

Doc. 032/1991

POLITICA ECONOMICA REGIONAL

CARMEN BENAVIDES GONZALEZ

POLITICA ECONOMICA REGIONAL

**CARMEN BENAVIDES GONZALEZ
PROFESORA DE ECONOMIA APLICADA
UNIVERSIDAD DE OVIEDO**

INDICE

	Página
1. ORIGENES Y OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL	1
2. INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL	4
3. LA POLITICA REGIONAL EN ESPAÑA	7
3.1. La Ley de Incentivos Regionales 50/1985	9
3.2. Los Planes Regionales	12
4. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA	15
4.1. Los instrumentos de Política Regional en la CEE	18
4.2. La Reforma de los Fondos Estructurales	25
4.2.1. Principios fundamentales	28
4.2.2. Ambito de aplicación y reparto europeo	33
5. LAS REGIONES EUROPEAS Y 1992: UN BREVE APUNTE	36

1. ORIGENES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA REGIONAL

La Política Regional tiene su principal razón de ser, en la persistencia de disparidades regionales, y en los efectos que éstas originan en la salud económica de las distintas regiones de un país. Debemos decir inmediatamente que, sin embargo, la presencia de tales disparidades no es condición suficiente para justificar la existencia de este tipo de política. Necesitamos conocer **por qué** es deseable y **cómo** puede beneficiarse un país de ella.

Llevamos más de treinta años con Política Regional y lejos de abandonarla, cada vez se insiste más en su utilización, no sólo en los países europeos, sino también en una gran cantidad de países en desarrollo, muchos de los cuáles han incorporado objetivos de Política Regional en sus planes de desarrollo nacional. Nosotros intentaremos definir, en primer lugar, cuáles son esos **objetivos**, ya que el estudio futuro de esta política dependerá claramente de ellos (Instrumentos utilizados, efectividad de la política, etc.). En concreto los podemos resumir en: (i) Reducir el desempleo crónico o estructural en ciertas áreas que podemos denominar como "regiones problema". (ii) Alcanzar una mejor distribución geográfica de la industria que alivie la congestión y superpoblación de ciertas zonas. (iii) Conseguir una mayor dispersión de la industria por motivos defensivos y estratégicos.

Pero si bien es posible e incluso sencillo definir tales objetivos, los problemas surgen cuando intentamos especificarlos y, sobre todo, cuantificarlos, ya que se trata de objetivos demasiado generales y vagos para poder valorarlos en la práctica. Como consecuencia, el análisis de la Política Regional ha estado lleno de ambigüedades y malentendidos. Veamos algunos ejemplos.

El objetivo de **igualdad** -reducir disparidades y desigualdades regionales- es un excelente ejemplo que nos conduce a la necesidad de una mayor especificación. Es bastante posible que,

por ejemplo, una política que ayude con éxito a igualar las rentas per cápita entre regiones, pueda tener efectos regresivos en la distribución de la renta dentro de una región. Esto podría ocurrir si una región deprimida experimentase un crecimiento en su renta per cápita relativa con respecto a la media nacional, y que ese incremento beneficiase a unas pocas familias con altas rentas y residentes en esa región. Dicho en otras palabras, es importante distinguir entre *lugar próspero* y *gente próspera*. También puede ocurrir que los propietarios del capital u otros recursos residan fuera de la región donde se encuentran ubicados tales recursos, en cuyo caso las ayudas que se dirijan hacia esa región, no revertirán sobre ella, sino sobre otra u otras regiones.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el **bienestar económico** implica más que la sola reducción de las diferencias de los niveles de renta per cápita, ya que la estabilidad de dichos niveles también es importante. Dos regiones pueden tener el mismo nivel de renta, considerando el promedio de varios años, y sin embargo su variación en el tiempo puede ser considerablemente mayor en una región que en otra.

Por lo tanto, **la especificación de los objetivos** es esencial por tres razones:

1. Para delimitar **áreas** apropiadas donde aplicar la Política Regional, ya que la selección de las zonas que han de ser asistidas sin una previa y clara definición de los objetivos, puede conducir a que al final se anulen los efectos de tal política, puesto que casi todas las zonas pueden llegar a ser zonas asistidas.
2. Para seleccionar y combinar los **instrumentos de política económica** más eficaces. Todos sabemos que diferentes objetivos requieren distintos instrumentos para su consecución.

3. Para **evaluar** los resultados de esa política. Es imposible estimar si una política ha sido o no efectiva, o si lo será, mientras no se clarifiquen los objetivos perseguidos.

Por todo ello, sería mejor que los objetivos se expresasen en términos cuantitativos, lo que a su vez implicaría: (i) que cada uno de ellos fuese expresado **numéricamente**, (ii) que se estableciese un **período de tiempo** durante el cuál se deban alcanzar tales objetivos y (iii) que se hiciese una delimitación clara de **prioridad** de objetivos, dando a cada uno de ellos un peso determinado.

En la práctica, sin embargo, es muy difícil realizar tal especificación. Incluso cuando hay un sólo objetivo hay dificultades. Por ejemplo, si el objetivo es reducir los desequilibrios regionales en oportunidades de empleo, su cuantificación se dificulta porque, por un lado, los políticos son conscientes del peligro de su propia posición política si fijan una determinada cifra y fracasan en su consecución, situación que se complica en términos regionales, ya que muchas veces las circunstancias van más allá de su propio control, como es en el caso del empleo, una variable que depende en gran medida de las condiciones económicas nacionales y mundiales. Y por otro, porque hay varias dificultades prácticas en controlar la Política Regional. Es, en efecto, extremadamente difícil medir exactamente cuáles son los puestos de trabajos que han sido creados gracias a esa política.

Aún así creemos que es necesario que produzca una descripción de los objetivos con mayor precisión, si bien ésta no debe ser utilizada como un arma para simplificar la situación. Incluso si la creación de empleo fuera el único objetivo de Política Regional, ello no debe significar necesariamente que sólo se haya de perseguir esa meta. En el pasado, ha habido una excesiva tendencia en confiar en las tasas de desempleo como el más poderoso indicador del malestar económico de las regiones. Las áreas asistidas han sido designadas teniendo como referencia esas tasas, la selección de políticas se ha realizado teniendo como finalidad la

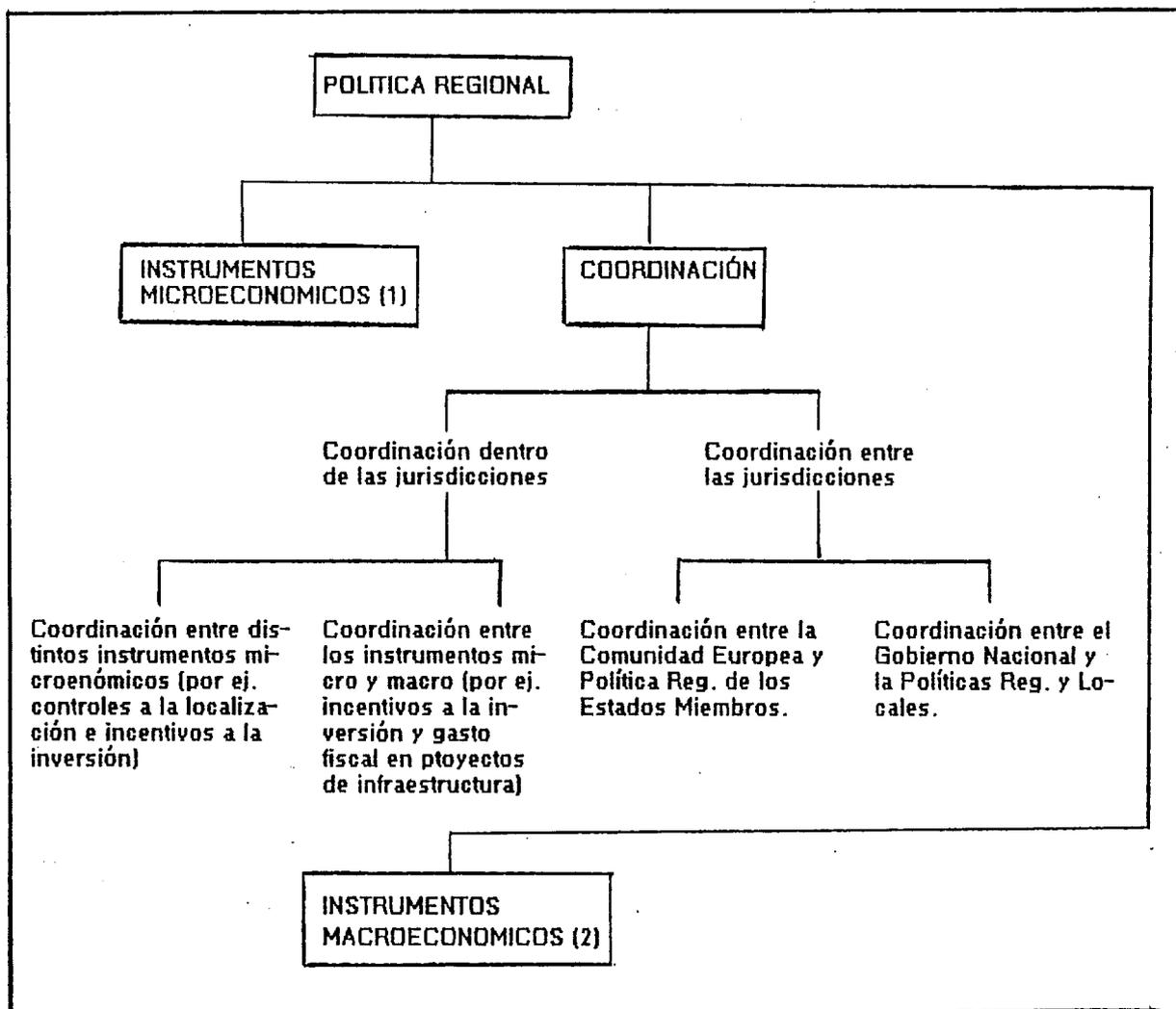
posibilidad de reducir el desempleo sin tener en cuenta otras implicaciones y la eficacia de las Políticas Regionales ha sido juzgada según hayan posibilitado o no la creación de empleos. Pero hoy en día sabemos que los problemas regionales son demasiado complejos y que es necesario tener en cuenta otros indicadores disponibles, tales como los niveles de actividad, la estructura del empleo local, las tasas de emigración e inmigración o el producto regional bruto per cápita y su evolución a lo largo del tiempo.

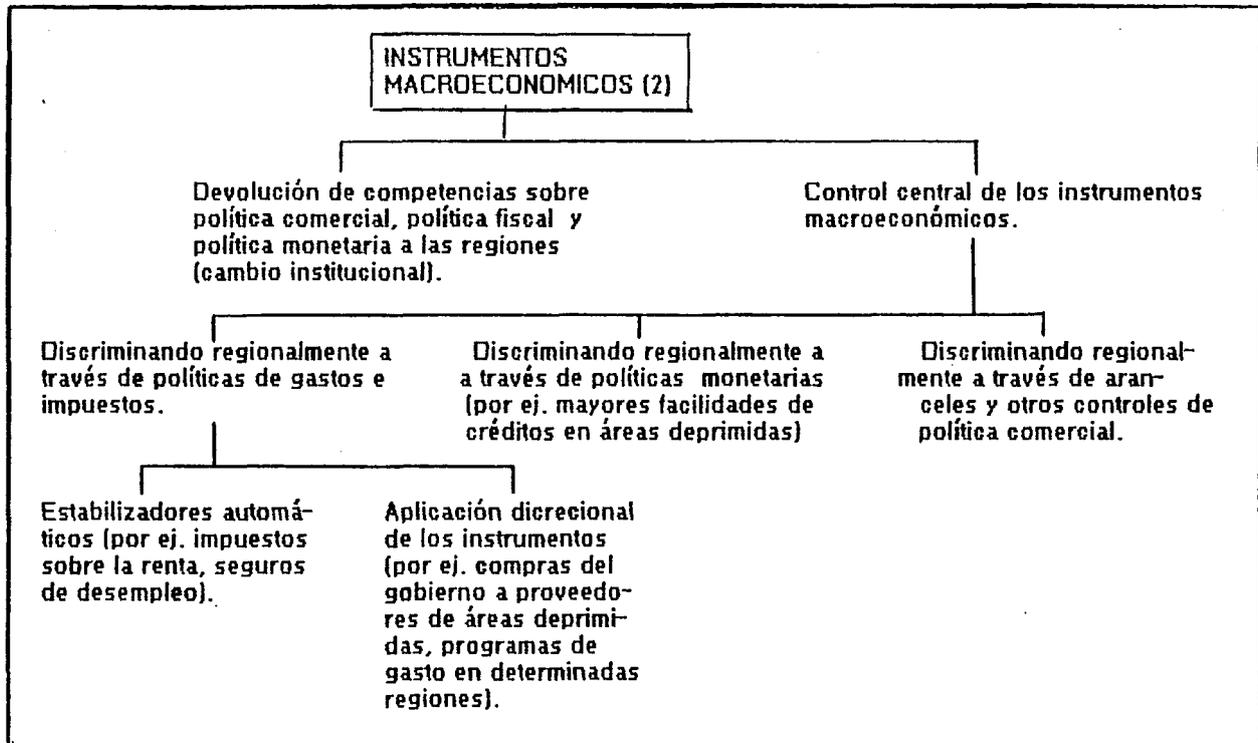
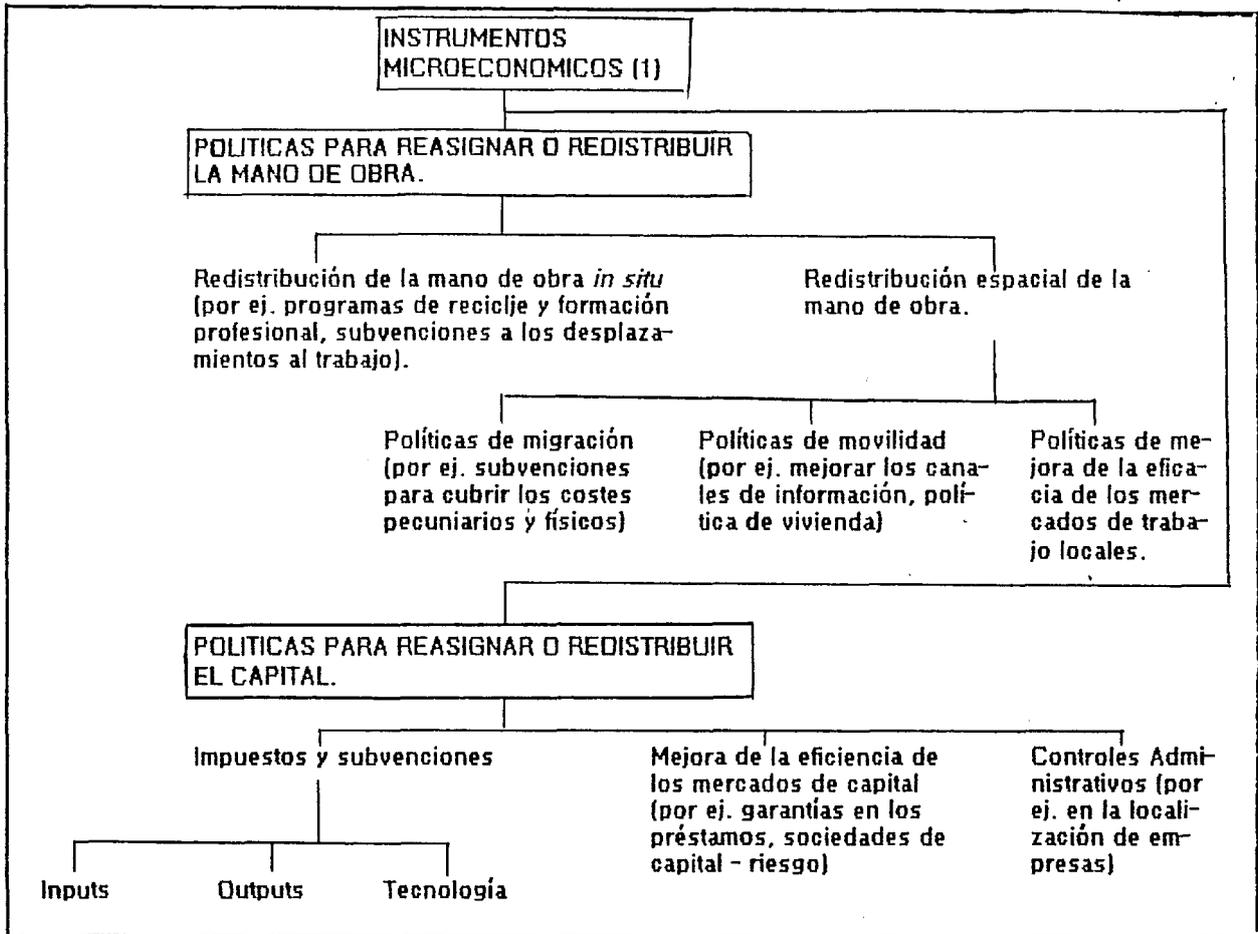
Finalmente hemos de hacer referencia a un problema habitual que se produce cuando intentamos delimitar objetivos de Política Regional: el **conflicto de objetivos** con respecto a otras políticas gubernamentales. Este es un problema familiar en la política económica de un país. Son de todos conocidos los conflictos existentes en la consecución de objetivos tales como crecimiento e inflación, justicia social y productividad, equilibrio interno y equilibrio externo. Problemas similares aparecen cuando operamos a nivel regional. Puede haber, por ejemplo, un conflicto entre el deseo de reducir disparidades regionales y el de incrementar el ritmo de crecimiento nacional. En este caso, pueden dotarse determinado tipo de ayudas a la localización industrial en zonas previamente seleccionadas, que desde un punto de vista nacional no sean competitivas. Este conflicto se ve aún más claro en los países en desarrollo, donde los objetivos de crecimiento nacional favorecen la concentración de la inversión en un pequeño número de localizaciones-llave, lo cual implica inevitablemente una ampliación de las disparidades regionales en el bienestar económico.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL

Los instrumentos de Política Regional pueden clasificarse de muy diferentes maneras. Sin embargo, a medida que crece el campo de actuación de esta política, estos instrumentos van siendo utilizados tanto para influir en las decisiones de localización de las familias y empresas,

como para variar o cambiar el nivel de ingresos y gastos en regiones específicas. Esto nos permite sugerir la tradicional distinción entre **instrumentos microeconómicos y macroeconómicos**, siendo los primeros aquéllos dirigidos a influenciar el reparto de la mano de obra y capital entre industrias y entre regiones, no sólo induciendo al capital a localizarse en áreas deprimidas y a la mano de obra en áreas donde el trabajo está disponible, sino también induciendo a las áreas deprimidas a producir sus propios puestos de trabajo, mientras que los segundos tienen más que ver con los cambios en los gastos e ingresos nacionales. El esquema es el siguiente (Armstrong, H. y Taylor, J.; 1987, pags. 189 y 191):





3. LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA

La disparidad y desigualdad entre las distintas regiones españolas, la diversidad de situaciones socio-económicas, los problemas derivados de los diferentes grados de industrialización, la difícil evolución de la agricultura, los efectos negativos derivados de la crisis económica tanto a nivel sectorial como territorial -con altas tasas de desempleo, cierre de empresas y empobrecimiento y desequilibrio de amplias zonas del territorio nacional- han dado lugar, a lo largo de las últimas décadas, á un conjunto de medidas de Política Regional, dirigidas a paliar parcialmente este oscuro panorama económico.

Las Políticas de desarrollo regional no son, sin embargo, nuevas. Tres fenómenos han guiado su actuación desde su nacimiento, en la década de los años sesenta, hasta la actualidad: (i) las disparidades regionales en el crecimiento económico -empleo y nivel de renta-, (ii) el excesivo tamaño de ciertas metrópolis nacionales -concentración económica y demográfica- y (iii) la desigualdad urbano-rural.

Un rápido repaso al desarrollo de esta política nos permite observar que sus objetivos han ido variando a lo largo del tiempo, adaptándose a las circunstancias socio-económicas de cada momento y, con ellos, los instrumentos utilizados. En un principio, los problemas regionales se referían esencialmente a zonas bien delimitadas, caracterizadas por la debilidad de su organización económica, y las Políticas Regionales trataban sobre todo de encontrar soluciones concretas para los problemas de estas regiones atrasadas. En una segunda etapa, las Políticas Regionales debieron preocuparse también de las regiones de antigua industrialización, cuyo desarrollo estaba bloqueado por diversos factores: insuficiente renovación de la población activa, falta de diversificación de sus actividades económicas, etc.

Y es que, si antes de la crisis económica de los setenta y primeros ochenta, las regiones-problema eran las áreas rurales con un bajo nivel de desarrollo, hoy lo son también las zonas de antigua industrialización las que han sido calificadas como tales y sobre las que está recayendo una buena parte de los incentivos regionales en funcionamiento. Se trata de regiones que, como Asturias, se caracterizan en los denominados *sectores maduros* -minería, siderurgia, construcción naval, entre otros- que padecen una dura y creciente competencia internacional y sometidos a fuertes procesos de reconversión-reestructuración industrial.

Estamos por lo tanto ante un problema antiguo que se ha agravando en las dos últimas décadas, por la actuación conjunta de tres factores decisivos, que encierta medida han acentuado las disparidades regionales:

- a. Los efectos de la crisis económica y el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo. La salida a la crisis son las nuevas oportunidades tecnológicas para las cuáles están mejor preparadas las regiones más ricas.
- b. La organización política cuasifederal de España en Comunidades Autónomas desde la Constitución de 1978. La descentralización política es más eficiente en las áreas más desarrolladas.
- c. La integración de España en las Comunidades Europeas desde 1986. Esa integración beneficia a las áreas más accesibles a ese espacio y a las que están más preparadas de cara a la consecución del mercado interior único, previsto por el Acta Unica Europea para 1992.

Como consecuencia, se produce una vez más una concentración del potencial económico de nuestro país en un cuadrante que tiene como lados norteños el eje País Vasco-Cataluña por el

valle del Ebro, la mancha costera mediterránea con Valencia como centro y el gran islote madrileño que a su vez influye en los centros urbanos castellanos, particularmente de la meseta norte -Valladolid, Palencia, Burgos-. Ante esta situación es necesario y urgente aplicar una Política Regional armonizadora a largo plazo para el resto de España que solucione por un lado, la falta de accesibilidad de las áreas poco desarrolladas a los centros con mayor potencial económico y, por otro, que consiga incentivar la creación de empleos alternativos tanto agrícolas como industriales en las zonas-problema.

3.1. La Ley de Incentivos Regionales 50/1985

Esta Ley ha supuesto una **reforma global** del sistema de incentivos y ayudas regionales existente en nuestro país desde los años 60, un conjunto ciertamente heterogéneo desde un punto de vista normativo y escasamente eficaz y transparente desde un punto de vista socio-económico. Brevemente podemos recordar el conglomerado de figuras que coexistieron durante todos estos años: Polos de Desarrollo, Grandes Areas de Expansión Industrial (GAEI), Zonas de Preferente Localización Industrial (ZPLI), Zonas de Preferente Localización Industrial Minera (ZPLIM), Polígonos de Preferente Localización Industrial (PPLI), Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias (ZOEI), Zonas de Protección Artesana (ZPA), Zonas de Interés Turístico Nacional (ZITN) y, finalmente, Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR). Así que al final, todas las provincias españolas, excepto Navarra y Madrid -aunque la primera tenía sus propios incentivos gracias a su régimen foral y la segunda gozaba de las ventajas de información y decisión propios de la capital de un Estado hipercentralizado-, disfrutaba de ayudas e incentivos (ver Mapa 1)

Esta Ley no sólo ha implicado el desmantelamiento de todos los instrumentos anómalos y contradictorios subsistentes desde el régimen anterior, sino también adecuar todo el conjunto de instrumentos a la nueva situación del país, es decir, a un Estado descentralizado en Comunidades

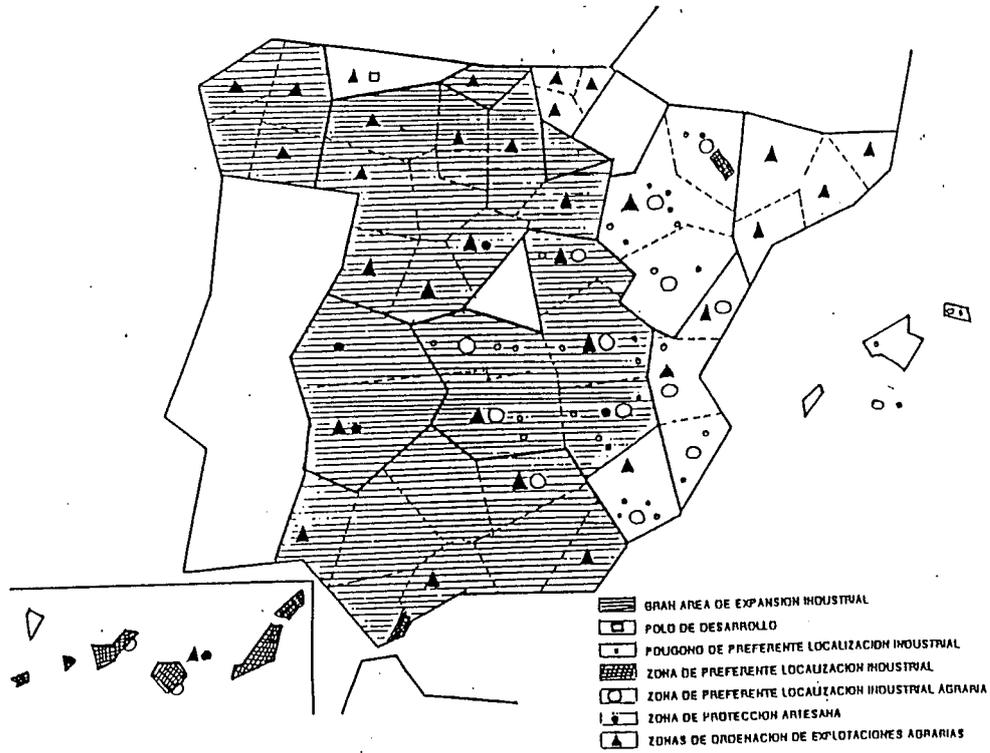
Autónomas y a un Estado integrado ya en las Comunidades Europeas. A partir de este momento se conciben los incentivos regionales como "ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas" y sólo pueden ser de dos tipos: subvenciones o bonificaciones de la cuota empresarial de la seguridad social durante dos años como máximo. Al mismo tiempo se derogan las GAEL, Polos de Desarrollo, Zonas y Polígonos, sustituyéndose por tres tipos de zonas promocionables en función de dos criterios básicos, la renta per cápita y la tasa de paro de las regiones, y de criterios adicionales relativos a la intensidad de los problemas regionales (ver Mapa 2):

a. Zonas de Promoción Económica (ZPE): son las áreas geográficas menos desarrolladas definidas en función de los criterios anteriormente señalados. Se clasifican en tres tipos, de acuerdo con su nivel de desarrollo y pueden beneficiarse de los incentivos regionales hasta un techo que, como máximo, es el 50% de la inversión subvencionable en las zonas del tipo I, el 40% en las zonas tipo II y el 30% en las del tipo III.

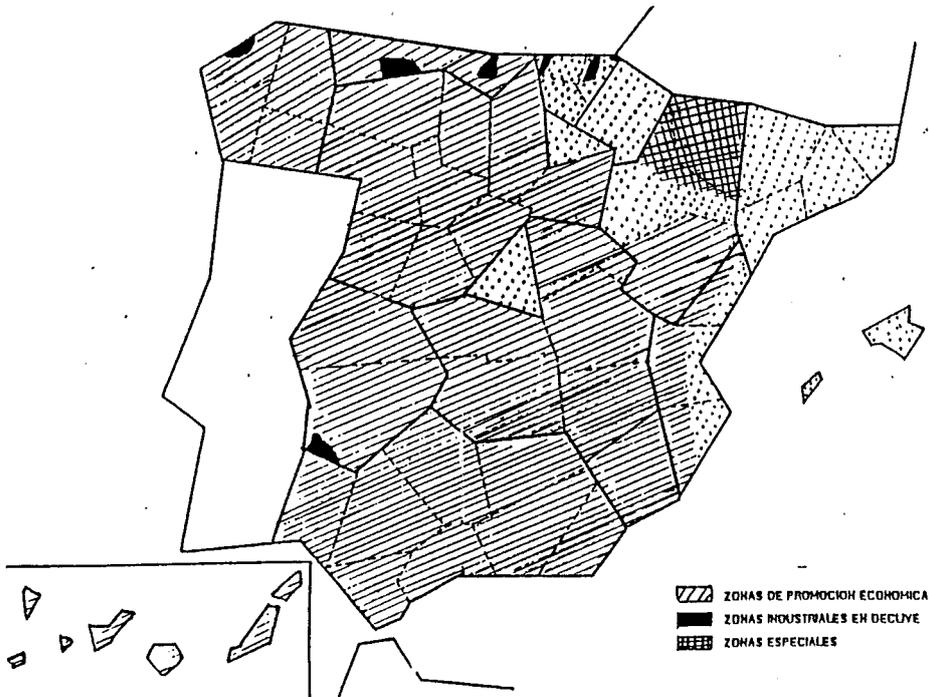
b. Zonas Industriales en Declive (ZID): se trata de las aquellas áreas específicamente afectadas por procesos de ajuste industrial que tienen graves repercusiones sobre el nivel de empleo en la industria de la zona. Su objetivo fundamental consiste en paliar, en un plazo reducido de tiempo, las consecuencias negativas de dicho ajuste. Su duración se limita a 18 meses, prorrogables como máximo por otros 18, cuando persistan las circunstancias que justificaron su creación. Los incentivos en este caso tienen un límite máximo del 75% de la inversión subvencionable.

c. Zonas Especiales (ZE): pueden ser creadas por el Gobierno cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, pero siempre de acuerdo con las directrices de la Política Regional.

MAPA Nº 1: AYUDAS REGIONALES HASTA 1985



MAPA Nº 2 : ZONAS DE APLICACION DE LOS INCENTIVOS REGIONALES



3.2. Los Planes Regionales

El marco de referencia obligado para que un país acceda a los fondos comunitarios son los Planes Regionales, antes denominados Programas Regionales, y que podemos definir como un instrumento privilegiado de coordinación regional-nacional-comunitaria. España inició su elaboración en 1985, un año antes de su adhesión a la Comunidad Económica Europea, con la finalidad de formalizar varios paquetes de solicitud de ayudas para el año 1986. Desde ese momento se han venido elaborando de forma sistemática.

A partir de 1989, y debido a la necesidad de acoplar su elaboración a la definición de regiones y objetivos hecha por la CEE, España diseñó, en colaboración con las Comunidades Autónomas, una **estrategia de desarrollo regional** que concretó en un documento público, en el que se establecieron los objetivos prioritarios de actuación y la primacía de unos instrumentos sobre otros para alcanzar dichos objetivos. Para ello se agruparon las regiones españolas en cinco grupos, en función de su PIB por habitante: (i) regiones con capacidad de crecimiento autosostenido; (ii) regiones industriales en declive; (iii) regiones de desarrollo intermedio; (iv) regiones atrasadas del sur-sureste y (v) otras regiones atrasadas. Así, los dos primeros grupos cuentan con un PIB por habitante superior a la media española y al 75% de la media comunitaria, los dos últimos están por debajo de la media nacional y por lo tanto del 75% de la comunitaria, y las regiones de desarrollo intermedio se encuentran por encima de la media nacional, pero no superan el 75% de la comunitaria.

En función de estas características, se definió la estrategia de desarrollo regional, que recogemos textualmente (Secretaría de Estado de Economía, 1990, p.30):

- a. "En primer lugar, hay que **mantener y consolidar la dinámica de crecimiento** de las áreas que han mostrado mayor capacidad de adaptación al cambio y más vitalidad

económica autónoma, como es el caso de Madrid, el Valle del Ebro y el Eje Mediterráneo. Al mismo tiempo, se debe evitar que la excesiva concentración económica y demográfica en algunas zonas degeneren en problemas de congestión, de la cual se aprecian síntomas en algunas áreas metropolitanas, con riesgo de estrangulamiento del proceso de crecimiento. Madrid y Barcelona, que jugarán en 1992 un papel importante, constituyen dos casos paradigmáticos en donde se entremezclan fenómenos de crecimiento, sustitución dinámica de actividades industriales y terciarización avanzada con otros problemas típicos del declive industrial. En estas circunstancias, se deben combinar medidas de apoyo a las zonas en declive con las de atracción selectiva de actividades, tratando de frenar la implantación de aquéllas que acentúen los peligros de congestión. Finalmente, se ha de conseguir la **difusión del crecimiento** desde las regiones dinámicas hacia otras menos desarrolladas y con problemas de ajuste estructural, para lograr una vertebración y ordenación del territorio que permita un funcionamiento integrado de la economía nacional. El Valle del Ebro servirá, por una lado, de nexo de unión entre la cornisa cantábrica en declive y el eje del Mediterráneo en expansión. Por otro lado, la conexión con el Valle del Duero, contribuirá a evitar la tendencia al aislamiento económico del centro, oeste y noroeste de la península.

b. En segundo lugar, se precisa concentrar esfuerzos para **frenar el declive** de la cornisa cantábrica y restituirle su antiguo potencial de crecimiento autosostenido. El deterioro que ha sufrido durante los últimos años su tejido industrial y social, sobre todo en el País Vasco, debe ser objeto de particular atención. Ayudará notablemente a su recomposición la **solución de los estrangulamientos infraestructurales** del norte de España. En particular, la disponibilidad de una vía rápida que permita una circulación y transporte fluido a lo largo de toda la cornisa cantábrica, desde Galicia hasta el sureste de Francia, tendrá efectos beneficiosos, tanto en orden a la superación del declive como en relación a las regiones colindantes menos desarrolladas. Las acciones de carácter

infraestructural deberán ir acompañadas de otras encaminadas a **cambiar la imagen de la zona**, mejorando el medio ambiente, particularmente en los puntos negros en que está más deteriorado, atrayendo nuevas inversiones, incorporando procesos innovadores y diversificando la producción del sector secundario, al mismo tiempo que se amplía hacia el terciario.

c. En tercer lugar, la positiva dinámica territorial que ha afectado al eje del Mediterráneo debe expandirse hacia el sureste y sur de España. La Comunidad Valenciana, que actualmente posee un PIB por habitante inferior al 75% del la media comunitaria, ha de lograr saltar este listón antes de 1993. La incorporación de Murcia y Andalucía al grupo de regiones dinámicas de España supone un objetivo razonable para la década de los años 90, que requiere la **conexión infraestructural** de estas regiones con el eje del Mediterráneo, por un lado, y con el centro de la península por otro. Pero también es fundamental alcanzar una buena articulación este-oeste de todo el sur de la península. Las inversiones programadas en carreteras y ferrocarriles pretenden asegurar el buen funcionamiento de las conexiones indicadas. En esta amplia zona de España hay que **vigilar los problemas medio ambientales**, en gran medida relacionados con el uso del agua y del suelo, con manifestaciones relacionadas con la salinización, desertización y sobrecarga turística. Al oeste del estrecho de Gibraltar existen potencialidades turísticas insuficientemente aprovechadas que, bien utilizadas, podrían contribuir al desarrollo regional.

d. En cuarto y último lugar, en las otras **regiones menos desarrolladas**, como son Extremadura, Galicia, las dos Castillas y Canarias, junto con Ceuta y Melilla, se debe seguir una **estrategia de ajuste estructural positivo** para frenar la tendencia descendente que en algunas de ellas viene observándose. Para compensar la dinámica natural del sistema territorial español en favor de la cuenca del Mediterráneo, resulta necesario articular estos

territorios en base a infraestructuras y a los núcleos más dinámicos que ya existen en todas las regiones señaladas. Al mismo tiempo que se activa e internacionaliza el **potencial endógeno de desarrollo**, se ha de actuar en el sentido de beneficiarse de la dinámica positiva de las regiones españolas. A ello contribuirán el enlace de Galicia con Asturias, Cantabria, País Vasco y Francia, mediante la autovía del Cantábrico, y con Madrid, a través de Castilla-León; la conexión de los valles del Duero y del Ebro; la irradiación de Madrid sobre su entorno, etc. Canarias, Ceuta y Melilla, cada una con sus peculiaridades, tienen en común la discontinuidad territorial con la península y su bajo índice de desarrollo. La acusada dependencia de alguna rama del terciario y los estrangulamientos estructurales son cuellos de botella que deben quedar convenientemente resueltos."

4. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

La Política Regional de la CEE deberá enfrentarse decididamente a los retos planteados tras la aprobación del Acta Única Europea y la integración de España y Portugal, no ya con el objetivo de reducir disparidades regionales, sino de crear las condiciones económicas, sociales y culturales en las regiones con mayores problemas, para permitir una efectiva convergencia de los niveles reales de vida, un proceso nada fácil y que ha seguido diversas etapas y modificaciones que pasaremos a analizar a continuación.

a. El tratamiento de la Política Regional en el **Tratado de Roma (1957)** es muy limitado debido fundamentalmente a que por razones económicas y políticas, en él se pretendía promocionar las reglas de la competencia y la economía de mercado, como el mejor instrumento para favorecer el desarrollo y resolver los desajustes económicos. Por ello, únicamente hace referencia al tema que nos ocupa, en el artículo 2, en el que se recoge la misión de la Comunidad de *"promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la*

Comunidad", y en el artículo 130, donde al crear el Banco Europeo de Inversiones (BEI), le encomienda como función principal la de financiar proyectos que *"pongan en valor las regiones menos desarrolladas"*. Por lo tanto, en la primitiva Comunidad Económica Europea compuesta por los seis países miembros fundadores -Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la República Federal de Alemania-, la Política Regional estaba exclusivamente instrumentada a través de su institución financiera, el BEI, que ha seguido actuando desde su creación con orientaciones que priorizan claramente los proyectos de desarrollo regional (alrededor del 70% de sus préstamos).

b. Es a partir de 1973, momento en que se produce la primera ampliación de la CEE, de seis a nueve Estados miembros (se incorporan el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), y quizás por exigencia británica, cuando se contempla la necesidad de contar con una Política Regional comunitaria más explícita y activa, basada no sólo en préstamos, sino también en subvenciones comunitarias. La creación del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** en 1975 es la respuesta a esta necesidad de *"corregir los principales desequilibrios de la Comunidad derivados de un predominio agrícola, de las transformaciones industriales y del subempleo agrícola"*.

c. Un nuevo e importante hito en la expresión normativa de la Política Regional comunitaria se produce con la incorporación de España y Portugal, en enero de 1986, y con la formulación del **Acta Unica Europea**, firmada en febrero del mismo año y ratificada por los Parlamentos de los doce Estados miembros a lo largo de 1986 y 1987, cuyo artículo 23 introduce en el Tratado de Roma, un Título V dedicado a la *"Cohesión Económica y Social"* y un artículo 130 que constituye un sólido soporte jurídico de las pretensiones regionales de la Comunidad actual y de cara al mercado interior único de 1993.

TITULO V

COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Artículo 130 A. A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Artículo 130 B. Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 130 A. La aplicación de las políticas comunes y del mercado interior tendrá en consideración los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C y participará en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución, que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.

Artículo 130 C. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

Artículo 130 D. Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), las modificaciones que fueran necesarias para precisar y racionalizar sus funciones a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a reforzar su eficacia y a coordinar sus intervenciones entre sí y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá por unanimidad sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

Artículo 130 E. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, y en cooperación con el Parlamento Europeo, adoptará las decisiones de aplicación relativas al FEDER tras la adopción de la decisión contemplada en el artículo 130 D. En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43, 126 y 127.

Desde el punto de vista conceptual se mantiene inamovible la filosofía inspiradora del Tratado de Roma: la admisión de ayudas con finalidad regional no debe interpretarse como una renuncia a la exigencia de respetar las normas de la competencia. Y la compatibilidad del FEDER con el libre juego de las fuerzas del mercado se acepta, en tanto en cuanto las ayudas regionales cumplan la función de situar a las regiones con retrasos estructurales en condiciones de poder competir con las regiones florecientes (Secretaría de Estado de Economía, 1990, pag. 10).

d. Finalmente, y como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 130 D, entra en vigor el 1 de enero de 1989, la **Reforma de los Fondos Estructurales**. Tres factores fundamentales exigieron esta reforma: (i) El factor político, que se deriva del principio de solidaridad entre los Estados miembros, establecido por el Acta Única Europea. (ii) la necesidad de reducir las disparidades regionales, ya que la adhesión de España y Portugal supuso una duplicación de la población de las regiones desfavorecidas -PIB inferior al 50% de la media comunitaria-. (iii) La obligación jurídica, nacida del artículo 130 del Tratado CEE de llevar a cabo la Reforma de los Fondos Estructurales con el fin de hacerlos más eficaces y, de este modo, aumentar la cohesión económica y social de la Comunidad, condición indispensable para la realización del mercado sin fronteras, previsto para 1993. Pero antes de entrar a analizar las implicaciones y consecuencias de esta reforma, creemos que es conveniente hacer un repaso de los instrumentos de Política regional existentes en la CEE, su análisis y su evolución a lo largo del tiempo.

4.1. Los instrumentos de Política Regional de la CEE

Existen dos tipos de instrumentos bien diferenciados:

1. Instrumentos de coordinación.
2. Instrumentos de financiación.

Los **instrumentos de coordinación** son de carácter valorativo y los podemos resumir en:

(i) Evaluación del impacto regional de las políticas comunitarias, que consisten fundamentalmente en diagnósticos y apreciaciones de la actuación comunitaria en otros campos distintos del regional -agricultura, energía, etc.- pero que inciden regionalmente, de tal forma que posteriormente se pueda modificar o compensar sus efectos negativos y potenciar los positivos. En este sentido, políticas sectoriales como la naval, siderúrgica, textil, energética, agrícola y otras, reciben un empuje especial cuando la base geográfica sobre la que se aplican coincide con regiones que se presentan como problemáticas desde la perspectiva de la cohesión territorial.

(ii) Los Planes Regionales y los Marcos de Apoyo Comunitarios. Como ya señalamos anteriormente, los Planes Regionales -antes de la Reforma de 1989, Programas de Desarrollo Regional- son el marco de referencia obligado para acceder a los Fondos Estructurales de la Comunidad. A partir de ellos, las instancias comunitarias pueden comparar y coordinar las intervenciones nacionales en favor del desarrollo regional; entre otras las llevadas a cabo mediante los sistemas de incentivos (véase Ley de incentivos Regionales en España). Por ello, las excepciones al principio general de prohibición de las ayudas estatales otorgadas con cargo a fondos público -artículo 92 del Tratado de Roma-, han de ser visadas y aprobadas por los organismos comunitarios. Así, la Comisión Europea ostenta la máxima autoridad, tanto en lo relativo a los techos máximos de los beneficios públicos, como en lo referente al diseño geográfico para la aplicación de aquellos (Departamento de Economía y Planificación del País Vasco, 1990, pag. 32). Actualmente cada país debe realizar tres planes diferentes, que se corresponden con las definiciones de regiones y objetivos hecha por la CEE: un Plan de Desarrollo Regional para las regiones menos desarrolladas, un Plan de Reconversión Regional y Social, para las regiones industriales en declive, y un Plan de Desarrollo para las Zonas Rurales, que se encuentran fuera de las regiones atrasadas. Finalmente estos planes se presentan a la Comisión para su negociación con las administraciones que participan en su financiación -en España, la Administración Central y las Comunidades Autónomas- y la posterior elaboración de

los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC), que se definen como el compromiso indicativo que contraen los Fondos Estructurales para financiar las acciones contempladas en los Planes Regionales, y que se concretarán en Programas Operativos (PO) o un conjunto coherente de proyectos plurianuales a 2,3, 4 ó 5 años, en solicitudes individuales en el caso de grandes proyectos y en subvenciones globales. (iii) Informe Periódico sobre las regiones. El 1 de enero de 1991, la Comisión ha hecho público el IV Informe Periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, titulado "*Las Regiones en los años 1990*". Le precederieron los Informes periódicos primero, segundo y tercero, publicados respectivamente en los años 1981, 1984 y 1987.

Los **instrumentos de financiación**, se dividen a su vez en: (i) ayudas presupuestarias instrumentadas a través de los distintos Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) y (ii) préstamos canalizados a través del Banco Europeo de Inversiones, la CECA, u otros organismos con vocación regional.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): es el instrumento más importante y reciente de los Fondos Estructurales. Desde su creación, en 1975 (Reglamento 724/75), ha sido sometido a varias reformas: (a) La primera de ellas tuvo lugar en 1979, con la finalidad de introducir un nuevo elemento técnico: la *sección fuera de cuota*, por la que el 5% de los recursos del FEDER no se computarían entre los fondos a repartir entre los Estados miembros según la cuota que les correspondiera, sino que quedarían a disposición del Fondo para financiar acciones o programas especiales, otorgándosele por lo tanto un mayor margen de maniobra. El resto de los recursos se distribuiría entre cada Estado según un porcentaje fijo. (b) Una reforma todavía más ambiciosa tuvo lugar en 1985 (Reglamento 1787/84), a partir de la cuál el FEDER deja de ser un mero instrumento de transferencias presupuestarias, para convertirse en un instrumento de intervención comunitaria a través de cuatro modificaciones: en primer lugar, se sustituye el sistema de cuotas, por el "*sistema de horquillas*", con límites inferiores y superiores

de participación de cada Estado en los recursos del Fondo, para un período de tres años, y contando con unos recursos de libre disposición de aproximadamente un 11% del total disponible. En segundo lugar, se hace mayor hincapié en los programas comunitarios que se financiarán fundamentalmente con cargo a ese 11%. A partir de 1986 se reglamentaron los programas STAR -para la mejora de acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones-, VALOREM -para la revalorización del potencial energético endógeno-, RESIDER -para ayudar a la reconversión de determinadas regiones afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica- y RENAVAL -para ayudar a la reconversión de las regiones afectadas por la reestructuración del sector naval-. En tercer lugar, se establece la necesidad de una mayor publicidad y control de las intervenciones del FEDER y, finalmente, se incluye la preocupación por movilizar el desarrollo endógeno de las regiones. (c) En 1989, entra en vigor la Reforma de los Fondos Estructurales, que por su contenido global -incluye a los tres Fondos conjuntamente-, recogeremos posteriormente en un apartado específico.

CUADRO 1. REPARTO DE LOS RECURSOS DEL FEDER EN EL REGLAMENTO 724/75

BELGICA	1,5 %
DINAMARCA	1,3 %
FRANCIA	15,0 %
IRLANDA	6,0 %
ITALIA	40,0 %
LUXEMBURGO	0,1 %
PAISES BAJOS	1,7 %
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	6,4 %
REINO UNIDO	28,0 %

CUADRO 2. REPARTO DE LOS RECURSOS DEL FEDER DERIVADO DEL REGLAMENTO 1787/84 Y DE LA APLICACION DE LA CEE A 12 ESTADOS MIEMBROS (en %).

ESTADOS MIEMBROS	UMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
BELGICA	0,61	0,82
DINAMARCA	0,34	0,46
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	2,55	3,40
GRECIA	8,36	10,64
ESPAÑA	17,97	23,93
FRANCIA	7,48	9,96
IRLANDA	3,82	4,61
ITALIA	21,62	28,79
LUXEMBURGO	0,04	0,06
PAISES BAJOS	0,68	0,91
PORTUGAL	10,66	14,20
REINO UNIDO	14,50	19,31

El Fondo Social Europeo (FSE): A diferencia del FEDER, el FSE sí que estaba previsto en el Tratado de Roma, habiendo sido reformado en 1971, 1977 y 1983, acentuándose la regionalización de sus operaciones. En concreto, la reforma de 1983 tuvo como finalidad dedicar especial atención a la problemática juvenil, a las bolsas negras de desempleo local, a las PYMEs y a la conexión entre el FSE y los programas comunitarios en materia de empleo y de formación profesional. Más recientemente, en el período 1986 -1988 se dará prioridad a las siguientes zonas: (i) Areas en proceso de reestructuración industrial y sectorial que reciben ayudas dentro de los programas del FEDER o áreas asistidas a través del artículo 56 del Tratado CECA. (ii) Areas con un nivel de desempleo, sobre todo de larga duración, superior a su respectiva media nacional. La Reforma de los Fondos Estructurales de 1989 también afectará, como veremos, al futuro del FSE. En definitiva, podemos afirmar que el FSE ha sido y es, en la actualidad, un importante instrumento de Política Regional que puede ser utilizado estratégicamente para mejorar la

situación socioeconómica de las regiones-problema y muy especialmente, para aliviar los acuciantes problemas de desempleo de esas zonas.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) - Sección Orientación: el FEOGA es el principal consumidor de los recursos presupuestarios de la Comunidad Económica Europea -entre el 65 y el 70%- y también su principal problema. El FEOGA-Garantía, absorbe nada menos que 90 - 95% de esos recursos, que se destinan a subvencionar determinados productos de la agricultura comunitaria -cereales y arroz, leche y productos lácteos, hortofrutícolas, vino, tabaco, carnes, aceite de oliva y oleaginosas, azúcar-. En cambio, el FEOGA-Orientación dispone de recursos muy limitados -entre el 5 y el 10%- para orientar la reconversión, modernización y creación de actividades agroindustriales, acordes con la demanda futura. Y a diferencia del primero tiene, sin embargo, un impacto regional directo, puesto que se benefician de él áreas rurales que también pueden acceder a los fondos del FEDER (SPRI, 1989).

El Banco Europeo de Inversiones (BEI): Es la primera institución comunitaria con vocación regional (1957) y todavía sigue siéndolo en más del 50% de sus operaciones. El BEI opera como un banco normal en los mercados de capitales a través de sus actividades de empréstito y préstamo y como una institución de la CEE que contribuye a instrumentar la Política Comunitaria. La financiación de proyectos por parte del BEI está basada en cuatro principios fundamentales (SPRI, 1989, pag.128): (i) La utilidad económica de dichos proyectos. (ii) La concentración de los mismos en "unidades propulsivas" (por ejemplo, grandes empresas siderúrgicas o complejos petroquímicos) que dinamicen la economía regional, siempre teniendo en cuenta las interpretaciones de empresas pertenecientes a distintos Estados miembros. (iii) Una dimensión mínima del proyecto que, generalmente, está por encima de los 2 millones de ECU y una financiación que, como máximo, podrá alcanzar hasta el 50% de los costes fijos de capital de un proyecto y (iv) sólo se tienen en cuenta los proyectos de inversión, dejando de lado proyectos de

infraestructura urbana no directamente relacionados con el desarrollo económico. En concreto, el BEI financia principalmente tres tipos de acciones (SPRI, 1989, pag. 129): (a) *acciones de desarrollo regional*, que van dirigidas hacia las regiones periféricas de la Comunidad -Portugal, Grecia, Irlanda, el Mezzogiorno italiano, Irlanda del Norte y determinadas regiones españolas-, (b) *acciones de interés comunitario*, que incluyen las inversiones en el campo de la energía -desarrollo de los recursos internos, su utilización racional y la diversificación de las importaciones-, las inversiones en infraestructuras de interés común para varios Estados miembros siempre que contribuyan a la integración económica europea -transportes y telecomunicaciones- y las inversiones dirigidas a la protección del medio ambiente y (c) *acciones dirigidas a la modernización y reconversión de empresas*, así como a la creación de nuevas actividades que refuercen la competitividad de las empresas existentes a través de la introducción de nuevas tecnologías o de la cooperación técnica y económica de las empresas comunitarias.

Los Fondos - CEEA: La CEEA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), la más antigua de las tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), dispone desde 1954 de ayudas no reembolsables, garantías y préstamos normales o bonificados, con vocación regional específica para modernizar las áreas carboníferas y siderúrgicas o para crear industrias alternativas en las regiones carbo-siderúrgicas. Muchos autores han considerado al Tratado de París como un intento de reconciliar el objetivo de liberalización del comercio con la necesidad de regular el mercado debido, fundamentalmente, a las características propias de los dos sectores que lo componen -intensificación del capital, elevados costes fijos, estructura oligopolística, concentración regional y una larga tradición de intervención gubernamental- y a la necesidad de promover su reestructuración y racionalización tras la profunda crisis en que se han visto inmersos. Así el artículo 56 del Tratado CEEA autoriza la concesión de ayudas a fondo perdido para *"paliar las dificultades de empleo ocasionadas, en una o varias regiones, por la evolución técnica o por los cambios profundos que se produzcan en las condiciones de venta de las*

industrias del carbón o del acero en el mercado de los productos CECA". En concreto, este mismo artículo, en el apartado 2a, recoge la figura de los *préstamos de reconversión*, que irán dirigidos a todas aquellas inversiones cuyo objetivo sea la creación de nuevas actividades económicas y/o la reconversión de las empresas existentes de dichos sectores, siempre que éstas sean capaces de reabsorber trabajadores excedentarios. A partir de 1983 y ante la gravedad de la situación, la Comisión decidió introducir un nuevo sistema de *préstamos globales de reconversión*, de los que podrán beneficiarse también las PYMEs existentes en las regiones carboníferas y siderúrgicas de la Comunidad, con dos condiciones: que creen empleos para todos los trabajadores excedentarios del carbón y del acero y que las nuevas actividades creadas tengan una viabilidad a medio plazo, de tal forma que las empresas que las cumplan podrán recibir ayudas CECA de hasta un 50% de los costes estimados del proyecto de inversión (SPRI, 1989).

4.2. La Reforma de los Fondos Estructurales

El Acta Única Europea dió una nueva dimensión a la Política Regional debido, fundamentalmente, a la inminente creación del Mercado Único cuya consecución supondrá una fuerte carga sobre los Estados más débiles y sobre aquellas áreas más seriamente afectadas por el declive industrial. En este sentido, reafirma la necesidad -expresada en el Tratado de Roma- de **reforzar la cohesión económica y social**, mediante la reducción de las disparidades entre las regiones y del atraso en aquellas menos favorecidas, para lo cuál es esencial prestar una mayor atención, más integrada y coherente, a los problemas regionales. Esto implica, a su vez, la necesidad de conseguir una mejor y mayor coordinación entre los distintos fondos e instrumentos financieros disponibles para ayudar a las zonas-problema y el establecimiento de una estrategia basada en programas, en lugar de proyectos aislados y de escasa dimensión.

También el Acta Única establece las bases para la Reforma, aunque hay que decir que los cambios son el resultado de un conjunto de experiencias acumuladas en los últimos años. En este sentido, la Comisión ha tomado en consideración aquéllas positivas y ha abandonado aquéllas que se han ido configurando como menos exitosas. Entre las primeras cabe destacar: (i) las virtudes de un planteamiento integrado de los problemas regionales y sectoriales, (ii) las ventajas de la colaboración y el diálogo con los Gobiernos nacionales y con las autoridades regionales y locales y, (iii) la importancia de actuar a través de amplios programas comunitarios que abarquen los grandes problemas de la Comunidad. En cuanto a las prácticas que se deben evitar se encuentran: (i) las acciones aisladas dirigidas a facilitar ayudas para un gran número de pequeños proyectos sin conexión entre sí y, (ii) la ausencia o el establecimiento de controles inadecuados de la actuación comunitaria en materia de Política Regional y de su evaluación, así como para detectar si las ayudas son realmente adicionales a las que facilitan los Gobiernos nacionales.

Los avances políticos para la creación de un Mercado Único culminaron en febrero de 1988, en la cumbre de Bruselas, donde se llegó a una decisión que aseguraba que la Comunidad tendría suficientes y seguros recursos hasta 1992. Pero las demandas del Acta Única Europea para la cohesión económica y social dependían de una serie de cambios que fueron acordados finalmente en dicha cumbre tras duras negociaciones, siendo los más importantes: (a) un incremento total del Presupuesto comunitario desde 45 billones de ECU en 1988 hasta 53 billones en 1992, (b) el establecimiento legal de límites en los apoyos a los agricultores de manera que la participación de éstos en el Presupuesto anual deberá disminuir desde aproximadamente las dos terceras partes del total de Presupuesto en 1988 hasta el 56% en 1992 y, (c) una duplicación de los Fondos Estructurales desde 7, 8 billones de ECU en 1988 hasta 13,5 billones en 1992, lo que representaría un incremento desde el 17% del Presupuesto hasta aproximadamente el 25%.

Por último, y siempre de acuerdo con el Acta Unica, se autorizó a la Comisión para preparar una propuesta global al Consejo, con el propósito de hacer enmiendas a la estructura y normas de funcionamiento de los Fondos Estructurales existentes dirigidas a *"precisar y racionalizar sus funciones a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a reforzar su eficacia y a coordinar sus intervenciones entre sí y con las de los instrumentos financieros existentes"*, tal y como recoge el artículo 130 D. La respuesta de la Comisión se concretó en la Reforma de los Fondos Estructurales (Com (87) 376/2/2 Revisión Final) donde se establecieron los principales principios rectores de dicha reforma. En concreto: la concentración de los Fondos en objetivos específicos, dotándoles de los recursos adecuados para tratar de solucionar los problemas de la Comunidad, estableciendo una nueva actuación basada en la complementariedad, asociación y programación, y simplificando los procedimientos y mejorando su coordinación.

Los cambios fueron desarrollados a lo largo de 1988 y se expresaron finalmente en tres Reglamentos: el Reglamento Marco (2052/88), relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes, el Reglamento Horizontal (4253/88) por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento anterior en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las inversiones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con el BEI y con los demás instrumentos financieros existentes, y los Reglamentos de Funcionamiento (4254/88), (4255/88) y (4256/88), por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento Marco, en lo relativo al FEDER, FSE y FEOGA-Sección Orientación, respectivamente.

Los instrumentos financieros comunitarios se han ido desarrollando a lo largo del tiempo -algunos, como ya vimos anteriormente, se crearon en el Tratado de Roma, mientras que otros son el resultado de leyes posteriores-, reflejando con ello los cambios en los objetivos y en los

procedimientos. Sin embargo, siempre ha existido el objetivo compartido de intentar crear una Política Estructural Común que mejorara las condiciones de vida y de trabajo en los países comunitarios, recogido a su vez en el objetivo de armonización del Tratado de Roma. Incluso antes de la Reforma, la magnitud de los gastos dirigidos a la Política Estructural, no era insignificante. En 1987, los Fondos Estructurales alcanzaron los 7,3 billones de ECU y los instrumentos de préstamo contribuyeron con 8.000 millones de ECU adicionales. Estas son cantidades importantes, especialmente si se reconoce que las ayudas de la CEE tienden a ser una co-financiación y, por lo tanto, debían ir acompañadas por contribuciones de los Estados miembros. Por lo tanto, y con el fin de obtener mejores resultados que los obtenidos hasta el momento, es necesario no sólo incrementar los fondos, sino también utilizar los recursos más eficazmente. Esto implica flexibilidad, esquemas de concentración y un control más eficaz. Las ventajas de una propuesta integrada y de los programas de la Comunidad fueron especialmente relevantes.

Como ya señalábamos anteriormente, el Acta Unica Europea recoge la Reforma de los Fondos, comprometiendo a la Comunidad en una política de cohesión económica y social y, en particular, para hacer frente a los problemas de las áreas menos desarrolladas y de aquellas otras afectadas por el declive industrial. Los nuevos reglamentos se basaron en **cinco principios fundamentales y complementarios** (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989).

4.2.1. Principios Fundamentales

1. Concentración de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios: Se trata de concentrar la actuación estructural comunitaria tanto en regiones y zonas que sufren las mayores dificultades (objetivos nº 1, 2 y 5b) como en los temas de intervención prioritaria (objetivos nº 3, 4 y 5a). Al

mismo tiempo, los instrumentos financieros que intervenían hasta ahora por separado, pasan a actuar conjuntamente, por objetivos. Esquemáticamente:

OBJETIVOS	PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE PUEDEN INTERVENIR
<p>OBJETIVO Nº 1 : Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquéllas cuyo PIB por habitante es inferior o próximo al 75% de la media comunitaria).</p>	<p>FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, BEI y CECA. (El 80% de los medios del FEDER se dedica a estas regiones).</p>
<p>OBJETIVO Nº 2 : Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial (criterios: índice de desempleo medio superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, crisis del empleo industrial).</p>	<p>FEDER, FSE, BEI y CECA.</p>
<p>OBJETIVO Nº 3 : Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de 1 año).</p>	<p>FSE, BEI y CECA.</p>
<p>OBJETIVO Nº 4 : Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo).</p>	<p>FSE, BEI y CECA.</p>
<p>OBJETIVO Nº 5 : En la perspectiva de la Reforma de la Política Agraria Común:</p> <p>5 a) : adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura.</p> <p>5 b) : fomentar el desarrollo de las zonas rurales.</p> <p>(Criterios: fuerte proporción del empleo agrario con relación al empleo total, bajo nivel de desarrollo socioeconómico y reducido nivel de renta agraria).</p>	<p>FEOGA - Orientación</p> <p>FEOGA - Orientación, FEDER, FSE y BEI.</p>

2. Cooperación: La cooperación es el principio clave de la Reforma por cuanto determina la aplicación de los demás principios. El Reglamento Marco la define como "*una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común*". Según este mismo Reglamento, la cooperación abarcará la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones y se concretará especialmente en:

- a. La elaboración de *planes* en los que es conveniente una máxima concertación.
- b. La negociación de las *estructuras de apoyo comunitarias*.
- c. La implantación de *programas operativos* especialmente descentralizados y la concesión de subvenciones globales.
- d. El seguimiento y evaluación de las medidas implantadas.

El diálogo entre la Comisión y los agentes económicos interesados desempeñará un papel importante en el cumplimiento de los objetivos.

3. La coherencia, especialmente con las políticas económicas de los Estados miembros: Al integrar la intervención estructural en el funcionamiento global de la Comunidad, la Comisión se propone también garantizar la coherencia de esta intervención respecto a las estrategias implantadas a escala local, regional y nacional.

El Acta Unica propone un proceso global para conseguir la cohesión económica y social comunitaria. El artículo 130 B enuncia los medios que deben utilizarse para alcanzar dicho objetivo: *"La Comunidad apoyará dicha consecución, que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección orientación, Fondo Social, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) del Banco Europeo de inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes"* junto con la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y la cohesión a la hora de implantar las políticas comunes y el mercado interior.

La coordinación de las políticas económicas tiene por objetivo conseguir una mayor convergencia de los resultados económicos de los Estados miembros ya que dicha convergencia es necesaria en la perspectiva de la unión económica y monetaria. Por otra parte, es evidente que los Fondos Estructurales podrán alcanzar sus objetivos con mayor facilidad en un contexto económico favorable. Por esta razón, los planes y las estructuras comunitarias de apoyo deberán facilitar la información necesaria para determinar hasta qué punto, las medidas estructurales guardan relación con las políticas económicas y sociales de los Estados miembros afectados y en que medida son coherentes con éstas.

4. Gestión más adecuada de los Fondos: De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en febrero de 1988, los créditos dedicados a los tres Fondos Estructurales se duplicarán en términos reales entre 1987 y 1993 (de 7.000 a 14.000 millones de ECUs). Esta duplicación de los recursos irá acompañada de una administración más rigurosa que exigirá, entre otras cosas, una mejor combinación de préstamos y subvenciones, una planificación presupuestaria plurianual, mayor transparencia y el establecimiento de normas de disciplina presupuestaria.

CUADRO N.º 3 : DESGLOSE INDICATIVO POR OBJETIVO PRIORITARIO
 (para todos los Fondos)
 (en miles de millones de ECU, precios de 1988)

Regiones	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Objetivo n.º 1	—	—	5,6	6,6	7,4	8,2	9,2
Objetivo n.º 2	—	—	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5
Objetivo n.º 3 y 4	—	—	1,2	1,2	1,4	1,6	1,8
Objetivo n.º 5 a	—	—	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Objetivo n.º 5 b	—	—	0,3	0,3	0,5	0,7	0,9
Total Objetivos	—	—	8,7	9,9	11,3	12,6	14,1
Medidas transitorias e innovadoras (1989 a 1993)	—	—	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Total Fondos	7,2	7,7	9,0	10,3	11,6	12,9	14,5

Así pues, la reforma pretende conseguir la mejor combinación posible entre préstamos comunitarios y subvenciones con el fin de cada ECU invertido proporcione una eficacia máxima en los resultados logrados. Para ello será fundamental su articulación en torno a las estructuras de apoyo comunitarias y una evaluación económica de la rentabilidad financiera de los proyectos que opten a las ayudas comunitarias, ya sea a través de préstamos o de subvenciones.

5. Simplificación, seguimiento y flexibilidad: Los nuevos reglamentos deben contribuir a simplificar la intervención estructural llevada a cabo por la Comunidad. Para ello hay que uniformar y simplificar los procedimientos de concesión de ayuda de los Fondos Estructurales, ya que la complejidad puede dar lugar a fraudes. Por otra parte, será necesario controlar las intervenciones de los Fondos a fin de determinar cómo y por qué se efectúan los gastos. Cabe

suponer que, de este modo, podrán adaptarse las intervenciones en función de los cambios coyunturales y estructurales en todos los niveles:

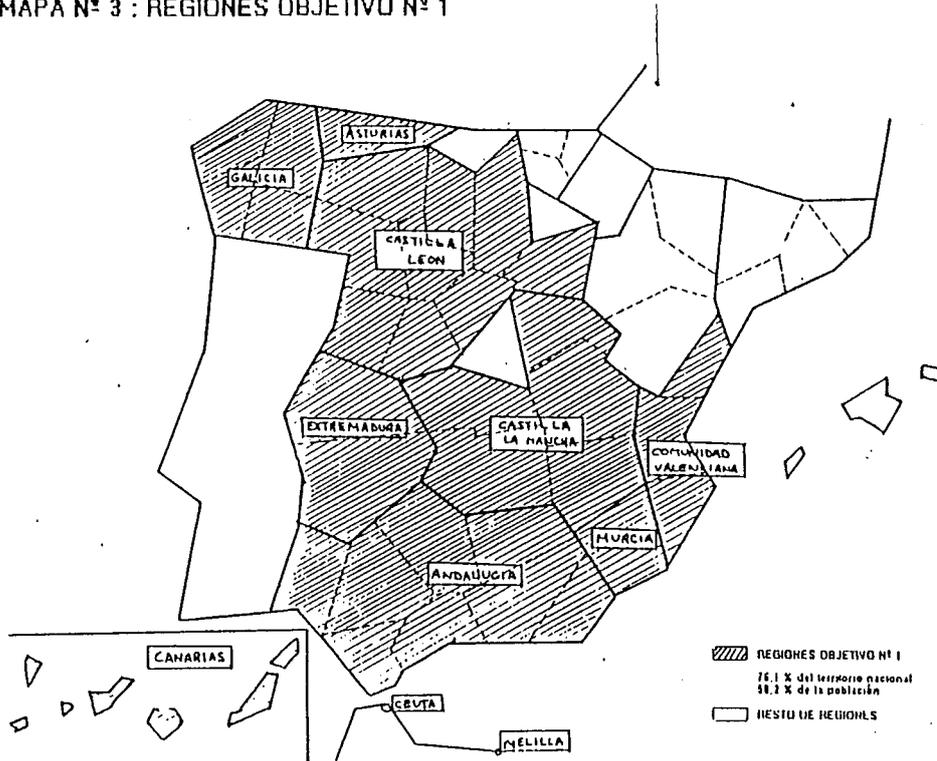
- a. Las estructuras de apoyo comunitarias podrán modificarse anualmente,
- b. los programas operativos ofrecerán a los promotores la posibilidad de tener en cuenta los cambios que se hayan producido,
- c. los organismos beneficiarios de subvenciones globales podrán adaptar periódicamente su intervención.

4.2.2. Ambito de aplicación y reparto europeo

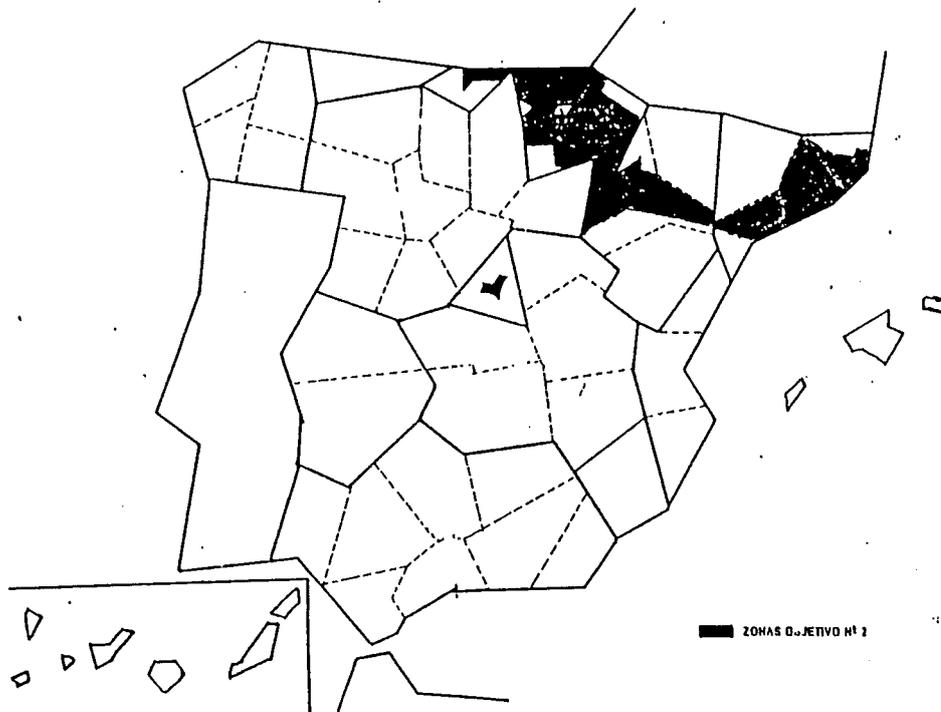
Trás la Reforma, los límites territoriales para las regiones elegibles no serán definidos por los Estados miembros, como en el pasado, sino por criterios utilizados por la propia Comunidad y fijados en los Reglamentos. Esos criterios se establecerán en función de los objetivos prioritarios, de tal forma que para las regiones definidas bajo el Objetivo nº1, el criterio que se sigue es que éstas deberán tener un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria. El Reglamento Marco establece las áreas que cumplen esta condición (ver Mapa 3):

España:	Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia.
Francia:	Departamentos franceses de ultramar (DOM) y Córcega.
Grecia:	La totalidad del país.
Irlanda:	La totalidad del país.
Italia:	Abruzos, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Apulia, Cerdeña y Sicilia.
Portugal:	La totalidad del país.
R. Unido:	Irlanda del Norte.

MAPA Nº 3 : REGIONES OBJETIVO Nº 1



MAPA Nº 4 : ZONAS OBJETIVO Nº 2



El mapa europeo para la aplicación de los Fondos Estructurales en el Objetivo nº 2, se fijó mediante decisión de la Comisión de 21-3-1988 (89/288/CEE). En lo que a España se refiere, fueron 7 las Comunidades Autónomas que, en mayor o menor parte, poseían estas zonas: País Vasco, Aragón, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid y Navarra (ver Mapa 4).

Por otra parte, en 1989, la Comisión distribuía, por Estados y de forma indicativa, el 85% de los recursos del FEDER destinados, por separado, a los Objetivos nº 1, 2 y 5b, para el período 1989-1993. La participación española se situaba en el 32,6%, 20,7% y 7,2% respectivamente a cada uno de ellos (ver Cuadro 4). El 15 % restante queda a disposición de la Comisión para la financiación de programas comunitarios. Entre 1989 y 1990, la Comisión puso en marcha cinco iniciativas:

1. RECHAR, en favor de las regiones y zonas afectadas por la reconversión de la minería del carbón.
2. ENVIREG, para la mejora del medio ambiente regional.
3. STRIDE, para reforzar las capacidades regionales en materia de investigación, tecnología e innovación.
4. INTERREG, en favor de las zonas fronterizas.
5. REGIS, para compensar de su alejamiento a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.

CUADRO 4. DISTRIBUCIONES PORCENTUALES INDICATIVAS ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL 85% DE COMPROMISO DEL FEDER A DESTINAR A LOS OBJETIVOS Nº 1, 2 Y 5b.

ESTADOS MIEMBROS	OBJETIVO Nº 1	OBJETIVO Nº 2	OBJETIVO Nº 5b
Belgica	—	4,3	1,2
Dinamarca	—	0,4	0,7
RFA	—	8,9	27,5
Grecia	16,2	—	—
España	32,6	20,7	7,2
Francia	2,1	18,3	37,2
Irlanda	5,4	—	—
Italia	24,5	6,3	16,4
Luxemburgo	—	0,2	0,1
Países Bajos	—	2,6	2,2
Portugal	17,5	—	—
Reino Unido	1,7	38,3	7,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

5. LAS REGIONES EUROPEAS Y 1992 : UN BREVE APUNTE

El año 1992 es la fecha en que se eliminarán las barreras que dividen Europa. El Acta Unica Europea es clara a este respecto: se debe conseguir una mayor unión entre las regiones de Europa y asegurar el progreso social y económico de todos los países.

Aunque se ha conseguido un cierto de grado de cooperación y coordinación desde la creación del Tratado de Roma hasta la actualidad, los Estados miembros todavía operan como unidades independientes y continúan existiendo importantes barreras reales al libre mercado, de carácter físico, técnico y fiscal, que dificultan el aprovechamiento por parte de los doce países, del

potencial ofrecido por un mercado interno de 320 millones de personas. Y sin este mercado "local", los Estados europeos no pueden competir eficazmente contra Japón o los Estados Unidos. El uso ineficiente de los recursos es una consecuencia: todos los países comunitarios destinan globalmente a investigación y desarrollo una cantidad de recursos muy superior a la del Japón, pero muchos de estos esfuerzos son duplicados o se destinan a grandes proyectos de escasa repercusión. Al mismo tiempo, se superponen ayudas que hacen que sus industrias sean poco competitivas en el mercado mundial. Por otra parte, la variedad de mercados a nivel europeo, exige la producción de diferentes productos lo que dificulta, en términos estructurales, el que las compañías puedan racionalizar sus procesos de producción, e implica mayores costes de producción, mayores precios para los consumidores y un problema de competitividad a nivel mundial.

La consecución del Mercado Único puede solucionar estos problemas, pero agravar otros. En concreto, si las regiones atrasadas y periféricas y las zonas industriales en declive no son capaces de readaptarse y de aprovechar las ventajas que se derivan de la integración, podrían agudizarse **los desequilibrios regionales**. Por ello es fundamental que la Política Regional adquiera un papel más activo del que ha venido desempeñando hasta este momento, orientando sus objetivos, no tanto hacia la reducción de las disparidades regionales, como a facilitar la reorganización y el ajuste estructural de las regiones y a la consecución de mayores niveles de competitividad en las mismas, de tal forma que sean capaces de atraer y fomentar el surgimiento de nuevas actividades productivas. Dentro de esta línea se enmarca la Reforma de los Fondos Estructurales, como el primer paso decisivo hacia esa cohesión económica y social de las regiones. Inversiones en infraestructuras y en nuevas formas de investigación y de adecuados servicios a las empresas, son los elementos decisivos para ello. En cualquier caso no debemos olvidar que mientras existan claras diferencias entre las regiones de Europa será muy difícil conseguir la Unión Económica y Monetaria propuesta en el Informe Delors.

BIBLIOGRAFIA

ARMSTRONG, H. y TAYLOR, J. (1987): Regional Economics and Policy, Philip Allan Publishers, Oxford.

BUENO LASTRA, J. (1990): Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española, Ed. Pirámide, Madrid.

LAZARO ARAUJO, L. y MOLINA IBÁÑEZ. (1986): El espacio de la Comunidad Económica Europea. La Política Regional, Ed. Trivium, Madrid.

MELLORS, C. y COPPERTHWAIT, N. (1990): Regional Policy, University of Bradford/Spicers Centre for Europe Ltd., Bradford.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (Secretaría de Estado) (1989): Política Regional en 1989, Madrid

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (Secretaría de Estado) (1989): Política Regional en la Europa de los años 90, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (Secretaría de Estado) (1990): La Política Regional Europea, Madrid.

RODRIGUEZ SAIZ, L y otros (1986): Política Económica Regional, Alianza Universidad, Madrid.

SOCIEDAD PARA LA PROMOCION Y RECONVERSION INDUSTRIAL , S. A. (SPRI) (1989): Regiones europeas de antigua industrialización. Propuestas frente al reto tecnológico, SPRI publicaciones, Bilbao.

STILWELL, F.J.B. (1973): La Política Económica Regional, MacMillan - Vicens Vives, Barcelona.

Doc. 001/1988

JUAN A. VAZQUEZ GARCIA.- Las intervenciones estatales en la minería del carbón.

Doc. 002/1988

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO.- Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica.

Doc. 003/1988

ANA ISABEL FERNANDEZ ALVAREZ; RAFAEL GARCIA RODRIGUEZ; JUAN VENTURA VICTORIA.- Análisis del crecimiento sostenible por los distintos sectores empresariales.

Doc. 004/1988

JAVIER SUAREZ PANDIELLO.- Una propuesta para la integración multijurisdiccional.

Doc. 005/1989

LUIS JULIO TASCÓN FERNÁNDEZ; JOSÉ MANUEL DIEZ MODINO.- La modernización del sector agrario en la provincia de León.

Doc. 006/1989

JOSÉ MANUEL PRADO LORENZO.- El principio de gestión continuada: Evolución e implicaciones.

Doc. 007/1989

JAVIER SUAREZ PANDIELLO.- El gasto público del Ayuntamiento de Oviedo (1982-88).

Doc. 008/1989

FELIX LOBO ALEU.- El gasto público en productos industriales para la salud.

Doc. 009/1989

FELIX LOBO ALEU.- La evolución de las patentes sobre medicamentos en los países desarrollados.

Doc. 010/1990

RODOLFO VAZQUEZ CASIELLES.- Investigación de las preferencias del consumidor mediante análisis de conjunto.

Doc. 011/1990

ANTONIO APARICIO PEREZ.- Infracciones y sanciones en materia tributaria.

Doc. 012/1990

MONTSERRAT DIAZ FERNANDEZ; CONCEPCION GONZALEZ VEIGA.- Una aproximación metodológica al estudio de las matemáticas aplicadas a la economía.

Doc. 013/1990

EQUIPO MECO.- Medidas de desigualdad: un estudio analítico

Doc. 014/1990

JAVIER SUAREZ PANDIELLO.- Una estimación de las necesidades de gastos para los municipios de menor dimensión.

Doc. 015/1990

ANTONIO MARTINEZ ARIAS.- Auditoría de la información financiera.

Doc. 016/1990

MONTSERRAT DIAZ FERNANDEZ.- La población como variable endógena

Doc. 017/1990

JAVIER SUAREZ PANDIELLO.- La redistribución local en los países de nuestro entorno.

Doc. 018/1990

RODOLFO GUTIERREZ PALACIOS; JOSE MARIA GARCIA BLANCO.- "Los aspectos invisibles" del declive económico: el caso de Asturias.

Doc. 019/1990

RODOLFO VAZQUEZ CASIELLES; JUAN TRESPALACIOS GUTIERREZ.- La política de precios en los establecimientos detallistas.

Doc. 020/1990

CANDIDO PAÑEDA FERNANDEZ.- La demarcación de la economía (seguida de un apéndice sobre su relación con la Estructura Económica).

Doc. 021/1990

JOQUIN LORENCES.- Margen precio-coste variable medio y poder de monopolio.

Doc. 022/1990

MANUEL LAFUENTE ROBLEDO; ISIDRO SANCHEZ ALVAREZ.- El T.A.E. de las operaciones bancarias.

Doc. 023/1990

ISIDRO SANCHEZ ALVAREZ.- Amortización y coste de préstamos con hojas de cálculo.

Doc. 024/1990

LUIS JULIO TASCÓN FERNÁNDEZ; JEAN-MARC BUIGUES.- Un ejemplo de política municipal: precios y salarios en la ciudad de León (1613-1813).

Doc. 025/1990

MYRIAM GARCÍA OLALLA.- Utilidad de las teorías de las opciones para la administración financiera de la empresa.

Doc. 026/1991

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA.- Novedades de la legislación laboral (octubre 1990 - enero 1991)

Doc. 027/1991

CANDIDO PAÑEDA.- Agricultura familiar y mantenimiento del empleo: el caso de Asturias.

Doc. 028/1991

PILAR SAENZ DE JUBERA.- La fiscalidad de planes y fondos de pensiones.

Doc. 029/1991

ESTEBAN FERNÁNDEZ SÁNCHEZ.- La cooperación empresarial: concepto y tipología (*)

Doc. 030/1991

JOAQUÍN LORENCE.- Características de la población parada en el mercado de trabajo asturiano.

Doc. 031/1991

JOAQUÍN LORENCE.- Características de la población activa en Asturias.

Doc. 032/1991

CARMEN BENAVIDES GONZALEZ.- Política económica regional

Doc. 033/1991

BENITO ARRUÑADA SANCHEZ.- La conversión coactiva de acciones comunes en acciones sin voto para lograr el control de las sociedades anónimas: De cómo la ingenuidad legal prefigura el fraude.

Doc. 034/1991

BENITO ARRUÑADA SANCHEZ.- Restricciones institucionales y posibilidades estratégicas.

Doc. 035/1991

NURIA BOSCH; JAVIER SUAREZ PANDIELLO.- Seven Hypotheses About Public Chjoice and Local Spending. (A test for Spanish municipalities).

Doc. 036/1991

CARMEN FERNANDEZ CUERVO; LUIS JULIO TASCÓN FERNANDEZ.- De una olvidada revisión crítica sobre algunas fuentes histórico-económicas: las ordenanzas de la gobernación de la cabrera.

Doc. 037/1991

ANA JESUS LOPEZ; RIGOBERTO PEREZ SUAREZ.- Indicadores de desigualdad y pobreza. Nuevas alternativas.

Doc. 038/1991

JUAN A. VAZQUEZ GARCIA; MANUEL HERNANDEZ MUÑIZ.- La industria asturiana: ¿Podemos pasar la página del declive?.