

NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

ENEKO LANDABURU

Director General de Política Regional de las
Comunidades Europeas (D.G. XVI)

Palabras clave: Política regional comunitaria, mercado único, convergencia económica, fondos estructurales.
Nº de clasificación JEL: R1, R58.

0. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Europea, en su trigésimo año de existencia, atraviesa un período de profunda evolución. Desde el comienzo de 1986 con la adhesión de España y Portugal y la adopción del Acta Única Europea, ha experimentado dos de los cambios más importantes de su historia. Dichos acontecimientos representan un reto considerable para las instituciones y políticas comunitarias. Sus implicaciones para la política regional tienen un gran alcance y todos los responsables de la formulación y realización de las políticas estructurales de la Comunidad se ven actualmente comprometidos en la elaboración de un programa de reformas importantes.

En este artículo quisiera exponer los elementos esenciales de la reforma propuesta y ofrecer una guía de los principios en los que se basa. Pero en primer lugar considero que sería útil presentar una panorámica del estado actual de los problemas regionales, problemas que se analizan en el Tercer Informe Periódico sobre la situación social y económica y el desarrollo de las regiones de la Comunidad, publicado recientemente por la Comisión. (1)

(1) COM (87) 230, final

1. PROBLEMAS REGIONALES ACTUALES DE LA COMUNIDAD AMPLIADA

En cada una de sus sucesivas ampliaciones, han entrado en la Comunidad estados miembros y regiones que, en muchos aspectos, difieren sensiblemente de los Estados originarios. Dichas diferencias se han hecho evidentes no sólo en cuanto a estructura económica y capacidad sino también en términos de experiencia histórica. Como consecuencia, actualmente existe en la Comunidad una variedad de tipos de regiones mucho mayor que la que existía, por ejemplo, hace 20 años.

Mientras que dicha diversidad tiene una repercusión claramente positiva en lo que se refiere a su contribución a la vida comunitaria, en términos económicos las diferencias han tendido a aumentar los retos a los que se enfrenta la política regional. La última ampliación no constituye una excepción a este respecto. Por ejemplo, mientras que el PIB y el número de personas ocupadas han aumentado entre un 12 y 13%, el número de desempleados lo ha hecho en un 30%. Por otro lado, la renta per cápita en Portugal es la mitad del nivel medio comunitario, y en España el 75%.

Pero el aumento de las diferencias en el seno de la Comunidad ampliada se manifiesta aún más claramente a nivel de

regiones. Por ejemplo, ninguna región de España o Portugal posee una renta per cápita equivalente a la media comunitaria (Gráfico n.º 1). Muchas de estas regiones son fuertemente dependientes de la agricultura. Casi todas tienen graves problemas de empleo en sus mercados de trabajo (Gráfico n.º 2), con tasas de desempleo que en España, en particular, llegan a duplicar la media comunitaria.

Las desigualdades regionales en la Comunidad han aumentado así de forma significativa tras la ampliación y actualmente su magnitud es considerable. Las rentas per cápita del grupo de regiones más favorecidas son dos o tres veces superiores a las del grupo de regiones menos favorecidas. En términos de tasa de desempleo, el promedio del grupo más elevado se sitúa en un 20% mientras que el del grupo menos elevado se sitúa en un 5%. Las tasas de paro más elevadas se encuentran en determinadas regiones del Mezzogiorno, España, Irlanda y en algunas regiones industriales británicas. Dichas desigualdades son mucho más acusadas que, por ejemplo, las existentes en los Estados Unidos.

Si se consideran conjuntamente las rentas per cápita y las tasas de desempleo como componentes de un indicador (Cuadro n.º 1) (2) que mida la intensidad de los problemas regionales, se advierte claramente que las regiones más afectadas se sitúan en la periferia meridional y occidental de la Comunidad, es decir, en Grecia, España, Portugal e Irlanda (Gráfico n.º 3). También existen gran número de regiones localizadas principalmente en el norte de la Comunidad que cuentan con una intensidad importante de problemas asociada, en gran parte, con el declive industrial. Tienen un ingreso igual o superior a la media pero presentan altos índices de paro debido a problemas particulares de adaptación estructural.

(2) Conocido en términos comunitarios como «Índice sintético». Se trata de la única medida actualmente disponible que permite comparar la intensidad de los problemas entre todas las regiones de la Comunidad.

Además de la renta per cápita y las tasas de desempleo, incluye medidas de la productividad, subempleo en el sector agrario y futura evolución del suministro de mano de obra.

En la mayor parte de los casos, los problemas actuales de estas regiones desfavorecidas tienden a verse exacerbados por otros factores desfavorables. A lo largo de los próximos años, un gran número de jóvenes continuará accediendo a los mercados de trabajo de la Comunidad, en particular en las zonas donde las cuotas de desempleo han alcanzado sus niveles máximos. Las zonas más débiles se verán obligadas a absorber la mitad del crecimiento total de la fuerza de trabajo de la Comunidad mientras que actualmente solamente pueden abastecer una cuarta parte del total de empleos (Gráfico n.º 4).

Por consiguiente, las previsiones del mercado de trabajo a corto y medio plazo para dichas zonas no son en absoluto prometedoras. Esta situación se ve especialmente agravada por cuanto las zonas más débiles poseen el nivel más pobre de infraestructura (Gráfico n.º 5) y, por tanto, se enfrentan ya a una restricción de su capacidad de desarrollo y de creación de empleos. En algunos casos, los bajos niveles de productividad no pueden soportar el nivel actual de los costes salariales y la situación competitiva y las previsiones a largo plazo de algunas regiones débiles sufren en consecuencia. Esto se aplica también a una serie de regiones en declive industrial, donde los costes salariales son demasiado elevados con relación a la productividad.

2. TAREAS POLÍTICAS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

La política regional de la Comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, se enfrenta así a un reto importante, reto que probablemente cada vez será más difícil en los próximos años. No obstante, sería erróneo enjuiciar la ampliación únicamente desde el punto de vista de los problemas que supone. Las nuevas regiones de la Comunidad pueden aportar mucho al gran mercado del que actualmente forman una parte importante, así como beneficiarse de él en gran medida.

Por supuesto, la Comisión considera el avance hacia un gran mercado único como el objetivo primordial de su política y se ha fijado como meta para su realización la fecha de 1992. La

Posición relativa de las regiones de España y de Portugal en la Comunidad

Gráfico n.º 1. PIB por habitante 1985 (EUR 12=100)

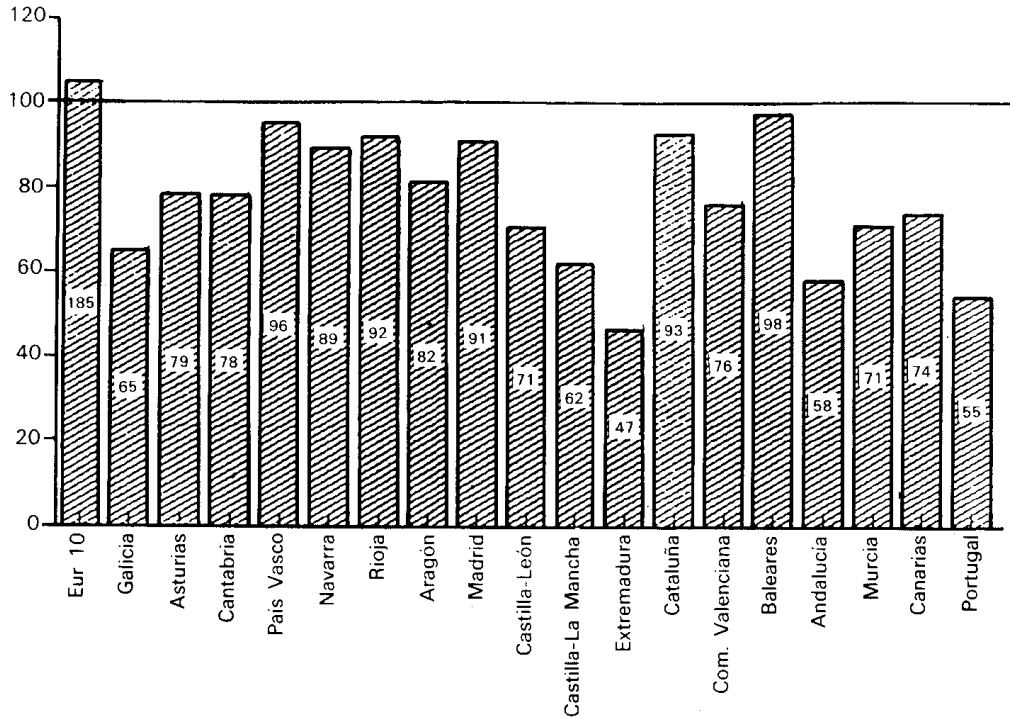
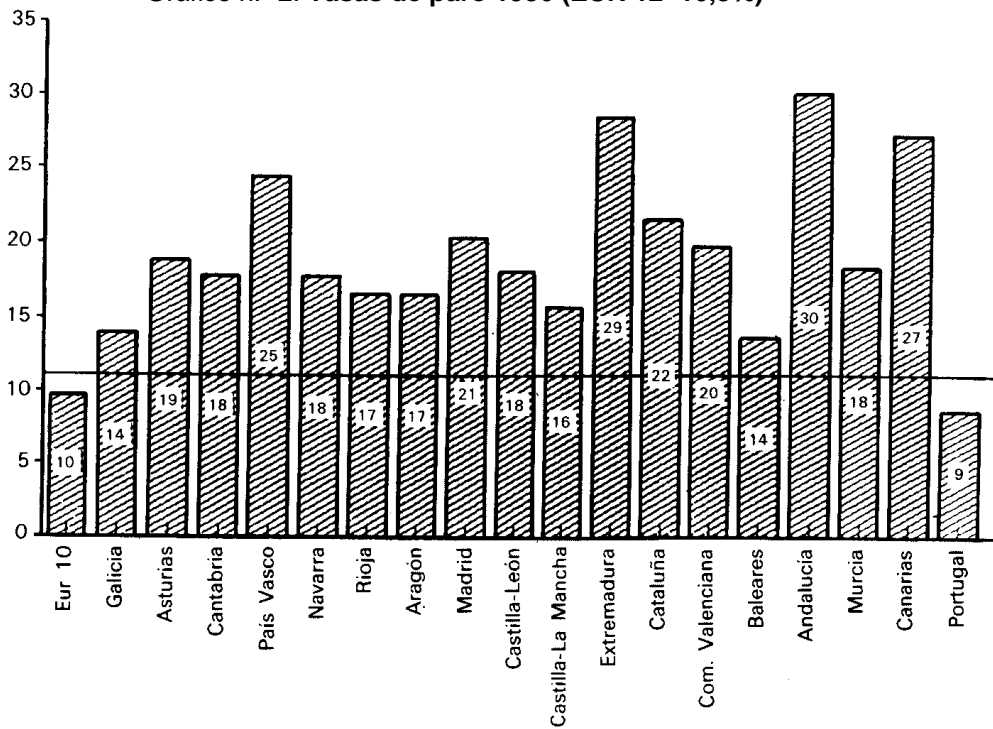


Gráfico n.º 2. Tasas de paro 1986 (EUR 12=10,8%)



Cuadro n.º 1. Índice Sintético de la intensidad de los problemas regionales de la Comunidad (*) (1981-83-85)

(EUR. 12 = 100)

	Nombre de la región	Valor
1	Basilicata (I)	36,9
2	Calabria (I)	38,0
3	Andalucía (ESP)	38,8
4	Extremadura (ESP)	39,2
5	Canarias (ESP)	46,1
6	Ireland (IRL)	47,6
7	Sardegna (I)	49,4
8	Castilla-La Mancha (ESP)	50,0
9	Thrakis (GR)	50,5
10	Molise (I)	50,6
11	Murcia (ESP)	51,3
12	Galicia (ESP)	53,8
13	Ipirou (GR)	54,4
14	Com. Valenciana (ESP)	54,6
15	Sicilia (I)	54,9
16	Castilla-León (ESP)	55,0
17	Campaña (I)	55,7
18	Pelop. & Dit. Ster. Ell. (GR)	56,9
19	Puglia (I)	57,2
20	Thessallas (GR)	57,2
21	Cataluña (ESP)	57,7
22	País Vasco (ESP)	58,3
23	Asturias (ESP)	58,4
24	Portugal (POR)	58,4
25	Kritis (GR)	58,4
26	Anatolikis Makedonias (GR)	59,0
27	Aragón (ESP)	59,5
28	Cantabria (ESP)	59,7
29	Madrid (ESP)	59,8
30	Navarra (ESP)	59,9
31	Anat. Stereas ke Nison (GR)	61,9
32	Kent. ke Dit. Makedonias (GR)	63,0
33	Northern Ireland (UK)	64,4
34	Rioja (ESP)	65,9
35	Baleares (ESP)	66,0
36	Nison Anatolikou Egeou (GR)	67,1
37	West Midlands County (UK)	67,0
38	Merseyside (UK)	74,8
39	Abruzzi (I)	75,7
40	Dum. & Gal. Strathclyde (UK)	76,2
41	Limburg (B)	78,1
42	Halnaut (B)	81,2
43	Salop. Staffordshire (UK)	82,1
44	Humberside (UK)	82,4
45	South Yorkshire (UK)	83,2
46	West Yorkshire (UK)	84,0
47	Corse (F)	84,2

Cuadro n.º 1. Índice Sintético de la intensidad de los problemas regionales de la Comunidad (*) (1981-83-85) (Continuación)

(EUR. 12 = 100)

	Nombre de la región	Valor
48	Heref. & Worc., Warw. sh. (UK)	85,7
49	Languedoc-Roussillon (F)	97,2
50	Cleveland, Durham (UK)	88,1
51	Namur prov. (R)	89,2
52	Northumber., Tyne & Wear (UK)	89,8
53	Poitou-Charentes (F)	90,7
54	Limburg (N) (NL)	91,4
55	Liège prov. (B)	91,6
56	Weser-Ems (D)	92,2
57	Friesland (NL)	92,3
58	Grester Manchester (UK)	93,0
59	Bor, Cen, Flf, Lot, Tay (UK)	93,0
61	Basse-Normandie (F)	95,3
62	Lancashire (UK)	95,8
63	Overljssel (RL)	96,0
64	Gwent, M.S.W. Giamorg. (UK)	96,3
65	Gelderland (NL)	96,4
66	Kent (UK)	96,5
67	Nord-Pas-de-Calais (F)	96,6
68	Naord-Brabant (NL)	96,7
69	Cornwall, Devon (UK)	96,8
70	Oberpfalz (D)	96,9
71	Bretagne (F)	98,0
72	Luxembourg (B)	98,5
73	Leicus.sh., Northamp.sh. (UK)	98,9
74	Pays de La Loire (F)	100,6
75	Derbysh., Nottinghamsh. (UK)	100,7
76	Highlands, Islands (UK)	101,2
77	Oost-Vlaanderen (B)	101,3
78	West for Storebaelt (DK)	101,4
79	Umbria (I)	101,7
80	Groningen (NL)	102,0
81	East Anglla (UK)	102,2
82	Trentino-Alio Adige (I)	102,4
83	Ont for Storebanlt (IK)	102,9
84	Saarland (D)	103,6
85	Picardie (F)	103,7
86	Marche (I)	104,1
87	Clwy, Dyfe, Gwytt, Powy (UK)	104,2
88	Niederbayern (D)	104,3
89	Haute-Normandie (F)	104,5
90	Trier (D)	105,3
91	West-Vlaandasen (B)	106,1
92	Lazio (I)	106,3
93	Hampshire, Isle of Wight (UK)	106,4
94	Bremen (D)	106,8
95	Essex (UK)	108,3

Cuadro n.º 1. Índice Sintético de la intensidad de los problemas regionales de la Comunidad (*) (1981-83-85) (Continuación)

(EUR. 12 = 100)

	Nombre de la región	Valor
96	Brabant (B)	108,4
97	Auvergne (F)	108,5
98	Aquitaine (F)	109,0
99	Limousin (F)	109,2
100	North Yorkshire (UK)	109,2
101	Veneto (I)	109,5
102	Avon, Glou.sh., Wiltsh. (UK)	109,8
103	Hidi-Pyrénées (F)	109,8
104	Berk.sh., Buck.sh., Oxf.sh. (UK)	109,8
105	Provence-Alpes-C. d'Azur (F)	110,4
106	Lorraine (F)	110,5
107	Lueneburg (D)	110,5
108	Bourgogne (F)	110,9
109	Huenster (D)	110,9
110	Champagne-Ardennes (F)	112,2
111	Utrecht (NL)	112,4
112	Arnsberg (D)	113,0
113	Dorset, Somerset (UK)	113,4
114	Friuli-Venezia Giulia (I)	113,9
115	Bedfordsh., Hertfordsh. (UK)	114,0
116	Franche-Comté (F)	115,0
117	Braunschweig (D)	115,4
118	Kassel (D)	115,7
119	Koblenz (D)	115,8
120	Drenthe (HL)	115,9
121	Toscana (I)	116,0
122	Cheshire (UK)	116,1
123	Delmold (D)	116,7
124	Centre (F)	117,0
125	Unterfranken (D)	117,1
126	Obenfranken (D)	117,5
127	E. Sus., Surrey, W. Sus. (UK)	117,6
128	Zeeland (NL)	118,5
129	Cumbria (UK)	118,7
130	Antwerpen prov. (B)	119,8
131	Noord-Holland (NL)	120,1
132	Plemonie (I)	120,1
133	Schleswig-Holstein (D)	120,4
134	Hannover (D)	120,8
135	Giessen (D)	120,9
136	Zuid-Holland (NL)	121,8
137	Emilia-Romagna (I)	128,1
138	Koeln (D)	129,8
139	Rhone-Alpes (F)	130,1
140	Schwaben (D)	130,6
141	Liguria (I)	130,8
142	Gramplan (UK)	132,6

Cuadro n.º 1. **Índice Sintético de la intensidad de los problemas regionales de la Comunidad (*) (1981-83-85) (Continuación)**

(EUR. 12 = 100)

	Nombre de la región	Valor
143	Lombardía (I)	132,8
144	Tuebingen (D)	134,8
145	Freiburg (D)	134,9
146	Greater London (UK)	135,0
147	Duesseldorf (D)	136,3
148	Alsace (F)	136,4
149	Hittelfranken (D)	136,6
150	Hovedsiadoregionen (DK)	141,4
151	Berlín (West) (D)	141,7
152	Valle d'Aosta (I)	142,4
153	Rheinhessen-Pfalz (D)	143,4
154	Luxembourg (G.D.) (L)	144,2
155	Karlsruhe (D)	151,3
156	Ile de France (F)	151,5
157	Hamburg (D)	158,7
158	Stuttgart (D)	160,5
159	Oberbayern (D)	165,7
160	Darmstadt (D)	71,8

(*) Cuanto mayor sea el valor del índice, mayor será la intensidad de los problemas (y a la inversa).

Fuente: Tercer Informe Periódico, op.cit.

consecución de dicho mercado interior resulta esencial para que las economías comunitarias se multipliquen y puedan afrontar los retos del exterior retornando a un período de crecimiento más enérgico. Esta mejora del clima económico general es a su vez esencial si la Comunidad quiere lograr una mayor convergencia entre la capacidad económica de sus Estados miembros y regiones. La experiencia ha demostrado que la convergencia entre pobres y ricos es más factible en los períodos de crecimiento económico rápido y continuo y en un clima sano de baja inflación y tendencias estables de la economía pública.

No obstante, la Comisión reconoce igualmente que el mercado único resulta, en definitiva, de escaso beneficio si deja al margen las regiones que actualmente se encuentran en una situación económica y social débil. Un mercado único que provocara un fuerte aumento

de las desigualdades regionales pondría en peligro el avance hacia la integración económica y debilitaría a la propia Comunidad. Por ello, el objetivo de la cohesión económica y social se ha reconocido explícitamente en el Acta Única Europea. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), actualmente mencionado de forma explícita en el Tratado, ha adquirido un papel central en la promoción de la cohesión y convergencia dentro de la Comunidad.

Pero además de una política regional comunitaria eficaz, hay que crear un entorno macroeconómico favorable, garantizar una mayor coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y tener en cuenta el impacto regional de las otras políticas comunitarias.

Para conseguir el objetivo de la cohesión es necesario un proceso de convergencia tanto nominal como real.

Gráfico n.º 3 Índice sintético

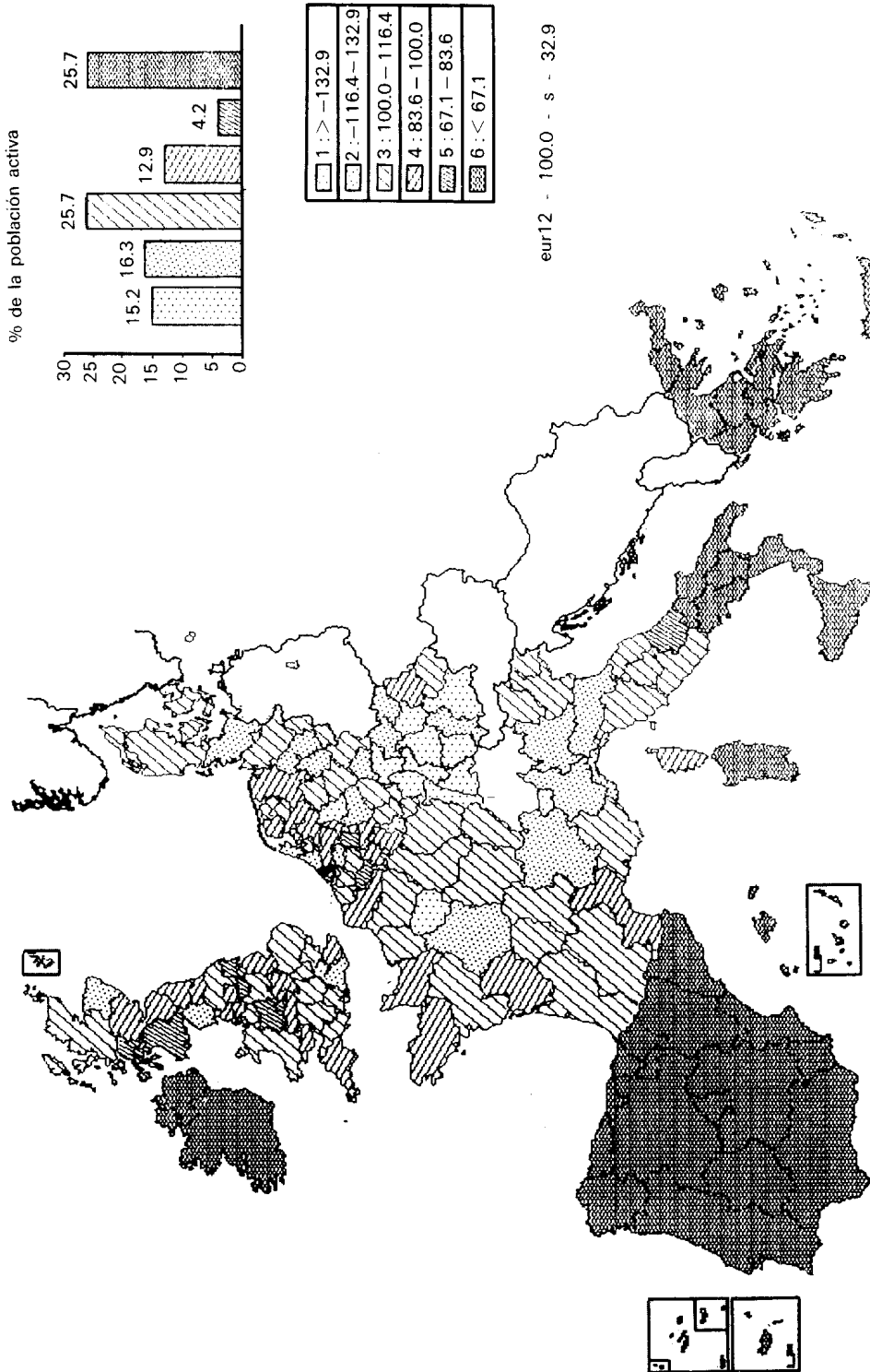


Gráfico n.º 4 **Crecimiento global de la oferta de mano de obra 1985-95 (sin migraciones)**

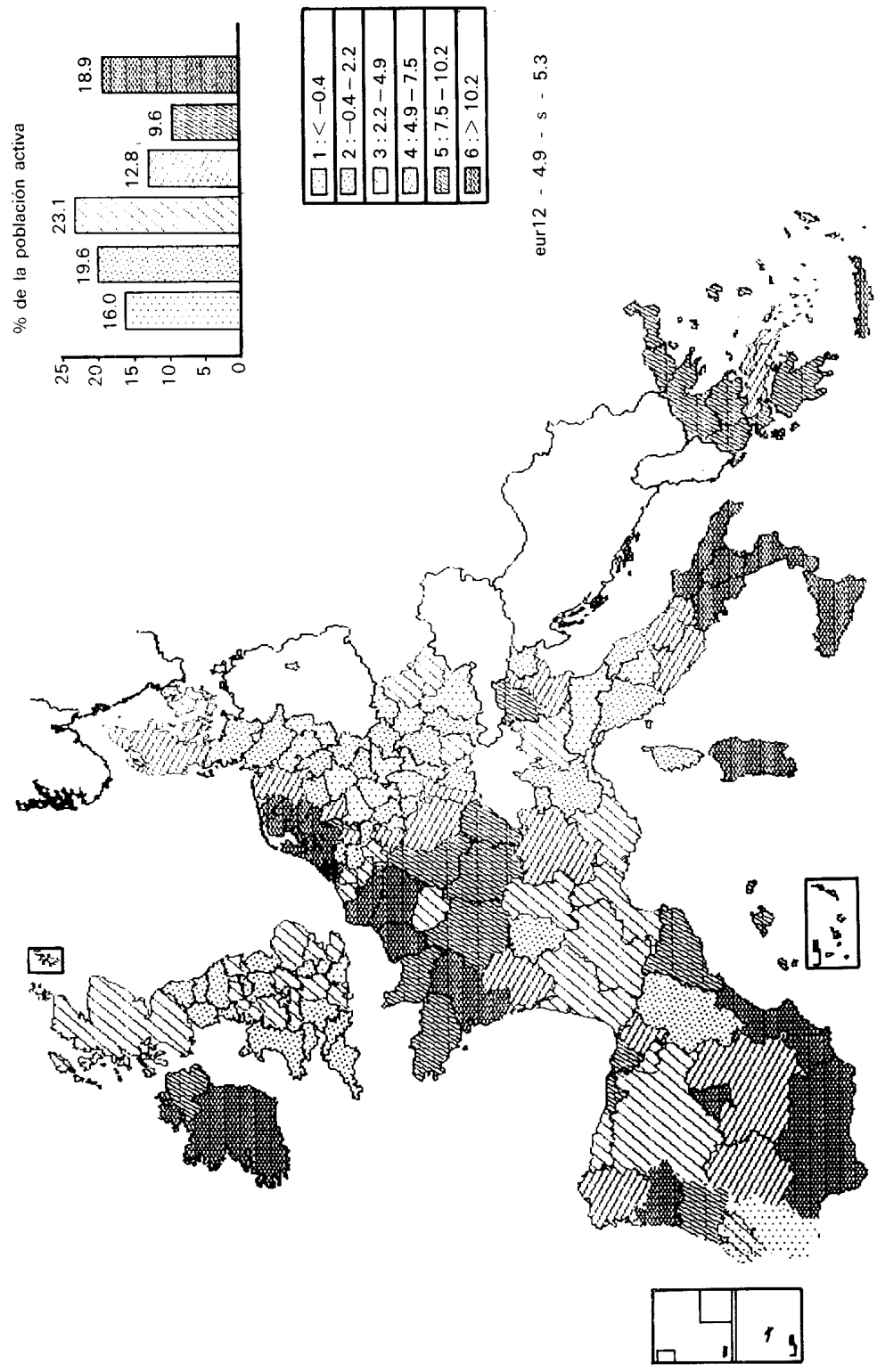
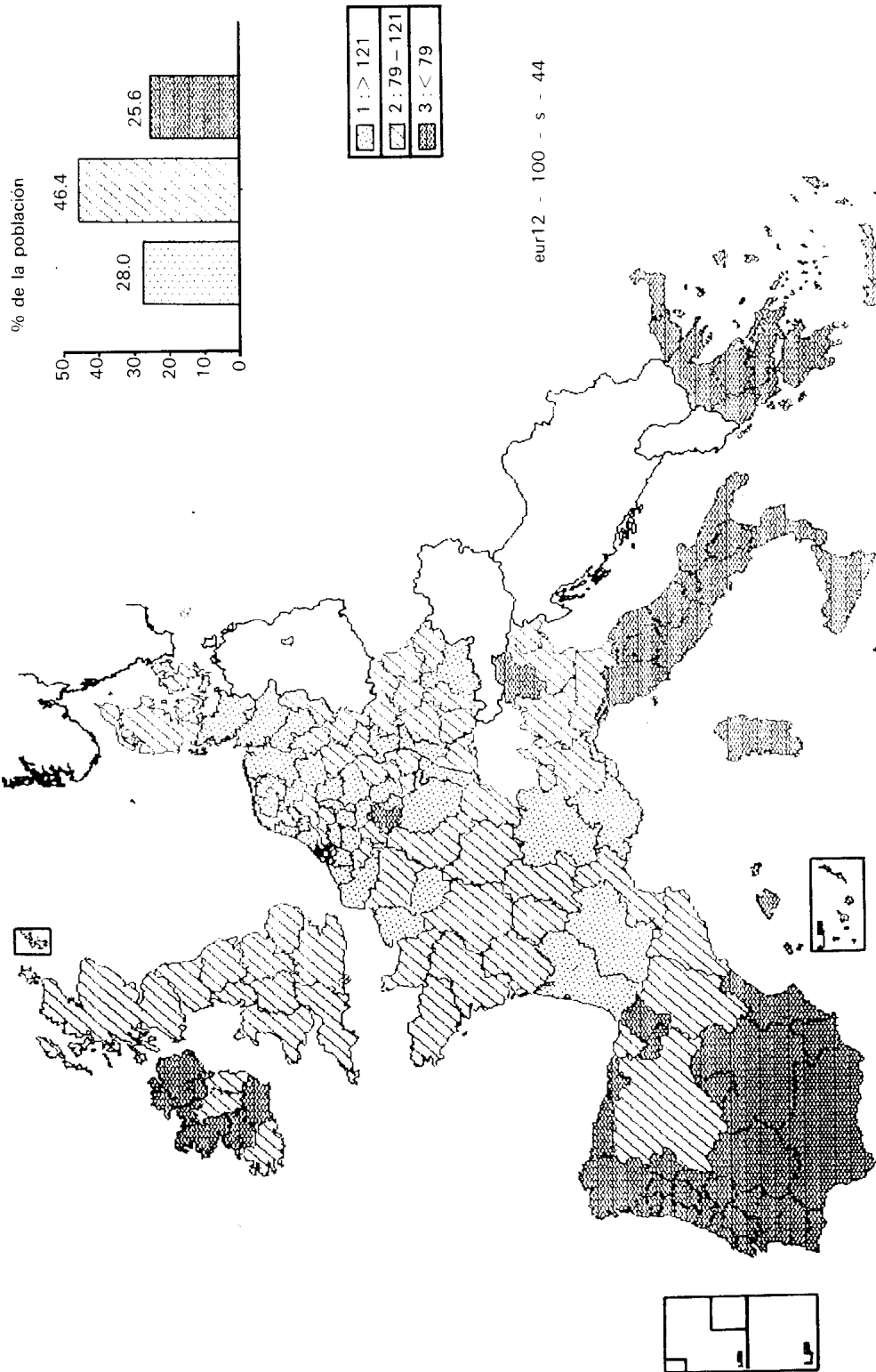


Gráfico n.º 5 Indicador de la dotación en infraestructuras



La convergencia nominal hace referencia a la estabilidad de precios y al restablecimiento de los grandes equilibrios económicos en el campo de las finanzas públicas y balanza de pagos. Es necesaria para la cohesión de la Comunidad básicamente por las siguientes razones: por un lado, facilita la estabilidad de los tipos de cambio favoreciendo el desarrollo equilibrado del comercio intracomunitario y la realización del mercado único. Por otro lado, contribuye al desarrollo económico general y al crecimiento económico de los Estados miembros.

La convergencia real tiende a la aproximación de los niveles de vida y renta de las diferentes regiones de la Comunidad al nivel más elevado posible, y de las tasas de desempleo al nivel más bajo posible. La convergencia nominal es una condición necesaria, pero no suficiente, para la consecución de la convergencia real. Para alcanzar este tipo de convergencia, la política regional y la política económica se deben complementar.

3. PROPUESTA DE REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL

Con objeto de hacer frente al reto que supone avanzar hacia una mayor integración económica, la Comisión ha reconocido que sus instrumentos actuales de política estructural deben ser puestos al día. Esto no sólo implica una mayor coordinación entre los diferentes fondos estructurales, sino también una administración más eficiente y eficaz de cada uno de dichos fondos. En el caso del FEDER, la Comisión propone tres objetivos simples y claros destinados a reforzar la cohesión económica y social. En el futuro, el Fondo debería concentrarse en: promocionar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo número 1); reconvertir las regiones, zonas de empleo y núcleos urbanos gravemente afectados por la crisis industrial facilitando la reestructuración de las industrias en declive (objetivo número 2); y, desde la perspectiva de la reforma de la política agrícola común, acelerar la adaptación de las estructuras agrarias promocionando el desarrollo de las zonas rurales (objetivo número 5). El FEDER desempeñará un papel primordial

en la realización de los objetivos número 1 y 2 y participará también en el objetivo número 5 con los otros dos fondos (FSE y FEOGA). (3)

Con el fin de lograr dichos objetivos, la Comisión propone duplicar en términos reales de ahora a 1992 los recursos de los fondos estructurales. Además, en el caso del FEDER, se puede dedicar hasta un 80% de sus recursos a las regiones menos desarrolladas de acuerdo con el objetivo número 1. De esta forma, la política comunitaria no sólo será más eficaz, en términos de más recursos, sino que estará mejor enfocada, concentrando la asistencia donde más se necesita. La contribución del presupuesto comunitario a la convergencia y cohesión no depende sólo de su volumen y estructura de gastos, sino también de su distribución entre los Estados miembros. Además, esta contribución sólo puede ser concebida como complemento de los esfuerzos que, en términos cuantitativos, realizan los Estados miembros. Por ejemplo, las ayudas a la inversión productiva acordadas a las empresas por el Fondo Regional representaron menos del 10% de las ayudas nacionales en 1982; y las destinadas a inversiones en infraestructuras supusieron entre un 3% y un 4% de las inversiones totales realizadas.

La Comisión concede también una importancia especial a la forma en la que se lleva a cabo la política regional. La reforma propuesta está destinada explícitamente a abandonar el concepto de la simple transferencia de recursos entre Estados miembros y sustituirlo por políticas que tengan una repercusión económica real en las regiones necesitadas. Esto significa crear las condiciones que permitan a las regiones débiles liberarse de las trabas que entorpecen la producción, la comercialización y las comunicaciones, para desarrollar las técnicas adecuadas, ayudar a la formación y desarrollo de nuevas empresas y facilitar el acceso a las innovaciones tecnológicas. Se deberán ampliar las acciones destinadas

(3) Los objetivos números 3 y 4 son responsabilidad del Fondo Social Europeo (FSE) y están relacionados con el problema del desempleo a largo plazo y el empleo juvenil. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), sección Garantía, participará en el objetivo número 1 y desempeñará un papel importante en la realización del objetivo número 5.

a revalorizar el potencial de desarrollo interno. Debe insistirse más en la selectividad del tipo de infraestructuras apoyadas por el FEDER, destinando una dotación mucho mayor a las infraestructuras directamente vinculadas a empresas productivas y actividades industriales, para así favorecer la creación de empleo.

Por lo que se refiere al funcionamiento de la política regional, la reforma acentúa la importancia de la necesidad de desarrollar una colaboración entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y localidades. Dicha colaboración supone participar en las labores de preparación, desarrollo y seguimiento de los planes de desarrollo regional. Estos planes deberán ser más selectivos y operativos y deberán constituir la base de un acuerdo contractual en el que la ayuda comunitaria para cualquier región se inscriba firmemente en el marco más

amplio de los planes de desarrollo generales de la zona. Por supuesto, se pretende que el enfoque por programas, actualmente ya bien establecido, se desarrolle mucho más, comprometiendo a todos los instrumentos estructurales comunitarios afectados.

Por consiguiente, nuestras propuestas implican una participación mucho más estrecha de todos los sectores afectados en la formulación de las estrategias de desarrollo regional de la Comunidad. Esto se puede aplicar tanto a las políticas regionales de los Estados miembros como a las políticas a escala comunitaria. Desde mi punto de vista, estos dos factores no pueden separarse. En un período en el que la perspectiva de una integración económica más estrecha ofrece grandes oportunidades, Europa necesita actuar unida de un modo mucho más visible para todos sus ciudadanos de lo que lo ha sido hasta el momento.