

W/28
(9223)

Documento de Trabajo
9223

EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA
Y EL DESARROLLO REGIONAL

Alfonso Utrilla de la Hoz

X480052602



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Campus de Somosaguas. 28223 MADRID.

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO
Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA Y EL DESARROLLO REGIONAL.

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

1. Potencialidades y riesgos del desarrollo regional en la Comunidad Europea.

El establecimiento de cualquier acción de política regional en el seno de la Comunidad Europea requiere, dado el carácter subsidiario y limitado de sus actuaciones, la constatación previa de la importancia de las disparidades territoriales existentes.

En este sentido, tratar de establecer criterios e indicadores que permitan medir el grado de desarrollo regional constituye una labor tan necesaria como compleja. Obviamente, la ausencia de índices que permitan ordenar y sistematizar los niveles de desarrollo relativo de los distintos territorios impide calibrar el alcance de las disparidades regionales que puedan existir y, consecuentemente, actuar a través de los distintos instrumentos de intervención. Por otro lado, resulta difícil establecer indicadores sintéticos de desarrollo regional, superado incluso el problema de la propia delimitación territorial más adecuada para la acción regional. La propia Comunidad ha abandonado ya la elaboración del llamado "índice sintético" de desarrollo regional, dada la complejidad conceptual de este término. Podemos considerar, sin embargo, algunos indicadores básicos que permiten establecer una ordenación de los distintos territorios, cuantificando las diferencias regionales en función de niveles

de prosperidad relativa.

Así, podemos diferenciar índices que mostrarían las consecuencias del distinto grado de desarrollo regional en la Comunidad -PIB regional por habitante, tasas de desempleo regional, productividad- de otros que pueden ser considerados a su vez como causas de esas diferencias regionales -estructura de la población, cualificación del capital humano, estructura sectorial, dotación de infraestructuras, inversiones en I+D, etc-

Cualquiera que sean los indicadores seleccionados en el ámbito comunitario las diferencias entre regiones muestran un grado de dispersión importante, con un perfil temporal que no ha corregido los desequilibrios existentes y con unas perspectivas futuras poco favorables a la atenuación de los mismos.

Estas diferencias regionales, basadas fundamentalmente en disparidades de índole nacional, presentan distintas fases a lo largo de los últimos treinta años, con un período de convergencia significativa entre países y regiones durante los años sesenta truncado a mediados de la década siguiente por el fuerte y desigual impacto espacial de la crisis económica que incrementa los desequilibrios existentes situándoles en los niveles previos a la etapa de crecimiento. Finalmente, a mediados de los años ochenta las desigualdades se estabilizan en un contexto de mayor crecimiento económico, consolidándose en los últimos años.

Esta evolución general no ha resultado homogénea en todos los

países y regiones y muestra un grado distinto en función de los indicadores utilizados.

El PIB por habitante en paridades de poder adquisitivo por Estados miembros durante la pasada década recogido en el Cuadro nº1 muestra esa tendencia general y las excepciones a la misma.

CUADRO Nº1. PIB/H EN PPA (EUR 12=100)

ESTADOS	1980	1985	1990	85-80	90-85
B	104,5	101,6	103	-2,9	+1,4
DK	109	117	107,2	+8	-9,8
D	113,8	114,4	113,4	+0,6	-1
GR	58,2	56,8	53	-1,4	-3,8
E	73,4	71,8	76,3	-1,6	+4,5
F	111,9	110,7	108,6	-1,2	-2,1
IRL	64,5	65,1	67,3	+0,6	+2,2
I	102,5	103,6	105,2	+1,1	+1,6
L	115,6	124	128,7	+8,4	+4,7
NL	111	107,2	103,1	-3,8	-4,1
P	54,2	52,1	55,4	-2,1	+3,3
UK	101,1	103,7	103,7	+1,6	0
DISPARIDAD	16,8	17,5	16,2	+0,7	-1,3

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

Como puede observarse, la disparidad de riqueza relativa entre los Estados miembros medida a través de las desviaciones típicas ponderadas aumentó ligeramente durante el primer quinquenio, disminuyendo entre 1985 y 1990. Los cuatro Estados miembros con mayor nivel de desarrollo (Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) aumentaron conjuntamente en 4 puntos durante la primera mitad de los ochenta, gracias al incremento de Luxemburgo y, en menor medida, de Alemania, reduciéndose en 2,5 puntos en la segunda mitad. Por el contrario, los Estados con un menor nivel de desarrollo siguieron una tendencia inversa, disminuyendo conjuntamente en 4,5 puntos durante los primeros cinco años y aumentando la convergencia en 6,2 puntos en la segunda mitad de la década.

En este sentido, el fuerte crecimiento económico experimentado por España y Portugal y, en menor medida, por Irlanda en la última etapa expansiva de la economía europea ha posibilitado este aumento de la convergencia, que contrasta con la evolución negativa y divergente de Grecia.

La evolución de la productividad de las distintas economías, medida a través del PIB por persona ocupada en paridad de poder adquisitivo, se recoge en el Cuadro nº2. Como puede observarse, las disparidades se han ido reduciendo en este concepto. Mientras los cuatro países más prósperos reducían su productividad conjunta en 3 puntos durante el primer quinquenio y en 8,3 durante el segundo, los cuatro países menos desarrollados aumentaban la misma en 5,6 puntos y 7,1 respectivamente. En el

caso español, el crecimiento del empleo durante la etapa expansiva redujo la productividad relativa, estableciendo una tendencia convergente entre esta y el nivel de desarrollo.

CUADRO Nº2. PIB/PERSONA OCUPADA EN PPA (EUR 12=100)

ESTADOS	1980	1985	1990	85-80	90-85
B	110,9	108,8	110,4	-2,1	+1,6
DK	90,6	90,6	84,3	0	-6,3
D	106,6	106	106,3	-0,6	+0,3
GR	63,4	57,8	56,7	-5,6	-1,1
E	94	98,8	95,3	+4,8	-3,5
F	110,3	110,3	111,4	0	+1,1
IRL	75,4	82,6	87,1	+7,2	+4,5
I	104,9	100,8	102,7	-4,1	+1,9
L	110,1	107,9	102,6	-2,2	-5,3
NL	130,7	130,5	126,1	-0,2	-4,4
P	52,9	52,1	59,3	-0,8	+7,2
UK	89,6	93,1	91,7	+3,5	-1,4
DISPARIDAD	14,4	14,1	13,5	-0,3	-0,6

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

Los indicadores nacionales señalados reflejan también buena parte

de las tendencias percibidas en las diferencias regionales. El Cuadro nº3 muestra la evolución del PIB por habitante regional en paridades de poder adquisitivo. Como puede observarse, mientras que la disparidad regional, medida a través de la desviación típica ponderada, aumenta entre 1980 y 1985 se estabiliza en los años siguientes.

CUADRO Nº3 PIB/H ENTRE REGIONES EN PPA (EUR 12=100)

REGIONES	1980	1985	1988	85-80	88-85
10 ULTIMAS REGIONES	47	45	45	-2	0
10 PRIMERAS REGIONES	145	150	151	+5	+1
25 ULTIMAS REGIONES	57	56	56	-1	0
25 PRIMERAS REGIONES	135	138	137	+3	-1
DISPARIDAD	26,1	27,5	27,5	+1,4	0

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

Las disparidades regionales existentes dentro de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad¹ se ponen de manifiesto en el Cuadro nº4. Como puede observarse, las diferencias regionales son

¹ No se consideran las regiones alemanas integradas en la antigua República Democrática.

importantes dentro de los propios Estados miembros. En general,

CUADRO Nº4 INDICADORES REGIONALES POR ESTADOS

REG	DENS	ACTIV	PARO	AGRI	INDUS	SERV	PIB/H	PIB/O
B	323	39,7	7,6	3,2	31,4	65,5	100,7	108
Min	190	38,6	10,8	3,9	27,6	68,5	83,4	104,3
Max	6022	37,9	9,9	0,2	20,2	79,6	154,2	92,8
DK	119	56,3	7,9	5,8	27,1	67,1	112,5	87
Min	84	-	9,1	-	-	-	94,7	84,9
Max	600	-	6,8	-	-	-	132,6	96,1
D	246	47,8	5,2	4,5	40,5	55	113,6	105,3
Min	162	47,7	6,2	5,4	29,5	65,1	94,5	100,5
Max	2110	49,1	8	1	26,3	72,7	182,7	133,7
GR	76	40,7	7,5	26,6	25,4	48	54,8	56,9
Min	51	35,7	5,3	28,4	17,7	53,9	39,9	43,9
Max	36	40,6	6,7	37,9	29,1	33	67,3	78,8
E	77	37,8	16,1	14,3	32,6	53,2	73,6	96,9
Min	26	35,8	24,8	27,9	19,4	52,7	49	76,8
Max	134	39,9	10	6,3	31,2	62,5	109,2	131,2
F	102	44,6	8,7	7,2	30	62,8	109,3	110,8
Min	28	33,1	10,1	11,9	13,1	75	76,8	91,4
Max	857	49,9	7,2	0,5	26,3	73,2	165,6	139,6
IRL	51	38	16,4	15,8	28,7	55,6	64,5	82,9
I	190	41,9	10,2	9,8	32,2	58	103,5	101,3
Min	142	38	22,6	22,1	16,3	61,6	58,7	74,6
Max	372	45,5	3,4	3,6	43,4	53	137,3	121,9
L	144	42,5	1,5	3,5	29,2	67,3	121,7	104,4
NL	350	45,4	8	4,9	26,5	68,6	104,2	126,1
Min	89	42,8	8,5	11,3	21,8	66,8	68,1	117,1
Max	188	43,1	11,3	4,6	29,7	65,7	183,1	246,5
P	112	46,3	5,1	21,2	34,6	44,1	53,6	56,4
Min	169	47,4	3,1	23,8	42,3	33,9	41,9	44,7
Max	289	47,1	7,4	10,1	31,2	58,7	69,7	74,4
UK	233	50,2	6,3	2,4	32,8	64,9	106,5	94,3
Min	112	43,1	15,7	5,1	28,4	66,4	80,6	85
Max	636	52,3	4,3	1,4	28,1	70,5	128,3	101,3
EUR	144	44,8	8,3	7,6	33,2	59,2	100	100

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

la densidad demográfica, medida en número de habitantes por kilómetro cuadrado, constituye una característica común de las regiones más desarrolladas, al igual que el índice de actividad en el mercado laboral. Las tasas de paro presentan un componente más errático entre las distintas regiones. La distribución del empleo por sectores vuelve a constituir un indicador relevante del nivel de desarrollo relativo, mostrando una mayor proporción de empleo en el sector servicios e industrial en las regiones más avanzadas.

Las mayores dispersiones entre regiones con valores relativos mínimos y máximos del PIB por habitante medio en el período 1986-1988 en paridades de poder adquisitivo corresponden a países con un importante nivel de desarrollo, como Países Bajos (117,4 puntos), Francia (88,8) y Alemania (88,2), mientras Grecia (27,4) y Portugal (27,8) presentan menores diferencias absolutas.

La ratio entre la región con un mayor índice de desarrollo en PIB por habitante (Hamburgo de Alemania) y la menor (Voreio Aigaio de Grecia) es de 4,57, siendo las de cada Estado las siguientes: Bélgica (1,84), Dinamarca (1,4), Alemania (1,93), Grecia (1,68), España (2,22), Francia (2,15), Italia (2,33), Países Bajos (2,68), Portugal (1,66) y Reino Unido (1,59).

Como puede observarse a través de este indicador, las mayores diferencias interterritoriales se ponen de manifiesto en cuatro Estados: Países Bajos, Italia, España y Francia, que reflejan situaciones diferenciadas. Así, mientras Países Bajos y Francia

presentan unas disparidades geográficamente muy localizadas que afectan a territorios específicos escasamente poblados (Flevoland en Países Bajos y Córcega en Francia²), Italia constituye el reflejo de una estructura regional dual con grandes diferencias, manteniendo un nivel global de desarrollo superior a la media comunitaria. Finalmente, España presenta diferencias territoriales muy significativas, aunque el nivel de desarrollo medio es significativamente inferior al del conjunto de la Comunidad.

Con esta estructura territorial que muestra unas disparidades en el PIB por habitante al menos dos veces mayores que las existentes en Estados Unidos³, la acción de la Comunidad se ha centrado de forma prioritaria, como veremos posteriormente, en las regiones con un menor nivel de desarrollo medido a través de su PIB por habitante, cuando este fuese inferior en más de un 25% a la media regional comunitaria. En este segmento se incluyen en 1989: 3 países en su conjunto, 19 regiones de cuatro países distintos, 2 provincias españolas y los Departamentos Franceses de Ultramar, cuyos principales indicadores están contenidos en el Cuadro nº5.

Como puede observarse, cada uno de los índices seleccionados muestra unas diferencias sustanciales entre las regiones incluidas

² No hemos considerado aquí los niveles de desarrollo relativo de los Departamentos Franceses de Ultramar, que serán incorporados en el análisis de las regiones del objetivo 1.

³ Véase el 4º Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. COMISION EUROPEA (1991).

CUADRO Nº5. INDICADORES BASICOS DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1

REGION	DENS	ACTIV	PARO	AGRI	INDUS	SERV	PIB/H	PIB/O
GRECIA	76	40,7	7,5	28,5	26,2	45,3	54,5	57,1
GALIC.	98	41,1	11,8	43,7	21,3	34,9	64,7	70,1
ASTUR.	103	37,9	17	21,2	35,7	42,8	79,2	95,3
C-L	28	37,6	15,3	26,3	28,4	45,2	72	90,1
C-M	21	35,9	13,1	25,9	31,6	42,2	61,6	85,6
EXTREM	26	35,8	24,8	30,4	21	48,4	49,7	75,6
C.VAL.	163	38,9	13,9	13	36,3	50,4	78,4	95,7
ANDAL.	78	35,1	25,4	19,6	24	56,2	58,3	92
MURCIA	92	36,6	15,5	18,4	31	50,5	66,7	92,6
C.Y M.	4053	37,1	28,9	-	-	-	53,9	87
CANAR.	206	38,1	22,7	14,3	20,3	64,6	73	107,1
ESP.O1	59	37,3	18,4	23,9	27,5	48,6	65,9	89
CORSE	27	33,1	10,1	6,4	17,9	75,7	76,2	91,6
DOM	14	56	-	9,9	20,4	69,7	41,6	-
FRA.O1	15	52,4	-	16	20,1	70,4	47	-
IRLAND	51	38	16,4	16	29,6	53,9	65,1	83,7
CAMPA.	408	40,2	19,8	15,8	24,9	59,4	67	82,3
ABRUZ.	114	40,9	10,2	14,1	26,9	59	88,9	90,2
MOLISE	84	44,2	12,1	23,7	22,2	54	79,1	80,2
PUGLIA	212	36,8	14,4	20,5	25,9	53,6	72,8	80,7
BASIL.	62	41,1	21,5	22,5	27,2	50,3	64,1	72,1
CALAB.	143	38	22,6	20	20,3	59,7	58,8	75,7
SICIL.	197	37,4	21,7	18,6	22,2	59,2	70,2	88,5
CERDE.	69	38,7	19	13	24,7	62,3	75	88,8
ITA.O1	170	38,7	18,8	17,8	24,2	58	70,1	83,6
PORTU.	111	46,3	5,1	21,5	33,9	44,5	54	57,5
IRL.N.	113	43,1	15,7	4,6	28,9	63,6	79,9	83,3
OBJ.1	76	40	14,3	21,3	27,5	51,1	66,9	75,8
OTRAS	178	44,9	6,9	5,2	35	59,8	103,2	103,6
EUR12	144	44,8	8,3	8,1	33,7	57,7	100	100

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

en el objetivo nº1 y el resto de las regiones europeas. Así, por ejemplo, mientras la densidad demográfica, medida en habitantes por kilómetro cuadrado con datos de 1987, era de 76 en el primer caso, alcanzaba los 178 habitantes por km² como media en las restantes regiones, siendo de 144 la del conjunto europeo. La tasa de actividad, medida en mano de obra total en porcentaje de la población total en 1988, refleja igualmente esa diferencia, ya que mientras ésta es del 40% en las zonas del objetivo nº1, casi alcanza el 45% en el resto de regiones. En este caso, España, Irlanda e Italia mantienen las tasas de participación más reducidas.

El índice de desempleo normal en 1990 refleja uno de los problemas más significativos de las regiones con escaso nivel de desarrollo, mostrando unas diferencias sustanciales entre las zonas del objetivo nº1 (14,3%) y el resto de las regiones comunitarias (6,9%). Las diferencias son además importantes entre las regiones incluidas, correspondiendo las tasas más elevadas a las regiones italianas y españolas. Si a la tasa de paro normal se le agrega la que representa el subempleo en el sector agrícola las diferencias aún se acrecientan más.

Los índices que reflejan la estructura sectorial de las economías regionales a través del porcentaje que absorbe cada uno de los sectores en el empleo total, con datos de 1986, ponen de manifiesto las diferencias existentes entre las regiones con más bajo nivel de desarrollo y el resto de las regiones europeas. Así, mientras el porcentaje que representa el sector agrícola en

las regiones del objetivo nº1 es del 21,3%, sólo alcanza el 5,2% en las restantes regiones. El sector industrial absorbe el 27,5% del empleo en las regiones menos desarrolladas, llegando al 35% en el resto de zonas. Finalmente, el sector servicios supone el 51,1% de los empleos en las primeras, representando el 59,8% en las regiones más avanzadas. Por zonas, las diferencias resultan más significativas en Grecia, las regiones españolas y Portugal.

El Producto Interior Bruto por habitante en 1988 refleja de forma sintética el nivel de desarrollo actual de las regiones comunitarias. Así, mientras la media de las regiones incluidas en el objetivo nº1 alcanza el valor de 66,9 el resto de regiones se sitúa en 103,2. Por zonas, las regiones francesas, Portugal y Grecia mantienen los niveles más bajos, sin alcanzar ninguna el 55% de la media comunitaria, mientras Irlanda del Norte y las regiones italianas superan el 70%.

Por último, el PIB por persona ocupada refleja igualmente las diferencias regionales existentes. Así, mientras este indicador alcanza el 75,8% de la media comunitaria en las regiones del objetivo nº1, el resto de las regiones supera en conjunto en 3,6 puntos el índice medio de la Comunidad. En este caso, nuevamente Grecia y Portugal se sitúan en los niveles inferiores.

Constatadas las diferencias existentes entre las regiones del objetivo nº1 y el resto y también dentro de las primeras, el cuadro nº6 recoge la evolución y tendencias previsibles en algunos indicadores básicos. Las variables seleccionadas permiten

analizar el carácter estructural de los desequilibrios, el grado de convergencia o separación de los valores medios comunitarios y la evolución esperada de la población y la mano de obra.

La variación de la población en el conjunto de las regiones del objetivo nº1 entre 1977 y 1987 muestra un crecimiento del 0,8% anual, muy superior al producido en el resto de las regiones europeas, que fué del 0,2% anual. Como puede observarse, el incremento de la población ha sido mayor en Portugal y en las dos Irlandas, siendo más reducido en Italia. Las regiones españolas de Murcia y Andalucía y las ciudades de Ceuta y Melilla han tenido el crecimiento más importante, superando en el primer caso el 1,4% anual. Este mayor incremento de la población en las regiones del objetivo nº1 ha contribuido a mantener estables los niveles de riqueza por habitante, compensando el crecimiento de sus economías en términos absolutos. En este sentido, la evolución de la población no parece contribuir a la difusión del desarrollo en el espacio europeo.

Las previsiones sobre la evolución de la población europea hasta el año 2000⁴ mantienen ese mayor crecimiento de la población en las regiones del objetivo nº1, aunque se reduce considerablemente el incremento de la década anterior. La población del conjunto de la Comunidad se estabiliza, mientras que la de las regiones más atrasadas aumenta, según los estudios realizados, en el 0,2%

⁴ Previsiones basadas en el estudio realizado para la Comisión Europea por el Instituto de Economía de los Países Bajos Demographic Evolution Through Time in European Regions, Rotterdam, 1990.

CUADRO Nº6. TENDENCIAS DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1.

REGION	+POB		PARO	JUVEN	FEME	+M.O.	PIB/H	PIB/O
	77/87	90/0						
GRECIA	0,8	0	-0,3	1	0,7	0,2	-1,9	-0,4
GALIC.	0,4	-0,1	-1,3	-9,2	3,6	0,5	2,2	4,6
ASTUR.	0,3	-0,2	-1,7	-11,4	3,2	0,3	0,9	2,9
C-L.	0,5	-0,1	-3,2	-8,7	0,5	0,3	0,5	3,5
C-M	0,5	0,1	-4,3	-11,8	2,7	0,6	3,2	5,6
EXTREM	0,5	0,2	-3,1	-8,2	7,9	0,6	5,6	8,8
C.VAL.	0,9	0,1	-7,1	-21,2	-4	0,9	6,6	-0,4
ANDAL.	1,1	0,6	-5,2	-12,5	7,3	1,2	2	2,6
MURCIA	1,4	0,6	-5,5	-19,2	-0,1	1,3	-0,3	-4
C.Y.M.	1,3	-	-	-	-	-	4,4	-25,4
CANAR.	0,7	0,6	-5,2	-17,8	-1,7	1,4	8,1	14,5
ESP.O1	0,8	0,2	-4,4	-13,8	2,4	0,8	2,7	3,7
CORSE	0,9	-0,1	-2	-8,7	-2,5	-0,2	-5,2	-2,7
DOM	-	-	-	-	-	-	0	-
FRA.O1	-	-	-	-	-	-	-1,3	-
IRLAND	0,9	0,5	-1,7	-3,1	-0,8	1,6	0,3	5,8
CAMPA.	0,8	0,6	6,9	12,3	11	1,1	-3,3	0,6
ABRUZ.	0,5	0	2,1	-0,4	5,4	0,2	0,9	2,9
MOLISE	0,3	0	3,8	9,3	2,8	0,3	4,8	-3
PUGLIA	0,7	0,4	4,1	5,8	6,2	1,1	0,8	-3
BASIL.	0,2	0,3	12,2	29,6	18,2	0,7	-1,2	-0,5
CALAB.	0,6	0,5	8,3	16	11,1	1	-2,7	-1
SICIL.	0,7	0,4	8,1	9,6	13,9	0,8	-1,4	-2,2
CERDE.	0,6	0,3	-0,2	0,4	0,8	0,9	-1	-1,4
ITA.O1	0,7	0,3	6	9,6	9,6	0,9	-1,4	-0,9
PORTU.	0,9	0	-3,5	-8,1	-4,6	0,7	-0,6	4,7
IRL.N.	0,9	0,8	-2,1	-6,3	-1,7	1	1,1	-0,3
OBJ.1	0,8	0,2	-0,3	-3,3	2,9	0,8	-1	1,3
OTRAS	0,2	0	-2,9	-8,4	-2,6	0	0,1	0
EUR12	0,3	0	-2,4	-7,2	-1,6	0,1	0	0

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

anual. La evolución prevista resulta, sin embargo, muy desigual dentro de las regiones menos desarrolladas, ya que mientras las dos Irlandas crecerán el 0,8% y el 0,5% respectivamente, Grecia y Portugal tendrán crecimiento cero, e incluso algunas regiones españolas -Asturias, Galicia y Castilla y León- y Córcega disminuirán su población.

La evolución de las cifras de paro durante la segunda mitad de los años ochenta muestra una reducción general, coincidente con la etapa de expansión de la economía europea. Sin embargo, ese descenso ha sido muy desigual, ya que mientras la variación en puntos de porcentaje era de 2,9 en las regiones con mayor nivel de desarrollo, ésta sólo fué de 0,3 puntos. La evolución entre las distintas regiones y países ha resultado ser muy desigual. Así, mientras la media de las regiones españolas y Portugal redujeron sus tasas de desempleo en 4,4 y 3,5 puntos porcentuales, las regiones italianas aumentaron en 6 puntos porcentuales la misma -Basilicata en más de 12,2 puntos-.

Si consideramos aisladamente la evolución del desempleo juvenil durante el mismo período, las diferencias existentes resultan igualmente significativas. El descenso del paro en este segmento de la población ha sido muy desigual, ya que mientras en las zonas más avanzadas ha disminuido en 8,4 puntos porcentuales, en las regiones del objetivo nº1 sólo lo ha hecho en 3,3 puntos. Igualmente, esta evolución ha sido divergente en este grupo. Mientras las Comunidades Autónomas españolas, Córcega y Portugal reducen significativamente el paro juvenil en 13,8, 8,7 y 8,1

puntos respectivamente, las regiones italianas evolucionan desfavorablemente, incrementando el desempleo en este segmento en 9,6 puntos porcentuales -29,6 puntos en Basilicata-.

También el desempleo femenino ha seguido una evolución dispar en las regiones europeas, ya que mientras disminuyó en 2,6 puntos porcentuales entre 1985 y 1990 en las zonas más avanzadas aumentó en 2,9 puntos en las regiones del objetivo nº1. En este caso, los datos del conjunto de las Comunidades Autónomas españolas justifican ese cambio de signo, al incrementarse la tasa de paro femenino en nuestro país en 2,4 puntos porcentuales.

La evolución reciente del desempleo en las regiones europeas ha de contrastarse con las previsiones sobre el crecimiento de la mano de obra durante los próximos años, que permiten determinar las necesidades de empleo hasta el año 2000. El incremento de la mano de obra en las regiones más retrasadas en el 0,8% anual frente al estancamiento de las otras zonas de la Comunidad constituye un elemento preocupante, dadas las mayores tasas de desempleo actualmente existentes y su menor reducción en la pasada etapa de expansión económica. Ese crecimiento esperado en la mano de obra será especialmente significativo en las dos Irlandas, en consonancia con la evolución prevista de su población.

La evolución relativa del PIB por habitante entre 1983 y 1988 muestra el desarrollo convergente o divergente de las regiones comunitarias. Como puede observarse, mientras las zonas más

avanzadas han aumentado su índice relativo en 0,1 puntos, las regiones incluidas en el objetivo nº1 han disminuido en 1 punto en ese mismo período. Esta disminución en su nivel relativo de desarrollo ha resultado muy desigual, concentrándose en Córcega, Grecia, las regiones italianas y, en menor medida, Portugal. Por el contrario, las regiones españolas y las dos Irlandas han reducido las diferencias con la media comunitaria durante este período.

Finalmente, la evolución del PIB por persona ocupada como indicador de productividad ofrece mejores perspectivas, aumentando en 1,3 puntos el índice de las regiones del objetivo nº1 frente al estancamiento del resto. Nuevamente las diferencias son evidentes, con incrementos sustanciales en Irlanda, Portugal y las regiones españolas y disminuciones en Córcega, las regiones italianas, Grecia e Irlanda del Norte.

De acuerdo con la evolución de las principales variables seleccionadas en las regiones del objetivo nº1 las perspectivas para alcanzar unos niveles de desarrollo acordes con un elevado grado de cohesión económica en el espacio europeo no resultan muy positivas y, en todo caso, se presentan divergentes entre las regiones integradas en el mismo.

Las causas de este detenimiento en los procesos de convergencia de las regiones más atrasadas hay que buscarlas en la evolución de los principales factores de competitividad de las economías y en el comportamiento de las variables demográficas, correctoras

en otras ocasiones de las diferencias espaciales.

Por lo que se refiere a los factores básicos que inciden en la competitividad de las economías regionales, el distanciamiento geográfico como variable natural que condiciona el desarrollo económico constituye un elemento a considerar en la explicación de la situación de determinadas zonas periféricas de la Comunidad. En este sentido, la lejanía geográfica únicamente es parcialmente subsanable a través de una mayor dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones que compense los costes de esa distancia a los centros económicos y de toma de decisiones.

Las infraestructuras constituyen además, independientemente, de su contribución para superar las limitaciones geográficas, un elemento fundamental en el desarrollo económico al incidir directamente en la dotación de capital fijo regional y representar una condición necesaria, aunque no suficiente, para la convergencia espacial comunitaria, como veremos posteriormente.

El capital humano constituye otro factor fundamental en el desarrollo regional, condicionando su grado de competitividad. En este sentido, la cualificación de la mano de obra, basada en los niveles de educación y formación profesional alcanzados, resulta determinante para la consecución de los procesos económicos.

Finalmente, en esta breve enumeración de los principales factores que inciden en el desarrollo regional, hay que señalar el grado de innovación e investigación incorporado en los productos y procesos productivos. En este sentido, no resulta tan determinante la investigación básica propia como la fluidez en los intercambios de información y tecnología en el seno de las regiones y la capacidad de absorción y difusión tecnológica de las empresas localizadas en las distintas áreas geográficas.

Las variables demográficas en general y, en particular, la evolución de los movimientos migratorios habían contribuido en el pasado a reducir las disparidades regionales. Sin embargo, la importante inmigración externa en el conjunto de la Comunidad, especialmente en los países centrales, procedente de los países del Este y del norte de Africa y los saldos migratorios próximos a cero e, incluso, positivos en los Estados miembros menos desarrollados no parece vaticinar importantes movimientos migratorios que alivien las disparidades en la renta por habitante. La limitación en los movimientos poblacionales entre los Estados miembros, que sitúa en poco más de 4,4 millones de ciudadanos comunitarios que residen en otros países de la CEE frente a más de 7,8 millones procedentes de terceros países en 1988 -antes de los importantes movimientos de inmigración antes apuntados- cuestiona la movilidad del factor trabajo como elemento corrector de desequilibrios territoriales. A las barreras culturales e idiomáticas se une en este caso la reducción de los movimientos de población interregionales que, incluso, han cambiado de signo, expulsando población regiones

desarrolladas tradicionalmente receptoras de población. Por el contrario, durante los últimos años, los principales movimientos migratorios son intrarregionales, trasladándose la población hacia las ciudades de tamaño intermedio y las que configuran los cinturones de las grandes urbes.

Resulta evidente, por la naturaleza y alcance de los desequilibrios regionales existentes actualmente en la Comunidad, que la corrección de las diferencias territoriales no constituye una tarea fácil, ni debe ser planteada a corto plazo. Un dato avala este planteamiento: las diez regiones más ricas de la Comunidad presentan actualmente una dotación media en infraestructuras de base superior en más de tres veces a las diez regiones menos desarrolladas. Igual desequilibrio se produce aproximadamente en los niveles de formación y cualificación profesional.

Dadas las diferencias actualmente existentes en los niveles de PIB por habitante, la reducción de disparidades en 20 puntos para las regiones situadas actualmente en el 50% del nivel medio comunitario requeriría, por ejemplo, un diferencial positivo en los niveles de crecimiento anual del 1,75% sostenido durante veinte años. Estos requisitos dificultan enormemente el proceso de convergencia, dados los niveles actuales de crecimiento real que se están produciendo en los Estados miembros.

En este contexto de la economía regional europea la creación del mercado interior y el establecimiento de una unión económica y

monetaria supone una mayor integración europea que puede tener importantes repercusiones en el desarrollo territorial. Las regiones menos desarrolladas se enfrentan a un marco más competitivo en el que el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes puede orientarse al aumento de su especialización en industrias intensivas en mano de obra y escaso contenido tecnológico o, en una estrategia a más largo plazo, a tratar de explotar las ventajas competitivas específicas para abastecer a los mercados de productos especializados, incorporando las innovaciones tecnológicas.

En todo caso, sometidas a una mayor interdependencia económica, la situación de las regiones menos desarrolladas dependerá en un importante grado del crecimiento experimentado por el conjunto de la Comunidad y de cada uno de los Estados miembros. En este sentido, la evolución del ciclo económico puede resultar determinante a corto plazo en el proceso de convergencia.

La mayor liberalización de los mercados ha de generar, sin duda, reestructuraciones en determinadas industrias y sectores productivos que pueden afectar de forma distinta a los territorios comunitarios, en función de su especialización industrial. No obstante, en las regiones de más bajo desarrollo pueden resultar más significativos los efectos de los planes generales de ajuste económico a medio plazo que habrán de seguir las autoridades nacionales para adecuarse a las nuevas condiciones de mercado. En el mismo sentido, las restricciones impuestas por la unión económica y monetaria a las políticas

nacionales pueden afectar especialmente a estas regiones, que pueden ver limitados los recursos públicos destinados a inversiones, formación profesional y otras políticas que inciden en la competitividad de sus territorios.

Los agentes económicos protagonistas de la competitividad de las economías regionales -los empresarios- muestran unas opiniones especialmente optimistas sobre las consecuencias del mercado interior en su actividad empresarial⁵. Así, aunque los empresarios radicados en regiones atrasadas manifiestan unas expectativas menores sobre los efectos del mercado único en sus empresas, la proporción de empresarios que creen en el predominio de las ventajas sobre los aspectos desfavorables es de casi 2 a 1, mientras la encuesta en las regiones avanzadas alcanza la proporción de 3 a 1.

La identificación de los factores de competitividad que inciden en la localización de la actividad económica desde el punto de vista empresarial muestra diferencias en las prioridades señaladas⁶. Mientras en las regiones más desarrolladas y en las regiones industriales en decadencia los costes laborales indirectos y la oferta de trabajo cualificado constituyen las primeras prioridades en la mejora de los factores determinantes

⁵ Véanse los resultados regionales de la macroencuesta encargada por la Comisión Europea y realizada en 1989 a más de 9.000 empresarios de toda la Comunidad en el cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

⁶ Véase IFO (1990) An empirical assessment of factors shaping regional competitiveness in problem regions, Luxemburgo.

de la competitividad territorial, los empresarios radicados en las regiones menos desarrolladas valoran en primer lugar el coste de los créditos y la reducción de los impuestos sobre la renta de sociedades. Las características del mercado de trabajo constituyen también prioridades en los determinantes de la competitividad, junto con la evolución general de la economía -medida a través de la tasa de crecimiento- y las infraestructuras relacionadas con el sistema de transportes y el suministro y coste de la energía. Los salarios, elemento prioritario en las regiones más avanzadas e industriales en declive, no tienen, sin embargo, esa importancia como factor de competitividad.

En estas circunstancias, las potencialidades y riesgos para el desarrollo equilibrado del espacio europeo, presenta un balance desigual, según las distintas regiones, que encontrará en la perspectiva nacional un elemento explicativo fundamental de la convergencia regional.

Los estudios más recientes⁷, basados en la estructura económica, la infraestructura y la situación geográfica, muestran unas perspectivas de desarrollo para las regiones menos avanzadas diferenciadas. Así, las regiones con perspectivas de desarrollo potencialmente positivas se localizan en las Comunidades Autónomas del levante español -Comunidad Valenciana y Murcia- y

⁷ Véase entre otros NAM, CH.W. y REUTER, J. (1991) El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea. Parlamento Europeo.

en dos de las regiones italianas -Abruzos y Molise-. Las regiones con problemas específicos, aunque con perspectivas de desarrollo abiertas se sitúan en las zonas centrales de Portugal y Grecia, la región italiana de Puglia, las Comunidades de Andalucía y Canarias y las dos Irlandas. Por el contrario, el resto de las regiones incluidas en el objetivo nº1 presentan unas perspectivas desfavorables, con tendencia a que se agudicen los problemas de desarrollo.

2. Enfoques teóricos y estrategias europeas en la política regional.

La situación y perspectivas de los desequilibrios regionales en la Comunidad plantean la conveniencia de llevar a cabo acciones correctoras de las diferencias territoriales.

Desde una perspectiva teórica, los planteamientos que sustentan la articulación de medidas de carácter regional han encontrado en el dilema de igualación entre personas o entre territorios un campo abonado para la definición de las estrategias a seguir. En este sentido, los argumentos de eficiencia asignativa y equidad desempeñan un papel fundamental en la configuración de las acciones regionales.

La aparición y consolidación de la crisis económica durante buena parte de la década de los años setenta modificó sustancialmente el planteamiento hasta entonces seguido en la concepción del desarrollo territorial. Así, a los recursos relativamente

importantes destinados a la política regional en la etapa de desarrollo, la proliferación de los instrumentos utilizados, especialmente centrados en los incentivos regionales, el papel prioritario otorgado a los centros de crecimiento industrial para favorecer los efectos difusores del desarrollo y la centralización en la planificación y ejecución del desarrollo territorial, han dejado paso a otras consideraciones en el diseño de la política regional. Estas se sintetizan en cuatro grandes transformaciones⁸:

1. El cambio en la atención de las consideraciones cuantitativas en el desarrollo regional por consideraciones cualitativas, como la innovación tecnológica, la estructura cualitativa del empleo, determinadas infraestructuras de transportes y telecomunicaciones, la localización de las funciones de I+D o la capacitación empresarial.

2. El cambio en la tipología de la estructura regional, distinguiendo entre zonas altamente innovadoras -basadas fundamentalmente en un desarrollo endógeno de alta tecnología-, áreas industriales -orientadas a la producción de recursos minerales y materias primas- y regiones subdesarrolladas -con escasa industrialización, dependientes del exterior y con baja tecnología de producción-.

⁸ Véase al respecto a STÖHR, W.B. (1987).

3. Un cambio en las condiciones externas que impide basar el desarrollo territorial en el desplazamiento de los estrangulamientos y de los costes de desarrollo a otras áreas y que requiere, por tanto, una mayor internalización de los costes y efectos laterales del desarrollo, acompañada por la necesaria transformación estructural de cada región específicamente considerada.

4. Un cambio en la consideración del desarrollo basado en la transferencia externa hacia la mayor movilización e innovación de recursos internos. En este sentido, la movilización endógena de los recursos y el fomento de las capacidades propias de innovación y adaptación de los procesos productivos constituyen el centro de esta transformación.

Estas circunstancias, que caracterizan a las bases que sustentan el diseño de las políticas regionales, han configurado un marco teórico que tiene en la diferenciación regional, la innovación tecnológica y el desarrollo endógeno sus principales puntos de referencia.

Como se ha señalado, la delimitación regional de acuerdo con una más amplia tipología permite el diseño de acciones diferenciadas. En este sentido, la estructura sectorial de las economías regionales constituye un marco de actuación natural de las políticas de desarrollo territorial. La apuesta por la

industrialización realizada anteriormente ha sido, en parte, cuestionada por los efectos que la crisis económica ha tenido sobre el sector, optándose por la terciarización de las economías regionales. El mayor dinamismo del sector servicios y su elevada tasa de creación de empleo han generado una nueva estrategia de desarrollo regional. No obstante, ese mayor dinamismo del sector hace necesaria una gran flexibilidad y capacidad de adaptación de las medidas establecidas a la estructura cambiante del terciario. Además, el nivel de retraso de las distintas regiones y la complementariedad del sector servicios con determinadas industrias, fundamentalmente en los servicios a empresas, hacen igualmente deseable una estrategia industrial que permita construir un tejido productivo suficiente para garantizar un desarrollo territorial adecuado.

La incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos productivos constituye un elemento esencial, no ya de dinamización regional, sino, incluso, de mantenimiento de sectores tradicionalmente asentados. La diferenciación tecnológica se configura así en cuestión de supervivencia económica al afectar directamente al desarrollo y competitividad de productos y procesos.

La necesidad de introducir la investigación y la tecnología más avanzada en la actividad productiva presenta, sin embargo, importantes dificultades en su vertebración territorial. La especificidad de las industrias de alta tecnología, con unas características distintivas muy marcadas: información

tecnológico-científica básica muy avanzada, cualificación específica de la fuerza de trabajo y un capital de alto riesgo, dada la impredecibilidad de la innovación, condiciona su difusión espacial y las estrategias para alcanzar una adecuada distribución regional. Los modelos de localización de este tipo de industrias responden a una segmentación muy pronunciada de las distintas fases del proceso productivo y de la división espacial del trabajo entre sus diferentes funciones. En este sentido, la descentralización de las fases de las industrias tecnológicamente innovadoras no garantiza una absorción regional de las potencialidades derivadas de la investigación tecnológica. No obstante, la adaptabilidad a los cambios tecnológicos, la vinculación territorial directa con los centros innovadores que facilite la difusión de las altas tecnologías y la interacción de la tecnología incorporada y el tejido productivo regional constituyen los retos y potencialidades de las estrategias de desarrollo de las regiones menos avanzadas.

Las políticas regionales orientadas a la explotación del potencial de desarrollo endógeno han encontrado un amplio campo de análisis en los últimos años. Este enfoque global se fundamenta en el conocimiento previo de las potencialidades y limitaciones regionales y promueve la movilización e interacción de los recursos territoriales -naturales, tecnológicos, infraestructurales y humanos-, estableciendo diferencias en las estrategias en función de las características económicas, sociales y medioambientales. Además, facilita la descentralización en su articulación, permitiendo un uso racional

de los recursos financieros canalizados desde el exterior.

Las estrategias de desarrollo regional planteadas se enmarcan en un conjunto de actuaciones que encuentran su fundamento en la consideración sobre el tipo de intervención pública propuesta. Así, se puede establecer una aproximación teórica basada en la orientación de la actuación pública hacia la promoción y apoyo a la iniciativa privada que será, en consecuencia, la encargada de promover el desarrollo regional, incentivada por las ayudas otorgadas por las autoridades públicas. O, se puede basar prioritariamente la política de desarrollo regional en la presencia del capital público productivo interviniendo directamente en la toma de decisiones sobre localización, producción y distribución comercial.

Estas opciones, no enteramente excluyentes, sintetizan las posiciones que, tradicionalmente, han caracterizado los planteamientos sobre el desarrollo regional. En el primer caso, los incentivos regionales constituyen el principal instrumento de actuación. Su diseño tradicional se ha caracterizado por la diversificación de las medidas establecidas, el automatismo en la concesión de las ayudas y en la orientación fundamentalmente industrial de las mismas. En este sentido, la dispersión de las acciones emprendidas no ha contribuido a la efectividad y al control de las mismas, siendo actualmente prioritaria la reducción y concentración de los incentivos existentes. La discrecionalidad en la concesión de las ayudas públicas ha constituido un argumento de mayor eficacia para ajustar los

la zona, recuperar el coste de la inversión a través de la reubicación de las personas en áreas más desarrolladas.

Como puede observarse, este planteamiento presenta un "segundo óptimo" a considerar desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos que puede, sin embargo, desvirtuar el objetivo prioritario de desarrollo regional. No obstante, las características señaladas, la gran flexibilidad potencial en su realización y su demanda como factor prioritario de desarrollo territorial hacen de esta orientación del gasto público un eje fundamental de la política regional.

Desde el planteamiento de la actuación pública cabe, sin embargo, encontrar una mayor justificación en determinadas acciones orientadas al aumento de la formación bruta de capital fijo. En este sentido, las infraestructuras reúnen una serie de características: coste inicial mínimo muy elevado, economías de escala, inmovilidad, multiplicidad en su utilización como input en distintos procesos productivos, elevado riesgo e incertidumbre, etc., que confluyen en las intervenciones públicas. Si a estas características se le une el grado de incidencia que su dotación diferencial tiene en el desarrollo regional se puede derivar el alto valor estratégico de este instrumento.

En este sentido, determinados planteamientos teóricos⁹, señalan el relevante papel que desempeñan las infraestructuras en la

⁹ Véase al respecto BIEHL, D. (1988).

determinación del desarrollo de una región, prevaleciendo como factores condicionantes de la capacidad productiva sobre los recursos privados de capital y trabajo, necesarios para explotar el potencial de desarrollo regional, pero no para establecerlo. Las infraestructuras se convierten así en una condición primaria que determina el desarrollo potencial -la capacidad de una región- que habrá de ser alcanzado con el concurso de la iniciativa privada.

Este enfoque combina, por tanto, dos tipos de elementos en el desarrollo regional: las condiciones que determinan el potencial de crecimiento de un territorio y los factores que hacen que se aproveche ese potencial, a través del funcionamiento de los criterios económicos. Entre las primeras, las infraestructuras constituyen elementos causales regulables a través de la actuación pública mediante programas inversores. Junto a ellas, otros rasgos determinantes de la capacidad potencial de desarrollo, como la situación geoeconómica, la aglomeración y estructura de los asentamientos y la composición sectorial de la economía regional, presentan mayores dificultades para su regulación.

De acuerdo con este planteamiento, la inversión en infraestructuras se convierte en el principal motor de desarrollo territorial regulable por el Sector Público y en el eje central de la política regional.

En este sentido, podremos evaluar el grado de consistencia de las

acciones regionales a través de un objetivo intermedio -la inversión pública en infraestructuras- como medio de determinar el desarrollo potencial de los distintos territorios y, en consecuencia, corregir las disparidades existentes. Este objetivo debería, no obstante, ser adecuadamente especificado, a través de la diferenciación de los distintos tipos de infraestructuras y su grado de incidencia en la capacidad de desarrollo regional. Así, habría que distinguir en principio entre tres tipos: una infraestructura económica básica sin una rentabilidad económica directa, una infraestructura más vinculada con inversiones directamente productivas y una infraestructura en equipamientos sociales con mayor o menor grado de divisibilidad.

3. La actuación regional de la Comunidad Europea.

La naturaleza y dimensión de los desequilibrios regionales en el seno de una Comunidad ampliada y en proceso de un mayor grado de integración ha provocado un mayor impulso en el establecimiento de acciones regionales en el ámbito europeo.

La articulación de medidas de carácter regional realizadas por la Comunidad Europea no ha constituido un elemento prioritario de la política comunitaria hasta muy recientemente. De hecho, hasta 1975, fecha en la que se crea el instrumento adecuado para canalizar los recursos económicos destinados a tal fin¹⁰, las

¹⁰ Reglamento (CEE) 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En esa misma fecha se aprobaba, por Decisión del Consejo 75/185/CEE la creación del Comité de Política Regional, con el fin de contribuir a la coordinación de las políticas regionales

medidas adoptadas no habían sido más que declaraciones de intenciones sin plasmación presupuestaria.

La primera ampliación de la Comunidad, junto con el impacto de la crisis económica de principios de los setenta constituían circunstancias favorables para el establecimiento de una política regional de dimensión europea. En primer lugar, la incorporación de Irlanda alteraba sustancialmente el nivel de disparidades hasta entonces existentes entre los países comunitarios, que hasta entonces se localizaban fundamentalmente en el seno de los propios países, particularmente en el caso italiano. Por otro lado, las características y dimensión de la agricultura británica no permitían utilizar el gasto agrícola comunitario como mecanismo de retorno a las aportaciones de Gran Bretaña al presupuesto comunitario. Así, la introducción de ayudas de carácter regional de amplio espectro permitía a este país obtener parte de los recursos de ese presupuesto. Además, el impacto diferencial de la crisis económica provocaba dificultades importantes en determinadas industrias tradicionales localizadas en áreas concretas que hasta entonces no habían sido consideradas como problemáticas.

Este conjunto de factores provocó una actuación comunitaria reglada que, no obstante, presentaba, por sus características, rasgos ajenos a lo que podría considerarse como una política regional propia y eficaz.

de los Estados miembros.

En primer lugar, su escasa dotación económica representaba una limitación inicial determinante. El conjunto de cantidades comprometidas por el FEDER entre 1975 y 1988 ascendió a algo más de 24.393 millones de Ecus, aproximadamente 3,17 billones de pesetas en 14 años de funcionamiento, con 12 Estados y más de 170 regiones. Los recursos anuales representaban en el primer año el 4,8% del presupuesto comunitario, alcanzando en 1988 el 8,1% del mismo. Sin embargo, el carácter de cofinanciador le supone haber contribuido indirectamente a la generación de una inversión global de 117.949 millones de Ecus.

La amplitud de sus objetivos y, principalmente, la participación de todos los Estados miembros en mayor o menor grado en los recursos del FEDER ha contribuido a dispersar su actuación y limitar sus efectos en el desarrollo regional. Así, el inicial sistema de cuotas en su distribución por Estados¹¹ y no por regiones ha hecho que, por ejemplo, Gran Bretaña y Francia sean después de Italia los Estados que más se han beneficiado de las ayudas canalizadas a través del FEDER, absorbiendo entre los tres países el 65% de los recursos del mismo entre 1975 y 1988.

Además, el carácter limitado de las acciones diseñadas por la propia Comunidad ha originado que, de hecho, la política comunitaria en materia regional, no sea más que un conjunto de ayudas a las políticas regionales realizadas por los propios Estados miembros sin coordinación efectiva a nivel europeo. Este

¹¹ Estas y el desarrollo normativo del FEDER pueden verse en UTRILLA, A. (1990).

hecho lo avala la composición de las ayudas comunitarias del FEDER. Así, mientras los Programas, definidos como un conjunto de acciones coherentes de carácter plurianual que contribuyen directa o indirectamente al cumplimiento de objetivos comunitarios han representado únicamente el 6,5% de los recursos del Fondo entre 1975 y 1988 (0,8% a Programas Comunitarios y 5,7% a Programas Nacionales de Interés Comunitario), los proyectos de inversión singulares han supuesto el 93,2% de los mismos, correspondiendo el 0,3% restante a estudios financiados íntegramente por la Comunidad. Las infraestructuras, con el 79,6% de los recursos totales, se han constituido como las principales destinatarias de las ayudas otorgadas por la Comunidad.

De acuerdo con estas actuaciones anteriores, la política regional comunitaria se ha orientado hacia la superación de las limitaciones señaladas siguiendo un planteamiento normativo coherente. Así, al aumento significativo de la dotación presupuestaria de los Fondos Estructurales, duplicándose los recursos en 1993 en términos reales con respecto a 1987 se han añadido otras medidas racionalizadoras:

1. Concentración de las intervenciones comunitarias en un número limitado de objetivos claramente definidos, entre los cuales destaca por su importancia cuantitativa el objetivo nº1: el fomento del desarrollo de las regiones menos desarrolladas, a las cuales se les duplica los recursos destinados un año antes, destinándose aproximadamente el 80% de los créditos del FEDER.

2. Coordinación de las acciones emprendidas por los Fondos Estructurales y por los instrumentos de préstamo comunitarios.

3. Cooperación entre los distintos niveles jurisdiccionales implicados en la política regional, otorgando mayor participación a las autoridades regionales.

4. Planificación plurianual de las acciones emprendidas con el objeto de garantizar una mayor coherencia y eficacia a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo.

5. Flexibilización en la gestión de las ayudas comunitarias a través de la mejora en los procedimientos de seguimiento y evaluación.

6. Introducción de un mayor grado de iniciativas comunitarias en la articulación de la política regional.

Con este contenido, el marco normativo básico aprobado tras la reforma emprendida en 1988 obedece a una triple operatividad:

- Un Reglamento marco¹² que establece la organización y los cinco objetivos prioritarios.

- Un Reglamento de carácter horizontal¹³ que establece las

¹² Reglamento CEE 2052/88, de 24 de junio.

¹³ Reglamento CEE 4253/88, de 19 de diciembre.

modalidades de coordinación entre las distintas acciones estructurales y los instrumentos financieros.

- Los Reglamentos específicos de cada Fondo¹⁴ que regulan de forma detallada las funciones desarrolladas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria en su sección Orientación (FEOGA-O).

Definidos los principios en los que se basa la reforma de las acciones estructurales comunitarias, que se pueden sintetizar en: el crecimiento y concentración de las ayudas, la asociación, coordinación y programación de los Fondos Estructurales y la mejora en su seguimiento y evaluación, y establecido el marco normativo básico, el incremento de su eficacia pasaba por la consecución de un mayor grado de adicionalidad de las ayudas y un impacto económico real sobre las regiones y colectivos beneficiarios.

Con este fin, su funcionamiento se ha basado en el establecimiento, por un lado, de un marco plurianual estable de actuaciones coordinadas en cada objetivo y por cada país y, por otro, de un conjunto de iniciativas comunitarias con una finalidad de buscar soluciones desde la óptica comunitaria a problemas específicos.

Los recursos comunitarios globales destinados a los distintos

¹⁴ Reglamentos CEE 4254/88, 4255/88 y 4256/88.

objetivos¹⁵ para el período 1989-1993 están contenidos en el cuadro nº7.

Como puede observarse, el 63,5% de los recursos corresponden al objetivo 1, canalizando los Marcos Comunitarios de Apoyo aprobados en el mismo el 60% del presupuesto total y el 94,5% de los recursos financieros contemplados para el desarrollo regional de los territorios menos favorecidos.

¹⁵ El objetivo 1, como ya se ha señalado, es el de fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas, definidas como aquéllas cuyo PIB por habitante sea inferior o próximo al 75% de la media comunitaria. La lista de regiones beneficiarias es revisable cada 5 años y los instrumentos comunitarios que pueden intervenir son: FEDER, FSE, FEOGA-O, Banco Europeo de Inversiones (BEI) y CECA.

El objetivo 2 es el de reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectados por la crisis industrial. Los criterios utilizados para su delimitación son: el que el índice de desempleo medio sea superior a la media comunitaria, el índice de empleo industrial sea superior a la media comunitaria y haya crisis del empleo industrial. La lista de zonas es revisada cada 3 años y los instrumentos de intervención utilizados son: FEDER, FSE, BEI y CECA.

El objetivo 3 es luchar contra el desempleo de larga duración, centrado en los mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año. Los instrumentos utilizados son: FSE, BEI y CECA.

El objetivo 4 es facilitar la inserción profesional de los jóvenes menores de 25 años en busca de empleo. Los instrumentos utilizados son: FSE, BEI y CECA.

El objetivo 5a es, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común, adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura, para lo que cuenta con el FEOGA-O.

El objetivo 5b, dentro igualmente de la reforma de la política agraria, es fomentar el desarrollo de las zonas rurales, definidas bajo los criterios de: elevado índice del empleo agrario respecto al empleo total, bajo nivel de renta de los agricultores y nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado, evaluado sobre la base del PIB por habitante. Los instrumentos utilizados son: FEOGA-O, FEDER, FSE y BEI.

CUADRO N°7. ASIGNACIONES POR FONDOS Y OBJETIVOS (1989-93).

M.Ecus de 1989.

OBJETIVOS	TOTAL	FEDER	FSE	FEOGA
TOTAL	60.315	-	-	-
-OBJETIVO 1	38.300	-	-	-
MCA 89-93	36.200	20.960	9.813	5.427
INICIATIV.COMUN.	2.100	-	-	-
-OBJETIVO 2	7.205	-	-	-
MCA 89-91	3.900	2.917	983	
MCA 92-93	2.805	-	-	-
INICIATIV.COMUN.	500	-	-	-
-OBJETIVOS 3 Y 4	7.450	-	-	-
ASIGN. 1989	1.353	-	-	-
MCA 90-92	4.128	-	4.128	-
MCA 93	1.752	-	-	-
INICIATIV.COMUN.	217	-	-	-
-OBJETIVO 5a	3.415	-	-	3.415
-OBJETIVO 5b	2.795	-	-	-
MCA 89-93	2.607	1.103	436	1.068
INICIATIV.COMUN.	188	-	-	-
-ACTIVID.PROV.	1.150	-	-	-

FUENTE: Comisión Europea.

La actuación comunitaria se realiza a lo largo de tres etapas. En la primera etapa, los Estados miembros presentan sus respectivos planes¹⁶ estableciendo sus prioridades respecto a

¹⁶ Desde marzo a noviembre de 1989 los Estados miembros han presentado a la Comisión los planes estipulados en la reglamentación de la reforma para cada objetivo.

cada uno de los objetivos, las acciones que proponen y la contribución comunitaria necesaria. En la segunda fase, la Comisión, de acuerdo con los planes presentados por cada Estado, elabora cada Marco Comunitario de Apoyo¹⁷. Este orienta la actuación comunitaria durante toda su duración y define las prioridades y las formas de participación, así como el plan de financiación: contribuciones comunitarias y nacionales, públicas y privadas, y, eventualmente, los préstamos comunitarios. La Comisión puede además adoptar determinadas acciones, las denominadas Iniciativas Comunitarias¹⁸, de especial interés para la Comunidad y no cubiertas por los planes nacionales. En la última fase se concretan las intervenciones previstas, que son efectuadas fundamentalmente a través de Programas Operativos propuestos por los Estados miembros. Estos deben estar constituidos por conjuntos coherentes de acciones plurianuales. Si en una intervención participan conjuntamente varios Fondos Estructurales la actuación comunitaria se realizará a través de un Programa Operativo Integrado. Finalmente, el seguimiento, control y evaluación de las acciones comunitarias es realizado en el marco de una asociación entre la Comisión, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales.

Los Marcos Comunitarios de Apoyo establecidos para el objetivo nº1 tienen una dotación presupuestaria para el conjunto del

¹⁷ La aprobación de los distintos Marcos Comunitarios de Apoyo se ha realizado desde octubre de 1989 a junio de 1990.

¹⁸ Las Iniciativas Comunitarias pueden aplicarse a los tres Fondos Estructurales y a los demás instrumentos financieros comunitarios para todos los objetivos excepto el 5a.

período 1989-93 de 36.200 millones de Ecus, cuyo desglose se recoge en el cuadro nº8.

CUADRO Nº8. AYUDAS COMUNITARIAS PARA EL OBJETIVO Nº1 (M. Ecus)

ESTADOS	TOTAL	FEDER	FSE	FEOGA-O
GRECIA	6.667	3.662	1.728	1.277
ESPAÑA	9.779	6.199	2.348	1.232
FRANCIA	888	406	322	160
IRLANDA	3.672	1.646	1.372	654
ITALIA	7.443	4.942	1.700	801
PORTUGAL	6.958	3.757	2.028	1.173
REINO UNIDO	793	348	315	130
EUR12	36.200	20.960	9.813	5.427

FUENTE: Comisión Europea.

Como puede observarse, casi el 58% de las ayudas comunitarias contempladas en el objetivo 1 son canalizadas por el FEDER, mientras que en su distribución por Estados miembros, es España, con el 27% de los recursos, el principal beneficiario.

Tal como se ha señalado, la Comunidad Europea cuenta, además de los Marcos Comunitarios de Apoyo, con un medio específico de desarrollo a nivel europeo a través de las Iniciativas Comunitarias, con una incidencia específica en el ámbito

regional. A este respecto, se definen tres tipos de iniciativas de carácter territorial:

- Las que tienen por objeto contribuir a solucionar problemas graves directamente relacionados con la realización de otras políticas de la Comunidad: "iniciativas regionales subsidiarias de otras políticas comunitarias".

- Las que tienen por objeto fomentar la aplicación de políticas comunitarias: "iniciativas regionales de promoción de políticas comunitarias".

- Las que tienen por objeto contribuir a solucionar problemas comunes de determinados tipos de regiones: "periféricas, ultraperiféricas y transfronterizas".

El conjunto de Iniciativas Comunitarias para todo el período asciende a 5.500 millones de Ecus de los que aproximadamente 1.700 corresponden a iniciativas anteriores a 1989 en curso de realización: Star (telecomunicaciones), Valoren (recursos energéticos), Resider (reconversión siderúrgica) y Renaval (reconversión naval). Los 3.800 millones de Ecus restantes corresponden a la financiación de las 12 siguientes iniciativas nuevas que se asignan en un más de un 55% a las regiones del objetivo nº1:

1. Rechar, con una dotación de 300 millones de Ecus, tiene

por objeto intensificar las medidas en favor de la reconversión económica y social de las cuencas hulleras de la Comunidad.

2. Envireg, con una dotación de 500 millones de Ecus, tiene por objeto mejorar el medio ambiente y favorecer el desarrollo económico, principalmente en las zonas costeras de las regiones menos desarrolladas.

3. Stride, con una dotación de 400 millones de Ecus, tiene por objeto aumentar la capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico en las regiones de los objetivos 1 y 2.

4. Interreg, con una dotación de 800 millones de Ecus, tiene por objeto ayudar a las regiones fronterizas de la Comunidad para afrontar en mejores condiciones el mercado único.

5. REGIS, con un presupuesto de 200 millones de Ecus, tiene por finalidad consolidar la inserción socioeconómica de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.

6. REGEN, con una dotación de 300 millones de Ecus, tiene por objeto la introducción del gas natural en los Estados miembros y aumentar las conexiones entre las grandes redes europeas de gas y electricidad.

7. Prisma, con un presupuesto de 100 millones de Ecus, tiene por objeto ayudar a las empresas de las regiones menos desarrolladas a aprovechar la realización del mercado interior mediante la mejora de determinadas infraestructuras y servicios relacionados con estas.

8. Telematique, con un presupuesto de 200 millones de Ecus, tiene por objeto fomentar la utilización de servicios avanzados de telecomunicaciones en las regiones menos favorecidas.

9. Leader, con una dotación de 400 millones de Ecus, tiene como finalidad fomentar un enfoque integrado del desarrollo rural.

10. Euroform, con un presupuesto de 300 millones de Ecus, tiene como finalidad el desarrollo de nuevas cualificaciones, competencias y oportunidades de empleo.

11. NOW, con un presupuesto de 120 millones de Ecus, tiene como finalidad posibilitar que la mujer pueda tener acceso a las ventajas de la realización del mercado interior, en términos de empleo y progreso tecnológico.

12. Horizon, con un presupuesto de 180 millones de Ecus, tiene como finalidad fomentar la formación y readaptación profesional de minusválidos y otros grupos desfavorecidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BIEHL, D. (1986) L'impact de l'infrastructure sur le developpement regional. Rapport final révisé. Commission des Communautés Européennes.
- BIEHL, D. (1988) "Las infraestructuras y el desarrollo regional" Papeles de Economía Española nº35.
- COMISION EUROPEA (1989) Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios.
- COMISION EUROPEA (1990) "One Market, One Money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an Economic and Money Union" European Economy, nº44.
- COMISION EUROPEA (1990) Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Decimocuarto informe anual (1988).
- COMISION EUROPEA (1990) Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993. España.
- COMISION EUROPEA (1990) Cadres Communautaires D'appui 1989-1993. France.
- COMISION EUROPEA (1990) Cadre Communautaire D'appui 1989-1993. Portugal.
- COMISION EUROPEA (1990) Cadre Communautaire D'appui 1989-1993. Royaume-Uni (Irlande du Nord).
- COMISION EUROPEA (1990) Cadre Communautaire D'appui 1989-1993. Italie.
- COMISION EUROPEA (1990) Cadre Communautaire D'appui 1989-1993. Irlande.
- COMISION EUROPEA (1990) Cadre Communautaire D'appui 1989-1993. Grèce.
- COMISION EUROPEA (1991) Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales. 1989.
- COMISION EUROPEA (1991) Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales. 1990 COM(91) 400 final.
- COMISION EUROPEA (1991) Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.
- COMISION EUROPEA (1992) XXV Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1991.
- COMISION EUROPEA (1992) Guía de las Iniciativas Comunitarias



(derivadas de la reforma de los Fondos Estructurales).

- COMUNIDAD EUROPEA (1991) Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1990, DOCE, de 13 de diciembre.
- FRANZMEYER, F. HRUBESCH, P. SEIDEL, B y WEISE, P. (1991) Efectos regionales de las políticas comunitarias. Parlamento Europeo.
- MOLLE, W. y CAPPELIN, R. (1988) Regional Impact of Community Policies in Europe. Aldershot.
- NAM, Ch.W. (1990) "Factors Shaping Regional Competitiveness Revealed in the Theoretical and Empirical Investigations" IFO, Munich.
- NAM, Ch.W. (1991) "Quality, Availability and Competitiveness of Business Services in EC Regions" IFO, Munich.
- NAM, Ch.W. NERB, G. y RUSS, H. (1990) An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness in Problem Regions. Main Report. Comisión Europea.
- NAM, Ch.W. y REUTER, J. (1991) El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea. Parlamento Europeo.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1990) "La política regional comunitaria y la actuación de los Fondos Estructurales" Documento de Trabajo 9029. Facultad de Económicas. Universidad Complutense.