región con menor tasa de urbanización (TU) del Estado, con un 33,7%, frente a la región más urbana que es Madrid, con un 93,1%, siendo la media nacional del 63,9%. La región dispone por tanto de 7 centros urbanos (>20.000 hab.) y de 380 términos municipales (CAMPESINO, 1998)

Dada la disminución continua de su población, desde hace ya décadas y su gran extensión superficial, presenta una densidad de población muy inferior a la media nacional, que se aprecia en la provincia de Cáceres -en una práctica desertización demográfica-, con densidades muy bajas, solamente comparables a las zonas más despobladas de las dos Castillas.

Los núcleos más importantes son las capitales de provincia (Cáceres y Badajoz), Mérida, Plasencia, Don Benito, Almendralejo y Villanueva de la Serena. A pesar de la

ausencia de un sistema urbano que actúe como factor estructurante del territorio, existen tres núcleos bien comunicados entre sí y con el espacio extrarregional que podrían favorecer una estructuración de la región: el triángulo con vértices en Badajoz, Cáceres y Mérida, el polígono dotado de buenas comunicaciones constituido por Almendralejo-Zafra-Don Benito-Villanueva de la Serena que puede explotar la ventaja de su proximidad a Sevilla, y el área delimitada por Plasencia, Jaraiz de la Vera y Navalmoral de la Mata que tiene posibilidades para aprovechar su relativa cercanía a Madrid y a los ejes de desarrollo que desde la capital se proyectan por la provincia de Toledo a través de Talavera de la Reina. En realidad, la clave del crecimiento de las concentraciones urbanas extremeñas reside en su renta de situación sobre dos arterias viarias de primer orden que cruzan el territorio regional de NE-O, la N-V (futura autovía de Extremadura Madrid-Lisboa), y la postergada S-N, la N-630, conocida como la antigua Vía o Ruta de la Plata (CAMPEÑO, 1995).

A las capitales de la Baja y Alta Extremadura, Badajoz y Cáceres, beneficiarias históricas de la concentración poblacional y monopolizadoras de servicios, con especial incidencia del terciario administrativo, universitario y transporte, se les une Mérida (capital autonómica) y Plasencia (centro mercantil del norte de Cáceres) que demandan infructuosamente junto a las regresivas cabeceras comarcales, convertidas en anémicas agrovillas, descentralización funcional y de servicios desde las capitales históricas; las claves del crecimiento de las aglomeraciones urbanas extremeñas radica en su renta de situación, sobre las dos arterias viarias de primer orden que cruzan el territorio.

El reequilibrio del sistema urbano policéntrico dependerá de la descentralización funcional en cascada (desde la metrópoli nacional a las metrópolis regionales y de éstas a las ciudades medias sub-regionales y pequeñas cabezas municipales), para la consecución de una autonomía real (política, financiera y económica), que fomente la cohesión social interna y les permita decidir sobre su futuro modelo específico de ordenación territorial.

Una vez detectadas las vocaciones de cada núcleo urbano, el policentrismo regional local ha de privilegiar la descentralización de equipamientos y funciones innovadoras, nuevas redes de infraestructuras de transportes y comunicaciones, implantación de equipamientos sanitarios y de enseñanza superior, así como servicios de apoyo a la economía (CAMPEÑO, 1997).

3.3.4.-Las desigualdades sociales en Extremadura

Todo el aporte de datos geográficos, económicos, sociales, etc. que hemos ofrecido anteriormente, quizás sirvan para explicar la situación de desigualdad y pobreza relativa que sufre la región extremeña.

El estudio regional confirma que no se han dado alteraciones significativas en el mapa de la pobreza y de la desigualdad social en nuestro país, si bien se mantiene una cierta tendencia a la disminución de las disparidades en cuanto al gasto medio e incidencia relativa de la pobreza en las diversas Comunidades.

Pese al descenso de las desigualdades sociales a nivel nacional, existen cinco regiones en las que la pobreza es mayor en 1990 que diez años antes: Murcia, Aragón, La Rioja, Valencia y, en especial, el País Vasco.

Sin embargo estas conclusiones extraídas de los datos aportados por el INE, no son aceptados por todos los investigadores y estudiosos. Bosch, Escribano y Sanchez (1989), concluyen que el porcentaje de pobres ha permanecido básicamente estable, si bien advierten de la no completa comparabilidad de sus datos con los del INE, debido a la diferencia en la variable considerada (gasto total en la suya, frente a gasto monetario en la EPF de 1990/91). La primera constatación de estos autores es la existencia de fuertes *contrastos regionales* tanto en gasto per cápita medio como en índices regionales de pobreza, así como la existencia de una estrecha relación entre ambos fenómenos. En 1981 el gasto medio mínimo corresponde a 149.669 pts. en Extremadura, frente al máximo de 274.249 en Madrid. Por su parte, el porcentaje de personas pobres, para estos autores, varía desde un 5% en Navarra hasta un 39,4% en Extremadura, que junto con Castilla-La Mancha y Andalucía son las regiones con mayor incidencia de la pobreza, mientras que las menores tasas se dan en Navarra, País Vasco y Madrid.

Bosch, Escribano y Sanchez, este mapa se ha mantenido relativamente constante desde 1973.

Por tanto es posible concluir que, en general, son las Comunidades con más pobres en 1973 las que tienden a mejorar su situación y son las Comunidades con menos pobres aquéllas cuya situación empeora. Las regiones en las que más se ha agudizado el problema en relación a los estudios de 1973 son Cataluña, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Canarias (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 1997).

Sin embargo la relativa proximidad de los datos de la 2ª EPF del INE y la amplitud de los mismos, hace que haya que considerar de forma preeminente esta fuente. Profundizando en la distribución regional de la pobreza, la EPF permite constatar que se mantienen grandes diferencias en el porcentaje de personas situadas por debajo del umbral de pobreza en las diversas regiones españolas. El mayor índice corresponde tanto de 1980 como en 1990 a Extremadura, un 40% aproximadamente de cuyos habitantes gastan por debajo del umbral de pobreza. Este alto índice hace que los extremeños estén claramente sobre representados en la población pobre. Una clasificación por regiones según las tendencias del umbral de la pobreza nos daría el siguiente cuadro:

- a) Regiones en las que la pobreza se reduce más que la media nacional: Navarra, Baleares, Castilla-La Mancha, Asturias, Madrid, Galicia, Canarias Y Andalucía.
- b) Regiones en las que los índices decrecen menos que la media o permanecen constantes: Cataluña, Cantabria y Extremadura.
- c) Regiones en las que la pobreza aumenta claramente: Murcia, Aragon, La Rioja, Valencia y, sobre todo, País Vasco.

Lo que nos dice la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) es que la incidencia de la pobreza por CC.AA. sitúa a Extremadura, con un 28,2% bajo la LP40

(Línea de Pobreza por debajo del 40% de la Renta per capita), en cabeza respecto al riesgo de pobreza objetiva⁴³.

CUADRO.14.-GASTO MEDIO EQUIVALENTE, PROPORCION BAJO LAS DISTINTAS LÍNEAS DE POBREZA Y CLASIFICACIÓN SUBJETIVA DE HOGARES Y POBLACION DE EXTREMADURA/ESPAÑA

	HOGARES		POBLACION	
	España	Extremadura	España	Extremadura
VALORES ABS	11.299.851	329.150	38.493.979	1.114.354
G.M.E	852.640	620.550	831.342	607.432
LP40	11,3	28,2	10,4	27,7
LP50	19,7	41,2	18,9	40,7
LP60	29,0	52,5	28,5	52,1
CLASF.SUBJ	3,9	3,8	3,9	3,5

Fuente: Estudio de los hogares menos favorecidos de la EPF'90/91 pgs. 43 y 83 y elaboración propia

Esta situación se produce así en Galicia y Extremadura por que las variables que más elevan el *índice de distancia de pobreza* son los hogares sustentados por personas sin estudios y aquellos en los que el sustentador principal está en desempleo o inactividad. En estos casos, esos hogares requieren de mucho más esfuerzo para salir de su situación desfavorecida.

Este hecho, viene a cualificar la situación de la pobreza en lo relativo a las dificultades adicionales que existen para superar el lastre de la pobreza y que está muy vinculado con una intensa destrucción del tejido humano y social de la región, a lo que no es ajeno la historia reciente de Extremadura y la sangría migratoria producida desde finales de los años cincuenta.

⁴³ .- Este "riesgo" se mide mediante el índice de "distancia de pobreza", que indica el esfuerzo necesario para combatir el riesgo de pobreza para las distintas categorías de la población. Cuanto mayor sea este índice, mayor será el esfuerzo necesario, en términos de costes, para eludir el riesgo de pobreza, que se mide, en este caso por la LP40 a nivel nacional. Dado que el gasto medio equivalente (GME) de los hogares bajo LP40 es de 250.788 pts, el índice nacional "d" resulta ser 0,265. Según este indicador el máximo esfuerzo correspondería a Galicia (GME:234.518 pts.) y Extremadura (GME: 239.052 pts) (0,300 y 0,312, respectivamente) y el mínimo a Navarra (0,120).

El desglose de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) a escala regional posibilita aproximarnos con algún matiz a las características de la desigualdad social en la región y a su consecuencia más destacable: la pobreza. Aunque el aporte de información de la EPF es en nuestra opinión, además de insuficiente, muy superficial.

En cuanto a la caracterización de los hogares en función del Gasto Medio Equivalente es como sigue;

CUADRO.15.-GASTO MEDIO EQUIVALENTE. PROPORCIÓN DE HOGARES BAJO DISTINTAS LINEAS DE POBREZA Y CLASIFICACIÓN SUBJETIVA.

	GME	LP40	LP50	LP60 subjetiva	Calificación
TOTAL	852.640	11,3	19,7	29,0	3,9
EXTREMADURA	620.550	28,2	41,2	52,5	3,8

Fuente: Estudio de los hogares menos favorecidos de la EPF'90/91 pg 43 y elaboración propia

La región se sitúa al final del ranking del GME de las regiones españolas y a más de 200.000 pts por debajo de la media nacional. El 41,2% de los 329.150 hogares de Extremadura están por debajo del *Umbral de la Pobreza*, cota que no alcanza ni Andalucía ni Canarias, (con un 27% cada una de ellas).

En cambio, en lo que respecta a la *clasificación subjetiva de pobreza*, los extremeños son de los ciudadanos españoles que menos pobre se autclasifican (Calificación subjetiva por encima están Canarias (11,1), Andalucía(8,4), Castilla La Mancha (4,8), Murcia y Baleares con 4,7). La explicación a esta situación puede ser diversa: es posible que los extremeños estén tan acostumbrados a vivir con estos niveles de precariedad que no sean capaces de situarse en la perspectiva adecuada. O bien, que intervenga también la variable instrucción, para explicar un cierto desconocimiento relativo a los parámetros exigibles en un contexto europeo como en el que nos desenvolvemos. O que sencillamente, el grado de conformismo y autojustificación sea tal entre nuestros conciudadanos, que impida si quiera, algún signo de inconformismo ante

una situación tan manifiestamente desfavorable en relación con el conjunto nacional y europeo.

A modo de hipótesis diremos que *"cuando las expectativas económicas no son muy altas, la conciencia de la propia situación, en comparación con la de los demás, se sobredimensiona. Surge aquí un problema adicional de gran relevancia: el conocimiento de la desigualdad existente, es, probablemente, bastante más fuerte entre "los más desiguales por arriba" (los más ricos), que entre "los más desiguales por abajo" (los más pobres) (AGUILAR, LAPARRA y GAVIRIA, 1994).*

Por otra parte, los extremeños llegan en su mayor parte con dificultad a fin de mes, en mayor medida que el resto de los españoles.

CUADRO.16.-DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN SU DIFICULTAD PARA LLEGAR A FIN DE MES (PORCENTAJE HORIZONTALES)

	1	2	3	4	5	6	7	
TOTAL	11.9	15.9	37.5	18.7	13.4	0.7	2.0	100.0
EXTREMADURA	13.8	15.7	42.7	17.3	9.8	0.4	0.3	100.0

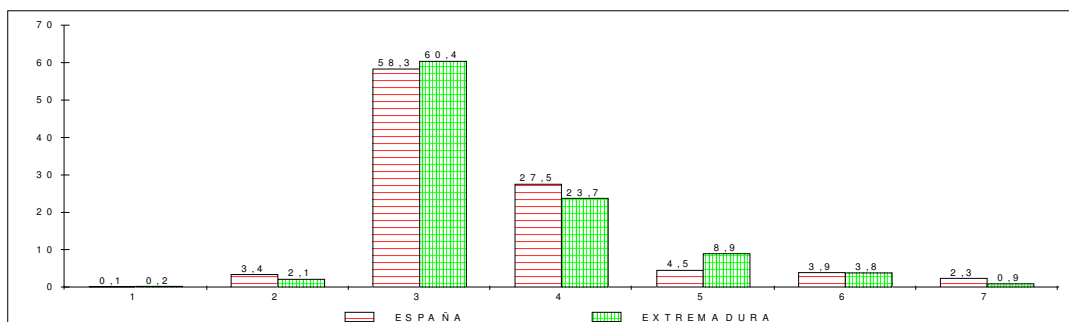
Fuente: Estudio de los hogares menos favorecidos de la EPF'90/91 pg 56 y elaboración propia

LEYENDAS

1.-CON MUCHA DIFICULTAD, 2.-CON DIFICULTAD, 3.-CON ALGUNA DIFICULTAD, 4.-CON BASTANTE FACILIDAD, 5.-CON FACILIDAD, 6.-CON MUCHA FACILIDAD, 7.-NO CONTESTA.

Esto es porque, aproximadamente el 75 por ciento (tres de cada cuatro) de los hogares de la región, la gran mayoría, dispone para llegar al final de mes de menos de 100.000 pts. La bipolarización de los tramos de disposición de renta para este menester contrasta con la dispersión que se produce en el resto del Estado por término medio, en línea de lo comentado en relación a la información que proporciona la evolución del IRPF en los últimos años.

GRAFICO 25.-DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGUN CLASIFICACIÓN SUBJETIVA DEL HOGAR POR COMUNIDAD AUTONOMA(porcentaje horizontal)

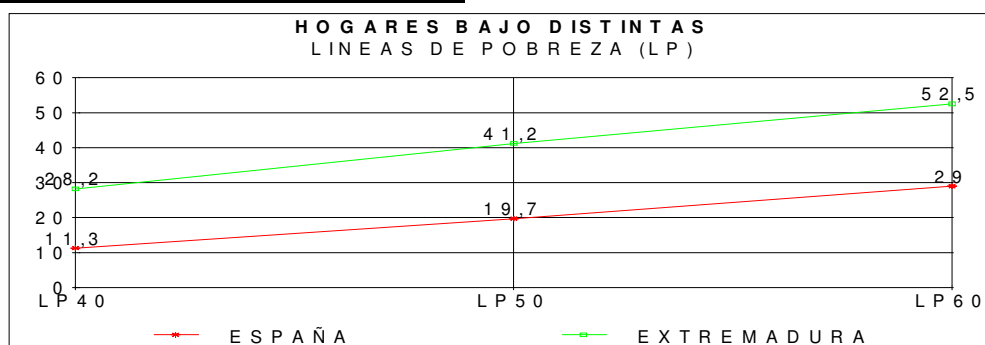


Fuente: Estudio de los hogares menos favorecidos de la EPF'90/91 pg 65 y elaboración propia

LEYENDA:

1.-RICO, 2.-POR ENCIMA DE LA MEDIA, 3.-EN LA MEDIA, 4.-POR DEBAJO DE LA MEDIA, 5.- CASI POBRE, 6.-POBRE, 7.-NO CONTESTA

GRAFICO 26.-HOGARES BAJO LAS DISTINTAS LINEAS DE POBREZA EN ESPAÑA Y EN EXTREMADURA



Fuente: Estudio de los hogares menos favorecidos de la EPF'90/91 y elaboración propia

El criterio para cuantificar la población pobre, establecido por la Comisión Europea hace referencia a la renta media neta por habitante de un país o región, considerando pobres a quienes no alcanzan la mitad de ese promedio: en Extremadura los hogares situados bajo la LP50 son el 41,2%, en tanto que en España sólo representa el 19,7%. La población afectada por el problema en la región es el 40,7% en cambio a nivel estatal, el porcentaje de población afectada es del 18,9%. De este modo Extremadura viene a ser la región española con mayor porcentaje de hogares y de población por debajo de la LP50, a mucha distancia de regiones como Andalucía, Canarias o Ceuta y Melilla que se sitúan en torno al 27%.

"La notable diferencia entre porcentajes -según se considere la pobreza en términos relativos a la C.A. o respecto al total nacional- pone de manifiesto la existencia, en Extremadura, de grandes desigualdades en la distribución de la renta. Si

analizamos la distribución por tramos de base imponible de declaraciones del I.R.P.F. de los últimos seis años, podemos observar esos desequilibrios, y cómo han ido aumentando: mientras el tramo de renta máxima se han triplicado, el de la rentas más bajas no se reduce, sino que se incrementa en un 25%" (INFORME CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA,1992. P.283).

La EPF, aporta, por el momento (ya que su datos no estan totalmente explotados), un conjunto limitado de información del nivel regional de la pobreza que debemos complementar con otras fuente. En este sentido es ilustrativo el estudio sobre el Salario Social en España de Aguilar, Gaviria y Laparra(1995). Su análisis de los usuarios de los servicios sociales que acceden a estas rentas mínimas permite ofrecer un perfil más humano y menos monetarias de las familias y las personas ubicadas en los estratos más bajos de la escala social en la zona de la denominada "pobreza severa", que es los que ellos denominan la *España asistida*. Un conjunto social que se acerca al millón y medio de personas (indirectamente a un número mayor aún de *beneficiarios indirectos*) que en su mayor parte corresponden a la población precaria, que accede al empleo de forma discontinua, inestable y limitada, y que en parte corresponde a las personas excluidas. Este conjunto puede suponer entre el 5 y el 7% de la población adulta del Estado español, con una incidencia desigual en las diversas comunidades autónomas, entre las cuales oscila del 4 al 15%.

En Extremadura, el núcleo social básico al que estamos haciendo referencia, está en torno a 72.880 personas, lo que representa el 6,9% de la población de la región, entre los que se encuentran los colectivos que aparecen en el cuadro.

CUADRO.17.DISTRIBUCIÓN DE PRESTACIONES ASISTENCIALES PARA PERSONAS NO ANCIANAS EN EXTREMADURA (porcentajes horizontales)

	EXTREMADURA	TOTAL ESPAÑA	% EXTREMADURA
Subsidio LISMI	14.560	229.868	6.1
Pensiones Inv. No contributivas	585	31.201	1.8
Beneficiarios prestaciones por hijo no contributivas	2.050	130.916	1.5

Subsidio de Desempleo	26.323	825.172	3,5
Subsidio Agrario	24.108	205.524	11,7
Pensiones Asistenciales Enfermedad _(descontado mayores de 65 años)	4.618	104.036	3.8
Salarios Sociales (IMI)	636	40.237	1.5
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	72.880	1.566.954	

Fuente: La caña y el pez. pg 43 y elaboración propia

¿Qué subyace bajo la situación de pobreza de Extremadura?. Sin duda una profunda desigualdad interna y en relación con el resto del Estado. Una amplia capa social en niveles medios-bajos de renta con un elevado contraste en relación con la curva nacional más mesetárea y equilibrada, donde las diferencias no son tan radicales y desde luego la población se distribuye de una forma más homogénea entre los distintos tramos; es una sociedad con menos contrastes, muy diferente a la de nuestra región.

El último informe FOESSA destaca que el 47,6 por ciento de los hogares españoles recibe algún tipo de prestación económica de las Administraciones públicas, ya sea en pensiones (31,6 %), prestaciones (11%) o ayudas de diferente tipo (5%). Dentro de esta cobertura, hay regiones que superan el 60 por ciento de la cobertura de los hogares, como Andalucía (60,2) o que superan el 50 por cien como Extremadura (58,6% de los hogares).

Para los autores de la encuesta FOESSA, sin duda la capacidad redistributiva de las prestaciones económicas influye positivamente en los ingresos de los hogares, de forma que sin ellas, la percepción de las dificultades económicas serán más negativas de los que refleja este encuesta (y de lo que refleja la propia EPF del INE).

Igualmente se constata que "los gastos sociales" (sanidad, educación, pensiones asistenciales, etc) experimentan en la década de los ochenta un significativo aumento;

en 1980 el gasto social suponía el 25,33 % de la renta familiar disponible de los hogares, su participación en 1990 pasa al 33,7%.

Sin embargo, desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza el impacto del gasto social ha sido limitado, es decir, más que reducir la pobreza ha contenido su nivel anterior. La contribución más patente ha sido la de reducir la pobreza severa, sin reducir el problema global de la pobreza relativa.

Conclusiones

Una sociedad justa no es aquella en la cual los individuos (o comunidades) tienen una oportunidad igual en la carrera por el status social, sino aquella en la que cruzan la meta final todos juntos (HORTON & HUNT, 1982. P. 225).

Generalmente la desigualdad ha sido considerada como algo que proporciona un incentivo para la realización de lo arduo y arriesgado, al ofrecer *precios de compensación*.

Podríamos decir que los extremeños debiéramos sentirnos doblemente incentivados a luchar por nuestro progreso, ya que constatamos nuestras deficiencias. Somos conscientes de ellas y esta consciencia, debiera situarnos, al menos en el plano motivacional, en mejores condiciones de competir por nuestro desarrollo que otras regiones que han logrado ya altas cotas de bienestar. Sin embargo, este mecanismo no parece que funcione de ese modo en el sistema social, político, económico y cultural de la región. ¿Cuales son los motivos de esta situación?.

Hemos constado las desigualdades básicas que padece Extremadura. Pero ¿qué es lo que impide su despegue y su desarrollo?.

El logro de la igualdad, no de los equilibrios macro económicos básicos, sino de la igualdad para llegar juntos a la meta, plantea muchas dificultades a una sociedad poco

desarrollada como la extremeña. Los intereses contrapuestos que en torno a esta pretensión existen pueden llegar incluso a bloquear el propio desarrollo.

Por ejemplo, las ayudas que de diverso tipo, se dan u ofrecen, pueden ser consideradas en sí una fuente importante de desigualdad. Pretenden compensar las distintas aptitudes y talentos de unas regiones respecto de otras con el fin de que todas ellas logren llegar a las metas previamente se han marcado (no entramos ahora en cómo se marcan o seleccionan estas metas).

¿Es deseable, o al menos posible, eliminar este tipo de ayudas? Parece que no. Las regiones, como los individuos, están dotadas, por complejas circunstancias de índole históricos, de talentos, aspiraciones, motivaciones, rasgos, etc. muy diferentes, que requieren compensaciones si, como parece, el objetivo político de la Unión Europea es eliminar en lo posible los desequilibrios y las desigualdades.

Pero qué eficacia real tienen, y qué efectos se consiguen con ellas, cuando se aplican de forma masiva, genérica y piramidal, esto es, de arriba hacia abajo.

Por otra parte, la cuestión de si un mayor desarrollo económico puede propiciar una mayor igualdad en los diferentes niveles en que se estructura una sociedad, es otra de las partes del debate en la que incide decisivamente el color político de nuestros gestores. Tradicionalmente se ha mantenido que las opciones más liberales patrocinan la desigualdad entre comunidades e individuos como factor motivacional básico. Por el contrario, las opciones más socialdemócratas pugnarían por una mayor igualdad entre colectivos, estructuras e individuos. Las investigaciones empíricas (HORTON & HUNT, 1982, P. 226) vienen a demostrar que en realidad las mayores diferencias se dan no entre regiones o países en los que predomine más una línea política u otra, sino entre los que están más desarrollados y los que están menos desarrollados. Las regiones más desarrolladas, tienen en su seno un menor grado de desigualdad, o mejor dicho, son más igualitarias que las que están subdesarrolladas. Finalmente comprobamos que desigualdad y subdesarrollo son la “pescadilla que se muerde la cola” y que la ruptura de esta dinámica debe hacerse desde dentro de la colectividad que aspira al desarrollo, porque las ayudas externas en realidad lo que

consiguen es solapar el problema, maquillar sus consecuencias y afianzar la dependencia consolidando el modelo *desigualdad-subdesarrollo subvencionado*.

4.-POLÍTICAS REGIONALES EUROPEAS PARA LAS AREAS ATRASADAS

Las políticas de intervención regional surgen de la crisis económica de los años treinta. La crisis pone de manifiesto que los argumentos utilizados hasta entonces para explicar los distintos niveles de desarrollo económico registrado por las regiones no eran tan evidentes. Estos, antes de la crisis, se achacaban a causas naturales, sobre las que era imposible emprender acciones de ningún tipo. Esta idea, proveniente de la economía clásica mantenía que la competencia y la economía de mercado corregirían los desequilibrios entre regiones y territorios. Nada más lejos de la realidad como la historia económica posterior se encargó de demostrar.

La crisis de los años treinta obliga a revisar los postulados liberalista de países que hasta entonces eran estandarte de esta doctrina económica, produciéndose la paradoja de que es en Estados Unidos de América y en Reino Unido donde por primera vez se emprenden acciones de tipo regional.

En términos generales se puede afirmar que las políticas de desarrollo regional aplicadas en Europa desde entonces, engloban dos facetas:

1º.-Se trata de un conjunto de actuaciones en el ámbito regional que inciden esencialmente en la **redistribución de la renta**. Persigue paliar los desequilibrios entre regiones mediante ayudas a las regiones y territorios más atrasados, conforme a una serie de indicadores socioeconómicos predeterminados.

2º.-En segundo lugar trata de conseguir que este desarrollo **produzca un equilibrio general**. Intenta alcanzar un desarrollo armónico entre distintas regiones.

En realidad y dado este tipo de pretensiones, se puede decir que la auténtica política de desarrollo regional sólo se inicia en Europa después de la IIª Guerra Mundial. Es a partir de entonces cuando se comienzan a estudiar las causas de los diferentes grados de desarrollo alcanzado por las regiones y se aplican medidas encuadradas dentro de los programas tendentes a reducir las disparidades regionales. El marco teórico que legitima estas primeras iniciativas es, evidentemente, la teoría económica keynesiana.

Este primer momento de las políticas regionales se caracteriza por ser actuaciones que se diseñan y ordenan desde los gobiernos centrales. La actuación de las empresas públicas cobra una gran importancia y se convierte en el eje de las acciones de desarrollo. Se considera que el motor que puede impulsar el cambio en las regiones más atrasadas es el desarrollo industrial.

La crisis de los años setenta hace que se revise el planteamiento de política regional que hasta entonces se venía practicando y que en la nueva coyuntura es percibido como inservible ya que casi todas las regiones se convierten en *regiones con problemas*. Los avances tecnológicos por un lado, y por otro, el aumento del paro, la inflación y el gasto público, junto con la caída de la inversión, requieren la aplicación de

medidas que no encajan con las directrices ni los objetivos de la política regional existente hasta la fecha.

A partir de las crisis de 1973 se producen importantes cambios en los planteamiento de lo que será en el futuro el desarrollo regional. Los podemos sintetizar en los siguientes puntos:

a.- Los distintos modelos de desarrollo dejan paso al análisis de los factores que pueden potenciar o limitar el desarrollo endógeno.

b.- Las actuaciones de desarrollo regional modifican, al menos teóricamente su carácter de política redistributiva: el criterio de equidad es complementado, y a veces sustituido, por el de eficiencia.

c.- Se pasa a un modelo más participativo en el diseño y aplicación de los planes de desarrollo regional, en lo que se implican tanto el gobierno central, como el regional e incluso organizaciones supranacionales (BARROSO C. Y RODERO F., 1993, pg. 42).

Dos han sido los problemas fundamentales que han hecho posible la construcción de una política regional en Europa después de la IIª Guerra Mundial:

a- La existencia dentro de los Estados europeos de regiones o áreas (generalmente de carácter rural), que permanecían económicamente atrasadas,

b.- y, el caso más puntual de regiones afectadas por la crisis de algún sector concreto de la producción, fundamentalmente el relativo al sector minero y a las viejas industrias siderometalúrgicas y textil; donde el desempleo y el retroceso económico eran graves.

En realidad, en opinión de Cuadrado Roura(1988) ambos problemas se resumen en uno sólo "*La existencia de desequilibrios regionales en la Europa de los años 50 que se acentúa en las década siguiente*".

La Políticas aplicadas por los Estados, por tanto responden a una de estas dos posibles categorías: o se trataba de *regiones atrasadas*, con características bien diferentes unas de otras (Gran Bretaña, Oeste de Francia, Centro y Norte de Suecia, El Mezzogiono italiano, Meseta y Sur de España); o bien se trataba de *regiones en declive* generalmente eran zonas de producción minera tradicional y regiones de elevada especialización fuertemente afectadas por la crisis y la renovación tecnológica.

En estos casos, la política regional aparecía como algo necesario porque, efectivamente, había desequilibrios regionales; pero además, ya se consideraba que estos eran perjudiciales para la estabilidad social y el desarrollo global, aparte de ser ineficaces; y porque se evidenciaba en estos desequilibrios un fallo del sistema capitalista y del mercado para solucionarlos.

El objetivo de estas primeras iniciativas de desarrollo regional era el de reducir las disparidades interregionales tratando de impulsar el desarrollo de las áreas atrasadas y en su caso la recuperación de las que presentaban algunos retrocesos. En estos planteamientos iniciales el desarrollo se vincula necesariamente y de forma directa con la industrialización, como ya hemos señalado, entendida como sinónimo de instalación de grandes industrias públicas o privadas. De esta forma la mayor parte de las política de desarrollo regional de los sesenta debe entenderse como auténticas *políticas de industrialización*.

Podemos establecer dos grandes etapas en cuanto a la evolución de las políticas de desarrollo regional para las áreas atrasadas, antes y después de los años ochenta. El paso a las nuevas tendencias lo marcan las teorías del desarrollo endógeno y posteriormente las del desarrollo sostenible. Esta evolución se puede atribuir a una serie

de cambios y a la aparición de nuevos problemas que surgen a finales de los 70 fundamentalmente a consecuencia de las sucesivas crisis económicas.

Los nuevos problemas a los que debe hacer frente las actuaciones en desarrollo regional son:

1.-La aparición de nuevas "regiones-con-problemas" ha aumentado considerablemente.

2.-Se ha ralentizado el crecimiento de las ciudades. Se frenan como consecuencia de ello los flujos migratorios que ofrecían salida a las poblaciones activas de las regiones atrasadas, con lo que los problemas sociales de estas aumentan.

3.-El sistema productivo ha hecho aflorar también un conjunto de problemas y de cambios importantes relativos a reajustes en los sectores industrial, agrícola y de servicios.

4.-Los planteamientos de política regional se ponen en cuestión. Por un lado las condiciones económicas exigen ajustes presupuestarios duros que afectan a esta política con recortes; por otro lado surgen críticas hacia las actuaciones y planteamientos anteriores (en Francia, Gran Bretaña incluso en España) al ver que los centros regionales surgidos en los años 60-70 sufren con mayor intensidad los efectos de la crisis y son los primeros en acusarla. Por ello la política regional pierde importancia dentro del conjunto de políticas económicas de un Estado y de la Comunidad.

Todo ello hace que a partir de la primera parte de la década de los ochenta se vaya procediendo a una modificación en la valoración de los instrumentos básicos de la política regional.

*En cuanto a los incentivos regionales:

- Se restringe el volumen de recursos destinados a los mismos.

- Se incrementan los controles de la Unión Europea sobre ellos, fundamentalmente mediante la vía de las directrices de defensa de la competencia.
- Ha disminuido la confianza en los incentivos como medio adecuado para atraer inversiones productivas a medio plazo.
- La valoración de las empresas hacia "otros" factores para instalarse en determinadas regiones: las comunicaciones, la mano de obra y su cualificación, el entorno de empresas complementarias...

*En Cuanto a las inversiones en infraestructuras

- Se toma conciencia de que las infraestructuras "permiten" el desarrollo, pero no lo producen.
- Se constata que algunas regiones atrasadas son precisamente las que tienen un mayor grado de subutilización de las infraestructuras disponibles.
- El tipo de infraestructura necesario para el desarrollo no es algo estático, no siempre vale el mismo tipo de inversiones.

*En cuanto a los cambio de las empresas públicas:

- Se han dejado de utilizar con estos fines por cuanto se muestran ineficientes.
- Las PYMES, especializadas, son las más adecuadas y el sector privado está en condiciones de promoverlas mejor que el sector público.
- Las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODIS) también se han visto afectadas por el cambio. Hoy se piensa que:
 - 1.-Deben depender de la autoridad regional y local.
 - 2.-Deben estar participadas mayoritariamente por el capital privado.
 - 3.-Deben orientarse hacia la oferta de servicios de asistencia técnica reduciendo su participación en el capital.

*Por último con respecto a las actuaciones desincentivos y controles, han se ha optado por dejarlos de utilizar ante la perspectiva de una economía abierta y competitiva. En

cambio se han establecido programas y acciones positivas de promoción local del empleo y de renovación científico- técnica.

En consecuencia el modelo de desarrollo regional de la Europa de los noventa, al menos nominalmente, va a estar en función de las características específicas de cada región o grupo de regiones, a partir de lo cual se plantea que el desarrollo endógeno sostenible basado en tecnologías punta (más en forma de nuevos productos que de nuevos procesos) estimula el crecimiento del empleo y de otros factores que facilitan la realización de los objetivos de redistribución perseguidos por países que practican una política económica más proteccionista.

A la inversa, parece que es relativamente seguro que un desarrollo exógeno que venga acompañado por un nivel tecnológico débil, sólo permitiría obtener resultados de crecimiento global de la economía del país (posiblemente a costa del un equilibrio interregional).

En opinión de Wadley(1988), existen dudas acerca del interés que puedan tener otras estrategias posibles de desarrollo regional:.

*Por un lado, la estrategia de un desarrollo endógeno, basada en una tecnología débil, es discutible por la intensidad de la competencia que a este nivel ejercen los países no miembros de la OCDE;

*por otros lado, las medidas destinadas a estimular a las empresas pueden, si llega el caso, engendrar un cierto crecimiento endógeno, pero no se puede asegurar a largo plazo, ni mucho menos, que este tipo de crecimiento sea estable, (de hecho este tipo de empresas son las primeras en acusar los efectos de las crisis cíclicas del sistema).

4.1.-La política regional de la Union Europea

Es conveniente recordar que la política regional de la Unión Europea ha atravesado por varias etapas⁴⁴:

*El Tratado de Roma (1957), no pretendía la organización de una política regional comunitaria, aunque las desigualdades regionales ya eran evidentes. Se tenía la convicción de que la economía de mercado por una parte y la unión entre países por otra, eran suficientes para promover el desarrollo de las zonas más atrasadas. No obstante, sí se hace en el Tratado referencia a la política regional⁴⁵ donde se prevé la creación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuya finalidad era facilitar las inversiones en proyectos dirigidos a incidir de forma favorable en el desarrollo económico de la Comunidad.

*Pasada una década del la firma del Tratado de Roma, en mayo de 1965, se elabora la primera comunicación sobre Política Regional de la CE, a partir de las

⁴⁴-Barroso Campos y Rodero Franganillo. Rfs.Nº189; Eneko Landaburu: Revista Papeles De Economía Española Nº36

⁴⁵-art 2 y en el art.3.j

conclusiones de tres grupos de trabajo creados por la Comunidad a partir de la Conferencia de Bruselas de 1961. En esta comunicación se ponen de manifiesto los problemas regionales comunitarios, y se establece como objetivo de la política regional la mejor distribución de las actividades económicas y la equiparación de los niveles de desarrollo de las distintas zonas.

*El Plan Werner (1970) representa un nuevo hito en la configuración de una política regional dentro de la CEE. El Plan aborda los problemas de la unión económica y monetaria, para cuya realización era necesario superar las diferencias regionales, así como el acuerdo de que el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA.1972) se utilizaría como instrumento de desarrollo regional.

Con la ampliación de la Comunidad en 1973 se da inicio a una verdadera voluntad por llevar a cabo una política regional comunitaria. En este año ingresan Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. Las diferencias entre regiones ahora se hacen notar más. Italia, que hasta entonces era el único país con interés en el desarrollo de este tipo de políticas encuentra un sólido apoyo en Reino Unido e Irlanda.

Estas inquietudes quedan plasmadas en el Informe Thomson (adoptado por la Comunidad en mayo de 1973)⁴⁶, en el que se llevaba a cabo un análisis de los problemas existentes y de sus posibles soluciones, dando especial importancia a la necesidad de crear un Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de un Comité de Política Regional.

*En 1974, pese a las reticencias de algunos Estados miembros, en París se toma el acuerdo de crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y en 1975 se aprueba su primer reglamento. El FEDER se constituye como el centro de la política regional comunitaria. También en 1975, en Dublín, se acuerda crear el Comité de Política Regional.

⁴⁶.-Sobre este tema y en las mismas fechas fueron presentados el Informe Delmotte, ante el Parlamento Europeo, y el informe Ventejol, ante el Comité Económico y Social Europeo.

*La incorporación de Grecia, España y Portugal a la CE en 1986 hace cambiar nuevamente el contexto de la misma poniéndose, una vez más, de manifiesto la necesidad de acortar las distancias en el desarrollo de las diferentes regiones, mereciendo una atención especial las más atrasadas.

La ampliación de la CE fue acompañada de la modificación del Tratado de Roma mediante el Acta Unica Europea (1-7-87), uno de cuyos aspectos más significativos fue "*el establecimiento del mercado único y la cohesión económica y social*"

A partir del Acta Unica la Política regional de la comunidad adopta un nuevo enfoque:

-por un lado, las actuaciones de la Unión Europea ganan independencia respecto a los Estados miembros,

-por otra parte, la ampliación cuantitativa y la reforma de los fondos estructurales comunitarios permite iniciar una nueva política comunitaria.

*El último gran paso en la configuración de la política regional europea viene definido por el Tratado de la Unión Europea.

En el artículo 130 A del Título XIV del Tratado de Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 por los doce Estados miembros de la UE se establece, que:

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

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales"(BARROSO CAMPOS Y RODERO FRANGANILLO, 1993).

Junto al Protocolo sobre *Cohesión económico y social* del propio Tratado, reafirma la voluntad de la Unión -ya expresada en el Acta Única-, de aproximar las economías de los distintos países y regiones entre sí, convirtiéndose de hecho, la cohesión en objetivo de la Unión (INIESTA ALONSO-SAÑUDO, A. 1993).

Araceli Iniesta Sañudo (1993) cifra los orígenes de la política regional comunitaria en la primera parte de la década de los setenta. En su opinión dos son los hechos relevantes que hacen que la CE se plantee el problema regional como algo emergente que en pocos años será prioritario:

1- la presentación del *Plan WARNER* en 1971. Es el primer informe realizado sobre las posibilidades de una unión económica y monetaria por etapas, que insistía reiteradamente en la imposibilidad de alcanzar la unión sin eliminar las diferencias existentes entre las distintas áreas regionales- de la Comunidad.

2-El segundo factor que da origen a la política regional dentro de la CE es el ingreso de Irlanda (junto con Dinamarca y Gran Bretaña) en 1973. Con ella se incorpora un país *pobre* a la Comunidad. Irlanda e Inglaterra harán causa común para exigir en cada reunión la instrumentalización de una política regional, cuestión que anteriormente sólo contaba con el tímido apoyo de Italia (INIESTA SAÑUDO, 1993).

De esta forma se llega a la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (R.CEE de 18 de marzo de 1975) cuyo objetivo será "*corregir los principales desequilibrios de la Comunidad*".

4.1.1.-LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

"La reforma de los Fondos Estructurales es una exigencia del Acta Unica Europea, que no se limita a encomendar a la Comunidad la realización del mercado único, sino también el refuerzo de la cohesión económica y social en toda la Comunidad, dado el riesgo que supone para la edecuada realización del mercado único la acentuación de las disparidades regionales"(BRUCE MILLAN).

Los Fondos Estructurales de la Unión Europea son los instrumentos financieros al servicio del desarrollo socio-económico de la Comunidad. Anteriormente a la reforma de 1989, los Fondos marcaban separadamente sus prioridades y objetivos. La gran meta de la reforma consistió en conseguir un trabajo integrado de los tres Fondos.

El marco legal de la reforma se encuentra en el Reglamento Marco de los Fondos Estructurales de 5 de junio de 1988, en el Reglamento 4253/88 mediante el que se coordinan las actuaciones de los fondos, y en tres Reglamentos (uno para cada fondo) donde se concretan y especifican las líneas de actuación de cada uno de ellos, FEDER, FSE, FEOGA-Orientación.

El fin es que puedan ser instrumentos eficaces para el desarrollo económico de la Comunidad, para ello la reforma establece 5 principios y 5 objetivos prioritarios cuya meta es la coordinación e integración de estos recursos.

Principios

- I.-Las intervenciones deben centrarse en 5 objetivos prioritarios
- II.-Las intervenciones se llevaran a cabo con estrecha colaboración entre: la Comisión, el Estado miembro y las autoridades nacionales, regionales y locales o de otro tipo que el Estado miembro designe.
- III.-La función del fondo estará de acuerdo con las estrategias económicas que se aplican a nivel nacional, regional y local.
- IV.-Los fondos deberán gestionarse mejor. Se duplican entre 1987(7.000 millones de ecus) y 1993 (14.000 millones de ecus)
- V.-Hacer más efectivas y simples las intervenciones estructurales de la Comunidad y establecer métodos eficaces de seguimiento.

Objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales

Objetivo 1:

Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural *de las regiones* menos desarrolladas, cuyo PNB sea inferior al 75% de la media comunitaria.

Objetivo 2:

Reconversión de las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial.

Objetivo 3:

Combatir el paro de larga duración.

Objetivo 4:

Facilitar la inserción laboral de los jóvenes.

Objetivo 5:

- a.-Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y forestales.
- b.-Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

*Los objetivos 1,2 y 5b son de carácter territorial y afectan a regiones seleccionadas por la Comisión Europea en cooperación con los Estados según ciertos criterios socioeconómicos ya preestablecidos.

*Los Objetivos 3,4, y 5a son sectoriales y todas las regiones de la Comunidad pueden optar a las ayudas que se han instrumentado para ello.

*Los objetivos 3 y 4 son importantes para el FSE. Los 1,2 y 5b el FSE sólo puede colaborar con otros Fondos. El objetivo 5a no afecta directamente al FSE.

En el Reglamento 2052/88 se regula que para la consecución de los 5 objetivos prioritarios de la Comunidad, los Estados deberán elaborar unos planes:

- Planes de Desarrollo Regional (PDR) para regiones objetivo 1º.
- Planes de Reconversión Regional y Social (PRRS) para el objetivo 2º.

- Planes de Empleo para los objetivos 3 y 4.
- Y Planes de Desarrollo Zonas Rurales (PDZR) para objetivo 5°.

Estos planes han de ser presentados por los Estados a la Comisión para su valoración y negociación; a partir de estos Planes se elabora una nueva figura, los Marcos Comunicatrios de Apoyo (MCA) cuya finalidad es que queden recogido el compromiso contraído por los Fondos Estructurales Comunitarios de financiar las acciones previstas en los Planes. En definitiva, los MCA no son otra cosa que la aceptación del contenido de los planes.

Ese mismo reglamento hace referencia a la *INICIATIVAS COMUNITARIAS*. La Comisión podrá proponer a los Estados miembros que lo soliciten ayudas para emprender acciones consideradas por la Comunidad de gran interés y que no se hayan contemplado en los planes. Trás la reforma la cantidad que la Comisión puede destinar a estas iniciativas son aproximadamente el 15% de los fondos del FEDER.

Con posterioridad a la Reforma de los Fondos Estructurales, se firmó el 7 de febrero de 1992 el Tratado de la Unión Europea, acordado en la ciudad holandesa de Maastricht el 11 de diciembre de 1991 y por el cual se modifica el tratado de la Unión. La *cohesión* aparece como un objetivo básico y como una preocupación horizontal que debe impregnar todas las decisiones y actos comunitarios.

En lo relativo a política regional las innovaciones son escasas, y la estructura precedente se mantiene en lo esencial:

1-**FONDO DE COHESION** Creado en 1993. Este fondo se dedica exclusivamente a dos tipos de inversiones:

- a-Infraestructuras de transportes de interés común.
- b-Proyectos de protección del Medio Ambiente

Para acceder a estos fondos son dos las condiciones previstas: una renta per capita inferior al 90% de la media comunitaria (en la actualidad España, Portugal, Irlanda y Grecia), y presentar un programa que se oriente a satisfacer las condiciones de convergencia económica del Art. 104C del Tratado de la Unión Europea (TUE).

En cualquier caso el Fondo de Cohesión será un mecanismo adicional de carácter estatal que no pretenderá en ningún caso sustituir el enfoque regional de los Fondos, sino complementarlo.

2-LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La novedad radica en que será el Consejo (formado por los Jefes de Estado o de Gobierno y el presidente de la Comisión) el que determine por unanimidad los objetivos prioritarios, las funciones y la organización de los mismos.

Se prevé una profunda evaluación del funcionamiento, eficacia y recursos de los fondos estructurales ya creados (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación y BEI).

3.-La Creación del COMITE DE LAS REGIONES: Constituido por representantes de entes regionales y locales, tiene carácter consultivo para el Consejo y la Comisión en temas referidos a educación, formación, juventud, cultura cohesión, redes transeuropeas.

La Política Regional comunitaria se constituye, de este modo, en la segunda de las políticas de la Unión en términos de gasto, después de la Política Agraria. Aún así, los desembolsos totales representarán en 1993 tan sólo 1/4 parte del presupuesto comunitario, y solo el 0,3% del PIB comunitario de la Unión Europea. Algunos estudios sostienen que habría que dedicar una cifra entre el 5 y el 7% del PNB comunitario, para conseguir un nivel de gasto suficiente que permitiera disminuir las desigualdades entre regiones más desfavorecidas y las más desarrolladas (INIESTA, 1993).

4.1.2.-ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE.

Tres son los elementos institucionales que hay que considerar en la nueva política regional de la comunidad:

1-El Comité de Política Regional

2-Instrumentos de la Política Regional Comunitaria

2.1.-El FEDER

2.2.-El FSE

2.3.-FEOGA (Sección Orientación)

2.4.-BEI

2.5.-Nuevo Instrumento Comunitario (NIC)

2.6.-Instrumentos CECA

2.7.-Bonificaciones del Sistema Monetario Europeo.

2.8.-Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA)

2.9.-Los Fondos de Cohesión

3.-La reforma de los Fondos Estructurales

A Continuación desarrollamos algunos de estos elemntos:

1.-EL COMITE DE POLÍTICA REGIONAL

Se crea con la finalidad de elaborar una política regional comunitaria y de coordinar las distintas políticas regionales de los Estados miembros. En febrero de 1979, en el seno del Consejo, se acuerdan las base para su actuación:

a-Valorar el impacto regional de las políticas comunitarias, analizando los efectos que éstas pueden causar en las distintas regiones de la Unión.

b-Coordinar la política regional comunitaria con las políticas regionales nacionales, y asu vez estas entre sí.

c-Las acciones de desarrollo regional se llevarán a cabo mediante el empleo de los instrumentos que se describirán posteriormente.

Este órgano tiene carácter consultivo tanto a nivel de Consejo como de Comisión, su misión básica es el control y la supervisión de los programas de desarrollo regional.

La propia composición del CPR, altos cargos de los Estados miembros y de la Comisión (que no son representantes de los Estados miembros) dificulta el que lleve a cabo con éxito su cometido, por ello en junio de 1985 se creó el Consejo de la Regiones de Europa, formado por representantes de las distintas regiones europeas con la finalidad de alcanzar con éxito una política regional comunitaria que supere las barreras nacionales.

2-INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

2.1-EL FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)

Se crea en 1974 y su funcionamiento se regula mediante los reglamentos aprobados por el Consejo. El primero de ellos se aprobó en 1975 y estuvo en vigor hasta 1984. El 28 de junio de ese año se aprueba el segundo reglamento para un periodo de 5 años. Antes de completarlos se aprueban un Reglamento Marco para regular los fondos estructurales (24 de junio de 1988) y un nuevo reglamento del FEDER (19 diciembre de 1988).

Al principio el FEDER se dedicó más a transferir fondos que a garantizar las condiciones de crecimiento autónomo en las regiones. Sus recursos estaban destinados únicamente a cofinanciar las acciones de política regional de los Estados miembros. Sus recursos se repartían entre los Estados mediante un sistema de cuotas, al que se añade en 1979 una sección "fuera de cuota" que permitía la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional en favor de regiones afectadas por la reestructuración concreta de su sistema productivo.

Sin embargo a partir de enero de 1985 se reforma el FEDER y la política regional de la CE se realizará según un nuevo Reglamento (R.CEE nº 1787/84 de 19 de junio) que introduce innovaciones en los métodos de intervención del Fondo, confiriendo a la política regional un carácter más comunitario y una mayor eficacia. Entre las innovaciones están:

- la instauración de un sistema de máximos y mínimos para el reparto de recursos entre los Estados miembros,

- el aumento de la parte de recursos consagrada a la cofinanciación de programas

- el dar mayor importancia al desarrollo endógeno de las regiones, primando ayudas destinadas a las PYMES, fuentes de energías locales y recursos humanos.

- el nuevo reglamento, además preveía un marco jurídico para la intervención conjunta y coordinada de los distintos instrumentos financieros comunitarios FEDER, FSE, FEOGA (Garantía y Orientación Agrícola) y Banco Europeo de Inversiones (BEI)(INIESTA.1993).

El nuevo reglamento del FEDER (1984) establece como prioritarias las siguientes acciones:

- a-Programas comunitarios que afectan a varios Estados, a los que se destina un máximo del 55% del gasto público previsto.

- b-Programas Nacionales de Interés Comunitario(PNIC) que afecten a una o varias regiones. Su finalidad es potenciar el desarrollo de los Planes de Desarrollo

Regional (PDR), pudiéndose financiar mediante el Fondo hasta el 55% del gasto necesario para ejercitar el programas.

c-Impulsar el desarrollo potencial endógeno de la regiones. El límite de intervención del Fondo se sitúa también en el 55%

d-Proyectos individuales de inversión incluidos en los PDR cuya cuantía es superior a los 50.000 ECUS, teniendo prioridad los que mantengan y creen puestos de trabajo.

e-Estudios relacionados con las operaciones de intervención del FEDER, pudiendo financiarse hasta el 70% del coste (RODERO FRANGANILLO.1993).

Tras la inclusión de nuevos artículos en el Tratado de la CEE en virtud del ACTA UNICA (firmada en 1987), el FEDER se ha convertido en el principal instrumento de la UE destinado a contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales.

* LOS OBJETIVOS: Promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. En concreto, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. El FEDER está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales mediante una participación en el desarrollo de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

*Tras la reforma de los fondos estructurales, el FEDER contribuye a TRES de los objetivos establecidos para los fondos:

Objetivo 1.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; (El 80% de los recursos del FEDER se destina a este objetivo).

Objetivo 2.-reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial;

Objetivo 5b.-favorecer el desarrollo de las zonas rurales.

El 85% del FEDER se ha asignado a los Estados miembros por un periodo indicativo de 5 años (1989-1993), con un 15% destinado a las iniciativas comunitarias propuestas por la Comisión.

Los objetivos 1,2 y 5b son de carácter territorial y afectan regiones o parte de ellas. Son seleccionadas por la Comisión en cooperación con los Estados miembros según ciertos criterios socioeconómicos preestablecidos

Los objetivos 3,4,y 5a son sectoriales y todas las regiones de la UE pueden optar a las ayudas que se han instrumentado sobre ellos.

El FEDER debe constituir el instrumento principal de los objetivos 1 y 2, ayudados por FSE y FEOGA(orientación)

El FSE se consagra a los objetivos 3 y 4 y el FEOGA Orientación al objetivo 5.

Sin embargo el sistema de asignación de las ayudas se modifico posteriormente sobre los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) que son la base sobre la que los fondos de la UE se destinan a programas y proyectos, han modificado ligeramente la distribución.

Los MCA fueron negociados por la Comisión con las autoridades de cada Estado y siempre que fue posible con las autoridades regionales, tras la presentación de los planes de desarrollo nacionales por parte de los Estado en 1989.

La reforma incluía algunos principios generales:

- 1-cooperación entre Comisión, Estados y autoridades regionales,
- 2-coherencia con las políticas económicas de los Estados,
- 3-mejor gestión de los fondos,
- 4-mejor combinación de subvenciones y prestamos,
- 5-programación sobre base plurianual, que permita la descentralización, transparencia y eficacia.

6-carácter adicional,

7-simplificación de los procedimientos y mayor control.

En lo que atañe a las regiones del objetivo 1 (Extremadura entre ellas), la UE puede hacerse cargo del 75% del coste total de un proyecto y de al menos el 50% del gasto público total necesario; en otras regiones, de un 30% como máximo y de un 25% como mínimo del gasto público total.

2.2-FONDO SOCIAL EUROPEO⁴⁷ y la POLÍTICA SOCIAL¹¹

Los fundamentos de la política social de la comunidad vienen recogida en los artículos de la constitución de la CEE 2,3,39,48 a 51, 100 a 102, 117 a 128, 130A a 130F y 235. El Acta Unica Europea no modifica sensiblemente las competencias materiales de la Comunidad. No obstante modifica el procedimiento incorporando la necesidad de cooperación (art. 118A y 130E) con el dialogo entre interlocutores sociales a escala europea (art 118 B).

El Tratado constitutivo de la CEE establece unas disposiciones de carácter obligatorio:

*Arts. 48 y 49, Libre circulación de los trabajadores

*art.51 cobertura social de los trabajadores emigrantes

*art. 119.-Igualdad de retribución entre hombres y mujeres.

*art 126 y 127 la constitución del *Fondo Social Europeo(FSE)*

El FSE pretende un doble objetivo:

Por un lado, luchar contra el desempleo de larga duración mediante la inserción profesional de los mayores de 25 años que llevan más de un año en paro (Objetivo nº 3),

⁴⁷Es III/L/2

y por otro, facilitar la inserción profesional de los menores de 25 años que buscan empleo, independientemente del tiempo que lleven en paro.

Para lograr esto la Comisión fija unas orientaciones que definen los principios de la política de formación y empleo sobre los que se articulan las medidas que pueden recibir con cargo al Fondo Social.

Estos objetivos del FSE se integran con los de la política social europea que pretende el pleno empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la participación de los interlocutores sociales en decisiones económicas y de política social, y la cohesión económica y social.

Desarrollo

*Los primeros años de la CE (1952-1972) esta política social tiene un papel secundario. Se limita a la libre circulación de trabajadores, cobertura social a la creación del FONDO SOCIAL EUROPEO

* 21 de enero 1974 se adopta el primer programa de acción social. 10 años después (22 junio 1984) se confirma la voluntad de la comunidad de progresar en la construcción de Un espacio social europeo.

ACTUACIONES DEL FSE

*Objetivos de la UE: Reducción sustancial del desempleo

*Medidas:

-FSE: Su esfuerzo se concentra en las regiones que experimentan mayores dificultades y en una serie de temas prioritarios: a)lucha contra el desempleo de larga duración(definido como el para de personas mayores de 25 años en para más de 12 meses). b)Fomento de la inserción profesional de los jóvenes menores de 25 años que se encuentren en paro.

-Formación a los jóvenes en las "nuevas tecnologías de la información".

-Obligación de los Estados miembros de asegurar a todos los jóvenes 6 meses como mínimo de formación básica y/o de experiencia profesional al término de sus estudios.

-Promoción de iniciativas locales de creación de empleo.

-EURO TECNEC. Desde 1985. se trata de iniciativas innovadoras destinadas a la formación profesional y las nuevas tecnologías de la información.

-Programa PETRA: Es la continuación de una serie de proyectos pilotos que comenzaron a finales de la década de los 70. Incluye: a) implantación de una red comunitaria para información sobre iniciativas de iniciación. b)Oferta de ayudas a los jóvenes entre 15 y 25 años para actividades que ellos mismos pongan en marcha. c)cooperación en el ámbito de la investigación.

-Programa ERGO: su objetivo es proporcionar a organizaciones privadas y empresas una red de intercambio de experiencias y la posibilidad de recibir nuevos impulsos.

-Observatorio Europeo del Empleo: creado en 1989. Su objetivo es el de analizar de forma permanente la evolución previsible del empleo.

Dentro de la política social europea y financiado por el FSE están los PROGRAMAS COMUNITARIOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

+Objetivos: Reforzar la solidaridad económica y social en la UE. Esto ha de realizarse asegurando una coherencia en la política comunitaria en favor de los grupos de población más desfavorecidos y continuando y reforzando las disposiciones especiales que han sido tomadas hasta la fecha.

+Resultados

*Periodo 1975-1980: La comunidad realiza el "Primer programa de proyectos experimentales e investigaciones orientativas con vistas a combatir la pobreza".

*Segundo periodo (1985-1989): El programa se concentra en la recopilación de material estadístico acerca de la pobreza en los Estados miembros, el intercambio de experiencias y la coordinación de la lucha contra la pobreza...

*Tercer programa. Se ha ampliado su objetivo. Además de los anteriores deberá asegurar que dicho esfuerzo se concentre en torno a dos focos:

- disposiciones tendentes a remediar la pobreza
- labores de prevención de la misma.

Su creación ya estaba prevista en el Tratado de Roma su objetivo era impulsar el acceso a puestos de trabajo de aquellas personas que dejan su empleo en sectores de reconversión (agricultura, textil, etc. Posteriormente se amplió su campo de actuación con la incorporación de nuevas tecnologías a las pequeñas empresas. Las regiones que reciben el FEDER son las que han recibido en los últimos años las aportaciones del FSE (aproximadamente en un 90%).

Fundamento Jurídico

Arts. 123 y 130A a E del tratado de CEE

Este fondo ha sido objeto de varias reformas desde su creación en 1950 para ser adaptado a las condiciones del mercado de trabajo

En 1988 se aprobó una reforma radical que entra en vigor el 1 de enero de 1989 (Reglamento 2052/88 relativo a las funciones del Fondo con finalidad estructural.). A partir de entonces es difícil distinguir las funciones de los distintos Fondos. Los Fondos Estructurales deben considerarse como un esfuerzo por parte de la Comunidad para lograr los objetivos de cohesión económica y social contemplados en el nuevo artículo 130A del Tratado.

***Se pueden conceder ayudas del FSE para:**

a.-Acciones de Formación Profesional, combinadas en caso necesario con acciones de orientación profesional.

b.-Ayuda a la contratación de puestos de trabajo estables y creación de actividades para trabajadores independientes.

*Estas acciones pueden incluirse por distintos objetivos:

-Por categoría de personas:

1-Combatir el paro de larga duración mediante integración profesional de los mayores de 25 años que han estado al menos en paro durante 12 meses (objetivo 3).

2-Inserción laboral de < de 25 años, parados, tras la escolarización obligatoria, cualquiera que sea el tiempo que hayan estado en paro (obj.4)

-Por región (de importancia mínima para el FSE)

Acciones de acuerdo con las prioridades regionales (Obj.1,2 y 5b) incluidas en planes o acciones de otros fondos, y que tiene por objetivo favorecer la estabilidad de los puestos de trabajo y desarrollar nuevas posibilidades de empleo.

Orientaciones

Las orientaciones actuales de la Comisión (DO C 45/89)son:

.Prioridad a las *actividades transfronterizas*

.Formación en el ámbito de las altas tecnologías

.Medidas de carácter innovador

.Dirigidas a grupos de personas con dificultades de para encontrar trabajo (mujeres, trabajadores emigrantes, minusválidos).

2.3.- LA POLÍTICA AGRICOLA COMUN (PAC) y EL FEOGA⁴⁸

⁴⁸.- La PAC y el FEOGA- se abordan con mayor detalle en un apartado específico de esta tesis. Aquí nos limitamos a relacionar su evolución y algunos conceptos complementarios.

Según Cordón Ezquerdo (1988) los objetivos de la PAC vienen fijados en el art. 39 del Tratado de Roma de año 1957, estos son:

*Incrementar la productividad agrícola, fomentar el progreso técnico y asegurar el desarrollo racional de la producción agraria.

*Asegurar los ingresos suficientes a los agricultores, comparables a los de los trabajadores de otros sectores.

*La estabilidad de los mercados.

*Garantizar la seguridad de los abastecimientos.

*Asegurar a los consumidores suministros a precios razonables.

El principal instrumento de la PAC ha sido la Organización Común de Mercado (OCM). Las OCM se han ido creando de forma paulatina y requieren medidas específicas de apoyo. Existen diversas fórmulas que se pueden resumir en cuatro:

1-OCM con intervención y protección frente al exterior. Afecta a más del 70% de la producción agraria comunitaria.

2-OCM con protección frente al exterior. Como en el caso anterior se trata de diversas medidas aplicadas a la importación y la exportación.

3-OCM con ayudas complementaria a los precios. Se aplica a una serie de sectores respecto a los que la UE se ha comprometido en el marco del GATT.

4-OCM con ayuda a los productores.

La política común de precios y mercados se articula en torno a tres principios fundamentales:

*Unicidad de mercado, esto es libre circulación de productos agrarios entre Estados miembros.

*Preferencia Comunitaria: La PAC debe proteger el mercado interior contra importaciones indiscriminadas de países terceros.

*Solidaridad Financiera: Los gastos derivados de la aplicación de la PAC deben ser costeados por todos los Estados miembros.

Así en 1962 se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) destinado a financiar los gastos de la PAC.

La Financiación de la política de precios y mercados corre a cargo de la Sección Garantía del FEOGA. Los gastos correspondientes a esta sección son por su volumen, los más importantes (Un 70% del presupuesto comunitario y casi el 96% de los gastos del FEOGA) y cubren las distintas medidas de intervención (compra, almacenamiento de excedentes, ayudas a los productores, etc.) y las medidas de fomento a la exportación (restituciones). Del FEOGA-Garantía se benefician principalmente los países del Norte de la Comunidad, quienes a su vez son los que producen la mayor parte de los excedentes agrícolas comunitarios. Los principales destinatarios del FEOGA orientación son los países menos desarrollados de la CE.

Es en 1972 cuando se decide que el FEOGA -Orientación se utilice como instrumento de la política regional comunitaria. De esta forma el peso de la política socio-estructural de la PAC, está a cargo del FEOGA-Orientación. La finalidad de este fondo es atender a las necesidades que surjan en el sector agrícola, mediante la concesión de subvenciones. Con este fin se realizan dos tipos de acciones:

- Indirectas, cuando las subvenciones se otorgan a los Estados miembros en el marco de un programa especial en regiones concretas. De esta forma la CEE

reembolsa a cada Estado una parte (porcentaje) de los gastos del cumplimiento de las disposiciones de la CE.

- Directas, cuando se conceden a proyectos de inversión cofinanciados por el Estado miembro. A su vez exige estrecha colaboración entre autoridades nacionales y regionales.

Esta Política (la PAC) ha pasado por diferentes etapas:

1962-1964: No existe una política común de estructuras agrarias como tal, se coordinan y cofinancian distintas políticas nacionales.

1964-1970 En esta etapa se intenta combatir los problemas estructurales más graves por medio de programas. Sus limitados resultados y la falta de conexión hace que se modifique este planteamiento.

1970-1985: Los Estados adoptan conjuntamente medidas estructurales comunes en el sector agrario; así la política estructural va tomando forma a través de diversas directivas socio-estructurales:

1972 sobre modernización de explotaciones, fomento del cese de la actividad agrícola, la formación profesional, etc.

1975 para la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas

1977 para la modernización de las estructuras agro industriales,

1978 fomento de las organizaciones de productores, etc.

1985 hasta hoy: Evaluación de lo anterior sobre todo a partir de la incorporación de Grecia, España y Portugal a la EU. La política estructural entró en un proceso de reforma y reorientación. En estos últimos años la política estructural agraria persigue una mayor incidencia regional, combinando medidas agrícolas con otras acciones en los ámbitos del turismo, comercio, pequeñas y medianas empresas,

etc, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y dotar a las regiones agrícolas de las infraestructuras básicas(Es III/P/3).

2.4.-EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

El origen del BEI se encuentra en el Tratado de Roma, definiéndose en el art. 130 del mismo los objetivos que deben alcanzarse mediante el empleo de este instrumento.

El BEI debe contribuir al desarrollo continuado y equilibrado de la Comunidad concurriendo a la financiación del desarrollo regional, a la modernización y reconversión empresarial, a la creación de nuevas actividades precisas para el establecimiento del Mercado Común y a inversiones de interés común; por otra parte, sus actuaciones deben extenderse a todos los sectores de la economía.

Sus actuaciones revisten forma de préstamos, fijándose los tipo de interés bajo un prisma no lucrativo; opera tanto en el área de la Comunidad como fuera de ella, aunque, como es lógico, la mayoría de sus actuaciones va dirigidas a los Estados miembros.

2.5.-EL FONDO DE COHESIÓN

Fue instaurado por el Tratado de Maastricht junto a los fondos estructurales ya existentes, esta destinado a facilitar la preparación a la Unión Económica y Monetaria (UEM) de los cuatro países cuyo PIB per cápita no alcanzaba el 90% de la media comunitaria. A diferencia de los Fondos Estructurales, interviene en todo el territorio de estos países para respaldar la realización de proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropea de infraestructuras de transporte. Para el período comprendido entre 1993 y 1999, este nuevo fondo cuenta con una dotación de 15.500 millones de pts.(COMISION EUROPEA. 1996).

2.6.-EL FUTURO DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS AL AMPARO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES⁴⁹

1-Iniciativas comunitarias vigentes para la integración de las Regiones menos desarrolladas (REGIONES OBJETIVO-1):

-STRIDE: FEDER y FSE. Reforzar la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico de estas regiones.

-TELEMATICA: FEDER. Fomento del uso de servicios avanzados de telecomunicación en estas regiones.

-PRISMA: Mejora de la infraestructura y servicios ofrecidos a las empresas de estas regiones.

2-Protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible:

-ENVIREG: mejorar y proteger del medio ambiente y fomentar el desarrollo económico en estas regiones.

3.-Cooperación y redes transfronterizas

-INTERREG: , desde el punto de vista de los recursos, la mayor de las iniciativas vigentes. Se beneficia también de una dotación suplementaria procedente de los fondos previstos en el art. 10 del reglamento del FEDER.

Su objetivo para los años 1990-93 es el de preparar a estas regiones para el mercado único.

-REGEN Colabora en la realización de redes de conducción de gas natural y electricidad en las regiones objetivo 1

⁴⁹.-Comunicación de la Comisión. 16 de junio de 1993

4.-Diversificación de las actividades en las zonas industriales estrechamente dependientes de sectores en crisis:

- Los programas RESUDES y RENAVAL
- RECHAR
- RETEX
- KONVER

6-Relaciones entre los programas de desarrollo de la economía rural

-LEADER: su objetivo es propiciar un enfoque del desarrollo rural basado en programas financiados por estructuras locales de desarrollo en las regiones del objetivo 1 y del objetivo 5b. La financiación parcial de la comunidad se produce en forma de subvenciones globales.

El programa subvenciona un amplio abanico de medidas:

- promoción del desarrollo rural
- formación profesional y fomento del empleo
- turismo rural
- pequeñas y medianas empresas
- artesanía y servicios

Un aspecto fundamental de LEADER es la creación de una red comunitaria que englobará a todos los grupos locales de desarrollo que participen en esta iniciativa con la función de compartir experiencias y transferencia de conocimientos.

7-Fomento de la dimensión comunitaria de la formación y la integración profesionales.

El objetivo de la intervención de la UE en el ámbito de los recursos humanos es añadir una dimensión comunitaria a la formación profesional y al fomento del empleo.

Se pretende fortalecer la cohesión socioeconómica de la UE, reforzar las medidas que ya se han emprendido dentro de otros programas en el sector de la formación y de la rehabilitación socioprofesional y completar las medidas de fomento de empleo financiadas por los Fondos Estructurales, en particular por el FSE.

-EUROFORM: (se nutre de fondos del FSE y del FEDER)

Su objetivo es la colaboración transnacional en los campos de la formación profesional y de la creación de empleo. Se ocupa de las nuevas cualificaciones, las nuevas competencias y las nuevas oportunidades de empleo creadas como consecuencia de los cambios tecnológicos y del mercado único.

Se pretende reforzar programas como los FORCE, EUROTECNET, LEDA Y ERGO.

-NOW: (se nutre también de fondos del FSE y del FEDER)

Su objetivo es favorecer la igualdad de oportunidades de las mujeres en lo que concierne al empleo y la formación profesional.

Las medidas que potencia son:

*La concentración en sectores con posibilidades de incremento de puestos de trabajo.

*El establecimiento de instrumentos de formación y orientación adecuados para las mujeres que fundan sus propias empresas.

*La creación de guarderías infantiles.

-HORIZON: (Igualmente se nutre del fondos del FSE y del FEDER)

Su objetivo es facilitar la integración económica y social de las personas con minusvalías y desfavorecidas.

Esta iniciativa pretende:

*Mejorar las condiciones de acceso de los minusválidos al mercado de trabajo a través de la formación profesional en nuevas tecnologías y la adaptación de las infraestructuras.

*A través del fomento de proyectos transnacionales la iniciativa HORIZON pretende mejorar el conocimiento de problemas relacionados con el desempleo de larga duración y la degradación de la situación socioeconómica de determinados sectores desfavorecidos de la población.

*Persigue también el objetivo de fomentar la integración socioeconómica de las personas que deben hacer frente de manera repentina a una nueva situación socioeconómica.

HORIZON pretende reforzar la iniciativas HELIOS, HANDYNET y POBREZA III.

2.7.-PROCEDIMIENTO PARA ACCEDER A LOS FONDOS

Por regla general, los fondos estructurales no se utilizan para financiar proyectos individuales propuestos o seleccionados por la Comisión Europea, sino *programas de desarrollo* que cuentan con un presupuesto propio. Estos programas son resultado de un proceso en el que participan los diversos interlocutores interesados, es decir, los Estados miembros, las regiones, otros organismos y la Comisión Europea.

El origen de los mismos puede ser de dos tipos:

- **Programas de iniciativa nacional**, elaborados a partir de los **planes de desarrollo (PDR)** o de los **documentos únicos de programación (DOCUP)** presentados por los Estados miembros. La diferencia estriba en que los planes de desarrollo se

negocian con la Comisión y desembocan en los marcos comunitarios de apoyo (MCA), que a su vez, dan lugar a los programas operativos (PO) que se aprueban posteriormente, mientras que los DOCUP incluyen propuestas de programas y pasan por tanto a ser operativos en cuanto los aprueba la Comisión. Tanto en los MCA como en los DOCUP se determinan los ejes prioritarios de actuación y la cuantía de las intervenciones.

- **Programas de iniciativa comunitaria**, basados en las orientaciones decididas por la propia Comisión Europea. Constituyen un complemento de los MCA y de los DOCUP y contribuyen a resolver problemas que tienen especiales repercusiones comunitarias.

La génesis de los programas son siempre las autoridades competentes de los Estados miembros quienes proponen los programas cofinanciados por los fondos estructurales, ya sean de iniciativa nacional o comunitaria. Una vez aprobados por la Comisión, su aplicación corre a cargo de las autoridades nacionales por regionales responsables. El presupuesto asignado a cada programa permite financiar las medidas y proyectos que de él se derivan. La selección de estos últimos corre a cargo de las autoridades nacionales o regionales, a las que deben por tanto dirigirse los agentes socioeconómicos que deseen recibir ayudas de los fondos estructurales. Los proyectos se pueden también presentar directamente a tales autoridades, o bien a través de organismos regionales.

4.2.-Políticas regionales comunitarias 1994-1999

En la Unión Europea y en España, *las políticas de desarrollo local* se han convertido en la nueva política regional, si bien hay que decir que existen diferencias notables en su ejecución e incidencia:

- Se trata de iniciativas aplicadas en ciudades medias, que en unos casos son capitales de provincia y en otros ciudades industriales en declive..
- Ciudades que atraviesan por fuertes procesos de reestructuración o que pertenecen a regiones agrarias.
- Están localizadas en regiones desarrolladas, en regiones periféricas, en regiones dinámicas de desarrollo intermedio o en declive industrial.

Una reflexión sobre las experiencias españolas y europeas (VAZQUEZ BARQUERO 1996) en este tipo de políticas indica que las comunidades locales han

pasado por un fuerte proceso de aprendizaje del ajuste y de reestructuración productiva. Ante problemas como el desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan el aumento de la competitividad y los cambios de la demanda.

El problema a resolver es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución se encuentra en reestructurar el sistema económico y ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

Pero estos objetivos se pueden alcanzar a través de caminos diferentes, que se pueden simplificar en dos estrategias alternativas:

- o bien dar un salto tecnológico y productivo, y ajustar completamente la estructura productiva local,
- o bien seguir una estrategia de pequeños pasos que transforme, progresivamente, el sistema económico a partir de las características de la estructura productiva.

La experiencia muestra que el primer método presenta barreras competitivas difíciles de salvar a corto plazo, y siempre produce costes sociales y ambientales importantes. La experiencia acumulada en Europa y en España aconsejan seguir una estrategia de utilización del potencial de desarrollo endógeno y, por lo tanto, de los recursos existentes en el territorio.

La respuesta local se instrumenta mediante un conjunto de acciones diversos:

1. Acciones dirigidas a la mejora de la infraestructuras (*hardware*).
2. Otras destinadas a suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales y cualitativos del desarrollo (*software*).
3. Y por último, las que se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio (*orgware*).

Para poder alcanzar las metas que los agentes locales se han marcado, no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, *gestionar* la estrategia y las iniciativas, y utilizar *eficientemente* los recursos humanos y financieros disponibles.

En este contexto, las políticas regionales de la Unión están siendo formuladas y aplicadas teniendo presentes el objetivo de alcanzar una mayor integración hacia finales de la década de los noventa.

Tras la firma del Tratado de Maastricht, en diciembre de 1991, se reconoce que la condición básica para un mayor progreso económico y social es aumentar la solidaridad y cohesión dentro de la Unión, para esto, la política regional tiene una gran trascendencia.

Ante los retos del mercado único (1993) y los de la unión económica y monetaria (2002), que incluye la adopción de una moneda única, la Comisión propugnó, en su propuesta presupuestaria a medio plazo (período 1993-99), el denominado *Paquete Delors II*, que supone un nuevo y considerable aumento de los gastos estructurales para fomentar la cohesión económica y social. Por tanto los fondos aumentaron, para este periodo un 41%, incluido el nuevo Fondo de Cohesión creado para canalizar ayuda adicional a España, Grecia, Irlanda y Portugal. Por tanto, en 1999, los Fondos Estructurales habrán triplicado su valor real de 1989.

La creciente importancia de las políticas estructurales comunitarias se manifiesta en el hecho de que les corresponde una mayor parte del presupuesto de la Unión. En 1993, el gasto en medidas estructurales ascendió al 31% del total, frente al 51% en el caso de la agricultura. En 1999 esta cifra habrá aumentado al 36%, mientras que los gastos en agricultura habrán descendido al 46%.

De los 141.471 millones de ecus (a precios de 1992) que constituyen la dotación para el período 1994-1999, el Consejo asignó a las regiones del objetivo nº 1, 96.346 millones de ecus (el 74% del total). Se destinó 11% a los objetivos 3 y 4 y el resto se dividió de forma equitativa entre los restantes objetivos. El siguiente cuadro detalla estas previsiones económicas:

CUADRO N° 18: FONDOS ESTRUCTURALES (1994-1999).Asignación financiera por objetivos (% del total por Estado miembro)

Recursos disponibles para los MAC	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	RU	EUR12
OBJETIVO 1	45	0	73	100	87	19	100	78	0	8	100	26	74
OBJETIVO 2 (Hasta 1996)	10	9	4	0	4	16	0	4	9	16	0	23	6
OBJETIVOS 3 y 4	29	45	10	0	6	28	0	9	31	59	0	37	11
OBJETIVO 5ª	12	39	6	0	1	17	0	4	52	9	0	5	4
OBJETIVO 5b	5	8	7	0	2	20	0	5	8	8	0	9	5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total por Estado miembro como % de UUR12	1.3	0.5	14.8	11.1	24.1	9	4.5	15	0.1	1.5	11	7.2	100

Fuente: Comisión Europea 1994

Dentro del pragmatismo que preside estas políticas de desarrollo regional, se apuesta en este periodo por una concentración de las actuaciones en las zonas más necesitadas de ellos. Así, en lo que va de ejecución de estas medidas ya se aprecia una fuerte concentración de inversiones, en el sentido de que las zonas del objetivo 1 reciben una mayor proporción de recursos. Los cuatro Estados miembros más pobres recibieron el 50% de los fondos en 1992, frente al 42% en 1988. Este porcentaje aumentará hasta el 54% en 1999 gracias al Fondos del Cohesión.

Cabe señalar que se produce un aumento de la población cubierta por objetivo 1 además de una disminución de la concentración geográfica de las ayudas, debido principalmente a la unificación alemana y a la ampliación de la ayuda a la antigua Alemania del este.(COMISION EUROPEA, 1994, pg. 125 y ss.)

Para los redactores del V INFORME (COMISION EUROPEA, 1994, pg.130 y 131), el gasto regional comunitario influye en el desarrollo de las regiones y de los Estados miembros de dos formas fundamentalmente:

- a través de la cofinanciación de las inversiones en capital físico y humano que aumentan la productividad;
- a través de las transferencias de renta, que permiten incrementar las importaciones sin perjudicar la balanza de pagos.

Sin embargo, se mantiene que para que las repercusiones de los Fondos en la capacidad productiva sean duraderas, es necesario que se utilicen para incrementar el capital físico y humano. Además, la amplitud de esas repercusiones depende de que los Estados miembros interesados lleven a cabo la financiación que les corresponde; ello explica la importancia el principio de la adicionalidad.

A cerca de las inversiones para este periodo en la denominadas **Iniciativas Comunitarias**, estas ascienden a 13.450 millones de ecus a precios de 1994. Algunas Iniciativas se integran en un línea de continuidad este es el caso de INTERRG, la mayor iniciativa de cooperación a través de las fronteras internas, pero que amplía su campo de acción par cubrir la cooperación en determinadas fronteras externas y fronteras litorales. Ello está relacionado con las medidas destinadas a fomentar las redes de energía y que anteriormente se incluían en la Iniciativa REGEN. También se prorrogan, con una mayor dotación financiera las iniciativas LEADER de desarrollo rural y REGIS sobre regiones ultraperiféricas.

Por contra, se mantienen sólo hasta 1997 las destinadas a proporcionar ayuda a las regiones afectadas por el declive de las industrias siderúrgica, textil y de defensa (RECHAR, RESIDER, RETEX y CONVER).

En cambio se crea una nueva Iniciativa, financiada en su integridad por el FSE, denominada ADAPT cuyo objetivo es prestar ayuda a los trabajadores amenazados de desempleo como consecuencia de los cambios industriales y colaborara con las empresas para que puedan mejorar su competitividad.

La iniciativa sobre pequeñas y medianas empresas recoge elemento e las que existieron en el periodo anterior denominadas PRISMA, STRIDE y TELEMATIQUE.

La iniciativa de Empleo contiene elementos de los anteriores programas NOW y HORIZON, ampliando su acción a grupos de trabajadores de larga duración, en tanto que YOUTHSTART se centra e garantizar formación y empleo de jóvenes menores de 20 años.

Finalmente se establece una nueva iniciativa sobre problemas urbanos y la iniciativa PESCA para las zonas dependiente de la actividad pesquera. (COMISION EUROPEA, 1994, pg.132)

Por tanto, en lo que se refiere las Iniciativas comunitarias, se ha procedido a una racionalización de las misma agrupándolas en los siete bloques que anteriormente hemos referido.

4.2.1.-TENDENCIAS DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA Y LA AGENDA 2.000.

El fomento de las inversiones productivas constituye el principal medio para estimular el desarrollo regional en todos los Estados miembros, de ahí que se haga hincapié en los incentivos regionales y, en menor medida, en el equipamiento en infraestructura para contribuir al crecimiento empresarial. En lo que atañe a las grandes inversiones en infraestructuras, los Estados miembros no suelen establecer una distinción sistemática entre las de carácter general y las dedicadas especialmente a fomentar el desarrollo regional, por lo que se hace difícil comparar las políticas específicamente regionales de las de carácter más amplio.

El V INFORME (COMISIÓN EUROPEA.1994.p 135), analiza las últimas tendencia desarrolladas entre los años ochenta y los noventa, según los tres apartados que a continuación indicamos:

⇒ Objetivo, prioridades y contexto de la política regional.

La característica principal de la política regional aplicada a escala nacional en la última década ha sido el establecimiento de nuevos objetivos. La política regional prestó menos atención a objetivos tales como la redistribución de los ingresos y el empleo, centrándose más en fomentar los cambios estructurales pertinentes para lograra una mayor diversificación y obtener el potencial necesario par llevar a cabo el crecimiento económico.

En general cabe decir que la política regional se ha centrado cada vez más en facilitar la reestructuración de lo sistemas productivos regionales. Aunque los incentivos

financieros regionales siguen siendo el principal instrumento para el fomento de nuevas inversiones, los responsables políticos confían cada vez menos en las subvenciones como medio de traer inversiones y crear empleo; y las medidas que se toman tienden cada vez más a mejorar la competitividad, el entorno empresarial regional potenciando las infraestructuras empresariales, la transferencia de tecnología y los servicios de asesoramiento, sobre todo en lo relativo a la comercialización y las exportaciones. Por otro lado en cuanto a equipamientos, se ha pasado de los polígonos industriales, fábricas y servicios locales a la creación de incubación de empresas⁵⁰, parques tecnológicos y científicos y centros telemáticos. Este tipo de intervención viene a conducir a una política regional más integrada en otras áreas de actuación (por ejemplo coordinación de política urbana y regional en el Reino Unido) y es objeto de una mayor coordinación entre gobiernos regionales y centrales (como ejemplo Bélgica y España).

⇒ **Concepción de los incentivos regionales.**

Debido a los recortes presupuestarios, los Estados miembros disponen cada vez de menos recursos. La creación y gestión de medidas incentivadoras, la cobertura territorial, las condiciones para poder acogerse a ellas y los porcentajes de ayuda, se caracterizan por utilización de un planteamiento más selectivo para fomentar el desarrollo regional autóctono.

La diversidad de los incentivos, que era común en los años sesenta está desapareciendo, especialmente los relativos a concesiones fiscales y bonificación de intereses. En la actualidad la mayoría de las medidas incentivadoras se basa en las subvenciones. Actualmente los países menos desarrollados (Grecia, Irlanda, España e Italia) son los que mantienen una mayor diversidad de incentivos, incluidos las subvenciones relacionadas con la mano de obra.

⇒ **Gastos en políticas de incentivación regional:**

⁵⁰ En Extremadura “semilleros de empresas”.

Aunque en la mayor parte de los países comunitarios septentrionales, el gasto ha experimentado claramente una tendencia a la baja, en los Estados miembros meridionales el gasto en incentivos regionales ha aumentado considerablemente desde mediados de los ochenta. No obstante, las actuales circunstancias presupuestarias hacen pensar que no es probable que el crecimiento continúe en los años noventa.

Teniendo en cuenta el gasto en ayuda regional, los Estados miembros pueden dividirse en cuatro grupos:

- I) En la parte inferior se encuentran Dinamarca y Francia, cuyas cifras de gasto en 1990 eran inferiores al 0,02% del PIB.
- II) El segundo grupo en orden ascendente, incluye a los Países Bajos, Alemania, Reino Unido y Bélgica, con un gasto comprendido entre el 0,05% y el 0,1% del PIB; la cifra correspondiente a los Países Bajos está decreciendo rápidamente y se aproxima a la del primer grupo.
- III) En este grupo se integran Luxemburgo y cuatro países en los que todas las zonas o la mayor parte de ellas son regiones objetivo 1 (España, Portugal, Grecia e Irlanda). La cifra de gasto correspondiente a este grupo oscila entre el 0,4% y el 0,6% del PIB.
- IV) Por último Italia, en la que el gasto ascendió a algo más del 1% del PIB en 1990, lo que refleja las importantes concesiones en materia de seguridad social.

El otro elemento que determinará las tendencias reciente de la política regional europea es la Agenda 2000.

La Agenda 2000 es esencialmente, una estrategia para fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, modernizar políticas clave y extender las fronteras de la Unión mediante una ampliación hacia el este que llega a Ucrania, Bielorrusia y Moldavia.

En esta perspectiva, la Agenda 2000 trata de diseñar, de forma negociada con entre los quince estados miembros el nuevo escenario de una Unión ampliada, al menos diez paises candidatos de la Europa Central y Oriental, con lo que ello supondrá de costes adicionales sustanciales para los quince y un nuevo diseño de distribución de los fondos estructurales y de cohesión.

La Agenda 2000 propone tres retos, que necesariamente van a afectar a España y a las regiones hasta ahora consideradas Objetivo 1:

- Fortalecer y reformar las políticas de la Unión, de manera que puedan encajar la ampliación y la generación un crecimiento sostenido.
- Negociar la ampliación y al mismo tiempo preparar intensamente a todos los países solicitantes para el momento de la adhesión.
- Financiar la ampliación, los preparativos y el desarrollo de las políticas internas de la Unión.

Los aspectos esenciales a determinar serán:

- En cuanto al primer reto, fortalecer la Unión:
 - Será necesario introducir más reformas institucionales y una recisión de la organización y actividades de la Comisión.
 - Desarrollar políticas internas para el crecimiento, el empleo y el nivel de vida.
 - Mantener la cohesión económica y social a través de fondos estructurales más efectivos de lo que han sido hasta el momento⁵¹.
 - Se introducirán más reformas en la política agraria común.
- Respecto del reto de la ampliación, lo que parece claro es que la apertura al este es inevitable y, en consecuencia, se negociará con los candidatos este proceso de adhesión. La Agenda 2000 plantea la necesidad de trabajar sobre los previsibles impactos de la ampliación, ya que se prevee que todas las diferencias entre los Estados miembros serán más evidentes y será necesario preparar bien los ajustes en los sectores económicos y en las regiones.

⁵¹.-Este aspecto es de gran transcendencia para regiones como Extremadura, ya que las propuestas de la Agenda 2000, pasa por educir los actuales 7 objetivos a 3, simplificar y descentralizar su gestión mediante una nueva asociación entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones. Así por ejemplo se propone que el gastos de los objetivos 1 y 2 debería concentrarse en un 35% a 40% de la población de la Unión, en lugar del actual 51%.

Una evidencia de la falta de eficacia de los fondos gestionados hasta al momento es, que según los datos disponibles (Ministerio de Economía y Hacienda), en conjunto, las regiones más pobres experimentaron un retroceso, en términos de renta por habitantes, pasando del 86,2% de la renta media española, al 84,7%. Por regiones, las que experimentaron un mayor descenso fueron Andalucía (que pasa del 75,6 al 72,7), Asturias (del 100,8 al 93,7), Canarias (del 99,3 al 94,4), Valencia (101,4 al 93,7) y Murcia (96,4 al 85,3). Extremadura fue la región que en este periodo mejor provecho sacó a estos fondos ya que el PIB por habitante pasó de ser en 1986 el 63,3 a ser el 69,3, aumentando 6 puntos y disminuyendo el diferencial respecto a la media de regiones objetivo-1 a 15,4, cuando a mediados de la década de los ochenta este derencial era de 22,9 puntos. Pese a este esfuerzo, la región permanece aún en el último lugar del ranking.

- El reto de la financiación de la ampliación para el sexenio 2000-2006. En este sentido las previsiones es que el gasto en políticas estructurales se mantenga en el límite actual del 0,46% del PIB de los Estados miembros

Conforme a las previsiones de la “Agenda 2000”, el Plan de Desarrollo Regional estatal para el periodo 2000-2006 prevee una inversión en España de 6,3 billones de pesetas constantes procedentes de los Fondos Estructurales y con destino a las regiones Objetivo-1. La pretensión del nuevo PDR es lograr un cambio de tendencia en la evolución global de las economías de las regiones menos desarrolladas.

5.-POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE DESARROLLO REGIONAL EN EXTREMADURA

5.1.-Evolución de la política de desarrollo.

España experimenta su gran crecimiento y el inicio de la internacionalización de su sistema productivo en la década de los sesenta. El denominado “desarrollismo”, posibilitará la expansión económica del país a la vez que agudizará las desigualdades internas de los territorios que configuran el Estado. Los efectos de este modelo de crecimiento en el nivel interregional fueron, en síntesis, los siguientes:

- a.- Mayor polarización de la producción, del empleo y de la población.
- b.-Transformaciones en la estructura sectorial de las regiones. Algunas como en el caso extremeño con tendencia a la especialización en el sector primario.
- c.-Notable concentración de la industria en las áreas urbanas de las regiones con tradición industrial.
- d.-Crecimiento del sector servicios.

(MORA ALISEDA.1991. pg 159 a 162)

En este período se instrumentalizaron una serie de medidas que son bien conocidas: la política de los “polos de desarrollo” y la puesta en marcha de diversas figuras de promoción económica de carácter territorial (creación de polígonos industriales y de descongestión; declaración de zonas de interés turísticos, planes comarcales, inversiones para ampliación de regadíos y dotación de algunas infraestructuras en áreas atrasadas, etc.). Los objetivos básicos que se perseguía con estas actuaciones era movilizar la inserción privada hacia determinadas zonas de la geografía nacional para desarrollar su capacidad potencial de crecimiento, o al menos tratar de aliviar su atraso tradicional. Andalucía, Extremadura y las dos Castillas, junto con Galicia y Aragón eran las regiones destinatarias de estas actuaciones, y que no eran otra cosa que simple imitaciones de modelos aplicados en Italia y Francia (CUADRADO ROURA,1995, p. 49).

Entre 1973 a 1985, se produce un descenso en la inversión y el ahorro, como resultado de las sucesivas crisis del petróleo, que tienen su impacto a nivel regional, aunque con intensidad nada homogénea. El desigual efecto que la crisis tiene en cada región se debe a diversos factores:

- *la situación de la estructura productiva antes de la crisis,
- *la capacidad de adaptación de cada región,
- *los instrumentos de gestión inter-regionales: comunicaciones, organización política y social, etc., y

*la propia localización geográfica.

Este período se caracterizó por el abandono del Estado de toda política regional, con algún tímido intento de escasa eficacia, las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), por ejemplo.

Es a partir de 1985/86 cuando, con el ingreso de España en la CEE., la Política Regional cambia de rumbo, al obligar a todas las regiones a elaborar un Programa de Desarrollo Regional (PDR) como elemento esencial para acogerse a los recursos de los Fondos Estructurales que desde entonces se articularán necesariamente con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Las acciones propuestas en los PDR van encaminadas a la consecución de los objetivos esenciales finales, tratándose de romper los estrangulamientos que pesan sobre el potencial endógeno de las regiones beneficiarias y contrarrestar así, el efecto de los mecanismos de dependencia. Estas acciones no debían estar en conflicto con la política económica del Gobierno Central, siendo coherentes con el resto de políticas regionales. Dentro de la Comunidad Autónoma, las actuaciones de los PDR deberían estar coordinadas, como requisitos de racionalidad y para mayor profundización del proceso autonómico.

Con la entrada en vigor en 1 de Enero de 1986 del Tratado de Adhesión de España a la Comunidades Europeas se inicia el flujo de ayudas de los Fondos Estructurales, FEDER, FSE y FEOGA-O a la Comunidad Autónoma de Extremadura, conforme a la normativa vigente entonces, que establecía asignaciones económicas a proyectos concretos de infraestructura (el FEDER), ayudas a la contratación y a la formación profesional (el FSE) y reforma y mejora de las estructuras agrarias (el FEOGA-O). Extremadura junto a las dos Castillas, Murcia, Galicia, Canarias, Andalucía y Ceuta y Melilla es clasificada como zona superprioritaria "AR", lo que supuso una mayor financiación que el resto de regiones y una mayor asignación de recursos. El porcentaje de participación de los fondos en los proyectos se situó entre el 50 y el 55% (PDR 1992-1995. pg 349 y ss.).

Este proceso conduce finalmente a una mayor concienciación por parte de los organismos centrales y territoriales del Estado, de la necesidad de llevar a cabo verdaderas políticas de desarrollo regional que ha generado, lo que Rodríguez Cancho(1991, pg. 159 y ss) denomina "*instrumentos y mecanismos de Planificación Regional*" "*a diferencia de los comunitarios; suprimidos, derogados o sustituidos por otros en algunos casos, o vigentes, en otros; que han ido llenando de complejidad, cuando no de confusión, descoordinación o solapamiento la actividad planificadora y su aplicación real y efectiva*".

Este autor enumera los siguientes mecanismo e instrumentos:

-GAEI (Grandes Areas de Expansión Industrial.El RD 3154/78 crea la de **Extremadura**.

-ZPLI..... No en **Extremadura**

-ZPLIM..... No en **Extremadura**

-ZPLIA..... No en **Extremadura**

-Polígonos de Pref. Loc. Indus..... No en **Extremadura**

-Centros y Zonas de In. Tur. Nac..... No en **Extremadura**

-Z.P. Artesana Prov. de Cáceres

-Z.Ord. Expl. Agrarias.

-SODI..... (SODIEX.1977)

-ZUR

-Z.Agric. de Montaña y especialmente Desfavorecidas.Amplia delimitación en Exremadura.

-Ley 50/85 de Incentivos Regionales.

-FCI(Ley 7/84). Aunque funciona como fondo al amparo de los PGE desde 1982

-Sistemas y Planes provinciales(Ayuntamientos/Diputaciones/Estado) Entre los que incluimos:

*Planes de Obras y Servicios

*Acciones Comunitarias

*Comarcas de Acción Especial (Hurdes, Villuercas-Montes de Toledo, Siberia y Zonas Noroeste y Sur de la Prov. de Badajoz:89 municipios).

Las iniciativas de desarrollo regional implementadas en Extremadura desde los años cincuenta y sesenta hasta la década de los ochenta, han sido planes nacionales de los que se ha beneficiado la región, planes que han seguido las características y orientaciones que con carácter general, comentamos en el capítulo anterior. Sólo a partir de mediados de los ochenta puede hablarse de una política de desarrollo con un dimensionamiento regional, en parte por las exigencias de la política regional europea y en parte por que el desarrollo de la organización territorial del estado en Comunidades Autónomas, que permite un mayor grado de protagonismo en esta materia de los gobiernos regionales.

En Extremadura, hasta 1986 se vino aplicando un modelo de desarrollo de tipo "neoclásico" -según denominación de Cuadrado Roura(1991)-. Durante el régimen anterior se presuponía, efectivamente, que las disparidades existentes entre regiones eran

el resultado de desfases en el largo proceso que conduciría, según los tecnócratas del régimen, hacia el equilibrio entre regiones, limitando así las imperfecciones del capitalismo y los mecanismos del mercado. Parecería entonces lógico apoyar los sectores autóctonos para los que la región estaba más adaptada, en concreto la agricultura y la ganadería. Desde estos planteamientos era necesario focalizar el desarrollo regional en una política más o menos continuada de inversiones en infraestructuras que apoyasen el desarrollo del sector agrario y ganadero unido a las denominadas *políticas de incentivos*. Todo ello contemplado desde el gobierno central y recabando el apoyo justificativo de poderes locales delegados y no democráticos.

Sólo el fin del franquismo rompe con una trayectoria que preservaba a Extremadura como reserva de mano de obra barata para otras regiones y países, bajo el predominio -potenciado por los poderes estatales- de una economía centrada casi exclusivamente en el sector primario. La nueva situación política democrática permitió imprimir un toque de keynesianismo al tratamiento de las desiguales y tímidas iniciativas de desarrollo regional de finales de los 70 y principio de los 80. En Extremadura se consideró como oportuno para su desarrollo el incremento de inversiones públicas y su diversificación hacia el sector industrial y de servicios. A ello destina sus esfuerzos el Instituto Nacional de Industria mediante la creación de la Sociedad de Desarrollo Industrial de Extremadura (SODIEX), iniciativa esta, que coincide con la Política de Incentivos Regionales y otro tipo de transferencias públicas hacia las economías domésticas y las PYMES.

El verdadero impulso al desarrollo regional de Extremadura se produce a partir de 1983 cuando la región accede al autogobierno según las previsiones de la Constitución democrática de 1978. Con ello se logra uno de los pilares básicos sobre los que asentar la nueva política regional de desarrollo, sostenido en el tiempo y mediante el establecimiento de poderes locales democráticos y representativos, capaces de vertebrar la sociedad civil y la administración dentro del territorio regional y de constituirse como valedor de los proyectos de desarrollo; a la vez que como interlocutor válido y legitimado frente al Estado y la Unión Europea.

El segundo pilar de la nueva política regional lo constituye la incorporación de España en la Comunidad Europea en 1986. Esto posibilitará la armonización de las políticas e instrumentos de desarrollo regional del Estado y de las regiones con las de Europa, por cierto, desde primeros de los ochenta más orientada hacia el modelo de Potencial de Desarrollo Endógeno.

Como veremos, todos los instrumentos de política regional de nuestro país y de la región sufren importantes modificaciones a fin de adaptarse a las exigencias y

criterios de la Política Regional Europea, contribuyendo de esta forma a dotar a nuestro país y sus regiones de un modelo algo más coherente de desarrollo, junto con un conjunto de instrumentos para llevar a cabo la política regional.

Los años sesenta, en opinión de Barroso Campos y Rodero Franganillo (1993), marcan la apertura de la economía española y el acceso a los altos estamentos burocráticos y administrativos del régimen de una nueva clase de tecnócratas, que contemplan la realidad nacional no como un todo homogéneo, sino con matices lo suficientemente acentuados como para prever actuaciones regionales en función del diferente grado de desarrollo de las provincias y regiones del estado. Las iniciativas de desarrollo regional iniciadas en los sesenta tienen una sucesión de etapas que a continuación singularizamos.

Las primeras acciones se centran en *el Plan Jaén y el Plan Badajoz*. En ambos se pretendió un desarrollo regional basado en la mejora agraria y en la industrialización del sector primario. Estas acciones tienen un moderado éxito debido a:

- *La existencia de un número elevado de posibilidades de crecimiento,
- *el haber tomado como punto de partida las actividades agrarias,
- *los rápidos efectos de la creación de infraestructura sobre la renta y el empleo,
- *los objetivos eran en realidad para ambos planes, relativamente modestos.

El Plan Badajoz asumía el desarrollo armónico de la agricultura y la industria, aprovechando al máximo las posibilidades de la colonización del regadío, mediante la industrialización de los productos al mismo tiempo que la transformación de los demás recursos agrícolas de la provincia. Este tipo de industrialización, a pesar de las buenas intenciones del plan Badajoz de 1952 y del reajustado de 1963, al querer extenderse al conjunto provincial para que sirviera de "arrastre" al resto de las industrias no articuladas directamente al regadío, no dieron los resultados esperados. Algunos estudiosos y "críticos" achacaron el fracaso a la falta de apoyo por parte del Estado (al propugnar una "planificación indicativa"). En realidad lo que nuestros gestores

franquistas pensaban es que “*siendo un hecho aceptado que la solución a los problemas del subdesarrollo de Extremadura vendría determinada por el tópico "efecto de tiro" de la industria a partir de la transformación de productos agrarios. De esta forma quedaba reconocida ideológicamente la especialización y funcionalidad regional en el contexto nacional de la división del trabajo y de la producción. Y, lo que es más importante, se asumía la exclusión de la industria extremeña de los "polos" patrocinados por los planes de Desarrollo(...). La entrada en vigor de estos planes consolidó la función que debía desempeñar la región en el desarrollo industrial del país a partir de los años 60, pues, como se demostrará por los resultados, el Estado, actor básico en este proceso, no estaba dispuesto a cambiar el "statu-quo industrial" heredado de épocas anteriores*” (PÉREZ RUBIO,1996, p. 573 y SS).

En los Planes de Desarrollo se estimulaba una industrialización en forma de “*polos*”, que como “*la macha de aceite*” debían irradiar su desarrollo al resto de las regiones, esta política sólo afectó en una mínima parte a la región extremeña. Por consiguiente, y en buena medida, la creación de un tejido industrial en la región se supeditaba a la evolución económica nacional.

Las actuaciones estatales en los regadíos (sobre todo en el Plan Badajoz) no tuvieron repercusiones sobre la región a pesar de las orientaciones dadas por el Primer Plan de Desarrollo, que en el caso de Extremadura consistía en elevar la renta regional a partir de la potenciación del sector agrario, para lo que se establecía una serie de actuaciones sobre la educación, la reforma de las estructuras agrarias, la industrialización y la comercialización de productos agrarios, la política de precios, etc.

En el Segundo Plan, las directrices del desarrollo regional iban orientadas a reducir los desequilibrios existentes entre las regiones mediante una elevación de las rentas en las menos desarrolladas. Para Extremadura se preveía una actuación especial sobre el sector agrario a partir de los planes coordinados de ordenación rural, a fin de elevar la renta per capita de la población aprovechando las potencialidades de cada zona. Se partía de la tesis de que la política de localización industrial se proyectaría en

favor de aquellas zonas deprimidas donde existiera, incluso, unas condiciones infraestructurales adecuadas. Pero como estas no existían prácticamente en la región, el mayor estímulo lo recibieron de nuevo, como sucedió en el Primer Plan, las zonas más industrializadas del país. Con lo que en la práctica estos Planes legitiman la funcionalidad agraria de una Extremadura articulada a la dinámica impuesta por el proceso de industrialización en otras regiones, mientras para la región se promocionaba la expansión de la inversiones en obras hidráulicas.

Antes de que se aprobara el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) y como prueba del fracaso del modelo que se trató de implementar en Extremadura, sólo se había declarado de "interés nacional" la empresa mixta "Conservas Vegetales de Montijo". Hasta la aparición del decreto de 11 de septiembre de 1964, el llamado de "Preferente Localización Industrial Agraria", no se aprobó medida legal alguna que favoreciera el proceso de industrialización por parte del Estado (PÉREZ RUBIO,1996).

El segundo gran momento de este proceso lo constituyen los tímidos intentos de aplicar "Los Polos de Desarrollo" en Extremadura.

Se parte de la concentración de acciones en puntos determinados, cuyo desarrollo debe provocar efectos difusores hacia el *hinterland*.

La estrategia de desarrollo se basa en la industrialización de sectores concretos predeterminados.

Los instrumentos son la creación de infraestructuras y los incentivos fiscales y financieros para atraer empresas.

Estas iniciativas no dieron los resultados inicialmente esperados por varias razones, entre las que podemos indicar:

*La realización de infraestructura se limitó a construir polígonos industriales que no podían competir con las regiones tradicionalmente ricas.

*Los incentivos se mostraron insuficientemente atractivos para atraer inversores a estas zonas.

*La capitalización y modernización técnica no tuvieron especial importancia en los concursos de beneficios.

*Existió un alto grado de descoordinación entre las diferentes instancias administrativas.

*Al no lograr un éxito rápido, impidió los efectos difusores previstos.

En realidad, ya lo hemos dicho, la política de “los Polos” afectó muy tangencialmente a Extremadura⁵². En opinión de Manero Miguel (1979, pg 199 y 200) *“toda una serie de aspectos se yuxtaponen para mostrar la ineficacia de tales medidas (los Polos de Desarrollo) como desencadenantes de un auténtico desarrollo regional, coherente y equilibrado. El predominio de la inversión sectorial, centrado en empresas de gran intensidad de capital, las limitaciones e insuficiencias en el crecimiento del empleo y el deterioro progresivo en su nivel de participación a escala del país, son, en esencia, los factores básicos que han auspiciado la búsqueda de una alternativa nueva, de carácter plenamente intervencionista basada en criterios de subsidiaridad estatal”*; esto es las Sociedades de Desarrollo Industrial.

En opinión de este autor fue la valoración de los resultados objetivos logrados a partir de la “polarización” del desarrollo regional, lo que hizo, antes incluso de que las experiencias de los polos concluyesen, que se adoptase una nueva estrategia de desarrollo, que cristalizará como medida más importante en la creación de las SODIs, y que se orientaban a introducir mecanismos nuevos de funcionamiento que trataban de paliar, lo que él denomina, *“las insuficiencias obvias de la planificación indicativa”*.

Un tercer momento en la evolución de las políticas de desarrollo aplicadas en Extremadura lo constituyen Las Grandes Areas de Expansion Industrial y GAEIX, insertas en el Tercer Plan de Desarrollo. Pretenden los mismos objetivos que en la etapa

⁵² Las actuaciones encuadradas dentro de los Polos de Desarrollo afectaron principalmente a las provincias de Burgos, Coruña, Huelva, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza.

anterior, pero con una estrategia diferente: actuar sobre espacios mucho más amplios que coincidieron en gran parte con algunas de las Comunidades Autónomas actuales.

Esta política iba unida a una incipiente ordenación del territorio. La primera crisis económica de los setenta junto con los cambios políticos y económicos de España durante estos años, determinan que las Grandes Áreas fueran perdiendo impulso, hasta morir por inanición.

En lo que se refiere a las ZPLI (Zonas de Preferente Localización Industrial), la región se vio beneficiada por la concesión de este instrumento en dos casos concretos: Cáceres y Badajoz. Los resultados en una y otra son similares pese a la diferente fecha de iniciación, 1983 -seis años antes en Cáceres- y en ambos supuestos con unos logros modestos. Concretamente, la inversión realizada supuso el 11% de la generada a través de este instrumento a nivel nacional, en lo que se refiere a empleo la cifra alcanza el 29,7% y subvenciones conseguidas el 13,8%.

El destino de estas inversiones en Extremadura se dirige casi la mitad al sector alimenticio, mientras que a nivel nacional el sector preferente fue el químico.

La creación del GAEIEX, a través del R.D. 3.154/78, absorbió dentro de su ámbito a las ZPLI, posibilitando inicialmente una reactivación importante de las inversiones industriales, aunque sin llegar a poder modificar substancialmente la estructura productiva regional, que ha permanecido fuertemente volcada hacia el sector agroalimentario.

En esta época surge otro instrumento, las sociedades de desarrollo industrial (SODIS) por iniciativa del INI y los resultados, al menos en los primeros años no son nada alentadores debido a la ausencia de una verdadera política regional del Instituto, y la coincidencia de su creación con el surgimiento de la crisis de los setenta.

Durante la década de los 70, el Estado continuaba incluyendo a Extremadura entre las "áreas de preferente localización industrial agraria", las cuales coincidían con las zonas de regadío de las provincias de Cáceres y Badajoz. Estas zonas, mientras

estuvieron vigentes los dos primeros Planes de Desarrollo, no se coordinaron con el resto de la política regional, objeto de atención para los promotores del III Plan de Desarrollo, al mantenerse la "voluntad" de corregir las desigualdades económicas existentes entre las diversas regiones del país (PÉREZ RUBIO, 1996).

Uno de los aspectos más claramente criticables de este período, es que, a pesar de su aparente relevancia y presentación a efectos políticos, la política regional siempre tuvo un carácter "*claramente subsidiario*" dentro de la política económica general (CUADRADO ROURA, 1995, PG 49). En primer lugar porque la mayoría de las acciones de promoción llevadas a cabo siguieron las pautas sectoriales determinadas por el modelo industrial adoptado en aquellos momentos, lo que determinó, en no pocos casos, la instalación en las áreas menos desarrolladas de industrias escasamente vinculadas con su entorno que buscaban, ante todo, las ventajas que suponían unos terrenos y una mano de obra más baratos y la obtención de subsidios y ayudas del Estado.

Por otra parte, el análisis de la evolución de las diferencias regionales durante este periodo presenta un importante y conocido contraste: por un lado, las disparidades interregionales en términos de PIB per cápita disminuyen substancialmente sobre todo como consecuencia de los importantes movimientos migratorios registrados; pero por otro, la producción, la renta y el empleo tendieron a concentrarse en las áreas más desarrolladas (Cataluña, Madrid y país Vasco) en detrimento de las más atrasadas (Andalucía, Extremadura, Canarias y las dos Castillas).

El cuarto estadio de este proceso viene marcado por las crisis económicas de los años setenta. Las regiones industriales de gran tradición sufrieron un declive económico que produjo gran desconcierto en los gestores de la política regional. Por otro lado el cambio de régimen político relega a un segundo lugar los aspectos económicos, en particular la economía regional, en favor de los aspectos políticos.

Junto a ello se comienza a desarrollar el Estado de las Autonomías no exento de algunos errores, propios de una experiencia como la de este tipo en las que las cotas de improvisación alcanzan en ocasiones niveles elevados lo que llevó a un error de enfoque: responsabilizar a las Comunidades Autónomas de la política regional, casi en exclusiva.

El abandono de la política regional de los setenta no impide que pervivan algunos instrumentos heterogéneos y de escasa virtualidad práctica.

La única novedad de estos años es la creación de las *Zonas de Urgente Reindustrialización* (ZUR). Las ZUR estaban bien orientadas y tuvieron en general una gestión adecuada para atraer nuevas inversiones, sin embargo problemas de descoordinación administrativa de las Comunidades Autónomas respecto a este instrumento estatal, unido a la gravedad de los problemas de las zonas donde se implantan las ZUR, impiden el éxito de este nuevo intento.

Sobre este periodo, Pérez Rubio(1996) dice "*...durante el primer quinquenio de la década de los 70 tuvieron una gran profusión los estudios dedicados a la confección de fórmulas para salir del atraso elaboradas en la línea (de las concepciones desarrollistas) anteriores.(...)todos ellos con un marcado carácter economicista y centrados en mostrar el retraso regional en términos cuantitativos*".

"A la altura de los años 80 la ideología del "industrialismo agrario", desplegada sobre todo por el nuevo modelo de crecimiento implantado a partir de las puesta en marcha de los planes de desarrollo, sigue manteniendo la idea central de que la industrialización de la región extremeña pasa única y exclusivamente por la ampliación del regadío y la transformación de productos agrarios".

El impacto de la crisis de los setenta tuvo para las regiones del Estado un tremendo impacto negativo "*la crisis de mediados de los setenta sirvió para agravar más la situación debido, entre otras razones, a su acentuado carácter industrial y a que las regiones más desarrolladas -así como algunos núcleos creados en las más atrasadas-*

habían seguido procesos de especialización productiva orientados hacia algunas actividades industriales -siderurgia, construcción naval, fabricación de bienes de equipo-, que se vieron fuertemente afectadas. Consecuentemente a finales de los años setenta estas zonas acabaron convertidas en regiones-problemas, sin que las regiones tradicionalmente más atrasadas mejorasen de manera significativa sus posiciones dentro del conjunto español”(CUADRADO ROURA,1995, P. 49 y 50).

A pesar del aparente interés de las autoridades regionales y centrales, la preocupante evolución económica que acabamos de describir coincide con un periodo, 1975-1985, en el que la política regional prácticamente desaparece de la escena española, aunque oficialmente siga perviviendo. Algunos instrumentos y modalidades del periodo anterior siguieron activos (incentivos crediticios y fiscales en favor de algunas “grandes áreas” y/o pequeñas comarcas; las ayudas provenientes de los fondos de “planes provinciales”; las actividades de las SODI, varias de ellas creadas en esta época), pero de hecho la política de desarrollo regional fue relegada a un segundo plano, debido a que la propia gravedad de los problemas económicos del momento no dejaban margen de actuación para las acciones regionales. Las incertidumbres de la transición política dejaron poco hueco para que desde las regiones, en pleno proceso de conformación autonómica, centran su interés en este tipo de actuaciones más locales.

Este conjunto de medidas, entre las que cabe incluir la SODIEX, sobre las que nos detendremos más adelante, se plantearon al socaire de la planificación indicativa, y tuvieron como elemento regulador del desarrollo regional y factor de estímulo de la iniciativa privada en aquellas regiones favorecidas por la política de protección oficial.

A finales de 1985 la política regional comenzó a adquirir un perfil mucho más activo, a la vez que bastante distinto del que había tenido con anterioridad. La razón fundamental de este cambio, lo sitúa Cuadrado Roura (1995, pg 50) en la entrada de España en la Comunidad Europea y en la progresiva consolidación y ajuste del “Estado de las Autonomías”.

Se ha tendido a corregir las distorsiones originadas en la etapa anterior, así la Administración Central pone en marcha una política regional de carácter redistributivo. Efectivamente, la incorporación de España en la CEE y la creación del Mercado Único, han determinado que el objetivo prioritario de la política económica española sea el hacer converger los niveles económicos nacionales con los europeos. La Política regional como parte integrante de la general, debe coadyuvar a la consecución de estos objetivos orientados a elevar la tasa general de crecimiento a nivel nacional y a reducir las disparidades regionales.

Por otra parte, la Constitución de 1978 establecerá la necesidad de instrumentalizar legalmente un fondo, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que impone a todas las Comunidades Autónomas la obligación de elaborar una cierta planificación regional, generalmente centrada en el despliegue de las infraestructuras. Indudablemente es un primer paso hacia una más clara concreción y racionalización de las acciones regionales, que se refuerza cuando nuestro país tuvo que preparar y presentar a la Comisión Europea un PDR para el periodo 1986-1989, con el objeto de poder beneficiarse de las ayudas del FEDER inmediatamente después de su incorporación. Esto obliga además a España a revisar, reordenar y adaptar su política de “incentivos” a la inversión y ajustarlos a los límites y orientaciones emanadas de Bruselas. Un poco más tarde hubo que preparar un nuevo PDR, que contenía previsiones hasta 1990, aunque su efectividad quedó interrumpida por la importante reforma de los Fondos Estructurales que ya hemos explicado.

Los hechos principales que van a determinar esta nueva etapa de la política regional en nuestro país y que es aplicada y diseñada desde las regiones como principal elemento territorial de aplicación de la misma, son:

1. La cuantía de los Fondos Estructurales su duplica. En 1987, la dotación de dichos fondos alcanzó 7.200 millones de ecus y la duplicación implicó llegar en 1993 a l cifra de 14.400 millones de ecus, cifras a las que se añadían ayudas a la renta de los agricultores y a la retirada de tierras de cultivo.

2. La aplicación de estos fondos se concentró en una serie de objetivos que beneficiaban particularmente a España y a sus regiones más atrasadas. La definición de regiones *objetivo 1* (con un PIB por habitante inferior o próximo al 75% de la media comunitaria), *objetivo 2* (regiones fronterizas o zonas con graves problemas industriales) y *objetivo 5b* (zonal rurales), permitió que una gran parte de España pudiera ser beneficiaria de los recursos habilitados vía FEDER y FEOGA, a los que se sumaron los del FSE (objetivo 3 y objetivo 4).
3. El tercero radica en algunas de las exigencias comunitarias asociadas a la aplicación de los Fondos, como son: la adicionalidad (los Fondos asignados deben sumarse siempre a la aportación del propios Estado y regiones receptoras), la coordinación en el empleo de los Fondos, y la coparticipación (el llamado “partenariado”), de los Estados, las Regiones y la Comisión Europea en la definición de las políticas a aplicar.

Estas políticas regionales europeas debén se armonizadas con los propios instrumentos que aún se mantienen activos o que la propias Constitución de 1978 impone, como son:

**Fondo de Compensación Interterritorial.*

**La Política de Incentivos Regionales.*

Junto a estos están los comunitarios(los *Fondos Estructurales: FEDER,FSE...* Igualmente hay que tener presente que aún perduran instrumentos anteriores como son *los Planes Provinciales y Comarcales y las SODIS.*

Para fijar el papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo regional en esta nueva etapa, hay que distinguir la política regional de carácter redistributivo, que sólo puede ser abordada por las instancias nacionales o supranacionales, de la política de desarrollo regional, que sí puede ser realizada por las respectivas Comunidades

Autónomas. Este segundo tipo, requiere de recursos de las Comunidades Autónomas y no tiene un carácter redistributivo. Sobre este criterio, Barroso y Roderó (1993) agrupan las regiones españolas en tres tipos:

1º.-Las que han elaborado una política planificadora completa adecuadamente, estructurada y con la intención inicial de alcanzar un nivel de desarrollo regional que les saque del atraso económico (un ejemplo de este tipo sería el caso de Andalucía)

2º.-Regiones que han redactado un plan de desarrollo en el marco de los PDR. Los objetivos pueden coincidir con los del grupo primero pero la instrumentalización es diferente.

3º.-Las Comunidades Autónomas que han redactado un PDR para poder acceder a los beneficios comunitarios y del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), sin que exista una política planificadora o de desarrollo auténtico.(donde se incluiría Extremadura)

En todo caso, en la actualidad el desarrollo regional pasa en España por las Comunidades Autónomas, asignándole al Estado Central funciones de coordinación y financiación en su caso de las inversiones previstas.

En general los planes de desarrollo aplicados hasta la fecha se han servido de los siguientes instrumentos:

*Inversiones públicas: destaca la creación de infraestructura; en el nivel actual de crecimiento de las regiones atrasadas, ello es necesario y representa un medio adecuado de desarrollo. Pero este tipo de intervenciones no puede ser algo indefinido en el tiempo.

*Incentivos empresariales: limitados por la legislación estatal (normas sobre incentivos regionales) y comunitaria; las regiones no pueden ir de por libre en este

sentido. Esto, de hecho, limita las subvenciones aprobadas por las CC.AA, aunque se financien con recursos propios.

*Creación de empresas que proporcionen servicios a otras empresas. Están sujetas a un riesgo muy elevado de politización o sometimiento a intereses partidistas.

*En menor medida aparece también en estos planes la ordenación de sectores, la ordenación del territorio, la política de medio ambiente, la creación de parques tecnológicos, las iniciativas de capital-riesgo.

Como acciones más destacadas del sector público español en Extremadura, en opinión de los redactores del PDR-Extremadura 1992-1995(1992),es necesario examinar igualmente, las actuaciones realizadas a través del Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrícola (IRYDA), Instituto para la conservación de la Naturaleza (ICONA) y Gran Área de Expansión de Extremadura (GAEIEX), a la que ya nos hemos referido.

El IRYDA ha desarrollado dos programas fundamentalmente en Extremadura:

- a)el de la transformación en regadío,
- b)el de Comarcas de Ordenación de Explotaciones.

Del total de inversiones realizadas por el IRYDA en la región entre 1976 y 1983 (9.684 millones de pts) cerca del 70% se materializó en el último trienio.

El otro instituto con inversiones destacadas en la región es el ICONA, si bien hay que precisar que por lo general las mismas han supuesto un porcentaje menor que lo que representa la superficie forestal extremeña en la nacional.

En cifras absolutas, entre 1981 y 1984, la inversión alcanza un máximo en Extremadura en 1982 con casi 1.400 millones de pts. Desciende en 1983 para volver a recuperarse en el año siguiente.

En cuanto a programas, el ICONA desarrolla en la región dos:

- a)protección y mejora del medio natural, y
- b)el de ordenación, reestructuración y mejora de la producción agraria.

En opinión de Pérez Rubio (1996. pg 586) el Plan de Desarrollo Regional de 1982 reconoce el fracaso que los Planes de Desarrollo articulaban en torno a la idea del

"despegue" regional al desarrollo económico global. Sin embargo, pese a la importancia de que se viera "la dependencia" de la dinámica regional en el contexto del desarrollo nacional y la incidencia negativa de la crisis del 73 (que agudizó aún más el atraso), el análisis de los "estrangulamiento" se limita a constatar su existencia, subrayando la dependencia del sector agrario y la insuficiencia del tejido industrial.

5.2.-Principales Instrumentos Operativos

Los principales instrumentos que hacen posible en la región una política de desarrollo son:

- Sodiex.
- Fomento de Extremadura y Cooperación Empresarial Extremeña.
- Los incentivos regionales
- El FCI
- El FEDER
- La PAC
- Los Fondos Estructurales

- Algunas de las Iniciativas Comunitarias, principalmente INTERREG y LEADER a los que se deben sumar el programa ADAPT.

5.2.1.-LA SOCIEDAD DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE EXTREMADURA (SODIEX)

Las Sociedades de Desarrollo Regional (SODIs), no son un instrumento ni nuevo, ni original de nuestro país (MANERO MIGUEL. 1979, p 200). Tienen su antecedente en las Sociedades de Desarrollo Regional francesas, surgidas en 1955 y en el Programa de Promoción Regional impuesto en la RF de Alemania a mediados de los sesenta; pero sobre todo, en el sistema de contratos y programación establecido entre el Estado y la empresa privada, en el que se basa el modelo adoptado para la expansión industrial en el Mezzogiorno italiano.

A diferencia de lo que supusieron los Polos de Desarrollo, en este caso, el criterio rector responde a una marcada postura intervencionista del Estado, que asume plenamente la problemática regional, hasta adquirir altos niveles de protagonismo en todas las iniciativas emanadas de estas Sociedades, creadas todas ellas por Decretos-Ley. (MANERO MIGUEL, 1979, pg 201)

En nuestro país, se trata, sin embargo de un proceso más reciente. En 1972 se constituyó la primera SODI ubicada en Galicia (denominada SODIGA). Desde entonces se han creado seis sociedades más. En enero de 1977 se recomienda al Instituto Nacional de Industria (INI) la creación de otras sociedades en Andalucía(SODIAN), en Canarias(SODICAN) y en *Extremadura* (SODIEX).

Entre 1982 y 1983 se crean las otras restantes en Castilla y León (SODICAL), en Castilla la Mancha (SODICAMAN) y Aragón (SODIAR).

Trás una primera etapa de indefinición en sus objetivos, las SODIS se llegan a caracterizar en los años ochenta como:

1-Sociedades de *carácter público*. El INI, como organismo autónomo del Estado, controla la mayoría del capital social de todas y cada una de estas entidades.

2-Se configuran como *entidades mercantiles*, con una estructura específica de anónimas, tratando así de aprovechar las mayores posibilidades y flexibilidad que confiere ese estatuto jurídico, al tiempo que se asumió la obtención de beneficios como consecuencia de su actividad empresarial.

3-Las SODIS quedan definidas como *entidades de desarrollo industrial*, con lo cual restringe su actuación al campo del desarrollo económico y empresarial y actividades exclusivamente industriales.

4-Sucesivamente se van añadiendo diversos *instrumentos* con los cuales deben desarrollar sus actividades. Estos son:

a-La participación en el capital social de las sociedades cuya creación promueva, o en las ya existentes que promuevan.

b-Concesión de préstamos y avales a las empresas en que participen.

c-Prestación de servicios de asistencia técnica y de gestión económica o financiera a las empresas de la región.

5-Se abre una *posibilidad de diversificar* sus actuaciones siempre que " sean necesarias para el cumplimiento de sus fines".

6-Se establecen también *una serie de cautelas* con el fin de evitar la concentración de riesgos y la inmovilización excesiva de fondos invertidos.

Las SODIS *se financian*, a parte de la suscripción del capital propio por parte de los diversos accionistas, las siguientes fuentes:

- *La emisión de obligaciones u otros títulos.
- *Préstamos de las Cajas de Ahorros.
- *Acceso al crédito oficial.
- *Subvenciones del Estado
- *Emisión de obligaciones por cuenta de las sociedades que participen.
- *Prohibición de captar fondos del público en forma de depósitos en efectivo, imposiciones o cuentas corrientes.

Para facilitar el cumplimiento de sus fines se conciben igualmente una serie de bonificaciones y exenciones fiscales.

En los últimos años las SODIs han pasado de ser sociedades de desarrollo regional a convertirse en sociedades de promoción industrial, al servicio de la política emprendida por el INI de regeneración industrial en zonas afectadas por la reconversión. De esta forma las han pasado a ser un instrumento del INI, su accionista mayoritario.

Este cambio es consecuencia también de las nuevas competencias de los gobiernos autónomos en materia de desarrollo regional. Desde el momento en que la promoción empresarial es competencia de las Comunidades Autónomas, la actuación de las SODIs se ha visto modificada de acuerdo con los modelos implantados por cada Autonomía.

Unas Comunidades Autónomas han venido a utilizar un instrumento ya existente, aunando sus recursos y esfuerzos a los que ya venía desplegando el INI (es el caso de Extremadura). En otros casos las Comunidades Autónomas han desplegado estrategias divergentes a las del INI con lo que las posiciones de las SODIs ha sido cuando menos delicada teniendo que funcionar o bien sin el apoyo explícito del gobierno autónomo o bien en competencia con sus actuaciones e instrumentos (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 1995, 114 y ss.).

1.-La Sociedad de Desarrollo Industrial de Extremadura(SODIEX)

SODIEX se define como Sociedad Anónima, cuyo capital está suscrito por el INI, Gobierno Regional, Diputaciones, Cajas de Ahorros Regionales y Bancos Nacionales. El objeto social es colaborar al desarrollo industrial de Extremadura,

ayudando a la iniciativa privada y tratando de canalizar hacia la región todo tipo de nuevas inversiones industriales⁵³.

Sodiex es el primer instrumento de desarrollo regional, en el terreno industrial, que comienza a actuar en Extremadura por iniciativa del INI. Se crea por Real Decreto 430/77, de 11 de marzo de 1977 con los criterios ya comentados para el caso de las SODI.

La incorporación de España a la Unión Europea y la constitución del Gobierno Autónomo son acontecimientos que han hecho modificar substancialmente sus criterios de participación en las empresas de la región en la décadas de los noventa.

Por un lado se comienza a funcionar como auténtica empresa de "capital-riesgo" acentuando el carácter de sociedad anónima que ya tenía, lo que conduce a que sus participaciones se hagan en empresas rentables fundamentalmente del sector industrial, apostando por empresas en la que la inversión en tecnologías avanzadas es una opción prioritaria (aunque dado que en Extremadura este tipo de empresas no abundan ha tendido a diversificar sus inversiones hacia el sector servicios). Por otro lado la supervivencia de la Sociedad se ha supeditado a la obtención de beneficios, sin que exista una posibilidad de capitalización a través de recursos públicos, lo que acentúa la opción por la participación en empresas rentables, alejándose de criterios de carácter social o políticos, al menos en teoría.

Estas nuevas exigencias de SODIEX se derivan de las profundas transformaciones que desde 1994 se experimentan en el grupo mayoritario de la Sociedad, el INI. Con su reorganización del 1994, la SODIEX pasa a formar parte de las "empresas rentables" agrupadas en TENE0. La propia desaparición del INI en 1995 parece indicar una tendencia hacia la pérdida del control accionarial de la entidad por parte de la Agencia Estatal de Participaciones Industriales, estando en disposición a una, no descartable, venta de acciones del accionista mayoritario.

⁵³.-SODIEX. Punto de apoyo para el Empresario. 1989. Folleto divulgativo.

Algunas características de SODIEX en cuanto a su actividad desde su creación en 1977 son (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 1995. 114 y ss.):

- La SODIEX tiene una destacable participación del INI, 6 puntos superior a la media de SODIS en 1987. La participación de la Comunidad Autónoma de Extremadura también en SODIEX es superior a la media, existiendo, por consiguiente, en SODIEX una fuerte presencia del capital público frente a una presencia testimonial del privado. Desde 1989 el capital INI se reduce hasta el 51% y aumenta el de la Junta hasta el 21%.
- La existencia de las SODIS está plenamente justificada. El porcentaje de actividad en concreto de SODIEX, entre el 10-15% del total de estas Sociedades avalan sus actuaciones en Extremadura.
- Cambio de tendencia en la cuenta de resultados de SODIEX desde 1988, pasando de registrar fuertes pérdidas por participaciones en empresas pocos rentables, a obtener beneficios en la tendencia comentada y convertirse en verdadera sociedad anónima guiada con criterios de rentabilidad empresarial y autofinanciación.

2.-Principales conclusiones de la experiencia de la SODIs en el desarrollo regional.

Los discretos resultados de las Sociedades de Desarrollo, en las regiones más atrasadas del país, son atribuibles a los siguientes factores (MANERO MIGUEL. 1979. Pg 204), de los que es un buen ejemplo puede ser SODIEX:

- La preeminencia del sector público eclipsa por completo la participación de un capital privado, cuya presencia parece responder más a criterios de compromiso que a un auténtico convencimiento sobre las posibilidades de esta experiencia.
- La diversidad de las aportaciones, los profundos contrastes entre unas y otras, ponen de relieve la ausencia de un política crediticia coordinada y coherente por parte de los organismos específicamente regionales.
- De ahí que pueda calificarse la actuación de este instrumento de insuficiente. El resultado ha sido configurar una base industrial muy específica, claramente dominada

por empresas de pequeño tamaño y de una marcada diversidad productiva, ligada, como es obvio, a los sectores más arraigados en la región, como son la transformación de productos agrícolas y ganaderos.

- Pese al triunfalismo con que fueron concebidas, las SODIs han nacido debilitadas desde su origen, debido a las profundas contradicciones en que se debate el extinto INI, su principal accionista. La falta total de experiencia de este organismo en política regional y su ostensible inclinación hacia sectores básicos de la industria, con menoscabo de la pequeña y mediana empresa, parecen haber incapacitado de entrada para acometer cualquier iniciativa en este sentido.
- A todo ello hay que añadir la debilidad financiera. Al carecer de recursos propios, y por consiguiente, su situación de dependencia de los órganos de crédito regionales, que tomando al exento INI como plataforma de actuación, canalizaban sus inversiones al servicio de iniciativas que con frecuencia nada o muy poco tenían que ver con los que es realmente una Sociedad de Desarrollo Regional.

A lo largo de la década de los ochenta se configuran las estructuras regionales del poder autonómico, a través de la Junta de Extremadura como aparato ejecutivo-administrativo y la Asamblea de Extremadura como órgano legislativo. Esta nueva configuración comporta, por un lado, la asunción de competencias antes residenciadas en el Estado y los departamentos territoriales de éste. Por otro supone asumir el protagonismo en cuanto al desarrollo regional que antes era asumido por las Diputaciones Provinciales. Todo ello cuando España se incorpora a la Unión Europea. La nueva situación lleva a la creación de SOFIEX.

5.2.2.-SOCIEDAD DE FOMENTO INDUSTRIAL DE EXTREMADURA (SOFIEX)

SOFIEX (también denominada Fomento de Extremadura) se crea por ley 4/87 de 2 de abril de la Asamblea de Extremadura⁵⁴. Tres son las motivaciones que conducen a la Junta de Extremadura a crearla:

1.-La necesidad -según se recoge en la exposición de motivos de dicha Ley- de propiciar el cambio de la estructura económica de la región, aumentando la importancia cuantitativa y cualitativa del sector industrial.

2.-La idea de que el sector público regional está llamado a desempeñar un papel importante en una Comunidad Autónoma como la extremeña, con un nivel de desarrollo económico inferior a la media nacional. El sector público debe operar como motor de la economía regional.

3.-La constatación de la ausencia histórica de cultura empresarial en la región, que ha propiciado una situación caracterizada por la falta de iniciativas privadas en cantidad suficiente como para crear un tejido industrial equiparable al resto de España.

La SOFIEX nace con vocación de complementar a la iniciativa privada, participando en proyectos empresariales que promocionen los sectores industriales considerados preferentes por la Junta de Extremadura y que contribuyan al desarrollo económico y social de la región, con la creación de empleo como objetivo prioritario.

La exposición de la ley hace una velada crítica a iniciativas similares, de las que pretende distanciarse "*no es intención de la Sociedad repetir o sustituir experiencias anteriores en las que el Sector Público ha servido para acoger empresas a las que la iniciativa privada no ha sacado adelante...*"

⁵⁴.-LEY 4/87 de 8 de abril de 1987 de CREACION DE LA SOCIEDAD DE FOMENTO INDUSTRIAL DE EXTREMADURA. DOE. nº 29, pag 505 y ss

Se adopta la forma jurídica de Sociedad Anónima, “*dada la necesidad de garantizar la operatividad y agilidad que requiere la toma de decisiones empresarial*”.

La Junta de Extremadura se reserva la titularidad del 51% de las acciones de la Sociedad y se da entrada a las Centrales Sindicales en los órganos de participación de la SOFIEX.

El objeto social que le adscribe la ley es el de “*promocionar los sectores industriales considerados preferentes por la Junta de Extremadura y los que contribuyan al desarrollo económico y social de Extremadura*”.

La Ley dota a la Sociedad de unos mecanismos de intervención para el cumplimiento de sus fines, éstos inicialmente eran:

- 1.-Constituir Sociedades Mercantiles o participar en las ya constituidas de probada viabilidad técnico-económica.
- 2.-Participar en Sociedades de capital-riesgo.
- 3.-Realizar las operaciones mercantiles que sean necesarias.

Sin embargo la Ley 1/1994,⁵⁵ de 14 de abril modifico entre otros éstos mecanismos de actuación, suprimiendo, básicamente, el requisito que exige la “probada viabilidad técnico-económica”, con lo que en la práctica se da pie a la entrada de SOFIEX a empresa no rentables de la región. La modificación de la ley exige también a la Sociedad participar en aquellas empresas de nueva creación o en la que SOFIEX es socio promotor.

Tradicionalmente la participación mayoritaria de la Junta de Extremadura parece deberse al retraimiento del capital privado a participar en la Sociedad, situación que en 1995 ha venido a suponer que la Junta controlara el 90% de las acciones pese a que se

⁵⁵.-Ley 1/94 de 14 de abril DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE FOMENTO INDUSTRIAL DE EXTREMADURA. DOE. nº 54. pg 1571 y ss.

ha dado entrada en la Sociedad a las Cajas de Ahorros de Badajoz y Cáceres. A modo de ejemplo indicamos las sociedades participadas por SOFIEX en 1992:

SECTOR AGROALIMENTARIO

- 1.-Iniciativas Agrícolas Extremeñas S.A. "El Nevero"
- 2.-Coficasa
- 3.- Conservas Elagón S.A.
- 4.-Ivexsa
- 5.-Agroecol-agricultura ecológica S.A.

DISTRIBUCION ALIMENTARIA

- 1.-Fundisa
- 2.-Fondisa MADRID-EXTREMADURA-ANDALUCIA

SECTOR DEL CORCHO

- 1.-Aplicaciones Industriales del Corcho S.A.
- 2.-Suber Extremeña S.A.

TURISMO Y HOSTELERIA

- 1.-Hotel V Centenario S.A.
- 2.-Elitex S.A.
- 3.-Hotel Meliá S.A.

TEXTIL Y ALGODON

- 1.-Industria Textil del Gadiana S.A.

CONSTRUCCION

- 1.-Urviexsa
- 2.-Edificación y Obras Públicas de Extremadura S.A.

INDUSTRIAS METALURGICAS

- 1.-Procesos Metálicos del Sur S.A.
- 2.-A.G. Siderurgica Balboa, S.A.

SECTOR ALIMENTACION ANIMAL

- 1.-Fosan

SECTOR SERVICIOS

- 1.-Semilleros de Empresas⁵⁶
- 2.-Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños S.A. (GESPESA)
- 3.-Fomento Exterior de Extremadura S.A.
- 4.-CEi. Centro de Empresas Innovadoras de Extremadura

SOCIEDADES EN RECONVERSION Y REESTRUCTURACION

- 1.-Productos del Cerdo Iberico S.A.
- 2.-Cabes S.A.
- 3.-Iberfungus

Total de empresas participadas: 26.

Una valoración inicial de lo que supone SOFIEX para el Desarrollo Regional no puede eludir la dispersión de medios y objetivos que implica el que ésta intervenga en el mismo campo de actuación y con instrumentos similares que SODIEX. Dispersión que

⁵⁶.-Semilleros de Empresas es una Sociedad Anónima que funciona en Extremadura desde 1989. Se trata de promoción de centros de empresas y construcciones de edificios industriales para su ubicación. Participan en el accionariado de la empresa, junto con la SOFIEX, las Cajas de Ahorros de Extremadura y Badajoz. Su actuación cuenta con una importante financiación del FEDER. Los Semilleros de Empresas S.A. cuentan con pabellones construidos de módulos industriales, con todos los servicios que cualquier empresa pueda necesitar para instalarse y se localizan en las principales ciudades de Extremadura. (Fuente: Informe anual de SOFIEX'90, SOFIEX'91).

puede suponer escasa articulación -y falta de racionalidad- si consideramos además que no existe ningún órgano de coordinación entre ambas instituciones.

De nada servirá que la nueva estrategia empresarial de SODIEX pase por rentabilizar al máximo sus inversiones y abandonar las empresas con pérdidas, y que en la práctica, y pese a los enunciados de la exposición de motivos de la Ley 4/87, SOFIEX vaya entrando en empresas con pérdidas conforme a las exigencias sociales y políticas que comporta que el accionista mayoritario y casi único sea la Junta de Extremadura, de igual modo, tampoco servirá de nada, si no se diseña una estrategia global de intervención del sector público industrial de la región que obedezca a los intereses de la economía regional y no tanto a las estrategias genéricas trazadas desde Madrid por TENEO.

De forma complementaria se constituye la Corporación Empresarial de Extremadura (CEX). Fue promovida por la Junta de Extremadura a partir de 1993 con la finalidad de agrupar las empresas extremeñas radicadas en la región de reconocida solvencia y prestigio nacional e internacional, de las distintas ramas del sector de los servicios y de la industria, y para que sirviera de plataforma para la promoción en la región de inversiones nacionales y, principalmente, extranjeras.

Se concibe como: *"un importante grupo de empresas privadas e instituciones financieras, junto con la Administración Regional.*

El abanico de actividades económicas que cubren es muy amplio y, en su mayoría, son líderes en sus respectivos sectores a nivel nacional o local.

*El grupo de socios de la Corporación constituye un sólida garantía para iniciar nuevos proyectos en Extremadura con proyección exterior"*⁵⁷

La CEX persigue establecer líneas de enlace bajo la coordinación de la Junta, (cuya participación no supera el 20%) del importante elenco de empresas que forman la Corporación, sin duda en un intento de implicar directamente a estas empresas no sólo

⁵⁷.-Información difundida por la propia Corporación.

consolidando su permanencia en la región sino también en una mayor implicación en el desarrollo regional.

Los veinte socios (todo ellos socios minoritarios) de la Corporación son:

IBERDROLA

EL CORTE INGLES

GRUPO NAVIDUL

GRUPO CRISTIAN LAY

MONTAJES JOCA

Cia. SEVILLANA DE ELECTRICIDAD

JOSE MARIA ARISTRAIN

R. HOLDINGS

PEDRO DOMEQ

CEDIMSA

CAJA DE BADAJOZ

CAJA DE SALAMANCA Y SORIA

CAJA DE EXTREMADURA

CORPORACION BANESTO

CORPORACION FINANCIERA ALBA

BANCO CENTRAL HISPANO

PLACONSA

RUSAL

ADMINISTRACIÓN Y PROYECTOS DE EMPRESA(APE)

JUNTA DE EXTREMADURA

5.2.3.- LOS INCENTIVOS REGIONALES

En 1985 se aprueba una Ley estatal a través de la cual la Administración Central vuelve a poner en vigor unas medidas de política regional, que en los años anteriores

había quedado prácticamente abandonada. La iniciativa de la redacción de la Ley, los recursos que se utilizan y su gestión, todo ello como competencias del Estado, hacen de estas normas el instrumento de carácter más claramente estatal de la política regional española.

El objetivo de estas normas es promover mediante incentivos inversiones empresariales en las regiones más atrasadas, o que tengan problemas económicos de mayor importancia. Este objetivo se completa con otros instrumentales:

a-Simplificar los diversos instrumentos de incentivación regional que existían en España.

b-Adaptarlos al marco comunitario.

c-Adaptarlos también a la organización autonómica del Estado español.

d-Compatibilizar los enfoques sectorial y territorial del desarrollo económico.

Los incentivos que se pueden aplicar son los siguientes:

*subvenciones a fondo perdido,

*subvenciones de los intereses de los préstamos obtenidos,

*bonificación de la cuota empresarial de la Seguridad Social.

Las zonas promocionales, objeto de este tipo de intervenciones son de dos tipos:

1º-*Zonas de Promoción Económica (ZPE)* que comprenden las regiones o provincias cuya renta por habitante sea inferior a la media nacional.

2º-*Zonas Industrializadas en Declive (ZID)*, las afectadas por los procesos de ajuste industrial que hayan sufrido graves descensos de sus niveles de renta y empleo.

Aunque esta política tiene carácter estatal, se fijan también unas competencias a las Comunidades Autónomas en el terreno de la promoción de los incentivos, gestión de expedientes y control de su aplicación, así como participación en los grupos de trabajo (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 1995. 106 y ss.).

Estas iniciativas son desarrolladas por los Decretos 1388/1988 y 1389/1988 de 18 de noviembre. Las actividades desarrolladas desde la Junta de Extremadura para el desarrollo y cumplimiento de dichos Decretos pueden resumirse en las siguientes características: desde principio de 1990 hasta noviembre de 1991, el número de expedientes tramitados son 243. De ellos 167 (68,7%) correspondía a la provincia de Badajoz y 76 (31,2%) a la de Cáceres. Del total para Extremadura, se distribuye en los siguientes destinatarios:

- *Personas Físicas, S.A. ó SS.L.-----128 (52,6%)
(acaparan el 31,5% de la subvención)
- *Cooperativas y SAL.-----112 (46,0%)
(acaparan el 23,7% de la subvención)
- *Proyectos de comercialización-----3 (1,23%)
(pero que acaparan el 30% de la subvención)

Fuente: PDR.Extremadura. 1992

Estas inversiones, significaban el mantenimiento de 1.243 puestos de trabajo, al tiempo que creaban 948 empleo más; es decir, alrededor de 4 nuevos empleo por cada expediente tramitado.

Si la subvención media por expediente es de 3.792.288 pts. y cada expediente crea como media 3,9 nuevos empleos, la subvención media por nuevos puestos de trabajo es de 971.766 pts.(PDR.Extremadura.1992 pg 405 y s)

La Ley de Incentivos tiene otro objetivo además del indicado con anterioridad: el de adaptar la normativa española al marco legislativo de la CEE y por tanto coordinar la

política española con la comunitaria. Por ello se impone la necesidad de adaptar los planes regionales a las exigencias de las normativas del FCI y del FEDER para poder acceder a sus beneficios.

Estos planes pueden ser de tres tipos:

a-Los *Planes de Desarrollo Regional (PDR)*, que se refieren a las zonas de promoción económica;

b-*Planes de Desarrollo de Zonas Rurales (PDZR)*, que también inciden en las zonas de promoción económica;

c-*Planes de Reversión Industrial (PRI)* que se corresponden a las zonas industriales en declive.

5.2.4.-FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN EXTREMADURA Y LA INFLUENCIA DEL F.E.D.E.R.

Tras la constitución del Estado de las Autonomías surge la necesidad de proporcionar a las Comunidades Autónomas recursos financieros. Uno de estos instrumentos es el FCI⁵⁸.

⁵⁸.-El artículo 157 de la Constitución Española enumera, entre otros recursos financieros de las Comunidades Autónomas las "transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial" y en el artículo 158 se hace referencia a la Constitución de un Fondo con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas, con el que corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. La

El FCI corresponde a la llamada financiación condicionada: sus recursos deben destinarse necesariamente a financiar inversiones determinadas previamente, sin que los ejecutivos regionales dispongan de libertad para decidir su uso. Esta característica justifica que el FCI sea considerado más como instrumento de la política estatal, que de la política regional propiamente dicha.

El FCI tuvo inicialmente dos objetivos:

a-permitir la realización de nuevas inversiones por parte de las Comunidades Autónomas, cuyos recursos procedentes de los impuestos estatales sólo permitían la financiación de las actividades corrientes,

b-poner en marcha una política redistributiva que asegurase un cierto equilibrio interregional, fundamentalmente infraestructura y equipamientos.

Este segundo objetivo es el que permite considerar el FCI como instrumento de política regional.

La doble finalidad del FCI y las fricciones entre las CC. AA. y la Administración Central llevaron a incluir a todas las regiones en su reparto, desvirtuando de esta forma su carácter redistributivo.

La fórmula para la distribución de los recursos que incluía diversos aspectos tales como renta per capita, saldo migratorio, superficie, nivel de paro e insularidad, compensaban en parte este defecto de origen, permitiendo que las Comunidades Autónomas más deprimidas se beneficiasen en mayor medida de los recursos.

La problemática anterior, especialmente la heterogeneidad de objetivos del FCI, fue creando un malestar que dio lugar en 1986 a una transformación del FCI, de forma que un 25% de sus recursos se consideraron como financiación incondicionada, pasando a ser competencia de las CC.AA.. El cambio no resuelve los problemas suscitados por la distribución del FCI, por lo que la insatisfacción sobre este instrumento continuó,

FCI viene regulado por la Ley 7/1.984, de 31 de Marzo del Fondo de Compensación Interterritorial y la Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

viéndose además agravada por los cambios en los movimientos migratorios⁵⁹ y de la distribución regional del paro que determinaron un comportamiento regresivo de este instrumento.

En 1990 antes de finalizar el primer período del sistema de financiación de las CC. AA. (1986-1991) se procedió a un nuevo cambio del FCI, este consistió en la desvinculación del Fondo respecto a su primer objetivo: la financiación de nuevas inversiones.

El FCI se distribuye entre las regiones cuya renta per capita sea inferior al 75% de la renta media por habitante de la CEE, esto es pertenecer a la "zona del Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales europeos; así mismo se impone el VAB/h. como índice del grado de desarrollo de una determinada región⁶⁰. El resto de las Comunidades Autónomas reciben una compensación transitoria para financiar las inversiones que antes quedaban cubiertas por el FCI.

Los criterios de distribución, también se realizan algunos cambios: las variables que se utilizan actualmente son: población, dispersión de la población, superficie, saldo migratorio y tasa de paro. La ponderación más elevada se aplica a la población, que es el criterio fundamental de distribución.

La entrada de España en la Comunidad Europea ha llevado a que el FCI establezca cauces de coordinación con los Fondos Estructurales y más concretamente con el FEDER:

1- desde 1986 (fecha de ingreso de España en la CEE), la participación en el FCI estaba vinculada al FEDER de la siguiente forma: se podían obtener recursos del FEDER, en función de los proyectos presentados al fondo europeo hasta un importe

⁵⁹.-"La variable *saldo migratorio* produjo una progresiva desviación de recursos de las COMUNIDADES AUTÓNOMAS menos desarrolladas (Extremadura y Andalucía en particular), hacia las más desarrolladas (País Vasco y, en menor medida, Cataluña) lo que iba claramente en contra del objetivo reequilibrador de este instrumento" (RONCERO RODRIGUEZ.1993)

⁶⁰.-De esta forma pasan a beneficiarse directamente del FCI Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Canarias, Castilla y León, Valencia y Asturias.

máximo igual al 30% de la asignación del FCI a cada Comunidad Autónoma. La reforma de los Fondos Estructurales de la comunidad hace perder virtualidad a esta vinculación de los dos instrumentos citados.

2- La nueva etapa del sistema de financiación de las CC. AA. cuya aplicación se ha inicia en 1992, no presenta variaciones fundamentales del esquema de funcionamiento del FCI.

"Aunque el Volumen y evolución del FCI siguen guiándose por la inversión del Estado, su destino experimenta una importante modificación cualitativa, según la cual el mismo podrá financiar tanto inversiones reales como transferencias de capital. Con ello la función del FCI se adapta mejor a las actuaciones FEDER facilitando las decisiones sobre los proyectos más adecuados y ampliando significativamente su campo de acción." (RONCERO RODRIGUEZ,1993)

Las modificaciones del FCI finalmente lo han configurado como un instrumento de financiación restringido a las CC. AA. menos desarrolladas; aquéllas con menos renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria. Este fondo está destinado a los gastos de inversión y tiene para 1996 una dotación de 128.845 millones de pts. Andalucía, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia, Canarias, Asturias y Canarias.

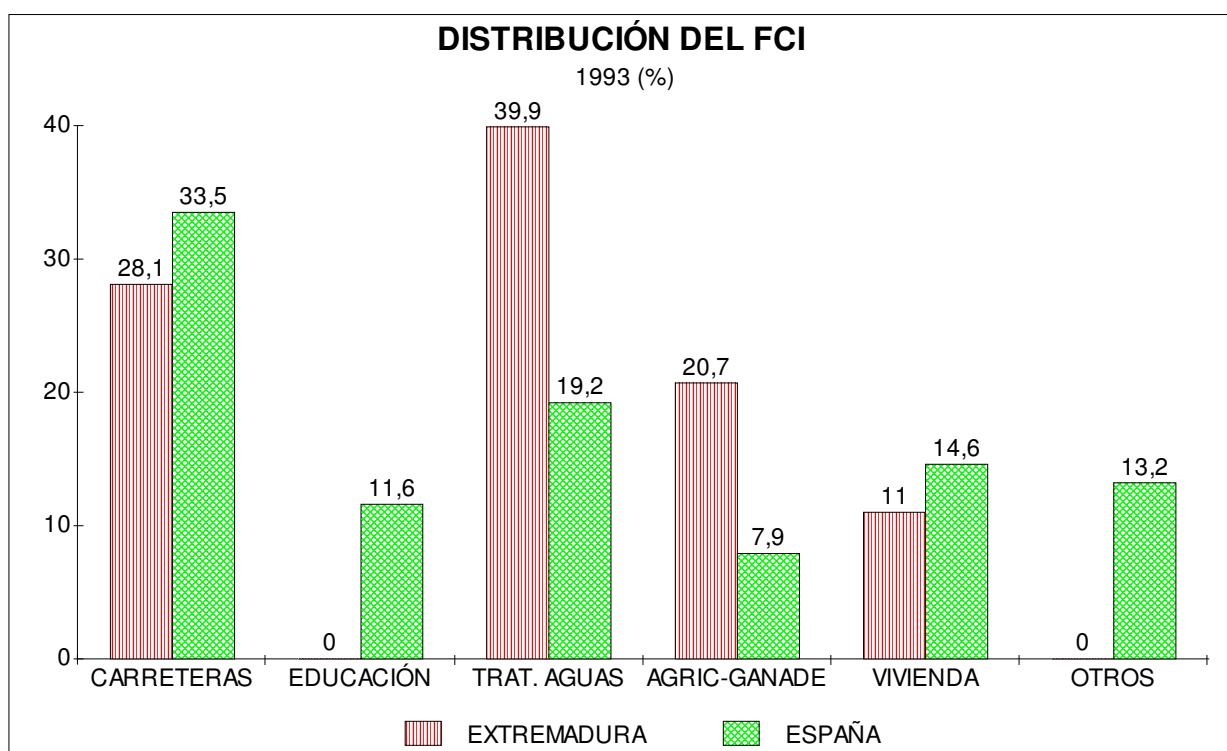
El FCI, tras las diversas modificaciones experimentadas, se puede considerar un instrumentos apropiado para la política regional, pero cuyo escaso volumen de recursos hace dudar que se pueda alcanzar en un plazo razonable el reequilibrio regional pretendido.

La incidencia del FCI en Extremadura se ha mantenido. Los datos facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda permite comprobar que en los últimos años este instrumento de financiación del desarrollo regional ha ido perdiendo relevancia, debido a que tras la salida del Fondo de la regiones más desarrolladas, la cuantía del mismo

también ha experimentado una disminución. No obstante la participación en el mismo de Extremadura se ha mantenido e incrementado en términos relativos, de forma que se ha pasado de representar en torno al 6% del total a un 9,1% que representó en 1993 del conjunto del fondo que fue a parar a nuestra región.

El destino las cantidades invertidas por de este fondo en nuestra región en 1993 era, por ejemplo.

GRAFICO N°27.-INVERSIONES DEL FCI EN EXTREMADURA. CONCEPTOS



Fuente: La Planificación Regional...pag 210 y elaboración propia

Como se puede comprobar en nuestra región estos recursos se destinan principalmente a el sector productivo agrario y el tratamiento de las aguas (saneamiento y abastecimiento infraestructuras viarias, en los que se duplica la inversión con respecto a la media nacional) Ello está en todo caso en función del las previsiones de actuación del Plan de Desarrollo Regional (PDR).

5.2.5.-LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC) Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO REGIONAL DE EXTREMADURA

La Política Agraria Común (PAC), supone un nuevo modelo de Organización Común de Mercado (O.C.M.) de las más importantes producciones agrarias europeas, que van a definir un nuevo orden de los cultivos, o al menos introducirán elementos hasta ahora no conocidos, que van a condicionar las decisiones de los agricultores. La reforma de la PAC se formula en 1991, y su puesta definitiva no tiene lugar hasta 1993. En 1992 es cuando se publican los reglamentos básicos.

La reforma de la PAC establece un desmantelamiento del sistema de protección de precios, a fin de hacerlos progresivamente equiparables a los precios del mercado mundial, e introduce simultáneamente un sistema de indemnizaciones compensatorias directas a los productores para neutralizar la pérdida de rentas que inevitablemente trae consigo la bajada de precios institucionales.

Todo ello tiene implicaciones trascendentales para la economía regional extremeña, todavía muy dependiente del sector primario. A la influencia de la PAC sobre el tejido económico y social de la región dedicamos este apartado.

Los principales objetivos de la PAC, adoptados por la Unión Europea se sintetizan en lo siguiente:

- 1.-Incrementar la productividad agrícola.
- 2.-Asegurar un mayor nivel de renta a ls población agraria.
- 3.-Estabilizar los mercados.
- 4.-Garantizar el autoabastecimiento de los productos agrícolas.
- 5.-Garantizar precios razonables a los consumidores.

Los instrumentos fundamentales para el desarrollo de la PAC y para la consecución de estos objetivos son los siguientes:

a) La **Política Común de Precios y Mercados**. Esta política tiene como fines principales garantizar un mismo precio para cada producto en todos los países miembros, asegurando el abastecimiento, así como estimular la libre iniciativa de los productos agrícolas para disminuir los costes de producción y propiciar los cultivos más rentables.

b) **Organización Común de Mercados Agrícolas (OCMs)**.

c) Creación de **Fondos Comunitarios** para financiar esta política, fundamentalmente el FEOGA-Orientación.

¿Qué incidencia tienen estas decisiones de la Unión sobre el sector primario en Extremadura?

En Extremadura se observa una evolución asociada claramente al sector agrario. Éste sigue teniendo una fuerte influencia en la tasa de variación del PIB regional. Por otro lado, Extremadura, dentro del contexto de las estructuras que poseen las regiones españolas, es la que tiene una menor estabilidad en sus tasas de crecimiento, debido a los efectos de las variaciones climatológicas en su agricultura y ganadería.

La integración de España en la C.E. supuso, en lo que concierne a la regulación de precios y mercados agrarios, la puesta en marcha de una serie de mecanismos y pautas a seguir, contenidas en las Organizaciones Comunes de Mercados (OCMs).

Estas OCMs definen las relaciones entre los distintos eslabones que participan en las cadenas de comercialización de los productos agrarios, así como la participación de los organismos de intervención de los Estados miembros.

Nos referiremos sólo a los productos que se les aplica, y de todos los sectores afectados, nos centraremos en aquellos que tienen una importancia significativa para Extremadura.

SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS

Desde la perspectiva de la entrada de España en la C.E., la agricultura extremeña en el sector de frutas y hortalizas frescas y transformadas debe pasar por una reestructuración del mismo desde su base, empezando por adaptar sus variedades aquellas más solicitadas en el mercado europeo y español. Así, por ejemplo, en 1988, se produjo, por primera vez en la región la retirada del melocotón fresco y en 1989, dadas las buenas expectativas de las industrias transformadoras de tomates, se produjo un aumento notable en las superficies cultivadas.

SECTOR VITIVINICOLA

En la Comunidad Europea, es uno de los sectores más problemáticos debido a que las producciones son excedentarias estructuralmente y el consumo no experimenta una evolución favorable.

La OCM del sector vitivinícola comprende un régimen de precios e intervenciones, un régimen de intercambios con terceros países, normas sobre la producción y control del desarrollo de las plantaciones, así como normas referentes a determinadas prácticas enológicas y a la oferta del consumo.

La mejora de nuestra viticultura pasa por una profunda reestructuración del viñedo, mediante la progresiva eliminación de aquellas cuya excesiva edad lo hace improductivo y, de aquellas variedades que no son aptas para hacer buen vino.

Una de las posibilidades que nuestra región tiene es la de ajustarse a los denominados vinos de calidad producidos en regiones determinadas.

SUBSECTOR GANADERO

La carne de vacuno en nuestra región tiene gran importancia, son numerosas las razas autóctonas con clara aptitud cárnica, cuya mejora y selección les permitirá competir de manera adecuada. La OCM en este sector regula los productos animales vivos, carne de vacuno fresca, refrigerada y congelada, etc.. Extremadura tendrá que potenciar y seleccionar las razas autóctonas de aptitud cárnica, adecuando su

explotación a las condiciones de nuestro medio agrícola, aprovechando las dehesas y todos sus pastos y pastizales naturales.

La carne de porcino, tiene igualmente una importancia notable en la región debido a la gran cabaña de cerdo ibérico existente.

La carne de ovino y caprino, la OCM de este sector requiere una selección y mejora de nuestras razas y, la adaptación de los productos a los mercados europeos. Aprovechando nuestros pastos naturales, seleccionando y mejorando las razas autóctonas para carne, siempre que se eliminen las limitaciones mencionadas, el sector ganadero extremeño se verá favorecido por el Mercado Único. Sería conveniente fortalecer este sector, potenciar y facilitar las uniones de ganaderos y crear unos canales de comercialización apropiados, todo esto apoyado desde una infraestructura de mataderos.

Productos lácteos. La importancia que este sector tiene en España y Extremadura no es comparable con la europea. La vacas de aptitud lechera en nuestra región y en todo el país pueden sufrir una regresión, y precisamente, por tanto, una reestructuración en la composición de la cabaña. Los ganaderos percibirán las ayudas correspondientes a medida que vayan optando por vías alternativas a la producción láctea.

En definitiva, se pretende fomentar la producción extensiva del sector ganadero.

SUBSECTOR DE MATERIAS GRASAS VEGETALES

En Extremadura predomina el aceite de oliva sobre el de semillas. la superficie de olivar en la región es importante, no sólo por la mano de obra que absorbe, sino por su producción.

La OCM del aceite comprende a toda una gama de productos derivados de la oliva, entre otras el aceite de oliva, todo tipo de aceitunas para consumo directo y orujos de aceituna.

La Comisión plantea una reforma que supondrá la retirada de tierras dedicadas al producción de semillas oleaginosas y proteaginosas, indemnizando esta retirada con ayudas directas en función del número de hectáreas independientemente de los niveles actuales de producción. los agricultores percibirán además una ayuda especial por mantener estas tierras retiradas en condiciones aceptables desde el punto de vista mediambiental.

SUBSECTOR DE CEREALES

Este sector ha sido siempre el más importante de nuestra agricultura, en cuanto a su aportación al PIB del sector agrario. Los retos que ha de afrontar son, esencialmente, la reducción de la producción y el incremento de productos sustitutivos.

SECTOR DEL TABACO

Extremadura es la principal productora de tabaco de España, es además un cultivo que tiende a afianzarse como el de más peso económico de la región, sin embargo son numerosas las incertidumbres que se ciernen sobre el futuro de este producto, debido a la preocupación por la salud y la preferencia de los consumidores por las variedades bajas en nicotina.

Extremadura debe centrar todos los esfuerzos en la adaptación gradual de la producción de tabaco a las calidades demandas por los mercados nacionales e internacionales, siendo necesaria la adaptación dinámica de todas las partes implicadas en el sector.(PDR-Extremadura.1992, pg 326 y ss.)

LA REGULACION COMUNITARIA DE PRECIOS Y MERCADOS

Con la reforma de la PAC ya señalada y el nuevo sistema que modifica las distintas O.C.Ms., la tradicional regulación de los mercados agrarios, dados los altos precios interiores y ayudas a la exportación, pierde su protagonismo, dando paso a un nuevo régimen de ayudas compensatorias a las rentas, bien por unidad de superficie o por cabeza de ganado. Todo ello se complementa con un sistema de cuotas, como limitante del gasto en los presupuestos comunitarios, que contribuirá a actuar también, en la limitación de las producciones.

En 1992 se produce la reforma de la PAC que en sus pilares básicos consiste en:

- a.-disminución de precios institucionales dando lugar a un aproximación de los precios interiores respecto de los mundiales,
- b.-reducción de productos subvencionados, y dar ayudas para favorecer el comercio exterior agrario de la comunidad (restituciones a la exportación).
- c.-Fijación de un sistema de ayudas directas a agricultores y ganaderos compensatorias de las rentas por unidad de producción (este es el eje de la reforma), y
- d.-limitación de de las ayudas con régimen de cuotas, lo que dará lugar a un ajuste de la producción.

2.1.-La regulación interior de mercados

Las actuaciones de regulación de precios y mercados se realizan por dos vías. Una mediante la intervención directa (compraventa), controlando la oferta de los productos regulados, medida que en España se realiza a través del SEMPA; y otra, mediante un sistema de transferencias de capital a productores, industriales, etc. conocido como las ayudas FEOGA-Garantía, en el que participa en su gestión tanto la Admón. Central como la Autonómica. Todo ello complementado por una tercera vía, las ayudas al comercio exterior.

Respecto de la regulación del mercado interior por sectores podemos resumir diciendo:

1.-Las compras de trigo duro han sido continua en 1991 y 1992, tanto en España como en Extremadura, dada la mayor oferta que la demanda.

2.-La intervención pública se hizo también necesaria en el sector del aceite de oliva.

3.-Las ayudas comunitarias, en el conjunto de los sectores, aumentaron en Extremadura en casi un 20% entre 1991-1993.

2.2.Las ayudas comunitarias

Las ayudas comunitarias con cargo al FEOGA-G, efectuadas por el SEMPA en 1992 suponían cerca de medio billón de pts., lo que supone un aumento del 8% respecto el año anterior. En Extremadura el sector que más ayuda recibió fue el ovino y el caprino (30%) y el tabaco (20%).

2.3.Las ayudas comunitarias al comercio exterior agrario

Estas ayudas continuaron siendo un instrumentos de gran importancia económica que utiliza la PAC en la regulación de precios y mercados agrarios. A través de las mismas, el operador comercial que vende en los mercados mundiales, con precios más bajos que los interiores de la CEE, se beneficia de unas ayudas que compensan estas diferencias, al tiempo que se eliminan excedentes de producción de difícil comercialización interior que gravitan sobre los mercados. Las ayudas, conocidas como restituciones, son por tanto compensaciones financieras variables que son determinadas periódicamente por los órganos comunitarios.

Estas partidas supusieron para Extremadura 56.061 millones de pts. y en 1992 55,290 millones de pts. Los productos con mayores cuantía de "restitución a la explotación son en Extremadura los Cereales (36%), Azúcar, vino y Productos lácteos, 10,1% respectivamente

5.2.6.-LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El desglose de los créditos de los Fondos Estructurales por objetivos pone de manifiesto que los esfuerzos se han centrado en las regiones del objetivo 1 (JAZRA BANDARRA 1991, pg 186 y ss.):

Para el periodo 1989-1993, la Comisión decidió el siguiente desglose:

- Objetivo 1: 38.300 millones de ecus.
- Objetivo 2: 7.205 millones de ecus.
- Objetivos 3 y 4: 7.450 millones de ecus.
- Objetivo 5a: 3.415 millones de ecus.
- Objetivo 5b: 2.795 millones de ecus
- Medidas transitorias
y acciones innovadoras: 1.150.
- Total: 60.315 millones de ecus (precios de 1989).

Entre las regiones del objetivo 1, las que obtuvieron la financiación más elevada, en este período, son las de España (27,0% del total de los fondos destinados a este objetivo), y después las de Italia (20,6%), Portugal (19,2%), Grecia (18,4%) e Irlanda (10,1%). Para el objetivo 5b, centrado en el desarrollo rural, los países beneficiarios son, sobre todo, Francia (37% del total de los fondos destinados a este objetivo), la RFA (20%) e Italia (15 %).

Para los 18 planes del objetivo 1, se aprobaron 10 Marcos Comunitarios de Apoyo, uno individual para distintos países y varios para Francia, que presenta regiones con características muy diferentes. Para los 58 planes para el objetivo 5b, se elaboraron 44 marcos comunitarios de apoyo, uno para todas las zonas españolas 5b, habiéndose agrupado dentro de un mismo marco todas las regiones 5b.

Las principales medidas se concentraron en las infraestructuras (incluyendo aquí equipamientos físicos, pero también los sociales y médicos): 10.724 millones de ecus del total de la financiación del FEDER, que ascendió a 20.960 millones de ecus para el objetivo 1. En muchos casos, tales inversiones son han sido indispensables, pero también han podido tener un efecto inverso y absorber los recursos y la población de las regiones menos desarrolladas, si no se aprovechan las potencialidades de éstas o no hay inversiones productivas. La reconversión y la reorientación de estas regiones, así como su integración en la economía global, siguen siendo cuestiones de difícil solución. Hay que añadir además la capacidad de absorción de las inversiones en un período corto y su asignación a destinos prioritarios para el desarrollo.

La contribución nacional (adicionalidad) condiciona la cofinanciación comunitaria; aunque se han reforzado las cofinanciaciones (hasta el 75%), es posible que no exista contribución nacional, o que surjan otras prioridades a escala nacional.

A finales de 1989, tras la aprobación de los Marcos Comunitarios de Apoyo del objetivo 1, se presentaron los programas operativos (P.O.). Las medidas y los programas en curso en aquel momento figuran en los marcos comunitarios de apoyo posteriores y han proseguido después con una adaptación de las tasas de cofinanciación.

Una de las primeras cuestiones que se planteó se refiere al ámbito y al contenido de los programas operativos. Las acciones relativas a los tres Fondos Estructurales podían presentarse separada o conjuntamente (programas operativos con intervención de uno o de varios Fondos).

Las implicaciones de esta cuestión no son puramente formales, sino que influyen en la coordinación de la gestión, tanto a escala comunitaria como a escala de los Estados miembros. Los Fondos que actúan como “jefes de fila”, es decir, que son directamente responsables de las acciones y de la coordinación de éstas, prefieren los programas con intervención de varios Fondos, ya que entonces pueden controlar mejor la utilización de los medios financieros. Los otros esgrimen argumentos ligados a la facilidad de la gestión y del contacto con los Estados miembros. Estos últimos prefieren los programas con intervención de un solo Fondo cuando cada una de sus administraciones es responsable de la gestión de un sector.

Al iniciarse la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales, los programas con intervención de un solo Fondo eran una práctica corriente. Han tendido a desaparecer en favor de los programas con intervención de varios Fondos, en los que se enmarcan las acciones financiadas por éstos. En muchos casos, la integración del conjunto de las acciones es formal, puesto que la lista de éstas no implica ninguna relación entre ellas. Poco a poco han ido surgiendo acciones, en las que contribuyen varios Fondos, que son cada vez más numerosas, sobre todo, cuando resulta difícil determinar su pertenencia regional o rural.

La visión integrada de las acciones comunitarias es cada vez más evidente y se advierte una clara orientación en favor de los programas con intervención de varios Fondos. Se observa asimismo una tendencia a conceder prioridad al carácter operativo, ya que el tiempo es demasiado corto para utilizar importes elevados.

Los programas operativos presentados pueden referirse a un tema determinado, como el aprovechamiento de recursos agrarios o el medio ambiente, o bien agrupar el conjunto de las acciones previstas (regionales, rurales y sociales) para una zona determinada.

Por tanto, cuando los marcos comunitarios de apoyo se refieren a todo el país, los programas operativos suelen presentarse por temas o por sectores (como sucede en Portugal y en Grecia). Cuando se desglosan por regiones, predominan los programas operativos con intervención de varios Fondos, ya que la base de referencia es la región.

Esta visión integrada implica asimismo que los marcos comunitarios de apoyo abarcan todas las acciones comunitarias relativas a una región o a un país determinados. Los programas de desarrollo agrario ya existentes, los programas integrados mediterráneos y las operaciones integradas de desarrollo quedan incluidos en ellos, en ocasiones más como referencia que como reflejo de una visión global del desarrollo. Por tanto, los planes de financiación presentados incluyen el conjunto de medidas que cubren los tres Fondos Estructurales.

La participación de las regiones en la definición de estas políticas es otra cuestión fundamental y no simplemente formal, ya que determina la elección y las prioridades de los programas. En la primera fase de la reforma se obligó a los Estados miembros a presentar con bastante rapidez y en plazos estrictos sus planes previos a la elaboración de los marcos comunitarios de apoyo. No hubo consulta -ni, sobre todo, participación de las autoridades regionales- o la consulta fue escasa.

Posteriormente, entraron en juego dos factores en favor de la participación regional:

- Cuando los marcos comunitarios de apoyo se establecen para una región, están directamente implicados en el proceso en curso; lo mismo ocurre cuando los programas operativos sólo afectan a una entidad regional.
- Los programas operativos relativos a las infraestructuras nacionales y a los temas sectoriales tienen un carácter más centralizado tenderán a conservarlo. Y la distribución de la financiación por regiones dentro de un mismo Estado miembro ha sido objeto de intensas negociaciones, al igual que la distribución por Estados miembros a escala comunitaria. Resulta difícil hallar indicadores objetivos o limitarse a su aplicación. La Comisión ha fomentado la asignación de las financiaciones directamente a las regiones(JAZRA BANDARRA 1991).

Se observa, por tanto, en las regiones una clara voluntad de participar activamente y de lograr que triunfen sus opciones, sobre todo en los países con una organización administrativa más centralizada. Su presencia en las negociaciones es casi permanente, aunque son los representantes de los Estados miembros los que asumen su representación oficial ante los servicios de la Comisión.

En tres de los Estados miembros (Grecia, Portugal e Irlanda), las opciones se plantean a escala nacional, donde se organizan y coordinan las acciones. En Italia y España existe un claro predominio de la escala regional.

A modo de ejemplo diremos que en el marco del objetivo 1 se aprobaron los siguientes programas operativos:

Grecia: 16 programas con intervención de varios Fondos para las regiones griegas y dos programas operativos agrícolas y regionales.

España: 11 programas operativos para la mejora de las condiciones de producción agraria, cinco para la protección del medio ambiente, cuatro programas operativos integrados y cinco sobre acciones agrarias; estos se refieren a la concentración parcelaria (Galicia), a la lucha contra la erosión (Murcia), la ganadería, a la mejora de las condiciones de producción y del regadío (Andalucía), al programa integrado de la isla de la Gomera, y a la mejora de las condiciones de producción de Castilla-La Mancha, Valencia, Castilla-León, **Extremadura** y Asturias. Algunas regiones también tienen programas del FEOGA en otros ámbitos de los programas operativos integrados.

Portugal: 15 programas operativos con intervención de varios Fondos para diversas regiones portuguesas; al mismo tiempo, se siguen presentando algunos programas con arreglo a las modalidades que se aplican para el PEDAP (Programa de Desarrollo de la Agricultura Portuguesa). Se han actualizado o modificado algunas acciones: olivicultura, infraestructura en Madeira, etc.

Francia: 5 programas operativos con intervención de varios Fondos, y dos para el desarrollo de la agricultura.

Italia: de los 14 programas operativos asignados a Italia, cinco implican la intervención de un sólo Fondo y se refieren al aprovechamiento de la producción agraria y a la repoblación forestal; los demás suponen la intervención de varios Fondos.

Irlanda: 3 programas operativos: desarrollo rural, bosques y protección del medio rural, y dos que suponen la intervención de varios Fondos.

Irlanda del Norte: sólo ha presentado un programa de desarrollo rural.

Por tanto, la situación varía mucho según los países y las regiones, lo cual pone de manifiesto una gran flexibilidad en la aplicación de la reforma y una voluntad de

adaptación a las condiciones específicas. Esto no ha impedido que se hayan aplicado determinadas normas generales, en particular respecto a las condiciones exigidas sobre el contenido de los programas y la gestión de los mismos (JAZRA BANDARRA 1991).

En cuanto asistencia técnica prevista para la elaboración de los programas ni la evaluación previa han tenido ocasión de funcionar. Por lo que respecta a la primera, cabe decir que hasta ahora se limita a la aportación que pueden presentar los servicios de la Comisión. En cuanto a la segunda, se ha visto reducida a una estimación a posterior de los marcos comunitarios de apoyo del objetivo 1, ejercicio poco útil de momento, pero que puede serlo cuando se proceda a la revisión de los mismos.

Se están preparando varios estudios de evaluación; una parte la realizará la Comisión y la otra podrán realizarla los Estados miembros a través de los comités de seguimiento. Se han establecido las líneas generales de una metodología general para el objetivo 1. Para el 5b, se está realizando un estudio encaminado al establecimiento de las líneas generales.

En el futuro, la asistencia técnica ocupará un lugar importante, sobre todo, para los países con un nivel de desarrollo más atrasado. Será necesaria para las medidas que requieran nuevas tecnologías y para la gestión de las acciones innovadoras.

1.-EL FEOGA-ORIENTACIÓN EN EXTREMADURA

La incidencia de la PAC en Extremadura viene determinada por dos ejes de acción fundamentales:

1º.-Los Programas Operativos de Estructuras Agrarias

2º.-La regulación comunitaria de precios y mercados agrarios

LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE ESTRUCTURAS AGRARIAS (1988-1993)

La mayor parte de los recursos que de la Unión Europea dispone para hacer frente al reto del desarrollo del mundo rural, se hace a través de los Fondos Estructurales. Estos, con carácter general, no financian proyectos individuales, sino programas de desarrollo, que son el proceso de un estudio conjunto entre los Estados miembros, las regiones y la Comisión Europea.

Como resultado de ello, estos Fondos no tienen una financiación anual, sino que abarca períodos plurianuales lo suficientemente extensos como para poder desarrollar medidas cuyo objetivo es incidir en cambios estructurales.

La forma de intervención preponderante para la ejecución de estos Fondos son los llamados **programas operativos**, que agrupan una serie de medidas seleccionadas por las autoridades implicadas alrededor de uno o varios objetivos básicos y relacionados entre sí.

En cada uno de los Fondos existen dos tipos de programas operativos:

*Pluirregionales, para el conjunto de las regiones implicadas a las llamadas de "Objetivo 1", o menos desarrolladas en el contexto europeo.

*Regionales, que son específicos para cada una de las regiones de manera diferenciada y concreta.(MEJIAS GUIADO. 1995)

En 1990 se aprobó para Extremadura la acción común específica a cargo del Fondo Europeo de orientación y Garantía Agrícola, en su sección Orientación, que deberá servir para la mejora de las infraestructuras agrarias, dentro del Marco de Apoyo Comunitario de nuestra región.

Cuatro son los programas operativos del FEOGA-Orientación:

1.-Reglamento 1.118/88: tiene calidad de iniciativa comunitaria en 1988, al aprobarse el Marco Comunitario de Apoyo en 1989, pasó a ser un subconjunto dentro del programa 4.1.

Las zonas afectadas por este reglamento en Extremadura son cuatro:

- *Azuaga-Sierra Sur
- *Siberia Extremeña
- *Villuercas
- *Valles de la Sierra Norte de Cáceres

El Plan aprobado contemplaba actuaciones para cinco años (1988-1992), si bien algunas actuaciones no se concluyen hasta 1993. Contó con una inversión total para Extremadura de 9.000 millones de Pts. La CE subvenciona la inversión con el 50% de las cantidades invertidas en todas las medidas, excepto en regadíos, en los que la subvención era del, 40%

El destino de estas inversiones queda reflejado en el cuadro siguiente:

DESTINO DE INVERSIONES DEL FEOGA.O EN EXTREMADURA.
PROGRAMA OPERATIVO 4.1.PERIODO 1988-1993.

1-infraestructuras	46,7%
2-Regadíos	20,6%
3-Concentración Parcelaria	0,5%
4-Lucha contra la erosión	10,3%
5-Mejora de Suelos	0%
6-Mejora Forestal	23,6%
7-Mejora de viviendas	0,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Estudio de C.Badajoz. pg 131

2.-Programa Operativo 4.2. "Mejora de las Condiciones de la Producción Agraria".

Los programas Operativos se insertan dentro del Marco de Apoyo Comunitario a raíz de la reforma de los Fondos Estructurales de la CE (Reglamento 2.052/88) A los que nos estamos refiriendo en concreto en este epígrafe son a los referidos a los que afectan integramente a las estructuras agrarias.

El Programa Operativo 4.2. o Subeje 4.2., fue aprobado por la Comisión el 26 de septiembre de 1990 por un importe de 37,4 millones de ECUS, con una cofinanciación del FEOGA-Orientación del 55%.

El Programa abarca 4 años (1990-1993).

A final de 1992 las realizaciones de este programa estaba en el 108% con unas inversiones de 2.872 millones de pts. Así por ejemplo se habían construido a su cargo:

- 187 Km de caminos nuevos y se han mejorado 152Km
- Se han mejorado 37 pequeños regadíos tradicionales
- Construido 255 Km de acequias, y mejorado 1,096 Km
- Se han concentrado 1.261 Ha.

Las inversiones de este Programa son:

INVERSIONES P.O. 4.2."Mejora de las Condiciones de la Producción Agraria".(PERÍODO 1990-1993)

-caminos rurales	44,6
-regadíos	50,2
-c. parcelaria	5.1%

Fuente:Elaboración propia a partir del Estudio C.Badajoz. pg 133

3.-Programa Operativo 4.3. "Protección del Medio y Conservación de los Recursos Naturales"

Adoptado por la Comisión el 26 septiembre de 1990. Supone una inversión de 18 millones de ECUS y un plazo de ejecución de 4 años.

La principales actuaciones del programa son:

Programa Operativo 4.3. "Protección del Medio y Conservación de los Recursos Naturales"

*Mejora Forestal	78,8%
*Infraestructura Viaria	2,1%

*Lucha c. erosión	19%
-------------------	-----

Fuente: Elaboración Propia a partir del Estudio C.Badajoz. pg 135

4.-Programa Operativo 4.4. "Reorientación y Mejora de la Producción Agraria"

Lo aprueba la Comisión el 10 de Diciembre de 1990, cofinancia FEOGA-O al 55%. Su inversión es de 11,28 MECUS.

Las actuaciones del programa han sido:

Programa Operativo 4.4."Reorientación y Mejora de la Producción Agraria"

ACTUACIONES	DISTR. GASTO
*Mejora de los sistemas de producción	36%
*Mejora calidad cabaña ganadera	64%
*Fomento cultivo altramuz amargo(1)	0%
TOTAL	100%

Fuente:Elaboración propia a partir del estudio C.Badajoz. pg 136.ag

B) FEOGA-O Y EL DESARROLLO RURAL EXTREMEÑO (PERÍODO 1994-1999)

Para los programas del período 1994-1999 (ambos inclusive), se formaliza el acuerdo con la Comisión Europea, en la mayor parte de ellos, durante el segundo semestre de 1994.

El FEOGA-O, durante este período se plantea desarrollar dos programas operativos:

1.-Programa Operativo "Agricultura y Desarrollo Rural" de la Región de Extremadura. Es un programa específico de carácter regional, relativo a actuaciones en materia agraria y forestal y representa el régimen de inversiones más importante y diferenciado para para la Comunidad Autónoma en lo que a estas actividades se refiere.

Fue aprobado por la Comisión Europea el 14 de diciembre de 1994 e incluye una serie de medidas plurianuales encuadradas en los tres siguientes subprogramas. (entre paréntesis cantidades asignada a cada subprograma en millones de pts.).

*Subprograma nº 1: "Mejora de las Condiciones de la producción agraria y del hábitat rural".(19.118)

Medidas Previstas:

- 1.1.Caminos rurales, electrificación, abastecimientos de aguas...
- 1.2.Transformación y mejora de regadíos
- 1.3.Desarrollo y ordenación de Concentración Parcelaria
- 1.4.Ordenación y uso de las vías pecuarias.

*Subprograma nº 2: "Preservación y conservación de los recursos naturales".(9.620)

Medidas:

- 2.1.Lucha contra la desertificación y la erosión.
- 2.2.Protección y mejora de la cubierta vegetal.
- 2.3.Desarrollo y aprovechamiento de bosques en zonas rurales.

*Subprograma nº 3: "Reconversión, reorientación, adaptación y ajuste de los subsectores productivos más necesitados" (21.902)

Medidas:

- 3.1.Mejora y racionalización del uso de medios de producción agrícola.
- 3.2.Fomento de uso de semillas y plantas de vivero de calidad.
- 3.3.Evaluación de recursos y sistemas de producción.
- 3.4.Adaptación y mejora del sector remolachero-cañero.
- 3.5.mejora de la eficacia productiva y comercial del sector hortofrutícola intensivo.
- 3.6.Adecuación varietal, reestructuración y saneamiento del sector frutícola.
- 3.7.Mejora de la comercialización y de la calidad de los productos agroalimentarios.

3.8. Selección y reproducción animal.

3.9. Mejora de la organización comercial y productiva de la ganadería extensiva.

3.10. Prevención y lucha contra los agentes nocivos de los vegetales y sus producciones.

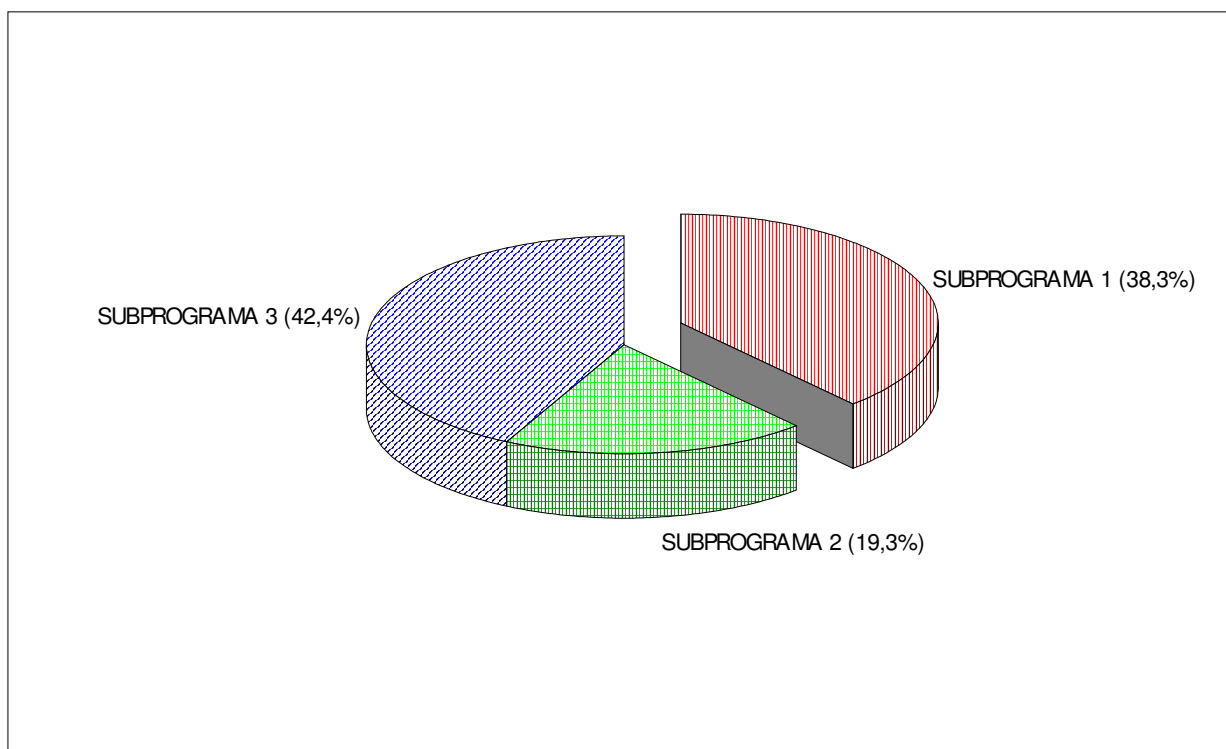
3.11. Mejora integral de la sanidad en los sistemas productivos ganaderos.

3.12. Adecuación y diversificación de la empresa agraria.

3.13. Investigación y desarrollo tecnológico agrario.

Total del programa: 49.902 millones de pts.

GRAFICO Nº28.-FEOGA-O. PROGRAMA OPERATIVO "AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE EXTREMADURA" (PERIODO 1994-1999).



FUENTE: MEJIAS GUISADO.1995 Y ELABORACIÓN PROPIA

Para Mejias Guisado(1995) en lo presupuestario, existe una cierta compensación entre las actuaciones dirigidas a mejoras de infraestructuras (subprogramas 1 y 2) que representan el 58,59% y las encaminadas a mejoras de la calidad de productos, de transformación y comercialización (Subprogrmas 3) que representa el 42,41%.

2.-Programa Operativo Plurirregional sobre "industrias agroalimentarias y medidas estructurales agrarias".

Aprobado por la Comisión Europea el 14 de diciembre de 1994. Su principal objetivo es el de mejorar y modernizar las estructuras agrarias y compensar la pérdida de renta de los agricultores, elevar la dimensión económica y potenciar la innovación tecnológica de las empresasa agroalimentarias, así como la mejora de su política de comercialización.

Comprende tres subprogramas:

I.Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

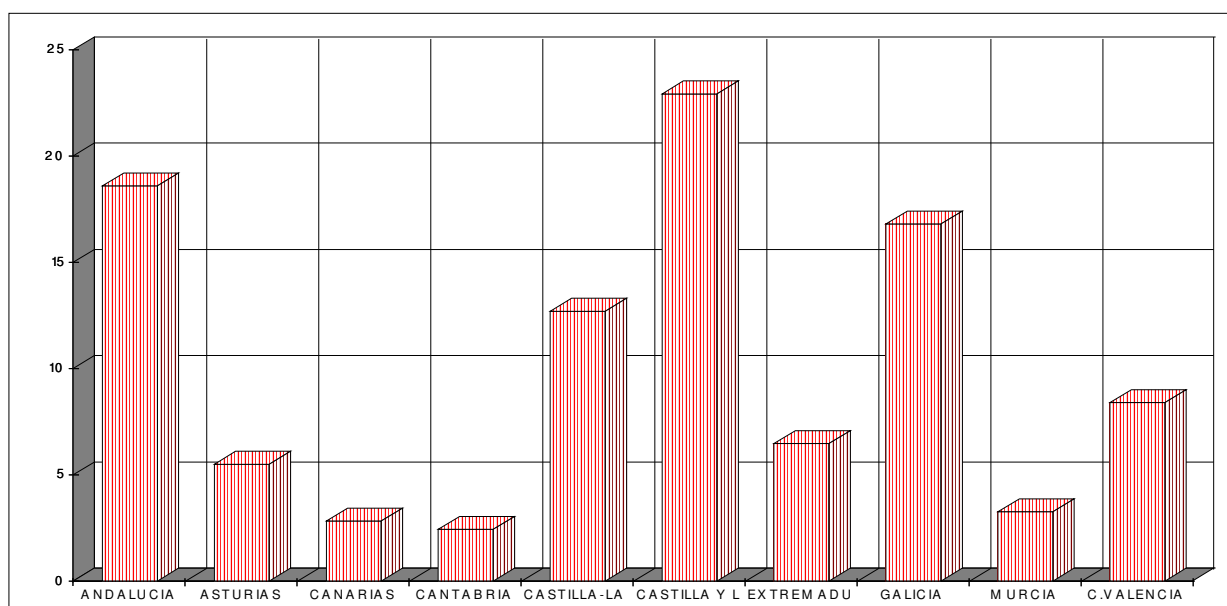
II. Ayuda al fomento del Asociacionismo.

III. Mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas

la inversión total prevista supondrá un coste total de 280.000 millones de pts. en el total de las 10 regiones implicadas en el Estado, estimándose que se beneficiarán más de 125.000 agricultores, siendo la ayuda del FEOGA-O de 95.200 millones de pts.

El siguiente gráfico presenta la asignación porcentual por regiones.

GRAFICO N°29.-PROGRAMA OPERATIVO "INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS Y MEDIDAS ESTRUCTURALES AGRARIAS" Distribución por regiones de la ayuda concedida por el FEOGA-O



Fuente: Mejias Guisado(1995), pg 153 y elaboración propia.

Los contenidos de los tres subprogramas son:

SUBPROGRAMA I.-Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. (coste estimado para Extremadura: 18.894 millones de pts.)

Consta de cinco medidas que contemplan ayudas para:

1. Incentivar la realización de planes de mejoras de las explotaciones agrarias.
2. Primera instalación de agricultores jóvenes
3. Introducción de la contabilidad en las explotaciones.
4. Puesta en marcha de Agrupaciones de Servicios.
5. Indemnización compensatoria anual en determinadas zonas desfavorecidas

SUBPROGRAMA-II.-Ayuda al fomento del Asociacionismo. (coste estimado para Extremadura 301 millones de pts.)

Se preve para este período, reconocer 225 nuevas Agrupaciones y Organizaciones a nivel de las 10 regiones afectadas.

SUBPROGRAMA-III.-Mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas, asimismo mejorar la formación profesional de los gestores y empleados.

Una panorámica sobre la importancia global de los principales programas sobre agricultura y desarrollo rural, a través de los Fondos Estructurales se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº19.-PROGRAMAS SOBRE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL FINANCIADOS CON FONDOS ESTRUCTURALES. COSTE GLOBAL DE LAS INVERSIONES PREVISTAS PARA EXTREMADURA. (PERÍODO 1994-1999)

PROGRAMAS	MILLONES PTS.	%

*FEDER.		
Programa Operativo Regionalizado	3.067,60	3
*FSE.		
Programa Operativo Regionalizado	3.208,3	3.1
*FEOGA-O. Programa Operativo "Agricultura y Desarrollo Rural"	49.902	49.1
*FEOGA-O. Programa Operativo "Industrias Agroalimentarias y Medidas Estructurales Agrarias"	31.902	30.8
*Iniciativa LEADER II	8.982	8.8
*Programa de Desarrollo y Diversificación Económica Z.Rurales	5.269,2	5.2

TOTAL	101.819,10	100

Fuente: Mejias Guisado(1995). pg. 159

Los datos que se exponen señalan la importancia de las ayudas procedentes del Feoga-o, totalizando los dos programas implicados en este Fondo nada menos que el 80% de los recursos disponibles.

En segundo lugar destaca la importancia de los fondos destinados directamente a los programas sobre desarrollo rural, que suponen 15% de las inversiones globales.

El coste total previsto sobrepasa los 100.000 millones de pesetas, lo que evidencia la gran importancia de estas ayudas para la agricultura extremeña hoy.

"La integración de Extremadura en la Unión Europea, coloca a la agricultura de la Región en una delicada situación de incertidumbre. Es cierto. Pero también pone de manifiesto con claridad nuestras propias debilidades estructurales, que se vienen "manteniendo" desde hace demasiado tiempo".(MEJIAS GUIADO.1995)

2.-Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)

Se crea en 1974 y su funcionamiento se regula mediante los reglamentos aprobados por el Consejo. El primero de ellos se aprobó en 1975 y estuvo en vigor hasta 1984. El 28 de junio de ese año se aprueba el segundo reglamento para un periodo de 5 años. Antes de completarlos se aprueban un Reglamento Marco para regular los fondos estructurales (24 de junio de 1988) y un nuevo reglamento del FEDER (19 diciembre de 1988).

Al principio el FEDER se dedicó más a transferir fondos que a garantizar las condiciones de crecimiento autónomo en las regiones. Sus recursos estaban destinados únicamente a cofinanciar las acciones de política regional de los Estados miembros. Sus recursos se repartían entre los estados mediante un sistema de cuotas, al que se añade en 1979 una sección "fuera de cuota" que permitía la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional en favor de regiones afectadas por la reestructuración de su sistema productivo.

Sin embargo a partir de enero de 1985 se reforma el FEDER y la política regional de la CE se realizará según un nuevo Reglamento (R.CEE nº 1787/84 de 19 de junio) que introduce innovaciones en los métodos de intervención del Fondo, confiriendo a la política regional un carácter más comunitario y una mayor eficacia. Entre las innovaciones están:

- se instaura un sistema de máximos y mínimos para el reparto de recursos entre los Estados miembros,

- se aumenta la parte de recursos consagrada a la cofinanciación de programas

- se da mayor importancia al desarrollo endógeno de las regiones, primando ayudas destinadas a las PYMES, fuentes de energías locales y recursos humanos.

- el nuevo reglamento, además preveía un marco jurídico para la intervención conjunta y coordinada de los distintos instrumentos financieros comunitarios FEDER, FSE, FEOGA (Garantía y Orientación Agrícola) y Banco Europeo de Inversiones (BEI)(INIESTA,1993).

El nuevo reglamento del FEDER (1984) establece como prioritarias las siguientes acciones:

a) Programas comunitarios que afectan a varios Estados, a los que se destina un máximo del 55% del gasto público previsto.

b) Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC) que afecten a una o varias regiones. Su finalidad es potenciar el desarrollo de los Planes de Desarrollo Regional (PDR), pudiéndose financiar mediante el Fondo hasta el 55% del gasto necesario para ejecutar el programas.

c) Impulsar el desarrollo potencial endógeno de la regiones. El límite de intervención del Fondo se sitúa también en el 55%

d) Proyectos individuales de inversión incluidos en los PDR cuya cuantía sea superior a los 50.000 ecus, teniendo prioridad los que mantengan y creen puestos de trabajo.

e) Estudios relacionados con las operaciones de intervención del FEDER, pudiendo financiarse hasta el 70% del coste (BARROSO CAMPOS Y RODERO FRANGANILLO, 1993, pg.54).

Tras la inclusión de nuevos artículos en el Tratado de la CEE en virtud del ACTA UNICA (firmada en 1987), el FEDER se ha convertido en el principal instrumento de la UE destinado a contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales.

* LOS OBJETIVOS: Promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. En concreto, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. El FEDER está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales mediante una participación en el desarrollo de las

regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

*Tras la reforma de los fondos estructurales, el FEDER contribuye a TRES de los objetivos establecidos para los fondos:

Objetivo 1.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; (El 80% de los recursos del FEDER se destina a este objetivo);

Objetivo 2.- Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial;

Objetivo 5b.-Favorecer el desarrollo de las zonas rurales.

El 85% del FEDER se ha asignado a los Estados miembros por un periodo indicativo de cinco años (1989-1993), con un 15% destinado a las iniciativas comunitarias propuestas por la Comisión.

Los objetivos 1,2 y 5b son de carácter territorial y afectan a regiones o parte de ellas. Son seleccionadas por la Comisión en cooperación con los estados miembros según ciertos criterios socioeconómicos preestablecidos

Los objetivos 3,4,y 5a son sectoriales y todas las regiones de la UE pueden optar a las ayudas que se han instrumentado conforme a ellos.

El FEDER debe constituir el instrumento principal de los objetivos 1 y 2, ayudados por FSE y FEOGA(orientación).

El FSE se consagra a los objetivos 3 y 4 y el FEOGA Orientación al objetivo 5.

Sin embargo el sistema de asignación de las ayudas se modificó posteriormente sobre los marcos comunitarios de apoyo (MCA) que son la base sobre la que los fondos de la UE se destinan a programas y proyectos, han cambiado ligeramente la distribución.

Los MCA fueron negociados por la Comisión con las autoridades de cada Estado y siempre que fue posible con las autoridades regionales, tras la presentación de los planes de desarrollo nacionales por parte de los Estados en 1989.

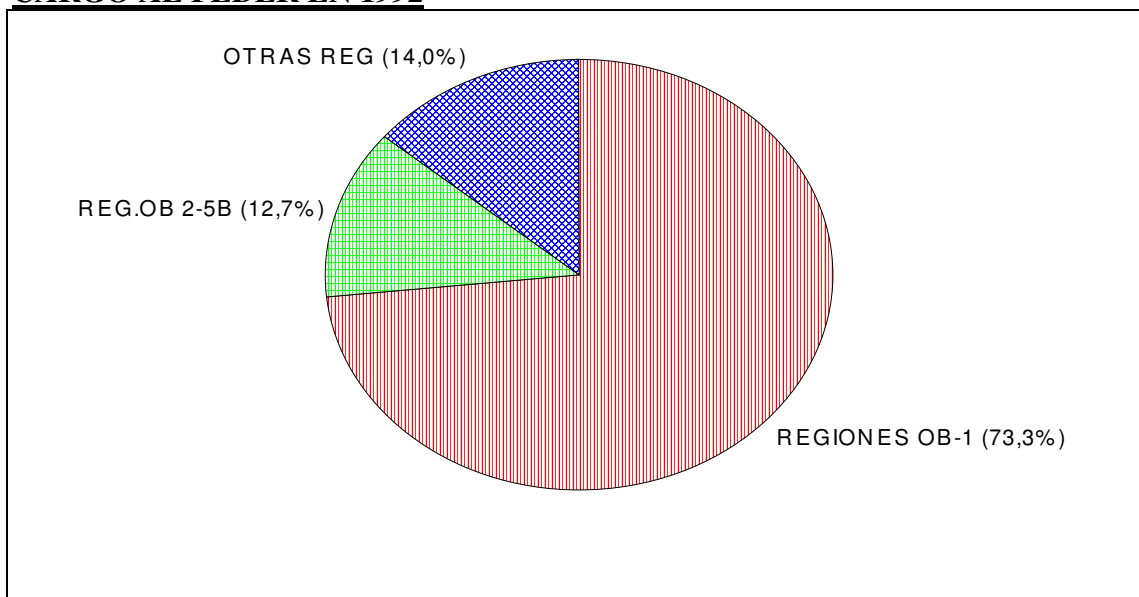
La reforma incluía algunos principios generales:

- 1-Cooperación entre Comisión, Estados y autoridades regionales,
- 2-coherencia con las políticas económicas de los Estados,
- 3-mejor gestión de los fondos,
- 4-mejor combinación de subvenciones y préstamos,
- 5-programación sobre base plurianual, que permita la descentralización, transparencia y eficacia,
- 6-carácter adicional,
- 7-simplificación de los procedimientos y mayor control.

En lo que se refiere a las regiones del objetivo 1 (Extremadura entre ellas), la UE puede hacerse cargo del 75% del coste total de un proyecto y de al menos el 50% del gasto público total necesario; en otras regiones, de un 30% como máximo y de un 25% como mínimo del gasto público total.

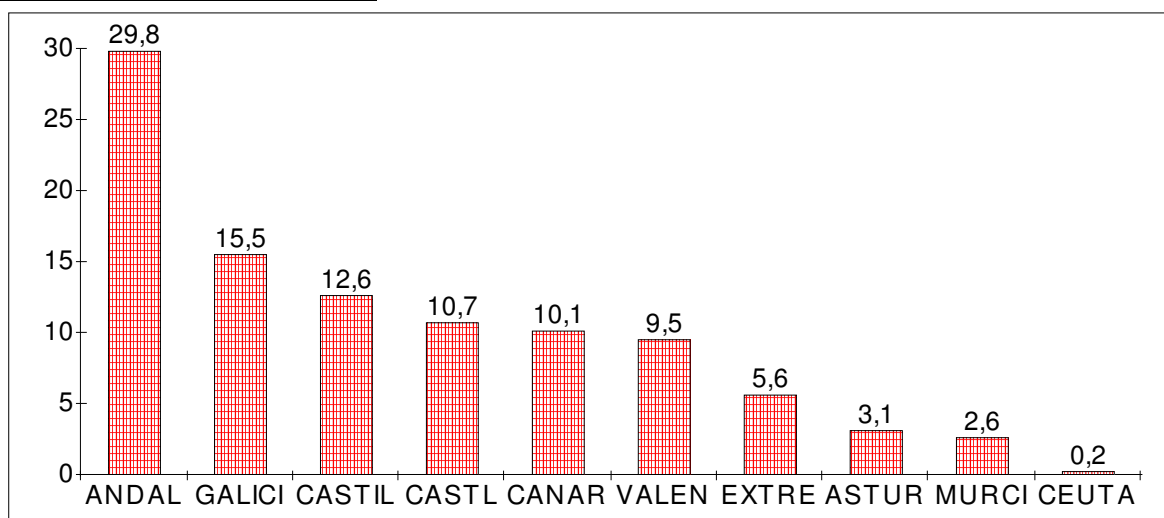
A modo de ejemplo, podemos decir que, el Tesoro Público español ingresó en 1992 la cantidad de 313.321,3 millones de pts. con cargo al FEDER, esto supuso respecto del año anterior un incremento del 10%, este dinero se distribuyó conforme muestra el gráfico siguiente

GRAFICO N° 30.-DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS ESPAÑOLES CON CARGO AL FEDER EN 1992



Fuente:Ministerio Economía y Hacienda

GRAFICO N° 31.-DISTRIBUCIÓN DEL FEDER ENTRE LAS REGIONES OBJETIVO-1 DE ESPAÑA



Fuente: Ministerio Economía y Hacienda

Extremadura, en 1992 ingresó por este concepto cerca de trece mil millones de pts. Dos mil millones los gestionaron las distintas Delegaciones Ministeriales, cinco mil seiscientos millones la propia Comunidad Autónoma. Seiscientos millones las Corporaciones locales, el resto lo gestionaron distintas empresas, principalmente privadas.

Como quiera que los fondos del FEDER son parte esencial de Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura, el grado de cobertura de objetivos del mismo es el que se comentó cuando nos referimos a la evaluación del MCA.

5.2.7.-LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS ORIENTADAS AL DESARROLLO RURAL: INTERREG y LEADER

Para López Araujo(1992), las iniciativas comunitarias son las continuadoras de una línea de actuación que se puso en marcha con los *programas específicos de desarrollo regional*, financiados al 5% por el FEDER que no se distribuía a priori entre los Estados miembros (sección fuera de cuota de la etapa 1979-1984), mejorará con los *programas comunitarios* aprobados durante el período 1985/1988 (VALOREN, STAR, RESIDER y RENAVAL).

Un rasgo importante que diferencia a las iniciativas comunitarias de sus predecesoras es la casi absoluta capacidad de decisión que sobre ella tiene la Comisión. Ahora las aprueba la Comisión sin que intervenga, como hacía antes el Consejo; aunque deban ser sometidas estas decisiones a consultas preceptivas de los otros órganos comunitarios.

Las iniciativas comunitarias se financian con el 15% de los recursos del FEDER no distribuidos previamente entre los estados miembros), a los cuales se añade cantidades indeterminadas pero equivalentes del FSE y del FEOGA-O.

Pueden distinguirse tres categorías de iniciativas comunitarias:

- a.- las destinadas a solucionar problemas graves directamente relacionados con la realización de otras políticas comunitarias.
- b.- las destinadas a favorecer la aplicación de políticas comunitarias.
- c.- las que tengan por objeto contribuir a resolver problemas comunes de determinadas categorías de regiones.

Para Lázaro Araujo(1992) la proliferación de estas iniciativas, algunas de ellas (si no la mayor parte) escasamente financiadas, puede que "...termine traduciéndose en una importante pérdida de eficacia, amén del engorro que supone para los Estados Miembros tener que presentar un programa para cada iniciativa"

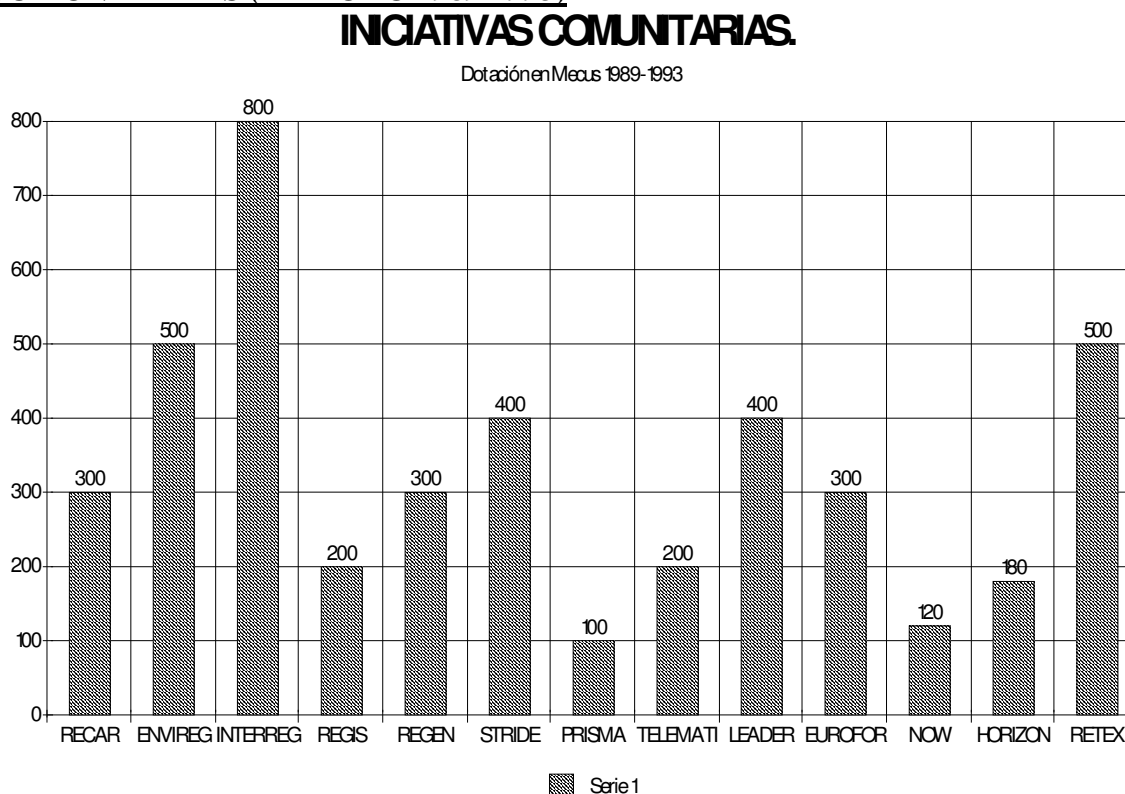
La relación actual de Iniciativas Comunitarias es amplia y no deja de incrementarse continuamente:

- a.- NOW: su objetivo es desarrollar la formación y el empleo de las mujeres.
- b.- HORIZON: desarrollo del empleo con minusválidos y colectivos desfavorecidos.
- c.- YOUTHSTART: con jóvenes afectados por el fracaso escolar.
- d.- ENVIREG: para la mejora del medio ambiente regional, sobre todo en la cuenca del Mediterráneo y en las regiones objetivo 1.
- e.- STRIDE: para reforzar las capacidades regionales en materia de investigación, tecnología e innovación en las regiones objetivo 1 y la trasferencias tecnológicas en las regiones objetivo 2.
- f.- REGEN: cofinancia la implantación de redes de gas en regiones objetivo 1 y las conexiones internacionales de las redes gasísticas y eléctricas.
- g.- LEADER. Su objeto es fomentar el desarrollo local de zonas rurales de objetivo 1 y 5b.
- h.- TELEMATICA. Su finalidad es fomentar la utilización de los servicios avanzados de telecomunicación en las regiones objetivo
- i.- PRISMA. ayuda a las PYMES de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) a adaptarse al impacto del mercado único.
- j.- EUROFORM: promueve la cooperación transnacional en materia de formación profesional y promoción de empleo.
- k.- RETEX. Presta a las regiones (objetivo 1, 2 y 5b), afectadas por la crisis del sector textil.

Lo que caracteriza este tipo de “iniciativas”, y lo que a la vez les une a todas ellas, pese a su gran diversidad es que las actuaciones que se llevan a cabo bajo su financiación deben que ser innvadoras, transnacionales y promovidas por administraciones locales y entidades sociales sin ánimo de lucro.

El gráfico siguiente revela la dotación de cada una de estas iniciativas para el período 1989-1993, por consiguiente su importancia cuantitativa relativa.

GRAFICO.Nº32.-DOTACIÓN EN MECUS DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS (PERÍODO 1989-1993)



Fuente: Lázaro Araujo(1992) y elaboración propia

Nos interesa detenernos en dos iniciativas concretas que se vienen desarrollando en la región: INTERREG y LEADER. Ambas, aunque muy limitadas en sus resultados y recursos, sin embargo, por sus planteamientos y objetivos, permiten vislumbrar, si quiera a pequeña escala, lo que debieran ser ejes esenciales para el desarrollo integral de Extremadura, a saber, sus relaciones fronterizas con Portugal (INTERREG) y el

desarrollo rural a partir de elementos y potencialidades endógenos, geográficamente circunscritos al área comarcal (LEADER).

Y es que es necesario considerar el peso que el factor rural tiene en la conformación social, económica y cultura de Extremadura; y por consiguiente, todo modelo de desarrollo, que se quiera aplicar en la región, debe contar con este componente, con independencia de que su objetivo sea o no la potenciación de este factor estructural extremeño.

Afirma Mejías Guisado (1996. Pg. 23 y ss.), que asistimos en los últimos años a una internacionalización de los procesos productivos, junto a una acusada liberación de la economía a nivel europeo y mundial. La agricultura se ha incorporado más tardíamente a este proceso que otros sectores productivos, por lo que la Unión Europea, a través de las denominadas ayudas a la renta agraria, va tomando medidas para evitar que la entrada en mercados cada vez más competitivos ponga “fuera de circulación” de una forma drástica a los agricultores y a las regiones peor dotadas de medios para estas nuevas circunstancias. Este tipo de ayudas, que Mejías define como de carácter coyuntural, son, en su opinión, indispensables para el desarrollo de regiones europeas donde el peso específico de “lo rural” es más significativo, como es el caso extremeño.

Desde la óptica institucional, que representa Mejías Guisado, *“No nos interesa en absoluto buscar ninguna fórmula mágica que resuelva los problemas agrarios de la región, sea ésta la agricultura biológica, la dehesa, el comercio, el regadío o lo forestal. La única solución posible es la diversificación inteligente de cada una de las agricultura posibles y convenientes en cada momento y lugar”*.

Se admite que es posible, que una mejora considerable de la agricultura y la ganadería extremeña, no permita elevar por sí sola la economía de las zonas rurales al nivel suficiente como para permitir el mantenimiento de la población residente en ellas en unos niveles de rentas y bienestar social adecuados; por ello, se recomienda complementar la mejora de las actividades agrarias con la búsqueda de nuevas alternativas económicas en el medio rural, que aumenten su diversificación económica.

Hasta el año 1988 las repuestas dadas por la Comunidad Europea al mundo rural se concebían dentro de la política agraria común (PAC) y se dirigían de forma principal hacia la mejora de la competitividad de las explotaciones y el apoyo a las rentas de los agricultores. La reforma de los Fondos Estructurales introdujo una idea de actuación más horizontal y participativa en el medio rural. Con el tratado de Maastricht se reconoce explícitamente a las zonas rurales como beneficiarias del principio de solidaridad y por tanto destinatarias de la política de cohesión económica y social (BELTRÁN FERNÁNDEZ, 1994.b., pg. 288).

La opción de desarrollo rural seguida desde entonces, requiere que el “territorio” sea el eje de actuación jugando un doble papel como factor de desarrollo y como lugar de integración de las medidas, y en el que deben coexistir dos concepciones diferentes: *territorio regional* para las intervenciones estructurales y *territorio local o comarcal* para las intervenciones de desarrollo endógeno.

Aceptado este “enfoque territorial”, otro aspecto importante de partida es el “enfoque integrado”, que a su vez contiene tres componentes esenciales:

1. Diagnóstico de los problemas de cada área o territorio rural.
2. Cooperación activa de las instituciones públicas en cada uno de los niveles geográficos interesados y de la población a nivel local.
3. Diversificación de la actividad económica.

Dentro de estas estrategias se inscriben las Iniciativas que analizaremos a continuación.

1.-INTERREG

"Las áreas de frontera entre Portugal y España constituyen el espacio comunitario fronterizo interno de mayor extensión pero menos desarrollado de la UE".

La situación de este área se caracteriza por:

- a) Baja densidad demográfica (con excepción del Valle del Miño);
- b) población envejecida y afectada por fuertes movimientos migratorios. Desertificación;
- c) redes urbanas poco desarrolladas con predominio de centros urbanos de pequeña dimensión;
- d) sistema productivo dependiente de la agricultura. Explotación semi-familiar en norte y centro y latifundista en el sur;
- e) actividad industrial incipiente, con predominio de empresas muy pequeñas, que utilizan tecnologías poco innovadoras;
- f) sector terciario de base tradicional;
- g) aislamiento acentuado, con débiles conexiones por ferrocarril y carretera, tanto en relación con el resto del territorio como entre los propios países,
- h) débil grado de aprovechamiento de los recursos endógenos;
- i) bajo nivel educativo y de formación profesional;
- j) deficientes condiciones de vida, sobre todo lo referido a sanidad y saneamientos básicos.

"El Programa Operativo INTERREG se orienta básicamente a combatir la herencia histórica del efecto de la frontera como barrera administrativa impermeable que ha generado un enorme déficit acumulado de infraestructuras para el desarrollo regional en las dos franjas territoriales adyacentes a la línea confín".

En el entorno del Mercado Único, las actuaciones de esta Iniciativa responden a dos urgencias:

- 1.-maximizar las oportunidades de complementareidad y multiplicación de los efectos locales de desarrollo que el Mercado Único pueda desencadenar en el área, y
- 2.-evitar que los efectos globales de desarrollo inducidos por el Mercado Único en los dos países, afecten de forma negativa a este área.(INTERREG II P.O. 1994/1999)

INTERREG-I (1990-1993)

En noviembre de 1988 en la Cumbre Luso-Española de Lisboa se acuerda iniciar los trabajos para la preparación de un Programa de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de los dos países. La siguiente Cumbre de los dos países, celebrada en Algarve en 1990 se firma el protocolo correspondiente al Programa Operativo que permitiría el acceso a los recursos de la Iniciativa Comunitaria INTERREG-I.

En su reunión de 25 de julio de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó una iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (en lo sucesivo denominada INTERREG). Mediante esta iniciativa la Comunidad ofrece préstamos y subvenciones a las medidas incluidas en INTERREG, en las zonas que respondan a las directrices que se determinen y que estén incluidas en los programas operativos presentados por los Estados Miembros aprobados por la Comisión de las Comunidades Europeas. El programa Luso-Español fue aprobado en Junio de 1991

Los **OBJETIVOS** de esta iniciativa son:

1.-Ayudar a las zonas fronterizas exteriores e interiores de la Comunidad, a superar los problemas específico de desarrollo derivados de su relativo aislamiento con respecto a la economía nacional y a la Comunidad en su conjunto, en interés de la población local y de modo compatible con el medio ambiente.

2.-Fomento de la creación y del desarrollo de redes de cooperación entre las fronteras interiores y, en su caso, conectar estas redes con la europeas, de cara a la consecución del mercado interior de 1992.

3.-Contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un mercado único integrado.

4.-Aprovechamiento de las nuevas oportunidades de cooperar con terceros países de las zonas fronterizas exteriores de la Comunidad.

La iniciativa INTERREG para el logro de estos objetivos se plantea tres tipos de acciones

a.-La planificación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos.

b.-Aplicación de medidas que aumenten el flujo de información de un lado y del otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas.

c.-Creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación.

La Iniciativa insiste especialmente en destacar que las medidas que reciban ayuda deberán beneficiar principalmente a la población de las zonas fronterizas, procurando fundamentalmente crear nuevos puestos de trabajo.

Las zonas que pueden acogerse a las ayudas son las zonas perteneciente a los objetivos 1,2, y 5b.

LAS MEDIDAS que pueden acogerse a las ayudas son de dos órdenes:

A.-Medidas que fomenten la cooperación entre zonas fronterizas interiores de la Comunidad

- 1.-Estudios referidos a planes de desarrollo que consideren las zonas fronterizas como unidades geográficas integradas.
- 2.-Ayudas a inversiones y servicios e instalaciones de apoyo a las PYMES, artesanía, transferencia tecnológica y servicios de apoyo a la comercialización.
- 3.-Desarrollo del turismo (incluido el rural)
- 4.-Abastecimiento local de agua, gas y electricidad, telecomunicaciones y fuentes de energías renovable.
- 5.-Prevención y control de la contaminación, eliminación de residuos, protección medio ambiental.
- 6.-Programas de desarrollo rural que permita diversificar los ingresos de los agricultores.
- 7.-Mejoras genéticas y medidas fito y zoonosanitarias que consigan el aumento de la productividad.
- 8.-Medidas de mejoras de la calidad de los productos y procesos agrarios, diversificación de los productos.
- 9.-Creación o desarrollo de organizaciones comerciales, asociaciones profesionales, grupos de planificación y asesoramiento de tipo privado, voluntario o público.
- 10.-En las áreas seriamente deficientes en infraestructuras, mejoras de los transportes y otros sistemas de comunicación (especialmente medios de comunicación).
- 11.-Medidas que aumenten la cooperación en el sector de la enseñanza universitaria, entre centros de investigación y centros de formación profesional.
- 12.-Creación de puestos de trabajo y de programas de formación, para parados y afectados por los cambios operados en las actividades fronterizas.

B.-Medidas destinadas a las zonas situadas en las fronteras exteriores

- 1.-Mejora de las infraestructuras en general
- 2.-Gestión de los problemas de contaminación y eliminación de residuos.
- 3.-Ayudas a la inversión y prestación de servicios para la transferencia de tecnología y el estudio de mercados e instalaciones que apoyen las PYMEs.
- 4.-Promoción del turismo.
- 5.-Medidas de desarrollo agrario y rural
- 6.-Creación de puestos de trabajo y de formación.

C).-Marco Institucional para la gestión.

El Programa INTERREG-España se caracterizó por su fuerte descentralización en la gestión. La Administración Central española gestionó el 48,8% del coste total, la Administración Regional el 34%, donde destacan los programas realizados conjuntamente por GALICIA-REGIÓN NORTE, EXTREMADURA-ALENTEJO y ANDALUCIA-ALGARVE.

Las Administraciones Locales gestionan proyectos -a veces con el MAP-equivalentes al 17,2% del montante.

En cuanto a las inversiones de la Iniciativa INTERREG I en las regiones Objetivo nº 1 de España, y que coincidan con los requerimientos de la Comisión durante el período 1990-1993, se han beneficiado GALICIA, CASTILLA y LEON, ANDALUCIA y EXTREMADURA.

En este período se han invertido en el conjunto de estas regiones 40.382,8 millones de pts. (de los 46.832 M. Pts de que estaba dotado el Programa) de los cuales el (13.397 millones de pts.) el 33,1 % se han invertido en Extremadura.

En el siguiente cuadro hacemos un desglose de las acciones y proyectos realizados en nuestra región:

CUADRO.nº20.- PORCENTAJE DE INVERSION INTERREG-I EN EXTREMADURA

ACCION	PROYECTO	%
*Carreteras MOPT	N-V Badajoz-Frontera	53,0
*Carreteras de conexión trans	Carreteras regionales	11,6
*Carreteras Conexión Trans.	Mejora red linea fronteriza	5,8
*Carreteras arti. interna	Mejora red dos provincias	9,7
*Suelo industrial	Polígono I. Moraleja y Coria	4,5
*Polígonos industriales	P.Ind. Olivenza	0,3
*Recup. Patrim H-Artis.	Proyectos de Prov. Badajoz	3,0
*Depuración Aguas	Proyectos en las dos Provin.	7,7
*Coope transf Econ-soci	Pro de J. de Extrema.	3,3

Se puede decir que las inversiones en Extremadura de la Iniciativa INTERREG-I se han centrado principalmente en carreteras y autovías, éstas suponen aproximadamente el 75% del importe de las acciones efectuadas.

Otra medida puesta en marcha ha sido la recuperación del patrimonio histórico-artístico, en concreto de la Provincia de Badajoz.

Para los redactores del P.O. INTERREG II, en relación con la evaluación del primer programa, con independencia de los logros cuantitativos y tangibles en infraestructuras y demás, se afirma que "(...)hoy existe un profundo reconocimiento, a escala regional y local del dinamismo introducido en estos territorios rayanos por las acciones del Interreg en el tratamiento de las cuestiones de nuevas formas de

organización de la cooperación transfronteriza. La apatía histórica en el tratamiento de estas cuestiones, se ha alterado substancialmente como resultado de los impulsos y del efecto difusor de las acciones del Programa". Asimismo, "(...) La experiencia acumulada por las Administraciones españolas y portuguesas en la gestión del Programa, permite avanzar unos criterios sobre futuras intervenciones comunitarias en el ámbito de la cooperación transfronteriza y, en concreto en el ámbito de la raya hispano-lusa."

De cara a la segunda etapa del INTERREG se sugiere un replanteamiento de los fines en el futuro con objeto de alterar la relación entre inversiones en infraestructuras físicas (89%) e inversiones en sistema productivo(11%), mantenidas en INTERREG I, para *"dar paso a otro modelo de intervención que de forma gradual intensifique la creación de tejido productivo, al tiempo que se cubren los déficits infraestructurales que aún subsisten."*

INTERREG-II (1994-1999)

En noviembre de 1994, España y Portugal presentan el Programa Operativo en el ámbito de Inicitativa Comunitaria INTERREG-II, para lo que se solicitó ayuda comunitaria a los Fondos FEDER, FSE y FEOGA-O.

La ayuda es concedida a las zonas transfronterizas como si de una sola unidad geográfica se tratará, aunque exista una repartición indicativa de estos fondos por Estados miembros.

El P.O. INTERREG II preve una inversión para este período de 552 millones de Ecus, cuya financiación se distribuye entre los tres Fondos Estructurales, conforme a la siguientes distribución:

CUADRO N°21.-DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES DEL INTERREG II ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL.(En millones de Ecus)

	ESPAÑA	PORTUGAL	TOTAL
FEDER	314,800	177,142	491,942
FSE	2,500	5,322	7,822
FEOGA-O	35,000	17,236	52,236
TOTAL	352,300	199,700	552,000

FUENTE: INTERREG II P.O. 1994/1999. y elaboración propia

El INTERREG II pretende mantener una línea de continuidad con el anterior programa, complementando las condiciones infraestructurales de desarrollo que fueron la gran prioridad; simultáneamente, pretende dar un salto cualitativo, introduciendo nuevas acciones, principalmente en lo referente a las áreas de valorización del potencial endógeno de los agentes económicos y de las empresas regionales y de la cooperación transfronteriza a todos los niveles (empresarial, social e institucional).

Y es que se parte del convencimiento de que *"si la creación de un buen parque de infraestructuras es indispensable, sólo con el segundo tipo de actuaciones (la dinamización de la actividad de los agentes productivos regionales) será posible promover un desarrollo económico efectivo, rentabilizando simultáneamente los grandes desarrollos materiales, y consecuentemente viabilizando el robustecimiento de la "armadura" económica y urbana de estas zonas"*.

Todo ello teniendo presente algunas precauciones que en estos procesos de dinamización se deben tener en cuenta, como las que señalan los redactores del Programa Interreg II:

- *se trata de un área de intervención muy compleja,
- *en la que la incertidumbre sobre sus resultados es mayor,
- *y en la que eventuales fracasos derivados de acciones menos preparadas, podrán tener consecuencias desmotivadoras más negativas.

Por ello el Programa se plantea salvaguardar dos grandes tipos de cuidados:

- a) el referido a la calidad de los proyectos, que es indispensable,
- b) la existencia de verdaderas estructuras organizativas en el terreno, creadas a partir de la base, que se presenten como "cabeza" del proyecto, interlocutor visible y responsable para las estrategias locales de cooperación y aplicación de los recursos.

El programa pretende garantizar un equilibrio dinámico entre las dos grandes componentes de actuación -apoyo al desarrollo endógeno transfronterizo y refuerzo de base de infraestructuras socio-económicas y ambientales-, con vistas a la creación de una centralidad de "segundo orden" en la Península Ibérica a lo largo de la frontera, que contrarreste los efectos centrífugos a que ésta está sujeta.

Objetivos y Subprogramas

El INTERREG II, se plantea cuatro objetivos esencialmente:

- 1º.-Promover el desarrollo económico y social de forma equilibrada de los dos lados de la frontera.
- 2º.-Contribuir a la fijación de las poblaciones.
- 3º.-Ordenar el territorio transfronterizo.
- 4º.-Incentivar los mecanismos de cooperación transfronteriza.

El logro de estos objetivos se operativiza a partir de cuatro subprogramas que a su vez contienen diferentes medidas a desarrollar a ambos lados de la frontera. En lo que se refiere a España, los subprogramas y las medidas son los siguientes (de un forma resumida):

SUBPROGRAMA 1.- DESARROLLO SOCIOECONÓMICO.

MEDIDAS:

- 1.1. Agricultura y desarrollo rural.
- 1.2. Equipamientos de apoyo a la actividad productiva.

1.3. Formación profesional empleo e intercambio educativo y científico.

1.4. Refuerzo de los equipamiento urbanos.

1.5. Dinamización y cooperación empresarial y turística.

1.6. Dinamización y cooperación social e institucional.

SUBPROGRAMA 2.-MEDIO AMBIENTE Y PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO.

MEDIDAS:

2.1. Protección de los recurso hídricos.

2.2. Protección del patrimonio natural.

2.3. Recuperación del patrimonio arquitectónico.

SUBPROGRAMA 3.-MEJORA DE LA PERMEABILIDAD DE LA FRONTERA.

MEDIDAS:

3.1. Conexión y articulación.

3.2. Telecomunicaciones.

SUBPROGRAMA 4.-GESTIÓN Y SEGUIMIENTO.

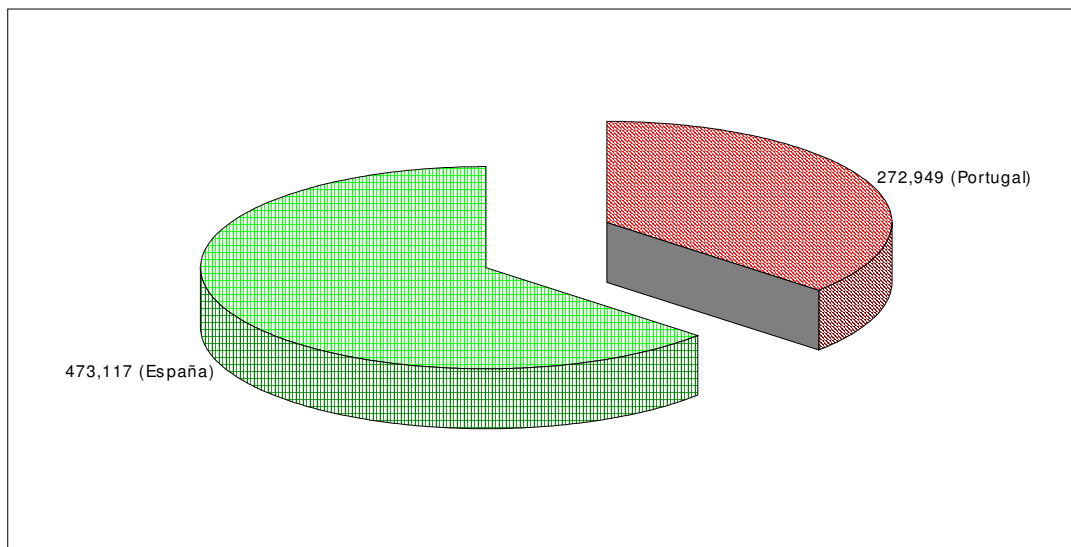
MEDIDAS:

4.1. Ejecución y divulgación del programa.

4.2. Estudios y evaluación.

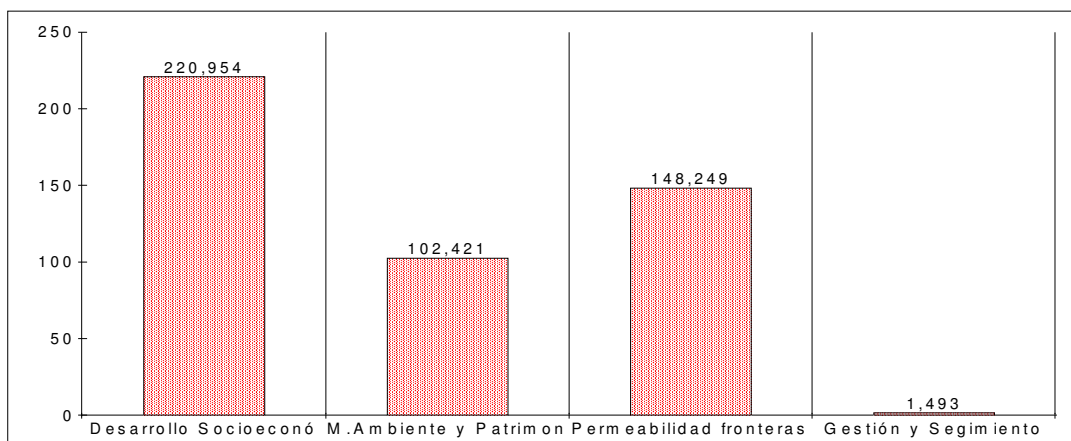
El importe total de la Iniciativa, para el período que estamos analizando es de 745,132 Mecus. De los cuales 4,066 son de iniciativa privada que en su totalidad corresponde a Portugal. La distribución por países es como se representa en el gráfico siguiente.

GRAFICO N°33.-DISTRIBUCIÓN POR PAISES DEL GASTO TOTAL DEL INTERREG II 1994-1999 (EN MECUS).



Fuente: INTERREG II P.O. 1994/1999 y elaboración propia

GRAFICO N°34.-DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES POR MEDIDAS INTERREG II (España)



F

Fuente: INTERREG II P.O. 1994/1999 y elaboración propia

1.-Programa Leader en Extremadura

El programa LEADER se encuadra en lo que Beltrán Fernández(1994.b Pg. 290) denomina *“estrategia de desarrollo rural, que es elaborada por los organismos institucionales competentes, en un marco de cooperación que alcance a instancias infrarregionales para las acciones de desarrollo endógeno y con una gestión integrada de medidas lo más cerca del territorio, ya ese es el nivel en el que las diferentes medidas pueden cohesionarse y reforzarse mutuamente”*.

Esta estrategia se contrapone con otra, de corte tradicional que se muestra en muchos casos incapaz de lograr una mejora de las rentas agrarias y de elevar los patrones de vida en el mundo rural debido a la aparición de nuevas situaciones que han cambiado el escenario en que se desenvuelve la actividad agraria.

La “nueva estrategia” de desarrollo del mundo rural diseñada por las autoridades de la Unión, se sitúa en frente de *“una opción de desarrollo que es aceptar la tendencia y buscar la máxima rentabilidad del capital invertido, favoreciendo la concentración de la actividad agraria en las zonas más favorables y el resto de las actividades económicas en las aglomeraciones urbanas o sus proximidades, lo que propiciaría la desertificación de gran parte del territorio.”* Por contra, el nuevo proyecto aboga por una opción *“económica y social”*, dirigida a revitalizar las zonas más deterioradas y a asegurar la presencia humana en todo el territorio, como condición necesaria para el desarrollo económico y la preservación de los valores medioambientales y el patrimonio rural (BELTRÁN FERNÁNDEZ.1994.b Pg. 290).

Este es el origen y la razón de los nuevos programas establecidos por la Unión Europea sobre desarrollo rural en los últimos años y entre los que destaca la Iniciativa LEADER, que según Beltrán Fernández *“Tras una experiencia positiva de la integración del nivel local en el proceso de desarrollo rural de carácter endógeno, obtenida con la*

aplicación de la primera fase de la iniciativa comunitaria LEADER, se ha realizado una apuesta decidida para que en el periodo 1994-1999 se consolide y se refuerce la cooperación de las iniciativas locales públicas y privadas, en la definición de la estrategia local y en la gestión de las medidas”.

A raíz de la publicación por el Parlamento Europeo del documento titulado "El futuro del Mundo Rural"(1988), la Comisión de Agricultura pone en marcha una serie de Directivas destinadas a paliar en el mundo rural los efectos derivados de la inevitable reforma de la Política Agraria Común. La primera en establecerse es la denominada "*Relaciones entre actividades de desarrollo de la Economía Rural*" (LEADER) (GARCIA DORY.1992).

La idea general del LEADER era, es, crear una red de grupos de acción local que permitan aplicar acciones innovadoras en favor del desarrollo rural que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales, sobre la base de una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales y de participación de los agentes económicos y sociales (BELTRÁN FERNÁNDEZ.1994. pg 226).

Los objetivos concretos de esta iniciativa son:

1.-Crear una red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural que utilicen las nuevas tecnologías de la información y comunicación y dispongan de un margen de evaluación importante para hacer posible la gestión delegada de las subvenciones globales nacionales.

2.-Aplicar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales, estableciendo una integración optima entre las diversas medidas sectoriales.

3.-Promover a través de las respectivas subvenciones globales, tres tipo de medidas concretas:

a.-las que beneficien directamente a los habitantes y actores económicos de las zonas seleccionadas,.(el máximo subvencionable será para este grupo el 88%).

b.-Las que tengan por objeto la creación, equipamiento y gestión de Grupos(10%).

c.-Las que contribuyan al buen funcionamiento de la red(2%).

Este programa es novedoso en varios aspectos, como el de integrar en la política de desarrollo rural a la Administración Pública, tanto Central como Autonómica y Local. Al enfocar globalmente el desarrollo, son muchos los medios y recursos que se deben implicar y movilizar, en cada zona, en concreto, todo el entramado económico, social, cultural, etc.; poco acostumbrado, en general, a conjugar, esfuerzos para la solución de problemas sectoriales o comunes.

El carácter europeo de LEADER, sienta las bases para un intercambio de saberes, experiencias, cooperación entre zonas y países, muy abierto y participativo, método de trabajo también novedoso.

El proceso de acción del Leader descansa en dos ejes básico:

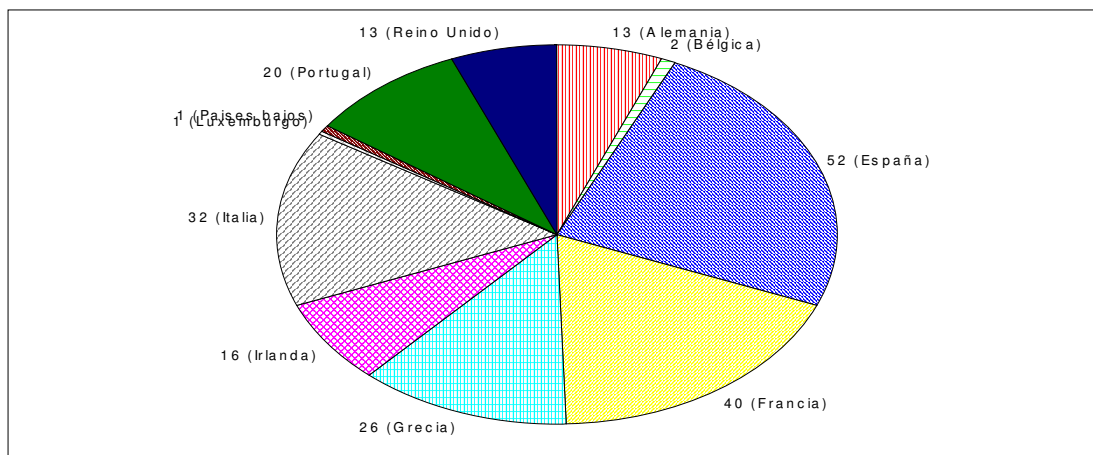
- El establecimiento de lo que denominan “Grupo de Acción Local”, concebido como el verdadero responsable de la acción. Este grupo debe estar integrado por la mayor parte de las instituciones, organismos y asociaciones de la comarca y actúa como promotor y dinamizador del programa de desarrollo de la comarca.
- El establecimiento de un programa de desarrollo, generalmente de ámbito comarcal, que es elaborado por el Grupo de Acción y aprobado por las administraciones Públicas implicadas.

Según explica Mejías Guisado (1996, pg 23), los beneficiarios finales del programa son los empresarios que decidan establecer una nueva actividad. El grupo

actúa de divulgador de las ayudas, de asesor, recibe solicitudes, las aprueba o deniega y paga las subvenciones. La administración juega “intencionadamente un papel secundario”. Aporta los recursos necesarios, selecciona y asesora a los Grupos, establece las reglas básicas del proceso, etc.. La verdadera singularidad de la iniciativa descansa en el hecho de ser un programa experimental en donde se busca la implicación responsable de la población en su desarrollo desde un punto de vista comarcal.

En su primera convocatoria, el LEADER-I (1990-94), fueron beneficiados los siguientes proyectos:

GRAFICO N°35.-PROYECTOS APROBRADOS PARA EL LEADER-1



El LEADER I se aplicó en España en 52 Comarcas, 4 de ellas extremeñas:

CUADRO N°22.-PROYECTOS DEL LEADER-1 EN EXTREMADURA.

COMARCA	Nº HABITANTES	SUPERFICIE	INVERS.TOTAL*	Pts/habitantes
Alcantara	12.678	1.580	653,6	51.560
Sierra de Gata	20.593	788	528,1	25.650
Valle del Jerte	13.431	372	628,7	46.800
La Serena	53.110	3.000	502,8	9.500

*En miles de pts

Fuente:Garcia Dori(1992) y elaboración propia

A la convocatoria de las Comunidades Europeas, se presentan algunos grupos extremeños, con propuestas de actuación, que son ponderados, con todo detalle y

discutidos con ellos, por parte de los miembros de la Comisión, del IRYDA y la Junta de Extremadura, encargados de las tareas de selección. Los colectivos promotores de los proyectos en la región son los siguientes:

SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL VALLE DEL JERTE. Formado por Ayuntamientos, PYMES, agrupación de Cooperativas del Valle y Caja de Extremadura, entre otros, Unidos en forma de Sociedad Limitada, orientada a los fines que persigue LEADER.

ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SIERRA DE GATA. Constituida por los Ayuntamientos de Moraleja y ocho pueblos serragatianos, más las Cooperativas existentes en ellos, algunas empresas y las Asociaciones Culturales de todo tipo. Adquiere la forma de Asociación conforme a la Ley de Asociaciones.

ASOCIACIÓN "PEDRO DE IBARRA". COMARCA DE ALCANTARA.

Se parte de un Patronato del mismo nombre, que depende de la Diputación Provincial de Cáceres, junto con los Ayuntamientos de ese área; que formalizan un convenio para afrontar las iniciativas LEADER, con vistas a formar un órgano más participativo y comarcal, dando entrada al entramado económico y social en el futuro.

CENTRO DE DESARROLLO RURAL "LA SERENA".

Lo constituyen principalmente los Ayuntamientos, mediante un concierto, en que se daba cabida a otros entes interesados en el tema. (FRADES GASPAR Y OTROS. 1995).

Lo cierto es que tras el primer LEADER en la región, los denominados “grupos de acción” se multiplican, el cuadro siguiente muestra la denominación de grupos de desarrollo rural de la región surgidos al amparo de los fondos LEADER y PRODER

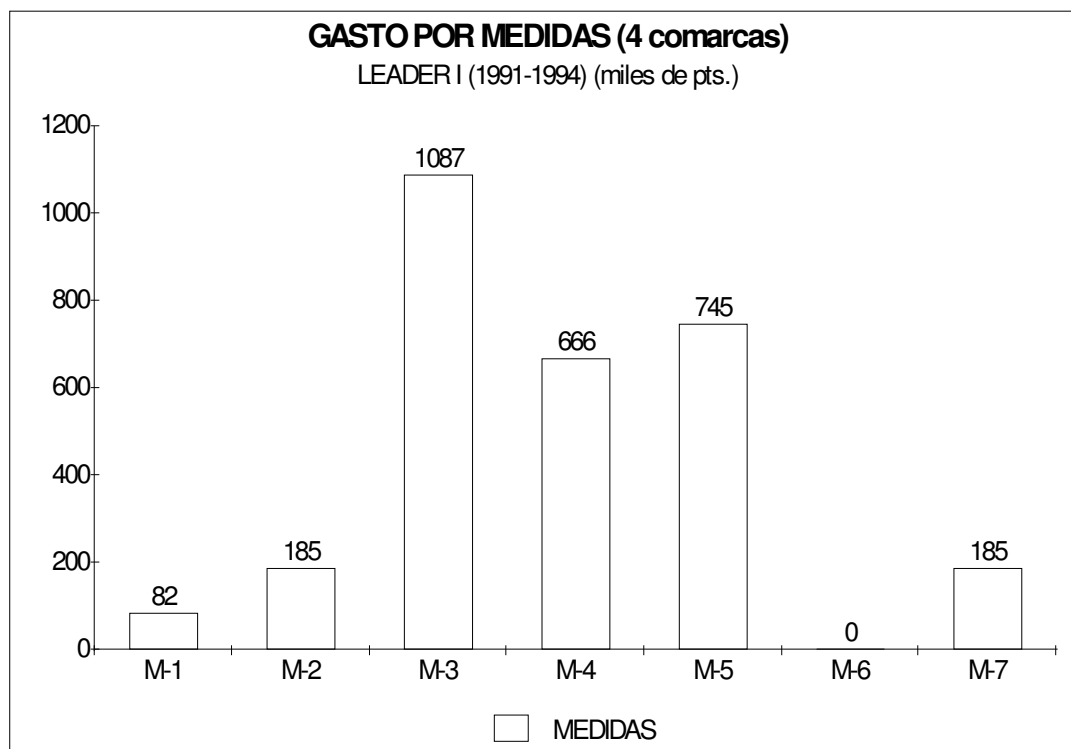
CUADRO Nº 23. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE ASOCIACIONES Y CENTROS DE DESARROLLO RURAL EN EXTREMADURA EN 1997

ZONA y/o COMARCA	DOTACION DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO*
BADAJOS 17 Municipios	Centro Desarrollo Local Comarca de Olivenza. Asociación para la Promoción y Desarrollo de los Baldíos de Alburquerque
CÁCERES 27 municipios	Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de Montánchez y Tamuja (ADISMONTA) Asociación para el Desarrollo Integral de Salor-Almonte (ADISA)
HERVÁS 27 municipios	Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de Hurdes. Mancomunidad del Valle del Ambroz.
JEREZ DE LOS CABALLEROS 20 municipios	Mancomunidad de M. de la Comarca de Fregenal. Mancomunidad de M. Comarca de Jerez
NAVALMORAL de la MATA 36 municipios	Mancomunidad Intermunicipal
DON BENITO 10 municipios	No consta
TRUJILLO (39 municipios)	Mancomunidad de municipios de la Villuercas. G.A.L. Rodaca-LEADER II Ayuntamiento de Miajadas
ZAFRA 15 Municipios	Asociación de Municipios de la Comarca ZAFRA-Río Bodión
CORIA 37 Municipios	No consta
CASTUERA 18 Municipios	No Consta
PLASENCIA 31 Municipio	Asociación para el Desarrollo Integral de Monfrague y su entorno (ADIME)
HERRERA DEL DUQUE 18 Municipios	No Consta
ALMENDRALEJO 16 Municipios	No consta
AZUAGA 20 Municipios	Asociación para el Desarrollo de la Campiña Sur
VALENCIA DE ALCANTARA 13 Municipios	Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca de Valencia de Alcantara (ADESCOVA)
MERIDA 23 Municipios	No Consta

*Las Asociaciones de Desarrollo se constituyen con participación de las Administración local y provincial, en algunos casos y la iniciativa privada.

*Fuente. FEMPEX. 1997 y elaboración propia

GRAFICO N°36.-GASTOS POR MEDIDAS (4 COMARCAS) DEL LEADER-1 EN EXTREMADURA (Período 1991-1994. En miles de pts.)



Fuente: Frades Gaspar (1995) y elaboración propia

F

La medida.3, relativa a la promoción del turismo rural, es la principal beneficiaria del LEADER-I en Extremadura, donde absorbe el 36,8% de los recursos de esta Iniciativa. Le siguen en importancia, según inversiones, la medida nº 5 (valorización y comercialización) con un porcentaje sobre el total de 25,2% y en tercer lugar la Medida nº 4 (Pequeñas empresas artesanales y servicios locales), que absorbe el 22,5%.

Para Frades Gaspar (1995)

... "la plena libertad a las instituciones privadas y del Grupos (de Acción Local), atendiendo los distintos entornos, situaciones de partida, organización y búsqueda de efecto demostrativo y multiplicador de acciones, ha planteado situaciones nuevas en estas zonas y creado actitudes que pueden variar las tendencias inversoras, públicas y privadas, en las mismas para el presente y futuro (...). Y lo bueno del LEADER, es que

todo este motor con fuerza endógena no se queda en sí, sino que se abre, como ejemplo demostrativo y de relación, a todas otras gentes y Comarcas, que deseen actuar de este modo, con el convencimiento de que han de ser ellas las primeras en ayudarse y no para".

El juicio de Garcia Dory(1992) sobre el LEADER-I, es algo más crítico:

-Llama la atención en primer lugar la aparente "incoherencia" de los criterios seguidos en la adjudicación de los respectivos presupuestos.(...) no parece lógico atribuir paquetes de presupuestos idénticos a Comarcas de muy distintas características físicas, económicas y sociales.

-Siguiendo el análisis de inversiones unitarias se detectan Comarcas claramente favorecidas, con inversiones muy altas, frente a otras en las que las cantidades totales se reduce de tal forma que cabe esperar unos resultados pobres (el autor cita entre otros como ejemplo del primer caso la comarca del Valle del Jerte)⁶¹.

-Respecto al destino final de las inversiones, cabe señalar, que de los propuestos por la Comisión de Agricultura (formación profesional, ayudas al empleo, turismo rural, fomento de pequeñas empresas agroalimentarias y artesanales, comercialización de productos locales) sólo uno de ellos, el turismo rural, acapara más del 50% de las inversiones. Ello justificaría, en buena medida el interés por este programas de la iniciativa privada del sector turístico⁶².

En esta línea más analítica y crítica con la aplicación del LEADER I en España, los profesores de la Universidad de Nothumbria, Michael BARKE y Michael NEWTON

⁶¹.-Como ejemplo del segundo caso podría ser el de la Comarca de la Serena con una inversión unitaria por habitante de 9.500 pts.

⁶².-En Extremadura, este dato no es exacto, si computamos el conjunto de inversiones en las cuatro Comarcas. Desagregando datos, sí resulta que el "turismo rural" acapara en torno al 50% de las inversiones en el Valle del Jerte y Sierra de gata, en cambio, la dispersión es mayor en las otras dos Comarcas, siendo prioritario en la Comarca de Alcantara la Medida-5 con el 44% de inversiones, y en la Comarca de la Serena, la medida-4, con el 46% del total de las inversiones.

(1995), introducen algunas, digamos, matizaciones, a la valoración optimista, que del proyecto realizan los gestores administrativos del mismo.

La cantidad global que el LEADER I destinó a los Grupos de Acción Local (también conocidos por CEDERS “Centros de Desarrollo Rural”) es de 43.767, 62 millones de pts, de los cuales 15.600 millones (35,6%) proceden de los tres Fondo Estructurales, 13.055,38 millones (29,8%) de las administraciones públicas y 15.112, 24 millones (34,6%) del sector privado.

El siguiente Cuadro muestra el reparto total de la financiación destinada a España y para Europa en términos de las Acciones propuestas. Lo que sorprende es el reducido protagonismo de los negocios agrarios en todo el programa comunitario, especialmente en España. Así mismo, la promoción cultural representa un porcentaje mínimo del presupuesto global.

CUADRO N°24.-PROGRAMA LEADER EN ESPAÑA Y EUROPA INVERSIÓN POR ACCIÓN (%)

ACCIÓN	EXTREMADURA(%)	ESPAÑA(%)	EUROPA(%)
Apoyo técnico al desarrollo (M-1)	2.7	4.4	7.8
Formación profesional y ayuda al empleo (M-2)	6.2	5.7	5.8
Apoyo al Turismo Rural (M-3)	36.3	51.8	42.1
Apoyo a las PYMES, artesanía y servicios locales (M-4)	22.5	15.7	15.8
Valoración y comercialización de productos agrarios locales(M-5)	25.2	14.7	17.4
Otras medidas: promoción cultural, apoyo al asociacionismo, etc) (M-6)	0	2.6	5.3
Equipamiento y funcionamiento de los grupos(M-7)	6.2	5.1	5.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: MAPA, Frades Gaspar (1995), Leader Magazine y Elaboración propia.

De las 217 áreas LEADER en la UE, en 71 de ellas **el turismo se destaca como la principal actividad** señalada en los “business plans” de los Grupos de Acción Local.

En España, entre sus 52 grupos, el turismo es la actividad predominante en el caso de 36. En opinión de Barke y Newton (1995, pg. 41) para gran parte de los Grupos Locales españoles, el turismo se ha visto como el camino más apropiado para llegar a una diversificación de la economía rural. Sin embargo existen variaciones sustanciales por todo el país en cuanto al alcance del turismo rural de los proyectos LEADER de cada CEDER.

- La mayoría de las áreas que se encuentran no muy lejanas a centros de turismo ya bien establecidos, en muchos casos ubicados en la costa (Alicante, Mallorca, Sevilla, Málaga, Lérida, Galicia), lo que pretenden los CEDERs es extender el turismo como actividad económica a zonas vecinas que ya han desarrollado mercados turísticos y donde se presentan buenas perspectivas de atraer al turista más “aventurero” o a individuos que buscan una experiencia turística “alternativa”.
- Los CEDERs de la parte norte del centro de España dedican, por lo general, más del 50% de sus inversiones al turismo (norte de Madrid, Guadalajara, Soria). En estos casos, esta nueva actividad turística se encuentra bastante lejos de las zonas turísticas “tradicionales”. Sin embargo, estas iniciativas están precisamente orientadas a los ciudadanos que tienen arraigada la costumbre de pasar el fin de semana o el puente en el campo. Por otra parte, los CEDERs del centro-oeste de España (entre los que se sitúan los extremeños) y los de la parte norte de Andalucía y la Mancha tienden a conceder menos importancia al turismo.

Barke y Newton (1995, pg 43) opinan que dado el importante papel que ha jugado España en el turismo internacional, no es de extrañar que a las áreas rurales se les haya “vendido” la idea de que el turismo bajo los fondos LEADER, representan el mejor camino para el desarrollo. *“Sin embargo, queda por ver si estas iniciativas darán su fruto; sigue habiendo la posibilidad de que, por un lado, la oferta de turismo rural aumente “artificialmente” más allá de la demanda real; y, por otros lado, que la exclusividad que se da a esta actividad en general impida conseguir su integración en*

la economía local, lo cual constituiría una contradicción con el objetivo comunitario de promover iniciativas sostenibles que sean sensibles a las estructuras sociales locales”

En otro orden de cosas, destacan Barke y Newton (1995, pg 43), que los 52 centros LEADER de España están extendido por toda la geografía nacional, lo que pudiera ser el resultado de un deseo de crear *un reparto equilibrado* de los fondos por todo el territorio. Según se desprende de los datos de estos investigadores, cada una de las Comunidades Autónomas ha recibido alguna ayuda y entre las 50 provincias españolas, sólo 8 no han recibido nada.

Algunas provincias como Cáceres, cuentan con tres centros de desarrollo rural. En otros casos, sin embargo, varios CEDERs están ubicados en más de una provincias.

En términos generales, los principales beneficiarios de las ayudas del LEADER I fueron Andalucía (9 proyectos aprobados, 18,3% de la inversión total del LEADER-I) y Castilla y León (8 proyectos y el 14,% de inversión). Pero más significativo pueden resultar los porcentajes de inversión con los que la UE contribuye a cada región o Comunidad Autónoma. Ya se ha dicho que la media comunitaria para toda España era de 35,6%. En esta caso, Extremadura (48,96%), Asturias (47,09%) e Islas Canarias (42,26%) alcanzan niveles bastante mayores. El análisis estadístico confirma la existencia de una relación entre la financiación global LEADER, el componente comunitarios de la subvención y los ingresos percápita a nivel autonómico; por lo que se puede concluir que el componente comunitario del programa se ha enfocado claramente hacia las áreas de mayor necesidad.

Sin embargo, este indicador es poco fiable, por ejemplo, para cualquier Comunidad Autónoma se incluyen las zonas urbanas además de las rurales. Hace falta pues comparar la financiación LEADER con otras variables socio-económicas que tengan en cuenta las condiciones rurales dentro de las regiones (empleados agrícolas, densidad demográfica, residentes en municipios menores de 5.000 habitantes,etc.). De este análisis y estableciendo las correspondientes correlaciones de variables Barke y Newton (1995) concluyen que *“resulta que se observa a primera vista poca relación*

directa entre la “participación” de las inversiones LEADER correspondiente a una Comunidad determinada y los índices señalados”.

Por otra parte afirman que, a primera vista, parece que se ha dirigido la financiación comunitaria hacia las zonas de mayor necesidad, donde tanto el sector privado como el público pueden ser restringidos o estar en peores condiciones para proporcionar apoyo. Sin embargo esto no explica por qué ambos sectores parecen haber mostrado una mayor disposición a aportar más fondos a las zonas más ricas.

Sin embargo, es necesario considerar que la asignación de fondos no se hace a las Comunidades Autónomas, sino directamente a los CEDERs, y es aquí donde se podría esperar una correlación más directa. El hecho de que la asignación de recursos se haga directamente a los CEDERs, puede haber provocado *desequilibrios a escala regional y nacional*. Se puede postular que dos factores fundamentales pueden haber sido significativos en este contexto:

- I. Es posible que dentro de cada región se haya centrado la atención en las necesidades de zonas más específicas, es fácil que se hayan ocultado necesidades. Así es que, el haber dirigido las ayudas a las zonas locales concretas, puede haber ocasionado un reparto regional desigual.
- II. Por otra parte la selección de áreas para formar los Grupos Locales de Acción, ha tenido mucho que ver con su capacidad de alcanzar los objetivos del programa. En cierta medida esto ha dependido de la existencia previa de estructuras o mecanismos que pudieran proporcionar algún tipo de fuerza unificadora. La existencia de estas estructuras previas variaba considerablemente de una zona a otra.

En cuanto a la primera tesis, parece que una “necesidad” más localizada era un factor importante a la hora de determinar qué zonas obtendrían ayuda; pero esos factores también fueron importantes. Muchos reconocen que Extremadura es una de las regiones más pobres y más “rurales” de España. En el LEADER I contó con 4 CEDERs, uno en Badajoz y tres en Cáceres. El cuadro 25 demuestra que La Serena (Badajoz) se

encontraba muy por debajo de la media para la Provincia de Badajoz en cuanto a los índices: a) tamaño medio de sus municipios, tanto en 1970 como en 1991; b) el cambio porcentual de población entre 1970 y 1991 y c) la densidad demográfica en 1991. Los tres CEDERs de la provincia de Cáceres, son algo más variados y se situán algo por encima de la media provincial. Sin embargo, es más significativo el hecho de que los cuatro CEDERs de Extremadura estén lejos de formar parte de las áreas rurales más frágiles de la Comunidad Autónoma en términos de: a) descenso de la población; b) número reducido de municipios; y c) baja densidad demográfica.

Así que, aunque las áreas que cuentan con CEDERs en LEADER I, si muestran todos los síntomas clásicos de decadencia rural, otras zonas de Extremadura se encuentran en una situación más grave.

CUADRO:25.-CAMBIO RURAL EN LAS PROVINCIAS DE BADAJOZ Y CACERES COMPRADO CON ZONAS DE CEDERs EN EL LEADER I

AREA	Nº medio de habitantes por municipio en 1970	Nº medio de habitantes por municipio en 1991	Promedio cambio porcentual demográfico 1970-91	Promedio densidad demográfica 1991
CEDER de la Serena	3.902	2.923	-25,1	0,255
Provincia de BADAJOZ	4.331	3.987	-22,4	0,400
Cuarto más bajo, Provincia de Badajoz	1.255	906	-32,7	0,126
CEDER del Valle del Jerte	1.342	1.149	-14,4	0,391
CEDER de Alcantara	2.609	1.479	-43,3	0,148
CEDER de Sierra de Gata	2.379	2.133	-10,3	0,316
Provincia de CÄCERES	2.143	1.856	-29,0	0,229
Cuarto más bajo, Provincia de Cáceres	757	461	-43.2	0,085

Fuente: Barke y Newton, 1995, pg 46

Barke y Newton (1995) hacen un última observación. Con el fin de facilitar un apropiada estrategia preparatoria a la hora de hacer las peticiones a la UE y para asegurar el éxito de las mismas, la presencia de un organismos previo coordinador, no necesariamente para la totalidad de un área CEDER, ha constituido una evidente ventaja, como lo demuestra el caso de la Alpujarra, al que le dedican buena parte del análisis que estamos referenciando. Por consiguiente, es posible que hasta cierto punto el modelo de distribución espacial de las ayudas LEADER haya reflejado la existencia previa de una serie de fuerzas y procesos importantes.

De las cuatro comarcas extremeñas afectadas por el LEADER I, la del Valle del Jerte es la que, sin duda, ofrece elementos más destacados en relación a los efectos que este tipo de iniciativas puede, en lo concreto ayudar a la promoción y el desarrollo comarcal. Bien es cierto que, ya se parte de unas condiciones naturales envidiables, como son las que ofrece tradicionalmente el micro clima del Valle, al igual que una posición geográfica relativamente bien articulada, con cabeceras de comarcas importantes como lo es Plasencia, y comunicaciones óptimas con puntos estratégicos del mercado nacional como puedan ser Navalmoral, Talavera de la Reina y Madrid.

Paul Soto y Leopoldo Gómez (1995), con una perspectiva temporal suficiente, hacen una valoración optimista a la vez que desapasionada de los logros del LEADER-I en el Valle, y de su análisis queremos extraer las siguientes conclusiones.

La base del proyecto son las Cooperativas que surgen en torno a la producción de la cereza. En la década de los 90 eran 11 y 10 de ellas se agrupan en la “Unión”. El apoyo de los socios de la Unión a proyectos de desarrollo, más o menos teóricos, no dependen, según Soto y Gómez (1995, p. 179) *“tanto de que se implementen sofisticados programas de formación y comunicación, sino de que una parte significativa de la base cooperativa tomo conciencia de la importancia que pueden tener las deducciones sobre los precios, a partir de conocer y hacer suyos ejemplos concretos que realmente funcionan”*. En el caso del Valle del Jerte, la producción del Kirsch (aguardiente de cerezas).

El desarrollo de la producción de este aguardiente pone a los productores en un disyuntiva:

- a.-optar por un modelo de empresa convencional, fortaleciendo la dirección técnica y aislándola del conservadurismo natural de los socios,
- b.-la segunda opción obligaba a buscar otros medios para facilitar los cambios humanos imprescindibles para hacer compatible democracia y eficacia (implícitas en todo modelo cooperativista).

El desarrollo de la producción, las importantes inversiones posteriores (a finales de los 80, provocan tensiones que *“no tardan en conectar con la vena histórica de conflictos locales y personales...”*. Ello produce que una cooperativa se salga de la agrupación (Agrupación de Cooperativas) y funde una cooperativa de segundo grado (Frutícola Río Jerte). La rivalidad entre ambas marcará la entrada en la década de los noventa.

En 1991, la Agrupación junto con la Mancomunidad de Municipios crean una Sociedad para la Promoción y Desarrollo del Valle del Jerte, que logra unir los distintos intereses, tanto productivos como sociales y políticos.

El Plan Estratégico que diseña y quiere poner en marcha la nueva Sociedad *“rechazaba las visiones simplistas del desarrollo donde el sector primario suele ser igual a subdesarrollo y el terciario se equipara con progreso”* En opinión de Soto y Gómez (1995, p. 83) *“A efectos de futuro para el mundo rural da igual que estas actividades⁶³ se clasifiquen dentro del sector primario, secundario o terciario. Lo importante realmente es crear núcleos de actividades económicas integradas que permitan a las propias zonas retener el control y el valor añadido que generan sus productos”*. Esta posición contrasta con la que mantienen algunos países nor-europeos que insisten en que las zonas rurales tienen que convertirse en “espacios de consumo” en detrimento de seguir siendo “espacios de producción”.

⁶³ Estos autores se refieren concretamente a actividades del tipo I&D, marketing, diseño, control de calidad, etc.

El Plan Estratégico rechazó también recetas de moda basadas en interpretaciones del proceso de *diversificación* de actividades y de creación de empresas en el mundo rural, destinadas a crear microempresas y apoyadas en el idea de que “*lo pequeño es hermoso*”.

Sobre estos conceptos, se plantearon tres núcleos de actividad económica o redes empresariales en el Valle del Jerte:

- Red de iniciativas agroalimentaria basada en las ventajas del proyecto de industrialización promovido por las cooperativas agarias.
- Una red de iniciativas turísticas basada en la explotación racional de los recursos naturales y culturales.
- Una red de pequeñas cooperativas, empresas e iniciativas locales dirigidas a la prestación de servicios sociales, culturales y ambientales.

En Abril de 1992 la Sociedad firma un convenio con el MAPA para obtener 320 millones de pts. del Programa LEADER-I para la puesta en marcha de estas iniciativas.

Este sistema de subvenciones globales a un grupo de acción local puede ser un instrumento especialmente efectivo para llevar a cabo una incentivación y dinamización económica y empresarial, ya que es posible diseñar paquetes de medidas horizontalmente específicas para cada comarca. Sin embargo, detectan un “*peligro enorme en esta situación*”: en programas como el LEADER, la suma de una serie de microiniciativas locales puede llegar a tener un efecto importante sobre la oferta global de determinados productos y servicios. Por ejemplo en el caso del turismo rural, donde el MAPA invirtió en cerca de 33.000 millones de pts. la nueva oferta generada “*es peligrosamente similar en la mayor parte de las zonas (casa ruales, senderismo, equitación, etc.)*”.

En la práctica, animar a los agricultores a la inversión para convertirlos en empresarios turísticos y alimentarios en estos mercados que puede producir la misma

situación de saturación que en su momento podujeron las políticas dirigidas al fomento de la agricultura intensiva (SOTO Y GÓMEZ, 1995, pg. 189).

En 1995, cerrado el LEADER I con una inversión global de 700 millones y una participación de la inversión privada del doble de lo prevista, con dos de las tres redes previstas (la alimentaria y la turística) siendo ya una realidad, nuestros analistas confiesan que *“no se puede evitar la sensación de estar construyendo castillos de arena frente a la marea de los cambios mundiales”*. Para crear algunos proyectos sólidos, capaces de aguntar en el tiempo y sostener la población local habría que considerar al menos los siguientes aspectos:

- Se ha mantenido que el enfoque de desarrollo endógeno reflejado en el concepto de subvención global concedida a un amplio partenaireo local tiene unos aspectos altamente positivos que deben conservarse a toda costa. El enfoque prioriza la movilización de recursos humanos y materiales y rechaza la dependencia de transferencias e inversiones públicas o privadas del exterior.
- Sin embargo, es absolutamente imprescindible combinar este enfoque con un análisis serio de las condiciones estructurales de partida. La experiencia del Valle del Jerte indica que para tener un impacto real sobre estos procesos es necesario desarrollar nuevas políticas y forjar nuevas alianzas en tres campos o ámbitos estratégicos: el mercado, el Estado y la economía interna (informal) dirigida al auto consumo.
- En el ámbito del mercado, conviene hacer una clara separación entre actividades exportadoras (productos agrarios básicos, alimentarios transformados, turismo rural, artesanía..) y las actividades destinadas al consumo interno (comercio, bares, construcción...). Para el primer caso hay que considerar que las condiciones del mercado mundial impone sus ferrea ley sobre las iniciativas locales. La mayor parte de estas iniciativas no cuentan con la escala suficiente para abordar los retos comerciales y tecnológicos. La experiencia del Valle muestra que con ciertas condiciones favorables (especialización productiva, homogeneidad geográfica y tradición cooperativa) pueden transcurrir alrededor de 10 años para organizar una

experiencia colectiva de diseño, transformación y comercialización de productos alimentarios locales con posibilidades de viabilidad a largo plazo. Esto requiere a la vez de una animación, apoyo técnico y seguimiento muy elevados. Para que un proyecto de este tipo funcione en zonas rurales con condiciones menos favorables será necesario crear fórmulas supracomarcales de cooperación en este terreno.

- Existe un segundo campo de actuación estratégico en las medidas que afectan a la calidad de los servicios públicos y semipúblicos en las zonas rurales. En programas como el LEADER, estos servicios han recibido escasa atención, frente a sectores como el turismo y la artesanía.
- Un tercer campo, igualmente poco atendido por el LEADER es el de las actividades y servicios informales dirigidos al mantenimiento y autoabastecimiento e la población local.

LEADER-II (1994-1999)

El LEADER II se enmarca dentro de un conjunto de programas de actuación que van aplicarse en este período de tiempo y que serán financiados por los Fondos Estructurales FEDER y FEOGA-O y las Administraciones Nacionales (Central y Autonómica), mientras que el FSE apoyará la formación profesional y las ayudas al empleo.

De esta forma, en lo que atañe a las Administraciones Agrarias, el modelo global de actuación para este período (1994-1999) lo componen los siguientes programas:

- *Programas de intervenciones estructurales regionales*, de ámbito regional (objetivo 1) o zonas rurales regionales (objetivo 5b).
- *Programas de actuación horizontal en todo el territorio nacional*, derivados de la aplicación de la política comunitaria del objetivo 5 a, o de los planes de formación.
- *Programas locales de desarrollo endógeno*, de ámbito local y comarcal aplicados o gestionados por las iniciativas locales.
- *Programas de aplicación de las medidas de acompañamiento de la PAC* (cese anticipado de la actividad agraria, forestación de tierras agrícolas y de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente).

"La convocatoria de la Iniciativa comunitaria LEADER-II, ha tenido en un amplísimo eco en la Comunidad Autónoma de Extremadura, habiéndose presentado un total de 29 solicitudes de Grupos de Acción Local y otros colectivos, acogidos tanto a la medida de adquisición de capacidades (A), como a la de innovación rural (B) y cooperación transnacional (C)(...). Si exceptuamos los principales centros urbanos y las zonas regables del Plan Badajoz, podríamos decir que la totalidad del territorio y de la

población extremeña rural, ha mostrado su interés en particular en esta Iniciativa Comunitaria (...). Estamos pues ante el inicio de lo que podría constituir un gran programa de desarrollo rural de toda la Comunidad Autónoma desde la perspectiva de los Grupos de Acción Local, lo que ha desbordado ampliamente todas las previsiones"

(Dirección General de Estudios Agrarios de la Junta de Extremadura, en adelante DGEA.1994)

El objetivo general del LEADER-II, es la mejora de la calidad de vida de la población rural, medido en incremento de renta por habitante, por un lado y mediante variables no económicas, que se atribuyen esencialmente al bienestar social de la comunidad, por otro.

Se declara expresamente, que el LEADER-II, no es un programa de asistencia, que distribuya fondos públicos en zonas deprimidas, ni a grupos desfavorecidos. Tampoco pretende directamente mejorar las infraestructuras y equipamientos públicos básicos (para esto existen otros programas de la administración). tampoco se debe reducir a un mero programa de animación comunitaria, aunque este tipo de acciones formen parte del proceso.

Lo que pretende es el desarrollo económico a partir de un modelo que *"siendo respetuoso con el medio ambiente, potencie enérgicamente los recursos endógenos y capte nuevos recursos externos dentro de una perspectiva global e innovadora. Es decir, el modelo debe ser sostenible, innovador y endógeno"* (DGEA.1994)

Una condición del modelo de desarrollo propugnado por el programa, es que sea participativo *"los diferentes grupos presentes en el medio rural, deben ser los verdaderos artífices. El desarrollo rural ha de ser participativo, donde el protagonismo principal ha de corresponder a la población rural y a los agentes económicos y sociales, públicos y privados, sin cuya participación las propuestas serían inoperantes"*.

Los objetivos específicos del LEADER II, son:

- a) Fortalecer los sectores primarios con mayores potencialidades endógenas productivas.
- b) Diversificación y ampliación de nuevos sistemas de explotación primaria.
- c) Fortalecimiento y consolidación del sector turístico.
- d) Fortalecimiento y fomento del sector secundario, con especial énfasis en la transformación agro-alimentaria y de artesanía, buscando que el valor añadido quede en la zona.
- e) Potenciación de la comercialización, con desarrollo de canales comerciales estables.
- f) Potenciación del empleo, mejora de la cualificación profesional general y eliminación de trabas para el acceso de jóvenes y mujeres al empleo.
- g) Conexión con espacios productivos europeos e internacionales.
- h) Conservación y mejora del patrimonio natural e histórico cultural de la zona.

Para los promotores del LEADER-II en la región *"con carácter general, salvo en acciones puntuales, existe una complementariedad entre las medidas contempladas en los distintos programas operativos de la Comunidad Autónoma y las acciones propuestas por los Grupos en el LEADER-II."*

En gran número de casos se trata de acciones innovadoras, que no encontraban hasta ahora, posibilidades de financiación a través de líneas de ayudas, que operan actualmente y, hay que destacar que se plasman de manera muy efectiva, la participación activa y responsable del tejido social público y privado de cada área" (DGEA.1994).

La articulación del LEADER II, con otras iniciativas encuadradas en las financiadas por el FEOGA-o y FEDER, que pudiesen ser complementarias con el LEADER II⁶⁴, los promotores del programa, lo contemplan del siguiente modo: *"... es*

⁶⁴.-Los subprogramas de los Fondos Estructurales que pudieran tener alguna relación con el LEADER II son:

- *Subprograma 1: Mejora de las condiciones de la producción agraria y del hábitat rural.
- *Subprograma 2: Protección y conservación de recursos naturales.
- *Subprograma 3: Reconversión y mejora de la calidad.

propósito de la Administración Autonómica hacer del subprograma IV (Desarrollo y diversificación económica de zonas rurales) una prolongación del programa LEADER II, buscando una gestión similar en ambos, hasta donde nos lo permite el hecho de pertenecer a medidas comunitarias insertas en diferentes programas.

Por lo que respecta a la articulación con otros programas operativos, sólo aparece una coincidencia acusada en las medidas de formación, donde sí debemos ser muy rigurosos en la selección de actividades a desarrollar por los grupos en los LIDER, puesto que las administraciones públicas, ofrecen una gran cobertura de acción a través del Fondo Social Europea (FSE) fundamentalmente" (DGEA.1994).

LAS MEDIDAS DEL LEADER II

El programa contempla tres tipos de medidas a llevar a cabo:

Medida A: Adquisición de capacidades.

Se pretende conseguir una base sólida de partida sobre la cual constituir una serie de proyectos de desarrollo local integrado. Esta medida incluye:

- 1) Diagnóstico del territorio, con indicación de potencialidades, estrangulamiento y peculiaridades.
- 2) Sensibilización de la población y futuros agentes del proceso.
- 3) Constitución de grupos dinamizadores.
- 4) Búsqueda de recursos financieros y compromisos responsables que posibiliten acciones.

Medida B: Programa de innovación rural. Grupos de desarrollo local. Con esta medida se pretende:

- a) Informar, capacitar, sensibilizar y estimular los recursos humanos.
- b) Propiciar una organización social participativa, enfatizando en los jóvenes y las mujeres.

*Subprograma 4: Desarrollo y diversificación económica de zonas rurales.

- c) Conservar y mejorar el patrimonio natural.
- d) Intensificar el aprovechamiento de los recursos endógenos y de nuevos recursos.
- e) Ordenar y potenciar el sector turístico.
- f) Conservar y mejorar el patrimonio histórico-artístico y cultural.
- g) Impulsar procesos de producción, transformación y comercialización de productos de la región que mejoren el nivel de consumo y competitividad en el mercado.
- h) Extender el uso y aplicación de nuevas tecnologías.
- i) Desarrollar y extender una formación profesional y empresarial que permita la cualificación adecuada de la población orientada hacia las nuevas actividades, posibilitando su integración.

Medida C. Cooperación transnacional.

Esta medida consistiría en:

- a) Puesta a punto de antenas comerciales, implicando a grupos LEADER, de 5 estados miembros con el objetivo de superar los problemas y obstáculos del inicio de comercialización. Se pretende abrir delegaciones en los principales centros de consumo de estos países.
- b) Colaboración y cooperación de 4 grupos regionales colindantes, junto con otros de nacionalidad portuguesas, en un programa de cooperación transfronteriza para estudiar sus potencialidades y desarrollar, de manera coordinada, un programa de desarrollo integral en el sentido que este término tiene dentro de la iniciativa LEADER II.
- c) Divulgación, a través de grupos de cooperantes de otras nacionalidades, de las peculiaridades de la zona y de sus recursos naturales, poniendo en marcha proyectos concretos de visitas y actividades relacionadas con el turismo ecológico y cultural.

Los programas de cooperación transnacional son claramente innovadores, con los contenidos de los programas operativos y, por tanto, complementarios con éstos, ya que ponen en común recursos para el desarrollo mútuo y personal de las zonas y grupos intervinientes.

Sólo será preciso coordinar las actividades relacionadas en el grupo portugués, con las que pudieran derivarse, en el mismo sentido, de la iniciativa comunitaria INTERREG⁶⁵.

Las Comarcas que se benefician de las acciones del LEADER II en la región son:

- 1)Asociación para el desarrollo integral de **Sierra de Gata**. (Sup. 1.258, Hab. 26.220)
- 2)Asociación para el desarrollo integral de las **Comarcas de Campo Arañuelo, la Jara y los Ibores** (Sup.2.107, hba. 37.648)
- 3)Centro de Desarrollo Rural **la Campiña Sur** (Sup.1.849, hab.25.466).
- 4)Consorcio Centro de Desarrollo Rural **La Serena**.(Sup. 3.219, hab.53.050)
- 5)Sociedad para la Promoción y Desarrollo del **Valle del Jerte**.(Sup.374, hab.12.666)
- 6)Asociación para el Desarrollo de la **Comarca de Alcantara**.(Sup.1.786, hab. 13.585)
- 7)Asociación para el Desarrollo Rural de la **Comarca de Olivenza**.(Sup.1.625 hab32.839)
- 8)Centro de Desarrollo Comarcal de **Tentudía**.(Sup. 1.283, hab. 24.173)
- 9)Asociación para el Desarrollo Integral del **Valle del Alagón**.(Sup. 1.805, hab.38.081)
- 10)Asociación para el Desarrollo Integral de la **Comarca de Miajadas-Trujillo**.(Sup. 2.554, hab. 39.518)

TOTAL LEADER II, Superficie, 17.417,3 Km². Habitantes 301.516. Dens. 17,3

Estos 10 Grupos disponen de unos 9.000 millones de pts. para intentar llevar a cabo un programa de desarrollo que han elaborado hasta finales de 1999, financiados

⁶⁵.-Esta cooperación transfronteriza tendrá que ser a partir de la red asociativa denominada LA RAYA/ARAIA y que la forman ADRACES (Asociação para o Desenvolvimento de Raia Centro Sul), ADISGATA (Asociación para el Desarrollo Integral de Sierra de Gata) y el Patronato "Pedro de Ibarra" de Alcántara.

con un 42% por la Unión Europea, 15% por la Administración Central, autonómica y local; siendo el 43% restante la aportación media de la inversión privada en los proyectos que vayan aprobándose por los grupos.

PRODER (Programa Europeo de Desarrollo y Diversificación de las zonas rurales)

La acción del LEADER II se ve complementada con el denominado programa PRODER (Programa Europeo de Desarrollo y Diversificación de las Zonas Rurales). La Administración autonómica, dispone, en el Marco de Apoyo Comunitario de 6.000 millones de pts. destinados a la misma finalidad que el LEADER, esto es, incentivar la diversificación económica en las zonas rurales. En palabra de Mejías Guisado(1995.pg. 25) *“Las grandes expectativas surgidas con el programa Leader y las interesantes peculiaridades de su proceso han motivado a la Junta de Extremadura a renunciar a la gestión directa de estos recursos y ponerlos a disposición de las Comarcas extremeñas no incluidas en el Leader para tratar de establecer en ellas un modelo de desarrollo similar...”*.

A la convocatoria del PRODER se presentaron 16 Comarcas, de las que en enero de 1997 se seleccionaron 10. La suma de ambos programas hace posible que, por ejemplo, a comienzos de 1997 funcionen en Extremadura 20 grupos de acción local, que engloban a unos 260 municipios de la región y con la posibilidad de invertir hasta 1999, 15.000 millones de pts.

CUADRO N° 26 GRUPOS DE ACCION LOCAL DEL PRODER.

GRUPO	TÉRMINO	SUPERFICE	HABITANTES
ADECOM	Carmonita Cordobilla de Lacara Esparralejo Garrovilla(la) Montijo Nava de Santiago Puebla de la Calzada Puebla de Obando Roca de la Sierra Torremayor	481	40.488
ADESCOVA	San Vicente de Alcantara Carbajo Cedillo Herrera de Alcantara Herreruela Membrio Salorino Santiago de Alc. Valencia de Alc	1.653	17.150
ADICOVER	Aldeanueva de la Vera Arroyomolinos de la V Collado Cuacos de Yuste Garganta de la Olla Garguera Guijo de St. Barbara Jaraiz de la Vera Jarandilla de la Vera Losar de la V Madrigal de la V. Pasaron de la V. Robledillo de la V. Talaveruela de la V. Tejeda del Tietar Tormenga Valverde de la V. Viandar de la V. Villanueva de la V	888	28.883

ADISA	Aliseda Arroyo de la Luz Casar de Cáceres Hinojal Malpartida de Cáceres Monroy Talavan Santiago del Campo	756	21.059
ADISMONTA	Comarca de “Las Torres”, Alcuescar y Montanche.	871	19.647
APRODERVI	Alia Berzoncana Cañamero Guadalupe Logrosan Navezuelas	1.492	10.812
DIVA	Comarca del Valle del Ambroz	233	8.310
JEREZ-SIERRA	Comarca de Jerez de los Caballeros	1.528	35.423
LA SIBERIA	Comarca de la Siberia	2.427	27.005
SIERRA GRANDE	Hinojosa del Valle Hornachos Llera Palomas Puebla de la Reina Puebla del Prior Ribera del Fresno	802	11.370
ZAFRA	Comarca de Zafra	1.107	46.918
TOTAL		12.235	266.565

Fuente: Servicio de infraestructuras y desarrollo rural de la Junta de Extremadura.

La distribución territorial de estos programas parece evidenciar que ha existido un intento por dotar a la mayor parte del territorio rural de iniciativas integrales de desarrollo, a partir, de los efectos demostrativos del LEADER I y de la *dinámica de contagio* que produjo, fundamentalmente entre las autoridades políticas de las comarcas. En este caso, la iniciativa PRODER ha tendido a paliar, de forma incompleta, la falta de cobertura, que evidentemente, producía la aplicación del LEADER II. Las principales comarcas rurales que no se han cubierto han sido la comarca de las Hurdes, los municipios situados al norte oeste y al sur de Plasencia, las comarcas centrales de la región, situadas en torno a Cáceres, Villanueva y Don Benito, Mérida y Badajoz. Los motivos de estas exclusiones pudieran encontrarse en el influjo que sobre estos municipios tienen las principales ciudades de la región, circunstancia esta que no explicaría la exclusión de la comarca hurdana, ni de algún otro punto del territorio, como es el caso de los municipios situados al sur de la región (Reina, Puebla del Maestre...).

En todo caso, después de casi diez años de desarrollo rural sometido a las directrices de la Iniciativas Comunitarias, es preciso señalar la necesidad de plantearse un modelo propio de desarrollo rural que asegure una línea de acción en las comarcas, articulada estructuralmente con un modelo ambicioso de desarrollo regional integrado, y que por tanto debe implicar no solamente apoyo la capacidad empresarial de la población rural, selectivamente diezmada por los procesos emigratorios, sino también reforzar estas acciones con un cambio estructural del actual modelo de ordenación del territorio y el consiguiente equilibrio de dotaciones y equipamientos, que favorezcan los efectos positivos de un plan a largo plazo de desarrollo del mundo rural, ya que parece que las inversiones de las iniciativas comunitarias han favorecido las potencialidades existentes en algunas comarcas; pero

en ningún modo han alterado la tendencia hacia el despoblamiento, la dependencia y la subsidiación que padece nuestro mundo rural.

CONCLUSIONES

- La iniciativa LEADER viene a implantar en España y en Extremadura la experiencia que faltaba respecto a la aplicación de programas de desarrollo rural integrado, de carácter local, elaborado y gestionado por las propias iniciativas locales (públicas, privadas o mixtas), y que no tienen carácter de acción institucional central o regional.
- La fórmula de cooperación adoptada por las iniciativas locales para la creación de los grupos de acción local es muy diversa. La mayor parte integra a los agentes económicos y sociales y a las instituciones de carácter local en una figura con personalidad jurídica propia (sociedades o asociaciones de carácter civil). Otros, por la imposibilidad legal de su personalidad pública, adoptan fórmulas de cooperación e integración más débiles (fundaciones o patronatos sin ánimo de lucro)
- La ejecución al 100 por 100 del LEADER I, a nivel estatal generó una inversión superior al 45% a la prevista para el total de la iniciativa, demostrándose la fuerte movilización de la inversión privada.
- Por otra parte hay autores (BARKE Y NEWTON, 1995. Pg 62) que opinan que se ha pasado del LEADER I al II sin que haya existido una evaluación profunda de la iniciativa, ni a nivel comunitario, ni a nivel de los países implicados. Se entiende que en el caso español, el IRYDA ha estado en contacto con el sector universitario para que expertos en este campo realicen un estudio de la aplicación del LEADER en España. Pero estas evaluaciones, si alguna vez llegan a realizarse, no podrán influir en la configuración ni en los criterios de aplicación del LEADER II, ya precipitadamente puesto en marcha. Por supuesto que se puede apreciar el entusiasmo y compromiso que la Comisión está demostrando a favor del desarrollo

rural, pero no podemos por menos de preguntarnos por qué se ha lanzado el LEADER II cuando parece evidente que no sólo no se han contestado las muchas preguntas pendiente en torno del LEADER I, sino que, que se sepa, tampoco en realidad se han formulado todavía todas las preguntas pertinentes.

6.- ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DESARROLLO REGIONAL EN EXTREMADURA

Pasados diez años de la integración de España en la Unión, Cuadrado Roura(1995, pg. 48 y ss), establece algunos elementos analíticos que permiten hacer una valoración de lo que la integración ha podido suponer para las regiones españolas.

La primera constatación es que, con independencia del efecto que han producido las políticas correctoras de los desequilibrios, el hecho incontestable es que las tres ampliaciones que registró la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), supusieron un importante empeoramiento de las disparidades regionales internas.

Cuando ingresó Grecia, todas sus regiones pasaron a ocupar las últimas posiciones en la jerarquía regional de la CE-10 en términos de PIB por habitante.

La entrada de España y Portugal no empeoró la relación anterior entre la región más rica y la región más pobre, aunque Extremadura quedó situada en el antepenúltimo lugar de la clasificación (PIB por hab. en términos de paridad de poder adquisitivo). Sin embargo lo que aumentó de forma muy importante fue el peso de las regiones cuyo PIB por habitante estaba muy por debajo de la media comunitaria que pasó del 18% al 30% de la población, tomando como referencia las regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria.

Diez años después la posición que la propia Comisión asigna a las regiones españolas dentro de la Comunidad, en su “*V Informe sobre la situación y evolución de*

las regiones”, no es excesivamente mejor. Entre otras cosas porque los avances relativos de la economía española con respecto a la media comunitaria tampoco han sido muy relevantes. Por ejemplo, indica Cuadrado Roura (1995), Extremadura tenía, en 1985, un PIB por habitante equivalente al 47% de la media comunitaria, y las últimas cifras disponibles (1991, antes de la crisis de principios de los 90) le asignan un 49%, utilizando siempre valores en paridad de poder adquisitivo (PPA). Bien es cierto que, como el propio Cuadrado señala, este indicador cuantitativo no es el único referente para valorar las modificaciones que la política regional de la UE han introducido en la dinámica económica y social de las regiones españolas.

Nos proponemos, por tanto, evaluar lo que han supuesto las distintas políticas y actuaciones dirigidas al desarrollo regional en Extremadura y ponderar si estas han servido, o están sirviendo a la lucha contra la desigualdad, aislando la variable “sucesivas ampliaciones de la Unión”, que no tendremos en cuenta para este análisis. Para esto hemos recurrido a las series temporales de datos e indicadores de fuentes primarias y de fuentes secundarias.

España sigue siendo un país que se caracteriza por sus grandes diferencias internas y por su desigualdad. Mientras en otros países las ideologías políticas y la convicción democrática ha conducido hacia el planteamiento de que no puede existir progreso sin que exista una base mínima de equidad, en España (y Extremadura no es una excepción) se ha antepuesto el orden al progreso y el progreso o el desarrollo a la equidad; con lo que la sociedad queda bloqueada una y otra vez, ya sea porque el orden en la desigualdad resulta más aparente que real o ya sea porque los más desfavorecidos intervienen inoportunamente quebrando el idilio de un progreso entendido unilateralmente.

Esa desigualdad, basada en el autoritarismo, y en la convicción de los privilegios, ha ido ahogando la posibilidad de una concepción igualitaria del bienestar, de manera que en realidad no ha existido un estado del bienestar. La situación se ha paliado, de alguna forma, por actuaciones parciales y discontinuas, sobre las

contradicciones más flagrantes de nuestra sociedad. En este sentido, podemos afirmar que no es de extrañar que un país (España) y una región (Extremadura), a pesar de su progreso en el bienestar de la mayoría, mantenga todavía un elevado grado de pobreza, combinado con una fuerte desigualdad (LEAL MALDONADO, J. 1992).

Por esto creemos que los indicadores cuantitativos hay que analizarlos desde una perspectiva no exenta de cierto escepticismo, ya que pensamos, junto con Juan Salcedo Martínez⁶⁶ (1978, p 427), que existe una cierta *sociología del desarrollo económico* que asienta su análisis en la utilización indiscriminada de indicadores socioeconómicos como base de las “prescripciones” que podían llevarse a cabo por las diferentes instancias políticas y administrativas, que en el fondo, cuando se plantea un análisis de ciertas regiones “subdesarrolladas”, en realidad lo que está proyectando es un desbocado etnocentrismo, postulando la exportación de modelos de desarrollo procedente de los capitalismoes centrales europeos, expuestos para la ocasión como verdaderas panaceas.

⁶⁶ .-Salcedo Martínez, no considera como dentro de esta corriente sociológica (que por lo demás califica de “consensual”) las aportaciones de teóricos que han tratado el tema de la dependencia y el subdesarrollo como son Schumpeter, Gunnar Myrdal o Samin Amir, o incluso al propio Rostow.

6.1.-Indicadores socio-económicos.

Los datos que aportan el Informe sobre la situación socio- económica de Extremadura, de Consejo Económico y Social (CESEx, 1994) permiten considerar que si utilizamos como medidas de bienestar económico cualquiera de los tres criterios utilizados por sus redactores -(PIB per capita, Renta Regional Bruta (RRB) y Renta Familiar Bruta Disponible (RFBD)-, la situación de la región no sólo no ha mejorado, sino que en el año 1994 había empeorado ligeramente respecto a los años anteriores⁶⁷(Informe CESEx'94).

Estos indicadores proceden de los analistas de la Fundación FIES utilizados para la medida del "Bienestar Económico" en este caso de los extremeños. El PIB per capita de Extremadura fue un 1,64% superior al de 1993 y alcanzó 1.137.167 pts. el incremento de este índice a nivel nacional fue de 2,07%. Desde la integración en Europa el PIB regional es de los que experimentan un mayor crecimiento en términos absolutos, sin embargo, ningún año del período analizado existe ninguna comunidad Autónoma española situada por encima de la media europea, presentando España un índice medio para el período de 72,3 para CE12=100. Extremadura, pese a su incremento se mantiene en el 47%. Por tanto, incremento sí pero insuficiente, y no proporcionalmente distribuido, las desigualdades persisten.

⁶⁷ .-Si se consulta Alcaide Inchausti (1996, p. 34) se comprueba como esta tendencia se mantiene también para el año 1995.

El segundo indicador a que se hace referencia es el RRB, que proviene de descontar del PIB las rentas generadas por las empresas ubicadas en Extremadura pero cuya sede central está fuera de la región y añadimos las generadas por extremeños que trabajan fuera de la región. El RRB hace que nuestro poder adquisitivo disminuya respecto de la media española. Con esta medida, la riqueza por habitante se situó en 1994 en un 64,40% respecto de la media española.

El tercer indicador utilizado por la Fundación FIES es el de la Renta Familiar Bruta Disponible (RFBD), que descuenta de la RRB las partidas correspondientes al ahorro empresarial bruto, a las rentas no distribuidas por las Administraciones Públicas, y a los impuestos directos y cotizaciones a la Seguridad Social pagados por las familias, a la vez que añade prestaciones sociales y transferencias exteriores cobradas por hogares, residentes, pequeños empresarios y profesionales. La RFBD mide de forma realista el poder adquisitivo de las familias (disponibilidad para consumir y ahorrar). *"(...)Pues bien este indicador de riqueza eleva significativamente el nivel de bienestar de los extremeños que se sitúa en el 75,52% (si bien en 1993 fue de 75.98%). Por lo tanto, el bajo nivel de desarrollo que correspondería a nuestra región en base a su producción, se ve corregido en buena medida por el efecto de las transferencias recibidas de fuera de nuestra región"* (Informe CRESEx'94. pg.33).

Desde la integración y a pesar de las fuertes inversiones, Extremadura se ha mantenido en el último lugar del *ranking* en los referente a la Renta Familiar Disponible por habitante.

El Anuario del Mercado Español de 1992, situaba en su Índice de Desarrollo Provincial, a las dos provincias extremeñas en los últimos puestos de todas las provincias del Estado:

CUADRO 27.-INDICE DE DESARROLLO PROVINCIAL

	<u>INDICE</u>	<u>RÁNKING PROVINCIAL SOBRE 51</u>
BADAJOS	76,4	49
CÁCERES	80,1	45
ESPAÑA	100	

Este índice de Desarrollo relaciona la cuota de riqueza activa de cada provincia con su población, por supuesto que la escasa densidad poblacional de nuestras provincias incide negativamente en el índice, sin embargo se pone de manifiesto dos constantes que ni el proceso de descentralización política y administrativa, ni el proceso de integración en la UE han logrado superar, a saber: el que Extremadura (en este caso sus provincias) se mantiene en términos económicos en los últimos lugares del ranking provincial del Estado y que entre las dos provincias existen evidentes disparidades en cuanto a su desarrollo económico, por tanto en cuanto a la distribución de la riqueza generada, siendo Badajoz la provincia que muestra mayor dinamismo.

Pongamos, en este último sentido un ejemplo más. En 1993 el PIB por habitante de la Provincia de Cáceres era de 81,1 frente al de Badajoz que era casi veinte puntos menos, el 60,1, para una media nacional de 100.(BBV 1995)

Pero además, así como Cáceres ha ganado posiciones desde 1985 en cuanto a la riqueza por habitante en términos PIB, Badajoz ha perdido posiciones hasta situarse en la última provincia del Estado en su relación PIB/por habitante en 1993 y ello a pesar de disponer de mayor porcentaje de establecimientos productivos y empleos que Cáceres.

CUADRO. 29 -DISTRIBUCIÓN DE EMPLAZAMIENTOS PRODUCTIVOS Y EMPLEOS

	Establecimientos (%)	Empleos (%)
BADAJOZ		
Comarca de Badajoz.....	19	18
Don Benito-Villanueva.....	12	10
Mérida.....	10	11
Zafra.....	9	10
	50	49
CACERES		
Comarca de Cáceres.....	11,5	18
Comarca de Plasencia.....	10,5	11
Navalmoral de la Mata.....	6	10
	28	39
<u>Resto de la región.....</u>	<u>22</u>	<u>12</u>

Fuente: Informe CESEx'92 pg 114 y elaboración propia

CUADRO 30.-EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN PIB/HABITANTES. ROL NACIONAL

	BADAJOZ	CACERES	EXTREMADURA
1985	50	41	18
1993	52	35	18

Fuente:BBV y elaboración propia

En definitiva, si la economía regional se ha mantenido a lo largo de este periodo en relativa atonía, bien es cierto que dentro del conjunto regional la provincia de Cáceres se ha mostrado más dinámica y sin duda, de ésta, determinadas comarcas, por encima de la media regional, lo que plantea, una vez más, el problema de los desequilibrios internos y la obsolescencia de la actual ordenación del territorio extremeño que en nada contribuye al desarrollo integrado de la región.

Dos indicadores más nos permiten confirmar nuestra hipótesis de que la economía regional pese a los importantes procesos vividos, su reacción a sido escasamente significativa. La Renta Familiar Disponible por persona de la región, en su relación con la media estatal se mantiene en 1993 (bien es cierto que en plena crisis de primeros de los noventa) a niveles inferiores que los existentes en 1985. Este dato sin duda, está relacionado con que en ese mismo período de tiempo el valor añadido bruto (VAB) de la región seguía generándose principalmente fuera de nuestras fronteras, manteniéndose en similares niveles al principio de los noventa que a lo largo de la década anterior.

Lo cierto es que, sin que queramos establecer relaciones causales, este comportamiento, sobre todo del PIB y de la RFD, está muy próximo al comportamiento que ha seguido las inversiones reales que se han hecho en la región por parte del Estado. En 1987, las inversiones del Estado en Extremadura eran de 16.550 pts. por persona, frente a las 10.032 que se invertía a nivel estatal, está cuantía se ha mantenido de forma invariable hasta mediados de los noventa; en tanto que la inversión por persona a nivel estatal ha ido incrementándose hasta equipararse a la que se hace en Extremadura.

En términos porcentuales, la inversión real del Estado en la región muestra este estancamiento, aunque hay un período en que disminuye sensiblemente (RAMAJO TEJEDA. 1993).

El análisis de Angel De La Fuente(1996), sobre el papel de la inversión pública como instrumento de redistribución regional, presenta las siguientes claves:

- **Impacto de las infraestructuras sobre la renta y la desigualdad regional:** con carácter general se concluye que la igualación efectiva de infraestructuras redundaría en una reducción significativa de las disparidades existentes entre regiones. Sin embargo, la comparación entre cifras correspondientes a 1981 y 1990 indica que la contribución de la inversión pública a la disminución de las disparidades regionales en esa década ha sido bastante modesta. El hecho constatado es que existe una discrepancia entre el efecto redistributivo potencial y el observado, que ha de

explicarse a partir de dos factores no excluyentes: a) que el volumen de recursos movilizados no ha sido suficiente para tener un impacto apreciable sobre la renta regional, b) que la asignación de los recursos disponibles se ha realizado en parte siguiendo criterios no redistributivos.

- **Criterios de asignación regional de la inversión pública:** Si consideramos la inversión pública como un instrumento para la reducción de las desigualdades regionales, el criterio natural para la asignación de prioridades geograficas es el de *necesidad*: se trataría de compensar, mediante la provisión pública de infraestructuras, las desventajas en otros aspectos que, presumiblemente, generan los bajos niveles de renta de algunas regiones. A este criterio, sería necesario añadir el de *eficiencia*, que puede estar en contradicción con el primero. En tercer criterio posible es el de *neutralidad*, que ocupa posición intermedia entre los dos y pretenden evitar que diferencias en dotaciones de capital público puedan resultar en ventajas o desventajas comparativas.
- **Prioridades regionales en la inversión pública en la década de los ochenta y noventa.** Se trata de analizar la correspondencia que existe entre el patrón regional de inversión pública durante los ochenta y los tres criterios expuestos anteriormente, que Angel De La Fuente(1996) operativiza mediante lo que denomina *reglas de reparto*, en las que no entraremos.

Aunque los datos que ofrece el cuadro 31 se refieren a la comparación entre el principio de la década de los ochenta y el principio de la década de los noventa, en esencia, la vigencia del análisis que se efectúa a partir de los datos que se aportan, posibilita extraer conclusiones válidas para finales de la década actual.

CUADRO 31.-PRIORIDADES REGIONALES EN INVERSIÓN PÚBLICA EN 1980 E INVERSIÓN OBSERVADA EN 1990 (%)

	G obs (1980)	G eg (1990)	S obs(1980)	S eg (1990)
EXTREMAD	4.22	9.58	1.94	4.4
ESPAÑA	3.78	4.61	0.83	1.01

Fuente: DELA FUENTE, 1996 y elaboración propia

Claves:

G obs (1980): es la tasa media anual observada de crecimiento del stock neto de capital público.

S obs (1980): es la inversión pública neta expresada como fracción del producto regional.

Las columnas Geg(1990) y Seg(1990) expresan los valores de los mismos indicadores que habrían sido necesario para eliminar las diferencias efectivas de infraestructura en 1990, manteniendo el promedio muestral de este indicador a su valor observado en el mismo año (Geg y Seg). En este caso se expresa como el nivel de inversiones públicas en Extremadura está claramente por debajo de lo que requeriría para la disminución de las desigualdades regionales (necesitaría un aumento en torno a cuatro punto de estos indicadores), a la vez que podemos observar como este diferencial, apenas es apreciable para la media española (menos de un punto). Si se compara con las regiones concretas, nuestra región resulta claramente desfavorecida. En opinión de De La Fuente (1996) “ *parece claro, por tanto, que la reducción de las disparidades regionales en niveles de renta o de equipamiento de infraestructuras no ha sido el único criterio que ha guiado la asignación regional de inversiones en este periodo. (...) los resultados anteriores no implican necesariamente que consideraciones de equidad no hayan tenido influencia alguna sobre la política de inversión regional.*”

Los datos para 1990 revelan que la tensión entre los objetivos de equidad y eficiencia es más clara en 1990 que en 1981. Las regiones con menores niveles efectivos de equipamiento público son las más pobres, pero el rendimiento esperado de la inversión es generalmente bajo (es el caso de las dos Castillas, Aragón y Extremadura). Por contra, las regiones donde el producto marginal del capital público es mayor disfrutan, en general, de elevados niveles de renta y dotaciones efectivas de infraestructuras superiores al promedio (Madrid, Cataluña y Baleares).

6.2.-Indicadores socio laborales[♦]

Los datos de la Encuesta de Población Activa (E.P.A.), en Extremadura, reflejan que la tasa de paro se ha incrementado en ocho puntos, los mismos que nos separan de la media española.

CUADRO 32.-EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO.

	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Extremadura	26.7	25.5	26.3	23.6	25.7	25.8	32.2	31.0	30.8
España	20.0	18.5	16.9	16.8	17.0	20.0	24.3	22.7	21.7

Fuente: EPA. INE

La población mayor de 16 años, es decir, la población en edad activa, permanece estancada, incluso con tendencia a disminuir. Prácticamente no ha variado la tasa de actividad, clavada en torno al 45 por ciento. Y a pesar de ello, se incrementó el desempleo como consecuencia de la destrucción de puestos de trabajo.

CUADRO 33.-POBLACIÓN MAYOR DE 16 AÑOS (EN MILES)

	1991	1992	1993	1994	1995(1)	1996
Extremadura	886,9	893,0	893,3	865,6	845,1	859,2
España	30.805,6	31.099,4	31.374,7	31.685,7	31.880,1	32.215,2
% Ext./Esp.	2,88	2,87	2,86	2,87	2,65	2,66

Fuente: INE.EPA, IV Trimestre.

(1) Media Anual

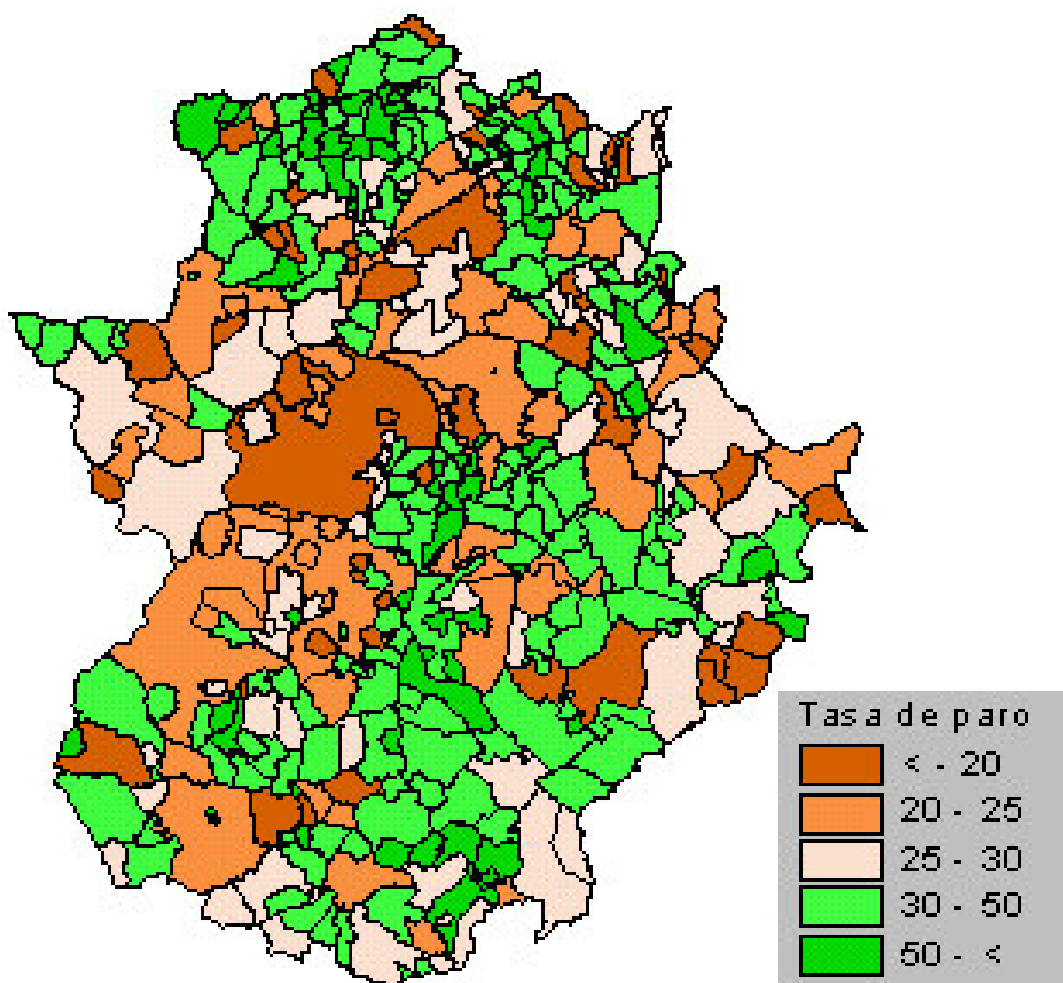
[♦] Agradecemos a Don J. A. Gutierrez Gallego su ayuda en el apartado cartográfico.

En nuestra región, durante la década de los noventa han desaparecido más de 39.000 empleos, casi los mismos que se habían creado en los cuatro últimos años de la década de los ochenta. La agricultura continuó el proceso de reconversión con 21.000 empleos menos, 7.000 empleos se han perdido en la industria, aproximadamente 7.000 en la construcción y 4.000 en el sector de los servicios.

En la figura 1 se puede apreciar como la distribución del desempleo en Extremadura es un fenómeno que no afecta por igual a todas las localidades, precisamente es en el medio rural donde la incidencia de este problema es mayor, en cambio en los términos municipales urbanos el paro adquiere dimensiones equiparables a la media nacional.

Fig. 1.-DISTRIBUCIÓN DE LA TASA DE PARO POR TÉRMINOS MUNICIPALES.

TASA DE PARO



Si este ritmo se mantiene será francamente difícil que a lo largo de la presente década la población ocupada en Extremadura vuelva a superar la barrera de los 300.000 empleo, que había en el año 1991, después de la fuerte expansión económica que tuvo lugar en la segunda mitad de los años ochenta.

CUADRO 34.-TASA DE ACTIVIDAD

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Extremadura	45,73	44,99	45,34	44,45	45,6	45,6
España	49,10	48,85	49,10	48,82	49,0	49,8

Fuente: INE. EPA, IV Trimestre

CUADRO 35.-POBLACIÓN OCUPADA EN EXTREMADURA POR SECTORES (EN MILES)

	1991	1992	1993	1994	1995(1)	1996
Agricultura	67.9	62.8	56.2	46.3	49,1	43,4
Industria	32,7	28.6	28.5	25.0	27,7	27,5
Construcción	42.0	38.2	36.9	35.0	35,1	35,4
Servicios	158.8	168.5	161.4	154.9	155,8	164,9
TOTAL	301.4	298.2	283.0	261.2	267,7	271,3

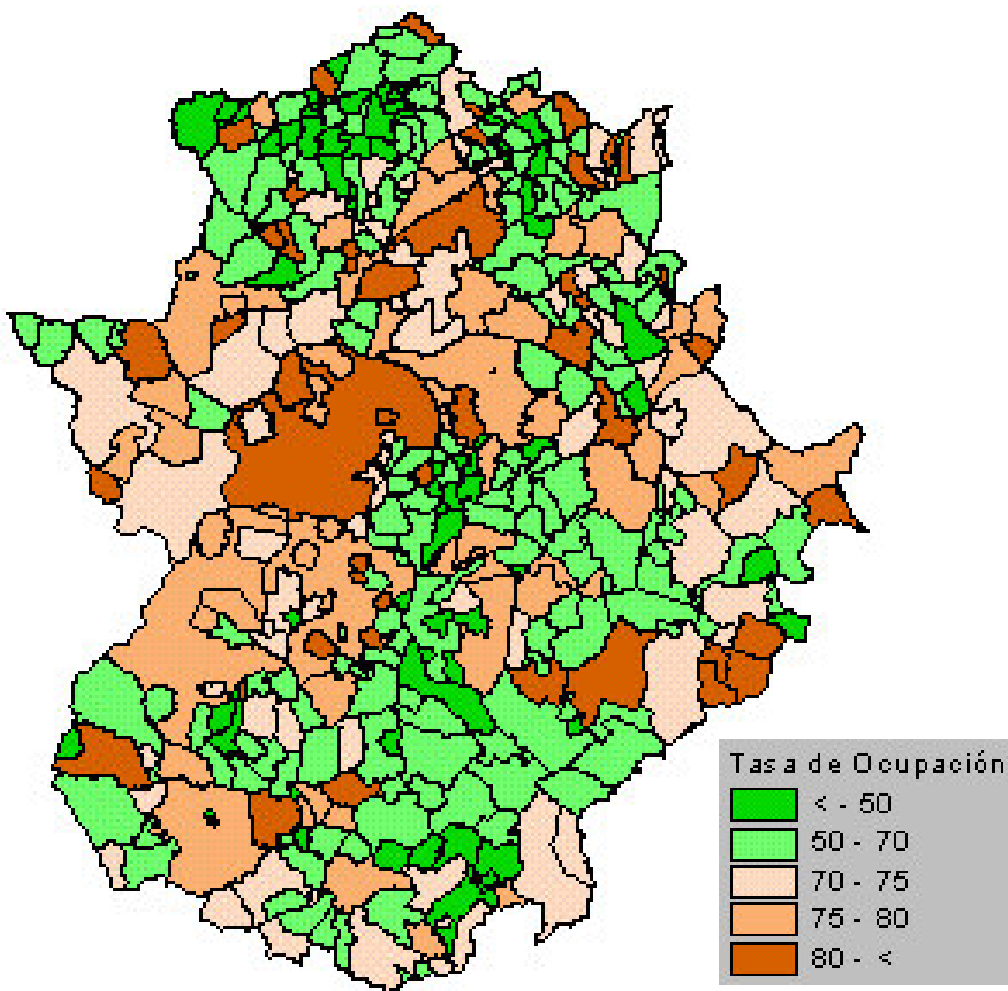
Fuente: INE. EPA (1) media anual

Al igual que en el caso del desempleo, en el de la tasa de ocupación tiene una traslación territorial que representa la desigual distribución del recurso “empleo” en la región y que es un fiel reflejo de la polarización, una vez más, de los recursos. Como en otros apartados de la tesis tendremos ocasión de comprobar, no por casualidad, la menor tasa de desempleo y la correspondiente mayor tasa de ocupación de que disfrutaban las principales ciudades extremeñas, probablemente sea un factor que esté relacionado

con determinados comportamientos socio-políticos de los extremeños residentes en uno u otro medio.

Fig. 2.- DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA TASA DE OCUPACIÓN

TASA DE OCUPACIÓN



Junto a esta situación, nuestro mercado de trabajo padece las consecuencias de la reforma laboral de 1994. La tasa de eventualidad supera el 40 por ciento (en el sector privado cercana al 50 por ciento). Según los análisis más solventes, la precariedad que existe en el mercado de trabajo extremeño no viene determinada por la estructura productiva, sino que refleja el concepto de empresa al uso, que se expresa no sólo en la variable contratación, también en inversiones y formación del capital humano.

En lo relativo a la cobertura social del desempleo, es necesario indicar que el tristemente famoso “decretazo” de 1992 y la reforma laboral de 1994 han supuesto retrocesos importantes, expulsando de la protección social a más de 13.000 personas, siendo en la actualidad la tasa de protección el 41 por ciento, 11 puntos más baja que hace un lustro ⁶⁸.

En cuanto a la relación que existe entre el empleo y los hogares extremeños, esto es la relación de las unidades familiares con el empleo o no de sus miembros, los datos que al respecto aportan los sucesivos Boletines Estadísticos del Ministerio de Asuntos Sociales y quedan sintetizados en el cuadro 36.

CUADRO 36.RELACIÓN HOGARES FAMILIARES-EMPLEO (%)

	AL MENOS LA MITAD ESTAN PARADOS		TODOS LOS ACTIVOS ESTAN PARADOS		TODOS ACTIVOS ESTAN OCUPADOS	
	Extre	Españ	Extrema	Españ	Extrema	Españ
89	18	28,7	6,07	9,5	60,2	64
94	35,2	28,4	17,5	11,9	78	66,3

TASA: FAMILIA CON MIEMBROS EN PARO/Nº TOTAL DE FAMILIAS
Fuente: Boletines estadísticos del MAS y elaboración propia

Los efectos de desempleo en la región se hacen más patentes cuando comprobamos como afecta éste a las familias. A mediados de la década, diecisiete de

⁶⁸ Ramajo Tejeda, M.: *Cuadro socioeconómico de Extremadura*. Ponencia para el Seminario **El papel, las iniciativas y las experiencias de las organizaciones de los trabajadores sobre la creación de empleo a nivel local**.

cada cien familias extremeñas tenía a todos sus miembros activos en el "paro", frente a doce por cada cien que existían en España. El dato es más dramático si consideramos que esta situación afectaba, tan sólo cinco años atrás a 6 familias extremeñas de cada cien, esto, es, ha triplicado el número de familias con todos sus miembros en desempleo.

Paralelamente se incrementa en la región el número de familias que tienen a todos sus miembros ocupados. Se pasa de 60 a 78 de cada 100, superando incluso a la media nacional en este sentido. También se supera a la media nacional en el porcentaje de familias en las que, al menos la mitad, están desempleados. Esto sólo puede interpretarse como una agudización en las diferencias entre las familias extremeñas en relación con el empleo, como resultado de la propia fragmentación del mercado de trabajo. Hablamos pues, de algunas familias -bastantes- que acaparan sus miembros gran parte de las ofertas frente a un número, creciente e importante, de familias que todos sus miembros están en desempleo.

En cuanto a los activos y los inactivos de la región cabría decir lo siguiente: la propia estructura ocupacional de Extremadura a mediados de los noventa continúa siendo uno de los componentes de su subdesarrollo, con un importante número de activos ocupados en el sector agrícola, más de 10 puntos por encima de la media nacional, y un importante número de ocupados en el sector servicios, pero tres puntos inferior a la media nacional⁶⁹. Indicar que en 1994 los activos eran en Extremadura, en valores absolutos 395.000 personas, de estos los ocupados eran 275.400 (datos del INE).

⁶⁹.- A este respecto interesa citar aquí a MANUEL PALAZUELOS.1991. pg 215 " *En estas regiones (las subdesarrolladas)*, la extrema debilidad del sector industrial concentra la mayor parte del empleo y de la producción en los sectores primarios y terciarios.(...) Incluso, detrás de la aparente similitud en la importancia del sector terciario se ocultan profundas desigualdades estructurales."

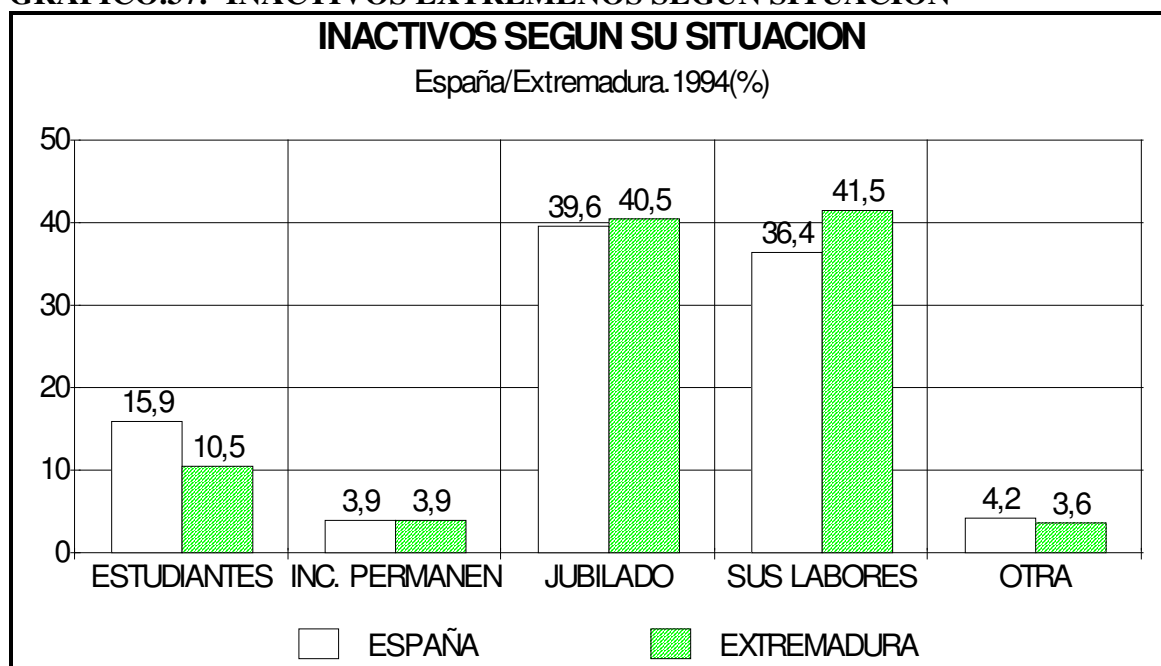
CUADRO 37.-INACTIVOS SEGÚN SITUACIÓN 1997(MILES)

	Estudiantes	Jubilados y pensionistas	Labores del hogar	Incapacidad Permanente	Otras situaciones	Total
EXTREMADURA	65'6	179'7	177'6	16'8	18'3	458'0
ESPAÑA	3.003'2	6.358'6	5.490'6	673'2	547'2	16.072'9

Fuente: Anuario Estadístico de Extremadura, 1997-98, pg 201 del MAS.1994 y elaboración propia

Con respecto a la población inactiva, hay que decir que a mediados de los noventa existe bastante correlación entre los valores de la región y los valores medios del Estado, excepto en dos colectivos, el de los dedicados a "Sus Labores", que en Extremadura representa el 41,5% de los 458.000 inactivos existentes (frente al 36,4% a nivel nacional), esto es, cinco puntos por encima, pese a la importante incorporación de la mujer extremeña al mercado de trabajo que, no obstante, es menor que la producida en el conjunto de la población femenina del Estado. El otro colectivo de inactivos que manifiesta un comportamiento divergente respecto de la media nacional es el de "Estudiantes", casi seis puntos por debajo de la media nacional, lo que indica lo mucho que aún queda por hacer en este terreno pese a los logros ya obtenidos. El gráfico adjunto representa lo que venimos comentado

GRAFICO.37.- INACTIVOS EXTREMEÑOS SEGÚN SITUACIÓN



Fuente Anuario Estadístico Éxtremadura 1998, y Elaboración propia

A pesar de lo cual, los indicadores relativos al empleo-desempleo, a partir de nuestro ingreso en la CE y de las políticas activas de lucha contra el paro llevadas a cabo con financiación vía de los Fondos Estructurales FEDER y FSE en colaboración con las Administración Autonómica y Local, permite hacer, a las instancias políticas regionales, una lectura esperanzadora en términos de convergencia de los niveles de desempleo al menos con la media nacional y en base a los datos que desde la Administración autonómica se manejan.

"Si a finales de 1989 teníamos una tasa de paro superior en 9,1 puntos a la nacional, 26,4% frente al 17,3%, al término de 1991 esa diferencia se redujo a 7,6 punto"⁷⁰.

⁷⁰.-Junta de Extremadura. "Plan de Empleo Para Extremadura. 1992-1995". Nov.1992

Las mismas fuentes citadas, aseguran que la reducción de la tasa de actividad del 0,2% a lo largo de este período se debe a la evolución de la propia población activa extremeña que crece a un ritmo del 3%. Este mayor crecimiento de la población activa se debe a la masiva incorporación de demandantes de primer empleo y por el acceso de la mujer al mercado de trabajo de la región. Por ello se reconoce que el mercado de trabajo evoluciona positivamente, si bien lo hace a un ritmo más lento que el nacional. Ello se atribuye a dos razones:

1.-Los desequilibrios entre demanda y oferta de empleo (componente estructural del problema)

2.-La incorporación de una mayor proporción de mujeres al mercado de trabajo.

6.3.-Análisis del mercado extremeño⁷¹

El Anuario del Mercado Español (AME) aporta información que hemos considerado interesante para el análisis del impacto de las políticas de desarrollo sobre la región. Este análisis es posible a partir de los indicadores sintéticos que a continuación detallamos.

1.-INDICE DE CAPACIDAD DE COMPRA: Tiene la finalidad de valorar objetivamente la cuota de mercado absoluta y por habitante que corresponde a las comunidades autónomas y provincias, es decir, la cantidad de bienes y servicios que teóricamente, pueden absorber.

El AME utiliza tres indicadores para confeccionarlo:

⁷¹.-El ANUARIO DEL MERCADO ESPAÑOL que hemos analizado son los relativos a los años 1989-1990-1991-1992-1993, a partir de ese año dejó de publicarse, por lo que no ha sido posible seguir analizando las series temporales que se estudian.

1º.-Mide la *capacidad de compra de productos de uso y consumo común, caracterizado por su bajo coste unitario* y la posibilidad de adquirirlos, normalmente en cualquier clase de establecimientos, aun en aquellos escasamente dotados de equipo comercial.

2º.-*Artículos de tipo medio*

3º.-*Productos de uso y consumo especializados* y está en función primordial de las condiciones sociales y económicas de los habitantes.

CUADRO Nº37.-EVOLUCION DE LOS ÍNDICES DE CAPACIDAD DE COMPRA EN EXTREMADURA. VALORES ABSOLUTO (ESPAÑA TOTAL=100,0). VALORES "POR HABITANTE" (ESPAÑA TOTAL: 1,0)

	1965	1975	1985	1993
INDICE 1º				
ABSOLUTO	2,7	2,0	1,9	2,6
"POR HABITANTE "	0,6	0,6	0,7	0,9
INDICE 2º				
ABSOLUTO	2,2	1,6	1,7	2,4
"POR HABITANTE "	0,5	0,5	0,6	0,8
INDICE 3º				
ABSOLUTO	1,7	1,4	1,6	2,2
"POR HABITANTE "	0,41	0,46	0,6	0,7

Fuente:AME'93. Banesto pg. 175 y ss. y elaboración propia

El índice de capacidad de compra (V.Absolutos) presenta pocas variaciones para el período de estudio, el mayor incremento de demanda se observa en el indicador 3º "productos de uso y consumo especializados"; y en todo caso lo que pone de manifiesto es una insuficiente demanda de productos en la región que en ningún caso llega a suponer más del 3% de la demanda nacional.

La evolución es más significativa (ascendente) si nos referimos a "la capacidad de compra" por habitante. En este caso, los productivos menos favorecidos son los "especializados", que sin embargo también se incrementan.

Este índice pone de relieve uno de los problemas estructurales de la economía extremeña, esto es la escasa relevancia que en ella tiene la demanda interna, situación que no se corrige pese al importante volumen de las transferencias estatales y europeas.

2º.-INDICE DE VIVACIDAD

Este índice, constituye una medida de la situación coyuntural de las comunidades autónomas y de las provincias españolas en cuanto a sus posibilidades de avanzar en desarrollo, estancarse o atrasarse.

Con él se acusan, perfectamente, las paradas en el desarrollo debidas a una situación momentánea, al cansancio que sobreviene como consecuencia de un período sostenido de avances, a fenómenos circunstanciales, etc. Igualmente, es sensible a las reacciones positivas de todo tipo.

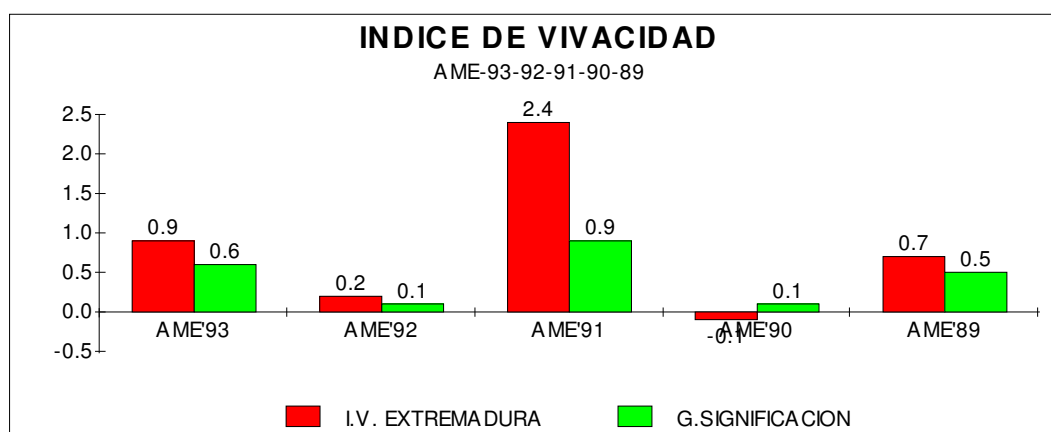
Para su cálculo han servido como base los datos de las "series testigo" siguientes:

- Parque de turismos.
- Líneas telefónicas en servicio.
- Depósitos del sector privado en el Sistema Bancario.

El fundamento del método seguido en la elaboración de este índice es la comparación de las variaciones registradas por el conjunto de estas series en el período considerado, con la que hubiere correspondido según la regresión que enlaza esa variación con el índice segundo de capacidad de compra por habitantes.

El índice se complementa con un sistema que nos permite determinar *el grado de significación*, según una distribución "normal", que se expresa en la tabla correspondiente con una cifra indicativa de tanto mayor significación cuanto más próxima está a la unidad y tanto menor cuanto más se aproxima a cero.

GRÁFICO 46.-EVOLUCIÓN DEL INDICE DE VIVACIDAD EN EXTREMADURA



La evolución del índice pone de manifiesto las enormes oscilaciones de "la vivacidad" de la región, muy sujeta a condicionantes coyunturales, frente a la estabilidad (con oscilaciones) que se observa en la graduación de significación; y una evolución absolutamente inversa a la de por ejemplo Madrid, una de las más dinámicas del estado. En el caso de Madrid, se parte de una situación negativa (1989) para llegar, una vez superada la crisis de principio de la década de los noventa, a estar muy por encima de Extremadura, partiendo de posiciones tan negativas. Evidentemente Extremadura carece de capacidad para aprovechar en todas sus posibilidades las fases de expansión de la economía nacional e internación; consecuentemente, las fases críticas le afectan en menor medida.

3º-INDICES DE RIQUEZA ACTIVA: CUOTAS DE RIQUEZA ACTIVA(D₁) Y NIVELES DE DESARROLLO(D₂)

Por "riqueza activa", entienden los autores del Anuario el conjunto de elementos que, inmersos en la actividad económica del país, contribuyen al proceso y a la formación de la renta nacional. Dado que dichos elementos son de carácter heterogéneo y, por tanto, de imposible medición en unidades monetarias, ha sido preciso reducirlos a una expresiones homogéneas representativas de los mismos, y consiguiente, de la riqueza activa.

También se ha venido considerando interesante valorar el "nivel de desarrollo" alcanzado por cada área, expresado como una unidad independiente y comparable con los niveles de los demás.

Estos grandes índices vienen expresados como:

INDICE D₁: CUOTAS DE RIQUEZA ACTIVA: Se han referido a 100.000 unidades los totales nacionales de todas las series que fueron seleccionadas como representativas de la riqueza activa, por lo que el índice D₁ expresa la parte con que cada área contribuye a aquella cifra.

El cálculo de la cuotas de riqueza es consecuencia de la elaboración de tres índices:

*Índice Demográfico

*Índice Cultural

*Índice Económico

*Índice Turístico

INDICE D₂: NIVELES DE DESARROLLO: Esta la relación existente entre la cuota de riqueza activa (índice D₁) de cada área y el índice de su población total, considerando 100 el nivel medio nacional, por lo que estos niveles aparecen con cifras mayores o menores a la centena, según los mismos sean superiores o inferiores al nivel medio nacional.

Hasta el AME'90 estos índices no se empiezan a elaborar para unidades territoriales regional, con anterioridad su elaboración era para unidades provinciales y municipales.

CUADRO N°38.-EVOLUCION INDICES⁷²
(En unidades sobre base nacional=100.000)

	AME ' 93	AME ' 92	AME ' 91	AME ' 90
INDICE DEMOGRAFICO	2.135	2.323	2.323	2.185
INDICE CULTURAL	2.535	2.515	2.551	2.583
INDICE RIQUEZA	2.096	2.360	2.232	2.371
INDICE ECONOMICO	2.089	2.140	2.076	2.105
INDICE TURISTICO	824	701	671	667
CUOTA DE RIQUEZA ACTIVA	2.253	2.320	2.317	2.291

El cuadro pone de relieve una evolución negativa del índice demográfico, contrastada por todos los estudios sobre el tema. Así mismo una evolución negativa con cierto repunte del índice cultural y una evolución francamente negativa de los índices de riqueza y económico. Por último, se constata una evolución positiva del índice turístico, aunque, con un nivel de significación en el contexto nacional, verdaderamente insignificante. Pese a todo lo cual, es posible apreciar leves oscilaciones en la Cuota de Riqueza Activa que casi permanece estable con tendencia a la baja. Lo que, en todo

72. a) Índice demográfico, formado por población de hecho y población urbana. Expresan la importancia de la población, forma de su distribución en el territorio y la fuerza atractiva de sus núcleos.

b) Índice Cultural: Basado en los habitantes que estudian EGB, Bachillerato y COU

c) Índice económico en base a los indicadores de riqueza agrícola, riqueza urbana, riqueza comercial e industrial, número de camiones y de teléfonos.

d) Índice turístico: a partir del número de habitante en hoteles, precio máximo y número de meses al año en que están abiertos al público. Así como plazas en los campings, precio por persona y meses de funcionamiento.

caso, evidencia una muy escasa capacidad de reacción de la economía extremeña, ante los impulsos de desarrollo provenientes del exterior.

CUADRO N°39.-EVOLUCION DE LA SITUACION RELATIVA DE LOS NIVELES DE DESARROLLO REGIONAL EXTREMEÑO(Base media nacional=100)

AME'90.....	81
AME'91.....	77,3
AME'92.....	77,7
AME'93.....	83,9

Evolución favorable de los niveles de desarrollo de la región aunque siempre por debajo de la media nacional (100).

CUADRO N°40.-"PUESTO" DE LAS PROVINCIAS EXTREMEÑAS SOBRE EL RANKING DE LAS 50 PROVINCIAS ESPAÑOLAS (por orden decreciente)

	BADAJOZ		CACERES	
	D ₁	D ₂	D ₁	D ₂
AME ' 90	22	44	34	47
AME ' 91	22	49	36	48
AME ' 92	22	49	36	48
AME ' 93	48	48	49	49

Aunque los índice presentan pocas oscilaciones, dentro de su estabilidad, los relativos a crecimiento económico y riqueza tienden a la baja, y el turismo presenta un evolución algo más positiva. Decimos que aunque estos índices presentan pocas oscilaciones sin embargo la posición relativa de la región en relación a las 50 provincias españolas, ha venido a descender básicamente a los últimos puestos en lo que hace referencia a la Cuota de Riqueza Activa y a los Niveles de Desarrollo en la primera parte de lo años noventa; perdiendo, fundamentalmente Badajoz, los lugares intermedios que

tenía a principios de la década en lo que se refiere a la Cuota de Riqueza Activa. Pérdida también muy apreciable en Cáceres, aunque en menor medida ya que el punto de partida a inicios de los noventa ya era bajo.

Esta evolución, en nuestra opinión es atribuible, fundamentalmente, a el aprovechamiento que otras provincias -y regiones- hacen de los ciclos más dinámicos de la economía nacional e internacional, debido a que la posición de partida es mejor que la de las provincias extremeñas.

Por último es necesario precisar que el análisis del mercado extremeño que acabamos de exponer se circunscribe a los años en los que la crisis cíclica de la economía nacional y europea está en pleno auge (primeros años de la década de los noventa), sin embargo los datos que se aportan permiten el contraste de las tendencias con el nivel estatal, de ahí su validez.

6.4.-En el contexto europeo⁷³

Los diferentes indicadores analizados: empleo por sectores productivos, evolución de tasas de desempleo, el PIB/per capita, la productividad; ponen de relieve el mantenimiento de las desigualdades que afectan a la región en su relación con el contexto europeo.

CUADRO 41.-EMPLEO EN LAS REGIONES OBJETIVO 1 DE EUROPA EN 1990 (%)

REGION	GRICULTURA	INDUTRIA*	SERVICIO
Extremadura	24.3	21.3	54.5
ESPAÑA	11	32.1	56.9
EUR12	6.6	32.1	61.3
OBJETIVO 1	17.7	26.8	55.5

V Informe Periódico. Comisión. 1994.P 188 Y Elaboración Propia.

* Incluida la construcción

⁷³ Hemos optado por desarrollar este apartado sobre la base del V Informe Periódico de la Comisión (1994), ya que frente a los datos ofrecidos por Eurostat (Visión Estadística sobre Europa) o los relativos a las regiones (Anuarios Estadísticos de Eurostat), el V Informe proporciona información relativa a la región extremeña, puesta en relación no sólo con España y Europa, sino también -y esto lo que nos ha parecido de mayor interés- en relación con el conjunto de regiones objetivo-1. Por esto, aunque los datos que se expresan se refieran a la primera parte de la década de los noventa, la información que suministran es más relevante para nuestros fines, dado además, de que existe la constancia de que las tendencias de las series del V Informe no se alteran entre 1993 y 1996.

En 1990, Extremadura mantenía tasas diferenciales en relación a la distribución del empleo muy significativas, no sólo respecto al estado español, que ya se ha comentado en otro momento de esta tesis, sino también en relación con el conjunto de regiones agrupadas en el Objetivo 1; nos mantenemos muy por encima respecto a los empleos en la agricultura, más de 4 punto por debajo en los empleos en industria y tan sólo un punto por debajo del sector servicios.

CUADRO 42.-EVOLUCION TASA DE DESEMPLEO REGIONES OBJETIVO 1(1986-1993)

	86	87	88	89	90	91	92	93
<i>Extremadura</i>	28.3	25.9	27.1	26.8	25.4	24.2	25.9	28.9
ESPAÑA	21.4	20.8	20.1	17.4	16.3	16.0	17.6	21.3
EUR12	10.7	10.5	9.9	9	8.2	8.5	9.3	10.4
Media Obj. 1	15.4	15.5	15.8	15.2	13.9	14.3	14.8	16.7

V Informe Periodico. Comision. 1994.P 188 Y Elaboración Propia.

Las oscilaciones en lo relativo a las tasas de paro se han producido en Extremadura pero también en las regiones Objetivo 1, lo más significativo es la tendencia a que esa diferencia se entre Extremadura y el resto se mantenga en torno a 12 puntos porcentuales.

CUADRO 43.-PIB PER CAPITA (UNIDADES DE PODER ADQUISITIVO) DE LA REGIONES OBJETIVO 1 (1986-1991) EUR12=100

REGION	86	87	88	89	90	91
<i>Extremadura</i>	45	47	49	48	50	51
ESPAÑA	71	72	73	74	75	78
EUR12	100	100	100	100	100	100
Media Obj. 1	61	62	62	63	63	64

V Informe Periodico. Comision. 1994.P 188 Y Elaboración Propia.

A pesar de que durante el periodo de expansión, anterior a la crisis de 1992, el crecimiento del PIB en Extremadura, en algunos años llegó a superar a la media española e incluso europea, el PIB per capita ha seguido siendo el más bajo de Europa, y por supuesto, se mantienen por debajo de la media de las regiones Objetivo 1, aunque, las diferencias se hayan disminuido.

CUADRO 44.-VARIACIÓN EN EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD (1986.1991)

REGION	Variación en el empleo (86-91) %	PIB/persona ocupada (EUR12=100)	
		1986	1991
<i>Extremadura</i>	<i>12.9</i>	<i>72</i>	<i>79</i>
ESPAÑA	16.3	95	94
EUR12	6.4	100	100
Media Obj. 1	6.4	75	78

V Informe Periodico. Comision. 1994.P 188 Y Elaboración Propia.

Como efecto del buen funcionamiento relativo del sector servicio y del empleo público en la región, la creación de empleo en Extremadura se ha mantenido por encima de la Media de las regiones Objetivo 1, aunque casi cuatro puntos porcentuales por debajo del empleo que se ha creado en España.

La productividad de nuestros empleados (en términos de PIB/por persona ocupada), no obstante se mantiene en los parámetros de las regiones Objetivo 1 y muy por debajo de la media nacional, y europea, debido a la pérdida de importancia del sector industrial manufacturero y la importancia que adquieren subsectores poco productivos del sector servicio, que es el resultado lógico de la terciarización prematura que afecta a las regiones menos favorecidas y más dependientes.

Los datos económicos de carácter estructural sobre la región son aún insuficientes para llevar a cabo un diagnostico acertado de la incidencia de los nuevos instrumentos de política regional sobre los anteriores y de estos y aquellos sobre el

desarrollo de Extremadura. Algunas series se refieren a cinco años, lo más a ocho, con lo que en términos generales sólo cabe hablar de tendencias.

Los flujos económicos procedentes de la Unión Europea, a través de los Fondos Estructurales han sido desde mediados de los años ochenta el principal condicionante de la política de desarrollo regional, en un doble sentido: por un lado constituye una fuente importante de financiación de las infraestructuras regionales y por otro lado, y más importante, porque ha forzado la integración y ordenación de viejos y nuevos instrumentos de desarrollo regional con la finalidad de aunar esfuerzos para la consecución de objetivos operativizados en el Marco de Apoyo Comunitario (MAC) para Extremadura, a ello se añaden sistemas anuales de evaluación de resultados que obligan a una reflexión continuada sobre nuestras estrategias y nuestros logros.

En lo cualitativo la Comunidad extremeña ha experimentado una transformación radical, a partir de la integración europea, fundamentalmente porque nunca como hasta ahora los instrumentos de planificación regional han obedecido a directrices tan rigurosamente establecidas en el marco del Estado y de Europa y porque la planificación ha estado seguida por criterios objetivables de evaluación que nos han de dar en los próximos años el valor exacto de este esfuerzo en términos de integración y cohesión con el resto de regiones europeas.

La incorporación de España a la CE y la firma de los Tratados de la Unión Europea han supuesto para Extremadura una transformación importante en varios sentidos:

1º.-Extremadura pese a seguir siendo una de las regiones más atrasadas de la Unión Europea se ha insertado dentro de los planes de desarrollo regional de la Unión lo que hace posible que las políticas económicas y sociales que se desarrollan ahora y en el

futuro en la región tienen como objetivo la convergencia de nuestra región con el resto de las de España y con la de Europa.

2º.-Esta contribución de la política de desarrollo regional de la UE tiene un carácter axiomático toda vez que conforme a este objetivo los instrumentos de política regional, españoles y europeos tienden a homogeneizar sus objetivos y técnicas, con lo que en este último período asistimos a una racionalización de los recursos y a una mayor eficiencia y optimización de los mismos.

3º.-La política regional de la UE no sólo proporciona a Extremadura un enmarque de su acción en favor del desarrollo de la región, sino que le brinda unos instrumentos de actuación, y lo que también es fundamental: prevé un sistema de planificación regional y evaluación operativa de los logros de estas acciones que en el futuro va a posibilitar pasar de la etapa de los voluntarismos a la del el esfuerzo racional y sostenido, más allá de intereses coyunturales y momentos políticos concretos que tanto han condicionado los avances y retrocesos de Extremadura en el pasado.

4º.-Como resultado concreto de esta confluencia de esfuerzos -regional-nacional-europeo-, la región desde 1986 ha obtenido importantes flujos no sólo económicos sino de ideas, de políticas, de conocimientos, de formación etc. de la Unión Europea que, en lo que es posible valorar en este corto período de tiempo, hemos podido apreciar un cambio de tendencia en favor del desarrollo y de la convergencia de Extremadura con el resto de Europa; pero que a la vez y como contrapartida, han consolidado la dependencia de la región de esas mismas políticas e instituciones, lo que ocasiona un desarrollo sí, pero un desarrollo dependiente, no autónomo, como veremos.

5º.-La cuestión de si hemos convergido más o menos con los estándares de vida de otras regiones españolas y europeas, nos lleva a plantear que el estudio de la convergencia entre las regiones permite distintas aproximaciones y es además

técnicamente complejo. En términos absolutos, es evidente que las diferencias son ahora mayores entre los extremos que al principio del periodo de expansión de la economía españolas (1964), pero también se puede constatar que la región más pobre (Extremadura) tiene en 1994 un nivel de renta real superior al que alcanzaba la región más rica en 1964 (País Vasco).

La evolución del PIB per capita regional (entre 1964 y 1994) permite advertir que la desigualdad relativa se redujo intensamente entre 1964 y 1980, se amplió con los ajustes de principio de los 80 y ha vuelto a reducirse, aunque más suavemente, durante la fase expansiva de esa década. Para el conjunto del período se aprecia una convergencia relativa entre los PIB per capita de las distintas regiones (PÉREZ GARCÍA.1997, pg. 59).

Ramajo Tejada (1997), a este respecto, distingue entre convergencia absoluta, aquella que implica una tendencia a la igualación de las rentas per cápita, en cuyo caso, las regiones más pobres tienden a crecer a un ritmo mayor hasta alcanzar a las más ricas; y la convergencia condicional, con diferentes estados estacionarios, que daría lugar a una situación muy distante de la anterior, ya que cada región tenderá a converger a su propio estado estacionario y éstos podrían ser (de hecho lo son) muy distintos entre sí. En otras palabras, en este segundo caso, las regiones pobres tenderán a seguir siéndolo, y las ricas también. Para Ramajo Tejada(1997) *“Sin seguir una teoría concreta vamos a tratar de ver, mediante el análisis de una serie de variables, que no existe un proceso de convergencia entre la economía regional y la economía española y europea”*

6°.- Hemos comprobado que de la lectura de los diferentes y variados indicadores se advierten que los perfiles de la desigualdad regional son múltiples y, por tanto, la valoración de los logros de la política regional es compleja. Tres elementos al menos propician esta complejidad:

- El primero es que no todos los indicadores regionales se comportan del mismo modo, de manera que las conclusiones pueden depender de las variables seleccionadas.

- La desigualdad entre los valores de una variable concreta pueden ser analizada mediante distintos índices, que no siempre nos ofrecerán los mismos resultados.
- En tercer lugar, no resulta sencillo establecer las causas determinantes del comportamiento de las variables ni la incidencia sobre las mismas de las políticas públicas.

Todo ello posibilita que en el campo de la evolución de las desigualdades la polémica esté siempre presente. A pesar de lo cual como científicos sociales debemos afrontarlo.

Los efectos de las políticas redistributivas no ha conducido a la desaparición total de las desigualdades sociales, a pesar del aumento sustancial, en términos relativos, de la riqueza y de la renta. Extremadura, como hemos visto, no es una excepción. Pese al desarrollo experimentado, las desigualdades persisten. Algunos autores ha visto en el mercado el “mecanismo igualitario más eficiente al garantizar la movilidad ocupacional y social, bajo condiciones de un orden capitalistas ideal” desde esta perspectiva, las diferencias según criterios territoriales, de distribución de la riqueza, status, poder político, autoridad, privilegios, etc. persistirán de forma compatible con la movilidad social garantizada por el “credo de la igualdad de oportunidades”. En otros términos, el mercado capitalista haría compatible un desarrollo igualitario con la movilidad social, ya que, de hecho “la movilidad social no se correlaciona positivamente con la igualdad basada en una distribución igualitaria de la riqueza y la renta (SOLÉ, C. 1996).

Mientras tanto, en situaciones de “mercado imperfecto”, es más que probable que las transformaciones económicas experimentadas durante estos años en la región extremeña y en el estado español, tras un periodo de fuerte crecimiento evolucione, como creo que hemos demostrado hacia el incremento de las desigualdades en algunos aspectos fundamentales, mientras que en otros -más accesorios- se tiende a una dinámica más homogeneizadora. Sin embargo la hipótesis que mantenemos es que nuestros crecimiento relativo, ha supuesto el crecimiento relativo de los demás y por consiguiente se ha mantenido la estructura de desigualdad, con efectos negativos para

nuestra región. El proceso de crecimiento no ha variado, esencialmente, el curso de los acontecimientos, y esto nos ha hecho además más dependientes. Derivado de ello, dispondremos de menos posibilidades de incrementar el control sobre nuestros propios recursos ya que la situación de desigualdad se desenvuelve a partir de unas tendencias que van a agudizar nuestra situación de dependencia.

7.- DESARROLLO “VERSUS” CONSOLIDACIÓN DE LA DEPENDENCIA.

7.1.-Extremadura, una sociedad “en transición” con predominio de “lo tradicional”.

Para afrontar el problema del desarrollo social, económico, político y cultural de Extremadura hay que cambiar el enfoque y la manera de plantearlo, porque la eficacia y la eficiencia del actual modelo no ha logrado alcanzar las pretensiones de desarrollo formuladas explícita e implícitamente. Este cambio de orientación supone plantearse que los objetivos y las metas del proyecto de desarrollo es la sociedad extremeña y su estructuración. Frente a los que proponen que debe ser la estructura productiva y el sistema económico de la región lo prioritario para el desarrollo, nosotros consideramos que es la sociedad y concretamente los recursos humanos, los que deben ser preponderantes en las estrategias que aspiran a lograr la superación del atraso y la dependencia.

Hemos llegado al convencimiento de que si no se opera este cambio táctico para afrontar el problema que nos ocupa, estaremos construyendo un castillo de naipes, tan

duradero como lo llegue a ser el flujo de subvenciones y/o ayudas. La lógica del desarrollo exige trabajar con la comunidad, desde la comunidad y por la comunidad hacia la que se destinan los recursos. Sin embargo, el desarrollo de “lo social” no es sino una anécdota en la gran categoría economicista de los Planes de Desarrollo Regional y de los Marcos Comunitarios de Apoyo. Las actuaciones y medidas de desarrollo de “lo social” se ha insertado en estos los planes con escaso convencimiento y se ejecuta, más que como proceso de desarrollo, como recetario anacrónico destinado a cubrir el “expediente”.

Puesto que aspiramos a trabajar sobre la sociedad directamente y no sobre el sistema productivo (que no deja de ser sino una parte lamentablemente escasa del sistema social extremeño), es indispensable conocer cómo es la sociedad extremeña hoy.

Extremadura, a finales del siglo XX, es una región en “transición” entre una sociedad tradicional y una sociedad tecnológica, avanzada o moderna. Si estableciésemos un gradiente de 0 a 10 entre ambos extremos, en muchos aspectos, nuestra región no superaría el valor medio. Esto es, en muchos sentidos de su estructura social, política, económica, la región se puede considerar más tradicional, que moderna (considerados estos términos en una concepción amplia). Este determinante sociológico de la región va a favorecer la consolidación de la situación de dependencia.

7.1.1.-La estructura económica

La estructura económica de Extremadura contiene aún importantes elementos que hacen que la tengamos que considerar “tradicional”. Una sociedad es tradicional por que es *simple* (GUY ROCHER,1980). Simplicidad en el sentido de que, aún a finales del siglo XX una parte importante de ciudadanos utilizan directamente los bienes que les proporciona la naturaleza, sometiéndolos tan sólo a un mínimo de transformación. *“Los miembros de la sociedad tradicional suelen practicar simultánea o sucesivamente dos o varias actividades de este tipo: la pesca o la caza, por ejemplo coexisten con un poco de agricultura; o también, la cría del ganado y la agricultura alternan según las estaciones. Es raro, sin embargo, que una de esas actividades no sea predominante, pasando a desempeñar la otra o las otras una función complementaria”*.

La simplicidad de la economía extremeña lo es en relación con la tecnología que se utiliza. Desde el punto de vista axiológico es tradicional la tecnología que ofrece alguno de estos tres rasgos:

- El recurso y/o dependencia de la energía que proporciona directamente la naturaleza, animal, viento, el agua.
- La utilización de herramientas que constituyen la prolongación directa de los miembros del cuerpo.
- El empleo de herramientas sencillas.

El uso de tecnología en los diferentes sectores productivos aún es una variable en la que nos situamos muy por debajo de la media nacional y europea, precisamente por que el nivel de manufacturación de nuestras materias primas es relativamente escaso.

Este imaginado gradiente al que aludimos anteriormente, nos permite puntuar, en términos medio-bajo, los aspectos relativos a nuestra tecnología productiva.

Una economía es simple, además, porque la división del trabajo que se opera en ella es sumamente elemental. Está caracterizada por la distribución de tareas por sexos y por “clases de edad”. Aun hoy, en Extremadura, de una forma destacada, diferentes tareas son confiadas a los hombres y a las mujeres, de una forma más o menos rígida. Los niños (*jovencitos*) y los ancianos, realizan las actividades más simples y menos fatigosas. La división del trabajo está en buena parte del sistema productivo de nuestra región, si exceptuamos la administración y algunos subsectores del sector servicios como los bancarios; por ser simple, es a menudo estricta y rígida: los hombres no aceptan con facilidad los trabajos atribuidos a las mujeres, y viceversa. Aún hoy, es objeto de curiosidad ciudadana observar mujeres trabajando en las brigadas de obras de los pueblos y ciudades de la región (circunstancias éstas que se producen por tratarse de “empleo público”, ya que sería impensable que la iniciativa privada llevase a cabo estos empleos para mujeres).

Este tipo de economía deriva, en lo que algunos autores definen como economía de subsistencia, propia, todavía, de algunas comarcas de la región.

Lo cierto es que una tecnología más o menos tradicional y una división elemental del trabajo, dan origen a una economía de subsistencia en mayor o menor medida. Con las debidas distancias, puede decirse que, en nuestra micro-economía, la sociedad produce los bienes de inmediata necesidad para la subsistencia. Acumula excedentes sólo para un periodo corto de tiempo (unos meses, un o dos años). La dependencia de las condiciones climáticas es inevitable.

En este sentido Mora Aliseda (1992), tras el análisis factorial de aproximadamente 65 variables subdivididas en varios tipos: físicas, económicas, sociales, de equipamiento, infraestructuras etc., concluye que una economía de fuerte componente agraria como la extremeña, los factores naturales tienen una enorme importancia, condicionando sobremanera los tipos de aprovechamiento del territorio. Allí donde los condicionantes son mayores, como las áreas de montaña (salvo los valles regables como el del Jerte o la Vera) y las penillanuras, imponen su tiranía obligando a un aprovechamiento del forestal⁷⁴ y del pastizal⁷⁵. La potencialidad natural de cada una de las áreas descritas en los trabajos de Mora Aliseda, desempeña un papel fundamental en todo los procesos de carácter social y económico, su influencia es determinante en:

•**El dinamismo económico.** En general, la mayoría de los núcleos poblacionales, excepto los más urbanizados y/o algunos algo industrializados, no conocen otra especialización funcional que no sea de tipo agrario, con elevados porcentajes de población activa en este sector.

•**Esta dependencia de la potencialidad natural de cada zona provoca también, lo que Mora Aliseda denomina, “desequilibrios entre población y recursos”.** Los municipios ubicados sobre espacios con limitaciones físico-naturales, son los que han resistido en menor medida la presión humana sobre el medio, soportando tradicionalmente y de forma acentuada desde mediados de siglo una fuerte emigración, a modo de válvula de escape, que ha reducido drásticamente su población. Situándolas en cotas inferiores o próximas a las de 1900. Por el contrario, son los municipios urbanos y los rurales enclavados en terrenos fértiles los que han mantenido

⁷⁴ Pinar y eucaliptal en la montaña, con fines madereros; y alcornocal y encinar en la penillanura, para la producción de cocho y de carbón.

⁷⁵ Mediante la explotación extensiva de la ganadería ovina en zonas desarboladas; porcina en superficies de dehesa y bovina en ambas. Mientras que el caprino se extiende por la montaña y los riveros.

un crecimiento casi continuado, por ser los más dinámicos desde el punto de vista humanos y económico.

•**Esta dependencia de las potencialidades del medio físico tiene su influencia también en la demografía.** Los grupos de poblaciones de menor potencialidad económica y mayores limitaciones naturales poseen una estructura demográfica más desequilibrada, envejecida, y con mayores dificultades para asegurar su renovación generacional. Por el contrario, los núcleos más ricos, como por ejemplo el grupo urbano y el dependiente de los regadíos, son los que gozan de una pirámide de población más rejuvenecida y simétrica.

•**La estructura de la propiedad agraria y los aprovechamientos también están condicionados por esta dependencia del medio físico y su desarrollo:**

Municipios de montaña y riveros	Menores superficies de cultivo, abundancia de explotaciones minifundistas, dispersión parcelaria, dificultades de acceso a las mismas, etc.
Municipio de penillanura.	Mayor proporción de latifundios sobre dehesas. Aprovechamiento extensivo de tipo agro-silvo-pastoral, con predominio de la dedicación ganadera.
Cuencas sedimentarias	Mayor participación de las propiedades de tamaño intermedio (10 a 20 Has.), que se explotan agrícola y pecuariamente de manera intensiva.

•**El tamaño de los asentamientos humanos está fuertemente correlacionado con la potencialidad agraria,** observándose como prácticamente todas las ciudades con dinamismo económico (salvo Cáceres), se asientan sobre zonas sedimentarias, en tanto que en la penillanura⁷⁶ y la montaña se ubican los núcleos rurales propiamente dichos.

•**La dotación de servicios e infraestructuras.** Se ha constatado que en las localidades pequeñas y sin connotaciones urbanas se produce una menor presencia de aparatos telefónicos, una ausencia total de médicos especialistas, baja densidad de

⁷⁶ Salvo algunos núcleos de ciertas connotaciones urbanas.

carreteras nacionales y regionales, reducidísima cuota de mercado y bajo presupuesto municipal per cápita (MORA ALISEDA, 1992).

Existe otro factor que nos revela la prevalencia de lo tradicional sobre los factores más modernizantes, nos referimos a la exportación de excedentes. Podemos afirmar que una sociedad tradicional es exportadora sólo en unas condiciones bastantes limitadas. La red de comunicaciones es escasa y mal acondicionada. Los medios de transportes precarios. Su área de contactos es, por consiguiente, limitada y los intercambios sólo suelen efectuarse entre regiones inmediatamente contiguas y afectan, como es el caso de nuestra región, a un número reducido de artículos.

Este tipo de economía tiene importantes implicaciones demográficas además de las ya expuestas “(...)explica, en primer lugar, el hecho de que la sociedad tradicional sea siempre numéricamente reducida y sea muy exigua la densidad de población. Dados los recursos naturales con que cuenta para sobrevivir y la tecnología arcaica de que dispone, la sociedad tradicional debe disponer de un territorio suficientemente amplio con respecto a su población. Por otra parte el crecimiento demográfico de este tipo de sociedad no puede ser rápido. En caso contrario, pronto se rompería el equilibrio entre la población y los recursos naturales” (ROCHER. 1980 p. 261).

En sentido contrario, una sociedad tecnológicamente avanzada, o sencillamente donde el factor tecnología se superpone a otras consideraciones, es aquella en la que el medio técnico interpone entre el hombre y la naturaleza una red de máquinas, de técnicas complejas, conocimientos, objetos fabricados, transformados y adaptados. En este caso la comunidad humana no depende ya de la naturaleza, sino que tiende más bien a someterla a sus propias necesidades y deseos o ambiciones. Explota la naturaleza en el sentido literal del término. De esta forma “el medio técnico”, en contraposición con el “medio natural” es un “nuevo medio”⁷⁷ dada su reciente aparición en la historia de la humanidad, y al que nuestra región sólo accede a través de los medios de comunicación de masas. En contrapartida, no es de extrañar, por tanto, que

⁷⁷ Concepto acuñado por Georges Friedmann en su libro “Sept études sur l’homme y la technique”. París. 1966.

Extremadura, como área atrasada, preserve aún un porcentaje elevado de zonas naturales y ecosistemas aún intactos.

El resultado de este “nuevo medio técnico” es una economía que se caracteriza por una elevada productividad del trabajo humano. Es una economía que exige estar siempre en expansión: lanzamiento continuo de nuevos productos al mercado y extensión de los mismos. Si el aspecto de la carestía de la vida es lo que domina en la sociedad tradicional (carestía no sólo en términos monetarios), el de la superproducción constituye la amenaza constante de la economía tecnológica. La única solución, en tal caso, es la expansión del mercado, interno y externo (lo que también entendemos por colonización), y finalmente una reducción de las horas de trabajo del hombre. A la postre este modelo de producción en lo social desemboca, paradójicamente, en la civilización del “ocio”. Hay que reconocer que estamos lejos de plantearnos estas cuestiones en la Extremadura de finales del siglo XX, salvo en el ámbito de las administraciones públicas, que, como es sabido, se sustraen a las exigencias del sistema de producción mercado.

La tecnología, sin embargo, no explicaría por sí sola el aumento de la productividad. Tres factores lo refuerzan. En la medida en que los analizamos, nos percatamos de nuestras propias carencias:

- La inversión de enormes capitales.
- Una división cada vez mayor del trabajo, que conduce a una mayor especialización y profesionalización de las funciones.
- En tercer lugar, un considerable desplazamiento de la mano de obra, del sector de producción primario a los sectores secundario y terciario.

7.1.2.-La estructura social.

La estructura de una sociedad tradicional, como es, en buena medida, la de Extremadura, se caracteriza por que gira en torno a dos ejes principales: el parentesco y los grupos de edad.

La relaciones de parentesco se basan en el reconocimiento de los lazos de sangre y de los vínculos de alianza, por matrimonio, que unen a un conjunto de personas. Estos lazos dan lugar a una compleja red de relaciones entre individuos de diversas edades, relaciones basadas en unos derechos, deberes y obligaciones explícitamente definidos y regulados por normas y prescripciones a veces muy estrictas.

El parentesco, en sociedades como la extremeña, desempeña aún importantísimas funciones:

- ⇒ Confiere a cada miembro su “personalidad social”. Todavía en Extremadura, tanto en el mundo rural como en las ciudades, una persona está integrada en la sociedad por el lugar que ocupa en el sistema de parentela. El nombre por el que informalmente se le designa, o es conocida esa persona, a menudo no es más que una descripción de esa posición que socialmente ocupa. El “¿Y tú, de quién eres?”, continúa siendo la pregunta que se formula a los jóvenes para ubicarlos socialmente.
- ⇒ El parentesco constituye además una amplia red de interdependencias y ayuda mutua, en razón de las numerosas obligaciones que crea entre sus miembros. De hecho, el

acceso a la función pública en muchas administraciones locales⁷⁸ (de pueblos y ciudades), aún hoy, se lleva a cabo -informal e implícitamente- sobre la base del parentesco, pese a la legislación que opera contra este tipo de adscripciones.

⇒ Por encima de todo, es posible afirmar, que el parentesco es el esqueleto de la organización social, frente a una sociedad, como la extremeña, en la que las redes asociativas de vínculos de iguales están francamente ausentes o muy deteriorada. Es, por tanto, un factor importante -cada vez menos, es cierto- de diferenciación social, en el sentido de que aún produce distinciones y reagrupamientos en el seno de la sociedad, tanto rural como urbana, aunque en menor medida, en esta última.

Contrariamente a lo que se produce en la estructura económica, las redes de parentesco generan frecuentemente complejos sistemas de relaciones sociales, que en muchos pueblos y comarcas de la región se mezclan con el poder político y económico.

Un segundo eje de la organización en sociedades con predominio del componente tradicional son los grupos de edad que delimitan horizontalmente las relaciones de parentesco. En la sociedad tradicional derechos y obligaciones son inherentes a las varias etapas de la vida humana. El tránsito de una edad a otra viene a menudo señalado por ceremonias y fiesta denominadas por el francés Van Gennep como “ritos de transición”. La vigencia y vitalidad de estos ritos y ceremonias en nuestra región atestiguan la actualidad de los grupos de edad. Baste señalar que buena parte de las relaciones no laborales que desarrollan los extremeños y extremeñas lo hacen con miembros de sus familias. Las pandillas que comparten el tiempo libre y el ocio, fundamentalmente en la edad joven y adulta las forman hermanos y cuñados, primos y hermanos.

⁷⁸ .-Pese a las restricciones legales, los hijos e hijas, o parientes más o menos lejanos de funcionarios, y autoridades, están objetivamente mejor “colocados” en la posición de salida, que otras personas que carezca de este tipo de referencias familiares, en muchas de las oposiciones que se realizan para cubrir puestos públicos en las administraciones locales de la región. En la administración autonómica, en cambio ha prevalecido lo que se ha dado en llamar el “clientelismo político” como elemento informal para acceder a la función pública. Ambos fenómenos, sin embargo, requieren de un estudio amplio, del que hasta la fecha se adolece. Estudio que debería indagar también sobre la “legitimación social” otorgado por la ciudadanía a este tipo de comportamientos. En cualquier caso, el que legal y reglamentariamente se “prohiba” este tipo de prácticas clientelares, no significa que no debamos constatar su vigencia sociológica.

Junto a esto, en nuestra sociedad, aún, el control social se ejerce de una manera más directa e inmediata que en las sociedades urbanizadas y tecnificadas por cuanto el universo social es más reducido y el conocimiento que se produce entre sus miembros es más amplio. El desviante se hace notar pronto y sufre la sanción social de forma inmediata. El delito es escaso en relación con otras regiones del Estado. En Extremadura aún se puede afirmar, como lo haría Parsons, que cada miembro pertenece a esta sociedad de una manera global e incondicional; el individuo está vinculado a ella de un modo más difuso que específico. De ahí que la organización resulte estable y bien trabada, pese a situaciones de desempleo masivo, y las catalogaciones externas y internas de subdesarrollo, atraso y pobreza.

Por el contrario, en la sociedad tecnológica, junto al parentesco, que continúa desempeñando ciertas funciones muy concretas, y además de las categorías de edad que subsisten, como lo prueba en particular la importancia que, de unos años a esta parte, ha adquirido la llamada “cultura juvenil”; en esta sociedad tecnológica operan también, de una forma importante y decisiva, los grupos profesionales, las clases sociales, las asociaciones voluntarias, los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos y otros grupos de intereses, etc. Todo este tipo de vinculaciones sociales tienden a ejercer posiciones de dominio que superan a las de parentesco, y su complejo sistema de interrelaciones genera lo que hemos dado en llamar “tejido social”. Algunos sociólogos han identificado la complejidad de la trama social con una mayor modernización de la sociedad. En este sentido será necesario reconocer que, si algo caracteriza a la sociedad extremeña, han sido los enormes vacíos (o presencias débiles) existentes en esa trama social, frente al destacadísimo papel que continúa ejerciendo las relaciones de parentesco. En Extremadura, aún hoy, la presencia y vitalidad de este tipo de agrupaciones al margen del parentesco es escasa y endeble. En muchos casos es artificial por cuanto o bien aparecen nominalmente, o bien subsisten gracias al impulso de las administraciones públicas⁷⁹ y su particular modo de apoyo a base de “subvenciones anuales”. En este sentido, resulta paradigmático la proliferación en nuestro medio rural de las denominadas sociedades o asociaciones de “desarrollo rural”,

⁷⁹ En este sentido es necesario destacar también la creciente importancia que adquieren las denominadas ONGs, muchas de las cuales son creadas por los propios partidos políticos y radican sus “sucursales” en las diferentes regiones del estado, a través de las cuales llevan a cabo servicios sociales subvencionados o delegados por la administración, que controla el partido “matriz”.

que se han triplicado en la década de los noventa debido a que son el medio indispensable para poder acceder a las “subvenciones” de los programas LEADER o PRODER en su caso. Quiénes constituyen estas asociaciones, con qué finalidad “real” se crean, su vigencia, a quiénes emplea y con qué criterio y qué pervivencia tienen más allá de “las subvenciones” debiera ser objeto de estudio y no lo es, siendo como efectivamente son, la clave del futuro desarrollo rural y regional de Extremadura.

La sociedad tecnológica, además, presenta un hecho sociológico de primera magnitud, la multiplicidad de los roles que debe asumir una misma persona. La característica de un hombre o una mujer inserto en una sociedad de este tipo es que comparte varios roles y vive esta variedad de roles en permanente conflicto (o, si se quiere, en una permanente pretensión de equilibrio).

Un mismo sujeto puede ser a un tiempo padre de familia, empleado de una oficina o trabajador de una fábrica, miembro de un club o asociación, militante o adscrito a un partido político, miembro de un sindicato o asociación profesional, de una iglesia, etc. Este tipo de persona no es lo que caracteriza aún a los extremeños y extremeñas. Estamos distantes del modo de expresar la complejidad de la sociedad tecnológica que describe Rocher (1980) *“la fragmentación de la personalidad corresponde, al nivel de los individuo y de su conducta, a la diversidad de las estructuras de la sociedad”*.

De alguna manera subsiste una sanción social sobre aquellos que *“están en todas partes”* y la visualización del *“compromiso político y/o sindical”* parece reservado a los muy “osados”.

Otros elementos que determinan la existencia de una sociedad tecnológica y compleja, que tienen una presencia aún escasa en nuestra región son:

1. **Polarización en torno a la producción**, a sus condiciones y consecuencias. Por el contrario, nuestra sociedad es la sociedad del paro y de la subsistencia del día a día para muchas personas y colectivos.
2. **Predominio del “status” adquirido** frente al “status” adscrito (o asignado), dominante en la sociedad tradicional que es el que se le asigna por razón de su nacimiento en determinada familia o al acceder a las diferentes etapas de su

vida, sin que necesariamente tenga que ganarlo y, a veces, sin ni siquiera merecerlo.

3. **Una sociedad profesionalizada.** El mundo del trabajo es sumamente diversificado en ella, se fragmenta en multitud de tareas. Esa enorme y densa red de ocupaciones alcanzan a la sociedad entera. Multiplicidad de ocupaciones que, sin embargo, se distribuyen conforme a un orden jerárquico, perfectamente asumido por todos sus miembros.
4. Una sociedad **altamente burocratizada** en el sentido weberiano del término y que tiene mucho más que ver con la racionalización radical de trabajo industrial y administrativo en la fase tecnocrática del desarrollo, que con la acepción más negativa de la burocratización como ejercicio del poder que ostentan los burócratas desde las organizaciones.
5. **Una sociedad urbana.** Un universo del trabajo profesionalizado y burocratizado supone fuertes concentraciones de población: la sociedad tecnológica es, pues, necesariamente una sociedad urbana.
6. Predominio de la **estructura económica.** El predominio del mundo del trabajo va acompañado necesariamente de un predominio de la estructura económica en la organización social. El dinero, por encima de otros símbolos, es la medida del poder, la autoridad, las relaciones jerárquicas.
7. **Una sociedad de clases sociales,** asociaciones voluntarias y movimientos sociales. Las clases constituyen otra realidad socioeconómica. Sus raíces, como demostró Marx, se encuentran en las relaciones de producción y en el acceso diferencial a los medios de producción. Sin embargo, la toma de conciencia de intereses comunes no es, sin embargo, exclusiva de las clases sociales, también intervienen un sin fin de asociaciones y movimientos sociales de toda clase. Cada una de estas asociaciones puede llegar a convertirse en un grupo de presión frente a quienes ostentan los poderes a fin de promover o defender sus particulares intereses. Es difícil que el extremeño medio logre definirse por su adscripción a una clase social o a un grupo político.
8. Por último en la sociedad tecnológica se desarrolla también una **multiplicidad de elites.** En la sociedad tradicional, el sistema de las elites es

relativamente simple y generalmente estable, en tanto que en la sociedad moderna es complejo y variable.

Como en los otros aspectos, los extremeños mantienen aún importantes elementos de una mentalidad claramente tradicional que contribuye a mantenimiento de un sistema social anclado en comportamientos tradicionales y que se manifiesta en la prevalencia de alguno o de la mayoría de los componentes de este tipo de “mentalidades”: *el empirismo tradicional*, el antropólogo Lévi-Strauss en su obra “El pensamiento salvaje”(ROCHER 1980), para explicar esta mentalidad recurre a la comparación entre el “chapucero” y el ingeniero. El primero posee unos conocimientos empíricos, prácticos y eficaces: unos “trucos”. Sabe sacar partido de los materiales y de las herramientas. Se las arregla con medios rudimentarios y puede llegar a realizar un importante número de tareas en su casa sin necesidad de un bagaje teórico complicado. El ingeniero, aun cuando a veces se vea superado por el chapucero, posee, sin embargo, conocimientos teóricos y experimentales más avanzados que le permiten concebir y dirigir vastos trabajos. Son dos tipos diferentes de conocimiento. El empirismo tradicional es el resultado de una paciente y atenta observación de las cosas. Se constituye por la acumulación de informaciones y datos detallados y fragmentarios. Su fundamento no es ni la deducción lógica ni la experimentación en laboratorio, sino más bien una larga tradición de exactitud. Efectivamente, este es el sentido más profundo y real de la expresión social “tradicional”.

El *conservadurismo* es otra de las características de la mentalidad y del sistema de creencias de nuestra sociedad. En esencia se trata de una protección contra todo lo que amenaza a la tradición como base del orden intelectual y de la adaptación a las pautas del orden natural. Conservadurismo no significa “ser de derechas”, sino aferrarse a lo que existe, sea de un signo político u otro. Por el contrario la mentalidad tecnológica valora el cambio porque valora el progreso. El progreso no es posible sin instrucción y sin formación continua. Todos estos factores hacen que la sociedad moderna sea a la vez un verdadero “*hervidero de ideas*”, es un medio en el que la problematización es casi permanente. La racionalidad para desplegarse exige un amplio margen de libertad de pensamiento. El conflicto de valores y de ideas es permanente y se exige del individuo una considerable capacidad de adaptación al conflicto y al cambio que éste genera. En Extremadura el conflicto social no existe, el cambio social es

inducido desde fuera. La teatralización de las “desavenencias sociales” se lleva a cabo únicamente en el ámbito del debate político que en ningún caso alcanza o impregna al tejido social. La gente “pasa de política”. La lucha por intereses colectivos no existe, y en cambio es una de las regiones, junto con Andalucía, que mayor número de demandas -individuales- formula anualmente al Defensor del Pueblo.

La sociedad moderna y tecnocrática es una sociedad secularizada donde las metas propuestas por las creencias religiosas y los comportamientos morales se cambian, se traspasan sin sanciones sociales o simplemente se ignoran y se fijan metas más prosaicas.

7.1.3.-Las claves de una sociedad “en transición”.

¿Qué fotografía podemos hacer de esta sociedad que aún está en transición?. Sabe de dónde viene y no sabe a dónde camina y, que sin embargo, cuenta con demasiadas “muletas”, en forma de incentivos, ayudas al desarrollo, planes y proyectos financiados por la UE, etc. para alcanzar ¿qué objetivos?, ¿qué clase de desarrollo? ¿qué clase de sociedad?.

Transformaciones económicas

Básicamente, el desarrollo supone la transformación de una economía de subsistencia, esto es, una economía de escasa productividad destinada a asegurar el consumo local y a corto plazo, economía que responde a las necesidades elementales de la vida; en una economía de producción industrial. El desarrollo es fundamentalmente un proceso de industrialización, con todas las connotaciones sociales, políticas, económicas y culturales que la industrialización lleva aparejadas.

Sin embargo, la situación de la economía extremeña a lo largo del último cuarto de siglo no ha mostrado signos esperanzadores. El rápido crecimiento que experimentó la economía española durante los años sesenta y primera mitad de los setenta, en los que se acortó de forma importante la distancia que nos separaba de las economías de la Unión Europea, también alcanzó a Extremadura, cuyos habitantes vieron aumentar su

nivel de vida, pero en una medida mucho menor, y sólo gracias a una pérdida importante de población. De hecho, Extremadura perdió bastante peso en el PIB español (pasó del 2,83% sobre el PIB de España en 1960 al 1,77% en 1975). En contra de lo esperado, basándose en las teorías económicas más ortodoxas, su atraso relativo no le facilitó un mayor aprovechamiento de esta onda expansiva, ni tampoco la que tuvo lugar más recientemente durante los años 1985-90. De hecho el PIB per capita extremeño aunque se ha ido acercando a la media de la Unión Europea, lo hace en la misma proporción que el de España, con lo que las distancias iniciales se siguen manteniendo (BBV, series 1955-1975 y años posteriores).

Lo que este largo e inacabado proceso de transición hacia el desarrollo jalonado por importantes flujos provenientes de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, ha logrado hacer pasar a Extremadura, de tener una economía de subsistencia, a tener una *economía subsidiada*. La función redistribuidora ejercida por las Administraciones y las diferencias en el nivel relativo de precios, permite a los extremeños mejorar su nivel de vida, por encima de lo que les correspondería según la producción obtenida en la región. Un hecho de gran trascendencia que debe tenerse muy en cuenta, en la medida que constituye la base fundamental de la solidaridad existente entre las regiones españolas desarrolladas y deprimidas, que permite, aproximar los niveles relativos de vida en las distintas comunidades autónomas, pero también convierte a estas últimas en regiones con una economía subsidiada (BBV, 1997).

La paradoja de una economía subsidiada es aquella que somete a la sociedad a un dilema de difícil resolución, por un lado libera a la región de la subsistencia, del atraso y de la pobreza, y por otro lado la vincula inexorablemente a la dependencia de las regiones y Estados centrales.

En realidad este es el gran paso que ha dado la región en los últimos decenios, lo que posiblemente constituya un consuelo cuando de lo que se trata es de mitigar las carencias básicas de la población; pero en el orden social, político y económico, no colma suficientemente las aspiraciones más profundas de un pueblo y que se deben basar en el logro de mayores cotas de autogestión de sus intereses, una mayor autonomía, no sólo mediante la institucionalización del poder político regional, sino una autonomía real que se basa la capacidad que una sociedad tiene de gestionar su futuro político, económico y social.

Transformaciones sociales

La realidad social de Extremadura a finales del siglo XX, contiene matices muy interesantes que nos revelan que el proceso de transición social aún no está concluido. En la sociedad tradicional, el tipo dominante de familia es generalmente la familia patriarcal o “extensa”, integrada por varias familias “nucleares”. El desarrollo económico y la urbanización tienden a desorganizar este tipo de familia en aras de la familia nuclear que se hace neolocal (adopta su propia residencia). Ciertos factores contribuyen a esta transformación:

- Las emigraciones obligan a las familias nucleares a hacerse más “individualistas”.
- La movilidad social en la nueva escala de prestigio o de estratificación vinculada a la ciudad y a las nuevas posibilidades del trabajo industrial, afloja los vínculos entre hermanos.
- La educación rompe el monolitismo de las familias extensas y acaba con su unidad.
- Los nuevos valores, actitudes y conductas vinculados con la industrialización y la urbanización.

Estos factores producen también una distensión de los vínculos de parentesco y del “paisanaje”. En lo relativo al parentesco, aunque continúa ocupando un lugar importante en las relaciones sociales, éstas se hacen más cualitativas que obligatorias y disminuye el número de situaciones en que se hace presente. Sin embargo, como ya hemos tenido ocasión de comentar, los vínculos de estas redes sociales adquieren y mantienen su vigencia en la nueva situación y pese a los cambios.

Esta nueva circunstancia ha permitido que el status de la mujer se vaya modificando. El clima urbano favorece la emancipación antes y después del matrimonio. Las personas jóvenes experimentan también un aumento de su autonomía e independencia, debido a una mayor instrucción que los padres y a una, al menos teórica, situación de independencia financiera. Los ancianos serán los que más sufran la pérdida de un status al dejar de beneficiarse del prestigio y de la autoridad de que estaban investidos en la sociedad tradicional. Puede llegar a suceder que se les identifique con

un pasado más o menos despreciado y se ven obligados a vivir en un mundo al que no pueden adaptarse.

Tras haber perdido, la familia y el individuo, una parte del soporte y de la seguridad que les depara la organización social tradicional, se asiste ahora a una proliferación de asociaciones voluntarias de toda índole: religioso, recreativo, profesional, económico. En el fondo son grupos de ayuda mutua que tratan de organizarse ante la relativa desprotección, en un momento en que la intervención del Estado es aún escasamente estructurada o contiene vacíos importantes.

Las nuevas condiciones laborales y sociales, el surgimiento de “barrios obreros” en las periferias de las principales ciudades de la región, hacen que sea posible ir conformando cierta conciencia de clase entre los distintos estratos sociales, a ello colabora la lenta pero progresiva implantación de partidos y sindicatos obreros.

Las nuevas elites, de base democrática, se asientan en la sociedad, a partir de la vinculación con el poder económico y sobre todo político, más que con relación al poder religioso o el “caciquil” de la sociedad tradicional.

El germen del cambio comienza a fructificar en un momento en el que perspectiva y retrospectiva nos sitúan en una posición ambivalente y por consiguiente compleja, donde seguramente el sesgo que adquieran los liderazgos político y social sea determinante para romper las amarras de un pasado escasamente edificante.

Transformación de la cultura y de las actitudes.

El desarrollo social y económico de una región no pueden llevarse a efecto sin la asimilación de una visión del mundo. Esto es, sin profundos cambios de espíritu y de mentalidad. Estos cambios son más difíciles de constatar y de medir que las transformaciones sociales y económicas. Parece claro, que una buena parte de los cambios culturales y psíquicos asociados al desarrollo, incidirán en la praxis y en la ideología económica.

En teoría, un proceso de desarrollo es efectivo e implica al conjunto social, cuando la ideología subyacente a una economía de subsistencia cede el paso a una ideología favorable a la producción de tipo industrial. Este último modo de entender al hombre y a sus relaciones intra y extra comunitarias puede sintetizar en:

- El entorno físico no debe concebirse como una fuerza a la que es preciso someter o con la que conviene vivir en armonía, sino como una fuerza que el hombre puede controlar y dirigir (lucha contra el fatalismo).
- El entorno físico puede ser controlado, a condición de que, previamente sea desmitificado, esto es, a condición de que no se le atribuya ya el carácter de una voluntad arbitraria (interna o externa a él), sino que se le reconozca simplemente un determinismo susceptible de ser explotado por el hombre, si conoce sus leyes. Pudiera entenderse que este planteamiento va en contra de un desarrollo sostenible y, sin embargo, lo que venimos a plantear es que en regiones como la extremeña, se ha obviado la posibilidad de este tránsito, para saltar directamente a una mistificación de la naturaleza, a la que hay que preservar de toda agresión para el ocio y disfrute de los de “fuera”, “del turismo”. Nunca la poseímos y ahora tampoco. Cuando algo no se posee no hay posibilidad de deteriorarlo, pero tampoco de identificarse cabalmente con ello.
- Asumir que la producción de bienes y el nivel de vida no son definitivamente estables, sino que pueden y deben elevarse mediante la innovación científica y la técnica a partir de la formación y capacitación de nuestros recursos humanos. El triunfo sobre el fatalismo radica en reconocer nuestros valores y potencialidades, para construir sobre ellos sin esperar a que desde fuera vengan a solucionar el problema. Evidentemente, la potenciación y valorización de los recursos humanos es la gran herramienta.
- El capital y el trabajo pueden aumentar su productividad si la racionalidad, aplicada al entorno físico, alcanza a la totalidad de las relaciones laborales y a las relaciones económicas.

En realidad este tránsito comporta el cambio del modelo tradicional de dominación omnipresente hasta hace pocas décadas en la región, al modelo basado en la racionalidad democrática. El primero se sustenta en una lógica atávica y tremendista que eslabona a los diversos grupos sociales sobre la base de la savia letal del clientelismo y las relaciones de parentesco, como forma predominante. La racionalidad democrática, por el contrario, introduce formas de control social basadas en la competencia, la eficacia, la participación y la gestión de los conflictos a partir de la negociación y el

acuerdo entre las partes que se consideran igualmente legitimadas para luchar por sus intereses. En cierta forma, es asumir como inevitable el modelo capitalista occidental caracterizado de modo especial por la organización sistemática del trabajo de una mano de obra libre (es decir, no integrada por esclavos o siervos), por la más avanzada utilización de la ciencia y de la tecnología, por la extensión de sus mercados y por una contabilidad perfeccionada. En resumen, lo que confiere a este capitalismo su singularidad histórica es la extraordinaria racionalidad de las conductas y de las estructuras sociales, políticas, económicas y legales; nuevamente, desde la concepción de Weber de la racionalidad capitalista.

En las regiones atrasadas, como es el caso de la extremeña, esta ideología económica de producción se adquiere sobre todo en y por el medio laboral y fundamentalmente el medio laboral industrial. Éste impone al trabajador el respeto y la valorización de la técnica, del trabajo productivo y el aprendizaje de las normas universalistas y específicas en la organización y la dirección de la empresa. La dificultad o la negativa a asimilar esas normas constituye el primer obstáculo al desarrollo.

El problema se produce cuando las posibilidades de una industrialización regional son nulas y las posibilidades de empleo industrial son igualmente escasas y de mala calidad. Así es transmitido y asumido por la población. Esta sociedad en transición, salta, sin solución de continuidad, del medio laboral agrario al sector hipertrofiado de los servicios, sin experimentar y ni conocer el sistema de producción industrial, fabril. Se desemboca en una economía subsidiada en los servicios (Fondos Estructurales, fundamentalmente FSE e Iniciativas Comunitarias como NEW, ADAPT, HORZON, etc.) o se mantiene a la población en el sector agrario, igualmente subsidiado (FEOA-O, sistema de ayudas de la PAC, las Iniciativas Comunitarias del tipo LEADER, PRODER, INTERREG) en la ideología de la subsidiación.

En modo alguno estos “atajos” pueden suplir las carencias originadas por no haber vivido y experimentado una verdadera revolución industrial en la región. Podremos acceder al siglo XXI en mejores condiciones de como lo dejamos en el siglo anterior, pero más dependientes de los otros y menos autónomos para aprender de nuestra propias insuficiencias. La industrialización a la que algunos sectores socio-políticos de la región ya han renunciado, en la convicción de que la terciarización solventará tarde o temprano nuestras limitaciones en el nivel de empleo, es la asignatura

pendiente, y la etapa por la que necesariamente pasaron las regiones y áreas de las que hoy dependemos vitalmente.

Pese a lo cual, en Extremadura se abre paso la idea de que salimos del atraso y, por consiguiente, de que la región experimenta en los últimos lustros un cierto desarrollo, mayor cuanto menos lo comparamos con nuestro entorno nacional y europeo. En la generación de esta “mentalidad”, la ideología política desempeña un papel destacado. Para que la población participe de esta idea del desarrollo regional y haga de esto un objetivo hace falta una determinada ideología política, y esta en Extremadura ha sido la de un cierto regionalismo, suplantado por partidos que no se denominan regionalistas en cuanto tal. Apoyándose en algunos valores tradicionales o trasponiendo esos mismos valores, el regionalismo, por ejemplo, la fuerza política mayoritaria ha conferido al desarrollo regional una significación más global y más inmediata a la vez, y en expresión de Guy Rocher *“ha multiplicado su alcance, dotándolo de un conjunto de valores y de símbolos capaces de suscitar impulsos colectivos y vocaciones individuales”*.

De algún modo ha permitido una cierta espiritualización del desarrollo extremeño, para hacer de él un objetivo secundario, instrumental, al servicio de un fin superior, el ser extremeños, como identificación de un conjunto de rasgos que nos trascienden y que a la vez se expresan en contraposición con el ser de otras regiones del Estado, por ejemplo, Cataluña o el País Vasco.

7.2.-Las bases de la dependencia en Extremadura

La pregunta que debemos responder es a qué tipo de sociedad nos conduce el modelo de desarrollo regional aplicado en la región a finales del siglo XX.

7.2.1.-EL DESARROLLO/SUBDESARROLLO EXTREMEÑO A FINALES DEL SIGLO XX.

Nuestro análisis sobre el problema del subdesarrollo no debe eludir las implicaciones sociales del mismo, tanto como causa del problema o como consecuencia del mismo. La persistencia del análisis estructuralista y marcadamente economicista que sobre la situación global del desarrollo de la región se ha impuesto, hace que debamos profundizar en los aspectos más globales del problema, ya que como afirma Pérez Rubio (1991) *“La heterogeneidad estructural dentro de países y regiones subdesarrolladas como producto de las situaciones de dependencia es una constante en los análisis de carácter estructural, y son estas perspectivas las que han articulado menos los aspectos*

sociológicos con los aspectos económicos, en cuanto que son los que identifican las estructuras de clase en el subdesarrollo.”

En opinión de Rafael Myro Sánchez (1996) a pesar de que en los últimos años se han publicado diversos estudios de relieve, estamos todavía, en el tema del atraso regional, ante un campo relativamente nuevo para contar con claras evidencias, sobre todo habida cuenta de las deficiencias existentes en las estadísticas disponibles para las regiones. En parte, éstas son, en su opinión, la causa de que difieran sensiblemente las estimaciones efectuadas del ritmo de convergencia de las regiones españolas y de su estabilidad en el tiempo.

Myro (1996) resume lo que arrojan los análisis disponibles, respecto a los factores determinantes de la situación de atraso y dependencia de la región en el contexto estatal:

En primer lugar, un mayor crecimiento regional ha sido asociado, de 1955 a 1990, con un aumento superior del capital por trabajador, y con mayores tasa de ahorro en capital físico. En todo caso, Extremadura parece destacar, frente a otras regiones, por un menor peso de la formación bruta de capital sobre el PIB (tasa de inversión).

En segundo lugar, la dotación de capital público (infraestructuras) se encuentra relacionada con la renta "per cápita" de las regiones españolas. Es la infraestructura económica la que muestra un mayor nivel de relación. Extremadura se sitúa en el último lugar de las regiones españolas en cuanto a esta última.

En tercer lugar, existen dificultades para discernir el efecto positivo del capital humano sobre el crecimiento, tal vez inadecuación de las medidas basadas en el volumen relativo de población con determinados niveles de enseñanza. A veces, su papel es positivo como reflejo de su asociación con características regionales complejas. En todo caso, parece que si las medidas de capital humano se desfazan en el tiempo los resultados mejoran, lo que puede indicar un largo período de maduración para la

inversión en educación. Respecto a los niveles de formación de la población, Extremadura se sitúa en penúltimo lugar de las regiones españolas.⁸⁰

En cuarto lugar, las regiones españolas más adelantadas, salvo alguna excepción como La Rioja, han realizado una mayor inversión tecnológica, medida a través del esfuerzo tecnológico propio (gasto I+D con relación al PIB), y la adquisición de tecnología al exterior, tanto por vía contractual como a través de la atracción de inversiones extranjeras. De nuevo, con respecto a esta variable, Extremadura ocupa una situación muy retrasada. La inversión en I+D supone el 0,39% del PIB regional, frente al 0,94% de la media española, o el 2,8% de Alemania. Este factor dificulta enormemente las posibilidades de inserción regional en el contexto del puzzle comunitario.

En quinto lugar, la especialización manufacturera y, dentro de ella, en las producciones más intensivas en tecnología, parece favorecer el crecimiento. Por otra parte se ha comprobado que un elevado peso de la agricultura en el PIB es desfavorable para el crecimiento. Extremadura destaca por situarse en último lugar de las regiones españolas en cuanto al grado de especialización en manufacturas y el primero en cuanto al peso del sector agrario en su estructura productiva.

En sexto lugar, la densidad de población de una región ejerce efectos positivos sobre el crecimiento, ya que parece favorecer una mayor concentración geográfica del mercado y el surgimiento de empresas de mayor dimensión media. En este punto Extremadura se sitúa también en el extremo inferior del ranking de las regiones españolas. Por la densidad poblacional y por el tamaño medio de los establecimientos; sobre todo por este último, que es el más pequeño.

Es relevante también el papel que desempeña en el desarrollo la dimensión geográfica. Parece demostrado que el efecto más claro del tamaño es un aumento de la especialización de la producción y la apertura a los mercados exteriores conforme el tamaño disminuye. Puede afirmarse que el desarrollo de un territorio ha de basarse tanto

⁸⁰.- Evitamos incluir las referencias bibliográficas en que Myro basa muchas de sus afirmaciones por la profusión de las mismas.

más en la especialización y apertura al exterior cuanto más pequeño sea geográficamente.

Por consiguiente "*el estudio de la realidad económica, social y cultural de Extremadura lleva a una conclusión en la que prácticamente todos estamos de acuerdo: se trata de una región pobre, deprimida, marginada, subdesarrollada.*" (PALAZUELO, M. 1991). Y esto pese a que no falta quienes pretenden minimizar la situación y las consecuencias del subdesarrollo regional, relativizando el problema de Extremadura a partir del hecho de que la región está inserta en la Europa Occidental⁸¹.

A diferencia de la opinión del profesor Manuel Palazuelos (1991) que aboga por una explicación estructuralista de la situación de Extremadura, nosotros mantenemos que la teoría de la dependencia (Dos Santos, 1971; S. Amin, 1972; Frank, 1970; Sunkel, 1972; Pérez Rubio, 1991; Mora Aliseda, 1991; entre otros), ofrece mayores posibilidades explicativas, (ya que en este tipo de análisis se ponderan por igual los factores económicos, geográficos y sociales), para entender cabalmente, por qué se produce esta situación, y por qué previsiblemente todos los esfuerzos que ahora se hacen para que cambie no serán suficientes.

El principal problema de la región tiene su origen en su absoluta dependencia de otras regiones y del Estado en todos los órdenes de la vida: social, económico, tecnológico educativo y cultural. El desarrollo de la región, lejos de ser endógeno, es casi exclusivamente exógeno.

Mora Aliseda(1991) sintetiza los contenidos básicos del modelo de "la dependencia", afirmando que los diferentes autores coinciden en que el dualismo espacial existente tienden cada vez a reforzarse más. El dinero, las ideas, el aparato tecnológico y, en general, el desarrollo económico tienen su origen o se reciben en

⁸¹ .-Zapata Blanco. 1996, La industria en una región no industrializada. Extremadura 1750-1990. UEx p. 655

primer lugar en el centro. Por otra parte, se admite que el mercado por sí mismo no puede reequilibrar la situación actual, por lo que se requiere la intervención activa del Estado. El desarrollo regional, por efecto de las economías de escala, conduce a un proceso acumulativo de crecimiento en determinadas áreas geográficas. Estos polos son propicios para la innovación, mientras que en las regiones periféricas los impulsos de carácter modernizador son muy débiles. Este desarrollo desequilibrado no es sino el reflejo del sistema capitalista, ya que la búsqueda de mayores beneficios a menor coste para las decisiones de localización es la regla por la que se rigen las economías de mercado. De este modo, el sistema capitalista se ha ido transformado, pasando de un sistema *internacional* a otro *transnacional*, lo que significa que las relaciones comerciales entre países no se limitan a los intercambios de mercancías a través de fronteras, sino que la inversión extranjera se inserta en las economías locales hasta el punto de originar un sector dentro de estas economías que se inscriben en el sistema transnacional que por otro lado, aniquila los elementos que no se ajustan y absorbe el resto de los elementos mediante un proceso de desarticulación nacional e integración transnacional.

Estas relaciones son relaciones de dependencia y se trasladan del terreno económico/productivo al terreno político y social, a escala nacional e internacional. Para los teóricos de la dependencia no nos encontramos ante una simple figura estilística; todo ocurre en el seno de relaciones estructurales en las que las naciones y regiones centrales son las que ejercen una posición de dominio.

En este marco de relaciones desiguales se sitúan también, desde nuestro punto de vista, el intercambio de ideas, mercancías, personas, bienes y servicios, información, formación, poder y valores. Unos emiten y otros reciben una parte de lo emitido, en ocasiones simplemente lo filtrado por las regiones y países centrales.

Acomodarse a este juego supone, en realidad, nuestra propia subsistencia en el ámbito europeo y en este proceso de acomodación el papel de los Fondos Estructurales, que en forma de dádivas bienhechoras (subvenciones) son recibidos en nuestra región,

es más que decisivo. Pero precisamente por esto, no están llamados a transformar nada, sino más bien a consolidar la estructura de dependencia y subdesarrollo preexistente.

a) La lógica del subdesarrollo

La lógica del subdesarrollo es posible entenderla desde una visión amplia del problema que considera los aspectos económicos, junto a los sociales, culturales y de articulación territorial. Pérez Rubio (1991), citando a O. Sunkel concluye que el subdesarrollo no sólo puede ser producto de las vinculaciones externas (vinculación económica, política, social y cultural), sino que, además, hay que tener en cuenta los condicionamientos internos (recursos, población, instituciones políticas, ideología, grupos, etc.). La idea de la heterogeneidad estructural dentro de un país es producto de la polarización internacional, que se ve acompañada por una polarización regional con espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y atrasadas, que O. Sunkel condensa en el concepto de “estilo de desarrollo”. Este estilo, será uno a escala mundial, pero dentro de cada país existiría un estilo dominante, constituido no solamente por un capitalismo nacional y de Estado, sino por formas anteriores a la capitalista muy vinculadas a la cultura campesina y que constituirían “estilos de vida” o “estilos de supervivencia” más que estilos de desarrollo propiamente dichos.

Mientras que el modo de producción capitalista tiende a convertirse en exclusivo en las formas sociales del centro, para Pérez Rubio (1991), en las formaciones sociales de la periferia capitalista es dominante, aunque no tiene un carácter exclusivo, por el hecho de que los modos de producción no son destruidos por el dominante, aunque sí transformados. La clave es que las fuerzas productivas en la periferia, son heterogéneas y se caracterizan por una serie de “distorsiones”, donde el “sector exportador” tiene un protagonismo muy importante y donde se mantiene una mano de obra barata a través de métodos empleados para conseguir una baja remuneración por parte de las capas sociales que cumplen la función de “correa de transmisión”: latifundistas, burguesía comercial, burocracia estatal, etc.

Esta situación, que Pérez Rubio denomina de *transición bloqueada*, es el rasgo típico del mantenimiento de relaciones de explotación, a través de las cuales se suministra tanto fuerza de trabajo como aprovisionamiento de bienes a los centros hegemónicos. Las formas transitorias hacia el capitalismo de las regiones dependientes, son explicadas⁸² como un proceso de conservación-disolución en el que los modos de producción son reestructurados o parcialmente disueltos y subordinados; de esta forma la articulación de los modos de producción se convierte en funcional para el sistema.

Esa especialización en la producción y exportación de productos primarios (agropecuarios o mineros) garantiza el abaratamiento de los procesos manufactureros que se realizan en el centro capitalista, permitiendo su diversificación productiva y su desarrollo económico a partir de la ampliación de su mercado interno. La transición inducida⁸³ de la periferia sólo permitirá la expansión de un subdesarrollo económico, o, como lo denomina Celso Furtado, el desenvolvimiento de un "capitalismo bastardo" que se caracteriza esencialmente por la desarticulación productiva interna y la extrema dependencia exterior debida a esa especialización primario-exportadora (Palazuelos E. 1987).

Frente al mayor desarrollo de carácter autónomo y autocentrado de las economías centrales, estas otras economías periféricas no disponen de capacidad para generar un crecimiento paulatino de su mercado interno, sino que dependen de manera decisiva del mercado exterior para la venta de las mercancías primarias que producen, lo que implicará una transferencia de excedentes económicos hacia aquellas economías centrales.

⁸².- Según cita de Pérez Rubio, por P.P. Rey, Poulantzas, Samír Amin y Costas Vergopoulos.

⁸³.- **Transición** se entiende aquí al proceso de mutación de las formaciones sociales europeas, que significó el predominio del modo capitalista e implicó tanto cambios internos como externos para ampliar la capacidad de excedente económico y para desarrollar una dinámica de acumulación y para estabilizar social y políticamente a esas sociedades. **Transición autónoma o autocentrada**, se contraponen, en este caso a la transición inducida. El primer caso se refiere a los países centrales y es un tipo de transición que no exigió un la distorsión de un funcionamiento "tributario" anterior. En el caso de la **transición inducida**, que se refiere a las sufrida por los países o regiones periféricas y que se caracteriza por que se configurará una economía regional denominada "modelo primario exportador", cuya especialización productiva está forzada por ese dominio capitalista centro-europeo y determinará un posición periférica, dependiente y subordinada, dentro de la división internacional del trabajo.

*"Las formas de crecimiento de los países periféricos difieren notablemente de aquellas que caracterizan a los países centrales. Así Samir Amin distingue entre el "modo de acumulación autocentrado" propio de los países centrales, del modo de acumulación extrovertido" propio de los países periféricos, dejando claro que ambos tipos de países se encuentran dentro de un único sistema capitalista(...) caracterizado por relaciones de dominación-dependencia (PALAZUELOS E. 1987). Es necesario decir que esta dinámica del subdesarrollo no es alterada por intervenciones del tipo de Plan de Desarrollo Regional (PDR) aplicado en Extremadura y mucho menos por los MCAs teledirigidos desde la UE. En primer lugar porque las inversiones, fundamentalmente en infraestructuras, tienden a consolidar las redes preexistentes, ya que en ningún modo tratan de reforzar un proyecto alternativo. Por otra parte las líneas de desarrollo endógeno local a partir de la revalorización de los recursos humanos son una anécdota en la gran categoría de las inversiones en infraestructuras y dotación de capital físico; por lo demás inconexas, poco articuladas, territorialmente desequilibradas. Las inversiones en capital humano vinculadas a la formación reglada presentan déficits que como veremos, incidirán en el mantenimiento del *status* actual.*

Desde nuestra perspectiva, el subdesarrollo extremeño tiene cuatro elementos básicos que lo configuran y caracterizan:

- a) Es un fenómeno global, no estrictamente económico. En él se interrelacionan sus diferentes expresiones: económica, social y política. Por detrás de los datos económicos están las clases sociales en lucha y el poder político que utiliza la clase dominante para orientar la política económica. Junto a esto está la configuración del poder regional en la España de las autonomías de finales del siglo XX.
- b) Además, el subdesarrollo de Extremadura tiene una génesis histórica que no podemos eludir. Una génesis entroncada con el desarrollo del sistema capitalista en el resto del Estado y el papel que el capitalismo regional ha desempeñado en ese proceso.

c) Por tanto este subdesarrollo dista mucho de ser únicamente un problema de tipo cuantitativo. La diferencia entre desarrollo y subdesarrollo, no es una diferencia de grado -mayor o menor renta- sino una diferencia cualitativa de estructura.

d) Nuestra explicación del subdesarrollo extremeño no elude el problema de su perspectiva de futuro, esto es, entender y explicar qué cabe esperar acerca del desarrollo regional en este contexto y los lastres y potencialidades con los que se cuentan. Exactamente se trata de explicar los mecanismos de reproducción de nuestro propio subdesarrollo para que una vez establecidas sus contradicciones podamos intentar romper el círculo vicioso en que nos hallamos.

b)Estructura del subdesarrollo extremeño

En consecuencia con todo lo reseñado anteriormente, los elementos estables de este complejo son los siguientes:

b.1.-Economía extrovertida, u orientada principalmente hacia el exterior. La producción se orienta mayoritariamente hacia el mercado externo, completando así la economía de regiones más desarrolladas. Ello implica un desarrollo dependiente "de Bruselas", esto es, especialmente condicionado por la PAC y las OCM.s específicas que afectan a la producción agraria de la región, ya que son las necesidades "del centro" en productos básicos (agrícolas y energéticos) las que determinan el ritmo de las exportaciones. Por consiguiente el ritmo de crecimiento del centro determina el de la periferia. Lo que implica un ritmo de crecimiento sincopado, en palabras de Samir Amin (1974): *"Tal o cual región que es próspera en un momento dado, cuando el producto (o productos) de exportación que preveía interesaba al centro, cae irremediamente en decadencia, más tarde, cuando el interés del centro recae sobre otro producto"*.

Esta economía extrovertida tiene su otra cara en la necesidad que tenemos de los flujos económicos provenientes del Estado para garantizar los niveles de renta de que disfrutamos en la actualidad.

b.2.- Una economía hipertrofiada en el sector terciario. La economía extremeña posee un sector terciario fuertemente hipertrofiado. Se observa una distorsión a favor del sector servicios. El sector agrario sigue agrupando un alto porcentaje de población activa, un débil sector secundario y un alto porcentaje de población activa empleada en los servicios. La distribución sectorial es muy diferente de la de las regiones y países centrales. Y esa distorsión obedece en realidad al papel que la economía extremeña desempeña dentro del conjunto nacional y europeo:

*Los artesanos no encontraron empleos alternativos industriales y van en gran parte a los servicios o al desempleo, ya que la posibilidad de la emigración no cualificada no existe desde principios de los ochenta, e igual sucede con los pequeños campesinos arruinados.

*El capital local, tanto agrario como comercial, ve cortadas en parte sus salidas industriales debido a las importaciones de bienes procedentes del "centro" y se dirige a ese sector terciario, en los servicios comerciales y bancarios fundamentalmente.

*El exceso de actividades del sector terciario de escasa productividad -desocupación disfrazada- (pequeño comercio, venta ambulante, servicio doméstico...) es fruto de la abundancia de fuerza de trabajo del campo que emigra a las ciudades, lo que ha generado un incremento del paro urbano particularmente entre los jóvenes, las mujeres y mayores de 45 años.

b.3.-Es una economía capitalista predominantemente agraria. La estructura de nuestro subdesarrollo se conforma también con un capitalismo agrario que subordina a las otras formas y relaciones de producción. La imagen típica de Extremadura ha sido la de una clase dominante formada por grandes propietarios, muchos de ellos absentistas, no es un propietario de tipo feudal, sino capitalista, exportador. La principal

característica de este tipo de dominación es que va a tener como consecuencia la existencia de fuertes ingresos monopólicos derivados de la renta de la tierra. Esto produce un descenso del ritmo de acumulación al no exigirse la reinversión como garantía de la fuente que origina el ingreso. De esta forma el ahorro se destinará en parte a la compra de nuevas tierras, a gastos suntuarios, a la especulación, o simplemente se exportará a otras regiones. Con ello, además, la modernización agrícola se verá claramente retrasada.

b.4.-Economía de industrialización dependiente. Como otras regiones atrasadas, Extremadura no ha alcanzado un nivel importante de producción de bienes de capital y es esta carencia determinante del modo de industrialización "truncada" de regiones de este tipo.

La escasa industrialización de nuestra región se caracteriza por una dependencia tecnológica de las regiones centrales españolas y europeas, que son las que crean estas tecnologías que se incorporan progresivamente y de una forma selectiva a los diferentes procesos de producción.

b.5.-Economía concentradora y excluyente. Este modo de crecimiento económico se caracteriza, además, por una situación de desigualdad en la distribución social de la renta. Por un lado la concentración de los ingresos en una parte todavía pequeña de la población. Este fenómeno se ve agravado con el elevado nivel de desempleo o subempleo que padece Extremadura.

Como contrapartida a la disminución, o inexistencia de posibilidades laborales en el sector industrial, aparecen categorías de empleo derivados de la desigualdad creciente en la distribución de la renta (servicio doméstico, agrario, etc.) y otros que ocultan paro disfrazado como vendedores ambulantes.

b.7.-Una economía desequilibrada territorialmente, con núcleos urbanos que reciben prácticamente todas las inversiones en equipamientos e infraestructuras y núcleos

rurales condenados al ostracismo, con bajas rentas per cápita y ausencia de oportunidades. Consecuencia de ello, es que desde la década de los ochenta se ha acentuado la despoblación rural, con un fuerte proceso de emigración hacia las capitales de la región. (MORA ALISEDA, 1998).

b.8.- Una economía desarticulada, esto es, con escasas conexiones intersectoriales.

De tal forma que es más fuerte la conexión con el exterior que la interconexión interna. Este proceso está relacionado con el carácter "extrovertido" de nuestra economía.

Las consecuencias de esta desarticulación son en primer lugar, la escasa difusión del progreso económico de unos sectores a otros y en segundo lugar, la debilidad de la "cohesión regional" al no existir un mercado interno integrado.

b.9.- Una región dependiente: dependencia comercial, de modelos de consumo, financiera y tecnológica.

Ahora bien, nuestra región, a pesar de su subdesarrollo no está estancada, parte del ahorro interno y parte de los ingresos obtenidos por las exportaciones se invierten y como consecuencia de ello la renta por habitante crece. Por otro lado, a estos insumos hay que añadir los procedentes de las diferentes administraciones en formas de rentas subsidiadas, pensiones, incentivos, subvenciones, ayudas. etc.

Digámoslo de otro modo, el subdesarrollo tiene sus aspectos *dinámicos* y que determinan un tipo específico de crecimiento. La idea que subyace a este planteamiento es que la estructura del subdesarrollo se reproduce precisamente a través del proceso de crecimiento, es decir, que nuestro crecimiento económico es la manifestación empírica de la dinámica de la estructura del subdesarrollo, que se caracteriza por ser una dinámica circular que tiende a reproducir, en lo esencial, la estructura de partida.

c) Dinámica del subdesarrollo extremeño

El subdesarrollo no es un fenómeno estático, las regiones subdesarrolladas no están estancadas sino que por el contrario crecen y evolucionan en el tiempo, sin embargo este crecimiento tiene unas características muy concretas: es inestable, es inflacionario y es inferior al potencial.

Esto es, en las regiones subdesarrolladas el crecimiento es lo que E. Palazuelos (1987) denomina "desarrollo del subdesarrollo", en cambio, para las regiones desarrolladas, centrales, el crecimiento es, además, desarrollo.

La base de esta situación se encuentra en que en las regiones y países subdesarrollados se produce una desviación notable entre los intereses privados y el logro de un crecimiento económico autosostenido y equilibrado, en cuanto que el normal desarrollo de esas economías según el interés privado no conduce, como sí que parece en las desarrolladas, al desarrollo económico, en términos de incremento a largo plazo del PIB por habitante. Consiguientemente lo que se produce en realidad es una situación en la que los inversores privados invierten menos de lo que era de esperar y, además invierten mal, desde el punto de vista del desarrollo económico y ello en unos momentos en que la inversión pública se retrae de la actividad económica productiva y se centra en la prestación de servicios públicos en exclusividad (PALAZUELOS, E. 1987 pg.265).

d) Los actores del desarrollo-subdesarrollo regional extremeño.

Pérez Rubio (1997), incorpora al análisis excesivamente cuantitativo y economicista del subdesarrollo extremeño, la visión sociológica del fenómeno, a partir de las relaciones dialécticas que se establecen entre los elementos que intervienen en el desarrollo-subdesarrollo regional.

Por una parte estarían las elites y las clases sociales. La concepción funcionalista de la sociedad considera las clases sociales como una categoría descriptiva y estadística

que pueden representar un sistema social en equilibrio; sin embargo, las clases sociales son una parte de la estructura social, están ligadas a la evolución y al desarrollo de una sociedad dada. No tiene sentido hablar de “clases altas, medias y bajas”, sin explicar las formas y la naturaleza del dominio social que se impone entre ellas.

El análisis de las clases sociales regional requiere del estudio de las formas de articulación de éstas tanto fuera como dentro de la región y teniendo en cuenta que el propio Estado incide en la estructuración social que ellas adopten.

Para descubrir las estructuras del atraso de las regiones periféricas sería necesario tener en consideración:

1. Cómo cristalizan las formas y métodos de organización del trabajo y de la producción a lo largo de la historia en el contexto regional, a medida que se implantan las formas capitalistas.
2. Cómo, a partir de estas formas se establecen las agrupaciones sociales, con más o menos estabilidad. De tal forma que la realidad social regional debe considerarse como el resultado de la articulación de las clases que redefinen y renegocian constantemente sus capacidades de intervención a medida que se modifican los contenidos políticos de su práctica social.
3. Las estructuras resultantes son un producto del conflicto de intereses entre clases sociales y, en consecuencia, debe conceptuarse como un proceso o como un conjunto de fuerzas en la evolución histórica.

Por consiguiente, no considerar estos procesos de estructuración social y pretender que la organización del trabajo y la producción a nivel regional es producto de la “iniciativa empresarial” de las clases dominantes, significa olvidar las condiciones en que se gestó su “posición empresarial” a lo largo de la historia.

En el caso de las regiones atrasadas, el reclutamiento de las elites empresariales se suele realizar a partir de criterios adscriptivos típicos de la sociedad tradicional. En este tipo de regiones, hasta hace bien poco, no existía una definición clara del

empresariado regional, puesto que industriales y comerciantes se encontraban vinculados a los grandes propietarios agrícolas, siendo los vínculos personales los que sostenían y reforzaban la comunidad de intereses entre las elites dominantes, a la vez, que se constituían en bisagra del “colonialismo interno”, propio de regiones especializadas en la exportación de productos agrarios semitransformados al resto del país.

Los análisis⁸⁴ de Pérez Rubio, permiten afirmar a cerca de la clase empresarial extremeña *“la conclusión general rebatía el obstáculo achacable a la falta de una elite o clase empresarial; existía, efectivamente, un empresariado con un marcado carácter conservador en busca del beneficio a corto plazo, en consonancia con la permanencia elementos de la mentalidad articulada a las formas de producción de las sociedades agrarias precapitalistas”*.

Asimismo, es necesario considerar la acción política del Estado y su incidencia en el ámbito regional y su relación con la situación de subdesarrollo. Esta acción política se ha localizado normalmente en la creación de instituciones con las que se pretende legitimar las formas de dominio social en el interior de la región y fijar su funcionalidad relativa en el ámbito del mercado nacional.

El papel del Estado en relación con el desarrollo regional, así como el papel ideológico que, en este contexto, conllevan los procesos de industrialización, representa el segundo actor. Para las regiones de los países industrializados que se encuentran atrasadas, la “ideología” de la industrialización se presenta como un discurso coherente y legitimador de un modelo basado en las experiencias habidas en regiones del centro, para lo cual es necesario emular las etapas por las que tuvieron que pasar hasta alcanzar sus actuales niveles de desarrollo. De esta forma, los objetivos de crecimiento del PIB, el aumento de la renta “per cápita”, la disminución de las tasas de paro, etc., se convierten en elementos básicos para salir del atraso. Para ello se argumenta que hay

⁸⁴ .- En este caso nos referimos a PEREZ RUBIO: “Estudio sobre la iniciativa, mentalidad y estructura empresarial en **Extremadura**. Aspectos sociológicos y económicos” en el libro en **La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990**. UEX.1996

que eliminar los “obstáculos” o “estrangulamientos” que se oponen al desarrollo; de entre éstos se suele citar la carencia histórica de una burguesía emprendedora y de una elite con iniciativa empresarial. Frente a esta carencia, el Estado se presenta y se constituye como la única alternativa para desencadenar el proceso de desarrollo en estas regiones⁸⁵.

En España, esta política intervencionista industrial de escala regional tuvo escaso resultado. Un ejemplo de la no industrialización de una región periférica, durante el período del más alto crecimiento industrial de toda Europa, lo encontramos precisamente en Extremadura durante el periodo que va desde 1952 hasta 1975, un total de 23 años. La explicación - en síntesis - es que la acción del Estado, respecto a la industrialización, cayó en un contrasentido apoyando la creación de estructuras capitalistas pero sin realizaciones industriales de importancia y aumentando el desequilibrio no sólo en relación con los centros burocráticos-industriales, sino con los centros industriales agroalimentarios. La justificación de esta “ambivalencia” del Estado interventor respecto de las regiones periféricas, está en que aunque existe una voluntad de desarrollo de las estructuras agrarias para articularlas en el sistema capitalista, esto no supone un cambio del status industrial agroalimentario nacional en favor de estas regiones. De esta forma, se legitima su funcionalidad dentro del mercado nacional como regiones suministradoras de los productos agrarios baratos que necesita el proceso de crecimiento de otras regiones. Visto lo cual, sentencia Pérez Rubio (1997) “*la industrialización hasta la entrada de España en la CEE, se reduce a un **proceso de mistificación**, a partir del cual se estimulan y mantienen **expectativas para salir del atraso**”.*

⁸⁵ En España esta visión del desarrollo regional “a costa del Estado” no es algo reciente, si no que ya en los años 40-50 se comienza a asumir como única posibilidad para con estas regiones menos desarrolladas. Concretamente para con las regiones agrícolas son dos los procesos a destacar: a) La emigración masiva de mano de obra agrícola y la aceptación del “vaciado” de las zonas rurales como consecuencia lógica del desarrollo; b) La colonización, a través de la transformación de tierras en regadío, lo que suponía una cierta reestructuración del espacio agrario y la aparición de una agricultura articulada a las necesidades del proceso de industrialización nacional. Este segundo proceso es el que tiene más relación con la intervención estatal, aunque ambos son legitimados por la ideología del industrialismo (PÉREZ RUBIO. 1997).

En la década de los ochenta la CEE tuvo que hacer frente al reto de definir su papel en el concierto mundial. Se pensó que la implantación del mercado interior y que la unión monetaria situarían, a la CEE en mejores condiciones para competir con USA y Japón. Pocas eran las opciones estratégicas entre las que poder elegir:

1. Apoyo al crecimiento de las áreas más dinámicas -con mayor capacidad de competir con el exterior- del centro y norte de Europa, dejando al margen la situación de las regiones más débiles (esto es dejando de lado las ventajas del crecimiento a una parte importante de la población y territorio comunitario).
2. La otra opción, una política drástica para corregir las diferencias de desarrollo entre Estados y regiones integrantes de la Unión, como paso previo a un vigoroso mercado interior.

Finalmente se opta por una solución intermedia. Para mejorar el entorno económico y aumentar la competitividad europea se decide implantar progresivamente el mercado interior; al tiempo que para evitar los efectos negativos de esa decisión, se lleva a cabo una política de “cohesión económica y social” que tienda a promover un desarrollo armonioso del conjunto, reduciendo distancias entre regiones ricas y pobres. En este contexto se produce la reforma de los Fondos Estructurales. Esto supone la entrada en acción, en las regiones atrasadas del tercer actor, la Unión Europea.

La eficacia en cuanto al desarrollo regional de este “tercer actor” está aún por evaluar en todas sus dimensiones. La praxis de estos planteamientos está condicionada por la filosofía neoliberal que sigue patente y latente en la Unión Europea, atemperada por los socialdemócratas, lo que origina no pocas contradicciones, como es el caso de las interferencias entre la política de la competencia (aplicada por la Dirección General IV) y la política regional de la Comisión (aplicada por la Dirección General XVI).

A la pregunta de si el modelo de desarrollo regional aplicado en la región a finales del s. XX, a partir del paradigma dominante ya definido, ha producido una sociedad más dependiente, nuestra respuesta contundente es que sí, una sociedad dependiente que se asienta en un conjunto de factores que parecen consolidarse con este modelo de desarrollo: mantenimiento de los modos y comportamientos socio-políticos, reforzamiento del papel de las instituciones sociales como detentadoras del control social, efectos contradictorios del modelo de desarrollo sobre una estructura social en transición, inmovilidad de la estructura territorial basada en la potenciación de las capitales de provincia y pérdida del papel estructurador del territorio y de la población de las comarcas tradicionales.

7.2.2.-BASES INTERNAS DE LA DEPENDENCIA

Existe un componente interno en la propia región, que se suma al conjunto de factores que impiden nuestro desarrollo y agudizan la situación de dependencia. Algunos de los principales factores a los que nos referimos en este apartado son:

- El comportamiento socio-político de los extremeños.
- El papel que desempeñan las instituciones sociales en este proceso.
- Los propios efectos que en la estructura social producen un modelo contradictorio de desarrollo.
- Los factores inhibidores provocados por una situación de dependencia.
- La cuestión de las motivaciones.

1.-El comportamiento socio-político

Los resultados electorales en el Estado a mediados de los noventa, con carácter general, señalan las siguientes tendencias: el ascenso del PP, la bajada progresiva PSOE,

un estancamiento de IU, la desaparición del CDS (o propuestas similares), y un mantenimiento de los grupos nacionalistas.

Estas tendencias, sin embargo, no se confirmarían en el caso de Extremadura, donde se ha venido manteniendo la mayoría absoluta, salvo el cuatrienio 1995-1999, de la que goza el PSOE desde 1982.

El comportamiento socio-político de los extremeños, aunque sólo sea por estos datos, debería ser objeto de análisis detallado del que hasta la fecha se adolece. Sin embargo, es posible afirmar, que estamos ante un hecho diferencial extremeño, que podría explicarse a partir de las indagaciones de Porras Nadales (1993)⁸⁶.

En Extremadura se dan las condiciones sociales para asegurar que estamos ante una cultura política "peculiar" en la que coincide un tejido social escasamente organizado, y un alto grado de hegemonía política de un partido mayoritario que acapara en torno al 50% de los sufragios en las diversas elecciones desde el hundimiento de la UCD.

En este contexto, en Extremadura, ha tenido lugar un proceso político que se ha caracterizado por dos importantes factores:

1.-La formación de una clase burocrática, (en la acepción menos weberina del término) a partir de "pautas clientelares de selección". Factor importante si se tiene en cuenta que se ha constituido en este periodo una administración autónoma surgida de la nada. Esta nueva burocracia, se forma con el deseo evidente de excluir, o al menos relegar, a la anterior burocracia procedente del franquismo.

Los mecanismos que han primado en esta nueva Administración han sido los relativos a las vinculaciones personales en base a la confianza personal y política, frente a estructuras más impersonales y burocratizadas de organización de los recursos humanos.

Estas pautas se han trasladado al resto de las administraciones -local, provincial y en menor medida central-.

2.-El otro factor ha sido el formado por un proceso de fijación de la lealtad electoral al partido mayoritario, especialmente constatable en el electorado rural, y que

⁸⁶ En este sentido también se puede consultar los trabajos de Sánchez Marroyo y más concretamente el citado en esta tesis.

ha constituido el soporte político más estable del partido en el poder. Se trata de un fenómeno claramente vinculado -aunque no sólo- a los mecanismos de percepción de los subsidios del PER (actualmente AEPSA).

Según afirma Porras Nadales (1993) *"puede deducirse fácilmente que la generalización de los subsidios rurales del desempleo debe provocar un gran impacto potencial entre la población rural, produciendo (...) un efecto desideologizador en las mentalidades y en los comportamientos políticos". "Sobre este proceso incide además la descentralización administrativa del mecanismo de gestión de este subsidio y su percepción(...) facilita la ordenación del sistema como un verdadero proceso de intercambio, donde la percepción de una renta puede ser percibida como uno de los términos de un intercambio en el que se negocia lealtad política expresable en voto"*.

Ello pone de manifiesto la existencia de formas de intercambio personal, de carácter cuasi feudal, que dominan buena parte de las relaciones sociales en nuestra región, en una moderna versión de las relaciones "señorito-jornalero", "amo-mediero", etc. Y esto frente a lo que es característico de las sociedades "modernas" las cuales basan la asignación social de sus recursos en las relaciones que se establecen en torno al binomio conflicto-negociación.

El fenómeno de *intercambio* al que nos estamos refiriendo, se caracteriza por que se establece entre personas de distinto status y poder -esto es utilizado por una parte y aceptado sumisamente por la otra-, lo que nos induce a pensar que ciertas formas bastardas de caciquismo y sus lacras, se mantienen en nuestra región con renovada presencia. Y lo que es más significativo, una parte importante de nuestras relaciones sociales se mantienen -hablando en términos economicistas- en el "trueque" cuando lo adecuado en un modelo de desarrollo regional autosostenible, es establecer, también en el campo de las relaciones sociales los criterios del "mercado", que tan ardientes defensores tiene en otros niveles de la organización social.

La etapa autonómica ha reforzado, tal vez no deliberadamente, comportamientos que han permanecido inscritos en nuestras pautas y valores como algo cotidiano y familiar; y que han sido descrito por muchos analistas extremeños como un cierto lastre para el desarrollo endógeno.

2.-El papel de las instituciones sociales

La sociedad extremeña, en transición, asume a marchas forzadas, mediante el proceso de socialización impuesto por las principales instituciones sociales, como lo son la escuela, el mercado laboral interno, la propia administración pública, quizás la Iglesia; un sistema de organización -el de la economía capitalista occidental, tecnocrática y *avanzada*-, que de alguna manera nos resulta extraño y ajeno. De ahí, que este proceso de socialización en un modelo de sociedad *distinto* tiene por efecto una educación para la dependencia y no para la igualdad. Se trata de que, a través de una socialización específica, se llegue a aceptar y admitir el *otro* sistema, considerado ahora no sólo como diferente al de nuestros padres, sino también como superior e inevitable.

Una sociedad dependiente acaba por autoperibirse y autodefinirse únicamente en y por las relaciones de dependencia que mantienen con las sociedades centrales, las más avanzadas, que le condiciona en un número importante de aspectos. Todos los análisis basan la identidad de los extremeños en relación con identidades foráneas, somos más o menos que..., mejores o peores qué...

Es de significar como la Iglesia colabora en este rol regional. Jesús Moreno Ramos (1996) destaca que en Extremadura se observa la *“pervivencia e incluso nuevo impulso de la llamada religiosidad popular”* y que sintoniza con todo lo que venimos comentado, en relación, al papel que desempeñan las instituciones en la socialización para la dependencia, *“se trata de una religiosidad cuyo sujeto es el pueblo. En sus manifestaciones se expresan y cobran su tributo unas necesidades religiosas que quizá no se ven satisfechas por la frialdad y la austeridad de las formas oficiales de religiosidad. Los elementos de la religiosidad popular también sufren actualmente un cuestionamiento en el contexto sociocultural en el que van desapareciendo las formas de la cultura rural, pero ello no lleva a su desaparición, sino que hay síntomas claros de su pervivencia y quizás se presentan como un refugio para quienes no se encuentran a gusto en las formas religiosas institucionalizadas...”*.

Dicho autor constata el resurgir de las prácticas relacionadas con la religiosidad popular entre las nuevas generaciones de extremeños, así como del asociacionismo religioso, que en 1988 afecta al 14% de los jóvenes extremeños. Además las últimas

encuestas indican claramente que “la juventud de hoy practica algo más que hace seis u ocho años, cree más en un Dios personal, acepta mejor a la Iglesia en su papel espiritual y como solucionadora de necesidades espirituales, ora y medita más...” todo ello le permite hablar de “un retorno de lo religioso”.

CUADRO N°45.- AUTO IDENTIFICACIÓN RELIGIOSA 1970 Y 1994(%)

	EXTREMA URA		ESPAÑA	
	1970	1994	1970	1994
Muy buen católico (practicante)	29	32.2	27.3	30
Católicos no muy practicantes	25.6	23.6	25.9	21.8
Católicos no practicantes	17	38.8	19.4	31.9
Indiferentes	24.4	2.9	20.7	7.8
Agnósticos	--	0.7	--	3.5
Miembros de otra religión	--	0.3	0.8	1.2

Fuente: Moreno Ramos y elaboración propia

Pensamos que es posible encontrar una explicación a la mayor incidencia de la religiosidad en Extremadura en las siguientes palabras de Rocher (1980) “Albert Memmi ha hablado de los “valores refugio” para designar el proceso seguido por la sociedad (dependiente) con miras a recuperar determinados valores tradicionales o crear otros nuevos, atribuyéndoles súbitamente una importancia extraordinaria. Esos valores se convierten entonces en una especie de salvavidas, en los símbolos de algo substancial que no se quiere perder. En este sentido cabe decir de tales valores que constituyen una especie de refugio en donde la sociedad colonizada puede todavía encontrarse a sí misma o en donde cree poder autoreconocerse”. Es el caso de los vínculos de parentesco, pero también de los ritos y símbolos religiosos y, por sus características específicas, los de la religiosidad popular.

3.-Los efectos internos de un modelo de desarrollo contradictorio.

Ya hemos indicado que el modelo de desarrollo vigente en la región, pese a sus pretensiones generalistas, en realidad lo que produce es un desarrollo parcial de una sociedad en transición, que pudiera llegar incluso a suponer un freno para un proceso más global de desarrollo. En la práctica este desarrollo, contrariamente a lo que se afirma, es un desarrollo desequilibrado; es decir, mantiene e incluso acentúa los desequilibrios ya existentes. Los efectos contradictorios de este modelo de desarrollo se manifiesta a tres niveles:

- Se consolida la sociedad como periférica. La consolidación de la dependencia de Extremadura se sustancia en que la región se mantiene “alejada” del centro, no sólo en términos geográficos. Esto es, los beneficios que se obtienen son el resultado marginal y tardío de la actividad, energía e impulso de las regiones y países centrales. En el terreno económico, es donde esta consolidación de la dependencia comienza a hacerse más patente: la economía extremeña está cada vez más edificada y orientada de acuerdo con las necesidades, los intereses y la evolución de los países y regiones centrales.
- Se institucionaliza una sociedad desequilibrada. Algunos sectores están desmesuradamente desarrollados (los servicios), mientras en otros se mantienen estructuras y hábitos de funcionamiento tradicionales, en algunas zonas, incluso al nivel de la subsistencia (el sector agrario y el de la construcción). Pero lo que en definitiva determina el desequilibrio de la sociedad extremeña, es el hecho de que aún la sociedad tradicional persista en ella, en medio de un proceso de desorganización económica, demográfica, social e incluso de desarticulación geográfica.
- En buena medida es, además, una sociedad psíquicamente inhibida. Se mantiene pese a todos los esfuerzos en contra, un profundo sentimiento de inferioridad, y fatalismo atávico y una omnipresente sensación de incapacidad. Muchos extremeños y extremeñas, pese al incremento de su nivel de formación, parecen carecer de motivaciones individuales y colectivas, elemento esencial para el desarrollo autónomo de la región. Lo que algunos han tachado de “pereza” en los pueblos del sur de España, pudiera no ser más que una forma de retractismo resultante de la

fragmentación de la personalidad. El fenómeno psíquico del que hablamos puede explicarse en los siguientes términos: al tiempo que los individuos socializados en una sociedad dependiente tienden a sobrevalorar la imagen que les llega de otras regiones y sociedades más desarrolladas, y que en muchas ocasiones se perciben como un punto de vista lejano e inaccesible para él, este sujeto debe a la vez reconocerse como diferente de aquél; pero no logra forjarse una imagen valorizada de sí mismo que contrarreste de forma eficaz a la que se le impone desde fuera. Desde la psicología social se explica también como el caso típico de *la marginalidad*, es decir, el caso de aquellas personas y/o colectivos que no logran identificarse con el otro que ellos quisieran ser, ni desprenderse de él a fin de ser ellos mismos unos seres diferentes de ese otro⁸⁷.

Paralelamente, se puede afirmar que las regiones en desarrollo no ofrecen la misma situación que aquellas que experimentaron su despliegue industrial y económico a partir de la revolución industrial del siglo XIX, ya que las primeras, siguen hoy sufriendo la influencia, el peso y la predeterminación que este sistema global impone sobre ellas. Los propios factores y agentes de “modernización” que operan en regiones como Extremadura proceden de países y regiones más o menos avanzados, o les han sido impuestos por los mismos. Y es que, simultáneamente, en esa dependencia respecto de las regiones y países más avanzados, radica el principal obstáculo para el desarrollo. Para Guy Rocher este fenómeno de dependencia puede también ser denominado como “colonialismo”, ya que en todo caso “*se trata de una dependencia muy profunda, de índole no sólo económica y política, sino también social e incluso psíquica*”. Los rasgos de una sociedad colonizada, en la definición de Rocher son los siguientes “*una sociedad económicamente poco avanzada cuyo desarrollo económico, político, cultural y social está sujeto al conjunto de las relaciones de dependencia, en las que se encuentra obligatoriamente implicada, con una o varias sociedades económicamente más avanzadas*”.

⁸⁷ En este caso también es aplicable lo que el precursor de la sociología, George SIMMEL denomina “visibilidad” del colonizador, que en ocasiones es demasiado débil (o sesgada) como para que el colonizado pueda imitar perfectamente al colonizador e integrarse en su universo. De otro lado, cuando el colonizado ha interiorizado y adoptado los rasgos propios del colonizador, este último ha asumido ya otros nuevos, de modo que el colonizado sufre siempre un retraso. Es lo que tópicamente reflejaba una pintada en las calles de Badajoz “Cuando conocíamos las respuestas, nos cambiaron las preguntas”.

La relación que existe entre una sociedad dependiente y su propio desarrollo, consiste en que una sociedad dependiente, es una sociedad sólo *parcialmente* desarrollada, a partir de los apoyos e impulsos de la sociedad más fuerte y poderosa que, en realidad, sólo persigue su propio provecho. La sociedad más desarrollada introduce en la sociedad tradicional lo que Rostow⁸⁸ define como “condiciones previas al despegue”; pero, por esto mismo, implanta también unos frenos al desarrollo, ya sea para la protección de sus propios intereses, ya sea por razón del propio sistema de dominación que ella misma ha establecido. Por ejemplo, a nadie se le oculta que el modelo de desarrollo implementado en la región, en muchos sentidos pretende sólo nominalmente un desarrollo industrial, sin embargo en la práctica las grandes inversiones se destinan al sector servicios, a la subsidiación de la agricultura y el desempleo y a la creación de infraestructuras viarias y de otro tipo que favorecen, más que la industrialización, sobre todo, las importaciones exteriores y las exportaciones de productos primarios de escaso valor añadido y la comunicación, entre la parte central de Portugal con la parte central de España y de Europa.

El modelo político que se implanta en Extremadura una vez se accede al “autogobierno” a partir de 1983, es el resultado de una escasa tradición de líderes locales en la gestión autónoma de sus intereses, y sobre todo, de la pervivencia de formas, valores y comportamientos políticos profundamente arraigados, los cuales no han desaparecido. En nuestra opinión, el análisis que sobre el desarrollo político de las regiones en proceso de “transición” hace Eisenstadt (1968, p 280 y ss.) puede resultar oportuno para comprender uno de los componentes más importantes de las bases internas de la dependencia de nuestra región, una vez que accede a mayores cotas de autogobierno. Ya hemos dicho, que una de las características de todo proceso de transición y cambio en las sociedades poco desarrolladas, es, y continúa siendo el *desequilibrio*. El primer aspecto importante es la falta de equilibrio entre el nivel central y el nivel local, o lo que puede llegar a ser lo mismo, lo rural y lo urbanizado. La sociedad en proceso de desarrollo tiende a sistemas unitarios de administración, a la unificación y regulación de los propios impuestos, a la introducción de una mayor racionalidad y profesionalidad en la administración de justicia, a la canalización de la

⁸⁸ Para profundizar más en este aspecto se recomienda la lectura del artículo de W.W. Rostow “El despegue hacia el desarrollo auto sostenido” incluido en la recopilación de Etzioni “Los cambios

participación mediante tipos limitados de representación. Los cambios tratan de alcanzar al propio sistema productivo de la región, introduciendo agencias públicas de incentivación (SOFIEX, Corporación Empresarial Extremeña, por ejemplo). Estos cambios también afectarán a las instituciones escolares y académica, en las que la impronta regional cobra importancia. El factor común de todas estas mutaciones es la orientación o la pretensión de una modificación sistemática de la sociedad en general. Sin embargo, en la práctica, este importante conjunto de cambios acaba produciéndose solamente dentro de los límites señalados por las instituciones políticas dominantes en la región y afectará fundamentalmente a sus propios intereses.

Todo ello se pone de manifiesto en el movimiento producido a nivel local (municipios pequeños y medianos). El hecho es que muchos gobernantes se esfuerzan en que los cambios (no que no haya cambios, que los hay, sino que...) no rebasen los sistemas tradicionales. De hecho, la mayor parte de su esfuerzo administrativo en el plano local, durante el periodo de transición hacia la democracia y posteriormente también, se dirigen a reforzar las relaciones e instituciones ya existentes (El fracaso de la reforma agraria en Extremadura, es sólo un exponente. En el orden social, permanece intacta la omnipresencia de las tradicionalmente denominada “fuerzas vivas”, etc.).

Así, mientras la administración intenta introducir innovaciones (buena parte de las acciones de los programas LEADER, PRODER, INTERREG, NOW, etc. consisten en esto), tratan de hacerlo dentro de un ambiente social relativamente inmutable, con la finalidad implícita de limitar los cambios solamente a las materias técnicas. Hay en esto una contradicción básica; por una parte se hacen intentos para crear ambientes administrativos, políticos y económicos amplios y modernos (en realidad todo el proceso de Desarrollo Regional de Extremadura se plantea esto como meta); mientras que por otra parte, los cambios deben limitarse y basarse en subgrupos relativamente inmutables y en actitudes y lealtades tradicionales, que ya hemos comentado en otro momento. Esta *contradicción básica* del proceso de desarrollo se puede apreciar en casi todas las esferas de la vida social:

- En el campo económico, se hacen serios intentos por facilitar el funcionamiento de la economía regional, introducir nuevas tecnologías, facilitar las infraestructuras, a todo esto se han dedicado importantes flujos económicos proveniente del FEDER, del FEOGA-O, del propio FCI. La economía regional debería funcionar a pleno

rendimiento, volcada hacia el mercado interno y externo; pero las expectativas de desarrollo se frustran al no contar con nuevos móviles (motivaciones) económicos, de buena parte de los pequeños y medianos empresarios y de los trabajadores.

- En el campo de la enseñanza, la introducción de las nuevas tecnologías y de los nuevos programas más tecnificados coinciden con un deterioro de las enseñanzas humanísticas y sociales, que es tanto como decir que se ha renunciado a armonizar el sistema de valores y aspiraciones con nuevos instrumentos y destrezas necesarios para el desarrollo. La extensión del sistema reglado de formación (obligatorio y no obligatorio) va parejo, al deterioro de su calidad y en absoluto se ha planteado como un modelo que aborde el desequilibrio territorial existente en cuanto a la distribución de estos recursos, en una región caracterizada por la dispersión, la desertización demográfica y la desarticulación territorial.
- En el campo político es fácil comprobar como nuestros líderes y gobernantes están más interesados en la fidelidad política, que en desarrollo autónomo de una nueva conciencia de nuestra *extremeñidad*, más allá de los referentes folklóricos al uso. La tendencia a mantener un tipo relativamente pasivo de obediencia y de adhesión por encima de otras consideraciones, y para ello, se ha estado y se está dispuesto, siempre que sea posible, a utilizar las lealtades tradicionales existentes. Estos componentes endogámicos, son los que predominan en la adscripción a puestos de trabajo de los técnicos que deben llevar a cabo los programas de desarrollo rural, por encima de criterios racionales e imparciales y que se configura en buena medida en el origen de las tremendas limitaciones con las que se encuentran estos proyectos a la hora de lograr sus objetivos.

4.-Aspectos motivacionales

Muchos economistas, y en especial aquellos que han estudiado la movilidad de la mano de obra, el funcionamiento de los mercados de trabajo y la conducta del trabajador, manifiestan importantes dudas acerca de los supuestos de la teoría económica tradicional⁸⁹, que considera, sin más, que las actitudes y los móviles humanos son apropiados para la elección racional de medios eficaces para llevar a cabo al máximo las satisfacciones definidas y medidas desde el punto de vista económico. Para Moore W.E.(1968) los individuos de las zonas no desarrolladas se caracterizan por que la *movilidad* sobre la base de la acción individual en general no existe de una forma destacada por que, en realidad, no forma parte del sistema de valores positivos de la comunidad. Para el individuo o para el sistema, es probable que la *continuidad*, y no el *cambio*, sea el valor más importante.

Una organización económica moderna, como afirma Moore W.E.(1968), exige que una parte muy importante de la división del trabajo sea coordinada por mecanismos impersonales del mercado, el capital fijo y las economías de escala implican también coordinación administrativa y la creación de estratos de autoridad. Si la mano de obra, - tanto en las administraciones públicas como en las empresas privadas- tiene que ser racionalmente distribuida y óptimamente utilizadas, parece esencial que la selección sea desde la competencia técnica y la coordinación a partir de relaciones específicas con las tareas interdependientes, y las remuneraciones deben estar directamente relacionadas con los tipos de actividades a desarrollar.

Tanto en zonas desarrolladas como en las que no lo están, se da la gran complejidad de los móviles humanos. Según Moore, la eficacia de los incentivos salariales están en relación con la disponibilidad en el mercado de bienes y servicios que forman parte de las necesidades efectivas de los trabajadores. El trabajador de una zona no desarrollada no está, generalmente, acostumbrado a esperar, o ni siquiera aspirar a una elevación considerable de los límites superiores de su consumo y su posición social. Y hay muchas necesidades, que dentro de esa sociedad, no pueden satisfacerse generalmente con los mecanismos del mercado. Así se produce una situación de

⁸⁹ Según la teoría tradicional el sistema de mercado monetario coordina los factores de la producción y distribuye recompensas, y se supone que los incentivos financieros son eficaces en la distribución del trabajo. El movimiento de la mano de obra entre sectores de la economía se considera una función de su diferente productividad marginal, determinada principalmente por estados relativos de capitalización, de técnica y tal vez de iniciativa.

demanda limitada y de oferta limitada, en la que sólo es posible actuar desde la administración pública como elemento dinamizador.

Las actitudes positivas de la mano de obra hacia la industrialización, seguramente se refuerce aumentando la participación social. Este factor fue sistemáticamente olvidado aun en sociedades industrializadas. Pero si el desarrollo económico entraña un cambio revolucionario en la organización de la sociedad, hay motivos para pensar que los trabajadores, los administradores o los propios funcionarios, puedan recibir con simpatía la posibilidad de la participación en las estructuras sociales y productivas como compensación parcial si se quiere del desarraigo que origina el desarrollo (MOORE.1968).

Por consiguiente, es posible afirmar que las fuerzas políticas estatales y regionales están interesadas en la transformación de ciertos aspectos institucionales - sobre todo técnicos- de la estructura social, pero al mismo tiempo pretenden basar estas innovaciones, no en tipos nuevos de solidaridad y de participación políticas generales de los principales estratos de la población; sino que más bien han pretendido basar la nueva estructura politico-administrativa sobre orientaciones limitadas a cambios técnicos, administrativos, para la población, y en una adhesión más general y activa para un grupo muy limitado y selecto situados en la *centralidad* regional.

En nuestra opinión estos elementos explicativos, que venimos exponiendo, permiten ofrecer un diagnóstico de lo que, en palabra de Sánchez Marroyo (1996), se denominan “*los rasgos que definen nuestra sociedad al finalizar el siglo*”:

a) Altos niveles de paro, asumidos como componente estructural de la economía del futuro en la que el crecimiento económico no va unido a la creación de empleo. Esto incrementará la subsidiariedad⁹⁰. El aumento de la renta regional ni ha logrado superar el atraso secular con respecto a otras zonas del país, ni tampoco se ha

⁹⁰ .-El propio Sánchez Marroyo (1996, p 115) explicita de forma harto prosaica en qué afecta nuestra situación de “dependencia” al grado de motivación de nuestra región en estos momentos al indicar que “*Surge la duda de si en este ambiente de dependencia es posible ejercer plenamente los deberes de ciudadanía y no se caerá bajo el control, alternativo, de las dos opciones mayoritarias nacionales, las que al tener posibilidades de gobernar en Madrid, concentran en sus manos las disponibilidades de distribución de fondos.*”

- conseguido a base de aumentar o diversificar la base productiva de una sociedad que sigue siendo mayoritariamente rural.
- b) Envejecimiento de la población, lo que conlleva, además, la disminución de la población activa la generalización de la dependencia de los mecanismos asistenciales y, por tanto, aumento del grado de conformismo y conservadurismo campesino...
 - c) Necesidad de encontrar nuevas vías para generar una economía productiva. El Estado, cuyas capacidades como gestor eficiente suscitan cada día mayores dudas, tiende a perder su papel de gran empleador y traslada al sector privado esta responsabilidad. Todas las recetas, en las que en otros tiempos tanto se creía, han terminado fracasando.
 - d) Ambigüedad del discurso político: canto unánime al providencialismo estatal por todas las fuerzas políticas... Las decisiones impopulares se tienden a posponer indefinidamente, porque son electoralmente poco rentables.
 - e) Mantenimiento de la creciente diferenciación en el comportamiento político del campo y la ciudad que pudiera considerarse falsamente, como una inversión de las tradicionales actitudes clientelares (campo conservador, controlado por los notables, frente a la ciudad avanzada, feudo de las ideas progresistas), pero que políticamente muestra una continuidad lógica, en tanto que supone adhesión al que manda, que es el que paga. En la ciudad confluyen dos realidades; un más alto nivel económico, que hace menos dependiente de la subvención oficial, por lo demás no tan omnipresente.

5.-Aspectos económicos de la dependencia

La paradoja actual de Extremadura se reduce a que el nivel de renta de su población y la calidad de vida de que disfruta se debe en un alto porcentaje a la dependencia económica que tiene de los Fondos Estructurales de la Unión Europea y de las transferencias estatales de diversa índole. De no existir estas contrapartidas la situación de la región probablemente sería la inversa, en lugar de ser una región absolutamente dependiente y subsidiada sería una región autárquica y en situación de subsistencia.

Los fondos destinados a los programas de desarrollo que a lo largo del capítulo 5º de esta tesis hemos desgranado, se han constituido en la pieza clave. El papel que tienen en el sistema de dominación actual está destinado en la práctica no tanto al

desarrollo como a la legitimación de la articulación territorial y política en regiones como la extremeña.

Basta hacer una recapitulación de la importancia de estos recursos en la región para comprobar el efecto que los mismos tienen en el sistema de la dependencia.

A mediados de la presente década, los recursos procedentes de los fondos europeos que forman parte de la financiación autonómica suponían ya 720.934 millones de pts.(el 8.77% de los más de 8.2 billones de pts. de los presupuestos de las autonomías). Evidentemente la incidencia por CC.AA. resulta muy desigual en función de sus competencias y características. Mientras en Extremadura suponían el 43,45% de sus ingresos, en Cataluña apenas representan el 2,09%. Del total de recursos comunitarios adscritos a la financiación autonómica el 11,42% correspondía a Extremadura, debido al peso que tiene los recursos provenientes del FEOGA-O para hacer efectiva la PAC en la región. La participación en los fondos estructurales es menor pero igualmente significativa: 6.25% del FEDER y 9,63% sobre el total en el resto de los fondos con dicha finalidad. Respecto del FCI la participación de la región era del 7,76% sobre el total; en 1997 el porcentaje era similar, 7,6%

Las transferencias de capital realizadas a la región a mediados de la década en porcentaje del gasto total es especialmente relevante, 41% (se incluyen las partidas del FEOGA Garantía).

Si se considera exclusivamente los fondos con finalidad regional⁹¹ (FCI y FEDER), como fuente de financiación de las inversiones realizadas por las CC.AA., se puede observar su importancia en regiones como Murcia, Andalucía y Castilla La mancha. Pero en el caso de Extremadura, más del 48% de sus inversiones reales se financian con cargo a los mismos, porcentaje muy superior al de la media nacional, 35,02% (UTRILLA DE LA HOZ, 1997).

El esfuerzo inversor de la región es muy importante, casi el doble que el del conjunto de CC.AA.; pero está financiado esencialmente con cargo a los fondos comunitarios y nacionales.

La importancia de estos recursos en los ingresos de Extremadura representaron el 12,9% de lo presupuestado en 1995. Este porcentaje sólo es superado por Asturias (12,98%) y resulta muy superior al de la media nacional que era en ese año de 4,79%.

En pesetas por habitante las acciones estructurales tienen un fuerte repercusión. El FCI suponía a mediados de la década, 9.358 pts. frente a una media de 5.537 pts/h.. Los pagos del FEDER suponían 13.529 pts/h, frente a 5.929 pts/h de media nacional. Finalmente, si se contemplan todos los Fondos Estructurales de la Unión, los ingresos autonómicos suponen, con 29.617 pts/h., casi tres veces más que la media nacional. En el periodo 1989-1993 la contribución de los Fondos Estructurales de la Unión Europea a Extremadura ascendió a 665,75 millones de ecus (ecu a precios de 1989=130,40 pts), de estos, el 64,2% corresponden al FEDER.

Para el periodo de 1994-1999 estos fondos en la región van a suponer unos 1.837 millones de ecus (ecu al precio de 1994= 158,5 pts), con un submarco regional que representan 731,26 millones de ecus de ayudas europeas, de los cuales en un 52,2% procederán del FEDER. Todas estas acciones están integradas -como ya dijimos en su momento- en un Programa Operativo más amplio⁹².

El Marco de Apoyo Comunitario (MAC) 1994-99, para Extremadura asciende a 902.443 millones de pts., de los el 49,9% que serán gestionados por la Administración Central, el 44,4% por la Administración Regional y el 5,7% por otras empresas públicas (UTRILLA DE LA HOZ, 1997).

El nivel de dependencia económica del “desarrollo” de la región se evidencia en el siguiente dato: las inversiones públicas representan el 7,31% del VAB regional, el porcentaje más alto de todas las regiones y más del doble de la media nacional, que se sitúa en el 3,64%. En pesetas por habitantes, también los gastos en inversiones, con 90.073 pts/h., nos sitúan por delante del resto de regiones del Estado, 38,2 puntos porcentuales superior a la media.

⁹¹ .-Extremadura no cuenta con dotación propia con cargo a los Fondos de Cohesión.

⁹².- Se destinarán fundamentalmente a inversiones en agricultura y desarrollo rural (25% de los fondos contenidos en el submarco regional), valorización de los recursos humanos, 22,8%. Integración y articulación territorial, 18,9%).

7.3.-La reestructuración social desde los recursos humanos como base del desarrollo regional.

7.3.1.-Contextualización.

Extremadura se ha caracterizado secularmente por los profundos desajustes entre la población y los recursos como consecuencia del crecimiento, de la presión demográfica y de las limitaciones de los recursos disponibles, aspectos que alcanzan su máxima expresión a mediados de siglo y que no se ha conseguido corregir hasta la actualidad. La reacción de la población extremeña ante estos desequilibrios ha sido siempre la emigración. Sería lógico pensar que, con el mantenimiento de los recursos disponibles a mediados de siglo y el fuerte descenso de la población, podría existir un mayor equilibrio entre la población y los recursos, pero no ha sido así. La emigración además de descongestionar la presión demográfica, ha arrastrado todo el dinamismo demográfico y, en buena medida también el económico. No obstante, y como afirma Gurria Gascón (1996), aún siendo la emigración un fenómeno esencial, no alcanza las mismas proporciones y repercusiones que en otros ámbitos rurales españoles; de hecho aún existen toda una serie de generaciones jóvenes, las más numerosas de la población, que podrían dinamizar en un futuro el comportamiento demográfico.

La evolución de la población extremeña a lo largo del siglo puede estudiarse en tres etapas: una de crecimiento que termina hacia 1955, y en la que la región experimenta un crecimiento del 160%, como consecuencia de un proceso de transición demográfica (caída de la mortalidad y mantenimiento de la natalidad). Además, este importante crecimiento natural de la primera mitad del siglo apenas fue contrarrestado por una emigración muy moderada, aunque persistente. La punta más alta de este crecimiento se alcanza en 1955, que se produce una intensa presión demográfica sobre unos recursos explotados claramente escasos, que será la causa inmediata de la emigración posterior. La etapa de decrecimiento se prolonga en la región hasta 1980. Baste señalar que entre 1960 y 1980, veinte años, la emigración arrasará prácticamente con todo el volumen de población acumulado en la primera mitad del siglo. Los efectos

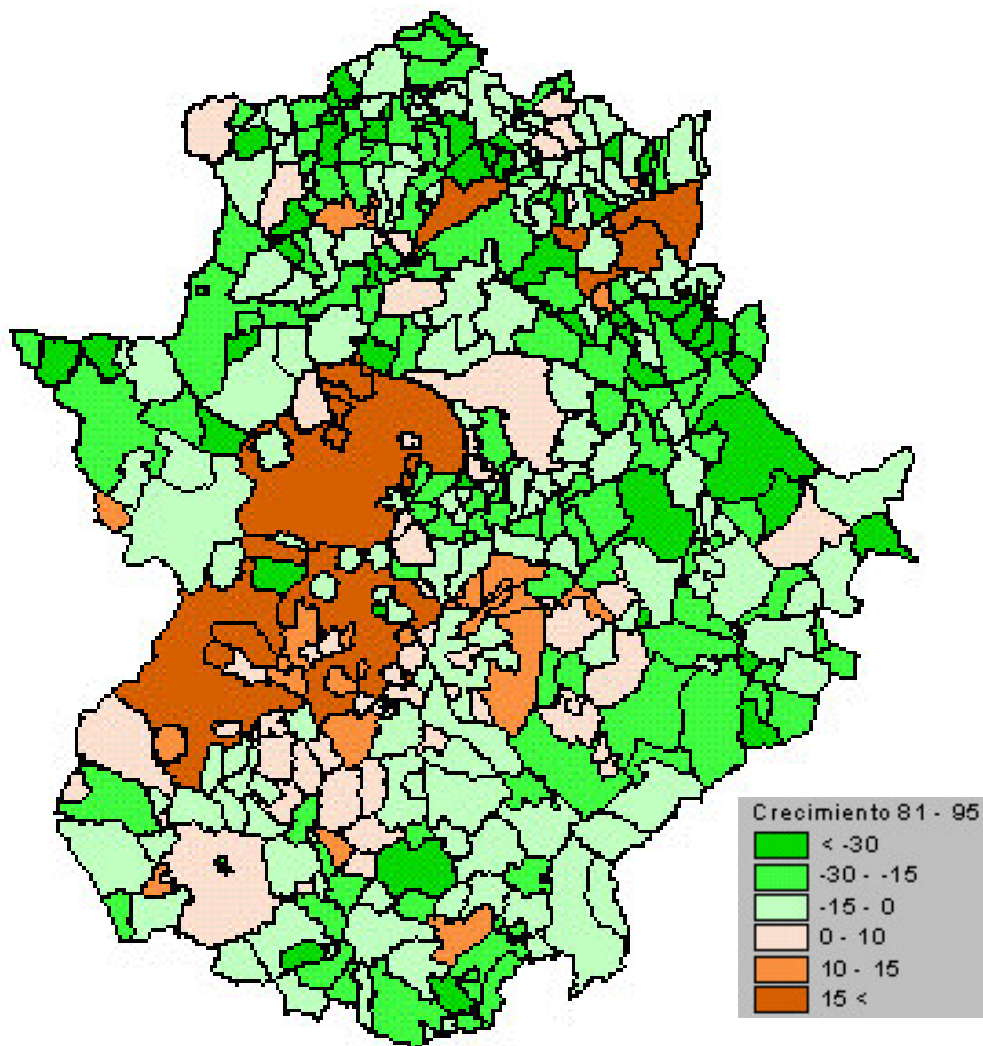
fueron inmediatos: brusco descenso de la natalidad, a causa de la emigración selectiva de personal jóvenes, y ligero pero incesante, crecimiento de la mortalidad por el envejecimiento que produce en la población la emigración.

La etapa de estabilización abarca entre 1981 y 1994, y se caracteriza por un efímero retorno y cierto rejuvenecimiento. Los efectos de la situación anterior ha dejado secuelas importantes: la natalidad no ha dejado de descender y la mortalidad de incrementarse, en consecuencia el crecimiento natural, se encuentra a finales de los noventa cercano a "cero".

La distribución territorial de la tasa de crecimiento muestra un desequilibrio evidente entre lo que sucede en Badajoz, Mérida y Cáceres, y en menor medida en localidades como Plasencia o Navalmoral de la Mata, con el masivo despoblamiento de la mayor parte de los municipios de la región, que puede apreciarse en la figura 3.

Fig. 3.- DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL CRECIMIENTO/DECRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN (1981-1995)

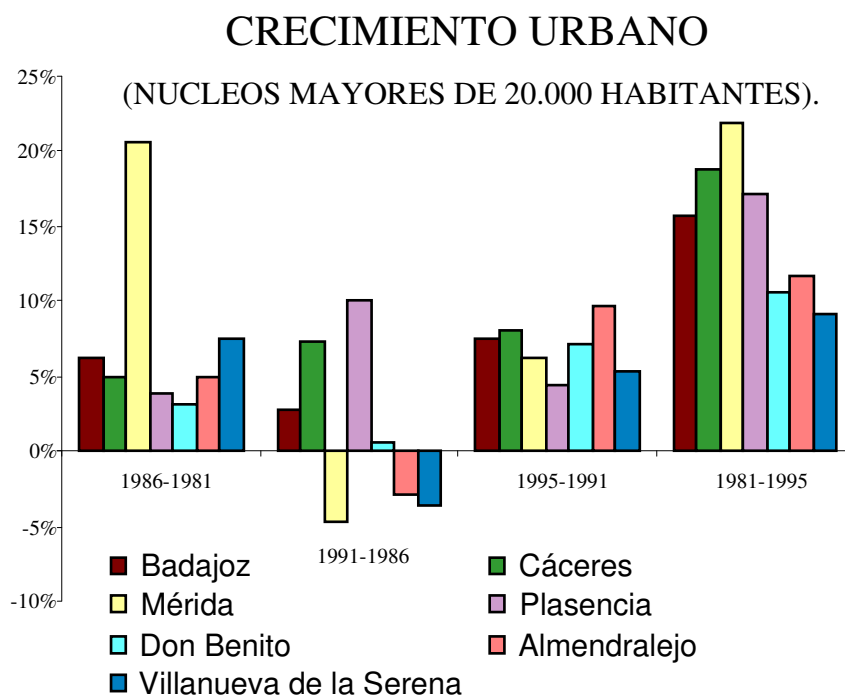
CRECIMIENTO REAL (1981-1995)



El gráfico siguiente muestra la evolución del crecimiento población registrado por las principales ciudades de la región en el periodo 1981-1995, la ciudad que mayor crecimiento experimenta es Mérida, seguido de Cáceres, Plasencia y Badajoz, pese a

que, por ejemplo Mérida sufre un decrecimiento en el segundo quinquenio de los ochenta. En conjunto las ciudades que menor crecimiento experimenta son Don Benito, Villanueva y Almendralejo, sin duda afectadas por la atracción que ha representado para estas ciudades el impulso de Mérida.

GRAFICO n° 38



Con vistas a cualquier tipo de planificación estratégica, que contemple las variables demográficas, como debiera ser el caso de la formación y educación de los recursos humanos, se deben considerar los posibles escenarios futuros. Gurria Gascón (1996), prevé tres escenarios hasta el año 2015, que están en función del "comportamiento" de la fecundidad y la mortalidad, que previsiblemente variarán poco; sin embargo, es más difícil estimar la evolución del movimiento migratorio, por cuanto que la población es sumamente sensible a los cambios y las coyunturas económicas. A partir de lo cual, el escenario más pesimista es el que prevé una reactivación de la emigración; el optimista, en cambio, que se intensificará el retorno; y el intermedio, para el supuesto de que, se proyectaran hasta el 2015 las tendencias actuales.

Según esto, la población Extremeña en el 2015 podría oscilar entre un mínimo de 950.000 habitantes y un máximo de 1.250.000 habitantes. La hipótesis más realista, en cambio, prevé que se mantenga la tendencia actual, por lo que la población se estabilizaría registrando un ligero crecimiento.

De forma sintética se puede decir que la estructura de la población en 1991 muestra una fuerte incisión en las edades jóvenes, por los efectos de la emigración, y un segundo estrangulamiento, quizás más grave, en la base de la pirámide, debido a la caída de la natalidad por la emigración y la fecundidad. Por el contrario, un considerable envejecimiento. Son las características que la diferencian de la media española. La evolución de esta pirámide confirma un considerable incremento del envejecimiento, y toda una serie de generaciones muy numerosas que, en estos momentos, están accediendo al matrimonio, y que, sin embargo puede comprobarse que en el 2015 se encuentran ya envejecidas y sin haber conseguido un mayor rejuvenecimiento de la estructura poblacional bajo ninguna de las tres hipótesis consideradas, entre las que no existen grandes diferencias.

Se puede hablar, por tanto, de una estructura de población cada vez más envejecida y, consecuentemente, regresiva. Su capacidad de reemplazo es cada vez más limitada.

Para los teóricos de la corriente del "capital humano" (NUÑEZ Y TORTELLA, 1993, pp.17 al 25), el factor demográfico es uno más de los que actúan en la formación del capital humano, junto con variables de carácter histórico, político y cultural. Es imposible tomarlos todos en consideración, sin embargo existen evidencias de que la *educación* (alfabetización, escolarización, etc.) tiene un papel esencial en el desarrollo económico de una región determinada⁹³, aunque se reconoce también que los determinantes de la educación son difíciles de medir. De una parte están las políticas de los gobiernos nacionales. De otra las actitudes de las poblaciones, que por distintos motivos económicos, religiosos, culturales, etc., manifiestan intensidades muy diversas en su demanda de educación.

⁹³.- A este respecto en la introducción a esta tesis ya hicimos notar la importancia que la psicología diferencial otorga al factor educacional como base de la diferenciación social.

La preocupación por la educación tampoco es uniforme en las diferentes poblaciones. Dentro de un sólo país hay ciertas regiones donde la demanda de educación es mayor que en otras, ya que entre los factores que determinan ésta hay que situar entre otros, las circunstancias del grupo familiar, la profesión, el nivel económico, su nivel educativo, la fertilidad, y el "coste de oportunidad" -establecido como los ingresos que el estudiante deja de percibir por no ejercer un empleo⁹⁴- y la movilidad geográfica de la población⁹⁵.

Para estos teóricos, "*el capital humano*" es la capacidad productiva de un individuo o de un conjunto de individuos, y "*educación*" es la adición que se hace a esa capacidad productiva por medio del aprendizaje. Así, la educación en un sentido amplio sería con respecto al capital humano equivalente a lo que la inversión es con respecto al capital físico. A su vez la educación en sentido amplio podría dividirse en "educación formal", es decir, la que tiene lugar en una institución de enseñanza (escuela, colegio, universidad) y "aprendizaje" o "educación informal", que tiene lugar fuera de esos ámbitos institucionales.

⁹⁴ Entre el conjunto de variables determinantes, Nuñez y Tordella(1993), destacan la "tasa de crecimiento demográfico". Por ejemplo, altas tasas de crecimiento demográfico representan un grave obstáculo para la acumulación de capital humano por que dan lugar a una demanda de educación que suele desbordar a la oferta. En una población en rápido crecimiento la proporción niños/adultos (y por tanto estudiantes/profesores) es excesivamente alta para alcanzar niveles adecuados de escolarización efectiva. Se puede afirmar que los países hoy desarrollados (con algunas excepciones como en el caso de Estados Unidos de América) han tendido a lo largo de su historia una tasa muy moderada de crecimiento demográfico. El caso europeo es particularmente conocido, incluso en períodos de "explosión demográfica" (siglo XIX) las tasas raramente sobrepasaron el 1 por 100 anual.

⁹⁵ Antes de 1930 las regiones de la mitad norte peninsular son las que experimentan los movimientos migratorios más fuertes con tan sólo tres núcleos de atracción: Madrid, Cataluña y el País Vasco. El sur, tan sólo se convertiría en un foco de emigración a partir de 1950. La inmigración de individuos alfabetizados en mayor medida que analfabetos a regiones tales como el País Vasco o Cataluña contribuiría a explicar el hecho de que los niveles de alfabetización no sólo se vieran temporalmente deprimido en estas zonas sino que incluso mejoraran a una velocidad superior a la media nacional.

En el sur, donde el paro agrícola, en especial en las áreas latifundistas de la Andalucía interior y de Extremadura, era una constante, la emigración no supuso una alternativa hasta muy avanzado el siglo XX. El elevado analfabetismo de Extremadura contribuyó sin duda a limitar la movilidad de la mano de obra pese a que existían condiciones suficientes de tipo "push", como el bajo nivel de renta unido a su desigual distribución, para que se produjera una fuerte emigración.

La escasa movilidad geográfica de la población se refleja también en una baja movilidad ocupacional. Esta situación contribuyó a que la productividad del factor trabajo, al menos en actividades tradicionales que como la agricultura cerealícola, seguían siendo las más importantes cuantitativamente apenas experimentara cambio alguno hasta bien entrado el siglo XX.

Sin embargo, a pesar de la afirmación generalmente aceptada de que la educación es indispensable para el crecimiento económico, existe poco acuerdo acerca de cuál sea la relación precisa entre uno y otra (crecimiento y educación). De una parte, la educación es una magnitud difícil de medir y de constatación problemática. De otra, los efectos de la educación no se manifiestan de modo cuasi inmediato, como ocurre habitualmente con los factores físicos. Ambas circunstancias enturbian considerablemente los resultados de los trabajos empíricos e incluso arrojan dudas sobre la validez del enfoque del capital humano (NUÑEZ Y TORTELLA, 1993. Pg. 25), a pesar de lo cual nos ofrece la posibilidad de ponderar la eficiencia de las inversiones realizadas en la valorización de los recursos humanos en nuestra región, lo que nos acerca a un diagnóstico de esta realidad en el que fundamentar nuestras propuestas de futuro.

Entre las evidencias empíricas fundamentales de esta teoría se sitúa las investigaciones de uno de sus precursores, Alexandre Luría de las que se extraen conclusiones como la siguiente: en contra de lo que han afirmado otros autores a los que se puede definir como “reducionistas”, la alfabetización⁹⁶ no es sólo el aprendizaje de una técnica para descifrar unos signos. Al aprender esta técnica el estudiante está, a la vez, mejorando radicalmente la estructura del proceso cognitivo; en otras palabras, el proceso de alfabetización contribuye a desarrollar la inteligencia del estudiante, al igual

⁹⁶ En cuanto a la alfabetización y el desarrollo económico en España, el análisis de Clara Eugenia Nuñez (1993. Pg. 223 y ss.) aporta las siguientes conclusiones: en términos generales, en 1860, la población más alfabetizada se encontraba en la submeseta norte, con excepción de Galicia, y la más analfabeta se concentraba en el suroeste mediterráneo. Por esas fechas, menos de la mitad de las provincias españolas habían alcanzado el primer “umbral de la alfabetización”, es decir tenían tasas superiores al 30-40 por 100 de la población adulta. Décadas más tarde, en 1900 la situación había mejorado sustancialmente en todo el país, aunque esta mejora era mayor en el norte. La distribución regional se había polarizado aún más claramente entre una mitad norte alfabetizada y una mitad sur donde aún predominaba el analfabetismo. En las décadas que van entre 1900 y 1930, el norte consiguió universalizar la alfabetización casi sin excepción. Por su parte, el sur empezó a acortar distancias con el resto del país. Y concluye, “*Si el crecimiento económico en los países atrasados es función de su ignorancia, como sugiere Sandberg, el elevado analfabetismo de la población española hasta bien entrado el siglo XX debió haber tenido efectos devastadores sobre las posibilidades de desarrollo económico de nuestro país*”.

que el entrenamiento deportivo no sólo enseña a practicar un deporte, sino que también desarrolla la musculatura.

España es un ejemplo de país rezagado en el contexto de modernización económica europea. Su experiencia pone de manifiesto una peculiaridad de las inversiones en capital humano a la que en ocasiones, no se presta la debida atención: las inversiones en educación son rentables *a largo plazo*, siendo su efecto perceptible con un desfase de aproximadamente una generación. Otra característica de las inversiones en educación, para el caso español, es la siguiente: su difusión equilibrada entre la totalidad de la población, en especial en lo que se refiere a uno u otro sexo, contribuye a que sus efectos sobre el crecimiento económico sean más elevados. El diferencial sexual⁹⁷ en el nivel de alfabetización se ha perfilado hoy en día como una de las variables más relevantes a la hora de entender la relación entre alfabetización y desarrollo económico en países y regiones en vía de modernización, siendo, los estudios que a este respecto existen en España una confirmación más de su importancia en el pasado (NUÑEZ Y TORTELLA, 1993, p. 36 y 37).

Más en concreto, las indagaciones de David Mitch (1993, pg. 43, 44,) ofrecen una explicación plausible de por qué la educación se ha convertido en algo indispensable para el crecimiento económico. En este último siglo, el avance tecnológico se ha constituido en la base del crecimiento económico y, este avance tecnológico, a su vez, se ha nutrido del desarrollo de la ciencia básica. En este caso la importancia de la educación derivaría de la probabilidad de que una proporción amplia de la fuerza del trabajo de la economía haya recibido educación formal de cualquier tipo ya que, de no ser así, estaría incapacitada para utilizar la tecnología científica.

Mitch fundamenta sus afirmaciones en un tratamiento diferenciado del desarrollo durante este siglo de la industria y la agricultura. Por un lado, las decisiones económicas

⁹⁷ En cuanto a la distribución por sexos, los hombres ya habían superado el primer umbral de la alfabetización en 1860, mientras que las mujeres tan sólo lo haría 50 años más tarde, en torno a 1910. Es más, mientras en algunas provincias como las de la Submeseta Norte, las mujeres tardaron varias décadas en seguir a los hombres a través del umbral, en otras, fundamentalmente en el sureste, tanto hombres como mujeres lo cruzaron al mismo tiempo.

que conciernen a la agricultura están descentralizadas, lo cual implica que las decisiones tecnológicas implican a proporciones mayores de la fuerza de trabajo agrícola que de la fuerza laboral industrial. Por otro lado, se afirma que las opciones tecnológicas en agricultura están más sujetas a las condiciones físicas locales, como por ejemplo, el clima y el tipo de terreno, implicando que estas opciones se benefician menos de la aplicación de principio científicos generales y técnicos.

En lo concerniente al *trabajo industrial* la principal cuestión que se plantea es si la exigencia de educación que implica la tecnología científica afecta solamente a una porción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo industrial, esto es una elite de ingenieros y científicos muy especializados. Podría afirmarse, por ejemplo, que una economía puede escoger entre un cambio técnico que exige o que ahorra destreza o uno que exige o ahorra educación, dependiendo de la escasez o la abundancia que haya de estas cualidades en la fuerza de trabajo local.

Aunque se descarte la posibilidad de inducir el cambio técnico como respuesta al factor escasez, no queda claro que el cambio técnico exógeno vaya a tener uno u otro sesgo en términos de los requisitos de especialización y educación para el grueso de la fuerza de trabajo. Puede justificarse la educación de gerentes y capataces de bajo nivel en la utilización de la tecnología avanzada. También puede afirmarse, sin embargo, que en los niveles medios de la fuerza del trabajo, las cualificaciones adquiridas en el puesto laboral se han manifestado de más valor que las adquiridas a través de la educación formal.

El caso en que la importancia de la educación para la promoción de la tecnología científica parece menor es el del obrero común, que compone el grueso de la fuerza de trabajo industrial.

Lo que sí es un hecho contrastado, es que en la industria, el aumento de la tecnología científica produjo un impacto en la demanda de trabajadores educados que se atenuó por la tendencia hacia la economía de escala y la creciente importancia de la fábrica y otras formas de organización que provocan una centralización de las decisiones.

En lo concerniente a la agricultura, sigue Mitch (1993, pg 49 y ss.), con la pervivencia de los campesinos individuales en muchas economías, la toma de decisiones tiende a permanecer descentralizada, lo cual implica que las decisiones con respecto a los avances tecnológicos conciernen a una proporción mayor de la fuerza de trabajo agrícola que la fuerza de trabajo industrial.

En la agricultura, el valor de la educación formal para el proceso del avance técnico puede haber afectado a una porción mayor de la fuerza de trabajo que en la industria. Sin embargo, entre los trabajadores que percibían un aumento del valor de la educación como consecuencia de la influencia del avance técnico, esta influencia puede haber sido mayor en la industria que en la agricultura. En ninguno de los dos sectores era necesaria la alfabetización de la mayoría de la fuerza del trabajo para el progreso del cambio técnico-científico. El argumento en favor de la extensión educativa se basa en el desarrollo de características diferentes, no necesariamente en el dominio y conocimiento de una serie de técnicas. Y con respecto a esta cuestión, existen otras instituciones sociales que podrían suplir los efectos de la educación.

Sin embargo, hay un sector del sistema económico de un país o una región que claramente requiere que su fuerza de trabajo tenga un nivel mínimo de educación formal, este es el sector comercial y financiero⁹⁸. El desarrollo del comercio parecería conceder mayor valor a la educación debido al aumento de la proporción de la fuerza laboral que se ve implicada en las tareas de gerencia, cuestiones empresariales y trabajo de oficina.

Con respecto a la capacidad empresarial, en términos generales se habla de la falta de espíritu empresarial como uno de los factores del atraso económico español a finales del siglo XIX. Sin embargo, puede afirmarse que no todo el país padecía esta

⁹⁸ En cuanto al nivel de intermediación financiera en España, escaso con carácter general, tampoco es el que hubiera correspondido a un país desarrollado. Hacia 1930, el sistema financiero español era el más atrasado de Europa occidental. Hasta 1914 esta actividad muestra además un grado elevado de concentración regional en torno a Madrid, país Vasco, Cataluña y, más tardíamente, Valencia y Baleares. Tanto el atraso relativo español como las variaciones regionales que se observan parecen corresponderse con la hipótesis de Sandbreg (1993) de que la escasez de capital humano es un obstáculo más a la consolidación de un sistema moderno de intermediación financiera.

falta de espíritu empresarial en la misma medida. Esta era más aguda en Andalucía que, por ejemplo, en Cataluña o incluso el País Vasco. Puede afirmarse que entre los empresarios andaluces y extremeños más conocidos destacan los originarios de otras regiones españolas. Los grandes nombres de principio de siglo de procedencia andaluza y extremeña hay que buscarlos, salvo contadas y significadas ocasiones, en el mundo de la política, no en el de la actividad empresarial. En una reacción típica de regiones atrasadas, las clases más educadas buscaban su futuro al servicio de la burocracia estatal, carrera para la que por lo general se preparaban siguiendo estudios de Derecho.

A diferencia de los estudios de leyes, sin embargo, las primeras carreras “técnicas”, escasamente desarrolladas en nuestro país en relación con otros estudios a nivel secundario y superior, tienden a concentrarse en las regiones más educadas y desarrolladas del país.

En cuanto a la formación y motivación empresarial en Extremadura, coincidimos con Pérez Rubio (1996. pg 587) en sus opiniones a cerca de lo que ha sido la concepción dominante en los estudiosos de "nuestros recursos humanos", al señalar que "(...)Para estos y otros trabajos (refiriéndose a trabajos sobre la región de los años 70) aunque expresamente algunos no lo incluya, un factor importante a tener en cuenta es la falta de iniciativas o la carencia de empresarios, la falta de una tradición, de "un ambiente o cultura material" o la inexistencia de una "clase media" como cimiento de la sociedad. Todos ellos suelen tener una opinión negativa de estos "factores y agentes de desarrollo" en la región, considerándolos un "estrangulamiento" importante para su "despegue".(...).Por tanto, de esta forma el atraso regional toma como idea central la falta de una clase o elite dirigente capaz de sacarla de esta situación. Efectivamente, estas consideraciones, al dar por sentado que ésta es una variable de peso con una incidencia negativa en el desarrollo, apuntan a las consecuencias más que a las causas generadoras de la dependencia histórica regional, resultando de ello un estilo de comportamiento empresarial "sui generis".

Entre 1987 y 1989 Palazuelo Manso y Pérez Rubio (1996, pg. 617 y ss) llevan a cabo un estudio relativo a "la Viabilidad de una Operación Integrada de Desarrollo (OID) para la región extremeña"⁹⁹. La finalidad última de este estudio era la de ofrecer una estrategia operativa que articulara un conjunto de programas y acciones que coadyuvaran a poner a Extremadura en una situación más acorde con sus posibilidades reales de desarrollo. Se pretendía que se pudieran generar programas operativos con acciones y proyectos en torno a tres campos: el económico, el territorial y el humano. Este último concebido como complemento de los dos anteriores y que tendría como finalidad subsanar la escasa formación del capital humano. Las principales conclusiones del diagnóstico de situación de Plazuelo y Pérez Rubio son:

a) El nivel de instrucción del empresariado extremeño es por lo general bajo. La aparente relación entre nivel de estudios y capacidad empresarial parece que no se da en igual medida que en otras zonas. De hecho, la mayoría de los empresarios reconocen haber alcanzado su posición a través de criterios adscriptivos, ya sea por herencia, mandato familiar o mediante la adquisición directa por fortuna personal.

b) Aunque su formación general es baja, el empresariado demuestra un cierto interés por la formación que está unida a su actividad.

c) Respecto al modelo dominante de acción empresarial, parece que el empresariado extremeño se sitúa, dentro del continuum "tradicional-moderno", en una zona intermedia, ya que en sus respuestas valora más la seguridad económica que el riesgo. En general, los elementos de "seguridad", "prestigio" y "enriquecimiento", son superiores al "riesgo en los negocios". Además, los autores constatan que en el momento de realizar el estudio, las opciones de la mayoría de los empresarios no están en la línea del cambio significativo de su comportamiento.

⁹⁹.- El estudio se realiza sobre 139 cuestionarios remitidos a un total de 400 empresas extremeñas seleccionadas sobre la base de los siguientes criterios 1º) Las exportadoras, 2º) Las que tenían un mayor volumen de negocios y número de empleados, 3º) Las participadas por SODIEX. Las empresas incluidas en este trabajo pertenecen fundamentalmente a los sectores industrial (49%) y de servicios (39%). La mayoría de las empresas son de pequeña dimensión (el 63% tienen menos de 20 empleados), un alto porcentaje es de carácter familiar (37%) y un pequeño número de titulados superiores entre sus empleados.

d) Se denota un cierto grado de difusividad de la función empresarial ante los modelos presentados por los autores del estudio. Efectivamente, son mayoría los empresarios que se adhieren a modelos que definen el "status quo" (empresario "realizador" y "organizador"); situándose en una zona intermedia entre el "innovador" y el "tradicional". En resumen, si bien parece que una parte del empresariado extremeño se identifica con la acción innovadora, esta acción va acompañada de tendencias conservadoras, relativas a primar fundamentalmente una buena gestión de la empresa por encima de la innovación.

e) Del análisis de las preferencias profesionales de los empresarios para su descendencia se deduce que éstos aprecian su actividad, pero su situación no la desean del todo para sus hijos, prefiriendo las profesiones de economistas o ejecutivo de empresa.

f) Las perspectivas a corto y medio plazo de las empresas estudiadas parecen ser optimistas: el 66% prevé una expansión de su actividad económica; y los sectores productivos que demuestran una mayor confianza en su evolución son el agrícola-ganadero (100%), el textil-confección (80%) y las industrias agrícolas (77%).

g) Los principales problemas que tienen las empresas son:

-De tipo financiero	66.2%
-Comercial	53.2%
-De mercados	48.9%
-Humanos	33.1%
-Tecnológicos	28.1%
-De abastecimientos	27.3%

Las medidas que consideran más necesarias para mejorar su funcionamiento se refieren a:

-Ayudas financieras (subvenciones/reducción de intereses, los créditos y préstamos)	83%
-Información sobre el acceso a los mercados	46%
-La formación del capital humano	40%
-El apoyo al desarrollo tecnológico	40%

h) Casi la totalidad de las empresas estudiadas (92%) entienden que es necesaria la ayuda de las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus actividades

económicas; por otro lado, la mayor parte de las empresas (60%) afirma que la Junta de Extremadura es la Administración que más favorece la labor empresarial, muy por encima de la Administración Central (14%), Diputaciones Provinciales (12%) y Ayuntamientos (10%).

Todos estos factores deben ser considerados a la hora de planificar la intervención pública sobre el capital humano de una región, ya que un planteamiento generalista y escasamente segregado, no siempre produce los efectos que se esperan en función de las inversiones en educación que una determinada administración realiza.

Un último apunte conceptual relativo a las conexiones entre educación y desarrollo, son las consideraciones que pueden realizarse en torno al concepto “atraso”. En el contexto de la teoría del capital humano, el atraso se puede dividir en pobreza e ignorancia (SANDBERG, 1993. PG 69 y 70). El atraso, debido a las bajas reservas de capital físico y a la tecnología no utilizada es más fácil de compensar. La falta de capital humano es un problema de mayor calado. Dado un nivel de ingresos por habitante, cuanto más bajos sean los *stocks* de capital humano por habitante, más lento será el ritmo de industrialización. Esta afirmación se basa en dos circunstancias:

a) Para aprovechar rápidamente las oportunidades económicas, según estas se van presentando, una región necesitará, con toda probabilidad, una fuerza de trabajo que tenga un alto grado de movilidad geográfica y ocupacional. Es más posible que una fuerza de trabajo alfabetizada, especialmente si ha tenido con anterioridad contactos con mercados, manifieste esa disposición hacia la movilidad que una fuerza de trabajo analfabeta. Así como, es más probable que genere una oferta elástica de servicios financieros, y que produzca una oferta suficiente de empresarios. Finalmente, el ritmo de tecnología nueva será una función creciente, no sólo de la oferta disponible de oportunidades tecnológicas no utilizadas, sino también de la oferta local de personal científico y tecnológico capaz de adaptar la ciencia y la tecnología foránea a las condiciones locales.

b) A largo plazo, la industrialización rápida requiere la acumulación urgente de capital físico y humano. La rápida acumulación de capital humano exige inevitablemente que los trabajadores reciban educación y formación mucho más allá de su edad escolar. Mientras los niveles bajos de renta deben asociarse a un empuje inicial rápido de industrialización, cuando éste se da, para un cierto nivel de renta, los niveles bajo de capital humano tienden a aminorar el ritmo de ese empuje.

La estrecha relación existente entre el nivel de ignorancia, o analfabetismo, y el grado de pobreza, es decir, el nivel de desarrollo económico; desde mediados del siglo XIX, apoya las hipótesis que cada vez con más fuerza mantienen los teóricos de la economía de la educación. Los efectos de la educación parecen encontrarse en la actitud de la población en general hacia un mundo en permanente evolución a cuyos cambios ha de adaptarse, en su capacidad de enfrentarse a los continuos desequilibrios que genera el cambio y el crecimiento económico. Algunos de esos cambios a los que la población habría de adecuarse son: la aceptación de un sistema financiero moderno que permita la canalización del ahorro hacia los sectores donde la demanda de inversión es mayor, la práctica de la emigración como vía de reasignación del factor trabajo, o incluso el interés por estudios de carácter técnico necesarios para la adopción y adaptación de nuevas técnicas de producción, etc. En todos ellos podría afirmarse que el cambio fue aceptado con anterioridad en aquellas regiones donde menor era el grado de ignorancia de la población. Más importante aún, se ha demostrado que fue necesaria una distribución equilibrada de la educación entre ambos sexos para que ésta tuviera efectos positivos sobre la modernización económica del país. Podría concluirse que el conflicto entre dos mundos, el tradicional, representado por una población mayoritariamente femenina, analfabeta y anclada en el pasado estático, por una parte, y el moderno, al que la población alfabetizada, generalmente masculina, tenía más fácil acceso, dificultó el proceso de desarrollo económico. La difusión de la alfabetización entre las mujeres era, pues, especialmente rentable en tanto en cuanto suponía una mejora notable en la

capacidad de adaptación al cambio de la población en su conjunto (NUÑEZ, 1993, pgs. 234 y 235).

Un elemento adicional en lo referido a las inversiones en educación es el aspecto cualitativo apuntado por Derek H. Aldcroft (1993, pg 119 y ss). Dos países, -o dos regiones dotadas de suficiente nivel de autonomía en estas materias- con gastos en educación prácticamente idénticos (es decir, por habitante o en proporción a su PNB), no derivarán necesariamente los mismos beneficios económicos por sus inversiones puesto que un país puede concentrar mucho de su gasto en actividades más productivas como formación profesional y estudios tecnológicos, mientras que otros puede que prefiera dedicar gran parte de sus recursos a áreas de relevancia marginal al crecimiento económico, por ejemplo, el teatro, la música, a los estudios históricos o a las humanidades. Este aspecto, sin embargo, no constituye una variable independiente, pues, como se verá, se encuentra muy vinculada a los condicionamientos del sistema productivo regional.

El Programa de Desarrollo Regional estableció un diagnóstico sectorial en relación con la formación de los ocupados, que es interesante para la contextualización que estamos desarrollando. Respecto de los ocupados en el sector agrario se afirmaba que *"De cara al Mercado Europeo, el agricultor español tiene que cumplir entre otros los siguientes objetivos:*

1.-Formación. Es un objetivo muy importante dado que la población activa está relativamente envejecida y, por otro lado, en nuestra región se han venido dedicando a la agricultura aquellos que carecían de otras alternativas. Además, la insuficiente alfabetización de bastantes agricultores supone una desventaja importante de cara a la competitividad del sector.

Las diferencias entre regiones menos desarrolladas y el resto de la Comunidad se acentúa en las zonas rurales alejadas, donde las posibilidades de educación y formación son más reducidas.

Estas diferencias en la educación y en la formación son indicadores de los problemas a los que se enfrentan las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

Por ello, las políticas estructurales de la Comunidad, tienen que conceder gran prioridad al desarrollo de los recursos humanos." (PDR-Extremadura,1992, pgs336 y 337).

Pues bien, pese a tan acertado diagnóstico de la situación de la población activa agraria de la región, en lo que concierne a su formación y capacitación, la realidad es que los instrumentos formativos específicos son insuficientes por no atender a todas las necesidades de especialización que requiere el sector en Extremadura y su diversificación es escasa. Así lo pone de relieve el profesor Rodríguez Cancho (1993) *"Treinta y siete mil adscritos al PER, otros diez mil del Régimen General Agrario, registrados en las oficinas del INEM (más de diecisiete mil, según la EPA del primer trimestre de 1991). De ellos, el 36,2% menores de veinticinco años. Y para el conjunto de los parados extremeños, un 85,6% como mucho con estudios de EGB. La verdad es que no parece que el panorama pueda vislumbrar ningún signo positivo.*

Ocho centros de Formación Profesional Agraria (5 Centro de Capacitación y Experiencias Agrarias: 2 Escuelas Familiares Agrarias; y 1 Centro de FP con los dos grados en la rama agraria). Dos Escuelas de ITA; y una Facultad Superior Veterinaria, conforman la oferta educativa en Extremadura. A los que habría que añadir el S.E.A., en su conocida labor de extensión y capacitación.

Oferta escasa y desequilibrada en su localización, poco atractiva y carente de medios. En absoluta contradicción con los parámetros que marcan los reglamentos comunitarios, en los que la cualificación profesional será condición imprescindible para una adaptación de las explotaciones al mercado del futuro".

Por lo que hace al sector industrial, el PDR, en 1992, señala: "(...)las regiones con una estructura industrial tradicional, como es el caso de Extremadura, necesitan introducir innovaciones y diversificar sus actividades. Sin embargo, en estas regiones suelen prevalecer unas opiniones más tradicionales y menos abiertas, por lo que las nuevas ideas tardan mucho en ser llevadas a la práctica. Los recursos disponibles para la inversión y la capacidad de desarrollo e innovación tecnológicos tienden a ser utilizados de forma defensiva y la educación y la formación siguen sin adecuarse a las necesidades de la industria y los servicios modernos." (PDR-Extremadura,1992, pg.339).

7.3.2.-Desigualdades educativas en Europa.

En el marco de acción de una estrategia europea por “la competitividad” el V Informe Periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad (COMISIÓN EUROPEA 1994, pg. 80 y ss.) estableció que la existencia de unos sistemas educativos y de formación eficaces puede ser un factor importante a la hora de potenciar las ventajas comparativas de las regiones. La eficacia y eficiencia de estos sistemas chocan en la Unión con las evidentes disparidades regionales que se producen, también, en estos niveles.

- Disparidades de los niveles educativos. En los cuatro Estados miembros más pobres, un porcentaje elevado de la población adulta (de edades comprendidas entre 25 y 64 años) que no ha realizado estudios de educación secundaria, es del 77% en Portugal, el 64% en España, el 53% en Grecia y el 33% en Irlanda, frente a una media del 17% en la Comunidad). En la mayor parte de los países más desarrollados, este porcentaje es prácticamente cero.

A su vez, en los Estados miembros menos favorecidos existen grandes diferencias regionales. Por ejemplo, en Portugal, el porcentaje de la población activa que

no ha cursado estudios secundarios oscila entre el 69% (Lisboa y valle del Tajo) y el 85% (Madeira), mientras en Grecia estas cifras van del 38% (Atica) al 71% (Macedonia Occidental). Además, la población de las ciudades goza en general de un mejor nivel educativo que la de las zonas rurales, lo que viene a reflejar la relativa ineficacia de los sistemas educativos actuales.

La disparidad es mayor con relación a los estudios realizados después de la enseñanza secundaria obligatoria. Si bien en las regiones comunitarias más pobres, el porcentaje de la población que ha alcanzado este nivel es inferior en la media comunitaria, esta situación se presenta también en algunos Estados miembros más prósperos, principalmente el Reino Unido y Luxemburgo.

- Disparidades en los índices de participación. En todos los Estados miembros, prácticamente la totalidad de la población menor de 15 años está integrada en los planes de enseñanza (obligatoria); de este modo, las grandes disparidades de los niveles educativos irán desapareciendo progresivamente.

En los últimos años ha crecido considerablemente el número de jóvenes que cursan estudios posteriores a la enseñanza obligatoria. A pesar de haberse realizado notables avances en las regiones menos desarrolladas de la Unión, siguen existiendo grandes diferencias en los niveles educativos de los jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 19 años, sobre todo entre los países menos desarrollados y el resto de la Comunidad. En 1989-1990, el porcentaje de jóvenes de edades comprendidas entre 15-19 años que cursaban estudios de enseñanza secundaria o superior rebasaba el 75% en los países más desarrollados, excepto en Luxemburgo (72%) y el Reino Unido (59%). En los Estados miembros más pobres, estos porcentajes se situaban en torno al 60% o menos, excepto en Irlanda (69%).

Las diferencias también son importantes tratándose del grupo de edades comprendidas entre los 20 y 24 años. El 29% de este grupo, en el caso de los países Bajos y el 27% en el de Dinamarca y Alemania (excepción hecha de los nuevos estados federados), seguía cursando estudios, mientras que en Grecia y Portugal este porcentaje

era del 17% y únicamente 15% en Irlanda. No obstante, había destacables excepciones, así por ejemplo, mientras el porcentaje del Reino Unido era del 15%, el de España se situaba en el 25%.

Un examen más detenido de los datos correspondientes a los jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 19 años, pone de manifiesto que los elevados porcentajes que se registran en las regiones más desarrolladas son el resultado de unos niveles elevados de formación técnica y profesional. Por su parte, en las regiones menos desarrolladas predominan en general los estudios menos técnicos. Estas mismas regiones son con frecuencia las más afectadas por el desempleo entre los jóvenes menores de 25 años.

- Disparidades de la educación y formación continua. Estas diferencias, con los datos que se dispone actualmente, son difícil de medir; el V Informe, basado en las encuestas de población activa, aporta los siguientes indicadores: el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años, que en 1991 ocupaban un puesto de trabajo a la vez que recibían cursos de formación oscila entre el 33% en Alemania y menos del 2% en Grecia y Portugal. En general, parece que las personas que gozan de un nivel educativo más elevado o trabajan en grandes empresas tienen más posibilidades de recibir formación adicional, lo que plantea problemas a las regiones menos favorecidas, ya que su mano de obra tiene un nivel educativo más bajo y está empleada en empresas medianas y pequeñas. El hecho de que la formación sea más necesaria en las regiones con peores infraestructuras, exige que se adopten medidas destinadas a incrementar las oportunidades, por ejemplo, estableciendo mejores relaciones entre educación inicial y continua y los sistemas de enseñanza.

En opinión de los redactores del V Informe (C.E. 1994. P. 81), para reducir las disparidades actuales, no basta con aumentar la capacidad de los sistemas educativos y de formación en las zonas menos desarrolladas. A pesar de ser importantes, los porcentajes de matriculación no son indicativos de la calidad del contenido de los cursos ni de los métodos educativos empleados. Los índices de alumnos repetidores o que

abandonan los estudios proporcionan cierta información al respecto. Los países con bajos índices de matriculación también tienen elevados índices de alumnos repetidores o que abandonan los estudios. Por ejemplo, España y por lo que se refiere a la enseñanza Secundaria, este último índice pasó del 12% en 1988 al 22% en 1992; también son elevados los índices de Italia (19%) y de Grecia (9,5% en la enseñanza secundaria general y 24,5% en la formación técnica y profesional).

7.3.3.- El sistema formativo regional (formal e informal).

El conjunto de instituciones educativas y formativas, y las acciones que llevan a cabo, les denominamos “sistema formativo regional”. Bien es cierto, que es un sistema complejo por cuanto al conjunto de relaciones internas y externas que se establecen entre sus partes, hay que añadir la dispersión de las competencias que sobre el mismo se tienen las diferentes administraciones e instituciones colaboradoras. Este sistema formativo actualmente se encuentra en pleno proceso de transformación, al menos en dos sentidos: por un lado, está sin concluir la transición de la Ley del 70 de Educación General a la LOGSE; este hecho tiene consecuencias importantes en cuanto a la Educación Secundaria y, fundamentalmente en lo relativo a las incertidumbres y falta de eficacia de la Formación Profesional. Ésta no consigue consolidar un modelo formativo adecuado a las exigencias del mercado laboral regional. Por otra parte, el proceso de transferencias educativas desde la administración del Estado a la Comunidad Autónoma, abre también un importante período de inestabilidad dentro del sistema formativo, al que seguirá el necesario ajuste y reajuste de todos los niveles, y que su incidencia en el conjunto del sistema se podrá minimizar si se sobreponen los aspectos técnicos a los meramente políticos y de intereses de grupos.

7.3.3.1.-Las acciones financiadas con fondos europeos.

A continuación analizamos las acciones más importantes referidas a la valorización de los recursos humanos en la región que podrían insertarse dentro de una estrategia de desarrollo regional.

Excluimos referencias detalladas respecto de la educación reglada (obligatoria y no obligatoria) ya que se abordará en el apartado 7.3. En este punto vamos a centrarnos en las iniciativas de revalorización de recursos humanos que podemos encuadrar dentro de las acciones y planes de desarrollo estrictamente.

Por otra parte, si bien ahora realizamos un análisis descriptivo de estas acciones, en el apartado 7.3. abordaremos el análisis relacional a partir de los datos que se aportan en este epígrafe.

Acciones y recursos del PDR para extremadura

El PDR considera que "La planificación y el desarrollo óptimo de la educación en una región, favorece la igualdad de todos los ciudadanos. Es éste un factor de bienestar que facilita el disfrute de los bienes culturales, constituye un instrumento indispensable para la transformación social, y es un factor clave de desarrollo.

El Sistema educativo público debe esforzarse en contrarrestar algunos de los efectos negativos del desequilibrio regional; la Comunidad Autónoma debe cooperar con el Ministerio de Educación para el desarrollo de programas educativos. (...)el traspaso de competencias de Educación a nuestra Comunidad Autónoma(...) podrá en manos del gobierno regional ser un importante resorte en el campo de la política de bienestar y de igualdad." (PDR, 1992 Pg. 470).

Las acciones a desarrollar para alcanzar este objetivo son¹⁰⁰:

¹⁰⁰.-La numeración de las acciones son los códigos identificativos establecidos en el propio PDR.

2.6.4.-EDUCACION

2.6.4.1.-Potenciar la escuela en el medio rural

2.6.4.2.-Reforzar la ejecución de Programas Enseñanza Profesional Agraria (tendente a la homologación de los títulos profesionales adquiridos por los jóvenes).

2.6.4.3.-Perfeccionar el sistema de concesión de becas y ayudas al estudio.

2.6.4.4.-Medidas a la formación de jóvenes a alguna actividad asociativa (formación y orientación).

2.6.4.5.-Apoyo a las actividades educativas que incidan en la Comunidad Escolar regional.

2.6.4.6.-Fomento de programas educativos de especial interés para la comunidad (investigación e innovación educativa)

2.6.4.7.-Planificación en la planificación educativa y desarrollo del programa "prensa escolar".

2.6.4.8.-Apoyo a la Universidad.

2.6.4.9.-Potenciar las Escuela Taller y la Universidades Populares.

2.4.6.10.-Dotación de laboratorio de idiomas y de aula de informática a los colegios públicos de EGB.

(PDR'92, pg 584)

En lo que se refiere a la mejora del capital humano, el PDR plantea que *"El capital humano que posee una región juega un papel muy importante en su desarrollo económico y social, por ello, la mejora del mismo se considera un objetivo prioritario, al tiempo que repercute en la calidad de vida y en el bienestar de la población residente en su territorio.*

El objetivo que se pretende es el de elevar el nivel educativo y cultural de la población, entendiéndolo que ello es un pre-requisito para la capacitación profesional y empresarial, y en general para la dinamización social."

Las acciones que se proponen son:

3.-MEJORA DEL CAPITAL HUMANO

(Elevación del nivel educativo y cultural de la Población)

3.1.1.-Alfabetización de adultos, con programas vinculados a la formación del individuo en el plano profesional, social y cultural. Se tratará de elevar la autoestima, aprecio de los valores propios y a incrementar la conciencia de Comunidad y Comarca.

3.1.2.-Alfabetización funcional de jóvenes del medio rural. Esta atención deberá extenderse a los jóvenes de las periferias de las ciudades extremeñas. Mediante la educación ocupacional se debe reinsertar a esta población.

3.1.3.-Constitución de una red de dinamizadores culturales, que actúe en el medio rural, democratizando la cultura, para ello se propone:

- a)Programas de dinamización socio-cultural.
- b)Promover equipamientos socio-culturales en el medio rural.
- c)Apoyo a las manifestaciones culturales de los jóvenes.
- d)Impulso de actividades deportivas de todo tipo.
- e)Potenciar el "agroturismo".
- f)Programas de acción cultural compensatoria.
- g)Impulsar el aprovechamiento del tiempo de ocio.

3.1.4.-Adecuar la formación profesional con aquellas ramas de actividad prioritaria de cara al desarrollo de la base productiva regional.

3.1.5.-Formación Empresarial y Gerencial, mediante cursos de formación y perfeccionamiento de empresarios y cuadros, en técnicas comerciales, administración y gerencia empresarial.

3.1.5.-Apoyo de los proyectos formativos-educativos de la Universidades Populares, Escuelas Taller y Casa de Oficios.

(PDR'92 Pg.476 al 481 Y 585)

Las previsiones financieras del PDR'92 para estas materia se aprecian en el cuadro siguiente.

CUADRO N°46.-INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO SEGÚN PREVISIONES DEL PDR'92.(valores absolutos)

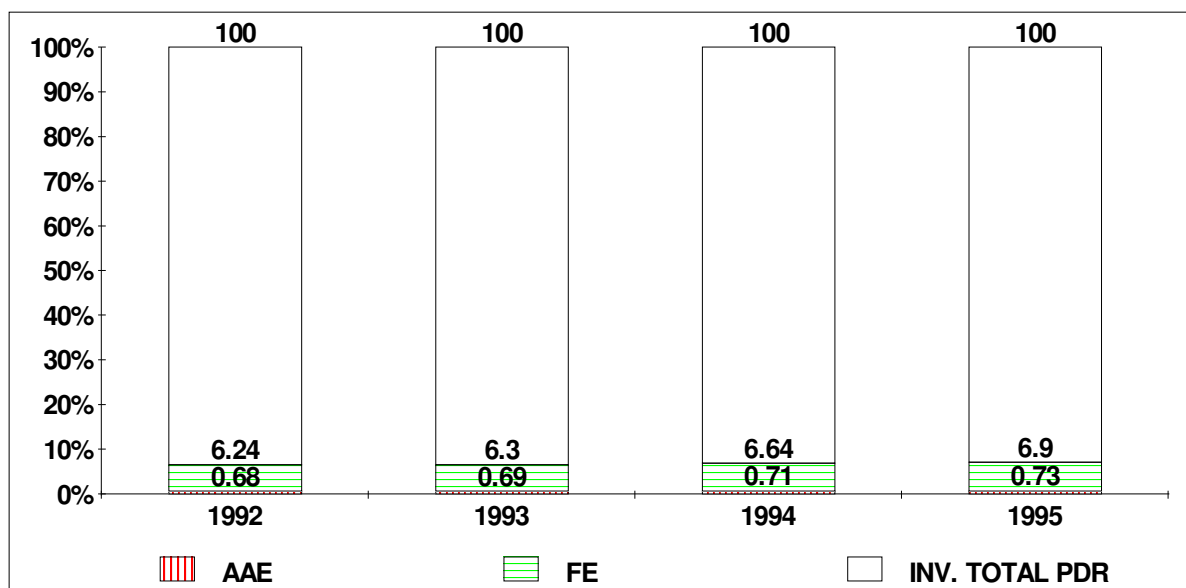
	1992	1993	1994	1995
INVERSIÓN PDR(1)	68.527	73.954	77.551	81.329
APOYO ACT. EDUCA	470	512	553	594
FOMENTO DEL EMPLEO(2)	4.278	4.706	5.153	5.617

Fuente: PDR'92 pg. 485, 496, 497

(1)en millones de pts.

(2)Incluye 9 acciones, de las que 5 están directamente relacionadas con la formación de trabajadores y empresarios y 4 son relativas a subvenciones a las empresas, por lo que resulta imposible desgregar las cantidades específica destinadas a formación del capital humano en este programa de FOMENTO DEL EMPLEO por lo que los datos cuantitativos que se ofrecen deben ser considerados tan sólo al 60% de su valor real.

GRAFICO N°39.-INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO SEGÚN PREVISIONES EL PDR'92.(valores relativos)



Fuente: PDR'92 pg 485, 496, 497 y elaboración propia

LEYENDA:

AAE= Apoyo a las Actividades Educativas.

FE= Fomento del Empleo (sólo 5 de las 9 acciones de este capítulo están en relación con la valorización del capital humano).

En relación con las inversiones totales del PDR, sólo se han invertido en valorización de los recursos humanos en torno al 8% anuales.

Formación Profesional Ocupacional

Durante 1994, 5.671 alumnos fueron evaluados positivamente en los 429 cursos de Formación Profesional Ocupacional (FPO) que se desarrollaron en la región. Estas acciones formativas, se mantienen, en lo cuantitativo al mismo nivel que en 1993, a pesar de que en España descienden en un 30%.

La importancia de este recurso formativo del "capital Humano" de Extremadura, la dan los siguientes datos:

CUADRO Nº47.-CURSO Y ALUMNOS DE LOS PLANES DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL

	1993	1994	VARIACIÓN
<u>CURSOS TERMINADOS</u>			
España	13.384	9.648	-27.9
Extremadura	417	429	+2.9
<u>ALUMNOS FORMADOS</u>			
España	196.010	124.499	-36.5
Extremadura	6.342	6.247	-1.5

Fuente: CESEX'94. pg 168

En cuanto a la "gestión" de estos cursos, la distribución, para 1994 fue como sigue:

- *Gestión directa del INEM.....21.2%
- *Gestión de los Ayuntamientos.....11.65%
- *Gestión Centros Colaboradores.....67.13%

La casi totalidad de estos cursos, más del 95%, estaban dirigidos a personas sin cualificar o jóvenes para facilitarles una cualificación necesaria para su inserción en el

mercado de trabajo y/o proporcionarles la destreza necesaria para el desempeño de una profesión. Sólo el 5,8% de los mismos se dirigen a trabajadores cualificados para su reconversión y/o perfeccionamiento¹⁰¹.

La presencia de varones y mujeres y de los grupos de edad de menos de 25 años y de 25 a 54 años, se encuentra casi equilibrado(CESEx'94. Pg 167 y ss).

La situación laboral de los alumnos que en 1994 realizaron estos cursos en Extremadura y fueron evaluados positivamente es como sigue:

CUADRO N° 48.-SITUACIÓN LABORAL EN 1994 DE LOS ALUMNOS PARTICIPANTES EN CURSOS DE FPO

TOTAL	PARADOS				OTROS
	Total	Sin empleo anterior	Con empleo anterior		
			Cobra Prestación	No cobra Prestación	
5.671	5.541	1.720	2.180	1.641	130

Fuente:CESEx'94. Pg 169

Empleo y desarrollo de los recursos humanos

Las acciones contempladas en España para el período 1994-99 dentro de la INICIATIVA COMUNITARIA EMPLEO, van dirigidas concretamente a los grupos que se encuentran con dificultades concretas dentro del mercado de trabajo y diferenciales respecto a los demás grupos de participantes. Su objetivo último es el de contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a mejorar el mercado de trabajo.

Es a partir de 1990¹⁰² cuando estas tres Iniciativas Comunitarias se integran en las denominadas "Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos", como una parte del esfuerzo comunitario en materia de acciones estructurales, con vistas a reforzar la cohesión económica y social.

¹⁰¹.-De hecho el número de "trabajadores" que se forman mediante estos cursos ha tendido a desaparecer debido a los Planes de Formación Continua desarrollados en los últimos años por los acuerdos entre empresarios (públicos y privados) y centrales sindicales, se ha extendido la Formación Continua en Extremadura a prácticamente todos los sectores productivos.

¹⁰².-Por acuerdo de la Comisión Europea de 18 de diciembre de 1990 (DOCE 29-12-1990)

El objetivo común de estas tres iniciativas es dotar de una dimensión comunitaria a las acciones de formación profesional y de promoción del empleo, apoyando la creación a escala comunitaria, de redes transnacionales que permitan a los Estados miembros acercar sus concepciones sobre la materia y promoviendo medidas ejemplares que tengan efecto multiplicador.

El Programa Operativo sobre Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos previsto para 1994-1999, trata de incidir sobre tres colectivos específicos:

a) Las mujeres, a través del Proyecto EMPLEO-NOW, dirigido al fomento de la igualdad de oportunidades de empleo en favor de las mujeres.

b) Los jóvenes menores de veinte años, mediante el Proyecto EMPLEO-YOUTSTART, que tiene como objetivo su integración en el mercado de trabajo, especialmente de aquellos que carecen de una formación básica.

c) Los minusválidos y otros colectivos desfavorecidos a través del Proyecto EMPLEO-HORIZON.

Las actuaciones que se encardinan dentro de la Iniciativa Empleo deben regirse por los siguientes principios:

*El de transnacionalidad.

*El de innovación.

*El del enfoque ascendente: a partir de la identificación de problemas y soluciones "a ras de suelo local o regional".

*El efecto multiplicador, concretado en la transferibilidad de conocimientos y experiencias hacia otras acciones o hacia zonas geográficas distintas.

En 1997, la dotación de acciones e infraestructuras destinadas al trabajo directo con el capital humano, encuadrado dentro de las denominadas políticas activas de lucha contra el desempleo, adquiere un volumen muy importante, y abarca a casi la totalidad de las comarcas extremeñas, como se aprecia en el cuadro que a continuación

mostramos, aunque es cierto que existen también importantes desigualdades en la diversidad de estas dotaciones, en función de que se trate de comarcas próximas a núcleos urbanos o no.

CUADRO 49.-DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LAS QUE INTERVIENEN LA JUNTA DE EXTREMADURA Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES-1997

ZONA	DOTACION DE AGENTE DE EMPLEO >Inem-Aytos<	DOTACIÓN DE ESCUELAS TALLER O CASAS DE OFICIO >INEM<	DOTACION DE UNIVERSIDADES POPULARES >Ayuntamientos<	CURSOS DEL PLAN DE EMPLEO >Junta Ext<
BADAJOS 17 Municipios	1-(Olivenza)	-Badajoz (ET y CO) -Olivenza(ET y CO) -Alburquerque -Cheles	-Alburquerque -Badajoz -Olivenza	Guías Locales de turismo. Auxiliar de Ayuda a Domicilio. Fontanería y Calefacción. Instalación agua, calefacción y gas.
CÁCERES 27 municipios	1 (Alcuescar) 1 (Aliseda) 1 (Arroyomoli) 1 (Cáceres) 1 (Garrovillas) 1 (Santa Marta)	-Malpartida de CC (ET) -Valdefuentes (ET) -Cáceres (ET)	-Cáceres -Casar de Cáceres -Malpartida de Cáceres. -Arroyo de la Luz -Aliseda -Garrovillas	Hortalizas bajo abrigo. Mecánico reparador Aux. Enfermería geriátrica. Cine de animación Educadores de T.L. Albañil Educación ambiental Carpintero
HERVÁS 27 municipios	No consta	-Hervás (C.O. y ET) -Pinofrankeado	No consta	Tractorista agrícola Básico. Ayudante de restarurante-bar.
JEREZ DE LOS CABALLEROS 20 municipios	Higuera la Real Jerez Caball Salvaleón	-Fregenal de la S. (ET) -Higuera la Real (ET) -Jerez de los C (ET) -Segura de León (ET)	No consta	Instalación de agua Aux. Ayuda a Domicilio Aplicaciones Infoemática de Oficina Instalador de Gas
NAVALMORAL de la MATA 36 municipios	Almaraz Cuacos de Y. Jaraíz Losar Madrigal Navalmoral Peraleda Serrejón	-Navalmoral (ET) -Losar de la V. -Belvis de Monroy	No consta	Agricultura biológica Inglés consejería y recepción. Albañil
DON BENITO 10 municipios	-Don Benito -VVA. Serena	Don Benito (E.T.)	No consta	Albañil Albañil Podador de frutales Instalador electrici Gestión cooperat Podador de frutales
TRUJILLO (39 municipios)	-Almoharín -Campolugar -La Cumbre -Madrigalejo -Navezuelas -Plasenzuela -Trujillo -Zorita	-Cañamero (CO) -Madrigalejo (ET)	-Trujillo -Plasenzuela -Almoharín	Herrero forjador Tractorista Pintor edificios Aux Geriatria Albañil Gestión empresarial Elaborador de conservas Aux. Geriatria
ZAFRA 15 Municipios	-Burguillos C. -Monesterio -Santos de M	-Fuentes de Canto -Monesterio -Zafra	-Zafra -Bruguillos del C -La Parra -Fuente del M -Barcarrota	Pintor Carpintero Cantero Olivicultor Pulidor-abrillantador

			-Salvaleón	Emprendedor Turistic
CORIA 37 Municipios	No consta	-Coria (CO y ET) -Moraleja(CO)	-Moraleja -Torrejón	Horticultor Montador de estructuras metálica
CASTUERA 18 Municipios	-Cabeza del B. -Castuera -Esparragosa -Higuera S -Monterrubio -Quintana -Zalamea	-Cabeza del Buey -Castuera -Quintana de la Serena -Zalamea de la Serena	-Cabeza del Buey -Castuera -Quintana Serena -Zalamea -Campanario -	Aplicaciones informáticas Jardinero Ayte. De cocina Aux. Ayuda a Domi Gestión Coop. Aux. Ayuda a Domi
PLASENCIA 31 Municipio	-Plasencia -Rebollar -El Torno	Galisteo(CO) Plasencia Montehermoso (CO)	No consta	Fontanero Ayte. De cocina Carpintero Ayte de restaurante Ganadero
HERRERA DEL DUQUE 18 Municipios	-Herera del D -Navalvillar de P -Orellana la V. -Puebla de Alc	Orellana la Vieja	-Herrera -Orellana -Cabeza del B -Talarrubias	Informática Mecanico reparador de motores.
ALMENDRA LEJO 16 Municipios	-Hornachos -La Parra -Santa Marta B.	Almendrales Ribera del Fresno Sta. Marta Solana Barros(CO) Vca. Barrios (CO)	Almendrales Vca de los Barros	Administrativo Conductor camiones grupo C-1 Elaborador de Vinos
AZUAGA 20 Municipios	-Ahillones -Berlanga -Llerena -Peraleda del Zaucejo	Berlanga (Co)	-Azuaga -Campillo	Viverista Interior Viverista Forestal Gestión Coop. Construcción
VALENCIA DE ALCANTARA 13 Municipios	-Brozas -Mata de Alcanta	Valencia de Alcantara (ET y CO)	No consta	Albañil Operario de actividades forestales
MÉRIDA 23 Municipios	Arroyo S. Serván La Garrovilla Montijo Villagonzalo	Mérida La Garrovilla (CO)	Mérida Calamonte Montijo	Carpintero Albañil Aux. SAD Fruticultor

*Las Asociaciones de Desarrollo se constituyen con participación de las Administraciones local y provincial, en algunos casos y la iniciativa privada.

*Fuente. FEMPEX. 1997, AUPEX y elaboración propia

Respecto a los Agentes de Desarrollo Local (ADL), Varcárcel-Resalt (1990, pg 86), ya en 1990, describe la situación de estos recursos humanos en términos, que se adecuan perfectamente a la situación que actualmente se padecen en Extremadura: “A causa de la escasez de medios que aduce casi siempre la administración, en las áreas desfavorecidas se establecen estos instrumentos de promoción de una forma precaria. La oficina suele habilitarse en un espacio marginal del propio Ayuntamiento y el

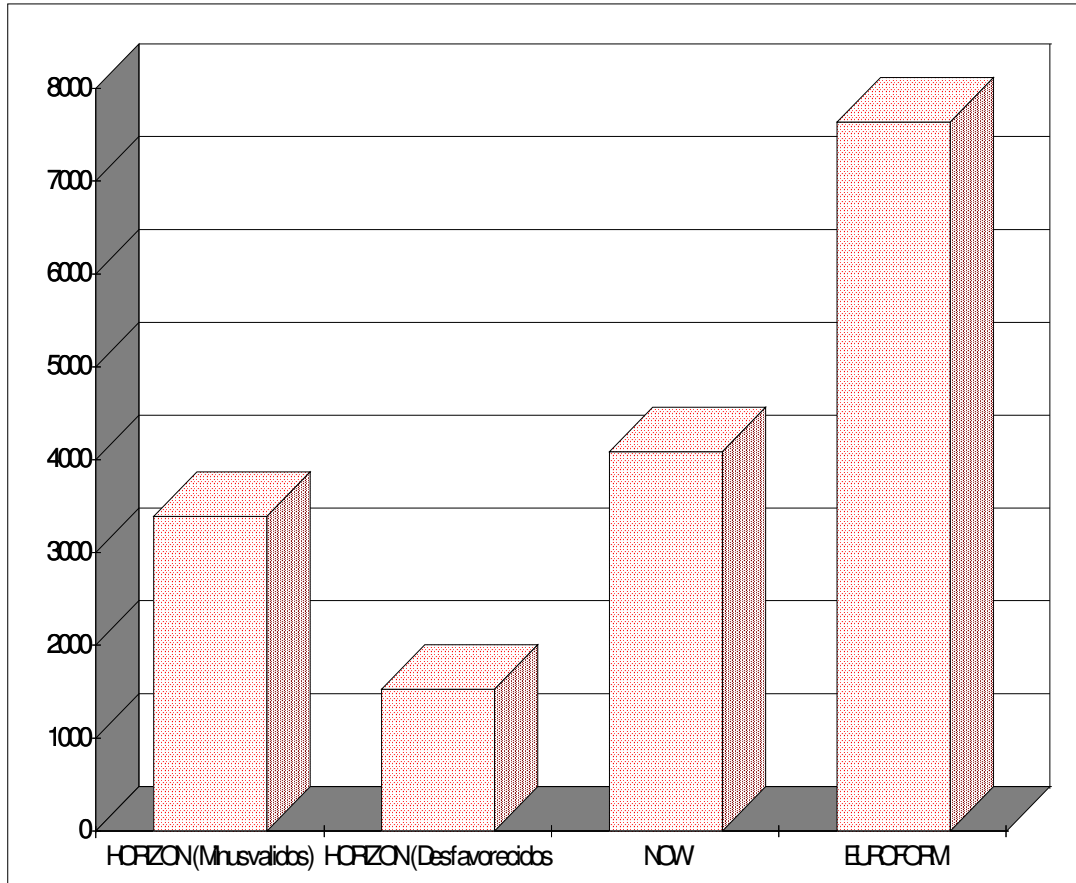
equipo, con demasiada frecuencia, se reduce a un ADL, sin experiencia, con contrato temporal y con un escasísimo presupuesto para llevar a cabo sus funciones.

Cuando estos contratos los ofrece alguna Autonomía o Diputación a los Ayuntamientos, a veces éstos los aceptan para tener así un técnico gratuito, que les resuelva papaletas de su gestión administrativa convencional, sin tomar en serio su misión y, por tanto, postergando los trabajos de promoción de iniciativas”.

La distribución territorial presenta evidentes “vacíos” de cobertura que existen en importantes comarcas y municipios de la región, en relación con este tipo de políticas en 1997. Obsérvese que los municipios dotados de tres de estos dispositivos -que en su acción sociol-laboral deben ser complementarios- (agentes de empleo + escuelas taller + casas de oficio) eran 17 en toda la región, incluidos entre éstos los de mayor población. Importantes comarcas de Extremadura carecían en 1997 de cualquiera de estos instrumentos, que si bien es cierto, tratan de favorecer la inserción laboral de los desempleados, también actúan como factor de dinamización del mercado laboral local y, por consiguiente, el efecto de favorecer la permanencia en el medio de la población rural.

La dotación presupuestaria para las tres iniciativas en el primer período de su ejecución (1990-1994), sumó un total de 16.639 millones de pts. para el conjunto de acciones del Estado español, el gráfico presenta la distribución de esta cuantía por iniciativas.

GRAFICO N° 40.-FINANCIACIÓN A NIVEL NACIONAL DE LA INICIATIVA COMUNITARIA "EMPLEO" (PERÍODO 1990-1994) (en miles de Millones)



Fuente: Programa Operativo Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos (1994-99)

F

El desglose de medidas desarrolladas en esta primera etapa, a nivel nacional del Programa Operativo que estamos analizando, la reflejamos en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 50.-MEDIDAS DEL PROGRAMA OPERATIVO "EMPLEO"
PERÍODO 1994-1999.

HORIZON. Subprograma Minusválidos.

<u>MEDIDAS</u>	<u>Asignación en Pts(%)</u>
1.Acciones Integradas	61.18
2.Estudios	2.28
3.Proyectos Innovadores	11.59
4.Formación de Formadores	12.39
5.Investigación y formación en nuevas tecnologías	11.91
6.Formación de Formadores y Minusválidos	0.67
	—————
	100.00

HORIZON. Subprograma de Desfavorecidos.

<u>MEDIDAS</u>	<u>Asignación en Pts(%)</u>
1.Acciones Integradas	44.89
2.Estudios	1.72
3.Proyectos Innovadores	19.36
4.Promoción de agentes de desarrollo	16.60
5.-Proyectos Asociados al III Programa de Pobreza	15.13
6.Formación de Formadores y desfavorecidos	2.30
	—————
	100.00

NOW. Medidas

1.-Acciones integradas de ámbito nacional	26.40
2.-Acciones de ámbito regional y local (desarrollo de actuaciones que estimulen las iniciativas empresariales y mejoren las condiciones de acceso de la mujer el mercado laboral)	54.53
3.-Información, asesoramiento, orientación o formación profesional	14.20
4.-Agentes de igualdad de oportunidades (redes de expertos que impulsen, ejecuten y evalúen políticas de acción positiva en lo laboral)	2.19
5.-Acciones complementarias. (*Cualificación del personal de las guarderías inf. *Difusión, seguimiento y evaluación)	2.67

	100.00

EUROFORM. Medidas

1.-Planes Integrales. (proyectos de empleo-formación que interconecten el mayor número posible de acciones, estudios, preparación de metodologías, cursos de formación o ayudas al empleo)	44.45
2.-Formación de jóvenes y parados de larga duración. (Aplicación de métodos innovadores en relación con nuevas cualificaciones)	13.03
3.-Formación y ayudas a las PYMEs	16.84
4.-Consortios. (Establecimiento y mantenimiento de estructuras esatbles de formación y promoción de empleo a nivel local y sectorial)	5.50

5.-Estudios. (investigaciones en el campo del empleo y la formación profesional)	2.75
6.-Formación a distancia. (destinado principalmente al personal de las PYME)	5.90
7.-Formación de formadores	0.50
8.-Nuevas cualificaciones ADL (Desarrollo del perfil de agente de desarrollo local)	2.40
9.-Redes-FORCE	8.62
	100.00

Iniciativa Comunitaria Adapt¹⁰³ (P.O. 1994-1999)

Las acciones contempladas en España para el período 1994-1999 dentro la Iniciativa Comunitaria ADAPT tiene como objetivo último el tratar de contribuir al desarrollo de los recursos humanos dentro de las empresas, atendiendo a los trabajadores amenazados de desempleo, pero atendiendo también a los que recientemente han perdido su empleo.

El Programa Operativo presenta cuatro tipos de acciones:

- 1) Las destinadas a acelerar esa adaptación de trabajadores a las mutaciones sectoriales.
- 2) Las dirigidas a potenciar la competitividad de las empresas.
- 3) Las orientadas a mejorar la cualificación de los trabajadores a efectos de dotarles de mayores armas frente al desempleo.
- 4) Las dirigidas a la creación de nuevos empleos y actividades, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas.

¹⁰³.-ADAPT= Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones industriales.

Las actuaciones que se realicen en España a través de ADAPT deberán atenerse a los principios de transnacionalidad, innovación, enfoque ascendente, enfoque horizontal y efecto multiplicador.

El Programa Operativo ADAPT se ordena en tres subprogramas que incluyen respectivamente, las ayudas del FSE, la Asistencia Técnica y Las ayudas FEDER, completándose con epígrafes destinados a la implementación De programa operativo, control financiero, seguimiento y evaluación.

Esta presente iniciativa tiene por objeto contribuir a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con vista a favorecer el crecimiento, el empleo y la competitividad de empresas de la Unión Europea. Por su propia naturaleza es una iniciativa que se corresponde principalmente con las funciones asignadas por la reglamentación comunitaria al FSE. Sin embargo, a pesar de que el mayor peso de la iniciativa deba recaer en el FSE, pueden darse circunstancias que en ocasiones exijan, para cumplir con las finalidades de la propia iniciativa, la realización de inversiones previas que sin las mismas no sería posible dicho cumplimiento. Son estas inversiones las que aconsejan la participación del FEDER, habida cuenta de que es el Fondo que tiene asignada reglamentariamente las funciones de contribuir y apoyar las inversiones necesarias para posibilitar el desarrollo en aquellas regiones más atrasadas o con problemas específicos, circunstancias que pueden producirse en la iniciativa de referencia.

1.-Subprograma F.S.E.

Este subprograma viene precedido de un minucioso análisis de la realidad del mercado laboral español, y de los requerimientos de adaptación y flexibilización que se exige a la mano de obra, así como de las principales mutaciones que experimentará este mercado, tratado todo ello con gran generalidad, sin matizar demasiado en las peculiaridades regionales y sectoriales que pudieran existir.

Los indicadores cuantitativos que ofrece el P.O. ADAPT los relacionamos a continuación.

***Tasa Mutación Industrial:** Es el peso relativo que el grupo de trabajadores afectados por expedientes de regulación supone sobre el colectivo total de asalariados. Es un indicador próximo a la incidencia de los cambios productivos que están teniendo lugar. Globalmente, la tasa mutación calculada se sitúa en el **3,9 por ciento**, lo cual sirve para comparar las situaciones relativas de unos y otros sectores. Las ramas más afectadas, con tasa mutación por encima del doble del nivel medio están los automóviles, pesca, extracción de carbón, etc. Le seguirían las ramas del caucho y plásticos, cuero y calzado, químicas...

Por debajo de la media, están los minerales no metálicos, la madera y el corcho. Y muy alejados de la media, por debajo del 1, los servicios, construcción y agricultura (ADAPT, 1994. pg. 23).

CUADRO Nº 51.-LA TASA MUTACIÓN INDUSTRIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TASA MUTACIÓN ALTA	
País Vasco.....	13.9
Cantabria.....	9.4
Asturias.....	8.4
Navarra.....	6.7
Castilla y León.....	6.2
Galicia.....	5.1
TASA MUTACIÓN MEDIA	
Cataluña.....	3.4
Valenciana.....	3.3
Aragón.....	2.9
Andalucía.....	2.8
Rioja.....	2.3
Madrid.....	2.1
TASA MUTACIÓN BAJA	
Canarias.....	1.8
Castilla La Mancha.....	1.5
Baleares.....	1.4
Murcia.....	1.3
Extremadura.....	0.7
Ceuta y Melilla.....	0.6

TASA MUTACION MEDIA.....	3.9
--------------------------	-----

Fuente: Adapt'94. pg.26

*Otro indicador utilizado para la medición de las necesidades de introducir cambios en la cualificación de los trabajadores, derivadas de mutaciones industriales, es la estimación de un índice de contenido tecnológico en función del peso de inputs de los gastos intermedios procedentes de sectores con alto componentes del I+D. Este índice permitirá identificar cuales son las ramas productivas que pueden tener una menor o mayor transformación debido a la importancia de la tecnología en su proceso productivo y en consecuencia, la intensidad con que aparecen nuevos requerimientos de formación en las empresas para adaptarse a las situaciones emergentes.

Todo lo anterior puede traducirse en un **índice de demanda de cualificación**. A mayor grado de contenido tecnológico, mayor será la demanda de cualificación, ya que la mano de obra en estos sectores requerirá un mayor esfuerzo educativo para adaptarse a la introducción de innovaciones tecnológicas en productos y procesos.

A partir de la clasificación obtenida, podemos clasificar en cinco grupos. En los dos primeros se encuentran las ramas productivas con mayores problemas, en su mayoría de tipo industrial.

Extremadura se sitúa entre las regiones que tienen una menor cualificación, como se ha visto en el cuadro anterior se traduce en un menor índice de mutación industrial. Desde este punto de vista, parecería lógico que la incidencia de la Iniciativa Comunitaria ADAPT, sea menor que en otras CC.AA.

Actuaciones Prioritarias

1ª.-medida: formación, asesoramiento y orientación

2ª.-medida: anticipación, promoción de redes y nuevas oportunidades de empleo.

3ª.-medida: adaptación de estructuras y sistemas de apoyo.

4ª.-medida: acciones de información, difusión y sensibilización.

El plan financiero 1994-99 es como sigue:

Medida 1.....	202.16
Medida 2.....	73.51
Medida 3.....	73.51
Medida 4.....	18.38
TOTAL.....	367.56 MECUS

Del total de inversiones previstas en este subprograma, para las Regiones Objetivo 1 se destinará el 59.53% y para el resto de regiones del Estado 49.47%.

2.-Subprograma II. Asistencia Técnica F.S.E.

Supone una serie de actuaciones encaminada a dar soporte técnico a las entidades promotoras. Las tareas incluidas en el subprograma II son:

- 1.-Asesoramiento técnico para la elaboración de proyectos de calidad.
- 2.-Montaje y seguimiento de la transnacionalidad.
- 3.-Recogida y difusión de la información que generen los proyectos.
- 4.-Establecimiento de una base de datos comunitarios.
- 5.-Seguimiento y evaluación de proyectos.

La estructura de apoyo para la iniciativa ADAPT es un grupo de expertos consultores contratados fuera de la Administración por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El coste del subprograma para el cuatrienio se estima en 237,4 millones de pts.

3.-Subprograma III. F.E.D.E.R.

Este fondo estructural contribuirá a apoyar, con carácter prioritario, las inversiones relacionadas con las siguientes acciones:

*Creación o desarrollo a escala europea de redes sectoriales y regionales de análisis de las tendencias de los mercados, los sistemas de producción, etc.

*Desarrollo de empleo local.

*Fomento de la cooperación e intercambio entre empresas...

*Promoción de la cooperación regional, interregional y transnacional entre empresas.

*Desarrollo de bases de datos sobre empleo y acciones destinadas a la adaptación de los trabajadores.

La aportación económica del FEDER en esta iniciativa comunitaria es de 25.6 Mécus.

Por consiguiente y a partir de estos elementos descriptivos, podemos afirmar que el Programa de Desarrollo Regional para Extremadura(1992) consideró que el desarrollo óptimo de la educación en una región, favorece la igualdad de todos los ciudadanos, y además de ser un instrumento indispensable para la transformación social, es un factor clave de desarrollo de Extremadura. Sin embargo, el gran reto de los planes de desarrollo en Extremadura, es vincular la formación de los recursos humanos a las condiciones específicas de la producción, sin perder de vista las potencialidades marginales del sistema.

El PDR planteó llevar a cabo un conjunto de acciones encaminadas al logro de este objetivo y que se desarrollan y cuantifican en los Marcos Comunitarios de Apoyo, sin embargo, la eficacia de ellos ha sido muy débil debido por una parte, a la escasa dotación de recursos y por otra parte, a la dispersión de las acciones planteadas y a la falta de coordinación e integración de las competencias y unido, todo ello a la imposibilidad de dotar a este conjunto de medidas de una perspectiva global e integradora.

De forma sintética indicamos las principales acciones que se planteaban llevar a cabo. En el campo educación, se proponía potenciar la escuela en el medio rural, reforzar la ejecución de Programas Enseñanza Profesional Agraria (tendente a la homologación de los títulos profesionales adquiridos por los jóvenes), perfeccionar el sistema de concesión de becas y ayudas al estudio, medidas a la formación de jóvenes a alguna actividad asociativa (formación y orientación), apoyo a la Universidad, potenciar las Escuela Taller y la Universidades Populares y dotación de laboratorio de idiomas y de aula de informática a los colegios públicos de EGB.

En lo que se refiere específicamente a la mejora del capital humano, el PDR planteaba que el capital humano juegan un papel muy importante en su desarrollo económico y social de una región, por lo que, la mejora del mismo debe ser considera un objetivo prioritario.

Lo que las autoridades regionales deseaban era elevar el nivel educativo y cultural de la población, entendiéndolo que ello es un pre-requisito para la capacitación profesional y empresarial, y en general para la dinamización social.

Las principales acciones que se propusieron fueron: la alfabetización de adultos, con programas vinculados a la formación del individuo en el plano profesional, social y cultural, alfabetización funcional de jóvenes del medio rural¹⁰⁴, constitución de una red de dinamizadores culturales que actuase en el medio rural. Asimismo, adecuar la formación profesional con aquellas ramas de actividad prioritaria de cara al desarrollo de la base productiva regional, formación empresarial y gerencial, mediante cursos de formación y perfeccionamiento de empresarios y cuadros, y apoyo de los proyectos formativos-educativos de la Universidades Populares, Escuelas Taller y Casa de Oficios. Como ya se indicó en el apartado 5.3.1, las previsiones financieras del PDR'92 para medidas de valorización de los recursos humanos era en torno al 8% anuales (hasta 1995) del conjunto de inversiones previstas por el Programa, posteriormente se incrementará hasta el 17%.

En cuanto a las acciones y recursos de los MAC'89 Y MAC'94, a pesar de los grandes propósitos, se ha puesto de manifiesto, que la distribución de recursos, que se realiza en los Marcos de Apoyo, no se corresponde con una estrategia de desarrollo que potencie los recurso endógenos y particularmente los referidos a la valorización del

¹⁰⁴ .- Se dice, además, que esta atención deberá extenderse a los jóvenes de las periferias de las ciudades extremeñas. Mediante la educación ocupacional se debe reinsertar a esta población.

factor humano. Esto sólo puede lograrse mediante el incentivo de las nuevas tecnologías y el reforzamiento de las inversiones correspondientes a la formación y a la capacitación. Así por ejemplo existen subejos, especialmente relacionados con esta materia que experimentan una reducción en el MAC'94, de las ya exiguas inversiones del MAC'89: el subejo "5.4. investigación, desarrollo e innovación", pasa de 1,8% a 1,5%. Las "ayudas a la formación" (subejo 5.5), pasan de no tener inversión alguna en el MAC'89, a tener en el MAC'94 el porcentaje testimonial de 1,5% de la inversión total. El incremento que el eje nº 6 experimenta va destinado esencialmente al subejo "6.4 inserción y reinserción de desempleados", en tanto que todo aquello que es la adaptación de la población activa ocupada a los nuevos cambios tecnológicos en los procesos producción, representa en su conjunto en el MAC'94, para los subejos 6.1, 6.2 y 6.3, tan sólo el 4% de las inversiones en este capítulo, porcentaje que está muy por debajo de lo que son las necesidades de la población activa ocupada en de la región en este campo.

El plan de inversiones, por ejes comparados, de los dos MACs para Extremadura durante el período 94-99 se privilegian los ejes de "Desarrollo del Tejido económico" (destacando la partida destinada a "Desarrollo local y ayuda a servicios a las empresas"), y, aparentemente, el eje de "Valorización de los recursos humanos", que en el MAC'89, apenas significó el 1,9% de las inversiones totales, y ahora se eleva hasta el 17% de las inversiones totales del MAC'94. Sin embargo, el desglose total de este capítulo es como sigue:

Equipamiento en formación	1.2%
Reforzamiento formación técnico-profesional	2.2%
Formación continua trabajadores	0.6%
Inserción y reinserción desempleados	12.8%
Total	17%

Entre las acciones que tratan de vincular directamente el problema del empleo en la región, con el desarrollo de los recursos humanos se encuadran las acciones contempladas dentro de la INICIATIVA COMUNITARIA EMPLEO (periodo 1994-99), y que se dirigen a los grupos que se encuentran con dificultades concretas dentro del mercado de trabajo y diferenciales respecto a los demás grupos de participantes. Su objetivo último es el de contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a mejorar el

mercado de trabajo. Se trata de dotar de una dimensión comunitaria a las acciones de formación profesional y de promoción del empleo, apoyando la creación a escala comunitaria, de redes transnacionales que permitan a los Estados miembros acercar sus concepciones sobre la materia y promoviendo medidas ejemplares que tengan efecto multiplicador.

El Programa Operativo sobre Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos previsto para 1994-1999, incide sobre tres colectivos específicos:

- a) las mujeres, a través del Proyecto EMPLEO-NOW;
- b) los jóvenes menores de veinte años, mediante el Proyecto EMPLEO-YOUTSTART y,
- c) los discapacitados y otros colectivos desfavorecidos a través del Proyecto EMPLEO-HORIZON.

El desglose de medidas desarrolladas por este Programa Operativo son:
HORIZON. Subprograma Minusválidos.

1. Acciones Integradas
2. Estudios
3. Proyectos Innovadores
4. Formación de Formadores
5. Investigación y formación en nuevas tecnologías
6. Formación de Formadores y Minusválidos

HORIZON. Subprograma de Desfavorecidos.

1. Acciones Integradas
2. Estudios
3. Proyectos Innovadores
4. Promoción de agentes de desarrollo
5. -Proyectos Asociados al III Programa de Pobreza
6. Formación de Formadores y desfavorecidos

NOW. Medidas

- 1.- Acciones integradas de ámbito nacional

- 2.-Acciones de ámbito regional y local (desarrollo de actuaciones que estimulen las iniciativas empresariales y mejoren las condiciones de acceso de la mujer al mercado laboral).
- 3.-Información, asesoramiento, orientación o formación profesional.
- 4.-Agentes de igualdad de oportunidades (redes de expertos que impulsen, ejecuten y evalúen políticas de acción positiva en lo laboral).
- 5.-Acciones complementarias (cualificación del personal de las guarderías, información, difusión, seguimiento y evaluación).

EUROFORM. Medidas

- 1.-Planes Integrales.(proyectos de empleo-formación que interconecten el mayor número posible de acciones, estudios, preparación de metodologías, cursos de formación o ayudas al empleo)
- 2.-Formación de jóvenes y parados de larga duración (aplicación de métodos innovadores en relación con nuevas cualificaciones).
- 3.-Formación y ayudas a las PYMEs
- 4.-Consortios (establecimiento y mantenimiento de estructuras estables de formación y promoción de empleo a nivel local y sectorial).
- 5.-Estudios (investigaciones en el campo del empleo y la formación profesional).
- 6.-Formación a distancia (destinado principalmente al personal de las PYME).
- 7.-Formación de formadores.
- 8.-Nuevas cualificaciones ADL (desarrollo del perfil de agente de desarrollo local).
- 9.-Redes-FORCE.

Junto al anterior Programa Operativo la INICIATIVA COMUNITARIA ADAPT (Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones Industriales) contempla acciones en España para el período 1994-1999 que tienen como objetivo tratar de contribuir al desarrollo de los recursos humanos dentro de las empresas, atendiendo a los trabajadores amenazados de desempleo, pero atendiendo también a los que recientemente han perdido su empleo.

El Programa Operativo del ADAPT presenta cuatro tipos de acciones:

- 1)Las destinadas a acelerar esa adaptación de trabajadores a las mutaciones sectoriales.

- 2) Las dirigidas a potenciar la competitividad de las empresas.
- 3) Las orientadas a mejorar la cualificación de los trabajadores a efectos de dotarles de mayores armas frente al desempleo.
- 4) Las dirigidas a la creación de nuevos empleos y actividades, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas.

El Programa Operativo ADAPT se ordena en tres subprogramas que incluyen respectivamente, las ayudas del FSE, la Asistencia Técnica y las ayudas FEDER, completándose con epígrafes destinados a la implementación de programa operativo, control financiero, seguimiento y evaluación.

Entre otros utiliza un indicador para medir las necesidades de introducir cambios en la cualificación de los trabajadores, derivadas de mutaciones industriales. Se trata de la estimación de un índice de contenido tecnológico en función del peso de inputs de los gastos intermedios procedentes de sectores con alto componente de I+D. Este índice permite identificar cuales son las ramas productivas que pueden tener una menor o mayor transformación debida a la importancia de la tecnología en su proceso productivo y en consecuencia, la intensidad con que aparecen nuevos requerimientos de formación en las empresas para adaptarse a las situaciones emergentes.

Todo lo anterior puede traducirse en un índice de demanda de cualificación. A mayor grado de contenido tecnológico, mayor será la demanda de cualificación, ya que la mano de obra en estos sectores requerirá un mayor esfuerzo educativo para adaptarse a la introducción de innovaciones tecnológicas en productos y procesos.

A partir de la clasificación obtenida podemos clasificar en 5 grupos. En los dos primeros se encuentran las ramas productivas con mayores problemas, en su mayoría industriales.

Extremadura se sitúa entre las regiones que tienen una menor cualificación, y además, un menor índice de mutación industrial. Desde este punto de vista, parecería lógico que la incidencia de la Iniciativa Comunitaria ADAPT, sea menor que en otras CC.AA.

7.3.3.2.-Formacion para el empleo

Bajo esta denominación englobamos un conjunto amplio, diverso y disperso de acciones formativas, algunas en alternancia, destinadas a desempleados, y que son promovidas por la iniciativa pública, concretamente por los tres niveles administrativos territoriales, contando, en algunos casos, con la cooperación de la iniciativa social.

Entre este conjuntos de acciones se pueden encuadrar las denominadas “políticas activas” de lucha contra el paro y la Formación Profesional Ocupacional.

Como un instrumento más de la revalorización de los recursos humanos de la región, deben ser consideradas las denominadas Políticas Activas de Lucha Contra el Desempleo, que en 1997 adquieren un volumen importante, y abarcan a casi la totalidad de las comarcas extremeñas. Sin embargo, existen importantes desigualdades en las dotaciones formativas, en función de que se trate de comarcas próximas a núcleos urbanos o no. Una clasificación posible de las políticas activas, es la siguiente:

1º.-Los Agentes de Desarrollo Local (ADL), financiados gracias a los convenios suscritos entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y las distintas administraciones locales. En la práctica, y hasta la fecha, se trata en realidad una figura burocratizada, constituida por profesionales -titulados- sin experiencia, con contratos temporales precarios y dotados de un escaso presupuesto para llevar a cabo sus, por otra parte, nada definidas funciones. Casi siempre son percibidos como un técnico gratuito, que resuelve *las papaletas* de la gestión administrativa convencional. Estos ADL se distribuyen por la geografía regional en un número aproximado de cincuenta y ocho.

2º.-Dotaciones de Escuela Taller y Casas de Oficio, establecidas, igualmente mediante convenios entre el INEM y las administraciones locales. En 1997, existían en la región aproximadamente cuarenta.

Conviene destacar, en cuanto a la oferta formativa del INEM¹⁰⁵ y de sus centros colaboradores los datos que aporta Remedios Solís (1997,143 y ss) a cerca de las especialidades que presentan un mayor grado de inserción laboral, éstas son y por este orden, las siguientes:

- Mecánico reparador de automóviles.
- Ayudante de restaurante-bar.
- Vendedor comercial al detall.
- Fontanero.

Sin embargo, lo más significativo de los datos que se aportan es lo relativo a las causas de “no colocación” de los alumnos formados en estas instituciones. Estas causas son las siguientes:

*Exceso de demandante	40,20
*Falta de ofertas de trabajo	22,20
*Falta de Experiencia	20,50
*Otras características (edad, poca búsqueda, inmovilidad geográfica)	10.30
*Falta de formación y/o nivel	6.80

3º.- Universidades Populares. Es necesario llevar a cabo un estudio en profundidad sobre el impacto que estas instituciones -las que quedan, por cierto, bastante consolidadas- tienen en cuanto a la formación y revalorización de los recursos humanos. En la práctica, buena parte de sus funciones se resumen en la gestión de las Casas de Oficio y Escuelas Taller que les corresponden a los Ayuntamientos. En esa misma vía de colaboración se inscribe la gestión que realizan de algunas de las medidas y actividades originadas a partir de las Iniciativas Comunitarias ya descritas. Lo cierto es que en buena medida han ido basculando su campo de acción hacia actividades en las que los Ayuntamientos necesitaban una mayor capacidad de gestión de recursos conforme a programas por objetivos, y estos han sido y lo serán más en el futuro, el de la gestión de las políticas activas de empleo, en detrimento de actuaciones orientadas a la educación popular en sentido más amplio y relacionado con las corrientes de la “concientización” vinculados a los programas de alfabetización funcional de adultos,

¹⁰⁵ .-Los datos ofrecidos por Remedios Solís (1997,144) señalan que en 1995 el INEM (con sus centros colaboradores) de la provincia de Cáceres mantenía abiertos 511 de formación, ellos acudían un total de

que es donde se encuentra su primera justificación. En 1997 existían ya en Extremadura casi una cincuentena de Universidades Populares.

4º.-Los cursos del III Plan de Empleo. La formación de los recursos humanos en la región viene a completarse con los cursos de formación que la propia Junta de Extremadura organiza, bien directamente, bien mediante centros y asociaciones colaboradoras. En 1997 eran más de setenta los cursos que se venían realizando a lo largo de toda la geografía regional. La temática que abordaban era también de lo más diverso: albañilería, podadores de frutales, auxiliar de geriatría, aplicaciones informáticas, auxiliares de ayuda a domicilio, tractorista, cine de animación, carpintería, emprendedor turístico...

En el cuadro siguiente sintetizamos las principales acciones relacionadas con la revalorización de los recursos humanos que vienen desarrollando en la región, muchas de las cuales se pueden catalogar de políticas activa por cuanto inciden precisamente en la formación y orientación de trabajadores en situación de desempleo por diversos motivos.

PLANES	ACTORES	DESTINATARIOS
INICIATIVA COMUNITARIA EMPLEO (periodo 1994-99), HORIZON. Subp Minusválidos HORIZON. Subp Desfavo NOW. Medidas EUROFORM. Medidas	Administraciones Públicas (Estado, Junta de Extremadura y Admon Local) y entidades colaboradoras	Se dirigen a los grupos que se encuentran con dificultades concretas dentro del mercado de trabajo y diferenciales respecto a los demás grupos de participantes
INICIATIVA COMUNITARIA ADAPT (ADAPT=Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones industriales) Engloba actuaciones del FSE y del FEDER	Administraciones públicas (Estado, Junta de Extremadura y Admon Local) y entidades colaboradoras	El objetivo es tratar de contribuir al desarrollo de los recursos humanos dentro de las empresas, atendiendo a los trabajadores amenazados de desempleo, pero atendiendo también a los que recientemente han perdido su empleo.
FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL en Extremadura,	MEC	Enseñanza reglada profesional
POLÍTICAS ACTIVAS DE LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO,	INEM, Junta de Extremadura y convenios INEM-Admon. Local	Actividades formativas de apoyo a la búsqueda de empleo de los desempleados

2.034 trabajadores, se supone que desempleados.

7.3.3.3.-La Formación Profesional.

El II Plan Nacional de Formación Profesional aprobado en febrero de 1998 y con una vigencia de 4 años, plantea un nuevo modelo de relaciones entre la formación y el empleo, en la idea de que las actuaciones que se ordenen a partir del Plan sean más integradas, dinámicas y con cuenten con la participación de los agentes sociales. Tras la reforma y expansión de los tres subsistema que engloba:

-LOGSE-Formación Reglada , destinada hacia la enseñanza secundaria.

-Plan FIP-Formación Ocupacional, destinado a la formación de los desempleados.

-Acuerdo Nacional Formación Continua, que afecta a los trabajadores en activo.

Se trata ahora de consolidar los niveles de cobertura cuantitativa, optimizar cualitativamente su ajuste a las demandas procedentes del mercado de trabajo y satisfacer a un tiempo los requerimientos de competitividad y cohesión social.

CUADRO N° 52.-FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA Y EXTREMADURA

SUBSISTEMA	ESPAÑA		EXTREMADURA	
	ALUMNOS	TASA COBERTURA *	ALUMNOS	TASA COBERTURA *
FP 1 y 2 REGLADA	702.899	22.4	11.048	32.7
FP OCUPACIONAL	228.035	6.5	7.344**	6.3
F.P. CONTINUA	1.309.585	14.1	13.686	7.1
TOTAL	2.240.519		32.078	

Fuentes: Ministerios de Educación, de Trabajo, FORCEM, Anuario Estadístico Junta de Extremadura 1996.

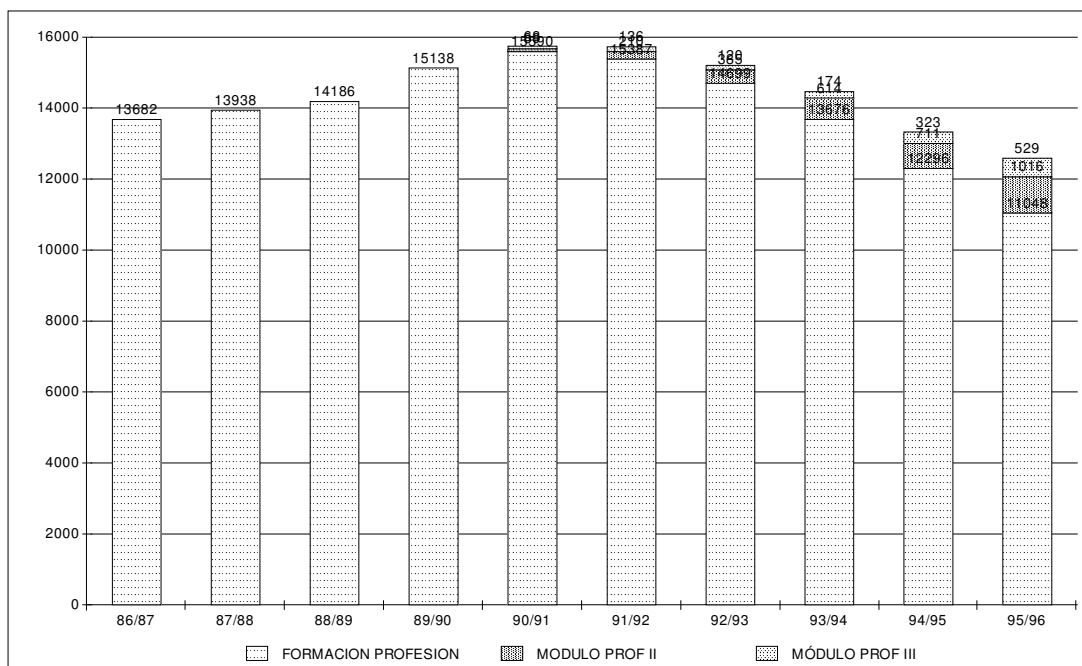
*Las tasas de cobertura lo son, respectivamente, sobre la población de enseñanza secundaria, parados y ocupados.

**Datos referidos a 1995

El diferencial más importante entre la formación profesional de la región y del Estado, radica en la Formación Continua, que se sitúa en la mitad de la tasa de cobertura respecto de la media nacional y es el principal elemento de desequilibrio en cuanto a la valorización de nuestros recursos humanos. Esta situación se produce por la propia estructura de la población ocupada de la región, que como veremos más adelante presenta importantes aspectos diferenciales.

El gráfico que presentamos a continuación evidencia como la “crisis” de la FP está afectando al número de alumnos que optan por estas ramas formativas. La tendencia es creciente hasta el curso 91/92, en que se comienza a apreciar una pérdida de efectivos que no se ha detenido aún, y ello a pesar de que, desde el curso 90/91 se incorporan a la FP los Módulo Profesionales de la LOGSE. Por tanto, se incrementa la oferta y esta oferta es más especializada y sin embargo la incorporación al sistema de menor en casi 2.000 alumnos en relación a los matriculados diez años antes, en el curso 86/87.

GRAFICO.41.-EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE FP Y MODULOS PROFESIONALES(LOGSE Y LEY 70) 86/87-95/96



Fuente. Anuario Estadístico de la Junta de Extremadura, 1996, pg. 195 y elaboración propia.

El grado de especialización que el sistema de la FP ha adquirido se manifiesta en la tabla siguiente, donde reflejamos las especialidades que se encuadran en los módulos de nivel II y III y los alumnos que los cursan.

CUADRO Nº 52 DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS POR MÓDULOS PROFESIONALES (Curso 95/96).

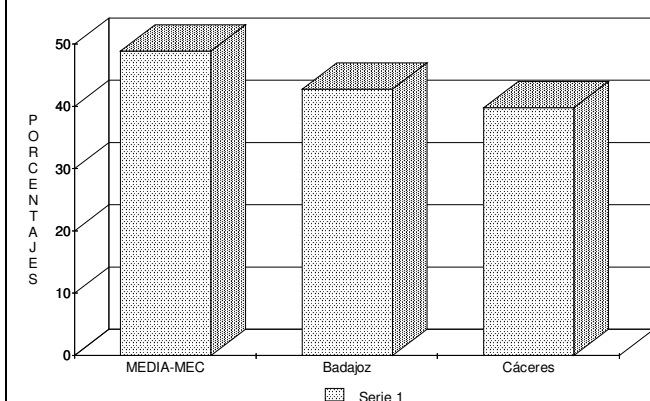
MODULOS PROFESIONALES NIVEL II	BADAJOS	CÁCERES	TOTAL
Aux. Enfermería	-	39	39
Aux. Comercio interior	11	-	11
Mantenimiento en línea	17	-	17
Cuidados Aux. Enfermería	-	35	35
Horticultura	10	-	10
Explotaciones agropecuarias	9	-	9
Ins. Mant. Frio/calor	18	-	18
Peluquería	20	-	20
Alfarería y cerámica	29	-	29
Gestión administrativa	270	74	344
Comercio	24	-	24
Equipos electrónicos de consumo	42	22	64
Instalaciones electrotéc	50	46	96
Cocina	46	26	72
Fab. A medida e inst. Carp	17	-	17

Mecanizado	10		10
Carrocería	79		79
Electromecánica de vehículos	38	41	79
Laboratorio	21	-	21
Total			1.016
MODULOS PROFESIONALES NIVEL III	BADAJOS	CÁCERES	TOTAL
Salud ambiental	21	-	21
Administración y finanzas	255	64	319
Desarrollo Aplic. Informática	30		30
Secretariado	30	-	30
Gestión comercial y marketing	23	-	23
Instalaciones electromecánicas	-	52	52
Educación infantil	-	52	52
Automoción	-	15	15
Total			529

Fuente. Anuario Estadístico de la Junta de Extremadura, 1996, pg. 206 y elaboración propia.

La implantación de la LOGSE trajo consigo la denominada Formación Profesional Específica (FPE). Se parte de la idea de favorecer la interconexión entre la FPE, la FP Ocupacional y la Formación Continua. Asimismo se pretende que todos los

GRADO IMPLANTACIÓN DE LA FPE **(Territorio MEC)**



Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del estudiante.

IES de la región cuenten con Ciclos Formativos de FPE. En cuanto a los niveles de los Ciclos Formativos se contemplan en las presiones de la Junta de Extremadura, la implantación de 184 Ciclos de Grado Medio y 170 de Grado Superior (total 354). La implantación de este nuevo mapa de la FPE en

Extremadura, está diseñado para un período de cuatro años y se estima en un 25% el porcentaje de alumnos que se incorporen a la FP tras superar la secundaria.

En lo que se refiere a la Formación Profesional Ocupacional en Extremadura, como pudo apreciarse en el apartado 5.3.2., a mediados de la década, en torno a 5.671 alumnos fueron evaluados positivamente en los 429 cursos de Formación Profesional Ocupacional (FPO) que se desarrollaron en la región. Estas acciones formativas, se mantienen, en lo cuantitativo al mismo nivel que en 1993, a pesar de que en España descienden en un 30%.

La casi totalidad de estos cursos, más del 95%, estaban dirigidos a personas sin cualificar o jóvenes para facilitarles una cualificación necesaria para su inserción en el mercado de trabajo y/o proporcionales las destrezas necesarias para el desempeño de una profesión. Sólo el 5,8% de los mismo se dirigen a trabajadores cualificados para su reconversión y/o perfeccionamiento.

Ya hemos comentado que las relaciones entre la Formación Profesional (FP) y el mercado de trabajo en Extremadura se caracterizan por el permanente desajuste, o “falta de encuentro”. En un análisis realizado para la provincia de Cáceres (REMEDIOS SOLÍS, E. 1997) se detecta, algunas “incongruencias” en el reparto de las especialidades; así, por ejemplo el distrito cuyo centro es Plasencia, no tiene Familia Profesional de la Madera, mientras que en este territorio están dadas de alta en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), noventa y tres empresas relacionadas con esta actividad. Otro ejemplo significativo es que se observa, en el conjunto de la provincia de Cáceres, 14.368 empresas relacionadas con el sector de la Hostelería, en tanto que para este ámbito territorial tan sólo existen matriculados en la Rama de Hostelería de FP. 56 alumnos.

En cuanto a “las Prácticas en Alternancia” que la FP posibilita, durante el curso 96-97, de los 2.094 alumnos que deberían, por sus planes de estudio, estar llevando a cabo estas actividades en las empresas, tan sólo lo realizaban 691 alumnos, esto es, el 30% del total. La distribución geográfica de los alumnos que realizan prácticas en alternancia, manifiesta un evidente desequilibrio, tan sólo el 45%, en términos absolutos 310 alumnos, realizan las prácticas en el distrito de Cáceres. Además en muchos casos los que llevan a cabo estas actividades no se corresponde con el tipo de empresas o sectores económicos que existen de forma predominante en sus respectivos distritos educativos (REMEDIOS SOLÍS, E. 1997, 87).

El estudio de Remedio Solís (1997, 153) destaca algunas “inconsistencias” más; así por ejemplo se destaca que hay zonas productivas donde domina un tipo de actividad económica (p.e. la actividad maderera) y en cambio no hay alumnos en FP matriculados en esa especialidad. Otro ejemplo es el de *“seguir ofertando muchísimas plazas para estudiantes de especialidades relacionadas directamente con las labores administrativas, cuando esta rama profesional es la que más nivel de paro soporta. Es incoherente querer abrir las vías de colocación a estas personas y que la mayoría de los titulados, medios o superiores vayan abocados al paro. No debemos tener la mentalidad de convertir ningún nivel académico, sea Formación Profesional u otra tan distinta como la Universidad, en una especie de vía muerta donde recoger o mantener en la espera a personas que están capacitadas para representar sus papeles en la sociedad”*.

Finalmente, la situación comparada de la FP respecto de la media nacional queda ilustrada por algunos de los datos que ofrece el Mapa Escolar de Extremadura (1996) según el cual la dotación de profesorado y la matrícula media de todos los centros de Extremadura son inferiores a la de todos los centros de España e igualmente la relación alumno/profesor es también menor.

La matrícula en FP 1, en Extremadura es relativamente mayor respecto a la matrícula total nacional que la FP II, lo que significa que en la comunidad la continuidad en los estudios de FP hasta culminarlos en la terminación del segundo grado es menor que en España. Esta situación queda reforzada en el decrecimiento de los porcentajes de participación de la matrícula comunitaria sobre la nacional de los cursos de FP II, decrecimiento que significa un mayor abandono en Extremadura.

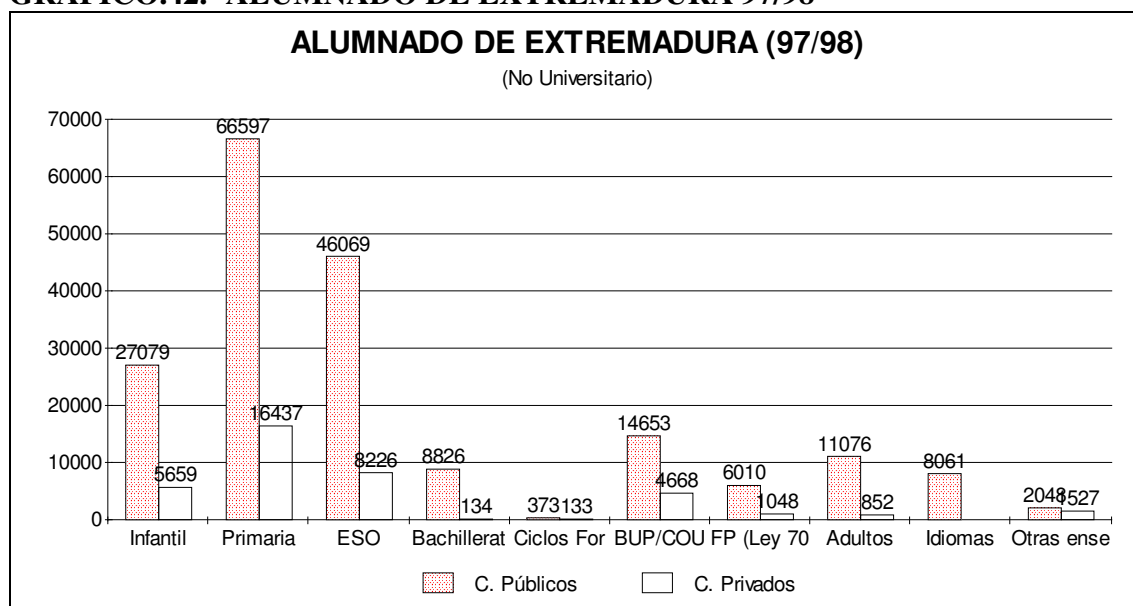
En los centros públicos de Extremadura la plantilla media es de profesorado y la matrícula media son inferiores a las correspondientes de los centros públicos de todo el territorio nacional, siendo también menor la relación/alumnos / profesor.

Los centros privados en la Comunidad, 14, tienen muy poco “peso” en el total nacional, el 1,30 % y las restantes variables consideradas, profesorado, personal especializado no docente... presentan porcentajes inferiores. De ahí que la plantilla y la matrícula por centro sea inferior en Extremadura que en España.

7.3.3.4.-Situación actual de las enseñanzas formales.

Para la Junta de Extremadura, entidad que aún no dispone de las competencias necesarias en Educación Infantil, Primaria y Secundaria, en la región, dos son las características que deben definir el futuro sistema educativo de Extremadura: la calidad y la igualdad. Para ello deberán superarse los retos que históricamente han condicionado el acceso de los extremeños al sistema educativo en condiciones de igualdad y calidad: las peculiaridades orográficas y la dispersión, la estructura social y sus antecedentes culturales, que hacen necesario prestar especial atención al incremento de recursos humanos y técnicos en los equipos especializados y de apoyo, fundamentalmente de las zonas rurales, así como se hace necesario incrementar la oferta educativa en muchas comarcas y a impulsar de forma decidida las enseñanzas de idiomas y el acceso a las nuevas tecnologías. Todo ello en medio de un proceso de transición entre el sistema de enseñanza de la Ley del 70 y la LOGSE, que, por ejemplo en lo que se refiere a el Bachillerato, está aún sin desarrollar en su mayor parte, (alumnos Bachiller LOGSE= 48.7%, alumnos 3ºBUP/COU=51.3%), y mucho más retrasada en el proceso de implantación de la Formación Ocupacional (Alumnos en FP LOGSE=38.5%, Alumnos en FP Ley 70= 61.5%)(Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del estudiante ° 24. Marzo 1998).

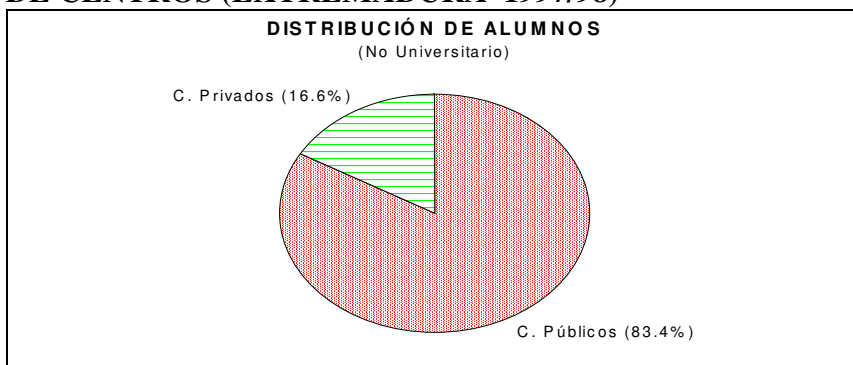
GRAFICO.42.- ALUMNADO DE EXTREMADURA 97/98



Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del estudianten ° 24. Marzo 1998

Se constata, además, la escasa presencia en la región de los centros educativos privados, éstos representan tan sólo el 14%; los alumnos matriculados apenas suponían el 16% del total de la región.

GRAFICO Nº43 DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS POR TIPO DE CENTROS (EXTREMADURA 1997/98)



Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del estudiante ° 24. Marzo 1998

Total Alumnos en Colegios Públicos: 194.185

Total Alumnos en Colegios Privados: 38.684

Total 232.869

CUADRO Nº 53 DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS EXTREMEÑOS SEGÚN SU TITULARIDAD

Centros educativos de titularidad pública			
Infantil y primaria	499		
Secundaria	102		
Adultos	19		
Esc. Of. Idiomas	9		
Esc. De Arte	1		
Otros Centros	20		
Total	650		
		CENTROS PÚBLICOS	86%
		CENTROS PRIVADOS	14%
Centro Privados			
(Todos los niveles)	106		
Total	756		

Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del Estudiante ° 24. Marzo 1998

Por otra parte, en cuanto a la dotación de estos equipamientos, los datos a los que hemos tenido acceso, evidencian las carencias en infraestructuras que afectan de forma importante a los centros extremeños de educación secundaria y de entre las que hay que destacar la falta de equipamiento informático y la falta de adecuación para la impartición de los Ciclos Formativos establecidos por la LOGSE.

CUADRO N° 54 PRINCIPALES CARENCIA DE LOS IES DE EXTREMADURA

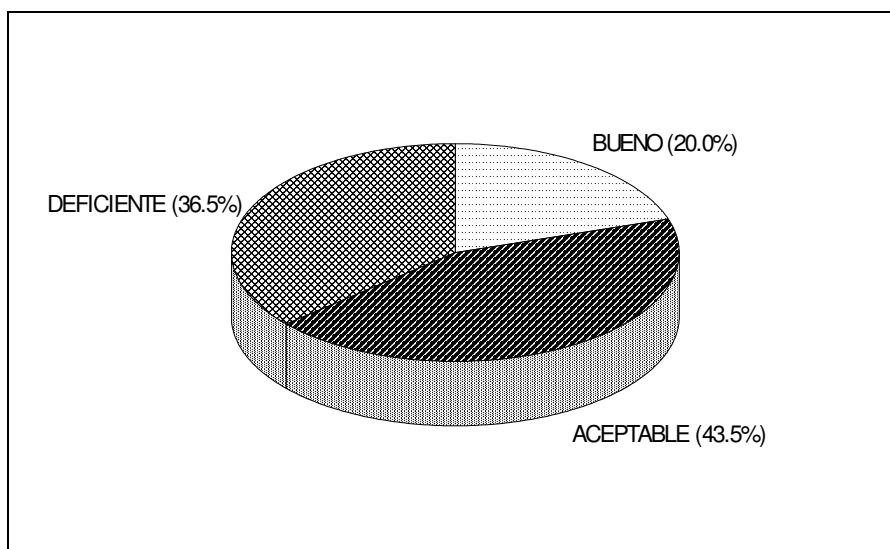
Porcentaje sobre el total de IES. (N=102)

	%
Con biblioteca de menos de 75 m2	29
Carecen de aula de música	16
Incumplen la relación un aula de Informática por cada 12 unidades (1/12)	84
Carecen de gimnasio o es menor de 480 m2	71
Carecen de Laboratorio de Física	24
Carecen de Laboratorio de Química	28
Carecen de Laboratorio de CC. Naturales	22
Carecen de Aula de Tecnología de 120 m2	45
Carecen de espacios específico para Ciclos Formativo o son escasos	67

Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del Estudiante ° 24. Marzo 1998

Según datos de la Junta de Extremadura, los propios equipos directivos de estos centros valoran en un 36,5% que el estado de los Institutos de Educación Secundaria (IES) “es deficiente” y tan sólo el 20% estima que este estado “es óptimo”. Lo cual no hace sino confirmar nuestra hipótesis de que los principales déficits que hoy sufre la región son los relativos a la formación de nuestros recursos humanos, desde la propia enseñanza obligatoria.

GRAFICO N° 44.- VALORACIÓN DE LOS EQUIPOS DIRECTIVOS SOBRE EL ESTADO DE LOS PROPIOS CENTROS (IES)



Fuente: Consejería de

Educación y Juventud. La Gaceta del Estudiante. Nº 24. Marzo 1998

El problema, sin embargo, no afecta por igual a todos; son los centros rurales los principales perjudicados de esta situación, debido a lo que entendemos que es una falta de adecuación de los recursos formativos a las características específicas de dispersión y densidad de la población extremeña, que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 54 DISPERSIÓN. DATOS COMPARADO EXTREMADURA/ESPAÑA

	EXTREMADURA	ESPAÑA
Localidades con menos de 10.000 habitantes	366 (96%)	7.664 (93%)
Población en localidades de menos de 10.000 hab.	656.886 (57%)	9.725.908 (25%)
Localidades con más de 10.000 hab.	16 (4%)	595 (7%)
Población en localidades con más de 10.000 hab.	495.878 (43%)	29.141.360 (75%)

Fuente: Consejería de Educación y Juventud. La Gaceta del estudiante. Nº 24. Marzo 1998

Mientras en Extremadura el 57% de los ciudadanos viven en localidades de menos de 10.000 hab., en España es apenas el 25% los que viven en este tipo de asentamientos. En tanto que, por el contrario, en Extremadura el 43% viven en ciudades de más de 10.000 hab., en España suponen el 75% de toda la población.

Distribución de centros de secundaria, formación profesional de la región, es la siguiente:

	Secundaria	IFP	Pri/Mun	Total
ALBURQUERQUE	1			1

	Secundaria	IFP	Pri/Mun	Total
ALCONCHEL	1			1
ALMENDRALEJO	2	1	1	4
AZUAGA	1	1		2
BADAJOS	7	3	11	21
BARCAROTA	1			1
CABEZA DEL BUEY	1			1
CAMPANARIO	1			1
CASTUERA	1	1		2
DON BENITO	2	2	2	6
FREGENAL DE LA S	1	1		2
FUENTE DE C			1	1
GUAREÑA	1			1
HERRERA DEL D	1			1
JEREZ DE LO C	1	1		2
LLERENA	1	1		2
MÉRIDA	3	1	6	10
MONESTERIO	1			1
MONTIJO	1	1		2
NAVALVILLA DE P		1		1
OLIVA DE LA FRT.	1		1	2
OLIVENZA	1			1
ORELLANA LA V.	1	1		2
OLIVENZA	1			1
SANTOS DE M	1			1
TALARRUBIAS	1	1		2
VILLAFRANCA DE LOS B	1		2	3
VILLANAVUA DE LA SERENA	1	1	1	3
ZAFRA	1	1		2
ALCANTARA	1			1
ARROYO DE LA L	1			1
CÁCERES	5	3	8	16
CORIA	1	1		2
HERVÁS	1		1	2
HOYOS	1			1
JARAIZ DE LA V	1	1		2
LOGROSAN	1			1
MIAJADAS	1	1	1	3
MONTANCHEZ		1	1	3
MONTEHERMOSO		1		1
MORALEJA	2			2
NAVACONCEJO		1	1	2
NAVLAMORAL DE LA M	1	2	1	4
PLASENCIA	3	1	1	5
TRUJILLO	1	1	1	3
VALENCIA DE ALC	1			1

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa Escolar de Extremadura.

La Escuela Rural es la principal perjudicada del factor dispersión que padece la región. Sólo 246 Centros de Educación Primaria (el 45% del total) de la región, son centros completos; mientras que 134 son centros incompletos y 164 antiguos centros que se han agrupado en 40 de los denominados Centros Rurales Agrupados. Estos datos

ratifican que más de la mitad de los centros educativos de Primaria de la Región no son centros completos, lo que dificulta y encarece la prestación de un servicio de calidad. Por tanto el 55% de los centros de Extremadura se encuadran en lo que denominamos *Escuela Rural*.

Entre las principales necesidades de esta Escuela, se detectan: el transporte y el comedor escolar, la disponibilidad adecuada del profesorado itinerante, así como la dotación de recursos didácticos y materiales a los centros.

Por último, dentro de este capítulo dedicado a la enseñanza formal, una mención a parte merece la Universidad de Extremadura (UEX). Es la institución educativa regional que más relevancia adquiere en las últimas décadas por dos motivos; por un lado porque opera de forma autónoma con la pretensión de adaptarse a los requerimientos del desarrollo regional y por otro lado por que, como afirma Marques Reigado (1998), cada vez más el desarrollo regional, depende de la masa crítica concentrada en la región, que otorga “inteligencia” al saber hacer local y tradicional. Podemos decir, que como en el caso de las otras enseñanzas, la situación en estos momentos de nuestra Universidad es de transición. En Octubre de 1996, el Gobierno Regional propuso un *gran reto* para la UEX, la implantación de entre 25 y 30 titulaciones nuevas en los próximos tres años, o lo que es lo mismo, que la Universidad crezca en tres años lo que ha crecido en sus 23 años de existencia.

Con esta propuesta, explícitamente se pretendía avanzar en *la calidad* y la *competitividad* de la UEX y en su *crecimiento*. Asimismo se aspiraba a evitar la dispersión de los centros de carácter investigador en la región, insistiendo en la necesidad de coordinarlos desde la UEX con el fin de optimizarlos para una mejor atención al desarrollo regional.

La necesidad de un mayor crecimiento de la UEX, está justificado en opinión de la Junta de Extremadura en datos como el crecimiento de estudiantes de COU, en que la media de estudiantes universitarios en otras Universidades similares a la de Extremadura era de un 4% de la población, frente a un 2,5% que representa esa media en la región, en la disminución de la emigración universitaria y por el contrario, el aumento de la inmigración. En este análisis de situación, se argumentaba que la UEX tenía en ese momento (1996) 23.000 estudiantes, 871 profesores, 582 miembros del

personal de administración y servicios e impartía 28 títulos. La nueva propuesta de crecimiento pretendía que en tres años se implantaran entre 25 y 30 nuevas titulaciones y se contratarán entre 900 y 1.000 nuevos profesores.

El marco en el que se insertaba este planteamiento era el denominado "Proyecto UEX" que data de 1992, del que quedaban aún 15 titulaciones sin implantar. El Proyecto UEX gira en torno a *"la viabilidad, mantenimiento de no duplicidad de titulaciones, equilibrio de semidistritos, demanda de estudiantes y existencias de planes de estudios"*.

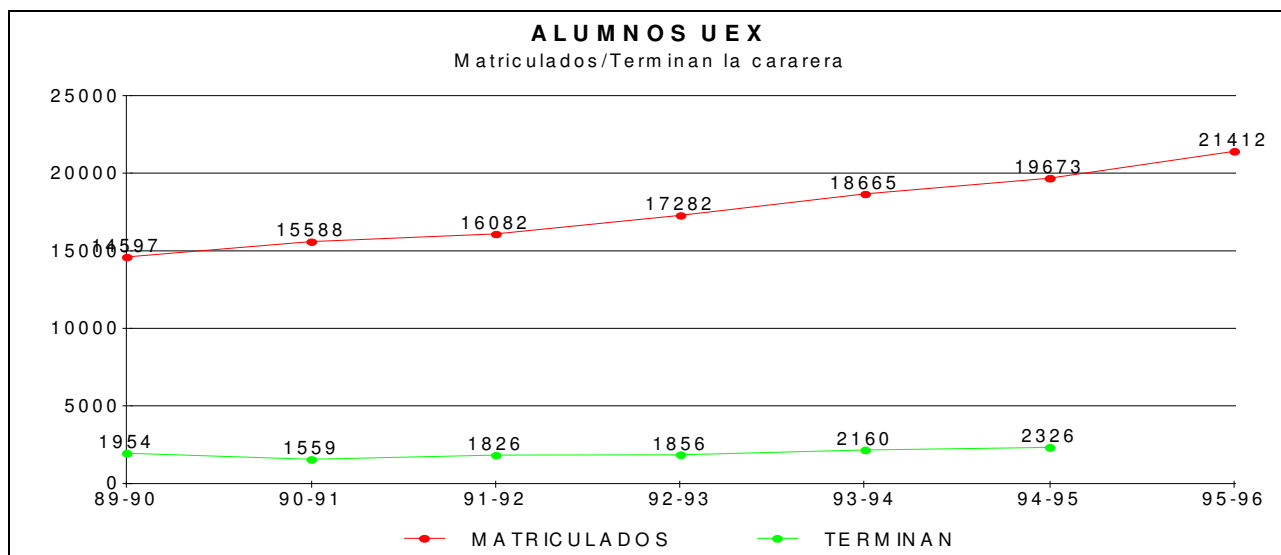
El Consejo Social de la UEX y su Junta de Gobierno, conforme con las indicaciones de la Junta de Extremadura aprobó implantar en tres años 28 nuevas titulaciones y otras 4 más en los Centros Adscritos de Mérida y Plasencia. Éstas, sumadas a las 46 que ya existían suponen una oferta de 78 titulaciones, lo que hace que se encuentre en la media de universidades españolas por el número de titulaciones que impartirá y por el número de alumnos, unos 30.000 previstos para el año 2.000. La UEX ofertará, por tanto, el 50% de las titulaciones universitarias que existen en España.

En opinión de los impulsores de este proceso, lo más importante es que todo este aumento de titulaciones producirá un aumento en la calidad de la Universidad: *"El que haya más Licenciaturas y Diplomaturas dará más opciones a los estudiantes y el alumnado se diversificará (...). Las carreras más saturadas como las de Ciencias Sociales y Económicas quedarán más desahogadas con Turismo; Fisioterapia dará opción a alumnos que solicitan Ciencias de la Salud y que por falta de plazas se iban fuera"* (Noticario de la Universidad de Extremadura NUE, nº 17, abril/mayo.1997, pgs 8 y 9).

La evolución de matriculados y del número de alumnos que terminaron su carrera hasta 1996, esto es antes de que se inicie el proceso de implantación de nuevas titulaciones, es como se muestra en el gráfico siguiente:

GRAFICO Nº 45 EVOLUCIÓN ALUMNOS MATRICULADOS Y QUE FINALIZAN LA CARRERA EN CENTROS PROPIOS DE LA UEX¹⁰⁶.

¹⁰⁶.-No se contabilizan los matriculados y que terminan la carrera de los centros adscritos. La matriculados en los C. Adscritos pasaron de 2.475 en el curso 89-90 a 3.249 en el curso 95-96, y terminaron sus estudios 312 en 89-90, y 441 en el curso 94-95.



Fuente: Guía Académica UEX 1997 y elaboración propia.

El proceso de incremento de titulaciones ha traído al debate público cuestiones relativas al papel que está jugando la Universidad en el desarrollo de la región y la exigencia social de que esta institución se articule adecuadamente con las demandas sociales, productivas y tecnológicas de Extremadura. En nuestra opinión, no se trata sólo de crecer, sino de desarrollarse con calidad y que, además, al mismo tiempo obedezca a los requerimientos sociales que sobre una institución como ésta se vienen generando.

El principal reto de la Universidad, no es por tanto, duplicar el número de titulaciones respecto de las que se habían venido impartiendo en sus 23 años de existencia. Seguramente los problemas que se generen de este "rápido crecimiento", planteen contradicciones importantes respecto de otros objetivos declarados, como son el de la calidad de la enseñanza y otros menos explícitos, pero que aquí nos interesa destacar como es el de vincular directamente el desarrollo -que no simplemente crecimiento- de la UEX al desarrollo regional.

Si hasta 1996, el crecimiento de la Universidad de Extremadura había sido acompasado, en paralelo, al margen o por detrás al de la región, a partir de 1996 lo que puede suceder es que el reto de la calidad y de la cualificación de nuestra enseñanzas universitarias corran el grave riesgo de deteriorarse de forma importante, además de propiciar el incremento de desequilibrios que ya se apuntaron desde el comienzo de la UEX en los años setenta.

Por un lado existe el temor de que la Universidad no esté preparada para asumir un aumento tan brusco como espectacular, esencialmente por que existen dos importantes líneas de fricción que no se pueden solventar en "tres años". Duplicar el número de docentes implica serios riesgos; el principal de ellos y más inmediato es que los candidatos a profesor universitario puede que no estén suficientemente cualificados. No ha existido tiempo para formar adecuadamente a nuevos profesores de universidad. Baste indicar que si bien el número de doctorandos pasó de 397 en 1990, a 720 en 1996, este incremento es insuficiente para asimilar las nuevas demandas de profesores universitarios, toda vez que el número de doctorandos que terminan el tercer ciclo se reduce a un tercio, como mucho, de los matriculados. Por tanto, el problema de la calidad de la enseñanza no tiene que ver con el número de titulaciones y diversificación de las misma, sino con la calidad de los profesores que imparten estas enseñanzas, que se vincula directamente como el sistema de acceso y los recursos que se ponen a disposición de la investigación y de la docencia. Si en este sentido ya la UEX tenía problemas, estos seguramente se tripliquen en los próximos años. El perfil final de nuestra universidad, será el perfil de su cuerpo docente.

En segundo lugar, no existe ningún estudio global de demanda de titulados universitarios en la región. La selección de las nuevas titulaciones, que en algunos casos ha sido bastante discutible, en la mayoría se ha basado en datos relativos a las demandas que existen de esos títulos por parte de los alumnos. Sin embargo pudiera existir que se incremente el número de titulados sin que existan una demanda real de los mismos en la sociedad. Es muy probable que el incremento de titulaciones y de universitarios, lleve aparejado también un incremento del índice de "desaprovechamiento de capital humano" de nuestra región -ya de por sí alto-, lo cual nos indicaría, en cierto sentido, el fracaso de planteamientos centrados en el crecimiento por el crecimiento.

Como afirma LLano Cifuentes(1996), el divorcio entre la escuela -sea primaria, secundaria o superior- y el mercado real de trabajo, ha sido un verdadero desastre y una de las principales causas del desempleo que nos afecta ahora. La responsabilidad de esta situación es compartida, no sólo hemos de culpar al sistema formativo reglado de preparar a los estudiantes para puestos sofisticados y raros, de discutible utilidad pública, sino, con mayor fuerza aún, a determinadas empresas que diseñan puestos especialísimos que ninguna oferta de trabajo es capaz de atender. Precisamente el reto que debe afrontar al Uex es el de superar este divorcio, desde el aporte cualitativo a la

formación de los futuros diplomandos y licenciados, ya que una de las causas más importantes de esta fractura reside en que la Universidad está tendiendo polarizadamente a la formación de la inteligencia, descuidando la formación caracterológica de los alumnos; al tiempo que desde la esfera empresarial se vienen primando la eficacia del trabajo a partir de aquellos trazos del carácter personal de los técnicos más que la propia preparación curricular, aún siendo ésta muy necesaria.

Algunos ensayos, al parecer con éxito, que han tratado de salvar la importante grieta existente entre el medio universitario y el medio empresarial, pueden aportar luz sobre por dónde debe dirigirse el esfuerzo de la UEX, más allá del crecimiento cuantitativo. Desde el establecimiento de verdaderas *universidades en las empresas* (Matushita, McDonalds), hasta el *sistema dual* de enseñanza alemana, en el que el alumno es educado -en sentido estricto de la palabra- alternativamente en ambas instituciones, sin intervención estatal (este sistema ha sido adaptado en Ecuador, Corea del Sur, Tailandia y Turquía; en México, se ha iniciado el denominado método *Tres y tres*: tres días en la escuela y tres días en la empresa). El sistema dual de enseñanza trata de imitar el aprendizaje de los gremios medievales, y hay que reconocer que es difícil de asimilar en regiones y países con sistema nacionales de educación de corte napoleónico, baste señalar que Alemania capacita mediante este sistema anualmente a más de un millón y medio de aprendices, mientras que, por ejemplo Francia sólo a doscientos mil. Por último, está el llamado *sistema de declaración de competencia* del Reino Unido, que persigue el objetivo de dar a los empleadores, el control sobre los estándares de capacidad de los aprendices. Esta educación, basada en la demostración de la competencia, considera como prioritaria la habilidad de hacer, en contraste con la habilidad de demostrar conocimientos (LLANO CIFUENTE, 1996, p.21).

Finalmente es necesario preguntarse sobre los efectos de actual modelo de ordenación de recursos -docentes, de infraestructuras, etc.- de la UEX y su relación con el desarrollo regional. Como argumenta Mora Aliseda (1998), la creación de la Universidad de Extremadura a mediados de los años setenta, está marcada por un intento de evitar una lucha encarnizada entre las dos capitales de provincia, a ello obedece la decisión salomónica de repartir la Uex entre las dos ciudades, en lugar de buscar un lugar central y alternativo. El resultado de aquel modelo de crecimiento de la Universidad ha sido que Extremadura se ha convertido en el único territorio de España y

de Europa donde se encuentran un menor número de centros universitarios por Km² (19 centros, incluidos los adscritos de Mérida, Plasencia y Almendralejo, que representan 1 por cada 33.000 habitantes, mientras que en España es 1 por cada 56.000, ya que en 1996, las 57 universidades españolas englobaban 1.196 centros). Por tanto es evidente que el factor territorial, en este caso, juega un papel disuasorio de cara al acceso a este recurso formativo e investigador, ya que tiende a penalizar a aquellos aspirantes que residen en comarcas alejadas de los dos campus.

Frente a este modelo de universidad implantado en Extremadura, hay que oponer el de “universidad desconcentrada”, que propone Mora Aliseda (1998), sobre la base geográfica, y que ha sido adoptado por la mayoría de los países de la Unión Europea. En países como Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal, etc. las Universidades se implantan en todo el territorio, poseyendo instalaciones universitarias ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes pero con un área de influencia entre 150.000 y 200.000 habitantes, con lo que se logra como efecto marginal el mantenimiento de la población rural y aseguramiento de la explotación adecuada de su vasto espacio geográfico. Con ello se reconoce que la Universidad es ante todo un factor estratégico, catalizador de desarrollo allá donde se ubica y que toda inversión en este sector genera riqueza. Por tanto *“la Universidad es un vector estratégico para la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Regional por lo que una planificación inadecuada puede ser causante de desequilibrios territoriales dado que ejerce una atracción tal que desertiza el espacio más alejado”*.

La aplicación concreta a la Universidad de Extremadura del “Modelo Cometa” propugnado por Mora Aliseda (1998), supondría la delimitación de 5 macrocomarcas (Plasencia, Cáceres, Badajoz, Mérida/Almendralejo y Don Benito/Villanueva). A las dos capitales se les asignaría el papel tradicional de campus universitario y a las tres restantes se les atribuyen la función de “polos universitarios”, que albergarían titulaciones relacionadas con el modelo profesional y de consumo de masas. El “Modelo Cometa” plantea la necesidad de reorientar el crecimiento de la UEX para que este sea “territorializado”, como modo adecuado de lograr evitar la constante amenaza de cisma entre los dos actuales campus, favorecer la comarcalización, implimentar sobre el tejido productivo comarcal nuevas sinergias procedente de los polos universitarios, equilibrar la distribución de los recursos humanos y favorecer la redistribución de rentas.

7.3.4.-Evaluación de la eficacia del sistema formativo regional.

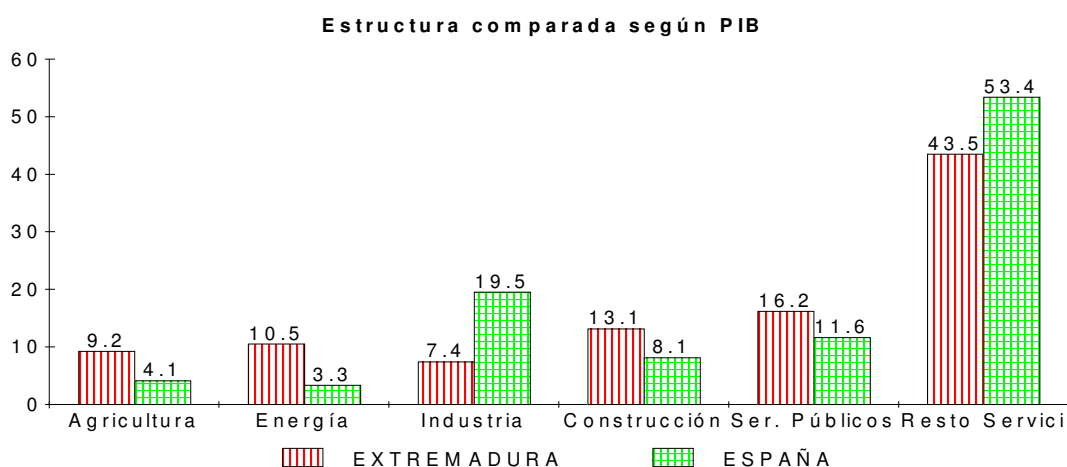
Conviene recordar aquí, respecto de los condicionantes de la inversión en recursos humanos dentro de una política regional centrada en el desarrollo, que "...el crecimiento económico de un país o una región parece depender del incremento del capital por trabajador, considerando el capital en cuatro formas:

- capital en equipamientos privados.
- capital en infraestructuras.
- capital humano.
- capital tecnológico (I+D, innovación).

Estas cuatro formas han de ir aparejadas, porque se interaccionan unas a otras y parecen poseer conjuntamente efectos externos, si no rendimientos crecientes. Inversiones de un tipo no acompañadas de las restantes pueden limitar pues la eficaz asignación de los recursos" (MYRO,1996).

El análisis de la eficiencia de nuestro sistema educativo regional en su orientación hacia los objetivos del desarrollo, debe partir de las peculiaridades del sistema productivo regional. El gráfico siguiente nos permite, de forma sintética, (ya anteriormente se han desarrollado estos aspectos) comprobar la prevalencia del componente agrario y energético (básicamente debido a los generadores nucleares de C.N.Almaraz) y de la construcción; así como importantes déficits en cuanto al sector industrial y el de los servicios distintos de los públicos.

GRAFICO N° 46 ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE EXTREMADURA



Fuente: Ramajo Tejada. 1997, p.45

Estas peculiaridades generan una demanda formativa del factor humano, muy débil e inespecífica cuyo principal, efecto será, como demostramos a continuación, que el tránsito de “recursos humanos disponibles” a “stock de capital humano”, propio de un sistema productivo dinámico, sea retardado o no se llegue a producir en algunos sectores y ramas. Por otra parte, la prevalencia de sectores productivos poco generadores de demanda formativa, produce que el diferencial de formación y capacitación del capital humano de la región sea elevado respecto de la media nacional, produciéndose dos pradojas:

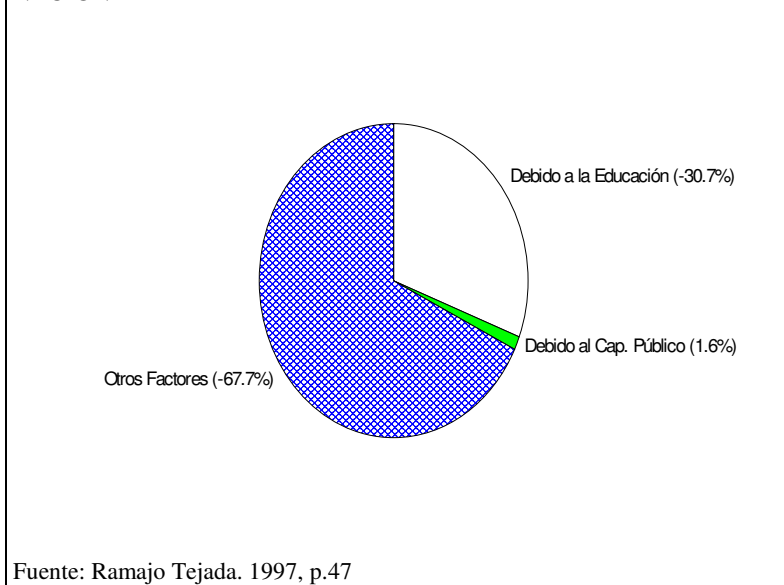
1ª.-La formación continua y profesional, es escasa en relación con la media nacional y, además, están desvinculadas del sistema productivo regional.

2ª.-La formación ocupacional, la formación no universitaria y la universitaria, se desarrollan al margen o sin entronque directo con el sistema productivo regional, ya que los sectores productivos (“industria” y “restos de servicios”) que son los que requieren niveles de cualificación y formación más específicos, tienen una presencia muy escasa. De hecho, el sistema educativo en la región se ha constituido en un refugio contra la situación de desempleo, en lugar de ser una herramienta de lucha contra el mismo.

Ramajo Tejada (1997,47), pondera la importancia del factor educativo en el rendimiento productivo de los ocupados extremeños. La desviación de nuestra productividad respecto de la media interrregional se cifra en -26.24%, la composición de esta desviación es como sigue:

*Desviación inducida por Educación	-8.33%
*Desviación Inducida por Capital Público	+0.44%
*Desviación debida a otros factores	-18.35%

GRAFICO N° 47 COMPONENTES DE LA DESVIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EXTREMEÑA RESPECTO DE LA MEDIA NACIONAL



El gráfico adjunto representa la composición de esta desviación. “Si se elimina el impacto sobre la productividad de las diferencias de capital humano, la desviación respecto a la media nacional se reduce al 17,91%. Por consiguiente,

podríamos decir que la eliminación de la diferencia regional en dotaciones de niveles medios de formación reduciría la desigualdad existente en casi un tercio”(Ramajo Tejada, 1997,47).

Una explicación plausible del déficit de formación del capital humano extremeño puede estar en el bajo nivel de demanda de cualificación que se deriva del sistema productivo regional, conforme a los indicadores que el P.O. ADAPT (1994-99) utiliza y a los que ya hemos aludido. A continuación lo que hacemos es poner estos indicadores en relación entre sí según el siguiente esquema:



INDUSTRIAL	
Extremadura	0.7
Media Estatal	3.9



BAJOS ÍNDICES DE DEMANDA DE CUALIFICACIONES
 (asociado a escasas doataciones en tecnología por parte del sistema productivo).

Las bajas tasas de mutación industrial se explican por la poca importancia que tiene el sector industrial, lo cual está determinando, en última instancia, que no se llegue a formar un stock adecuado de capital humano. Parece claro que uno de los hándicaps fundamentales a los que se enfrenta la región es a las carencias que sobre el desarrollo se derivan de la ausencia de una genuina revolución industrial, y el peligro es pretender alcanzar las metas de las regiones centrales mediante la renuncia a este estadio buascando sustitutivos más o menos realizables del tipo de la “industrialización difusa” que proponen los estrategias del desarrollo local endógeno.

Por otra parte, resulta evidente, que sin mayores tasas de mutación industrial, entre otras cosas, se derivarán bajos índices de demanda de cualificación por parte de los diferentes actores del mercado regional. El círculo se cierra con un mantenimiento de bajos inputs en I+D.

Los exponentes de esta situación se manifiestan en algunos indicadores que ponen de relieve las diferencias que existen en cuanto a la formación, entre Extremadura y el conjunto de la media estatal. Es el caso de la Tasa Bruta de Escolaridad.

CUADRO N° 55 TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD

	Matriculados en preescolar, EGB, BUP, COU, FP por 100 hab. (2-18 años)	TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD				TASA DE ESCOLARIDAD (16-35 AÑOS)
		PRESCO	EGB	BUP-COU	FP	

ESPAÑA (media)	88.4	59.8	110.5	56.1	25.4	18
EXTREMADURA	82.1	57.3	108.9	48.7	18.1	14.9
Badajoz	82.3	56.2	109.5	50	16.9	13.6
Cáceres	81.8	59.3	107.7	46.5	20.1	17.03

Fuente: INE. Indicadores Sociales de España, 1997, pg.446

Pese a la extensión general del sistema educativo en la región, sin embargo las tasas de escolaridad reflejan diferencias importantes respecto de la media nacional:

- Es destacable la diferencia de matriculados 2-18 años; cuando a nivel estatal se aproxima al 90 por ciento de la población de esa edad, en la región supera escasamente el 80% (debido seguramente a una menor implantación de la Educación Infantil).
- En cuanto a las Tasas Brutas, las mayores diferencias se observan a partir del bachillerato, y es altamente significativa lo que ocurre con la FP, que es de 7,3 puntos porcentuales inferior a la media nacional, la mayor diferencia se produce en la provincia de Badajoz. La deserción precoz del sistema educativo resulta ser más elevado a partir de los 16 años, en los que la Tasa de Escolaridad apenas alcanza el 15% de los jóvenes de esa edad.

Estos datos hay que ponerlos en relación con los referidos a los porcentajes de población según el nivel de instrucción.

CUADRO N° 56 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTUDIOS TERMINADOS

	Analfabetos	Sin Estudios	Est. Primarios	Est. Medios	Est. de nivel inferior al Sup.	Est. Superior
ESPAÑA	5.2	16.2	38	32.7	4.3	3.5
EXTREMADURA	10.7	23.6	35.6	24.7	3.6	1.8
Badajoz	12.4	26.5	30.6	25	3.7	1.8
Cáceres	8.1	18.9	43.5	24.1	3.4	2.0

Fuente: INE. Indicadores Sociales de España, 1997, pg.449

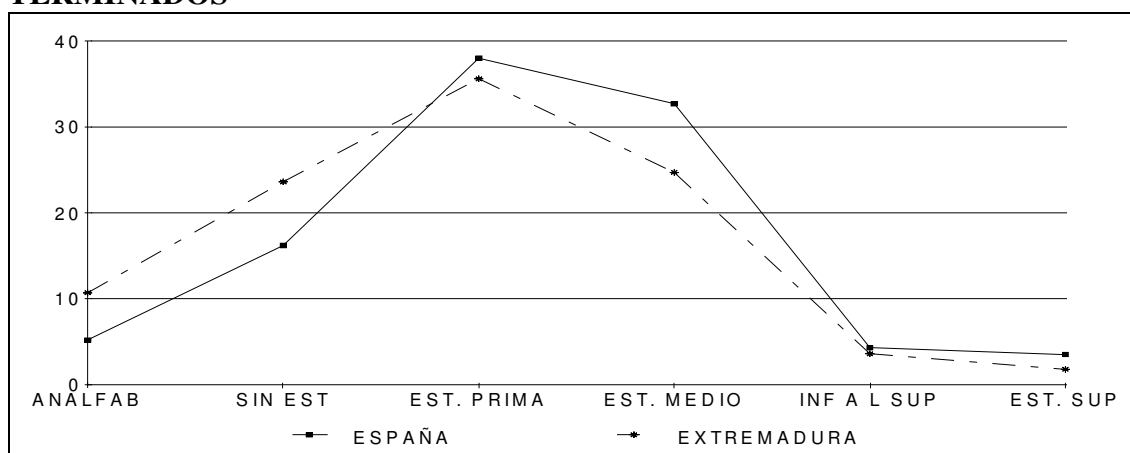
La región, duplica a la media nacional en población analfabeta y mantiene altas diferencias en población sin estudios, que afecta sobremanera a la provincia de Badajoz.

Sólo Cáceres supera a la media nacional en cuanto a población con estudios primarios, y en el resto de niveles de la región se encuentra muy por debajo de la media.

Aunque pareciera lo contrario, dada la importancia que ha adquirido la Universidad en Extremadura, el nivel de población con estudios universitarios, o asimilados, de primer y segundo ciclo se encuentran muy por debajo de la media nacional.

El gráfico 47 ilustra la situación de la región respecto a la media nacional.

GRAFICO: 48.-DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTUDIOS TERMINADOS



Fuente: INE. Indicadores Sociales de España, 1997, pg.449 y elaboración propia.

Se puede afirmar que tenemos más población que la media con niveles inferiores de instrucción y menos que la media con niveles superiores de instrucción.

Una última indicación en este sentido la proporciona la relación alumno/profesor (ratio). Este indicador de alguna forma constituye un factor que puede influir en la calidad de la educación impartida, puesto que la atención personal al alumno se le puede prestar peor cuando es grande el número de los que tiene que atender el profesor. No obstante, la ratio hallada mediante la división entre alumnos y profesores, puede enmascarar la realidad al no tener en cuenta las horas de la dedicación del profesorado, lo que requeriría una información que no recogen las estadísticas educativas. El posible

enmascaramiento se aprecia al comparar los ratios de Preescolar/Infantil y EGB, muy semejante entre sí, pero bastante más elevadas que los de BUP,COU y FP, también semejantes entre sí, pudiendo achacar la diferencia, al menos en parte, al diferente régimen de organización de la enseñanza en centros correspondientes.

En Preescolar/Infantil la ratio es prácticamente igual en Extremadura y en España, 23,6 y 23,4, respectivamente. En los demás niveles, las ratios de la Comunidad son inferiores, entre 1 y 2 alumnos por profesor: en EGB, 22,1 alumnos/profesor frente a 23,2 en BUP y en COU, 13, 7 y 15,1 y en FP, 11 y 12,9 alumnos profesor en Extremadura y España, respectivamente.

CUADRO N° 57.- RATIO ALUMNADO / PROFESORADO (TODOS LOS CENTROS)

	Extremadura	España	Diferencia
Preescolar / Infantil	23.60	23.10	0.20
EGB	22.10	23.20	-1.10
Educación Especial	15.40	9.30	6.10
BUP y COU	13.70	15.10	-1.40
FP	11.0	12.90	-1.90

Fuente: Mapa Escolar de Extremadura, 1996.

Pero si además los esfuerzos en formación de los recursos humanos, no se relacionan directamente con el sistema productivo regional se genera una situación que se denomina “desaprovechamiento del capital humano disponible”, cuyo valor cuantitativo es el siguiente:

CUADRO N° 58 INDICE DE DESAPROVECHAMIENTO DEL CAPITAL HUMANO (1991)¹⁰⁷

MEDIA NACIONAL	19.16
EXTREMADURA	22.16
-Badajoz	21.57
-Cáceres	23.03

Fuente: INE. Indicadores Sociales de España, 1997, pgs 367, 422, 450 y elaboración propia.

El índice de “desaprovechamiento de capital humano” elaborado por el INE representa el porcentaje de población ocupada con nivel de estudios superior al que se requiere para el desempeño de su profesión. Por tanto nuestros recursos humanos “formados” además están desaprovechados en un 3% más que a nivel estatal, el fenómeno es más destacable en Cáceres que en Badajoz.

Estos datos revelan en realidad, la inadecuación general del sistema formativo en su relación con la inserción laboral. Como afirma Francisco Ortíz Chaparro (1997), el desempleo es la falta de un número de puestos de trabajo *idóneos* igual al de la población que los demanda. Resaltamos *idóneos*, por que con frecuencia el problema no reside tanto en la carencia bruta de puestos de trabajo, como en la falta de adecuación entre lo que la sociedad demanda y lo que el mercado de trabajo ofrece.

El desfase entre la formación que se recibe y lo que requiere el mercado, supondría tanto como sumar “exceso de demandantes” y “falta de ofertas de trabajo”, esto es el 62.40% de los que no encuentran colocación y sí ha recibido formación a través del INEM en la provincia de Cáceres. Por otra parte, cuando se evalúa la relación que existe entre “empleo encontrado” y “la especialidad cursada”, la relación es “mucha” en el 23% de los casos, pero “no existe relación alguna” en el 48,60% y tan sólo “algo” en el 28,50%.

Una ponderación del impacto efectivo de estas y otras iniciativas alentadas, también por el departamento ministerial correspondiente, hace que en cuanto a resultados culturales sea necesario contrastar los datos con el Indicador Cultural del AME. Ya se comentó que el *Indicador Cultural*¹⁰⁸, citado con reservas por el Informe del Consejo Económico y Social de Extremadura (CESEX) de 1992, en su pagina 271, que elaboraba BANESTO, muestra una tendencia al estancamiento y decrecimiento del "dinamismo cultural" de la región –Extremadura, debería situarse en un índice 2,7 como nivel idóneo-.

¹⁰⁷ No hemos podido acceder a valores más actuales de este indicador en el INE, por que no existen elaboraciones posteriores a la fecha indicada.

¹⁰⁸.-Este indicador se elabora a partir de la cuantificación de algunas variables culturales (basado en los habitantes que estudian EGB, Bachillerato y COU) y permite comparar la situación relativa de las distintas regiones española.

Este índice evolucionó del siguiente modo:

Indicador Cultural Banesto

1986.....	2.6
1990.....	2.5
1991.....	2.5
1992.....	2.5

El ranking de ciudades de la Revista Actualidad Económica (1997), en lo referido a la CULTURA y el ENTORNO (El indicador de Cultura y Entorno, lo ha elaborado AE a partir de las siguientes variables: número de museos, bibliotecas, librerías, teatros, salas de conciertos y de cine en cada una de las ciudades) de la ciudad. Cáceres ocupa el puesto 35 de las 53 ciudades que lo componen, un puesto excesivamente retrasado, aunque un poco más por delante en este aspecto que Badajoz que ocupa el puesto 38. Estimada en porcentaje, nuestro Cultura y Entorno alcanza el 17,7% siendo el 100% el puesto ocupado por Madrid. Ciudades con un importante patrimonio histórico presentan posiciones en el ranking mucho más alta que Cáceres; Granada (puesto 8), Sevilla (puesto 10), Toledo (puesto 21), o Ávila (puesto 26).

Asimismo, la base de datos BD. MORES¹⁰⁹ en la variable “stock de capital humano” recoge los indicadores siguientes: número medio de años de formación de la población ocupada por CC.AA., así como una media ponderada del número de años de formación de cada nivel de estudios; e incorpora como índices de capital humano, los porcentajes de población que han alcanzado el nivel de estudios secundario, anterior superior. Extremadura, junto a Galicia, son las regiones que mantienen mayores índices negativos en cuanto al stock de capital humano, en el periodo analizado que va de 1980 a 1991 (DABÁN SÁNCHEZ y MURGUI GARCIA, 1997).

En realidad, los déficits existentes en Extremadura respecto de la revalorización de nuestros recursos humanos, se deben vincular, no sólo a una estructura productiva que presenta pocas “exigencias” en este sentido y de lo cual ya hemos aportado datos anteriormente, sino que también, está estrechamente vinculado al papel secundario que

¹⁰⁹ .-La base de datos BD.MORES, elaborada por la D. G. de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, recoge aquellas variables que se consideran relevantes para el analisis regional.

las inversiones en capital humano en los Fondos Estructurales han tenido en las dos últimas décadas.

Habitualmente se diferencia entre infraestructuras económicas y sociales: las primeras están dirigidas a incentivar las actividades económicas regionales, facilitando la constitución de un tejido empresarial más eficiente y competitivo y son esenciales para la vertebración del territorio. Las inversiones sociales tienen como principal objetivo incrementar la rentabilidad del factor trabajo a través de su mejor cualificación, estimulando la formación de capital humano, por lo que se convierten en inversiones claves en las próximas fases del desarrollo para las áreas atrasadas. En opinión de M^a Jesús Delgado Rodríguez (1998), el análisis de la composición de las inversiones públicas es especialmente importante dadas sus implicaciones en el desarrollo regional. La diferenciación entre inversiones en infraestructuras económicas (los estudios del BBV sitúan en esta categoría a las inversiones en carreteras, obras hidráulicas, aeropuertos, puertos y estructuras urbanas) y sociales (inversiones en educación y sanidad), nos permite analizar cuales han sido los objetivos de la política regional.

**CUADRO N° 59: INVERSIONES ECONÓMICA Y SOCIAL
EN EXTREMADURA (%)**

AÑO	1980	1983	1985	1988	1990	1993
Inv. Económica	75.8	70.6	88.6	88.1	87.0	91.7
Inv. Social	24.1	29.3	11.3	11.8	12.9	8.2

Fuente: BBV, 1996 y DELGADO RODRIGUEZ, M^a Jesús (1998)

Como puede comprobarse por el cuadro anterior, se produce una mayor participación de las inversiones directamente productivas sobre las sociales en Extremadura que, además, se acentúa en los años noventa. Estos resultados (que incluyen las inversiones provenientes del Estado, la Comunidad Autónoma, las Administraciones Locales y los Fondos Estructurales) reflejan que, en gran medida, las prioridades en la política de inversión ha sido el desarrollo de las infraestructuras más relacionadas con la "cohesión" económica, con la vertebración territorial nacional (que no se corresponde estrictamente con la vertebración regional), y que contribuyen de forma eficaz a integrar el espacio y dotarlo de accesibilidad. Mientras las inversiones en educación y sanidad, que potencian, en mayor grado, la cohesión social y estimulan el

capital humano, han estado relegadas a un segundo lugar. En este sentido, Delgado Rodríguez (1998) recuerda que en los análisis dedicados a las desigualdades regionales se ha puesto de manifiesto la importancia de los equipamientos sociales como medio de aumentar la renta per cápita en las regiones desfavorecidas. La eliminación de las diferencias interregionales en niveles medios de educación reduciría la dispersión de la renta per cápita en mayor medida que la igualación de los restantes equipamientos públicos.

En Extremadura, en cuanto a las infraestructuras educativas, hay que reconocer que se ha hecho un esfuerzo importante por aumentar el número de centros educativos y el porcentaje de la población estudiante por niveles educativos, ya que éstos son todavía inferiores a la media nacional. Por ejemplo en el curso 93-94 la tasa de escolarización de la población era de 49.5% en secundaria, y del 24,9% en estudios universitarios. Adicionalmente, en el censo de 1991 se observa que la población de analfabetos y sin estudios es del 34,3%, siendo la más alta de España.

A su vez, y como recuerda, Delgado Rodríguez (1998), la FP, a pesar de ser un factor clave para el desarrollo regional, al flexibilizar el mercado de trabajo, adecuando la oferta a la demanda, no cuenta con la implantación necesaria en Extremadura, ya que se considera la dotación de puestos de enseñanza en relación con los habitantes en edad de realizar estos estudios, esta región se sitúa en uno de los últimos lugares, con una tasa del 16% en el curso 1993-94.

Por último en el ámbito de la Universidad, el principal problema se localiza en I+D, donde se detecta una importante carencia, con los presupuestos para la investigación básica por alumno más bajos de España, representando el 63% de la media nacional en 1993, frente al 82,16% por alumno que existía por término medio a nivel estatal.

No es de extrañar, por tanto, que el déficit que la región tiene en inversión en educación superior, tenga una inmediata traducción en menor renta, menor producción y mayor nivel de desempleo, tal y como pone de manifiesto Mora Aliseda (1998), en los datos que a continuación exponemos.

CUADRO N°60 CORRELACIÓN ENTRE INDICADORES DE FORMACIÓN UNIVERSITARIA Y PRODUCTIVIDAD.

	Gasto en Ens. Sup sobre el PIB	Renta P.Cápita. %	Universi- tarios por cada 1.000 hab.	PIB	Titulados universitarios entre 25 y 64 años (%)	Porcentaje de paro sobre p. activa
España	0.94	100	35	100	8.6	19.1
Extremadura	0.72	76.4	23	69	4.5	32.4
USA	1.7	173	78	184	21.2	3.7
Alemania	2.9	215	61	145	s/d	s/d
Japón	s/d	s/s	73	155	21.2	2.9

Fuente: Eurostat y elaboración de Mora Aliseda (1998).

Los datos del cuadro anterior, correlacionan en primer lugar el gasto en enseñanza superior y la renta per cápita, a menor porcentaje de gasto en enseñanza superior, menor nivel de renta per cápita. En segundo lugar se correlaciona el número de estudiantes universitarios con la producción, el menor número de éstos parece determinar un menor PIB. En tercer lugar se correlaciona el porcentaje de universitarios y el porcentaje de empleo, un menor número de los primeros incidiría en un incremento del paro.

La traslación de estas correlaciones a la realidad regional, y a la pretensión de un desarrollo equilibrado, hace que nos cuestionemos el actual modelo de crecimiento de la UEX, centrado en el desarrollo de dos campus, dejando sin cubrir amplias zonas de la región. Los beneficios que parece generar la formación universitaria, con el actual modelo no redundaría en un mayor proceso productivo de las comarcas, sino que al contrario, refuerza el papel central de los tradicionales polos de desarrollo (Cáceres y Badajoz) de la región, sin que, como vimos en su momento, sus “beneficios” se trasladen en forma de producción, empleo y renta per cápita al resto de comarcas. Por ello un modelo de crecimiento de la UEX a partir del “Modelo Cometa” propugnado por Mora Aliseda (1998) parece que se adecúa mejor a las necesidades regionales si se trabaja en clave de generar un desarrollo armónico y equilibrado de todo el territorio y de toda la población.

7.4.-Estrategia para la superación de la dependencia.

El Libro Blanco de Delors (LIBRO BLANCO. 1993, pg. 182 y ss) y el V Programa Marco sobre “Medio ambiente y desarrollo sostenible en Europa”, plantean el “modelo de desarrollo sostenible” como el idóneo para el desarrollo de Europa en la

perspectiva del Siglo XXI. Se parte de la hipótesis de que el proceso seguido en las últimas décadas en la Comunidad se ha caracterizado por una utilización insuficiente del factor trabajo y en cambio se ha llevado a cabo una sobreutilización de los recursos naturales, ésto se ha traducido en un deterioro de la calidad de vida:

- **Infrautilización de la mano de obra.** Desde hace varias décadas, la utilización de mano de obra se ha visto constantemente desalentada. La sustitución del trabajo por capital ha venido acompañada de constantes aumentos del consumo de energía y materias primas, que ha llevado a una sobreexplotación de los recursos naturales. Esta infrautilización de la mano de obra no es sólo cuantitativa, sino también de carácter cualitativo. La organización del trabajo demasiado uniformizada, a menudo en unidades de producción enormes, ha distanciado al individuo de los frutos de su trabajo, frente a otra situación de progresiva desregulación del mercado de trabajo, creando importantes bolsas de excluidos y marginados. De ahí la pérdida de motivación y creatividad, en comparación con lo que ocurre en empresas pequeñas y explotaciones agrícolas.
- Esta situación viene acompañada de una sobreutilización de los recursos naturales en las regiones centrales. Durante las dos últimas décadas, y en particular a partir de 1973, cada vez se hace más patente que no se dispone de estos recursos en cantidades ilimitadas. Su sobreexplotación ha sido sistemática debido a que los precios de mercado no incorporan suficientemente su carácter limitado ni la consiguiente mayor escasez que supone su consumo. Todo esto hace plantearse el interrogante de si una parte cada vez más importante de las cifras con las que se mide el crecimiento económico no reflejan un progreso ficticio en lugar de un progreso económico real, y si muchos conceptos económicos tradicionales (por ejemplo, el PIB tal como se concibe tradicionalmente) no deberían perder su preponderancia en la elaboración de las futuras políticas económicas.
- Indudablemente, desde un planteamiento así, es posible afirmar que se hace necesario la utilización de un nuevo tipo de "indicadores" que sustituyan el PIB por otros de contenido social y ecológico. El concepto de sostenibilidad pone el énfasis sobre el

progreso real en los aspectos cualitativos de la vida, más que en una medición monetaria (como es el caso de la renta nacional bruta per cápita¹¹⁰). La cuestión central es la elección del modelo o naturaleza del desarrollo en el que el crecimiento de la renta y el bienestar deberían tomarse como los objetivos principales. Este proceso debería someterse a alguna limitación, entre ellas la de que no destruya o reduzca los atributos naturales o específicos de nuestro sistema que contienen valor en sí mismos, sin referencia a ninguna evaluación de mercado (MORRIS MILLER, 1992).

Todo ello lleva a la necesidad de aplicar en Europa un nuevo modelo de desarrollo económico, del que el Libro Blanco (1993) sólo aporta algunos elementos, que tratan de incorporarse transversalmente a los Marcos Comunitarios de Apoyo y en los Programas Operativos, pero que en la práctica se comportan como elementos ornamentales, más que como verdaderos objetivos que necesariamente se deban conseguir.

Hace algunos años el debate se situaba entre las "alternativas de desarrollo" y las "alternativas al desarrollo", de ahí que se formularan conceptos como "mal desarrollo", "eco-desarrollo", e incluso "otro desarrollo" o "desarrollo alternativo". Las cuestiones de contenido, de programa, estaban en el centro de las polémicas. Hoy, sin embargo lo que está en trasfondo del debate son las cuestiones de *estilo* y de método.

Por ejemplo, el "desarrollo sostenible" se preocupa más por los métodos para asegurar la durabilidad del desarrollo, que por sus finalidades más o menos interesantes (VILLASANTE, 1995).

¹¹⁰.-El PNB es una convención contable en la cual el concepto de "renta" no debe considerarse que refleje los niveles de bienestar. Por ejemplo, en la contabilidad de las rentas nacionales aumentan esas rentas cuando se produce el derramamiento del petróleo del Exxon Valdez.

El PIB de una región aumenta si se fabrican y consumen más automóviles, edificios, medicinas, etc. La economía mide en la moneda que sea el crecimiento de este indicador, y si crecen las cantidades vendidas y compradas es que el "progreso" de esa región va bien, y así nos lo recuerdan los expertos que salen por televisión y otros medios. Lo malo es que al tiempo crezca el paro, que la vivienda sea tan cara que se haga inaccesible para la mayoría, etc. La Renta per cápita o el PIB son estadísticas tan engañosas que ya no valen para evaluar el desarrollo. Lo que pasa es que no es fácil encontrar otros datos, otras estadísticas disponibles, y no pocos profesionales, por inercia, siguen difundiendo por falta de algo mejor. Ahí está la trampa, lo "bruto" del PIB (VILLASANTE, 1995).

En lo que se refiere al concepto de desarrollo sostenible es preciso hacer algunas aclaraciones. Unos han traducido esta expresión del inglés como "desarrollo o crecimiento sostenido", otros como "desarrollo sostenible", y algunos también como "desarrollo sustentable".

Veamos, las distancias existentes entre desarrollo y crecimiento, sea este sostenido o no ya se han comentados anteriormente. Otra cosa puede ser el concepto de "desarrollo sostenible" que, en función de no comprometer a las futuras generaciones, parece que debería de cambiar de modelo cualitativo, y situarse en las alternativas al desarrollo. Aún así, esto no queda muy claro y en algunas versiones latinoamericanas se ha criticado que *sostenible* pudiera en realidad ser una versión muy técnica (sostener desde arriba) del desarrollo, mientras que *sustentable* da una idea de sustentación desde abajo (más participativa), y por tanto más interesante, desde nuestro punto de vista.

Para Villasante (1995), el propio concepto de *desarrollo* también ha llegado a engendrar una enorme confusión (dentro del modelo que estamos comentando), y en su opinión sería conveniente sustituirlo por el de "reequilibrio" ya que este modelo, en definitiva se plantea el decrecimiento de algunos sectores manifiestamente nocivos para las comunidades vivas, al tiempo que la reestructuración de otros sectores, y finalmente la expansión de aquellos de tecnologías blandas basadas en recursos renovables. Es decir estamos planteando un "reequilibrio" de los diferentes sectores que sólo en cada caso concreto se podrá determinar.

Por tanto "reequilibrio sustentable" es un concepto muy cercano al de desarrollo sustentable tal como los plantean O. Sunkel (1990), el Manifiesto ecosocialista (Antúnez y otros, 1991), la propuesta de Legambiente (Serafini, M. 1993), o la ley para una economía ecológica y social de Los Verdes alemanes (Riechmann, J., 1993). Se trata de abandonar el tradicional objetivo del crecimiento económico, y cambiarlo por el de la mejora de la calidad de vida para nuestras generaciones y las futuras. De ahí la necesidad de reequilibrar, unos sectores deben retroceder y otros tomar el relevo.

Una economía de desarrollo sostenible se adapta y mejora en conocimiento, organización, eficacia técnica y sabiduría; y lo hace sin asimilar ni crear, más allá de cierto punto, un porcentaje cada vez mayor de la materia-energía del ecosistema, sino que más bien se detiene en una escala en la que el ecosistema restante (el entorno) puede seguir funcionando y relevándose año tras año. La *economía del no-crecimiento* no es estática: es continuamente mantenida y renovada por un subsistema de estado fijo del entorno.

Los recursos renovables deberían ser explotados de forma que:

I) Las tasas de recogida no excedan a las de regeneración.

II) Las emisiones de desechos no excedan a la capacidad asimiladora renovable del entorno local" (DALY, HERMAN E.1992).

7.4.1.-La sustentabilidad.

Estamos obligados a hacer que exista un modelo de desarrollo, que permita a regiones como la extremeña generar recursos, provisión de bienes y servicios, estándar de calidad de vida, que no subordinen sus posibilidades de crecimiento o bienestar a los dictados de la distribución europea y mundial del trabajo. Que, por otra parte, debe posibilitar la valorización de los propios recursos y la optimización de las explotaciones hasta el límite de hacer viable, el progreso técnico sometido al crecimiento de la eficiencia, con lo que podría ser posible el mantenimiento de la población en el medio rural extremeño,- en condiciones óptimas. Esto es, en cierta forma retomar la posibilidad de una parte importante del desarrollo de la región dependa del "comportamiento" del mundo rural extremeño, por que, no es posible pensar que el desarrollo se vaya a lograr a partir de "polos" centrados en los núcleos urbanos más dinámicos.

En la actual coyuntura es posible que a medio y largo plazo, el desarrollo de la región dependa de nuestra capacidad de lograr un cambio en el sector agrario de

Extremadura, que implique comparables cambios en todas las otras áreas y sectores del sistema productivo y social (SIMÓN FERNÁNDEZ 1995, pg 215).

La situación actual de la agricultura regional y europea acabará por imponer un modelo de desarrollo específico que integre las concepciones más industrialistas del desarrollo (propias de la sociedad urbana), con la necesaria persistencia de la economía rural, en términos suficientemente atractivos como para poder hacer viable la permanencia de la población.

7.4.2.-Breve referencia al modelo de industrialización difusa como factor de desarrollo local “por abajo”.

Conviene recordar ahora que en la economía española han venido funcionando, básicamente, dos modelos de desarrollo regional: uno, el modelo de concentración-difusión industrial urbana; otro, el modelo de difusión local o de industrialización difusa. El dualismo de la economía regional española no es tanto un problema de regiones pobres contra regiones ricas o de áreas urbanas y áreas rurales, como la coexistencia de dos modelos de desarrollo industrial con características perfectamente diferenciadas. Reconocer este hecho supone en última instancia la adopción de una política alternativa que permita el desarrollo local y, además, potencie las formas de industrialización difusa, que las medidas tradicionales de política regional han dificultado (VÁZQUEZ BARQUERO, 1986). Esto último explica cómo, desde la década de los sesenta, la difusión industrial es el modelo dominante del sistema territorial español y cómo funcionan de hecho dos modelos regionales de difusión del desarrollo, uno que explicaría adecuadamente el paradigma funcional y otro que describe mejor el paradigma territorial. Los procesos de concentración/difusión en las áreas metropolitanas españolas y de industrialización difusa en las áreas rurales no pueden ser explicadas adecuadamente a través del paradigma funcionalista dominante. Necesitan de una interpretación alternativa que sea capaz de valorar adecuadamente el papel que lo local tiene en los procesos territoriales. El hecho de la difusión productiva

tiene particular relieve, sobre todo, si se piensa que durante décadas la concentración industrial en España, ha sido el objetivo preferente de las actuaciones públicas.

La difusión productiva es, por tanto, una característica sobresaliente, que define el funcionamiento del modelo territorial español en los años ochenta. Este proceso toma al menos dos formas, dinamizadas por las fuerzas del mercado:

- El desarrollo territorial, promovido desde las áreas centrales del sistema económico a través de mecanismos como la descentralización productiva y funcional.
- El desarrollo endógeno, basado en las iniciativas locales.

La coexistencia de ambas formas, confiere al modelo territorial español un carácter dual, que le diferencia de la mayor parte de los países de industrialización avanzada. Su cristalización tiene importantes consecuencias para definir la estrategia que se debe seguir para un modelo de desarrollo regional adecuado al caso español.

Frente a la visión funcional del espacio económico, se ha ido recuperando un visión alternativa en la que el territorio es percibido como un agente de transformación. Según esta percepción el territorio puede entenderse, por un lado, como el entramado de intereses de todo tipo de un pueblo, de una nación, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo regional, si es capaz de mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural. Por tanto el espacio, junto con la economía y la estructura socio-cultural, constituye un elemento de cambio del sistema económico, en tanto en cuanto es capaz de incidir sobre los mecanismos de transformación social de la vida comunitaria e influir sobre la toma de decisiones de los agentes (trabajadores, empresarios y políticos).

En los últimos años, frente al modelo de crecimiento concentrado y el desarrollo planificado desde arriba, se ha ido definiendo el desarrollo autocentrado y difuso, basado en la utilización productiva de los recursos locales. Ya hemos comentado en otro momento que no existe una teoría suficientemente articulada del desarrollo desde abajo; sin embargo, a partir de las críticas al funcionamiento del modelo tradicional y de la reflexión sobre los casos de industrialización endógena, es posible la conceptualización

sobre este fenómeno (con matices importantes según autores) y el uso de una terminología cada vez más precisa.

Estudios recientes sobre los procesos de industrialización local¹¹¹, presentan al desarrollo endógeno como un proceso cuyo nacimiento, desarrollo y maduración que se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de una buena dotación de recursos naturales y locacionales. Estos procesos se muestran en dos dimensiones: una económica, en la que ciertas empresas muestran una capacidad de reacción para organizar los factores productivos, alcanzando niveles de productividad suficientes para ser competitivas en el mercado; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia. La iniciación del proceso de desarrollo productivo ocurre, en todo caso, con la ruptura del sistema productivo tradicional. La existencia de una cierta capacidad de empresa, mano de obra abundante y barata, una estructura social consolidada, el conocimiento de productos y mercados, la disponibilidad de cierto nivel de ahorro procedente de la actividad anterior (agraria o comercial) y la accesibilidad de los asentamientos permiten poner en marcha el proceso de industrialización y dar respuesta a una necesidad localmente sentida.

Ahora bien, el nacimiento y continuidad del proceso de industrialización endógena requiere una actitud activa y creativa del factor humano en el ámbito local (líderes económicos, sociopolíticos y culturales), y, ya que nos situamos en el modelo capitalista de producción, la existencia de un mercado (local, regional y o nacional). Precisamente, es la capacidad de reestructuración y adaptación a los cambios de la demanda y su respuesta al aumento de la competencia en los mercados, lo que ha permitido a los sistemas de empresas locales el ajustarse, cuando se han transformado sustancialmente las condiciones económicas de partida.

Ante la perspectiva de la industrialización global, aparecen: el desarrollo local (DL) y desarrollo rural integrado (DRI). La aplicación en España y en Extremadura de la

¹¹¹ Vazquez Barquero, Varcancel-Resalt y otros.

llamada teoría de “los polos de desarrollo”, acentuó las desigualdades interregionales, ya que la concentración de industrias del “polo” atraía la mano de obra del medio rural circundante, provocando su despoblamiento y empobrecimiento. La política regional posterior a “los polos”, tampoco fue eficaz para frenar las desigualdades regionales. Frente a estas situaciones, el *desarrollo local* (DL) suponía un amplio abanico de posibilidades derivadas de los enfoques y condicionantes de cada micro-región, para abordar y dar solución a la problemática del medio rural.

La principal diferencia de este modelo respecto de los procesos convencionales de desarrollo, es que en este caso se requiere, más que capitales, apoyo técnico y la prestación de servicios especializados. La estrategia de desarrollo debe pasar por coordinar los esfuerzos de las autoridades locales, de los técnicos, empresarios y trabajadores de las comarcas, así como del resto de organismos e instituciones interesadas en el desarrollo y la creación de empleo: sindicatos, partidos, asociaciones, universidad, etc. El objetivo final sería el “desarrollo sostenido” y el mejoramiento de la calidad de vida.

En este sentido, se puede decir que el planteamiento economicista ha ido dando paso a la consideración de factores socioculturales en el desarrollo endógeno, sobre todo, en aquellas áreas en las que se han ido manteniendo históricamente importantes elementos socio-culturales, principalmente en los momentos de transformación y cambio del sistema industrial local. Entre estos elementos pueden destacarse los siguientes:

- Institución de una fuerte y profunda identidad local y un orgullo de la propia cultura y tradición.
- La consideración de la capacidad empresarial y de iniciativa como valor social positivo en la colectividad.
- Presencia de estructuras familiares con notables vínculos intergeneracionales que hace de la familia una unidad de renta y producción (base de la generación de ahorro y del mantenimiento de salarios más bajos que en otras áreas).

- Cristalización de una organización social en la que se haya desarrollado suficientemente el intercambio comercial y la monetarización de las relaciones económicas.
- Por último, la existencia de un entramado en los núcleos base del área donde el sistema industrial se articula.

Digamos que el proceso que planteamos como alternativa debe dar el paso de las políticas del Desarrollo Local (DL) al Desarrollo Rural Sostenible (DRS).

Afirma Vazquez Barquero (1996) que los elementos diferenciadores de la nueva política regional lo constituyen: el software, el orgware y el ecoware¹¹². Estos tres elementos diferencian a las políticas de desarrollo regional o local clásicas basadas en el hardware formado por las iniciativas basadas en la mejora y creación de infraestructuras que sirven de base al sistema productivo.

Ahora bien, si son ciertas las dimensiones que Vázquez Barquero y Cotorruelo Menta (1996) utilizan para lograr un desarrollo local armónico, conjugando tres objetivos: “eficiencia”, “equidad” y “equilibrio medioambiental”¹¹³, no obstante, este

¹¹².- El “software” del desarrollo local, donde se incluyen las iniciativas que inciden en aspectos cualitativos, tales como la cualificación de los recursos humanos, el “know-now” tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población.

El “orgware”, que designa las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo, y consiste básicamente en mejorar la capacidad de organización que existe en una región o localidad. El asociacionismo y las redes entre empresas y organizaciones territoriales permite realizar transacciones entre agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. En el caso de España, gran parte de las agencias de desarrollo local (ADL), utilizan este tipo de fórmulas, en colaboración con los Ayuntamientos, bancos, Cámaras de Comercio, etc. Las redes de empresas y organizaciones complementan a las organizaciones convencionales y neutralizan los efectos negativos de la burocracia. Permiten establecer relaciones informales entre organizaciones lo que facilita la toma de decisiones y su ejecución. Así, la colaboración entre las ADL,s, las empresas privadas y cooperativas, universidades y empresas de marketing, son una forma de articulación que gestiona la estrategia y las iniciativas y utilizar los recursos humanos y financieros de forma más eficiente que las administraciones públicas, que carecen de competencias suficientes en materia de desarrollo local, faltándole flexibilidad funcional y financiera necesaria, estando demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo ganan efectividad si se instrumentan a través de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad de gestión.

El “ecoware” del desarrollo local, articulado a una gestión estratégica del medio ambiente y formación en cultura medio ambiental.

¹¹³ “Eficiencia” en la organización de recursos públicos y privados.
“Equidad” en la distribución de la riqueza y el empleo generado.

planteamiento no deja de ser una visión racionalizadora de la administración de los recursos y un proyecto en función de la competitividad, es decir, en este planteamiento no está entredicho el modelo de desarrollo vigente, lo que está en entredicho son los grados de su irracionalidad en función de esos tres criterios sin cambiar las estructuras y dinámicas del desarrollo.

Así las conceptualizaciones sobre el Desarrollo Rural Sostenible (DRS), y en el caso de las tendencias latinoamericanas, el Desarrollo Rural Humano y Agroecológico (DRHA), contempla aspectos cualitativos con una vertiente social más amplia, en el sentido de que la financiación de proyectos obedece al criterio de “inversión social” para diferenciarla también de la que se otorga por razones humanitarias.

El pensamiento latinoamericano sigue produciendo significativas aportaciones alternativas a los modelos de desarrollo imperantes y a sus desviaciones socialiberales, al igual que lo hiciera en décadas anteriores.

Los planteamientos referidos al diseño del proyecto guiados por los criterios de eficiencia, equidad y equilibrio medioambiental señalados anteriormente, se traducen en criterios de eficiencia, equidad rentabilidad social y privada y la sustentabilidad. Dentro de la perspectiva de DRHA:

- El “criterio de la eficiencia” se orienta a la optimización de recursos y tecnologías disponibles de la comunidad observada. Por tanto, es factible pensar que existe una frontera de bienestar con múltiples posibilidades de elección, en función de un patrón de consumo. El desarrollo local no debería seguir esta condición de ser el desarrollo de una comunidad sin más, el que no será ni sustentable ni equitativo si la tasa de consumo de los recursos naturales es superior a la tasa de reposición de su stock. Además, habrá una proporción de familias que se benefician más de las distintas posibilidades que se abren en la comunidad, y sus posibilidades de bienestar se trasladarían a un nivel más alto.

El mantenimiento del “equilibrio medioambiental” a largo plazo. Teniendo en cuenta que existe un acuerdo generalizado sobre el aumento de la productividad y la competitividad global de los sistemas productivo-territoriales, siendo las metas que hay que impulsar y orientar todo proceso de desarrollo local en función de los objetivos de equidad y preservación del entorno, sin embargo el énfasis puesto en la competitividad de grados de equilibrio entre los objetivos citados, argumentando que el “diagnóstico estratégico de cada territorio mostrará cual es la situación de partida y orientará sobre cuales son los instrumentos más adecuados para resolver los problemas locales y desarrollar las potencialidades del territorio, aprovechando las oportunidades del entorno. Siempre de cara a la mejora competitiva del

- “El criterio de equidad” en el camino del desarrollo de la comunidad no se da. Por tanto, interesa saber si el proyecto de desarrollo incrementará o acortará la desigualdad entre las diversas familias. En este caso, el DRHA le interesa que en el interior de una comunidad sean los pobres quienes se beneficien en mayor medida.
- “El criterio de sustentabilidad” o “sostenibilidad local”, supone que el desarrollo de la comunidad no sólo sea sustentable para la generación presente, debe garantizar a la generación futura, al menos un nivel determinado de bienestar que satisfaga como mínimo las necesidades básicas. Por tanto, la sustentabilidad / sostenibilidad local no será tal sin no cumple la premisa intergeneracional; más específicamente, el avance hacia la sostenibilidad global tiene que reflejarse en un manejo agroecológico de la microregión, una mejor equidad intracomunitaria y un patrón de consumo de los miembros de la comunidad que potencie la conservación y mejoramiento de los medios naturales, lo que significa avanzar hacia un patrón estilo de vida más altruista. En los últimos tiempos, los estudios del desarrollo rural han realizado un gran esfuerzo por integrar la dimensión ecológica a la discusión sobre el modelo de disciplinas diversas que ha dejado, en palabras de Yurjevic(1996), a la ciencia económica y a los economistas en una posición incómoda. Ante la máxima de asegurar recursos escasos de forma eficiente, comienza a aparecer un desarrollo que busca mejorar el bienestar con recursos cada vez más limitados en un contexto de deterioro ambiental y con un acrecentamiento de la conciencia social ante estos temas. El aspecto macroeconómico relativo a cuestionar que la biosfera no puede sustentar un sistema económico en expansión, levantando el paradigma de la “economía ecológica”, nos lleva a nivel micro a estructurar el desarrollo humano y agroecológico (DHRA).
- “La productividad”, en este marco conceptual, es la cantidad de producto por unidad de input, incluyendo aquellos productos que tengan utilidad humana. La necesaria persistencia del concepto de productividad de los agroecosistemas está en función de sus características intrínsecas, de la naturaleza e intensidad de la presión o perturbación a que es sometido y de los insumos disponibles para hacer frente a esas distorsiones. El concepto de productividad en un modelo como el de DRS entraña importantes vinculaciones con las otras características que los explican.

sistema productivo-territorial local, mediante la creación y mantenimiento a largo plazo de ventajas competitivas en el territorio (V. BARQUERO Y COTURRUELO MENTA, 1996, P.4).

- “La estabilidad”, en primera instancia, es posible definirla como la constancia de la producción bajo un conjunto de condiciones económicas, ambientales y de gestión y se entiende como el grado al que la productividad permanece constante frente a fluctuaciones, normales y en pequeña escala, de esas variables. Es necesario hacer notar que un agroecosistema puede ser relativamente estable respecto a algunas medidas de la productividad y poco estable respecto a otras medidas.
- “La autonomía”, finalmente, es lo que nos permite inclinarnos por este modelo, en la medida en que ofrece la posibilidad de romper el “circulo vicioso” de la dependencia. La autonomía tiene que ver con el grado de integración y control de la propia región, reflejado en el movimiento de materiales, energía e información entre sus partes componentes, y de esta con el exterior. Conforme a los planteamientos de la teoría sistémica sería tanto como decir que autonomía es la autosuficiencia para suministrar los flujos necesarios para la producción; esto es, la autonomía de un agroecosistema descenderá a medida que se incremente la necesidad de acudir al mercado para continuar la producción. Lester R. Brown, citado por el analista que venimos siguiendo, en línea con la definición anterior, afirma que la autodependencia local es un requisito ineludible: las sociedades deben fundamentar su desarrollo en los recursos localmente disponibles¹¹⁴ (SIMÓN FERNÁNDEZ, 1995, pg 228 a la 231).

La posibilidad de implementar el paradigma del DRHA está íntimamente ligado a la creación de un clima social que deben ser inducido, según Yurjevic (1997), a partir de cuatro premisas:

- La primera, que el DRHA plantea la satisfacción de las necesidades humanas de forma que el ser humano desarrolle armónicamente sus capacidades de razonamiento, sensibilidad e intuición.

¹¹⁴ Un modelo de desarrollo basado en estas propiedades puede alcanzar altos niveles de productividad, con productos estables y equitativamente repartidos mediante sistemas de producción autónomos que además tengan capacidad para mantener los niveles de productividad cuando estos sean sometidos a una fuerza distorsionadora; sin embargo la experiencia demuestra que hay conflictos entre ese grupo de propiedades, de tal forma que mejoras en la productividad pueden afectar negativamente a la sustentabilidad de los agroecosistemas o una mayor autonomía puede ser alcanzada afectando negativamente a la estabilidad.

- La segunda, señala que la equidad debe expresarse en una igualdad entre personas para el acceso a las oportunidades existentes.
- La tercera, la urgencia de contar con un sistema científico y tecnológico capaz de generar las innovaciones tecnológicas, que garanticen una agricultura sustentable.
- La cuarta, propone la necesidad de generar una fuerza colectiva e institucionalizada capaz de llevar a cabo las decisiones estratégicas, que permitan un giro gradual hacia una agricultura y desarrollo rural sustentable.

7.4.3.-Objetivos y modos de llevarlos a cabo

El propio Libro Blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo propone como primera medida para favorecer un desarrollo sostenible llevar a cabo un “cambio estructural” de las actuales relaciones entre la distribución y consumo de recursos naturales y el empleo (Libro Blanco, 1993, 186). Los elementos que podrían facilitar este cambio estructural son los siguientes.

a) **Necesidad de una política macroeconómica estratégica.** Con ello se pretende romper la relación que existe en la Europa actual entre prosperidad económica y deterioro medioambiental. Esto exigirá reorientar los instrumentos de política existentes en la medida en que estos fomenten la utilización ineficaz de los recursos de la Comunidad. Será, igualmente conveniente retomar las numerosas disposiciones que se han ido elaborando durante las últimas décadas y que no responden a los objetivos del nuevo modelo de desarrollo sostenible. Deberán incluirse en los precios del mercado, de forma sistemática, todos los costes externos causados a la sociedad. Este examen concluirá con un conjunto de indicadores e incentivos inequívocos destinados a los agentes económicos y a los encargados de la toma de decisiones.

b) **Reorientación y fomento significativo de la investigación,** fundamental en sectores de particular importancia para el modelo de desarrollo sostenible: energías renovables, reciclaje y materiales nuevos, biotecnologías, etc.. Esta reorientación afecta también a a

denominada “contabilidad medioambiental”, que consiste en el análisis y estimación sistemáticos de todos los efectos externos.

c) **Conversión de los resultados de la investigación en innovaciones comercializables.** Deberá establecerse un conjunto coherente de incentivos que incluyan formas de organización del trabajo innovadoras y que estén destinados a los agentes económicos interesados en inversiones relacionadas con los nuevos productos y procesos de producción. Esto debería crear una sinergia entre consumidores y empresarios respecto al proyecto social de logro de un desarrollo económico sostenible.

d) **Instrumentos de la política macro económica.** El conjunto de incentivos señalados anteriormente debe implicar una revisión gradual y sistemática de muchos instrumentos de política económica, en este contexto merece especial atención los siguientes:

- Los impuestos indirectos sobre la contaminación.
- Disposiciones fiscales y en especial deducciones impositivas, como forma eficaz de fomentar actividades favorables a un desarrollo sostenible.
- La dinámica del mercado interior puede dirigirse hacia una asignación óptima de recursos dentro de la propia Unión Europea, mediante la adopción de las medidas necesarias para ello.

e) **Instrumentos de política sectorial.** Los sectores, que en este sentido, pueden contribuir al nuevo modelo de desarrollo sostenible son:

- ⇒ Energía: la forma en que se consume la energía constituye el centro del nuevo modelo de desarrollo. Las opciones son: desarrollo vigoroso de la gestión de la demanda, así como una diversificación del aprovisionamiento aumentando el consumo de fuentes de energías favorables a la conservación del medio ambiente.
- ⇒ Transporte: será necesario acometer una revisión de la inversión y planificación en materia de infraestructuras de transporte, especialmente en las zonas urbanas.

⇒ Agricultura: apoyo financiero directo a los agricultores (dentro de la PAC), acompañado de otras medidas, que permitan remunerar prácticas agrícolas ecológicas, así como de las actividades que preservan los equilibrios hidrogeológicos., o mejorando la atracción del entorno natural.

⇒ Industria: habrá que utilizar un conjunto de nuevos instrumentos medioambientales destinados a las empresas (generadores a su vez de nuevas posibilidades de empleo), entre ellos destacar:

- Auditoría medioambiental,
- etiquetado medioambiental,
- acuerdos voluntarios,
- regímenes de responsabilidad,
- etc.

7.4.4.-Aproximación a lo que pudiera ser un proyecto de actuaciones.

Aunque el objetivo de esta tesis no es proponer programas de desarrollo alternativos a los existentes, sino más bien valorar lo que se está haciendo de una forma académica, consideramos necesario esbozar, siquiera sucintamente, las líneas por donde -en nuestra opinión- debe discurrir un proceso que conduzca a la región hacia un desarrollo sostenible y no dependiente.

Un programa de desarrollo regional, aun cuando abarque la totalidad de las situaciones y problemas, siempre se traduce operativamente en una serie de campos de intervención, en cada uno de los cuales se establece una mayor especificación a través de proyectos concretos.

El desarrollo regional de Extremadura, tal y como nosotros lo concebimos en esta tesis, se caracteriza más por una actitud que por la sustancia de proyectos específicos. En nuestra opinión cuenta más la forma como se emprende un trabajo que la naturaleza del trabajo mismo.

Sin embargo, y pese a lo cual, a continuación ofrecemos una serie de posibles proyectos de cuyo desarrollo, y forma de llevarlo a cabo, incidirán precisamente en lo que venimos hablando.

Lo que une a estas propuestas entre sí, es que por sus características, sus principios y técnicas de intervención, son capaces de provocar una movilización desde la base social, con la finalidad última de que la población asuma el protagonismo que le corresponde y sin el cual todo proyecto de desarrollo regional es inviable a medio plazo y tiende a la pérdida de eficacia de los recursos que se ponen a su disposición.

A partir de los estudios de Mora Aliseda (1999) se puede establecer que la base de un proceso sostenible de desarrollo debe ser la comarca. Para el caso de Extremadura, concretamente el planteamiento más pertinente es el de la creación de cinco macrocomarcas, que agrupan en torno a 200.000 habitantes cada una, las cuales, a su vez cuentan con sus respectivas cabeceras de comarca. Éstas serían Badajoz (Jerez de los Caballeros), Cáceres (incluye el eje Trujillo-Valencia de Alcántara), Mérida-Almendralejo (con Zafra y Llerena incluidas), Don Benito-Villanueva (con Castuera y Herrera del Duque) y por último Plasencia (con cabeceras en Coria y Navalmoral de la Mata).

Sin tratar de ser exhaustivos, algunos de los principios deben guiar el diseño y ejecución de un plan de desarrollo de base comarcal y local, en regiones desfavorecidas, son:

- ⇒ El desarrollo debe orientarse a satisfacer las necesidades básicas de la población.
- ⇒ Dado su “interés social” el desarrollo comarcal debe tener rango de programa político de los gobiernos locales. El éxito es posible si se cuenta con el firme apoyo de los líderes locales.
- ⇒ Calidad técnica del plan de desarrollo comarcal depende de un buen equipo de expertos con capacidad de abrir horizontes de progreso.

- ⇒ La óptima instrumentalización de la programación y ejecución del plan suelen ser exponencialmente proporcionales a la valía del equipo de la agencia de desarrollo comarcal y local.
- ⇒ La preservación del medio físico debe ser compatible con el desarrollo comarcal.
- ⇒ Participación e incluso protagonismo de la población.
- ⇒ Potenciar la independencia del plan y de los proyectos en la medida de lo posible; la estrategia debe establecerse para que el valor añadido generado en las actividades productivas quede en la zona. Se debe evitar la dependencia tecnológica, financiera o comercial del exterior (grandes empresas, multinacionales, etc.) que con frecuencia conduce al trabajo negro o a la autoexplotación.
- ⇒ En el proceso de desarrollo se deben armonizar los intereses económicos, políticos, ecológico, sociales y culturales.
- ⇒ El medio de evitar excesivas discrepancias y enfrentamientos entre las partes afectadas, es el establecimiento de un contrato o concertación entre las administraciones y agentes sociales implicados.
- ⇒ Promover la planificación y la gestión minuciosa de los, habitualmente, escasos recursos de que disponen las zonas desfavorecidas, conscientes de que los fondos de los que hoy nos beneficiamos, puede que dejen de canalizarse a las comarcas a partir del próximo siglo.
- ⇒ Poner en marcha alguna iniciativa reactivadora en la primera fase del proceso, que provoque una dinamización obre un tejido social generalmente sumido en la desesperanza, la impotencia y la incredulidad.
- ⇒ Apoyo concreto a la denominada “economía social”. En este sentido la educación y formación cooperativa es fundamental. El cooperativismo debe ser entendido como el mecanismo interno de resistencia a la marginación de zonas urbanas y rurales, que frena su degradación y propia su revitalización.

Junto a estos principios, la estrategia de desarrollo comarcal y local que proponemos, se resume en seis apartados:

1º.-El Gobierno Local (Mancomunidad principalmente) debe ser el único responsable del plan. Se evitará así las múltiples interferencias de otros organismos (Diputaciones, Junta de Extremadura, Ayuntamientos más importantes, etc.), que amparándose en sus competencias, entorpecen la buena marcha del proyecto¹¹⁵. Sin embargo, es lícito que presten su apoyo técnico y financiero a solicitud de parte.

2º.-El proyecto de desarrollo comarcal y local debe ser encargado a un buen equipo investigador y técnico que además de diseñar el plan y la estrategia de desarrollo, debe seleccionar y asesorar la creación de los instrumentos de promoción y servicios técnicos, que de día en día contribuyen más al progreso de la comunidad. En Extremadura estas tareas las vienen asumiendo equipos seleccionados por los responsables políticos locales, generalmente de entre titulados de la propia comarca, en un proceso viciado¹¹⁶

¹¹⁵ Es un hecho contrastado que los proyectos e iniciativas de desarrollo suelen chocar con la lentitud y las resistencias de las diversas administraciones afectando al estado de ánimo y a las iniciativas de los promotores, sean agentes, instituciones, agrupaciones, etc. La clave de la puesta en marcha de todo proyecto es, evidentemente, su financiación. Los promotores de iniciativas se enfrentan con un cuadro de instancias administrativas muy diversas a las que se tienen que dirigir, y con una gran complejidad de “dossiers” que tienen que manejar para justificar dichas iniciativas.

La falta de información y de formación ante las exigencias y condiciones de las convocatorias para la obtención de ayudas o financiación, firmas de contratos, etc. no dejan de ser obstáculos importantes a la hora de facilitar la resolución de problemas burocráticos. No hay que olvidar que la complicación del fenómeno burocrático que, en principio, debería estar unido a la racionalización de los procedimientos de administración local, ha supuesto dejar la iniciativa de desarrollo en manos de funcionarios rurales o de promotores de iniciativas con un alto grado de profesionalidad, creando una “casta de intocables” a veces extraños a los intereses de la comunidad rural y con intereses a corto plazo.

Añadido a esto, las iniciativas de desarrollo rural se ven afectadas por la composición política interna de los municipios así como por el tejido político en el espacio regional, de tal forma que cuando la administración acomete un proceso de planificación microregional, suele chocar con la falta de implicación de los dirigentes locales influenciada por la divergencia de intereses políticos de los distintos municipios (PÉREZ RUBIO Y SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ, 1998).

¹¹⁶ Los criterios de selección no están en concordancia con la complejidad de funciones que tiene que desempeñar, primándose en muchas ocasiones criterios de afinidad política, situación de desempleo, origen o residencia de los candidatos, etc., sin valorar los criterios claves. Sobre a la inadecuación de su formación respecto al perfil de “dinamizador social”, podemos resaltar que:

- en muchos casos carecen de formación adecuada y para comprender la complejidad de la sociedad rural y sus posibilidades de desarrollo,
- en otros carecen de experiencia y actitudes relativas a la vocación para desempeñar la función para la que han sido reclutados,
- suelen poseer situaciones laborales de carácter provisional o en precario,
- es frecuente asumir una mentalidad de tipo gestor, más que de impulsor de iniciativas, limitándose a conocer trámites, rellenar impresos, articular acciones o estudios que justifiquen las exigencias de la ayuda sin tener en cuenta lo objetivos,

desde el primer momento. La adscripción al equipo de trabajo no se hace sobre la base de la competencia profesional, sino a razones espúreas, en la mayor parte de los casos. La solvencia del proyecto puede quedar pues cuestionada.

3º.- Implicar y hacer participar a entidades auxiliares del desarrollo local, que pueden ser, tanto la Administración Autónoma como la Central, así como instituciones públicas o privadas y organizaciones de base. Sin embargo, este requerimiento es difícil de cumplir si se da el caso, como en Extremadura, de que el proceso de desarrollo comarcal y local es inducido desde las más altas instancias administrativas (la UE, la Administración Central y Autonómico) en un proceso inverso a lo que sería deseable.

4º.- Crear un Comité Mixto de Gestión que facilite el consenso de todas las fuerzas sociales y se responsabilice del plan. En nuestra región, se tiende a pensar que lo principal es la eficacia, lo que equivale a llevar a cabo “muchas” actividades (activismo irreflexivo); todo lo que no contribuya a este activismo se desecha como entorpecedor de la acción, entre ellos, los mecanismos de participación social: consejos locales, comités, etc. Por otra parte, lejos de establecer estrategias envolventes que traten de implicar a toda la comunidad y sus organizaciones sociales, se delega todo el control y gestión del proyecto en la Asociación de Desarrollo Local y los empleados que ésta ha contratado, con sus criterios implícitamente clientelares. Las Asociaciones de Desarrollo Local, por lo general la constituyen los Alcaldes de los Municipios afectados, en algunos casos son mixtas y participan también en ellas representantes sindicales y principalmente empresarios significativos de la comarca. Esto no evita que termine siendo un ente burocrático creado para captar y gestionar los fondos que se ofrecen de la UE a través de la Junta de Extremadura.

-por último, la asunción de un fatalismo ante el logro de las metas que se persiguen, no sólo en relación con el desarrollo sino al futuro de la sociedad rural (PÉREZ RUBIO Y SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ, 1998).

5°.-Selección de un paquete de actividades innovadoras, tanto por su tecnología, productos, organización, etc., como por su dimensión, orientación y localización descentralizada, como sucede en campos de investigación, experimentación, enseñanza, formación, etc.. Si se observa las actividades realizadas en el LEADER I, o los cursos que se realizan en los planes formativos del III plan de Empleo e Industria de Extremadura (que se detallan en la primera parte de esta tesis); se podrá comprobar que estas acciones se llevan a cabo donde ya mostraron cierta eficacia, y donde, por las características de la estructura social y productiva se sabe de antemano que no van a fracasar; o en aquellas otras comarcas y ramas de actividad que tienen asegurada la concurrencia de un número suficiente de interesados en ellas.

6°.-Instrumentalizar adecuadamente la promoción y ejecución del desarrollo. Generalmente a través de una agencia de desarrollo local, preferiblemente organizada como Sociedad Anónima de capital municipal mayoritario, a fin de garantizar las prioridades sociales sobre los intereses particulares. Es muy conveniente el apoyo de sociedades capital riesgo y de garantías recíprocas, para facilitar las iniciativas empresariales.

7°.-Los municipios pequeños deben constituir Mancomunidades o firmar contratos intermunicipales con el fin de comprometerse formalmente a iniciar un proceso de desarrollo, que contendrá al menos las siguientes tareas en función de sus prioridades:

- Puesta en marcha del plan de desarrollo local diseñado.
- Asistencia técnica a la administración local.
- Animación sociocultural para el desarrollo.
- Promoción y gestión de iniciativas locales de empleo estable.
- Investigación de nuevas tecnologías adecuadas. Ingeniería de procesos, transferencia tecnológica y asistencia técnica a las empresas locales.
- Import-Export, para atender la demanda interior de productos foráneos y contratar la venta en firme en el exterior de dichos productos obtenidos en el área.

- Investigación de posibles fuentes financieras blandas y la correspondiente gestión y tramitación para el proyecto. Gestión de cofinanciación de proyectos en Bruselas directamente cuando sea posible o bien, de acuerdo con los responsables de las Administraciones Autonómica y Estatal.
- Ingeniería financiera para abaratar la financiación de ciertas inversiones importantes.
- Ingeniería del turismo para desarrollar convenientemente este sector en la zona. Diseño de sociedad de promoción y explotación de los recursos turístico internos. Desarrollo del turismo de elite, cuando sea posible; pero siempre en beneficio de la economía local.
- Programa de difusión e información mediante técnicas de comunicación e imagen, relativas al propio municipio y al plan de desarrollo, a fin de conseguir apoyo político y financiero, captación de inversores, animación de nuevos emprendedores, atracción de turistas y visitantes, etc.

Asimismo y de forma prioritaria llevar a cabo una campaña de información “hacia dentro” con objeto de afianzar la aceptación del proyecto por la población local, buscando su identificación con él, a fin de que los asuman como tarea propia, en la que todos deban participar con su trabajo solidario con el proyecto colectivo.

8.-CONCLUSIONES

1º.-La multiplicidad de modelos de desarrollo, con una evolución cronográfica e ideológica determinada, pero con la prevalencia del paradigma economicista, dentro del cual y a modo de ornamento, se han desarrollado modelos complementarios, alternativos y a veces contradictorios, encuadrados dentro de la corriente del desarrollo endógeno.

Este esquema funciona en Extremadura bajo la prevalencia del paradigma dominante, se implementa mediante la política global regional de la UE y sus Fondos Estructurales, en tanto que lo accesorio y anecdótico se financia a través de las Iniciativas Comunitarias.

2º.-El modelo actual no está logrando eliminar las desigualdades regionales, que es la pretensión explícita de los Fondos Estructurales.

-Las sucesivas ampliaciones de la UE han segmentado y dividido la Unión entre regiones ricas y regiones pobres, sometidas a las dinámicas de la subsidiación y la dependencia.

-Las desigualdades entre las regiones españolas en términos relativos se mantienen, si bien la estructura regional se ha dotado de nuevas políticas, nuevos instrumentos, nuevos marcos normativos e institucionales, pero condicionados por el paradigma economicista que se proyecta de las regiones centrales.

-Dentro de la región, el actual modelo no está permitiendo corregir, en la eficacia deseable, los muchos desequilibrios existentes en las esferas económica, territorial y social.

3º.-Frente a estos desequilibrios y sus consecuencias, se activó la denominada política regional europea para las áreas atrasadas, que se instrumentaliza a través de los

Fondos Estructurales. Éstas, en el ámbito regional, se suman, superponen o complementan con actuaciones regionales de la administración estatal -sometida a una irremediable pérdida de relieve- y la autonómica; que éstos han generado un complejo, amplio, disperso y descoordinado conjunto de instrumentos de desarrollo regional que no tienen parangón con periodos históricos precedentes en Extremadura, pero cuyo impacto real es aún limitado. Lo que sí parece evidente es que ha posibilitado pasar a la región de una situación de subsistencia a una situación de subsidiación.

4º.-El impacto de estas políticas, medido a través de los indicadores al uso es escaso y desigual. En términos relativos, la estructura social y económica de Extremadura ha experimentado pocas variaciones. En términos absolutos se observan avances notorios, fundamentalmente en el campo de las infraestructuras y dotación de equipamientos.

5º.-Las salidas a la situación de estancamiento y dependencia pasa por lo que hemos denominado una reestructuración social desde la potenciación de los recursos humanos:

-La Extremadura de finales del siglo XX se define todavía como una sociedad en transición hacia la modernidad, en la que predominan el componente tradicional en las diferentes partes de su estructura, social, económica y de mentalidad.

-La actual situación, pone al descubierto lo que denominamos las bases internas y externas de la dependencia: sistema de dominación a partir del parentesco y las relaciones informales, orientación hacia la exportación y la especialización del sector primario, la debilidad institucional y social y la pervivencia renovada de pautas clientelares de adscripción.

6º.-Desde este análisis constatamos que son precisamente los recursos humanos la base del desarrollo regional, aunque detectamos un importante déficit en las cualificaciones, en los niveles de instrucción y una importante quiebra en la articulación

de los sistemas formativos con el mercado laboral, que hace problemática la conversión de los recursos humanos en capital humano.

Las peculiaridades de la estructura productiva regional generan una demanda formativa del factor humano muy débil e inespecífica cuyo principal efecto será, que el tránsito de “recursos humanos disponibles” a “stock de capital humano”, propio de un sistema productivo dinámico, sea retardado o no se llegue a producir en algunos sectores y ramas. Por otra parte, la prevalencia de sectores productivos poco generadores de demanda formativa, produce que el diferencial de formación y capacitación del capital humano de la región sea elevado respecto de la media nacional, produciéndose dos paradojas:

a.-La formación continua y profesional es escasa en relación con la media nacional y además están desvinculadas del sistema productivo regional.

b.-La formación ocupacional, la formación no universitaria y la universitaria, se desarrollan al margen o sin entronque directo con el sistema productivo regional, ya que los sectores productivos (“industria” y “restos de servicios”) que son los que requieren niveles de cualificación y formación más específicos, tienen una presencia muy escasa. De hecho, el sistema educativo en la región se ha constituido en un refugio contra la situación de desempleo, en lugar de ser una herramienta de lucha contra el mismo.

Por otra parte, Extremadura apenas considera la inversión en I+D, que es el aspecto que más puede revolucionar su estructura productiva, imprimiendo competitividad a los diferentes sectores económicos.

Confiemos, pues, en que la nueva política del gobierno regional orientada hacia las nuevas tecnologías incidan positivamente en el cambio necesario en materia educativa y de I+D.

7°.- Por último, el sesgo economicista de las propuestas para un desarrollo sostenible que contiene por ejemplo el Libro Blanco, impide considerar otros elementos, que para el caso de regiones como Extremadura son imprescindibles, si se pretende que medidas de carácter económico y medioambientales sean eficaces. A lo largo de esta tesis hemos puesto de relieve los factores, cómo los socio-culturales, demográficos y

también los territoriales, inciden directamente en el desarrollo regional. Las medidas de desarrollo sostenible que no tengan en cuenta la ordenación del territorio extremeño incidirán en un modelo de vertebración espacial y socio-económico como el que ya venimos experimentando desde hace décadas y que se basa en el desarrollo de dos grandes polos, a lo sumo tres, Badajoz, Cáceres y Mérida. Como afirma Mora Aliseda (1998¹¹⁷) *“Es necesario reorientar la actual estructura territorial mediante reformas que permitan un aprovechamiento sostenible de casi el único elemento importante y ventajoso que tiene Extremadura, como es el territorio, ello pasa por un plan estratégico de desarrollo a escala comarcal”*.

¹¹⁷ .-Información suministrada verbalmente por Julián MORA ALISEDA y publicada por el diario HOY, 19 de octubre de 1998, pg.5.

BIBLIOGRAFIA

A.VV.(1994)(CESEx'94): **Informe sobre la situación socio económica de Extremadura.** Consejo Económico y Social de Extremadura. (multicopiado)

AA.VV.(1991) **Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Comunidad Europea.** Dirección General de Estudios. Bruselas-Luxemburgo

AA.VV.(1992)(CESEx'92): **Informe sobre la situación socio económica de Extremadura.** Consejo Económico y Social de Extremadura. (multicopiado)

AA.VV.(1992):**La planificación regional y sus instrumentos.** Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

ALCAIDE INCHAUSTI (1988). *Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional* **Papeles de Economía Española.** nº 34. 1988. pg 62 y ss. Fundación FIES.

ALCAIDE INCHAUSTI (1996): *Contabilidad regional de las autonomías española.* **Papeles de Economía Española,** nº 67. Fundación FIES.

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1998): Fuentes estadísticas regionales. En **Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI.** AKAL 1998.

ALDCROFT, D.H.(1993): *La educación y el fracaso del crecimiento económico en Gran Bretaña, 1995-1980.* En **La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en la perspectiva histórica.** Alianza Universidad.

ALONSO, Luís Enrique (1992): *Un viaje hacia la cara oscura de la Modernización,* en **Revista Agricultura y Sociedad nº 62.** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

ANASTASI, A.(1983): **Psicología Diferencial.** Aguilar

ANDER-EGG, E.(1986): **Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad.** Ateneo. México.

BBV (1997): **La renta de España y su distribución provincial.**

BANCO MUNDIAL (1998): **Informe sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo.** Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

BARKE, M. y NEWTON, M. (1995): *La iniciativa "Leader" y el desarrollo rural en España...* **Revista Estudios Regionales,** nº 41. Pp. 9-63.

BARROSO CAMPOS Y RODERO FRANGANILLO(1993):. *La política regional en España en el contexto de la integración europea.***RFS.**189.1993.

BELTRAN FERNANDEZ,C. (1994.a). *El desarrollo rural y la iniciativa Comunitaria "LEADER" en España*. **Revista Papeles de Economía Española** n°. 60-61. 1994. Fundación FIES.

BELTRAN FERNANDEZ,C. (1994.b). *Acciones institucionales en relación con el desarrollo rural en España..* En **Revista de Estudios Agrosociales**. 42 (169). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

BENEYTO y GUILLEN (1998). *Formación profesional y empleo: la construcción de un nuevo modelo*. Ed. Germanía.

BRUCE MILLAN(1990): **Introducción al MARCO COMUNITARIO DE APOYO 1989-1993**. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

CABRERO LEDESMA Y OTROS(1991):. *El espacio y la innovación propios del desarrollo local*. **Revista Alcántara n° 22**. Excma. Diputación Provincial de Cáceres.

CAMPESINO, A (1995): **El sistema de ciudades en Extremadura**. Situación, n° 3.

CAMPESINO, A. (1991): *Sistema urbano. Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid*. **Geografía de España**, vol. 7, Planeta.

CAMPESINO, A. (1996): *Escenarios y tendencias urbano territoriales en la Europa Comunitaria del 2015*. En **Programar la esperanza. El método prospectivo en los estudios sobre Extremadura**. Editora Regional de Extremadura.

CAMPESINO, A. (1997): **Alentejo-Extremadura: ciudades y ordenación del territorio**. Boletín de la A.G.E. Nª 25, págs. 67-82

CAMPESINO, A. (1998): *Políticas urbanísticas 1979-1998. Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. AKAL.

CAPPELLIN, R.(1988): *Opciones de política regional en la CEE*. **Revista Papeles de Economía Española**.n°.35.pg.19. Fundación FIES.

COMISIÓN EUROPEA (1994): **Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones**. V Informe Periódico.

COMISIÓN EUROPEA (1996): **Europa al servicio del desarrollo regional**. Oficina de publicaciones oficiales.

COMISIÓN EUROPEA. 16 de junio de 1993 COMUNICACIÓN: **El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales**. Material Multucopiado.

COMISIONES OBRERAS Unión Regional de Extremadura (1995): **Propuestas para el empleo y el desarrollo económico y social de Extremadura**. Material multicopiado.

CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y COMERCIO. D.G. E.A (Octubre 1994): "Programa Operativo Desarrollo Rural" Material multicopiado.

CORDERO MESTANZA, G (1990): *La planificación regional en España. Los planes de desarrollo y reconversión regional*. En revistas **Información Comercial Española (ICE)** (679), 38-48. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

CORDON EZQUERDO, TEODORO (1988): *Aportaciones del FEOGA a España*. **Revista Papeles de Economía Española**, nº 34. pg 50 y ss. Fundación FIES.

COTORRUELO MENTA, R. y VAZQUEZ BARQUERO, A. (1996): *Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial*. **Curso Superior de Desarrollo territorial**. Módulo 5: Estrategias e instrumentos para el desarrollo local sostenible, enero-marzo.

CUADRADO ROURA, J. R. (1988.b) *Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España*. **Papeles de Economía Española**. 34. Pg19 y 20. Fundación FIES.

CUADRADO ROURA, J.R. y MANCHA NAVARRO, T.(1995): *Política regional comunitaria: ventajas e implicaciones para España*. Revista "**Economistas**", (66-67)

CUADRADO ROURA, J.R.(1988.a) *Las políticas regionales: hacia un nuevo enfoque* **Revista de Papeles de Economía Española**, nº.35. pg.68 y ss. Fundación FIES.

DABÁN SÁNCHEZ y MURGUI GARCIA, (1997): *Convergencia y rendimientos a escala en las regiones españolas: la base de datos BD.MORES*. **Información Comercial Española (ICE)**. Nº 762. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

DALY, Herman E.(1992): "*Crecimiento sostenible: Un teorema de la imposibilidad*" en **Documentación Social** nº 89. Cáritas Española. Madrid.

DALY: "*Economía ecológica y desarrollo sustentable*" **Documentación Social**, nº 89. Cáritas Española. Madrid.

DELGADO RODRIGUEZ, M^a Jesús (1998). *Las infraestructuras y el desarrollo regional*. SEMINARIO SOBRE ECONOMÍA EXTREMEÑA, 30 y 31 de enero de 1998. Universidad de Extremadura. **Papeles de Economía Española**. Fundación FIES.

DE LA FUENTE, Angel (1996): *Inversión pública y redistribución regional: el caso de España en la década de los ochenta*. **Papeles de Economía Española**, nº 67. Fundación FIES.

DE LAS HERAS BORRERO, F.M.(1993): *Los fondos estructurales de la Comunidad Europea y su incidencia en el desarrollo de Extremadura*. En **Desarrollo Regional de Extremadura**. Cámara de Comercio de Cáceres.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS de 30/8/90

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN (1992) **La planificación regional y sus instrumentos**. Mto. de Economía y Hacienda

EISENSTADT, S.N. (1968) "El desarrollo político", en **Los cambios sociales**. FCE. México.

ESCUADERO ARAUJO, L. (1995) "La política regional comunitaria y Extremadura: balance de una nueva etapa (1989-1999)", en **La Agricultura y la ganadería extremeñas en 1994**. Caja de Badajoz.

ESPÁRRAGO CARADE y otros (1995): *El registro de explotaciones agrarias: estructura de explotaciones*. **La agricultura y la ganadería en Extremadura en 1994**. Caja de Badajoz.

FERRER REGALÉS, M. (1992): "Los sistemas urbanos". Ed. Síntesis.

FRADES GASPAR, D y Otros (1995): "El programa LEADER I en Extremadura" en **La Agricultura y la Ganadería Extremeñas en 1994**. Caja de Badajoz

GARCIA DORY, M.A. (1992): *El programa LEADER en España* en **Documentación Social nº 87**. Cáritas Española. Madrid.

GARCIA LOPEZ, J.A. (1978): *Consideraciones en torno a la política económica regional*. **Revista Estudios Regionales**, nº 2. Universidad de Málaga.

GARCÍA, Romano (1991). *Presentación. Desarrollo Regional*. **Revista Alcantara**, 22. Excma. Diputación Provincial de Cáceres.

GARCÍA PÉREZ, Juan (1996): *Desde la historia a la prospectiva. Un análisis sobre el pasado reciente y el futuro inmediato de la economía extremeña*. En **Programar la esperanza**. Editora Regional de Extremadura.

GONZALEZ BLANCO (1995): *Comercio Exterior*. **La Agricultura y la ganadería extremeñas en 1994**. Caja de Badajoz.

GURRÍA GASCÓN Y MORA ALISEDA (1993). **Desarrollo Regional de Extremadura**. Cámara de Comercio de Cáceres.

GURRIA GASCÓN, J.L. (1996) **Población y dinámica demográfica en Extremadura 1990-2015**. Curso sobre demografía del Plan de Formación de la Junta de Extremadura. Material multicopiado.

HORTON & HUNT. 1982. **Sociología**. McGRAW-HILL. (2ª Edición)

INE. (1993): **Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91**. INE.

INIESTA ALONSO-SAÑUDO, A. (1993): *Política de cohesión y fondos estructurales*. **Revista Documentación Social** nº 91, pg 215. Cáritas Española. Madrid.

INTERREG II. PROGRAMA OPERATIVO ESPAÑA-PORTUGAL 1994/1999. Material multicopiado facilitado por la Junta de Extremadura.

JAZRA BANDARRA, N.(1991): *Los «elegidos» de la reforma de los fondos estructurales*. REVISTA “**Agricultura y Sociedad**”. Nº 61. Ministerio de Agricultura y Comercio.

JUNTA DE EXTREMADURA (1996). Mapa Escolar.

JUNTA DE EXTREMADURA. Anuario estadístico 1996.

JUNTA DE EXTREMADURA. Anuario estadístico 1997 y 1998

KOWASLSKI,L. (1988) en **Papeles de Economía Española**, nº 34. Fundación FIES.

LANDABURU, Eneko (1991): El mercado único y las políticas regionales comunitarias. El caso de España. Revista de Economía (ICE), nº 690. Febrero de 1991

LÁZARO ARAUJO,L. (1977) *Desarrollo y subdesarrollo ante las autonomías*. **Revista Nuestra Bandera**.

LÁZARO ARAUJO,L.(1992): "La política regional comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único" en **Revista de Estudios Territoriales** nº 38.

LÁZARO ARUJO,L (1994): *Mesa redonda: el impacto regional de la crisis en España*. En **Integración y Revitalización Regional**. Salamanca. Asociación Castellano-Leonesa de Ciencia Regional.

LEAL MALDONADO, Jesús (1992). *El proceso de desigualdad en la sociedad española*. En **Documentación Social**, nº 88. Cáritas Española. Madrid.

LIBRO BLANCO(1993): **Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI**. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 5 de Diciembre de 1993.

LEADER II de la Comunidad Autónoma de Extremadura" Material fotocopiado.

LLANO CIFUENTE, Carlos (1996): *Empleo, educación y formación permanente*. En **Revista Situación Formación Permanente**. BBV.

LLOPIS AGELAN y ZAPATA BLANCO (1997): *Raíces históricas del atraso económico de Extremadura*. En **Revista Situación. Serie Estudios Regionales. Extremadura** . BBV.

LLORCA VIVERO, MARTINEZ SERRANO y PICAZO TADEO (1996): *Los servicios y el desarrollo de las regiones*. **Papeles de Economía Española**, nº 67. 1996. Ministerio de Economía y Hacienda.

MANERO MIGUEL, *Fernando* (1979): *Valoración de las recientes alternativas para el desarrollo regional en España*. Revista **Estudios Geográficos**, nº 9. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

MARCO COMUNITARIO DE APOYO (1994) para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Objetivo nº 1. 1994-1999. Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General de Políticas Regionales.

MARCO COMUNITARIO DE APOYO(1990). Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

MARQUES REIGADO, F. (1993 a): **Factores de localizaciÇao e Desenvolvimento regional**. Material inédito multicopiado.

MARQUES REIGADO, F. (1993 b): *A fronteira luso-extremanha face ao mercado unico europeu*. En **Desarrollo regional de Extremadura**. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.

MARQUES REIGADO, F. (1996): *Cooperação transfronteriça: ensino, formação, investigação*. **Anaís Universitarios**. Serie Ciencias Sociais e Humanas, 7.

MARQUES REIGADO, F. (1998): **Desenvolvimento regional: o papel da universidade**. Material idéito multicopiado.

McKAY, John: *"El modelo de desarrollo"*, en **Documentación Social**, nº 89. Cáritas Española.

MEJIAS GUIASADO, F. (1995): *Agricultura y desarrollo rural. Los Fondos Estructurales Europeos (período 1994.1999)* **La Agricultura y la ganadería extremeñas en 1994**. Caja de Badajoz.

MEJIAS GUIASADO, F. (1996): *La diversificación económica de las zonas rurales: un nuevo modo de entender el desarrollo rural*. En **Revista Sementera**, nº 22. Junta de Extremadura.

MELLA MÁRQUEZ Y SOLÉ I PARELLADA (1998): *Política de capital humano y formación*. En **Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI**. AKAL, 1998

MEMORIA(1993): *Centro de Empresas e innovación de Extremadura CEI*.

MILLARES MARCELO y otros(1995): *El sistema financiero extremeño*.**La Agricultura y la ganadería extremeñas en 1994**. Caja de Badajoz.1995

MITCH, D.(1993): *Educación y crecimiento económico: ¿Otro axioma de indispensabilidad?. Del capital humano a las capacidades humanas*. En **La maldición**

divina. Ignorancia y atraso económico en la perspectiva histórica. Alianza Universidad. 1993

MOORE, W.E. 1968:“**Aspectos motivacionales del desarrollo**” en Los Cambios Sociales. FCE. México 1968.

MORA ALISEDA, J.(1991): *El modelo de asentamientos humanos en Extremadura* **Revista Estudios Territoriales**,36; 129-145. Universidad de Málaga.

MORA ALISEDA, J.(1991): *Los modelos de desarrollo regional en Extremadura.* **Revista Alcantara.** Excma. Diputación Provincial de Cáceres. Nº 22

MORA ALISEDA, J.(1992): **La organización del territorio extremeño: Economía, Población y Medio Físico.** Universidad de Extremadura.

MORA ALISEDA, J.(1993):*La estructura territorial de la región extremeña.* **Desarrollo Regional de Extremadura.** Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.

MORA ALISEDA, J. (1998): **Desequilibrio y oportunidades en una región rural. El Modelo Cometa como alternativa universitaria al desarrollo.** VI Congreso Internacional de la Asociación Portuguesa de Desarrollo Regional. Coimbra.

MORA ALISEDA, J. (1999): **La comarcalización de Extremadura.** Revistas Desarrollo Rural. Primavera 1999. De. ADERCO. Olivenza.

MORRIS MILLER(1992). *"Puede el desarrollo ser sostenible"*. **Documentación Social** nº 89. Cáritas Española. Madrid.

MORENO RAMOS, J. (1996):Análisis y prospectiva de la religiosidad extremeña. **En Programar la esperanza. El método prospectivo en los estudios sobre Extremadura.** Editora Regional de Extremadura.

MUSLERA PARDO,J.E.(1993): y otros: **La agricultura y la ganadería extremeñas en 1992.** Caja de Badajoz.

MYRO SÁNCHEZ, R.(1996): Estrategias y políticas para el desarrollo económico regional. En **La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990.** UEX.

NUÑEZ , C. E. y TORTELLA, G.(1993): **La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en la perspectiva histórica.** Alianza Universidad. 1993

NUÑEZ, C.E (1993): *Alfabetización y desarrollo económico en España: una visión a largo plazo.* En **La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en la perspectiva histórica.** Alianza Universidad. 1993.

OGEA MARTINEZ-OROZCO, Modesto (1984): *La política regional en la CEE y España: aspectos financieros.* Revista **Documentación Administrativa.** 1984 nº 201

ORTIZ CHAPARRO, Francisco (1997) **El crecimiento sin empleo: trabajo y empleo en la nueva sociedad**. En *Informática, Información y Comunicación*. Documentación Social nº 107. Cáritas Española. Madrid.

PALAZUELO MANSO Y PÉREZ RUBIO (1996): *Mentalidad empresarial y perspectivas económicas en Extremadura a finales de la década de los 80*.en **La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990**. UEX.

PALAZUELOS, E.(1987): **Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970**. Akal/Universitaria.

PALAZUELOS, M.(1991).: "*El subdesarrollo extremeño: diferentes enfoques metodológicos y análisis de su evolución durante los años 60*" **Revista ALACANTARA**, Nº 22. Excm. Diputación Provincial de Cáceres.

PANIZO, F. y RAMIREZ, R.(1988): *Las Sodi como instrumento de promoción empresarial*. **Revista Papeles de Economía Española**. Nº 35. Fundación FIES.

PAPILLÓN OLMEDO, Rafael (1992): *La economía extremeña en 1992*. En **La agricultura y las ganaderías extremeñas en 1992**. Caja de Badajoz.

PARELLADA I SABATA y GARCÍA BROSÁ, 1998: *Las disparidades regionales españolas en el seno de la Unión Europea*. En **Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI**. AKAL 1998.

PÉREZ GARCÍA, F.(1997): *Los desequilibrios regionales en España: una revisión de la información económica (1964-1994)*. En **Cambios regionales a finales del Siglo XX**. AGE. Universidad de Salamanca.

PÉREZ RUBIO, José Antonio (1991): *Consideraciones sobre las perspectivas de análisis del subdesarrollo y la importancia que otorgan a las relaciones sociales*. En **Desarrollo Regional**. Revista Álcantara. nº 22. Exma. Diputación Provincial de Cáceres.

PÉREZ RUBIO, José Antonio (1993): *Formas de aproximación a la estructura social de Extremadura*. **Desarrollo Regional de Extremadura**. Cámara de Comercio de Cáceres. 1993

PÉREZ RUBIO, José Antonio (1997): **Actores en el desarrollo de las regiones periféricas. Un planteamiento de la acción de las clases y el Estado en las regiones periféricas de España y Portugal**. Material multicopiado.

PÉREZ RUBIO, José Antonio(1996): *Especialización Industrial e intervención del Estado. Elementos ideológicos en los análisis sobre el atraso de Extremadura (1940-1980)* en **La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990**. UEX.

PÉREZ RUBIO, J.A. y SÁNCHEZ-ORO SÁNCHEZ, M.(1998): *Notas sobre el desarrollo rural en España. Perspectivas desde la sociología*. Resúmenes de comunicaciones y ponencias. VI Congreso Español de Sociología.

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y SUS INSTRUMENTOS, LA (Informe anual 1992). Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

PORRAS NADALES (1993): *Representación Política y Clientelismo: EL caso de Andalucía*. **Revista Fomento Social**. nº 47. pg 495

POSADA, Luis Javier (1978): *Fundamentos económicos-espaciales de la teoría de Centros de Desarrollo*. En **Agricultura y Sociedad**, nº 6. Mto. De Agricultura y Comercio.

PRECEDO LEDO, A. (1988): **La red urbana**. De. Síntesis. Madrid

PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL DE EXTREMADURA (1992-1995).(1992). Tomos I y II. Material multicopiado.

PROGRAMA OPERATIVO ADAPT(1994). Material Multicopiado.

RAMAJO TEJEDA(1993). Artículo de opinión diario Hoy 8/3/93.

RAMAJO TEJEDA(1997). *Debilidad industrial y atraso económico en Extremadura*. Asamblea de Extremadura.

RAYMOND BARA y GARCÍA GRECIANO (1996): *Distribución regional de la renta y movimientos migratorios*. **Papeles de Economía Española** , nº 67. Fundación FIES.

REMEDIOS SOLÍS, E (1997): *Formación Profesional, situación actual y entorno productivo*. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.

RENES AYALA.V.(1993): **Luchar Contra la pobreza hoy**. Ediciones HOAC. Madrid.

ROCHER, Guy (1980): **Introducción a la sociología general**. Herder. Barcelona

RORIGUEZ CANCHO(1991): *La planificación y los instrumentos de desarrollo regional ¿Una estrategia para el desarrollo?*. **Revista Alcantara**, nº 22. Excma. Diputación Provincial de Cáceres.

RODRIGUEZ CANCHO(1993): *Déficit y potencialidades de la agricultura extremeña 1986-1990*. **Desarrollo Regional de Extremadura**. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.

ROMUS, Paul (1984): La política regional y la adhesión de España a la Comunidad Europea. *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 11, nº 1.

RONCERO RODRIGUEZ.(1993): *Nuevas orientaciones del Fondo de Compensación Interterritorial. Desarrollo Regional de Extremadura*. Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.

RUIZ-HUERTA y MARTINEZ,R.(1994): "*La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?*" **Documentación Social**. 96. Cáritas Española. Madrid.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo (1980): *Desarrollo regional en la España de las Autonomías*. Revista **Estudios Regionales**, nº 5. Pg 67 y ss. Universidad de Málaga.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo (1984) *La futura política regional de la CEE: algunas implicaciones para España*. Revista **Estudios Territoriales**, nº 15-16.

SALCEDO, J. (1978): *La pobreza de la sociología económica. Teoría sociológica contemporánea*. Tecnos.

SALVÁ TOMÁS, Pere. (1997): *Nuevos desequilibrios regionales: un debate en vísperas del 2000. Cambios Regionales a finales del siglo XX*. A.G.E. Universidad de Salamanca.

SÁNCHEZ MARROYO (1996): *Profundización democrática y concienciación ciudadana versus dependencia y desmovilización*. En **Programar la Esperanza**. Editora Regional de Extremadura.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ. M (1997): *Perfiles sociológicos de la pobreza en Extremadura*. **Revista de Extremadura** nº 23. Excma. Diputación Provincial de Cáceres.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ. M.(1995): **El desarrollo regional extremeño y sus instrumentos en el marco de la Unión Europea**. Trabajo investigación 3er ciclo. Material Inédito.

SÁNCHEZ ZABALA,R.(1993): *Comarcalización en Extremadura. Desarrollo Regional de Extremadura*. Cámara de Comercio de Cáceres.

SANDBERG, Lars G (1993).: *Ignorancia, pobreza y atraso económico en las primeras etapas de la industrialización europea: variaciones sobre el gran tema de Alexander Gerschenkron*. En **La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en la perspectiva histórica**. Alianza Universidad.

SANZ Y TERÁN (1988): *Las disparidades sociales regionales* **Papeles de Economía Española**. nº 34. Pg 82 y ss. Fundación FIES.

SIMÓN FERNÁNDEZ, Xavier. 1995: *Economía ecológica, agroecología y desarrollo rural sostenible*. **Agricultura y Sociedad**, nº 77 (pp. 199-236). Mto. Agricultura y Comercio.

SOLÉ, Carlota (1996): *El concepto de igualdad ante el mercado*. En **REIS** 75/96 pp.19-27. Centro de Investigaciones Sociológica.

SOTO,P. y GÓMEZ,L. (1995): *Algunos retos para el desarrollo rural en España. Reflexiones en torno a un caso: el Valle del Jerte*. **Agricultura y Sociedad**, nº 77 (Oct-Dic.1995)(pp. 173-198). Mto. De Agricultura y Comercio.

STEINER&BELSCHAN(1990): *Tipificación regional: interpretación económica y datos característicos*. **Revista Estudios Territoriales**,33; 35-54.

SWEENEY,G.P.(1988): *Innovación tecnológica y reorientación del desarrollo regional*. **Revista Papeles de Economía Española**, nº 35. pg115 y ss. Fundación FIES.

TORÑARBELL, Roberto (1981): *Eficacia y desarrollo económico*. **Revista de Fomento Social**, nº 36

V Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Bruselas-Luxemburgo.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (1997): *Fondos estructurales y desarrollo de Extremadura*. **Revista Situación**. Serie estudios regionales. BBV.

VARCÁRCEL-RESALT, Germán.1990, *El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas*. **Revista Económica Información Comercial Española (ICE)** nº 679 pg. 75

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio(1986): *El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España*. Revista **Estudios Territoriales**, 20

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio(1996): *Desarrollo local y disparidades regionales en España*. **Papeles de Economía Española** nº 67. Fundación FIES.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1998): *Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas*. **Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI**. AKAL 1998.

VILLASANTES, T.R. (1995): **Las democracias participativas**. Ediciones HOAC. Madrid.

WADLEY,D.(1988): *Estrategias de desarrollo Regional*. **Revista papeles de Economía Española**, nº.35. Fundación FIES.

YURJEVIC, A (1997): *Políticas para un desarrollo rural, humano y agroecológico*, en **Agroecología y Desarrollo**, nº 11/12.

ZAPATA BLANCO (1996) *Especialización agraria: éxito y fracaso de la economía extremeña en los siglos XIX y XX*. En **La industria de una región no industrializada: Extremadura, 1750-1990**. UEX.

ZARAGOZA RAMEAU, José (1989): *Los desequilibrios regionales en España: su corrección*. Revista **Economía Industrial**, nº 269