

LA POLÍTICA REGIONAL DE LA COMUNIDAD

Eneko Landáburu nos ofrece, a lo largo de este artículo, un análisis de la problemática regional en el ámbito de la Comunidad Económica Europea. Primeramente, realiza una descripción y balance del FEDER y de cómo a partir de 1985, la política regional comunitaria se lleva a cabo conforme a un nuevo Reglamento. El nuevo FEDER supone, primero, un nuevo sistema de distribución de los recursos entre los estados miembros; segundo, un aumento de la financiación; tercero, un reconocimiento de la importancia del potencial de desarrollo endógeno de las regiones, y cuarto, un nuevo marco jurídico para la intervención conjunta y coordinada de varios instrumentos financieros comunitarios. En segundo lugar, aborda el autor la cuestión del impacto de la política regional comunitaria en el desarrollo de las regiones difíciles tras la ampliación de la Comunidad a doce miembros. El artículo finaliza con la exposición de las orientaciones a seguir por la política regional y el FEDER en el marco del Acta Unica Europea (*).

Al cumplir los treinta años de su existencia, la Comunidad Europea se enfrenta a un profundo cambio. En la conmemoración de estas tres décadas, y a pesar de las crisis y de titubeos pasados, Europa puede mirar hacia atrás sin avergonzarse de su trayectoria. El ideal de paz sobre el que se basa ha echado raíces definitivas en las conciencias, y su espacio económico está en permanente construcción: en treinta años los intercambios entre sus miembros se han multiplicado por siete, los derechos de aduana y los contingentes han sido suprimidos y la productividad industrial se ha triplicado.

La Comunidad entra en su cuarta década acogiendo a España y Portugal y deberá responder a sus legítimas aspiraciones y esperanzas contribuyendo a su desarrollo y aumento de nivel de

vida. Para lograrlo, la Comunidad necesita volver a encontrar un dinamismo económico creador de prosperidad y empleo, y afianzar su espíritu de solidaridad. El Acta Unica, que acaba de entrar en vigor, constituye el compromiso político de avanzar en esta dirección. Con los objetivos del *Gran Mercado* y de la cohesión económica y social se ha dado un nuevo impulso a la construcción europea.

El *Gran Mercado* deberá permitir recuperar un crecimiento en el que deben participar todas las regiones, y especialmente aquellas que están en dificultades. Este proceso de convergencia no se va a producir por sí mismo, y tanto la evolución observada en el pasado como las disparidades actuales testimonian la necesidad de llevar a cabo una política regional, realizada a nivel comunitario, que permita generar en las

regiones desheredadas las condiciones de su futuro. La problemática regional no es nueva, y su reconocimiento por parte de la Comunidad tiene ya historia.

DE LA CREACION DEL FEDER AL «NUEVO» REGLAMENTO

En 1957, el Tratado de Roma reconocía en su preámbulo que uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad Económica Europea era reforzar la unidad de las economías de los diversos estados y desarrollarse de forma armónica, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. En aquel momento todavía no estaban previstos programas explícitos ni medios especialmente destinados a lograr este objetivo; la necesidad de una política regional comunitaria no se reconoció hasta octubre de 1972 en la Conferencia de París, ante la perspectiva de la primera ampliación y del consiguiente empeoramiento de los problemas regionales.

Así se creó, en 1975, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (1), con el objetivo de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad. De acuerdo con su reglamento constitutivo, sus recursos estaban destinados únicamente a las acciones de política regional de los estados miembros, y sus intervenciones limitadas a los meros proyectos de inversión en infraestructura o en empresas y localizadas en las zonas que recibían ayudas nacionales con finalidad regional (2). La totalidad de los recursos se repartía entre los estados miembros según un sistema de cuotas. Las solicitudes

de ayuda debían inscribirse en un marco común: los programas de desarrollo regional que cada estado miembro comunicaba a la Comisión, ofreciendo un diagnóstico de la situación regional, así como los objetivos de desarrollo y las acciones y los recursos financieros que deberían emplearse.

En 1979 tiene lugar la primera reforma del FEDER, con la creación de la sección «fuera de cuota», que permite la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional en favor de regiones directamente afectadas por la reestructuración de un sector industrial preponderante (siderurgia, textil, construcción naval, etc.) y que sufren las consecuencias de las políticas comunitarias. Aunque limitadas al 5 por 100 del FEDER, estas acciones constituyen la parte más comunitaria e introducen la noción de programa plurianual. Al mismo tiempo, la política regional se convierte en parte integrante de las políticas de la Comunidad y sus instrumentos se diversifican, reflejando de esta forma una evolución cualitativa: establecimiento de un informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones, análisis del impacto regional de las políticas comunitarias, al objeto de actuar sobre ellas o corregir sus efectos, y coordinación de las políticas regionales de los estados miembros.

A partir del 1.º de enero de 1985, la política regional se realiza conforme a un nuevo reglamento (3), elaborado a partir de la experiencia adquirida desde la creación del FEDER en 1975. El nuevo reglamento confirma e institucionaliza los principios, elaborados progresivamente a lo largo de estos diez años, relativos a los instrumentos no financieros

de la política regional: análisis de la situación socioeconómica de las regiones, coordinación de las políticas regionales de los estados miembros y consideración de la dimensión regional de las restantes políticas comunitarias. Las mayores innovaciones han sido, sin embargo, las introducidas en los métodos de intervención del FEDER, que confieren a la política regional un carácter más específicamente comunitario y una mayor eficacia.

En este sentido, el nuevo FEDER ofrece una cierta concentración a través de la instauración de un sistema de máximo y mínimo (más conocido por sistema de «horquillas») en el reparto de los recursos entre los estados miembros. Los valores han sido modificados a partir del 1.º de enero de 1986, con la entrada de España y Portugal en la Comunidad:

Bélgica	de 0,61 a 0,82 %
Dinamarca	de 0,34 a 0,46 %
Alemania	de 2,55 a 3,40 %
Grecia	de 8,36 a 10,64 %
España	de 17,97 a 23,93 %
Francia	de 7,48 a 9,96 %
Irlanda	de 3,82 a 4,61 %
Italia	de 21,62 a 28,79 %
Luxemburgo	de 0,04 a 0,06 %
Países Bajos	de 0,68 a 0,91 %
Portugal	de 10,66 a 14,20 %
Reino Unido	de 14,50 a 19,31 %

El límite inferior constituye el mínimo garantizado a cada estado miembro (4), mientras que es en el empleo del margen —que constituye el 11,4 por 100 del total del fondo— donde se refleja el interés comunitario. Además, las nuevas tasas de intervención son, en general, del 50 al 55 por 100 del total de los gastos públicos, incluyendo en éstos la contribución comunitaria.

La segunda innovación consiste en aumentar la parte de recur-

sos consagrada a la cofinanciación de programas para que ésta alcance, en la medida de lo posible, el 20 por 100 de los créditos en el año 1987. Los programas están concebidos como conjuntos de acciones coherentes plurianuales, contribuyendo directa o indirectamente a la realización de los objetivos comunitarios, y se pueden referir, en su conjunto o de forma aislada, a inversiones en infraestructuras, regímenes de ayuda en favor de empresas industriales, artesanales o de servicios, o a acciones de revalorización del potencial de desarrollo endógeno. Los programas comunitarios se emprenden por iniciativa de la Comisión de las Comunidades Europeas, y afectan, en principio, al territorio de varios estados miembros; las zonas elegibles son determinadas caso por caso. Los programas nacionales de interés comunitario (PNIC), por su parte, son propuestos por las autoridades nacionales, y persiguen igualmente objetivos nacionales; solamente pueden referirse a zonas en las que se apliquen los regímenes nacionales de ayuda con finalidad regional.

La tercera novedad consiste en la importancia dada al potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Este nuevo eje de intervención se introduce al verificar que las regiones con dificultades no pueden ya contar para su desarrollo con las inversiones de las grandes empresas provenientes del exterior, ya que éstas son cada vez más raras como consecuencia de la crisis económica. Por el contrario, la revitalización y el desarrollo de estas regiones debe realizarse a partir de recursos locales, a saber: la red de pequeñas y medianas empresas, las fuentes de energía locales y los recursos humanos. Por tanto, de

lo que se trata es de catalogar, estimular y acompañar este potencial con un conjunto de acciones tales como los estudios de mercado y de viabilidad, el asesoramiento en la gestión, los servicios comunes a las empresas, el acceso fácil al capital-riesgo y la información sobre la innovación. Al mismo tiempo, es necesario adoptar modalidades de ayuda a la inversión adaptadas a las dimensiones de las pequeñas y medianas empresas.

Por último, el nuevo reglamento prevé un marco jurídico para el enfoque integrado, es decir, la intervención conjunta y coordinada de varios instrumentos financieros comunitarios (FEDER, Fondo Social Europeo, FEOGA-Orientación, Banco Europeo de Inversiones...) en colaboración con las respectivas autoridades nacionales y regionales.

1975-1986: BALANCE DE DOCE AÑOS DE INTERVENCION

En 1986, la dotación del FEDER alcanza 3.100 millones de ECUs, lo que supone el 8,8 por 100 del presupuesto comunitario (7,5 por 100 en 1985). En doce años de existencia, de 1975 a 1986, los recursos presupuestarios se han multiplicado por 12. En relación a 1985, la progresión de los recursos del FEDER en valores nominales ha sido de 35,3 por 100 en 1986, netamente superior a la de 1985 (7 por 100) y de 1984 (6,4 por 100), debido a la adhesión de España y Portugal.

El reparto geográfico del conjunto de ayudas concedidas entre 1975 y 1985 refleja una importante concentración en cinco estados miembros, que se han re-

partido más de las nueve décimas partes de las ayudas: Italia (36,9 por 100), Reino Unido (24,4 por 100), Francia (14,2 por 100), Grecia (10,6 por 100) e Irlanda (6 por 100). En 1986, cinco países de la Europa de los doce concentran más del 85 por 100 de las intervenciones: Italia (25,5 por 100), España (20,1 por 100), Reino Unido (16,1 por 100), Portugal (12 por 100) y Grecia (9,7 por 100). En 1986, si se añaden las regiones de España y Portugal a las regiones consideradas como prioritarias en la antigua Comunidad (5), la parte de recursos destinada a este tipo de regiones representa el 73 por 100 del FEDER.

Desde 1975, el FEDER ha participado en la financiación de unos 33.300 proyectos de inversiones, de los cuales 24.800 en infraestructuras y 8.500 en sectores productivos, a los que hay que añadir los primeros programas realizados desde 1985. En 1986, la parte de los recursos destinada a inversiones productivas fue del 12 por 100, frente al 17 por 100 en 1985, por el hecho de que España y Portugal prácticamente sólo presentaron solicitudes de ayuda para inversiones en infraestructuras.

En doce años de intervención, el FEDER ha concedido 17.200 millones de ECUs, calculados en moneda corriente, para crear infraestructuras y generar o desarrollar un importante número de actividades económicas en las regiones asistidas por la Comunidad. En total, casi 800.000 empleos han sido creados o mantenidos, según estimaciones de los estados miembros, y los empleos creados indirectamente supondrían una cantidad equivalente.

A partir de 1981, y con cargo a la sección «fuera de cuota» del

FEDER, se han emprendido acciones comunitarias específicas para el desarrollo regional, a fin de paliar los posibles efectos desfavorables derivados tanto de la ampliación como de las políticas comunitarias en los sectores siderúrgico, textil y de construcción naval. A finales de 1986, el conjunto de acciones adoptadas por este concepto representaban una ayuda global de 905 millones de ECUs.

Con el nuevo reglamento, la intervención por programas, que hasta entonces sólo estaba prevista para las acciones específicas «fuera de cuota», adquirió un nuevo impulso. En octubre de 1986, el Consejo adoptó los dos primeros programas comunitarios: a) *el programa STAR*, que contribuirá a reforzar la base económica y a crear empleos en las regiones más desfavorecidas, mediante la financiación de equipos básicos y el estímulo de la oferta y la demanda en el campo de las telecomunicaciones avanzadas, de acuerdo con la política perseguida por la Comunidad en este sector, y para el que se ha destinado una dotación provisional de 780 millones de ECUs, con una duración de cinco años; b) *el programa VALOREN*, concebido para fomentar la explotación de los recursos energéticos locales y la utilización racional de la energía, respetando la política comunitaria del medio ambiente (cuantía provisional: 400 millones de ECUs, también por cinco años).

En 1985 y 1986 la Comisión aprobó, respectivamente, 3 y 14 solicitudes de cofinanciación de programas nacionales de interés comunitario (PNIC). El importe total para los programas aprobados en 1986 representa 416 millones de ECUs, que contribuirán a crear o a mantener 35.000 empleos en las regiones particu-

larmente afectadas por el paro. A título de ejemplo, citemos el programa relativo al condado de «Mid Glamorgan», región minera en crisis situada en el País de Gales, para regenerar la economía local y desarrollar la actividad turística, y del que se espera que genere entre 1.500 y 2.000 empleos. España acaba de presentar a la Comisión el programa destinado a Asturias, cuyo objetivo es revitalizar el tejido económico local (PYME, turismo, artesanía) y mejorar el medio ambiente y la red de carreteras; la ayuda provisional del FEDER será de 20.000 millones de pesetas para el periodo de 1987 a 1991.

Las actividades destinadas a revalorizar el potencial de desarrollo endógeno han tenido un inicio demasiado lento, debido a que este enfoque es relativamente nuevo y requiere una preparación que no puede ser generalizada, y que debe movilizar a un gran número de participantes a nivel local. Entre 1984 y 1986, la Comunidad cofinanció la creación de treinta centros de empresa e innovación y una red europea de estos centros cuyo objetivo es generar nuevas PYMEs innovadoras y diversificar las existentes. En España, el primero de estos centros se abrirá próximamente en Bilbao. En 1986 fueron concedidas importantes ayudas en cuatro acciones de movilización de potencial de desarrollo endógeno en Dinamarca, Flandes (Bélgica), South-West de Irlanda y en un PNIC destinado a Irlanda del Norte.

Por lo que se refiere al enfoque integrado de desarrollo, los programas integrados mediterráneos (PIM), previstos para mejorar las estructuras socioeconómicas de las regiones más afectadas por la ampliación, constituyen el ejem-

plo de que la intervención conjunta de diferentes fondos es la mejor. El contrato de PIM para Creta fue firmado en 1986, y otros cinco contratos de programas, con intervención del FEDER acaban de ser firmados para determinadas regiones francesas (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Córcega, Ardeche).

Si el FEDER constituye el instrumento financiero específico de la política regional, otros instrumentos financieros participan igualmente en el desarrollo económico y social de las regiones: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ha concedido, desde 1954, préstamos por un total de 14.000 millones de ECUs para modernizar o reconvertir la industria de las regiones carboníferas y siderúrgicas. Entre 1982 y 1986, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha destinado más de 17.000 millones de ECUs en préstamos a proyectos de desarrollo regional. El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo CECA han concedido ayudas conjuntas, destinadas a la formación y reconversión de trabajadores, por un total de 15.500 millones de ECUs; de ellas, una gran parte dirigida a regiones asistidas por el FEDER. Por último, las ayudas de la sección «orientación» del Fondo Europeo Agrícola (FEOGA), otorgadas con el fin de modernizar las estructuras agrícolas de producción y distribución, totalizaron los 9.100 millones de ECUs.

POLITICA REGIONAL DE LA COMUNIDAD Y DESARROLLO REGIONAL

A menudo, y con razón, se plantea la cuestión del impacto

de la política regional comunitaria en el desarrollo de las regiones difíciles. Sería ilusorio pretender dar una respuesta categórica, ya que, para ello, habría que efectuar un análisis comparativo entre la evolución efectivamente experimentada en cada una de las zonas asistidas y la que se habría producido de no haberse dado tal ayuda. Aún así, se conseguiría medir los efectos directos o indirectos de las intervenciones financieras, dejando de lado las incidencias no financieras de la política regional comunitaria sobre otras políticas comunitarias y sobre las políticas regionales de los estados miembros. De hecho, el desarrollo de las regiones depende de la política económica general y también, en gran medida, de determinadas políticas sectoriales (agrícola, industrial, de transportes...).

La participación de la política regional en la reducción de las diferencias regionales de niveles de renta y empleo puede quedar ilustrada si se compara el peso de sus intervenciones con el de las políticas regionales de los estados miembros. Estas últimas son bastante difíciles de evaluar, pues las ayudas adquieren formas muy diversas y la finalidad regional no está siempre claramente delimitada. Sin embargo, se ha calculado que en 1982 las ayudas a la inversión productiva concedidas a las empresas por el FEDER representaron menos del 10 por 100 de las ayudas nacionales. En lo que se refiere a las inversiones en infraestructuras en las regiones ayudadas, el peso relativo del FEDER ha sido aproximadamente de entre el 3 y el 4 por 100. Estas cifras muestran que, cualesquiera que sean los aumentos proyectados de los recursos de la política regional, la contribución de la Comunidad

a la convergencia sólo puede ser concebida como complemento de los esfuerzos realizados por los estados miembros y por las regiones.

En cualquier caso, no se debe pretender medir la política regional en términos de compensación financiera directa por las diferencias de niveles de renta entre las regiones; es un punto que ninguna política, sea nacional o comunitaria, podría solucionar. Este hecho incontestable significa que toda concepción estratégica de la política regional debe concebirse en términos de efecto multiplicador: la política regional comunitaria debe ser el catalizador que genere las condiciones de crecimiento necesarias para recuperar las regiones con dificultades. Sin embargo, es también cierto que, dada la mala situación coyuntural de estos últimos años y las dificultades presupuestarias de los estados miembros, la situación de las regiones más débiles hubiera sido todavía más difícil sin las intervenciones de la Comunidad. A este respecto, el *Tercer informe periódico* (6) que la Comisión acaba de adoptar ofrece el diagnóstico de la situación socioeconómica y de las disparidades regionales de la Comunidad ampliada.

AUMENTO DE LAS DISPARIDADES REGIONALES EN LA COMUNIDAD AMPLIADA

Entre 1973 y 1986, la Comunidad, cuyo número de estados miembros ha pasado de 6 a 12, se ha ampliado considerablemente, pero al mismo tiempo se ha hecho más heterogénea. En cada ampliación, un nuevo estado

miembro ha tomado la última posición en la clasificación relativa a los ingresos: Irlanda en 1973, Grecia en 1981, y Portugal en 1986. Con la última ampliación, el número de personas ocupadas y el volumen de la producción (PIB) han aumentado entre un 12 y un 13 por 100, mientras que el número de habitantes lo ha hecho en un 18 por 100 y el de desempleados en un 30 por 100.

Además, la población que vive en regiones atrasadas —aquellas cuyos ingresos *per capita* (PIB por habitante) son inferiores a las tres cuartas partes de la renta media comunitaria— representa la quinta parte de la población de la Comunidad ampliada, lo que supone el doble de lo que representaba en la Comunidad de los diez.

La gravedad de los problemas a los que se enfrentan los dos nuevos estados miembros puede quedar ilustrada si se considera que en Portugal la renta *per capita* es únicamente la mitad de la renta media comunitaria y, en España, el 75 por 100. En este país, además, la tasa de paro es casi el doble de la media comunitaria y uno de cada dos jóvenes no tiene empleo.

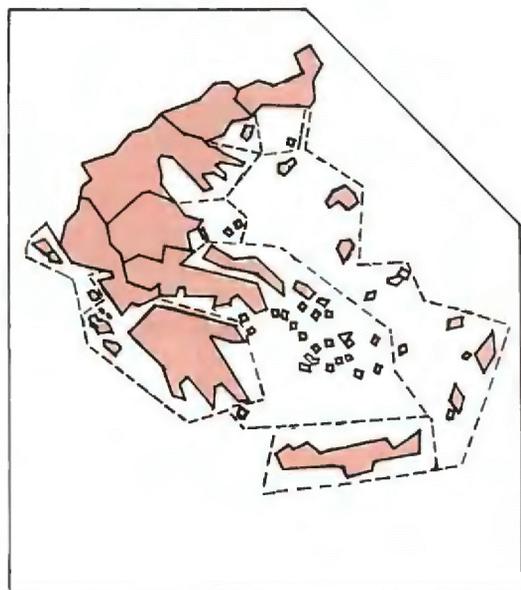
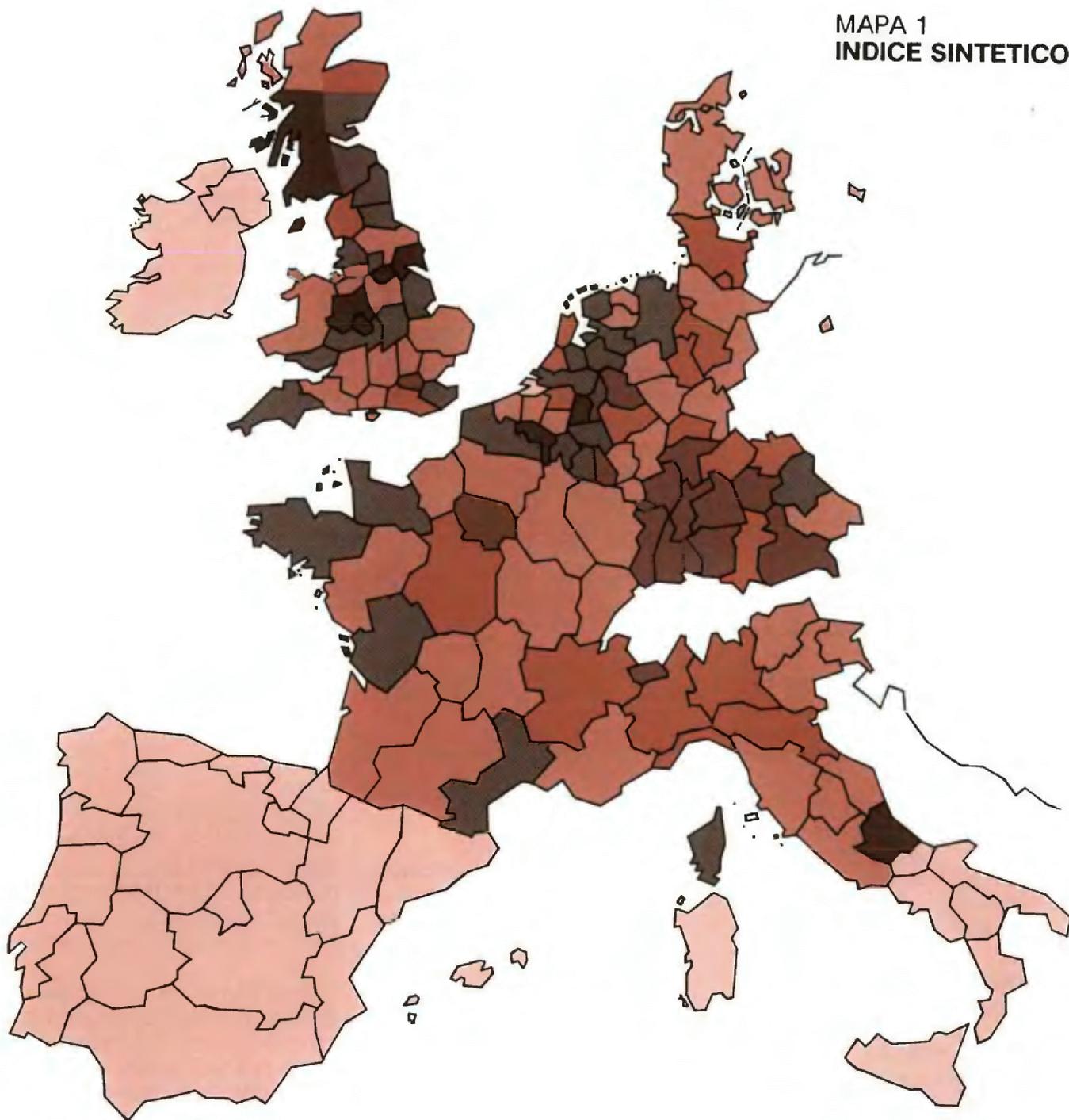
En lo que se refiere a la situación regional del ingreso *per capita* (7), resulta que la mitad de la población de la Comunidad vive en regiones cuya renta media se sitúa en un intervalo comprendido entre ± 15 por 100 de la renta media comunitaria. Cuarenta regiones presentan un ingreso medio inferior a este primer grupo, y en ellas vive una cuarta parte de la población europea. Dos terceras partes de éstas últimas tienen un ingreso medio inferior a las tres cuartas partes del ingreso medio comunitario, lo que

representa una quinta parte de la población de la Comunidad.

En cuanto al desempleo regional, las diferencias son tales que en las 25 regiones más afectadas una persona de cada cinco está sin empleo, mientras que en las menos afectadas esta proporción es una de cada veinte. Los índices más elevados de paro se encuentran en determinadas regiones del Mezzogiorno, en casi todas las regiones españolas, en Irlanda, en Irlanda del Norte y en determinadas regiones industriales británicas.

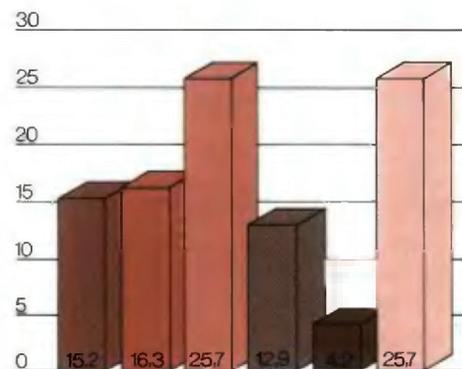
Desde el *Primer informe periódico* se viene realizando un «índice sintético», sucesivamente mejorado, que clasifica las regiones según la intensidad de sus problemas. Los indicadores claves de las disparidades regionales, es decir, el potencial económico y la situación del empleo, se combinan según un peso equivalente. De este análisis resulta que los territorios en los que la intensidad de los problemas regionales es más acentuada son (8): Grecia, Irlanda, Irlanda del Norte (Reino Unido), el Mezzogiorno (Italia), España y Portugal (cfr. mapa 1). Estas regiones, con bajos niveles de ingresos y de productividad, y que tienen un desempleo elevado, un subempleo estructural y un aumento importante de la población en edad activa, constituyen el grupo de regiones atrasadas de la Comunidad. Del mismo modo, la intensidad de los problemas es superior a la media en determinado número de regiones que tienen un ingreso igual o superior a la media, pero que presentan un desempleo muy elevado debido a problemas particulares de adaptación estructural: se trata de las regiones industriales en crisis, actualmente bastante dispersas geográficamente, aunque, en su ma-

MAPA 1
INDICE SINTETICO



- 1: > 132,9
 - 2: 116,4/132,9
 - 3: 100,0/116,4
 - 4: 83,6/100,0
 - 5: 67,1/ 83,6
 - 6: < 67,1
- EUR 12 = 100 — S = 32,9

Porcentaje de la población



yoría, situadas en el norte de la Comunidad.

Si el índice sintético constituye un elemento de definición global del grado de desarrollo de las regiones en dificultad, otros factores nos ayudan a comprender mejor el estado de desarrollo actual, así como los problemas a los que se enfrentarán en su desarrollo futuro.

TRES ELEMENTOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO DE LAS REGIONES EN DIFICULTAD

En primer lugar, los costes salariales, cuyas variaciones regionales siguen sensiblemente a las del PIB por habitante: un coste salarial elevado corresponde, en general, a una fuerte productividad, y a la inversa. Sin embargo, las diferencias regionales observadas en este punto son netamente inferiores a las de la productividad del trabajo, y los costes salariales unitarios, que constituyen un elemento importante de la competitividad de las economías regionales, son relativamente elevados en una parte de las regiones atrasadas, aunque también en determinadas zonas industriales en crisis. Esto podría constituir un *handicap* para la inversión productiva en estas regiones, mientras que una determinada diferenciación regional de los aumentos salariales favorecería a la larga una mejora en los niveles de producción y de empleo.

Una encuesta realizada por encargo de la Comisión, sobre la dotación en infraestructuras de las regiones de la Comunidad, ha mostrado que ésta se sitúa, en las regiones periféricas del sur

y del occidente, muy por debajo de la media comunitaria. Más concretamente, se trata de infraestructuras directamente ligadas a actividades económicas (transporte, comunicaciones, energía, formación profesional) cuyo nivel de dotación ha dado lugar a la elaboración de un indicador global por región (mapa 2). En las regiones con retraso de desarrollo el aumento de infraestructuras y la inversión productiva en las empresas deben ser, por lo tanto, planteados conjuntamente según una combinación óptima que sólo puede derivarse de un análisis región por región. Una concentración demasiado exclusiva en las infraestructuras, con el riesgo de su infrutilización, sería inoportuna; en esta perspectiva, conviene reflexionar sobre el empleo de los recursos del FEDER, de los cuales el 80 por 100 están actualmente destinados a la creación de infraestructuras.

Las perspectivas de evolución de la oferta de mano de obra a medio plazo constituyen un último elemento de importancia para la evolución socioeconómica de las regiones. Teniendo en cuenta la pirámide de edad y el continuo incremento de la tasa de actividad femenina, cabe esperar que, de 1985 a 1995, la fuerza laboral aumente entre un 0,3 y un 0,5 por 100 por año en el conjunto de la Comunidad, lo que representa más del doble de la evolución del empleo en los años sesenta y setenta. Los aumentos más sensibles deberán observarse en el norte de Francia y en los Países Bajos, Irlanda, sur de Italia, Grecia, España y Portugal (mapa 3). De entre estos países, los cinco últimos podrían acumular más de la mitad del crecimiento de la fuerza laboral, mientras que sólo disponen de un tercio de los activos. Partiendo del hecho de

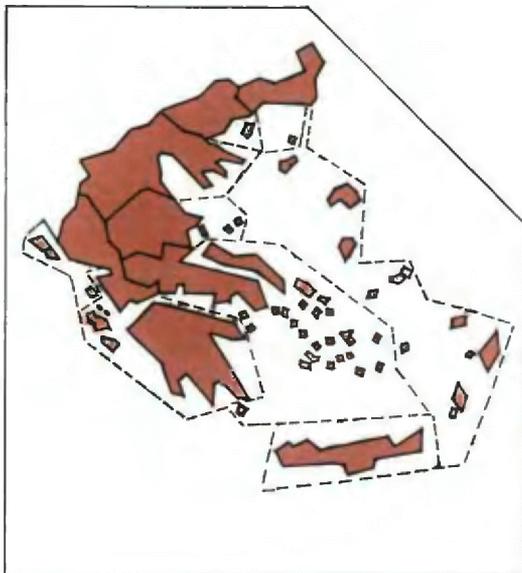
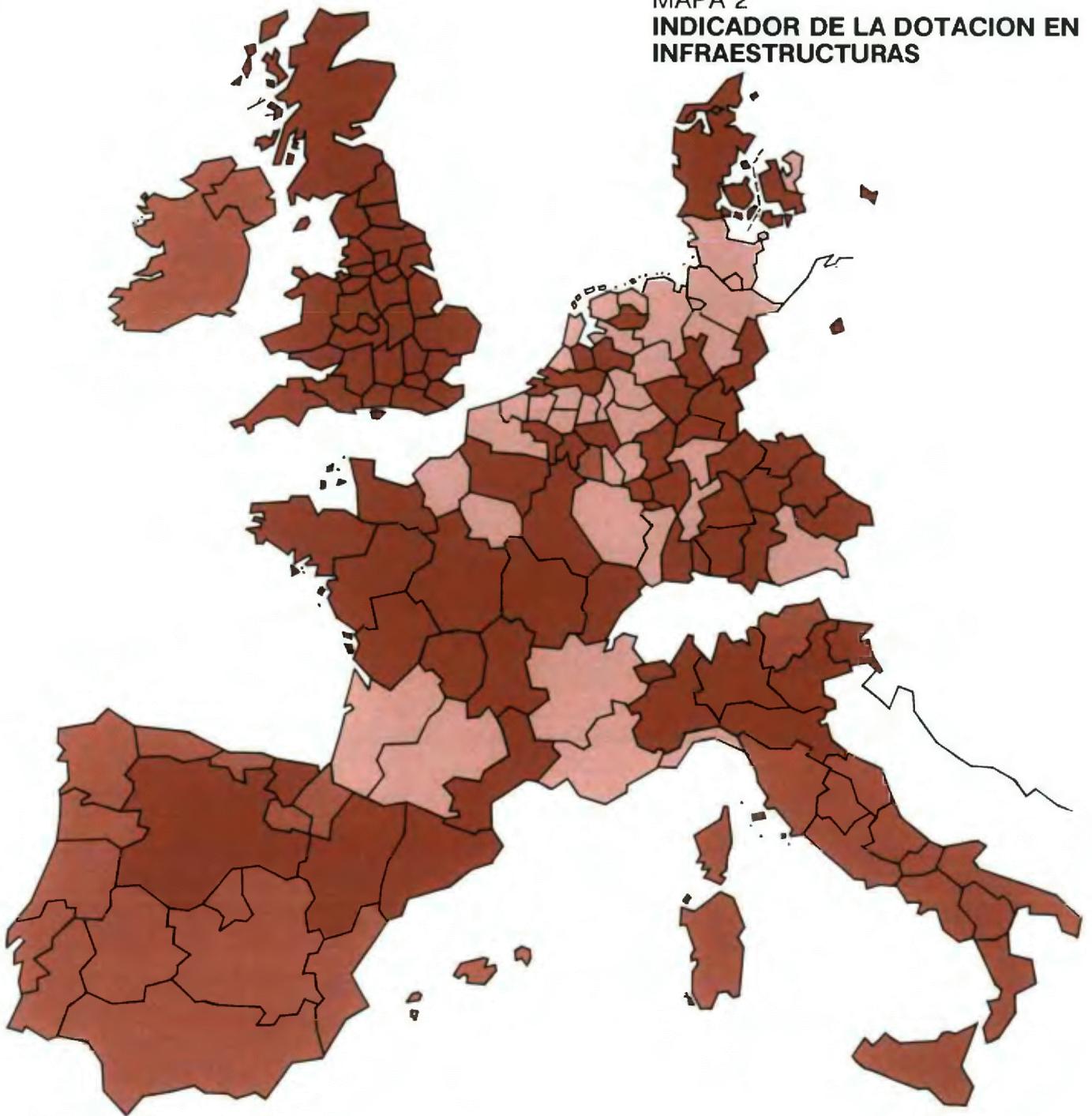
que un buen número de estas regiones sufre ya un nivel de desempleo elevado, particularmente España, existe el gran riesgo de que, a falta de una progresión del nivel de empleo netamente diferenciada en favor de las regiones más difíciles, se acentúen las divergencias regionales relativas al mercado del trabajo.

La situación socioeconómica de las regiones en dificultades, resaltada en el *Tercer informe periódico*, y el examen de los factores que condicionan su desarrollo a medio plazo dan la medida del problema regional en la Comunidad y del desafío al que ésta se enfrenta para cumplir con el principio de desarrollo armónico contenido en el Tratado y el objetivo de cohesión reafirmado por el Acta Unica.

LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL PARA LLEVAR A BUEN TERMINO EL ACTA UNICA

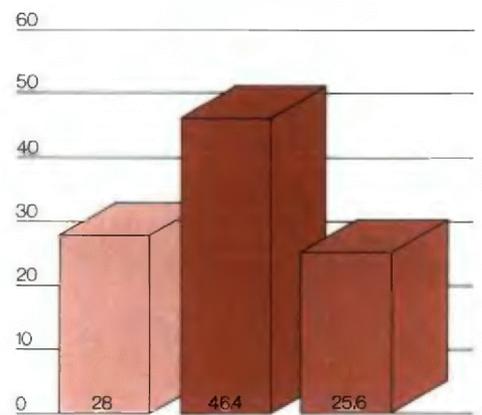
Con el Acta Unica, la Comunidad se ha fijado dos objetivos muy unidos entre sí: la realización efectiva de un mercado único de aquí a 1992 y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la cohesión económica y social en la Comunidad. Este nexo no se deriva de una nueva concepción, puesto que ya en 1957 el artículo 2 del Tratado de Roma indicaba que la Comunidad aspiraba a realizar «un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada» mediante el «establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los estados miembros». Espacio económico co-

MAPA 2
INDICADOR DE LA DOTACION EN
INFRAESTRUCTURAS

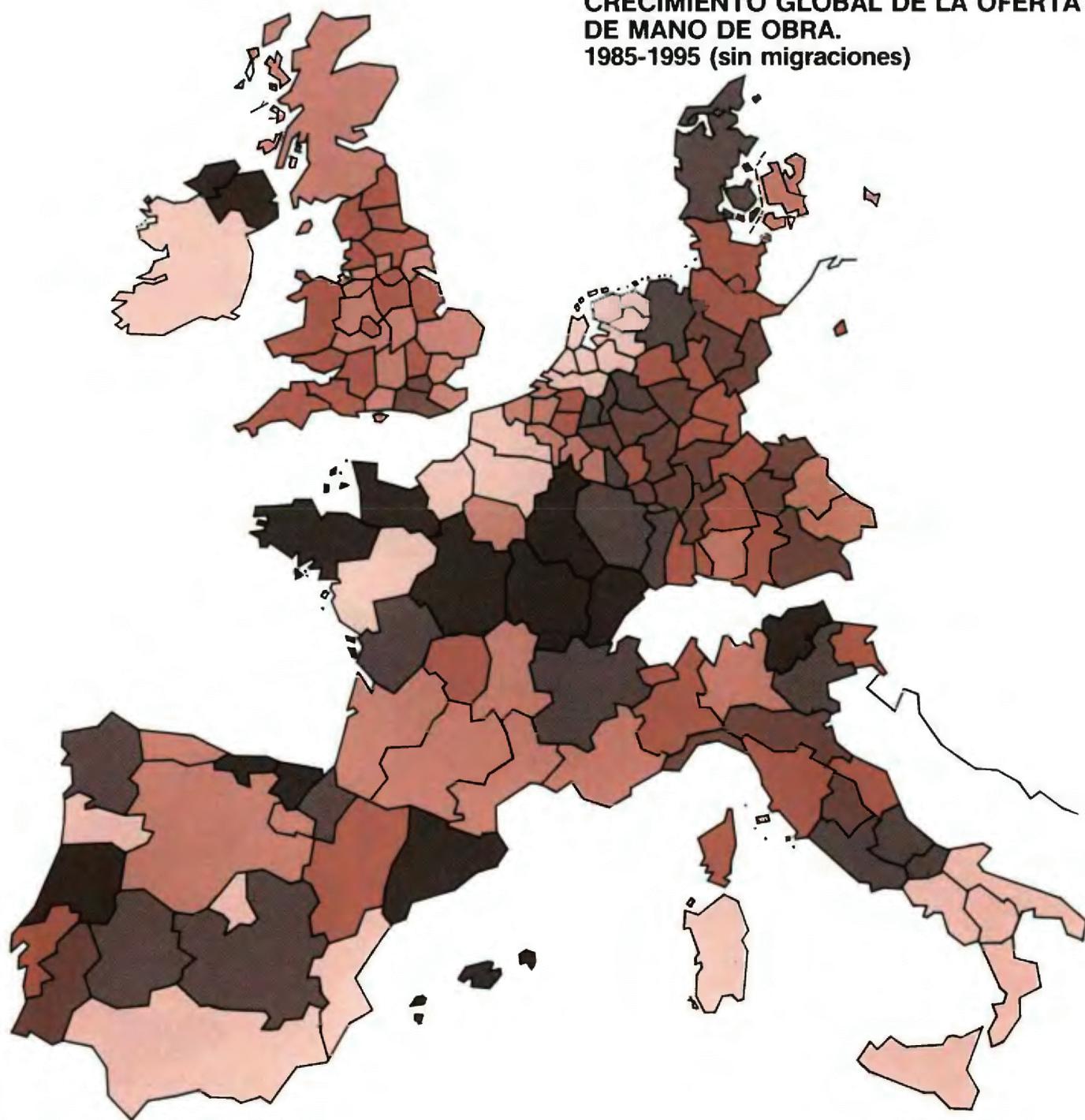


1: > 121
 2: 79/121
 3: < 79
 EUR 12 = 100 — S = 44

Porcentaje de la población

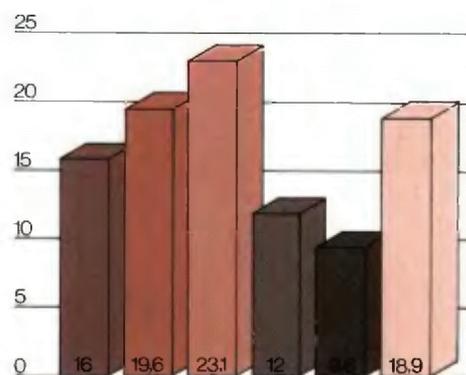


MAPA 3
**CRECIMIENTO GLOBAL DE LA OFERTA
 DE MANO DE OBRA.**
 1985-1995 (sin migraciones)



- 1: < - 0,4
 - 2: - 0,4/2,2
 - 3: 2,2/ 4,9
 - 4: 4,9/ 7,5
 - 5: 7,5/10,2
 - 6: > 10,2
- EUR 12 = 4,9 — S = 5,3

Porcentaje de la población activa



mún, crecimiento y cohesión, constituirían ya objetivos complementarios.

Es indudable que el fortalecimiento de la cohesión económica y social sólo se puede realizar mediante un proceso de convergencia, que tiene dos dimensiones:

- Una convergencia nominal, que tiende a la estabilidad de los precios y al control de la evolución monetaria y de los grandes equilibrios relativos a las finanzas públicas.
- Una convergencia real, que consiste en la aproximación de los niveles de vida en las diferentes regiones.

El mercado único, al crear un clima propicio al crecimiento, será la fuente de los nuevos impulsos dinámicos que deben ser utilizados para aumentar la convergencia real. Sin embargo, no hay que olvidar el peligro de que las regiones en dificultad no puedan reaccionar con el dinamismo deseable a la oportunidad ofrecida por dicho clima de crecimiento, debido a que las estructuras de producción no estén adaptadas, carezcan de mano de obra suficientemente cualificada, estén alejadas de los grandes centros de la oferta y de la demanda o padezcan una insuficiente dotación en infraestructuras vinculadas directamente a las actividades productivas. Frente a todos estos problemas, la política regional y los instrumentos estructurales que participan en el desarrollo económico y social pueden desempeñar un importante papel. Por ello, el Acta Única prevé aportar a la estructura y al funcionamiento de estos fondos las modificaciones necesarias para que puedan contribuir más eficazmente al objetivo de

cohesión. Nos referiremos a todo esto más tarde.

Si el mercado único y el consiguiente clima general de crecimiento son, como acabamos de ver, condiciones necesarias para la convergencia real y, por tanto, para la cohesión, también es cierto que la consecución del mercado interior sólo será posible si la heterogeneidad de las estructuras y de los grandes equilibrios económicos de los estados miembros no constituyen un obstáculo. Dicho de otra forma, la convergencia nominal es una condición para la realización efectiva del gran mercado interior.

Las diferencias regionales que se observan actualmente en la Comunidad muestran que se está todavía muy lejos del objetivo de cohesión y que todas las fuerzas de la Comunidad, de los estados miembros y de las regiones deben conjugarse al objeto de alcanzarlo. La política regional y la acción de los fondos estructurales de la Comunidad deben ser capaces de contribuir de la forma más efectiva posible a la convergencia real, pero por sí solas no podrán garantizar la cohesión, la cual exige tres condiciones claramente establecidas en el Acta Única (artículo 130 B):

- Las políticas económicas generales de los estados miembros deben coordinarse entre sí para garantizar un marco macroeconómico estable y favorable; desde 1985, la Comisión ha venido proponiendo una estrategia de cooperación para el crecimiento y el empleo, a seguir por todos los estados miembros, con el fin de lograr un desarrollo más rápido de la actividad en el conjunto de la Comunidad.
- La puesta en marcha de las políticas comunes y del mercado interior deben tener en cuenta y

participar en la realización del objetivo de cohesión; esto implica, en particular, que el análisis de las consecuencias regionales de estas políticas, ya realizado por la Comisión en el marco de los instrumentos no financieros de la política regional, adquiere una dimensión institucional y se deberá profundizar en él.

- Los instrumentos estructurales de la Comunidad deben tener un papel más eficaz con respecto a la convergencia real, mediante la coordinación y la concentración de sus acciones de apoyo a las regiones cuyas estructuras no estén adaptadas o se enfrenten a dolorosas reconversiones. En esta última perspectiva, la Comisión ha trazado la vía a seguir en el futuro por estos instrumentos.

LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA COMUNIDAD

En su documento titulado «Llevar a buen término el Acta Única, una nueva frontera para Europa», la Comisión indicó las condiciones necesarias para poder asumir el reto del mercado único y de la cohesión. En concreto, se trata de encontrar una respuesta a los problemas más graves que obstaculizan la convergencia (situación de las regiones en dificultad, carácter dramático del desempleo, particularmente el de los jóvenes), a los que se añaden las consecuencias de la reforma de la política agrícola. La Comisión considera que los instrumentos estructurales de la Comunidad deben concentrarse en un número de objetivos claros y limitados, que sus recursos globales deben ser

aumentados de forma sensible (la Comisión solicita que se doblen) y que éstos no deben ser considerados como meros mecanismos de compensación financiera, sino más bien como catalizadores del desarrollo regional, constituyendo un valor añadido a las políticas nacionales y regionales. Desde este punto de vista, la Comisión elaboró un proyecto de reglamento que precisa la misión y las modalidades generales de intervención de los diferentes fondos estructurales.

De esta forma, se han establecido los cinco objetivos prioritarios siguientes:

- Realizar el crecimiento y el ajuste de las economías regionales marcadas por un retraso estructural (objetivo n.º 1).
- Reconvertir las regiones industriales en crisis, ayudándolas a orientarse hacia nuevas actividades (objetivo n.º 2).
- Luchar contra el desempleo de larga duración en todas las edades de la población activa (objetivo n.º 3).
- Facilitar la integración profesional de los jóvenes (objetivo número 4).
- Acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas y fomentar un desarrollo rural conforme al modelo europeo de sociedad, en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común (objetivo n.º 5).

El FEDER debe constituir el instrumento principal de los dos primeros objetivos, ayudado por el Fondo Social y el FEOGA, si fuera necesario. El Fondo Social debe consagrarse a la realización de los objetivos n.º 3 y 4, y el FEOGA-Orientación a los del objetivo n.º 5.

En cuanto a las modalidades

de intervención, el acento recae sobre la complementariedad, la asociación y el enfoque por programas:

- Por complementariedad, la Comisión entiende que la intervención comunitaria debe constituir un valor añadido a las nacionales y regionales que persigan los mismos objetivos; por esta razón, las intervenciones financieras se harán principalmente bajo forma de cofinanciación de programas operacionales, de regímenes de ayuda o de grandes proyectos.

- Por asociación, se entiende la concertación estrecha entre la Comisión, los estados miembros y las respectivas autoridades regionales o locales; la asociación así establecida se deberá referir a todas las fases de la intervención: preparación, financiación, seguimiento y evaluación.

- Los programas plurianuales adoptados por iniciativa de la Comisión o presentados por los estados miembros deberán representar una parte preponderante de las intervenciones financieras; en el caso de que los programas impliquen varios fondos comunitarios, la Comisión podrá ejecutarlos bajo la forma de un enfoque integrado.

Por último, el proyecto de reglamento introduce un principio de modulación de los tipos de participación comunitaria para tener en cuenta la gravedad de los problemas regionales, la capacidad financiera del estado miembro y el interés comunitario de las acciones previstas.

ORIENTACIONES A SEGUIR POR LA POLITICA Y EL FEDER

Visto ya el marco en el que se desarrollará la acción comunitaria en favor de la convergencia de las economías regionales, queda por examinar de qué manera habrá que dirigir la política regional si se quiere que participe de forma eficaz en la cohesión económica y social, a través de los dos grandes objetivos que le han sido asignados: la recuperación de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en crisis.

Antes que nada, hay que subrayar que el marco de actuación que se ha tenido en cuenta para el conjunto de instrumentos estructurales no implica que la política regional y el FEDER tengan que romper con sus actuales orientaciones, sino que confirma o refuerza los principios que se han ido perfilando poco a poco a lo largo de la historia de la política regional de la Comunidad.

Paralelamente a la elaboración del proyecto de reglamento relativo a la reforma de los fondos estructurales, la Comisión ha realizado un trabajo de análisis sobre las nuevas orientaciones que habrá que dar a la política regional y que deberán encontrar posteriormente su expansión en una propuesta de modificación del reglamento del FEDER.

La primera de estas orientaciones se refiere al papel de los planes de desarrollo o de reconversión regional, que sustituirán de alguna manera a los actuales programas de desarrollo regional. Tendrán un carácter plurianual, serán elaborados por los estados miembros en colaboración con las autoridades locales o regio-

nales interesadas y deberán presentar un análisis de los problemas y las posibilidades de la región, los objetivos y las prioridades de desarrollo, el conjunto de medidas públicas relativas al desarrollo y a los recursos financieros afectados, así como las intenciones de utilización de los instrumentos estructurales de la Comunidad. Los planes de desarrollo o de reconversión serán, por lo tanto, más selectivos y operacionales, estableciendo claramente las prioridades de desarrollo regional, ya sea bajo el ángulo territorial o funcional. La Comisión los examinará teniendo en cuenta el carácter prioritario de las medidas previstas y su coherencia con los objetivos de la Comunidad. Cada plan será, en ese momento, discutido entre la Comisión, el estado miembro y las autoridades regionales o locales, y finalizará en el establecimiento de un «marco comunitario de apoyo» que definirá los objetivos territoriales o funcionales, los medios que habrá que aplicar, la forma de las intervenciones y la contribución financiera prevista por cada parte (Comunidad, estado, región u otra colectividad). El marco comunitario de apoyo, en tanto que compromiso político recíproco, constituye, por lo tanto, una evolución muy clara hacia una programación financiera plurianual de la acción de desarrollo o de reconversión regional.

Respecto a la concesión de los recursos, la Comisión prevé una concentración muy acentuada en las regiones más difíciles, al objeto de que el FEDER pueda tener un impacto más importante cara a la convergencia. Las ayudas concedidas a título de «regiones atrasadas» se limitarían a una lista (9) que actualmente comprende la totalidad de los territorios de Portugal, Irlanda, Gre-

cia, Irlanda del Norte y departamentos de ultramar (DOM) franceses, así como ciertas regiones de España y del sur de Italia. De esta forma, la concentración geográfica llevaría a cubrir alrededor del 20 por 100 de la población comunitaria. La parte destinada a la recuperación de las regiones en retraso podrá alcanzar hasta el 80 por 100 de los recursos totales del FEDER. En lo que se refiere a las reconversiones industriales, el FEDER intervendría en un determinado número de zonas industriales en crisis o amenazadas de crisis. Una lista de estas zonas, definidas a un nivel geográfico muy estricto, sería adoptada y revisada periódicamente en función de la evolución observada, según criterios tales como la gravedad de los problemas industriales y el índice de paro. La población afectada representaría entre el 12 y el 15 por 100 del total de la Comunidad.

Como continuación de una orientación ya establecida en el reglamento que rige actualmente el FEDER, las intervenciones por programas aumentarán sensiblemente hasta alcanzar, al menos, el 50 por 100 en 1992. Los programas comunitarios se desarrollan actualmente de forma paralela a alguna de las políticas sectoriales de la Comunidad, con el objeto de mejor repartir geográficamente sus efectos positivos o corregir los negativos. En el futuro podrán referirse igualmente a problemas comunes de determinados tipos de regiones (por ejemplo, fronterizas, de montaña, islas). Están motivados por una toma de conciencia de la responsabilidad de la Comunidad cara a las regiones y traducen, al más alto nivel, el interés comunitario. La cofinanciación de programas nacionales será igual-

mente privilegiada, ya que éstos resultan más eficaces gracias a la coherencia interna de sus medidas y de éstas con los objetivos comunitarios.

El objetivo inmediato del desarrollo regional es la revitalización del tejido económico y la creación de empleos permanentes en las regiones con dificultades, ya sean en retraso o en crisis. También las intervenciones del FEDER deberán estar vinculadas lo más directamente posible a medidas que favorezcan el desarrollo de las actividades productivas y la creación de empleo:

- Desde esta perspectiva, las acciones de movilización del potencial de desarrollo endógeno, cuyas primeras realizaciones suscitan ya un gran interés, deberán ser ampliadas considerablemente, pues, en efecto, las regiones han de contar en primer lugar con sus propios recursos. Con respecto a las acciones de este tipo que ya habíamos mencionado anteriormente, en concreto cuando nos referíamos a los centros de empresa e innovación, el FEDER debería también ayudar a movilizar capitales riesgo en favor de las PYME innovadoras mediante técnicas de ingeniería financiera.

- La parte del FEDER consagrada a las inversiones productivas será aumentada recurriendo a la cofinanciación de los regímenes nacionales de ayuda a las inversiones. Estos regímenes expresan las preferencias de las políticas regionales nacionales, y su cofinanciación por el FEDER permitirá incorporar prioridades comunitarias. Al objeto de obtener el valor añadido comunitario más importante, habrá que tener en cuenta un determinado número de criterios, tales como la adicionalidad de la ayuda comuni-

taria y la ayuda nacional el efecto sobre el empleo y la prioridad en favor de las PYMEs.

- Habrá que ser selectivos a la hora de financiar infraestructuras, al objeto de favorecer la creación del empleo. El FEDER financiará, por lo tanto, de forma prioritaria, las infraestructuras directamente ligadas a actividades económicas, teniendo en cuenta, además, las características regionales; por ejemplo, infraestructuras para la formación profesional en aquellas regiones en las que sea previsible una llegada masiva de jóvenes al mercado de trabajo, o de transportes y telecomunicaciones en las regiones periféricas.

Estos nuevos métodos de intervención deberán ir acompañados de cambios sustanciales en los procedimientos administrativos de la Comisión. Así, las tareas de negociación contractual, preparación, ayuda técnica y seguimiento de las intervenciones se impondrán sucesivamente a los procedimientos puramente reglamentarios o contables. A este fin, serán creados comités de seguimiento de los programas con la participación de la Comisión.

Por último, aparecen dos elementos fundamentales como conductores de la política regional que deberá seguirse a medio plazo. En primer lugar, una de sus orientaciones fundamentales durante los próximos años será la implicación de las autoridades regionales y locales en el proceso de desarrollo regional, necesidad que ya se ha mencionado, tanto en lo que se refiere a la movilización del potencial de desarrollo endógeno como en lo que concierne a la programación operacional y financiera de acciones de desarrollo en una zona geográfica dada. En ese momento,

deberá tener lugar un diálogo muy concreto entre la Comisión, el estado miembro y las colectividades territoriales implicadas. Además, la Comisión considera que el debate sobre las estrategias de la política regional deberá enriquecerse con el establecimiento de un órgano consultivo que reagrupe a las autoridades regionales y locales de los países de la Comunidad. Además de sus aspectos funcionales o políticos, esta participación directa de las autoridades locales y regionales en la política comunitaria constituye un fortalecimiento suplementario de los lazos entre la Comunidad y los ciudadanos europeos.

La segunda orientación se desprende del hecho de que, para responder a los retos interiores y exteriores a los que se enfrentan la Comunidad y los estados miembros, sus estrategias de desarrollo económico deberán estar más coordinadas y pensadas en términos de espacio económico europeo. Estas estrategias, que surgen de la valoración racional del espacio, de la afectación óptima de los recursos de todo tipo y de la consideración de la calidad de vida de los recursos, concurren conjuntamente a la ordenación del territorio europeo. Desde su creación, la política regional de la Comunidad ha evolucionado para incluir progresivamente un determinado número de elementos que afectan la ordenación del territorio a escala comunitaria. En los próximos años, la realización del mercado único conllevará efectos espaciales tales como migraciones y desplazamientos o concentraciones de las actividades económicas, lo que modificará el territorio europeo y, por lo tanto, la política regional más allá de los dos objetivos concretos que le han sido

asignados por el Acta Unica. Sin querer ocupar el lugar que corresponde a los estados miembros ni el del resto de las políticas comunitarias, la política regional, al desarrollar concretamente sus instrumentos de seguimiento y de coordinación de las políticas nacionales y comunitarias, deberá en el futuro ser una herramienta esencial para fomentar una política europea de ordenación del territorio.

NOTAS

(*) Los puntos de vista expresados por el autor en este artículo no representan necesariamente los de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(1) Reglamento del Consejo, de 18 de marzo de 1975.

(2) Estas zonas deben ser aprobadas por la Comisión respetando los principios de la libre competencia, de conformidad con los artículos 92 a 96 del Tratado.

(3) Reglamento CEE n.º 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984.

(4) Los límites inferiores y superiores se aplican por un período de tres años, siendo el primero de 1985 a 1987. En el caso de España, el mínimo y el máximo garantizados por dos años (1986-1987), serán respectivamente de 1.100 y 1.500 millones de ECU (1 ECU equivale, aproximadamente, a 140 pesetas).

(5) Mezzogiorno, Grecia con excepción de Atenas, Irlanda, Irlanda del Norte y departamentos franceses de ultramar.

(6) *Tercer informe periódico de la Comisión sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Mayo de 1987. En venta en el servicio de publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(7) PIB por habitante expresado en paridades de poder adquisitivo, 1985.

(8) Regiones cuyo índice sintético es inferior a la media comunitaria (=100) menos la desviación típica (32,9).

(9) Lista que incluiría las regiones cuyo PIB/habitante, medido en paridades de poder adquisitivo, fuese inferior al 75 por 100 de la media comunitaria.