

Capítulo 3

3. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA

3.1. Introducción y antecedentes

El 28 de abril de 2000 el Gobierno español presentó ante la Comisión tres proyectos de Programas Operativos monofondos de Asturias para el periodo 2000 a 2006, correspondientes al FEDER, al FEOGA-O y al FSE. Dichos programas fueron elaborados de acuerdo con las líneas estratégicas definidas en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones españolas del objetivo nº 1. La aprobación final del POI por la Comisión del PO se realiza el 15 de febrero de 2001 y adopta una perspectiva integrada, reuniendo en un único documento los recursos de los tres fondos que cofinancian las acciones y proyectos desarrollados en la región por la Administración central y autonómica. El PO integrado supone, en consecuencia, un cambio de perspectiva y un enfoque novedoso respecto de los marcos de apoyo precedentes en los que había participado la región.

Este capítulo ofrece una visión de síntesis en torno a la programación estratégica del POI del Principado de Asturias y la examina a la luz del contexto actual de la situación económica de Asturias y de su evolución reciente. De acuerdo con la Guía metodológica y siguiendo las pautas del índice acordado para el Informe en la reunión del Grupo Técnico de Evaluación del mes de abril⁷, se enmarca en primer término la situación de Asturias en el contexto de las regiones objetivo nº 1. A continuación se presenta el origen del programa, su estructura y el modo en que se articula el POI con otros programas de actuación desarrollados por las Administraciones Públicas.

Una vez revisada la estructura del programa damos pie a la revisión de la vigencia del diagnóstico de partida. Mostramos la posición relativa de Asturias en el panorama regional español en los últimos tres años y extendemos la visión hasta 1995, para poder apreciar con más garantías el devenir de la economía asturiana. Determinaremos así los factores que explican la evolución reciente, a la luz de un conjunto de indicadores bastante simplificado que recoge la situación de Asturias respecto del resto de las regiones españolas. Esto nos permite realizar la revisión del cuadro de fortalezas y amenazas y del diagnóstico contenido en el POI y valorar la vigencia de la programación y la coherencia y pertinencia de las medidas incluidas en el mismo.

3.1.1. *Asturias en el contexto de las regiones españolas Objetivo 1*

Asturias es una región beneficiaria de los fondos estructurales comunitarios desde la misma entrada en la Comunidad Europea, en el año 1986. Una región que se había situado a mediados de los años cincuenta entre las más desarrolladas y, desde la crisis económica de los setenta, cómo su posición venía a menos en términos de las variables macroeconómicas que resumen el rendimiento de una economía: producción por habitante, nivel de empleo y tasas de actividad o de ocupación. Este ajuste vía factores ha tenido la compensación de mantener la productividad de la economía asturiana en unos niveles estables a lo largo de estos años.

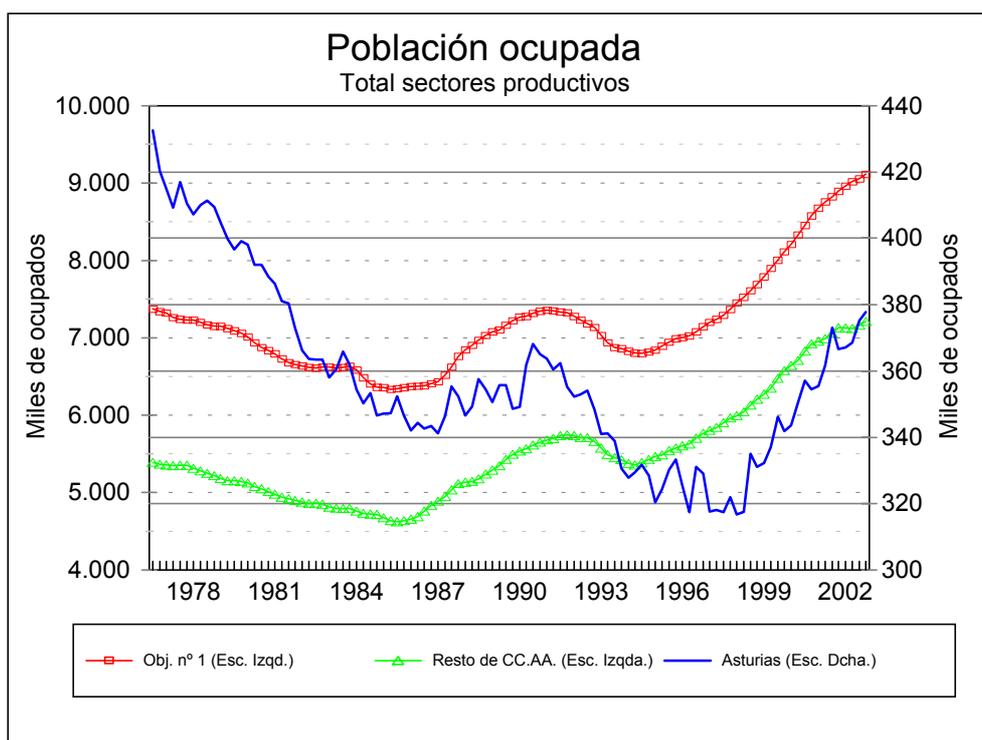
Las tres variables macroeconómicas citadas muestran un profundo alejamiento de la línea de avance de las regiones líderes en la economía española y han venido a situar a la región entre el conjunto de las regiones con problemas estructurales para su desarrollo. Desde

⁷ Este capítulo aborda los contenidos que en el pliego de condiciones técnicas debía examinar en los capítulos tercero y cuarto, conforme a los contenidos indicados en los apartados 4 a y 4 b.

1986 la Unión Europea ha sabido reconocer estos peculiares problemas y, como consecuencia, nuestra región ha formado parte de los distintos programas de ayudas regionales aplicados de forma sistemática desde 1989.

El conjunto de las regiones objetivo nº 1 es bastante heterogéneo. El nivel de desarrollo de Asturias se sitúa en la parte alta de este grupo, junto con la Comunidad Valenciana y Murcia, con unos niveles de especialización industrial superiores a los de Andalucía y Extremadura. Desde una perspectiva espacial, el Principado de Asturias comparte con Cantabria y Galicia la misma posición geográfica, el Noroeste español, lo que significa compartir los problemas de una abrupta geografía y una población rural dispersa en el territorio. La región asturiana, por otro lado, es limítrofe con tres de las comunidades objetivo nº 1, una posición poco atractiva si se aceptan las nuevas hipótesis de crecimiento que relacionan la tasa de potencial de crecimiento de un territorio con la evolución relativa de los territorios más próximos, reflejándose así unas ventajas de la proximidad. Desde esta perspectiva, las regiones más dinámicas que están experimentando las mayores tasas de crecimiento en el último septenio se encuentran alejadas de forma considerable –Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía-. Las únicas excepciones las constituyen Cantabria y el País Vasco, que han conocido una fuerte recuperación de la actividad y del empleo en el periodo 1995-2002.

Gráfico 3.1



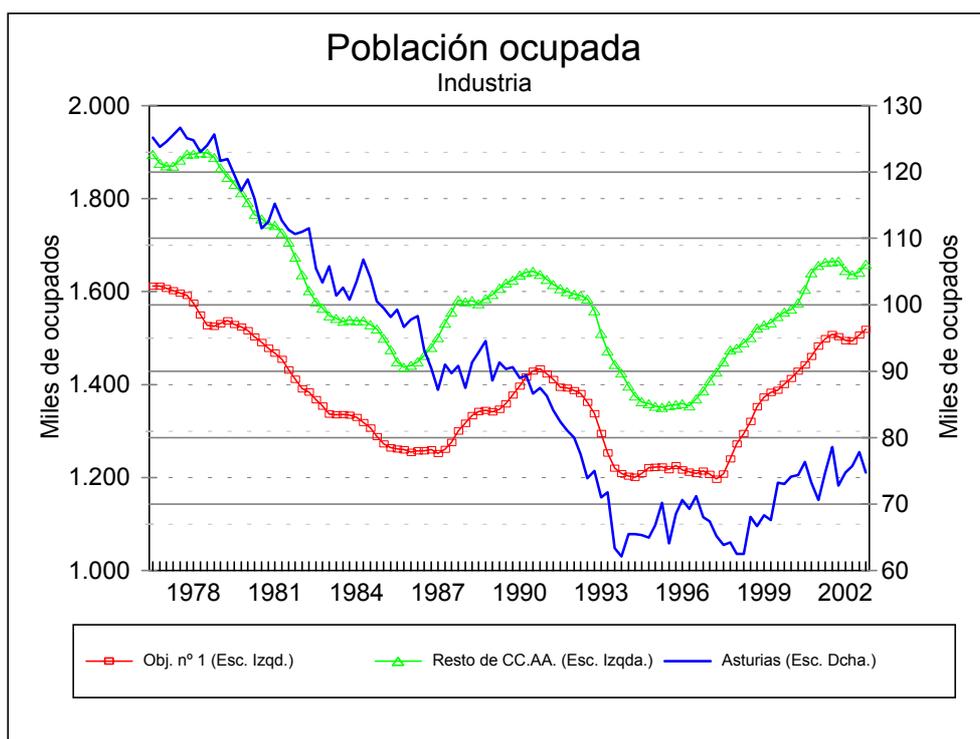
Fuente: *Encuesta de Población Activa*, INE, datos trimestrales.

El empleo será utilizado a lo largo de este informe como una excelente variable de síntesis de la evolución de la región, en términos comparados con otras regiones. Los datos de la Encuesta de Población Activa, en perspectiva cronológica, hablan por sí solos. El gráfico 3.1 muestra el profundo deterioro del empleo en la región desde 1977 hasta 1984, el repunte fruto del auge de la segunda mitad de la década de los ochenta y la aguda caída provocada en

el contexto de la recesión de los primeros años 90, cuando Asturias acomete de forma radical un conjunto de reconversiones que afectan a las principales empresas industriales de la región.

Una vez superada esta dura etapa, los datos de la nueva Encuesta de Población Activa reflejan una recuperación del empleo desde bien avanzada la segunda mitad de los noventa. Un retraso en relación con lo ocurrido en otras regiones españolas, pero que sirve de testimonio de la verdadera catarsis producida en la región en el periodo 1991-1993 y, de modo muy particular, en su sector industrial (gráfico 3.2). Los rasgos estructurales que caracterizan nuestra economía se examinarán en el apartado 3.2.

Gráfico 3.2



Veamos a continuación cuál es la estructura del conjunto de medidas del POI, que dan pie a una estrategia de crecimiento para la región.

3.1.2. Estructura, articulación y enfoque del POI

Dentro de su estructura clásica, el MCA adopta un *enfoque estratégico* novedoso para la aplicación de las medidas de desarrollo regional. Esta visión se ha trasladado a las regiones y ha dejado su huella en la estructura y en la forma de presentación del programa operativo. Ahora bien, es preciso recordar que el programa aquí analizado tiene su origen en la presentación de tres programas monofondos. El proceso de negociación dio lugar a una revisión de los documentos inicialmente presentados y se plasmó en el POI del Principado de Asturias 2000-2006, que contiene un esfuerzo sincero de adaptación a la nueva filosofía, si

bien en su estructura y extensión puede aparecer bastante tortuoso y repetitivo⁸, que posiblemente lo hagan llegar con dificultades al público en general.

El POI del Principado de Asturias tiene una estructura canónica. En primer término presenta la situación socioeconómica de Asturias en el momento de su aprobación, realiza un diagnóstico de las debilidades y fortalezas de su economía, para enunciar a continuación una estrategia que prioriza determinados ejes capaces de incidir sobre los estrangulamientos que limitan la capacidad de crecimiento de la región. Se postulan unos objetivos generales (véase apartado 3.3.2) y cada medida o actuación emprendida presenta unos objetivos específicos que deben ser coherentes con dicha estrategia de largo plazo.

Esta primera selección de medidas se acompaña de un plan de financiación para las administraciones que intervienen en su ejecución, beneficiarios finales de las ayudas comunitarias. Sin perjuicio de su examen posterior, las líneas maestras del POI actual mantienen una importante continuidad con el pasado –no en balde persisten los problemas estructurales que lo motivan- si bien el peso de cada eje ha variado y aparecen otros nuevos. Esas líneas maestras ponen el acento en mejorar el sistema de comunicaciones interregional e intrarregional, mejorar el atractivo para las inversiones privadas y aumentar la oferta y la calidad de los recursos humanos. Estas políticas se complementan con actuaciones en campos del bienestar social no menos importantes –salud, apoyo a grupos de riesgo de exclusión, igualdad de oportunidades, respeto por el medioambiente-. Esta combinación de prioridades permite hablar con propiedad de una estrategia de desarrollo, si bien el crecimiento sigue siendo a corto plazo una variable observable de interés, dada la brecha existente entre la renta per cápita regional y la comunitaria.

Aunque sea una parte modesta, el POI del Principado de Asturias se inserta en la estrategia de desarrollo regional español. Supone la participación de las Administraciones públicas, central y autonómica, de forma coordinada sobre el territorio del Principado de Asturias. Esta visión cooperativa se plasma, a la luz de la experiencia pasada, en una sólida cooperación de los equipos vinculados con la gestión de la política regional –Ministerio de Hacienda y Consejería de Hacienda-, porque el mundo de las finanzas parece contar con un común denominador. En cambio, entre los organismos sectoriales a veces no existe el mismo lenguaje y no se observa la misma capacidad de reflexión para pensar territorialmente y poder articular e integrar así las políticas y los intereses de las distintas administraciones en su intervención sobre el territorio⁹.

La articulación de las administraciones conlleva también la articulación de los fondos estructurales. El POI de Asturias reúne a los tres fondos principales de la política comunitaria: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Cohesión económica y social, políticas estratégicas de empleo y reforma estructural del sector agrario son los ejes centrales de cada fondo. Junto a ellos, el Fondo de Cohesión y el IFOP también

⁸ En correspondencia con este esfuerzo, el documento fue objeto de difusión mediante una modesta edición que contribuyó a su mejor conocimiento por la sociedad. En ocasiones precedentes el documento editado era el PDR, un instrumento más ambicioso y al mismo tiempo menos concreto en su envolvente financiera.

⁹ La existencia de conflictos institucionales entre las administraciones repercute de forma indeleble sobre el proceso de ejecución financiera y física, atrasando la llegada de los efectos positivos esperados de las actuaciones. Los conflictos de intereses mal resueltos pueden dar lugar a proyectos de inversión duplicados con el paso del tiempo.

actúan en la región si bien sus acciones sólo se consideran en este informe a efectos de análisis del grado de coordinación de sus intervenciones.

Finalmente, el POI lleva a cabo su aplicación aprovechando numerosos instrumentos de política sectorial. Si desde la perspectiva del MCA los instrumentos son los propios programas operativos regionales o plurirregionales, desde la perspectiva de la región son los programas de inversión sectorial –u otras políticas coherentes con los objetivos estratégicos reseñados en él o con las políticas comunitarias- los llamados a ordenar el proceso de ejecución de los recursos. Es el caso del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, el Plan Autonómico de Carreteras 2000-2010, el proyecto Metrotrén del Ministerio de Fomento¹⁰, el Pacto Institucional por el Empleo, el III Plan Regional de Investigación, las iniciativas locales de empleo, los acuerdos para la reconversión de la minería 1998-2005 o los planes de necesidad, por citar algunos muy destacados en los últimos años con los cuales guarda una estrecha relación la puesta en marcha del POI.

3.2. Vigencia del diagnóstico: análisis del contexto socio-económico

3.2.1. El POI y el proceso de convergencia (divergencia) de la economía asturiana: una mirada retrospectiva

El contexto socioeconómico de la región es objeto de un examen y escrutinio continuo, lo que refleja la honda preocupación y malestar por el devenir reciente. En este apartado nos limitaremos a ofrecer los principales rasgos que han presidido la evolución macroeconómica de Asturias en los últimos años, sobre los cuales creemos que existe un consenso bastante amplio, como quiera que han sido estudiados en abundantes publicaciones a lo largo de los últimos años.

Tres ideas fuerza cabe destacar: en el último lustro se detecta una moderada recuperación en la tasa de crecimiento y un cierto dinamismo en el proceso de creación de empresas, en la recuperación de la inversión; esta última, especialmente, entre las pequeñas y medianas empresas¹¹. De la mano del proceso de creación de empresas el sector servicios ha comenzado a crear empleo de forma considerable, después de varios años –1995 a 1999- bastante estancado.

Con todo, el balance acumulado para el periodo 1995-2002 sitúa a nuestra región entre las que menos han crecido en estos años (cuadro 3.1). Para regocijo de los periodistas necesitados de un titular fácil y bastante manido, nada mejor que el nuevo dato de contabilidad regional en los aburridos días de julio¹²: Asturias sigue a la cola del crecimiento, acompañada por Castilla-León y Galicia (gráfico 3.3). El gráfico comentado tiene bastante interés: seis regiones objetivo número 1 a la cabeza –si prescindimos de Madrid, que es otra historia- y tres presidiendo la cola.

¹⁰ Este proyecto reúne buena parte de los proyectos cofinanciados en este programa destinados a la mejora de la red de cercanías de Asturias, y que ejecutan RENFE y FEVE a través de un convenio de colaboración.

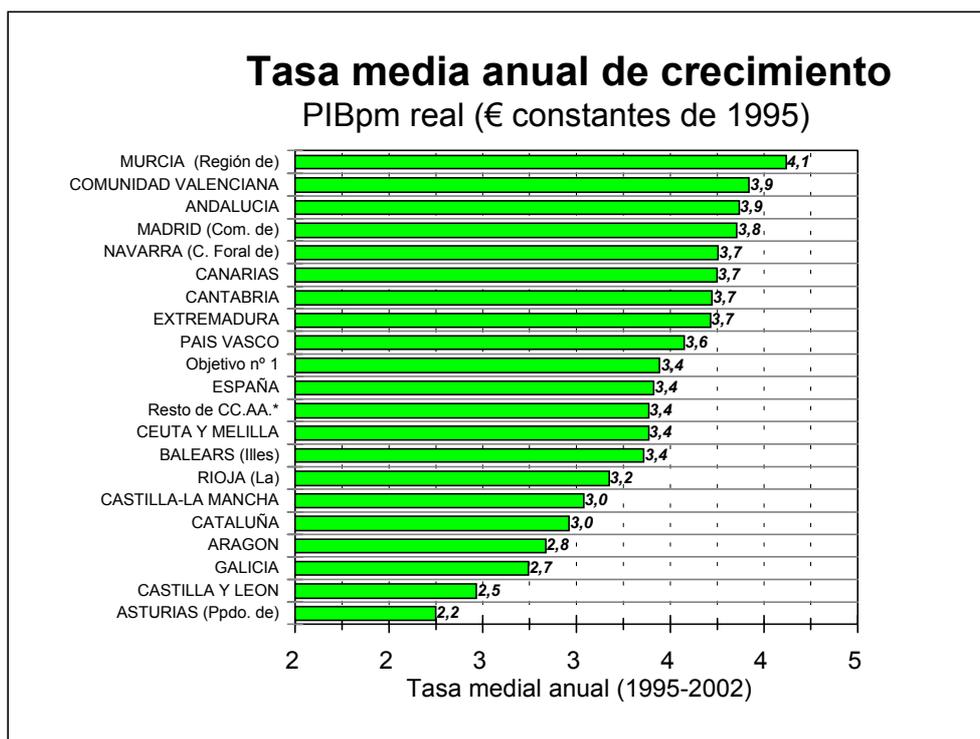
¹¹ Como veremos, en la medida 1.1 del POI se observa un buen ritmo de ejecución desde el primer año, lo que revela una capacidad de aprovechamiento de las ayudas por las empresas y la existencia de nuevos proyectos de inversión.

¹² Los datos de este apartado han sido actualizados respecto de la versión preliminar con la primera estimación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y la correspondiente revisión de los datos correspondientes a los años 1998-2001 (y que han adelantado la fecha de publicación, siendo presentados el pasado 18 de junio).

¿Cuáles son los determinantes de este pobre balance agregado? Sentimos en este punto tener que repetirnos, pero cabe volver atrás la mirada y recordar aquí la argumentación realizada en el *Informe preparatorio* presentado en el año 1996. Los datos oficiales del último septenio avalan aquella prevención, enunciada a su vez a la luz de la dura experiencia de los primeros años 90: el rendimiento de la política regional en Asturias se mide muy mal examinando los datos agregados de la economía asturiana:

“El contexto socioeconómico de la región, y los resultados macroeconómicos que se alcanzan en el conjunto de la economía, están profundamente condicionados por la lógica de la evolución de algunos sectores productivos declinantes que conservan todavía un peso significativo en la estructura económica regional. Esta incidencia la puede observar cualquier persona familiarizada con el cálculo de las tasas de crecimiento, al comprobar fácilmente cómo la existencia de un sector productivo en declive, es decir, que registre de forma permanente descensos de producción, contribuirá al crecimiento regional con aportaciones negativas. En consecuencia, la tasa de crecimiento de la región se desviará sistemáticamente por debajo de la nacional, como una manifestación de un potencial de crecimiento inferior al del conjunto de la economía. Sin embargo, este hecho cuantitativo tan elemental será magnificado socialmente, e incluso entre algunos especialistas servirá de apoyo para justificar *lo mal que va la región*: los resultados macroeconómicos serían el mejor veredicto de la ineficacia de las medidas de política regional para la solución de los problemas regionales” (Hernández, Mato y Blanco, 1996, pp. 72-73)¹³.

Gráfico 3.3



* No incluido Extra-regio

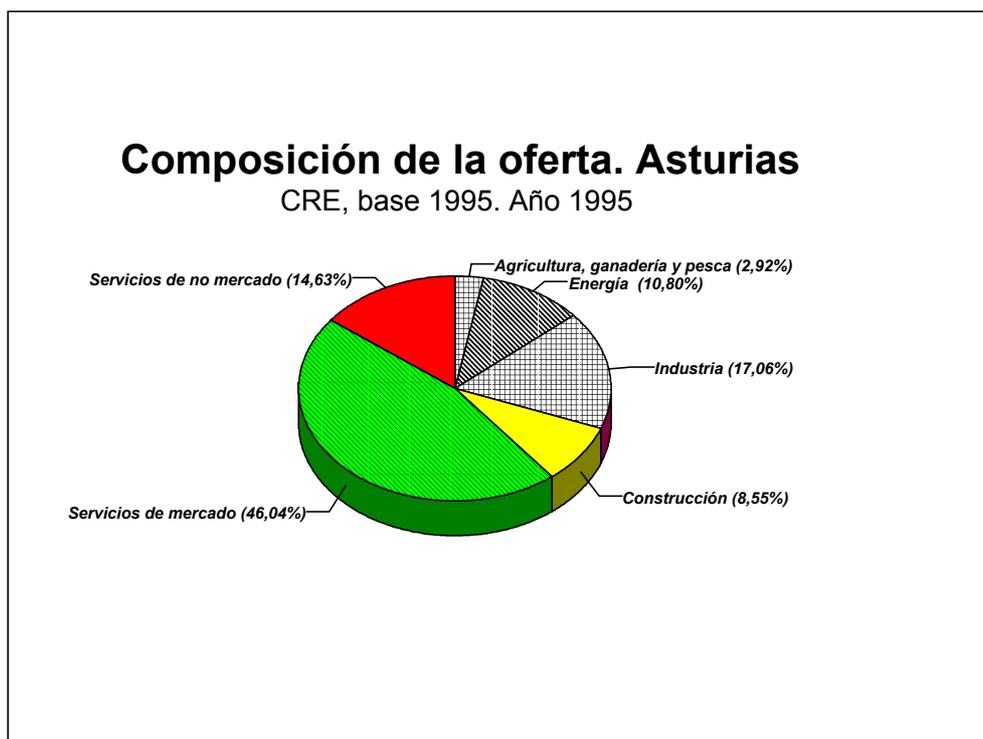
Fuente: elaborado con la *Contabilidad Regional de España, base 1995*, INE (junio de 2003).

Alfred Marshall, hoy tan citado entre los especialistas en economía regional, ya nos previno, siguiendo a Darwin, de que la naturaleza no daba saltos. Las estructuras productivas de las regiones, tampoco –si excluimos de esta afirmación al caso irlandés-. Examinemos con

¹³ En el Informe de evaluación intermedia elaborado para el Feder caracterizamos la situación como un *shock asimétrico* de carácter permanente. Para mayores detalles, desde una perspectiva interregional *à la Hoover*, véase Hernández (2001).

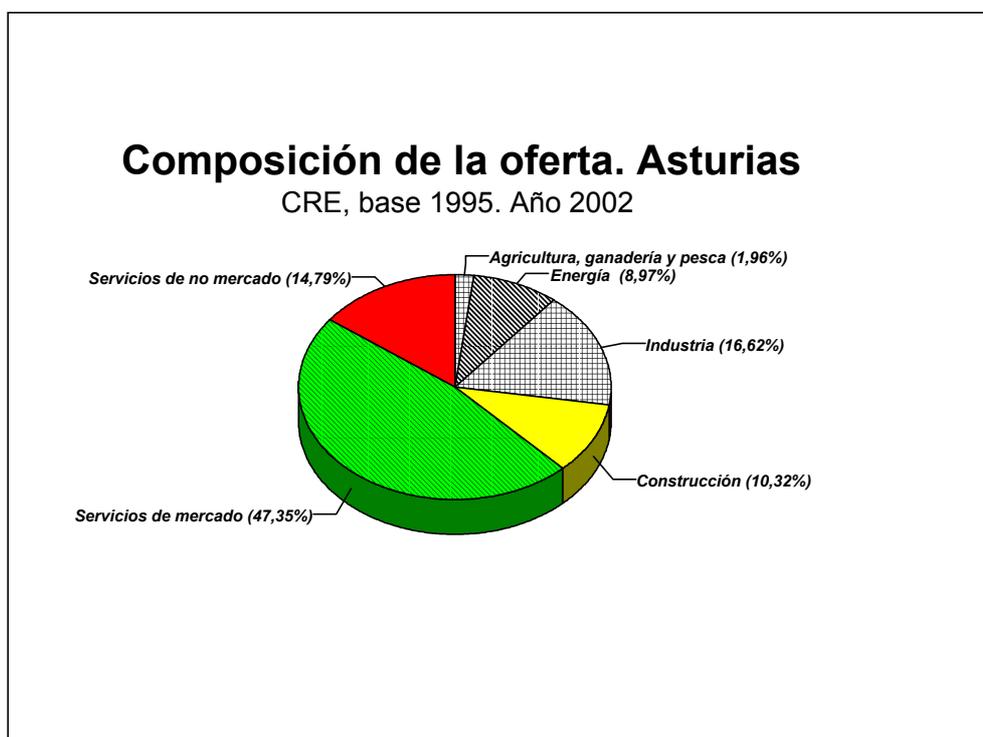
atención los gráficos 3.4 y 3.5: el peso de la rama de energía se mantiene de forma indeleble –a pesar de la reducción de tres puntos- en la oferta de nuestra región. Y es una rama que sigue tirando, en promedio, para abajo, a diferencia de lo que sucede en la economía española.

Gráfico 3.4



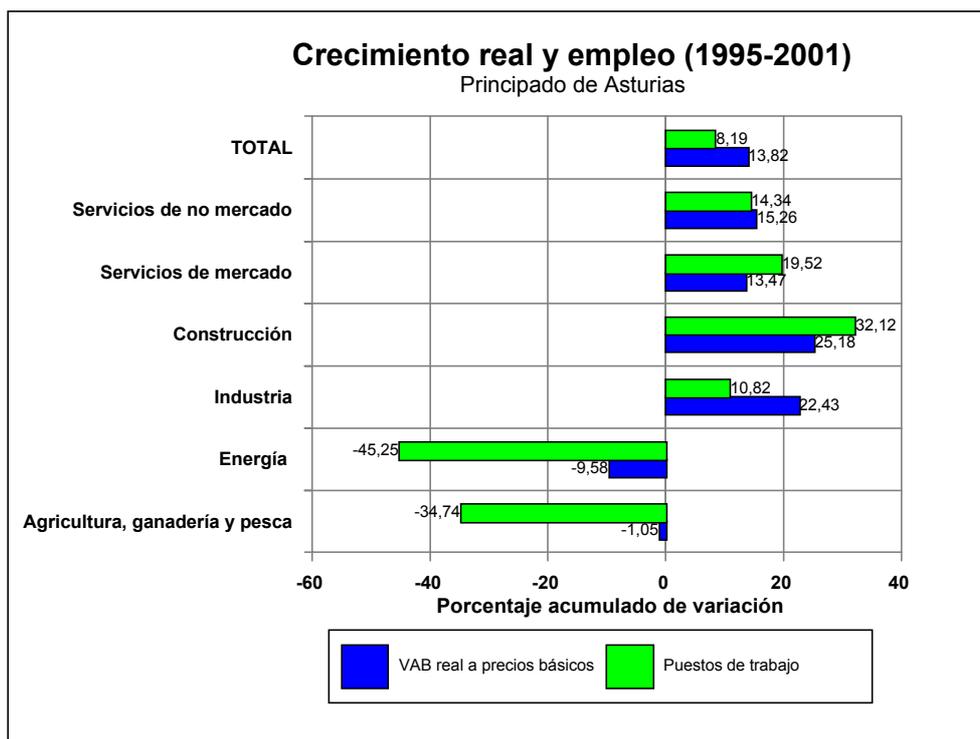
Fuente: Contabilidad Regional de España, base 1995, INE (junio de 2003)

Gráfico 3.5



Fuente: Contabilidad Regional de España, base 1995, INE (junio de 2003)

Gráfico 3.6



Fuente: *Contabilidad Regional de España, base 1995, INE (junio de 2003)*

Los grandes datos agregados no deben dar lugar a una interpretación pesimista de la situación actual de la economía asturiana, que sólo puede hacerse desde el realismo. La información disponible en el momento actual sugiere con claridad que el entorno en el cual se aprobó el POI sigue manteniéndose en sus aspectos fundamentales. Los rasgos estructurales que definen la economía asturiana no han sufrido un vuelco en este tiempo, no han conocido un cambio radical. Persiste la baja productividad en el sector agrario, casi la mitad que en el conjunto de la agricultura española¹⁴, sigue siendo muy reducido el rendimiento en las actividades extractivas energéticas, que obligan a recortes muy profundos del empleo¹⁵ y el sector servicios tampoco está para tirar cohetes (gráfico 3.6): mantiene un perfil muy bajo a lo largo de estos años –con algunas ramas prácticamente estancadas, si observamos con detalle y damos por buenas las estimaciones de la CRE del INE para los años 1995 a 2000-.

Ahora bien, estos rasgos tampoco deben ocultar las transformaciones ocurridas. Estamos mal, pero se ha recorrido un gran camino y se han realizado profundas operaciones económicas que están modificando, después de mucho trabajo y de mucho dinero invertido, una estructura productiva superespecializada. De la cirugía aplicada al sector siderúrgico a comienzos de los noventa –en un proceso donde la Comisión jugó un papel muy destacado- ha surgido una nueva empresa privatizada y plenamente integrada en la economía mundial. La reconversión de la minería acordada en 1997 ha acelerado el proceso de recorte de las actividades mineras más costosas y ha venido de la mano de un plan para la dinamización de las comarcas. Por primera vez en muchos años, el POI financia medidas ligadas con los planes de la

¹⁴ De las causas que determinan estos resultados, véase en el siguiente apartado la revisión del análisis DAFO.

¹⁵ El Instituto Nacional de Estadística estima una caída acumulada, en el periodo 1995-2001, del 45,2% (casi 8.100 empleos menos en la rama de energía) y de un 34,71% para las ramas agrarias y pesqueras. Todas estas reducciones son mucho más modestas para el conjunto de la nación (3,4% y 12,3%, respectivamente), en el mismo periodo.

reconversión minera, una iniciativa que supone una vuelta a los orígenes de la política regional comunitaria, cuando dichos problemas animaron a algunos funcionarios públicos a la búsqueda de soluciones espaciales a problemas enquistados durante décadas.

De la mano de esta política regional han tomado vida proyectos claves para corregir el déficit de accesibilidad de nuestra región: la autovía Oviedo-Pola de Lena que nos une a Madrid –punto de referencia inexcusable de la economía española, como vienen a mostrar los datos del periodo 1995-2001- y, de modo tardío, la autovía del Cantábrico en la dirección oriental. La nueva etapa está poniendo en marcha un conjunto de proyectos llamados a producir un cambio fundamental en la red intrarregional.

A modo de síntesis de la situación actual, podemos elegir un indicador estructural clave en el proceso de crecimiento de la renta per cápita: la productividad agregada del trabajo (cuadro 3.2). Gracias a las progresivas correcciones de los desajustes internos de sus ramas, cabe constatar grandes progresos de las principales ramas industriales, que tienen un insuficiente reflejo en las estadísticas agregadas de valor, porque soportan en ocasiones unos ciclos bastante agudos en los precios de sus productos. El caso del zinc es paradigmático: las ganancias de eficiencia logradas por el aumento de la escala de la producción solamente han servido para soportar la caída del precio¹⁶, casi un 100 por 100 respecto de los niveles del año 1997.

¹⁶ Este proyecto fue objeto de ayudas a la inversión en el seno de la Ley de Incentivos Regionales.

Cuadro 3.1. Principado de Asturias
Valor Añadido Bruto a precios básicos por ramas de actividad (precios constantes)

Miles de euros

A6	Ramas de actividad	1995	1996	1997	1998	1999(P)	2000(P)	2001(A)	2002(1ªE)	Tasa 2002/1995
1.1	Agricultura, ganadería y pesca	297.740	352.596	315.948	299.387	291.036	286.636	294.617	272.439	-1,3
2.1	Energía	1.103.092	1.112.316	1.087.938	1.069.579	1.050.453	968.026	997.412	1.070.363	-0,4
2.2	Industria	1.741.795	1.723.976	1.826.837	1.918.585	2.017.667	2.108.196	2.132.486	2.144.034	3,0
2.3	Construcción	873.449	880.051	927.260	1.050.893	1.051.859	1.077.773	1.093.372	1.143.283	3,9
3.1	Servicios de mercado	4.700.646	4.733.989	4.814.204	4.949.694	4.926.599	5.156.105	5.333.878	5.372.087	1,9
3.2	Servicios de no mercado	1.493.690	1.511.480	1.559.818	1.624.889	1.622.107	1.684.079	1.721.612	1.795.211	2,7
	SIFMI	-455.785	-414.165	-416.576	-411.761	-379.739	-403.770	-470.258	-513.324	1,7
Total Asturias		9.754.627	9.900.243	10.115.429	10.501.266	10.579.982	10.877.045	11.103.119	11.284.093	2,1
TOTAL NACIONAL		403.516.000	412.974.000	428.583.000	445.909.000	463.347.000	482.344.000	495.387.000	505.310.000	3,3

Tasas de variación real

A6	Ramas de actividad	1995	1996	1997	1998	1999(P)	2000(P)	2001(A)	2002(1ªE)	Var. Acumulada 1995-2002
1.1	Agricultura, ganadería y pesca	-	18,4	-10,4	-5,2	-2,8	-1,5	2,8	-7,5	-8,5
2.1	Energía	-	0,8	-2,2	-1,7	-1,8	-7,8	3,0	7,3	-3,0
2.2	Industria	-	-1,0	6,0	5,0	5,2	4,5	1,2	0,5	23,1
2.3	Construcción	-	0,8	5,4	13,3	0,1	2,5	1,4	4,6	30,9
3.1	Servicios de mercado	-	0,7	1,7	2,8	-0,5	4,7	3,4	0,7	14,3
3.2	Servicios de no mercado	-	1,2	3,2	4,2	-0,2	3,8	2,2	4,3	20,2
	SIFMI	-	-9,1	0,6	-1,2	-7,8	6,3	16,5	9,2	12,6
Total Asturias		-	1,5	2,2	3,8	0,7	2,8	2,1	1,6	15,7
TOTAL NACIONAL		-	2,3	3,8	4,0	3,9	4,1	2,7	2,0	25,2

(P) Estimación provisional

(A) Estimación avance

(1ªE) Primera estimación

Fuente: *Contabilidad Regional de España, base 1995*, INE, junio de 2003.

Cuadro 3.2. Evolución relativa de la productividad aparente del trabajo
Valor Añadido Bruto a precios básicos por puesto de trabajo (precios constantes del año 1995)

A6	RAMAS DE ACTIVIDAD	1995	1996	1997	1998	1999(P)	2000(P)	2001(A)	Tasa 1995-2001	
									Asturias	España
1.1	Agricultura, ganadería y pesca	6.989	8.456	7.840	8.070	7.974	8.455	10.598	7,18	2,51
2.1	Energía	61.625	69.088	72.529	84.219	87.538	88.002	101.777	8,72	5,52
2.2	Industria	32.496	34.274	34.534	35.139	35.522	35.854	35.900	1,67	0,50
2.3	Construcción	28.922	27.938	27.113	27.367	27.321	27.778	27.403	-0,90	-0,79
3.1	Servicios de mercado*	36.131	35.567	34.560	34.662	34.694	34.651	34.301	-0,86	0,03
3.2	Servicios de no mercado	20.603	20.734	20.937	21.408	20.796	21.025	20.767	0,13	0,62
Total Asturias **		28.119	28.647	28.398	29.049	29.082	29.287	29.585	0,85	0,53
TOTAL NACIONAL **		29.381	29.644	29.893	29.934	30.022	30.232	30.337	0,53	0,53

Situación relativa (Índice España = 100)

A6	RAMAS DE ACTIVIDAD	1995	1996	1997	1998	1999(P)	2000(P)	2001(A)
1.1	Agricultura, ganadería y pesca	41,8	43,8	39,8	41,3	41,6	42,1	54,6
2.1	Energía	52,3	55,4	55,3	60,5	59,4	57,2	62,6
2.2	Industria	103,8	110,8	110,1	110,6	111,0	110,7	111,3
2.3	Construcción	112,8	111,0	109,6	109,7	111,1	113,7	112,1
3.1	Servicios de mercado*	96,5	95,5	92,5	93,9	94,2	94,1	91,4
3.2	Servicios de no mercado	99,4	99,1	99,2	101,2	98,0	98,2	96,5
Total Asturias **		95,7	96,6	95,0	97,0	96,9	96,9	97,5
TOTAL NACIONAL **		100						

* No se descontaron los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI) ** Descontados los SIFMI.

Fuente: *Contabilidad Regional de España, base 1995*, INE, junio de 2003.

Cuadro 3.3. Indicadores básicos de la economía asturiana (1995-2002)

	1995		1999		2000		2001		2002	
	Asturias	España	Asturias	España	Asturias	España	Asturias	España	Asturias	España
Superficie (Km cuadrados)	10.603,57	505.992,0	10.603,57	505.992,0	10.603,57	505.992,0	10.603,57	505.992,0	10.603,57	505.992,0
Población de derecho (miles)	1.075,61	39.222,9	1.054,89	39.626,9	1.052,0	39.926,5	1.050,5	40.264,5	1.048,1	40.547,2
Densidad de población (hab/Km cuadrado)	101,4	77,5	99,5	78,3	99,2	78,9	99,1	79,6	98,8	80,1
Poblac. de 16 y más años (media anual, miles)	921,2	31.847,2	921,5	32.958,5	922,7	33.324,0	924,1	33.688,7	923,7	33.965,0
Activos (media anual, miles)	410,7	16.227,7	414,3	17.290,3	424,0	17.856,5	395,2	17.814,7	412,5	18.340,5
Ocupados (media anual, miles)	327,1	12.512,1	339,3	14.568,0	351,4	15.369,7	364,2	15.944,7	372,1	16.257,6
Agricultura (miles)	38,9	1.106,2	32,5	1.039,5	31,2	1.012,0	25,5	1.019,0	26,9	961,3
Industria (miles)	67,4	2.575,5	70,5	2.944,3	74,5	3.073,5	74,2	3.167,0	75,8	3.154,0
Construcción (miles)	25,2	1.193,7	36,7	1.567,3	39,3	1.715,5	41,6	1.850,0	41,1	1.913,0
Servicios (miles)	195,6	7.636,7	199,6	9.016,8	206,4	9.568,5	223,0	9.908,7	228,5	10.229,3
Parados (media anual, miles)	83,6	3.715,6	75,0	2.722,3	72,6	2.486,7	31,0	1.869,0	40,4	2.083,0
Tasa de actividad (% medio anual) (1)	44,6	50,9	44,9	54,2	45,9	53,6	42,8	52,9	44,6	54,0
Tasa de ocupación (% medio anual) (2)	35,5	39,3	36,8	44,2	38,1	46,1	39,4	47,3	40,3	47,9
VABpb (millones de euros constantes)	9.754,63	403.516,0	10.579,99	463.347,0	10.877,05	482.344,0	11.103,12	495.387,00	11.284,09	505.310,0
VABpb/hab. (euros constantes)	9.069,0	10.287,8	10.030,7	11.692,7	10.339,1	12.080,8	10.569,2	12.303,3	10.766,4	12.462,3
PIBpm (millones de euros corrientes)	10.583,1	437.787,00	12.805,86	565.199,0	13.753,17	609.319,0	14.606,37	651.641,00	15.444,55	693.925,0
PIBpm/hab. (euros corrientes)	9.839,2	11.161,5	12.141	14.263	13.073	15.261	13.904	16.184	14.736	17.114
PIBper cápita (PPA) Índice UE-15=100	69	78	-	-	-	-	-	-	73	84

(1) Porcentaje sobre la población de 16 y más años (2) Porcentaje sobre la población de 16 y más años.
Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La conclusión de este apartado nos remite de nuevo al ejercicio realizado en 1997, en este mismo campo: al análisis del contexto macroeconómico.

“La política regional, cuando consigue plasmarse en proyectos eficaces para la sociedad [...], puede tener una contribución muy positiva en la compensación parcial de los efectos negativos del declive económico. Pero la política regional, por sí sola, no es suficiente para enderezar un sistema económico. Se necesita [...] que en el resto de las variables críticas en el proceso de crecimiento a largo plazo de una región se produzcan también los ajustes necesarios. Sólo de esta forma será posible rentabilizar el esfuerzo realizado por la sociedad española y europea en la economía asturiana y ampliar el plazo para la maduración de los efectos de la política regional. Creemos que esa es la única vía para reducir la presión existente de la sociedad para obtener resultados inmediatos de un conjunto de actuaciones como las contempladas en este Informe” (Hernández, Blanco y Viñuela, 1997).

Afortunadamente un cambio poco mensurable a lo largo de estos años ha tenido lugar precisamente en este campo. Crecientes dosis de realismo han permitido flexibilizar el proceso de determinación salarial y ajustar las demandas salariales a las posibilidades productivas de las empresas asturianas. Las excepcionales condiciones de crecimiento de la economía española y la bajada de tipos de interés –abaratando los costes del capital- han sembrado unas nuevas condiciones macroeconómicas para la recuperación –modesta, pero recuperación al fin y al cabo- de la economía asturiana. Es en este campo donde posiblemente haya tenido lugar la mayor innovación a lo largo de estos años.

3.2.2. *Revisión del cuadro de fortalezas y de amenazas*

A la luz de los datos existentes y descritos en el apartado anterior, pasamos a valorar el grado de vigencia de la programación contenida en el POI. En primer término revisamos el análisis DAFO que sostiene el diagnóstico de los problemas de la región y que da lugar a la orientación estratégica del mismo. Con el fin de revisar el análisis DAFO presentado en el POI, nuestra atención se centrará en los aspectos incluidos en los apartados 2º (“Descripción socio-económica del Principado de Asturias”) y 3º (“Diagnóstico, debilidades y fortalezas”), los cuales son la base de la estrategia propuesta. Dentro del conjunto de debilidades/amenazas y fortalezas/oportunidades expuestas en dichos apartados, se centrará la atención en las fundamentales.

Uno de los rasgos que, con mucho fundamento, se resalta en el análisis DAFO presentado es el relacionado con el carácter periférico de la región, tanto en lo que se refiere al núcleo central europeo como en lo que se relaciona con las zonas de mayor crecimiento español en la actualidad. Efectivamente, Asturias está en el extremo occidental de Europa y lejos del Mediterráneo, la zona hacia la que se va desplazando la actividad económica española. Esta es una de las grandes debilidades/amenazas a la que está sometida la región: su alejamiento físico de las zonas de mayor crecimiento. En este contexto espacial, la mayor o menor dotación de infraestructuras de comunicaciones (tanto tradicionales como relacionadas con la Sociedad de la Información) es decisiva. Las infraestructuras acercan o alejan a/de las zonas más dinámicas y de ahí la importancia estratégica que tienen los puertos (facilitando la salida de la producción y la entrada de los *inputs* de las principales empresas de la región y, también, de Castilla-León), el ferrocarril (de norte a sur, mejorando la accesibilidad con el centro de la península), las autovías (de este a oeste) y, en general, en todas las direcciones, tanto internas como hacia el exterior, las autopistas de la información. En

particular, la autovía del Cantábrico servirá para articular el centro y la periferia de Asturias y, además, para vertebrar la fachada atlántica, con lo que se convierte en una pieza básica de la red viaria europea. Las infraestructuras de comunicación, tanto las clásicas como las más modernas, son imprescindibles en los casos en los que –como ocurre con Asturias- la geografía aleja a una región de las zonas más dinámicas.

Un segundo elemento a resaltar en relación con la geografía es el asociado a la riqueza del medio natural y de ahí que, con mucha lógica, se resalte dicho aspecto como una de las fortalezas y oportunidades de Asturias. La accidentada orografía de la región la ha convertido en un paraíso de recursos naturales, en el que abundan especies y paisajes de alto valor ecológico (y que, por lo tanto, tienen un valor intrínseco y merecen ser conservados por sí mismos) y de gran interés económico, como base de un sector emergente, cual es el turismo. Efectivamente, con el aumento de la renta se incrementa la demanda de diversidad y, dentro de ella, de servicios de alta elasticidad renta cuales son los vinculados al disfrute del medio natural. Pues bien, la gran extensión de la superficie forestal (que ocupa el 60 por ciento de la superficie de la región), la extremada diversidad del hábitat de Asturias y su largo y variado perfil costero llevan a que la adecuada protección y gestión de dichos espacios se convierta en otro de los pilares estratégicos del desarrollo de la región.

Continuando con el ámbito geográfico, y vinculado con lo que se acaba de apuntar está otro de los rasgos resaltado en el análisis DAFO presentado en el POI: la potencialidad, dentro de los estrechos límites en los que se mueve, del turismo rural. Efectivamente, las sociedades avanzadas lo son justamente porque en ellas el sector primario tiene un peso reducido y de ahí que no se deban esperar grandes aportes del sector agrario. A pesar de ello, el medio rural europeo se distingue precisamente del de otras naciones avanzadas porque en él se mantiene un cierto tejido social que, además de su interés intrínseco, sirve como soporte de las actividades relacionadas con el disfrute, por parte de la población urbana, de los servicios prestados por los recursos naturales, tales como el paisaje. De ahí la importancia estratégica que tiene el favorecer, allí donde hay recursos naturales relevantes, el desarrollo de las actividades agrarias y no agrarias que contribuyan a revitalizar el medio rural.

Vinculado al medio rural está, por lo demás, el sector agrario, que, lógicamente, seguirá siendo la clave de dicho espacio. En este sentido, en el diagnóstico que se presenta en el POI se resalta el gran problema estructural que atenaza a dicho sector: el reducido tamaño de las explotaciones (que se complica todavía más con la excesiva parcelación) es la causa principal de los problemas de un sector, cuales son, en general, la baja productividad y, como consecuencia de ella, el envejecimiento de los titulares de las explotaciones que, a su vez, afecta negativamente al dinamismo (innovación tecnológica, capacidad de aprendizaje) del sector, favoreciendo el éxodo rural y contribuyendo al despoblamiento de las zonas rurales. Los problemas estructurales son, pues, la clave de la evolución del sector agrario, que, en otro sentido, cuenta con una gran fortaleza: un muy significativo grupo de explotaciones dinámicas que merecen ser liberadas de los obstáculos que les impiden competir en igualdad de condiciones con las de otras zonas en las que dichos problemas no son relevantes.

Si del sector agrario se pasa a la industria y a los servicios, lo primero que se debe resaltar a este respecto es que, de la mano de la protección, cuando no de la del Estado, se desarrolló un sector industrial centrado en sectores hoy maduros. Los efectos

de dicho proceso de desarrollo industrial están presentes en la región de múltiples y decisivas maneras:

- en primer lugar, dejando como gran herencia una cultura industrial que es el gran recurso con el que cuenta la región en este tipo de actividades. La fortaleza que es la cultura industrial, unida a la oportunidad que ha creado la reestructuración profunda de dicho sector (por poner un ejemplo, liberando espacio industrial), todo ello en su conjunto lleva a la posibilidad de un nuevo desarrollo industrial en el que las grandes empresas con reconocida capacidad de arrastre y ya saneadas se combinen con pequeñas y medianas empresas. Para ello, es preciso, favorecer las condiciones para el desarrollo de las PYMES en su calidad de, por decirlo de algún modo, “industrias nacientes” que, además de a los problemas generales a los que deben enfrentarse dichas empresas en España y en el conjunto de la UE, deben tomar el relevo de una estructura industrial que les plantea numerosos y específicos problemas de adaptación (de ahí la situación especial en la que se encuentran las PYMES de Asturias y de ahí que se deba impulsar su desarrollo), a la vez que les facilita ese gran activo que es la cultura industrial. No parece sensato que se pierda dicho recurso, tan escaso y tan difícil de lograr y de ahí el interés de fomentar el desarrollo de dichas empresas, que, finalmente y tal y como se resalta en el diagnóstico expuesto en el POI, deben crecer de forma equilibrada con los servicios a ellas vinculados, ya que, sin negar en ningún momento el comercio internacional e interregional de servicios, no es posible un desarrollo industrial sano sin un determinado nivel de servicios avanzados a las empresas, que les permitan enfrentarse adecuadamente a aquellos problemas que trascienden de lo que pueden y deben hacer las empresas del sector industrial.
- un segundo resultado del proceso de industrialización asturiano tiene también un carácter básicamente (aunque no únicamente) positivo y es el relacionado con la configuración del mapa de las principales ciudades de la región. Efectivamente, de la mano del carbón y del acero se han desarrollado un conjunto de ciudades que plantean, siempre y cuando se integren adecuadamente, la posibilidad y la oportunidad de contar con una metrópoli en el centro de la región, con todas las economías de aglomeración que las mismas implican. De ahí el carácter decisivo que tiene, entre otras políticas de vertebración, el desarrollo de esa gran oportunidad que es la intermodalidad.
- finalmente, la tercera gran herencia que deja el proceso de industrialización de Asturias es negativa y es una de sus grandes debilidades: el coste que, en términos ambientales, ha tenido dicho proceso, en el que se han generado residuos muy contaminantes y se han degradado los paisajes (por ejemplo, con las escombreras). Si dicha recuperación ambiental se combina con la resolución de los problemas básicos de saneamiento y depuración de las aguas, el medio ambiente podría volver a ser un entero, esto es, un activo que contribuiría tanto a la calidad de vida de los residentes como al desarrollo de nuevas actividades productivas que, por otra parte, podrían contar con un recurso abundante en Asturias, cual es el agua.

Hasta este momento se han destacado los aspectos señalados en el POI y que actúan como causas, tanto de las debilidades como de las fortalezas. También se pueden resaltar -tal y como se hace en el POI- aquellos rasgos que, siendo efectos de los ya mencionados, actúan, por retroalimentación, como causas posteriormente y que, por tal

motivo, deben ser considerados también en el diagnóstico. Básicamente, se trata de los problemas relacionados con el mercado de trabajo: como consecuencia del proceso de reconversión industrial acometido en la segunda mitad de los ochenta y el primer lustro de los noventa, Asturias arroja unos resultados muy negativos en lo que se refiere al mercado de trabajo (bajas tasas de actividad y de ocupación, altas tasas de desempleo) que generan, a su vez, dos graves problemas: uno de corto y medio plazo, cual es el agravamiento de las diferencias de género, que se reflejan en el mercado de trabajo mejor que en ninguna otra parte; y otro, de largo plazo, relacionado con la caída de la natalidad que, unida a la emigración (resultado ambas del lento crecimiento de la economía, como ya se ha señalado) llevan al envejecimiento de la población y al aumento de los costes del estado del bienestar y a la falta de dinamismo. Estos problemas se resuelven creando actividad, pero se pueden paliar y aliviar con las correspondientes intervenciones en este sentido (mejorando la adecuación del capital humano a las necesidades de los diferentes sectores y, por otra parte, reforzando los servicios sanitarios, básicamente).

En síntesis, en el diagnóstico presentado en el POI se identifican las principales debilidades y fortalezas, las principales amenazas y oportunidades a las que se enfrenta la región. Se trata, en sus grandes líneas, de un diagnóstico bien fundamentado desde un punto de vista teórico, pues se basa en la dotación de recursos (tanto naturales como creados) de la región y en una constatación realista de sus posibilidades y limitaciones, desde el punto de vista espacial y sectorial.

3.3. Estudio de la vigencia de la programación

3.3.1. Evaluación de la pertinencia y coherencia de las principales medidas

El análisis realizado en este apartado evalúa la pertinencia y la coherencia de la programación como el resultado de un complejo proceso de acumulación social, en el cual la sociedad y sus individuos invierten en activos productivos capaces de producir utilidad, de crear valor para la sociedad. La acumulación de activos puede ser de recursos productivos pero también de activos del entorno y activos de tipo sociopolítico claves para el proceso de crecimiento. Nociones como equidad, seguridad, libertad y movilidad social y económica forman parte del proceso de desarrollo, del proceso de creación de valor en sociedad (Vanoli, 1983). Estas ideas genuinas laten detrás del conjunto de valores transversales que la Comisión desea imprimir a la política estructural por ella patrocinada.

Dado que en el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del POI de Asturias no ha habido dinámicas o acontecimientos que hayan alterado significativamente las condiciones iniciales en las que se planteó el POI y dado que, consecuentemente, se mantiene la coherencia con las políticas y prioridades de la UE, aspectos que ya habían sido considerados por la Comisión a la hora de aprobar el POI, este apartado se centra en la lógica mediante la cual se articula la estrategia expuesta en el POI. Además, y debido a que la coherencia externa y la pertinencia vienen aseguradas por el hecho de estar incluido el POI en el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, en el que se basan los distintos Marcos Comunitarios de Apoyo (tanto regionales como pluri-regionales), en este apartado se evalúa la coherencia interna y la pertinencia, es decir, se verá si hay correlación entre los recursos asignados al programa y los objetivos del

mismo en términos globales y si las medidas propuestas responden al análisis DAFO realizado.

Aplicadas estas consideraciones generales al examen de pertinencia y de la coherencia de las medidas del POI, se han tomado, en primer lugar, aquellas medidas cuyo gasto elegible se sitúa por encima de los 25 millones de euros en el período 2000-2006 (cuadro 3.4). Posteriormente, se amplía esta primera aproximación con un tratamiento más detallado por ejes. Con esta doble aproximación se pretende dar un tratamiento unificado a la cuestión clave del POI: ¿existen sinergias e interrelaciones entre fondos, objetivos y medidas? Esta interacción solamente puede valorarse operando a un alto nivel de abstracción, examinando con atención la calidad de la estrategia definida.

Como ya se acaba de apuntar, en la primera aproximación realizada se han elegido las medidas más relevantes desde un punto de vista cuantitativo (aquellas cuyo gasto elegible se sitúa por encima de los 25 millones de euros en el período de programación). Dichas medidas han sido clasificadas en función de los tres grandes objetivos que se planteaban en el mismo¹⁷ y, además, en función de su relativa vinculación con, por una parte, los recursos y los factores de producción y, por otra, con los espacios y los sectores productivos. Los resultados se muestran en el cuadro 3.4.

Como se puede apreciar, al objetivo general relacionado con la eficiencia (“Promover los factores esenciales para la mejora de la competitividad regional”, p. 48 del Programa Operativo Integrado del Principado de Asturias 2000-2006) se le dedican la mayor parte de los fondos (el 71,1%), lo cual es muy lógico, habida cuenta de que nos encontramos ante una región que debe intentar recuperar la competitividad, algo de todo punto necesario dada su evolución más reciente, en la que se observa la persistencia de una brecha en la tasa de crecimiento, tal y como veíamos en el apartado 3.1.2.

A su vez, dentro del objetivo de eficiencia ya mencionado, la apuesta es por la dotación de infraestructuras de comunicaciones, tanto tradicionales como modernas, tal y como lo muestra el hecho de que se destinen a dichas políticas el 71,2% de los recursos dedicados a este primer objetivo de eficiencia (el 50,7% de los fondos correspondientes a las medidas seleccionadas, que suponen unos 1.818 millones de euros –el 88,6% de todos los gastos elegibles previstos-). Las infraestructuras modernas, relacionadas con la sociedad de la información, son inevitables y las tradicionales (carreteras, ferrocarriles, puertos) son fundamentales en el caso de las regiones que, como es el caso de Asturias, por su posición y por su relieve se encuentran alejadas de los principales ejes de crecimiento de la economía española y, en general, del conjunto de la UE. Con todos los matices que se pueden establecer a este respecto, la estrategia de crecimiento vía aumento del capital social es una estrategia que facilita la accesibilidad y permite, consecuentemente, la conexión con las zonas más dinámicas y, en definitiva, una mayor integración de la economía asturiana en dicho entorno económico.

¹⁷ Recordamos cuáles son: *Promover los factores esenciales para la mejora de la competitividad regional; Articulación y desarrollo de una estructura territorial equilibrada, Mejora del entorno y de la calidad de vida.*

Cuadro 3.4. Coherencia interna y pertinencia de las principales medidas

		FACTORES DE COMPETITIVIDAD		EQUILIBRIO TERRITORIAL		ENTORNO Y CALIDAD DE VIDA			
		Medida	GASTO ELEGIBLE	Medida	GASTO ELEGIBLE	Medida	GASTO ELEGIBLE	TOTAL	%
RECURSOS Y FACTORES	Recursos Naturales					3.3	68.162.667		
						3.5	44.083.113		
						3.6	157.126.614		
						3.9	56.839.998		
	TOTAL					326.212.392	326.212.392	17,9	
	Trabajo y Capital Humano	41.1	59.615.386						
		41.12	41.020.212						
		42.7	34.437.991						
	TOTAL		135.073.589					135.073.589	7,4
	Capital Físico	2.7	25.115.713						
6.1		583.369.231			5.9	113.199.072			
6.3		313.453.333							
TOTAL		921.938.277				113.199.072	1.035.137.349	56,9	
SECTORES Y ESPACIOS	Agricultura y Medio Rural	7.2	64.300.000	7.5	85.209.230				
		7.8.	27.955.626						
	TOTAL		92.255.626		85.209.230			177.464.856	9,8
	Industria, Servicios y Medio Urbano	1.1	34.885.714						
		1.2	50.800.000						
		1.3	58.756.665						
	TOTAL		144.442.379					144.442.379	7,94
	TOTAL		1.293.709.871		85.209.230		439.411.464	1.818.330.565	
	%		71,2		4,7		24,2		100

Fuente: elaboración propia con los datos del Complemento de Programa del POI del Principado de Asturias 2000-2006, noviembre de 2002

El resto de los fondos destinados al objetivo de eficiencia corresponden a la mejora del factor trabajo y su capitalización (el 10,4%), a la mejora de las explotaciones agrarias y su entorno (7,1%), y a la mejora de las condiciones en las que operan las empresas de la industria y los servicios (el 11,1%). Reiterando lo que ya se ha apuntado previamente en el análisis del DAFO, las políticas relacionadas con el reforzamiento de las empresas (directamente o a través de la mejora del capital humano) son muy lógicas, habida cuenta de que Asturias se encuentra en un profundo proceso de reestructuración de sus actividades económicas, con lo que, al haberse agotado las posibilidades que ofrecían muchas de las actividades tradicionales de la región, debe desplazar sus recursos hacia otras nuevas. La magnitud del cambio que se está realizando es, sin duda, excepcional en el conjunto de las regiones españolas y de ahí que proceda el impulso, con las correspondientes ayudas, de esta gran transformación de la estructura productiva, necesaria, por otra parte, para que no se pierda ese activo fundamental cual es la cultura industrial existente en la región.

Los otros dos grandes objetivos que se enuncian en el POI se relacionan más con la equidad, aunque también se vinculen con la eficiencia. Al objetivo de la equidad espacial (“articulación y desarrollo de una estructura territorial equilibrada”) se le dedican (considerando únicamente las medidas seleccionadas) el 4,7% de los fondos y con ellos se intenta paliar el desequilibrio rural-urbano mediante la principal medida de

desarrollo rural (la 7.5, titulada “Desarrollo endógeno de las zonas rurales”, que se vincula al FEOGA-Orientación y que es complementada por la 7.9 (“Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias”, vinculada al FEDER).

A pesar del escaso peso relativo de la política de reequilibrio territorial (debido, como ya se ha indicado, a que las políticas relacionadas directamente con la eficiencia han de ser prioritarias en el caso asturiano)¹⁸, dicha política es estratégica pues con ella se cubren varios frentes al mismo tiempo: se fomenta la diversificación y, simultáneamente, se aumenta la cohesión espacial, incorporando el mundo rural al proceso de crecimiento del conjunto de la economía, con lo que se fija población en el medio rural y se contribuye al mantenimiento de su entorno, tanto cultural como ambiental.

De esta forma enlazamos con el tercer gran objetivo que se plantea en el POI: “Mejora del entorno y de la calidad de vida”. Se trata de un objetivo que, como el anterior, se vincula también con la equidad, en parte social (en lo que se relaciona con la medida 5.9 -“Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios”-) y en parte intergeneracional, al favorecer la sustentabilidad del proceso de desarrollo, interviniendo en la mejora de las tres funciones que tienen los recursos naturales (proveer de materias primas –por ejemplo, madera-, asimilar residuos –depuración del agua, por ejemplo- y facilitar el disfrute de los servicios que se derivan de un adecuado entorno ambiental –por ejemplo, del paisaje-). Dentro de las medidas seleccionadas en este análisis general, a este último objetivo se le dedican el 24,2% de los fondos, una cantidad importante en términos relativos, como corresponde a una región que, además de solventar los problemas básicos de saneamiento, debe apostar por la recuperación y la explotación sostenible de uno de sus principales recursos: el privilegiado medio natural del que dispone, que, dentro de los límites en los que lo puede hacer, ha de contribuir, junto con la industria y los servicios a ella vinculados, a la convergencia de la región con el resto de la UE. Con ello, se integrarán el medio natural y el medio rural (y la agricultura) con el medio urbano y las actividades industriales y de servicios.

3.3.2. *Evaluación de la pertinencia y coherencia de los ejes y las medidas*

Como consecuencia del análisis que se acaba de realizar, se tiene que, en términos cuantitativos, las medidas que vertebran el programa con sus objetivos son, básicamente, diecisiete: 1.1, 1.2, 1.3, 2.7, 3.3, 3.5, 3.6, 3.9, 41.1, 41.12, 42.7, 5.9, 6.1, 6.3, 7.2, 7.5, 7.8. Aunque su importancia cuantitativa sea menor, las demás medidas se vinculan también a los objetivos del programa, tal y como se muestra en el cuadro 3.5, en el que se incluyen también las 17 medidas ya citadas.

¹⁸ Algunas actuaciones muy concretas –por ejemplo, la carretera Regla de Perandones-San Antolín de Ibias, en el extremo interior occidental de la región, cuyos tráficos no superan los 500 vehículos al día, podrían muy bien estar consideradas en este apartado de equidad. Esta idea deseamos aprovecharla de cara al examen de la distribución espacial del gasto realizado en el capítulo quinto y en el capítulo séptimo.

Cuadro 3.5. Coherencia interna y pertinencia de los ejes y las medidas

EJE. MEDIDA	FONDO	GASTO ELEGIBLE	OBJETIVOS		
			FACTORES DE COMPETITIVIDAD	EQUILIBRIO TERRITORIAL	ENTORNO Y CALIDAD DE VIDA
EJE1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo					
1.1. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios	FE	34.885.714	X		
1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	FG	50.800.000	X	X	
1.3. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a empresas	FE	58.756.665	X		
1.5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	FE	9.300.000	X		
1.6. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	FE	2.328.573	X		
1.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo	FSE	14.135.798	X		
1.10. Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas	FE	2.716.668	X		
EJE2. Sociedad del conocimiento (innovación, I+D, Sociedad de la Información)					
2.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	FE	6.971.428	X		
2.3. Equipamiento científico-tecnológico	FE	6.042.858	X		
2.5. Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	FE	6.971.431	X		
2.7. Sociedad de la Información	FE	25.115.713	X		
EJE3. Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos					
3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	FE	17.323.517			X
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	FE	68.162.667			X
3.4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados	FE	5.213.332			X
3.5. Actuaciones en costas	FE	44.083.113			X
3.6. Protección y regeneración del entorno natural	FE	157.126.614			X
3.8. Regeneración de suelos y de espacios	FE	2.785.715			X
3.9. Silvicultura	FG	56.839.998	X	X	X
3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria	FG	12.284.612			X
EJE4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades					
1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	FE	59.615.386			
11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	FSE	3.007.081	X		
12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de FP y su extensión, en sus dos componentes: la FP de Base y la FP Específica	FSE	41.020.212	X		
13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en FP Inicial/Reglada	FSE	3.758.350	X		
14. Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de FP	FSE	952.988	X		
15. Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	FSE	9.911.083	X		
16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres	FSE	5.671.404	X		
18. Combatir la segregación horizontal y vertical, así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral	FSE	747.402	X		
2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	FSE	8.322.205	X		
3. Sostener la consolidación del empleo existente	FSE	3.027.088	X		
4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y estabilidad del empleo	FSE	562.761	X		
6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de Inserción en el mercado laboral	FSE	8.169.138	X		
7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	FSE	34.437.991	X		
8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes.	FSE	15.704.445	X		
10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	FSE	5.929.965	X		
EJE5. Desarrollo local y urbano					
5.1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas	FE	9.300.000			X
5.2. Mejora de los sistemas de transportes urbanos	FE	4.114.283			X
5.3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes	FE	4.371.429			X
5.6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo	FSE	2.975.007	X		
5.7. Infraestructuras turísticas y culturales	FE	4.657.143			X
5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico artístico y cultural	FE	21.360.931			X
5.9. Infraestructuras y equipamientos Sociales y Sanitarios	FE	113.199.072			X
5.10. Instalaciones deportivas y de ocio	FE	4.333.334			X
EJE6. Redes de transporte y energía					
6.1. Carreteras y autovías	FE	583.369.231	X		
6.3. Ferrocarriles	FE	313.453.333	X		
6.4. Puertos	FE	13.020.000	X		
6.6. Sistemas de transporte multimodales y centros de transportes	FE	6.520.000	X		
EJE7. Agricultura y desarrollo rural					
7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	FG	64.300.000	X	X	X
7.3. Inversiones en explotaciones agrarias	FG	901.515	X		X
7.5. Desarrollo endógeno de las zonas rurales	FG	85.209.230	X	X	X
7.7. Formación agraria no incluida en programas del FSE	FG	1.857.142	X		
7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera	FG	27.955.626	X		
7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	FE	4.285.717	X	X	X
EJE9. Asistencia Técnica					
9.1. Asistencia Técnica FE	FE	666.665	X		
9.2. Asistencia Técnica FSE	FSE	679.668	X		
9.3. Asistencia Técnica FG	FG	1.588.003	X		
TOTAL		2.050.799.244			

Fuente: elaboración propia con los datos del Complemento de Programa del POI del Principado de Asturias 2000-2006, noviembre de 2002

Seguidamente, y con el objetivo de completar lo ya expuesto para las principales medidas, se valora la pertinencia y coherencia de todos los ejes, mostrando en el caso de las menos importantes en términos cuantitativos su interdependencia con las principales medidas y su vinculación a los tres objetivos.

Eje 1: Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo

Las medidas incluidas en el eje 1 se centran en las empresas y, concretamente, su objetivo es, tal y como indica el título del eje, la “mejora de la competitividad” por medio del “desarrollo del tejido productivo”. Como ya se ha señalado, es pertinente actuar en lo relacionado con el mundo de las empresas, con el fin de que los problemas del declive de la región que dificultan su desarrollo no lleven a la pérdida de ese gran activo de Asturias cual es su cultura industrial. Las medidas más importantes en términos cuantitativos sirven para fomentar el desarrollo de las empresas de todos los sectores (medidas 1.1 y 1.2) y para facilitar espacios y servicios a las mismas (medida 1.3). En torno a ellas, reforzándolas, se mueven otras cuatro medidas, que, como las tres principales, se vinculan todas ellas al objetivo “competitividad” y sirven, por una parte, para favorecer la aparición de nuevas empresas (medida 1.8) y, por otra, para resolver algunos problemas de las ya constituidas, como pueden ser los problemas de financiación –medida 1.5- y de acceso a los mercados internacionales –medida 1.6-. Finalmente, por su importancia estratégica para el desarrollo de un sector de alta elasticidad renta, cual es el turístico, se cuenta con una medida (la 1.10) cuyo objetivo es el desarrollo de las empresas del sector turístico, que (por la muy adecuada dotación de recursos de Asturias para determinadas ofertas no vinculadas al sol) ya tiene un destacado papel en la economía regional. En síntesis el eje contiene un conjunto de medidas claramente coherentes con las prioridades fijadas por la Comisión para la elaboración del MCA, donde la atención y refuerzo del papel de las PYMES era una de ellas.

Eje 2: Sociedad del conocimiento

El eje 2 es, básicamente, la medida 2.7, que, de acuerdo con su nombre, se centra en el desarrollo de la Sociedad de la Información y absorbe la mitad de los fondos asignados a dicho eje. El objetivo fundamental de dicha medida es mejorar la competitividad vía una mayor eficiencia, lograda gracias a la mejora de las autopistas de la información. Se trata de crear unas condiciones adecuadas para favorecer el acceso de la población a las nuevas redes y de reducir el riesgo potencial de una creciente brecha entre grupos o zonas territoriales en la difusión de las nuevas tecnologías. La eficiencia de la actuación aumenta también si se complementan dichas actuaciones con las relacionadas con el sistema de ciencia y tecnología. Pues bien, dicho sistema es impulsado a través de actuaciones complementarias financiadas mediante las medidas 2.2 (proyectos de investigación), 2.3 (equipamientos científico-tecnológicos) y 2.5 (centros tecnológicos y de investigación). La coherencia del eje es, pues, clara y lo mismo ocurre con su pertinencia en el caso de Asturias, región que ha aumentar su eficiencia y, concretamente, debe compensar su situación periférica con actuaciones vinculadas a la sociedad de la información y del conocimiento.

Eje 3: Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos

El eje 3 se articula en torno a los recursos naturales y ambientales y sus medidas más importantes en términos cuantitativos son la 3.3, la 3.5, la 3.6 y la 3.9. Como ya se ha indicado, dentro de él se incluyen medidas relacionadas con las tres funciones de dichos recursos: a) su papel como proveedores de materias primas (medida 3.1, relacionada con la mejora del abastecimiento de agua -tanto a la población como a las actividades económicas, con lo que, en este último sentido, se interrelaciona con las medidas del eje 1, al facilitar el acceso a un recurso fundamental de determinadas empresas cual es el agua- y medida 3.9, vinculada en parte con la producción maderera); b) su función como depósitos de residuos (medida 3.9, al servir las repoblaciones para fijar carbono, y medidas 3.3 y 3.4, dedicadas, respectivamente, al saneamiento y depuración de las aguas residuales y a la gestión de los residuos sólidos; y, finalmente, c) su papel como proveedores directos de utilidad (medidas 3.5, 3.6 y 3.8 -dedicadas, respectivamente, a la recuperación de la costa, del entorno natural, y de antiguos espacios afectados por los residuos de la industria-, medida 3.9 y, especialmente, medida 3.10, cuyo objetivo es la conservación de los espacios naturales y de las especies. El eje es totalmente coherente pues se centra en uno de los objetivos del POI (la mejora del entorno) y se sitúa a caballo entre la eficiencia y la equidad, ya que sus medidas aumentan la eficiencia, al servir para paliar efectos externos, y, por otra parte, propician la equidad intergeneracional, convirtiendo al crecimiento en un proceso de desarrollo sostenible. Finalmente, las medidas son también pertinentes, ya que se adaptan a la situación de partida de los recursos naturales y ambientales de la región, propiciando su puesta en valor.

Eje 4: Recursos humanos

El eje 4 aparece subdividido en varios (sub)ejos dentro del POI. En conjunto, el eje 4 presenta como objetivo principal la mejora de los recursos humanos de la región. Dentro de las actuaciones recogidas en este eje se distinguen cuatro tipos de medidas principales: provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la educación y formación; formación profesional reglada (medidas 12 a 15), formación profesional no reglada (ocupacional, medidas 6 a 8; y continua, medida 2) medidas y subvenciones al empleo de personas desempleadas. Estos tres tipos de medidas acaparan más del 90% del gasto programado en el eje. Las actuaciones refuerzan un factor de competitividad de creciente importancia, como es el capital humano, ya que tratan de mejorar los recursos existentes, bien sea formando a la población activa que participa en los cursos o facilitando explícitamente la utilización productiva del capital humano existente. Por consiguiente puede subrayarse la coherencia del eje con el objetivo de mejora de la competitividad. Además, la pertinencia de estas medidas es clara, puesto que la región sufre una de las mayores tasas de desempleo del país, lo que muestra una infrautilización de los recursos humanos que debería ser paliada a través de estas políticas.

Eje 5: Desarrollo local y urbano

En el eje 5 la medida principal es la 5.9, que supone el 66% del gasto programado en el eje en el período considerado. Dicho de otra manera, la medida 5.9 es, prácticamente, un eje en sí misma y, como ya se ha indicado, su objetivo es la mejora de la calidad de vida, ya que se vincula a la mejora de las infraestructuras y de los

equipamientos sanitarios y sociales. La medida está justificada tanto por motivos de eficiencia como de equidad y en torno a ella gravitan otras mucho menos importantes en términos cuantitativos, que son coherentes con la misma, al centrarse en el mismo objetivo, aunque sea desde otra perspectiva (en la calidad de vida vía mejora del entorno urbano, medidas 5.1, 5.2, 5.3, 5.7, 5.8 y 5.10) y en la mejora de la empleabilidad de determinados colectivos, en este caso, desde el ámbito local. El eje es, pues, coherente y, además, es pertinente para el caso de Asturias, que, por una parte, ha de asumir las necesidades de una población relativamente envejecida y que, por otra parte, ha de explotar al máximo las potencialidades que tiene uno de sus principales activos: su estructura urbana.

Por otra parte y dentro del capítulo de sinergias, es importante resaltar el hecho de que las medidas 5.7 y 5.8 se interrelacionan con medidas del eje 1 y del eje 3. Concretamente, las medidas 5.7 y 5.8 se relacionan con la medida 10 del eje 1 y, dentro del eje 3, básicamente con las medidas 3.5, 3.6 y 3.10, ya que todas ellas gravitan en torno al desarrollo del sector turístico, que se fomenta de forma directa mediante el apoyo a las empresas (medida 1.10) e indirectamente a través de la mejora de las infraestructuras culturales y el patrimonio histórico artístico (medidas 5.7 y 5.8) y de la mejora del patrimonio natural (costas, activos ambientales; medidas 3.5, 3.6 y 3.10).

Eje 6: Redes de transporte y energía

El carácter estratégico del eje 6 para el caso asturiano ya ha sido puesto de manifiesto previamente, por lo que no tiene sentido insistir en este punto. Baste en todo caso con resaltar dos aspectos: por una parte, el hecho de que, justamente por su decisiva importancia, es el eje más importante en términos cuantitativos, ya que absorbe el 44% del gasto programado. En el eje se incluyen, como medidas principales, las relacionadas con las redes de transporte (6.1, carreteras y autovías; 6.3, ferrocarriles) y, como medidas complementarias, la 6.4 y la 6.6 (vinculadas, respectivamente, a los puertos y a los sistemas de transporte multimodales y centros de transporte, que, como es obvio, son totalmente complementarias de las medidas principales. Las medidas priorizadas son coherentes con los objetivos internos del programa operativo –se vinculan directamente con el objetivo de la competitividad- e inciden al mismo tiempo en prioridades de comunicación ligadas con ejes de comunicación relevantes para la Unión Europea.

Eje 7: Agricultura y desarrollo rural

El eje 7 tiene, como ya se ha apuntado, tres medidas principales (la 7.2, la 7.5 y la 7.8). Una de ellas (la 7.5, que forma un todo inseparable con la 7.9) tiene carácter estratégico y se vincula al objetivo del equilibrio territorial, de la equidad espacial, como ya se ha resaltado previamente.

Otra medida fundamental de este eje es la 7.2, que contribuye en parte al logro de los objetivos de la 7.5, ya que sirve para mejorar la accesibilidad y el patrimonio rural (y en ese sentido tiene un notable componente de equidad territorial) y, además, incluye también actuaciones dirigidas a la mejora de la eficiencia y la competitividad de las explotaciones agrarias (concentración parcelaria, básicamente). En síntesis, de la misma manera que la medida 7.5 (y con ella la 7.9) actúa de punto de encuentro entre lo rural y lo urbano, la medida 7.2 actúa de punto de encuentro entre lo espacial y lo

sectorial, dentro del medio rural, vinculándolo con la agricultura. Las actuaciones de la medida 7.2 se centran en la mejora del factor tierra de las explotaciones, el cual está aquejado de dos graves problemas: uno de carácter histórico (la excesiva parcelación) y otro de carácter geográfico (las dificultades de acceso a las fincas) y, por ello, son totalmente pertinentes.

La tercera medida principal del eje 7 es la 7.8, dedicada a la modernización de las explotaciones agrícola-ganaderas, mediante el fomento de la cooperación y el asociacionismo. Es, pues, una medida relacionada con la competitividad y la eficiencia. Dado el reducido tamaño de las explotaciones agrarias asturianas, la única salida que tienen para aumentar la productividad o reducir los costes es cooperar en todos aquellos aspectos posibles (adquisición de maquinaria, servicios de sustitución, mejora genética y sanitaria...). La medida 7.8 es, por lo tanto, totalmente pertinente y, además de ser coherente con las ya mencionadas, se interrelaciona también positivamente con otra medida del eje (la 7.7, dedicada a la mejora de la formación de los agricultores que, a su vez, complementa las actuaciones formativas incluidas en el eje 4) y con las medidas del correspondiente programa plurirregional relacionadas con la mejora de las explotaciones y la instalación de jóvenes.

Finalmente, la medida del eje 7 que todavía no ha sido considerada (la 7.3, cuyo objetivo es la renovación total de las plantaciones de manzanos de sidra) merece, a pesar de su adecuada pero reducida importancia económica, un tratamiento diferenciado, ya que gracias a ella se logran diversos objetivos y se obtienen sinergias con diferentes ejes. Concretamente, la medida 7.3 es, simultáneamente, una medida de eficiencia (al favorecer la competitividad de la producción de sidra y en ese sentido se vincula a este objetivo del POI) y de equidad intergeneracional (al servir para la mejora del entorno ambiental, con lo que se vincula también a este otro objetivo del POI) y, gracias a ella, se refuerzan las actuaciones de la medida 2 del eje 1 relacionadas con la puesta al día de los lagares de sidra y, por otra parte, las actuaciones relacionadas con la mejora del entorno incluidas en el eje 3.

En resumen, la política de mejora de los recursos naturales, combinada con la mejora de los recursos humanos y de la puesta en marcha o al día de las actividades productivas y, sobre todo, con el fuerte empujón que en el POI se da al capital social, puede favorecer, aunque no lo garantice, la ruptura del círculo vicioso en que está atrapada la economía asturiana. Cabe concluir que la estrategia de desarrollo planteada es totalmente coherente desde un punto de vista interno y, dado que no ha habido cambios significativos en el entorno desde su aprobación, debe mantenerse. Esta afirmación es independiente de los matices que puedan establecerse en los siguientes capítulos, como consecuencia del estudio de la puesta en práctica del POI a lo largo de los años 2000 a 2002 y como consecuencia de la culminación de la evaluación intermedia.

3.4. Integración de las prioridades horizontales

3.4.1. Igualdad de oportunidades

El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se ha integrado en la programación principalmente de forma transversal. Así, además de un eje específico con un objetivo único de equiparación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral (4E), se señala la necesidad de incorporar dicho principio en todas las políticas. Concretamente, el POI especifica que en los ejes 1, 2, 4 y 5 se tendrá en cuenta la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las medidas que incluye cada uno de ellos. El eje 1, cuyo objetivo es la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo, fomentará los proyectos empresariales llevados a cabo por mujeres; el eje 2 tratará de aumentar la participación de las mujeres en el uso de las nuevas tecnologías; el eje 5 se relaciona con la provisión de servicios colectivos destinados a personas que requieren cuidados especiales, provistos generalmente por las mujeres.

Asimismo, el diagnóstico previo señala que uno de los mayores problemas de las mujeres en Asturias se sitúa en el ámbito laboral (p. 66 del POI). Por ello, la lucha contra el desempleo es uno de los ámbitos donde se priorizan las actuaciones relacionadas con la igualdad de oportunidades. Concretamente uno de los criterios de selección de las medidas cofinanciadas por el FSE (eje 4) es el refuerzo del principio de igualdad de oportunidades (p. 159 del POI).

3.4.2. Respeto al medio ambiente

Además de contar con un eje específico (el 3), dedicado directamente a las cuestiones ambientales, la prioridad horizontal relacionada con el respeto al medio ambiente se aborda, como es lógico, de una forma trasversal. En ella se incorporan los diez principios ambientales de integración, que se aplican a los ejes y las medidas propuestas en el PDR (pp. 106-202). A pesar de que el nivel de detalle que se presenta en dichas fichas es el habitual en estos casos (se considera el impacto negativo y positivo –dos niveles de cada uno- y el impacto neutro), el formato no es el más adecuado y puede llevar a la percepción de que se carece de la información relevante para construir la correspondiente matriz ambiental. Sería conveniente, por otra parte, que se hubiera mejorado la articulación entre el PDR y el POI a este respecto, ya que no es automática la traducción de las medidas del primero al segundo.

3.4.3. Sociedad de la información

La prioridad horizontal de la sociedad de la información ha sido recogida como un eje de actuación explícito (el 2), mediante acciones destinadas a propiciar la difusión de las nuevas tecnologías digitales en Asturias. El peso de estas medidas es muy modesto, tal vez por un temor a concentrar recursos que no tendrían posteriormente una rápida absorción. Con todo, la importancia del fomento de iniciativas en el campo de la sociedad de la información ha sido reconocida por las AA.PP., si bien, en tanto que genuina prioridad horizontal que afecta a todos los campos de actuación, exige su coordinación con los procesos de investigación para poder estimular las correspondientes aplicaciones que induzcan una demanda de esas nuevas infraestructuras.