

JAVIER PEREZ ESPARCIA

Dpto. de Geografía, Universidad de Valencia

LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA A TRAVES DEL FEDER (1975 - 1985)

RESUMEN - RÉSUMÉ - ABSTRACT

La importancia de los desequilibrios regionales en el seno de la C.E.E. ha sido patente ya desde los primeros momentos. Sin embargo, hasta 1975 no se producen los primeros intentos de llevar a cabo una verdadera política regional a través de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Aquí se analizan los dos primeros períodos en la actividad del FEDER, diferenciando por un lado la evolución experimentada en las ayudas a las regiones agrarias y a las regiones industriales, y por otro el papel otorgado a las inversiones en infraestructuras y en proyectos industriales, así como las implicaciones que cada uno de éstos tienen de cara al desarrollo regional.

* * *

La politique régionale communautaire à travers du FEDER. - La présence d'importants déséquilibres régionaux au coeur de la CEE se manifeste déjà depuis les débuts de son existence. Mais pourtant, ce ne fut qu'en 1975 que l'on fit les premiers essais en vue d'une véritable politique régionale avec la création du FEDER. Dans cet article on analyse les deux premières périodes de l'activité du FEDER, en différenciant d'une part l'évolution des aides aux régions agraires et industrielles et de l'autre le rôle accordé aux investissements des infrastructures et des projets industriels, ainsi que leurs implications pour le développement régional.

* * *

The regional policy of EEC through ERDF. - The situation of important regional unbalance in the EEC have been fundamental from start. Nevertheless it was not until 1975 that the first attempts were made with the creation of FEDER to deal specifically with this. Here we examine the first two periods in the activity of ERDF. On one side the evolution of the grants realized in the agricultural and industrial regions. And on the other side the importance given to the investments in infrastructure and industrial projects, and the implications of each one of these in relation to regional development.

PALABRAS CLAVE: F.E.D.E.R., desarrollo regional, política regional comunitaria, desequilibrios interregionales.

MOTS CLÉS: F.E.D.E.R., développement régional, politique régionale communautaire, déséquilibres interregionaux.

KEY WORDS: European Regional Development Fund, regional development, ECC regional policy, regional unbalance.

INTRODUCCION

El Fondo de Desarrollo Regional, aun siendo el principal instrumento financiero comunitario de la política regional, y uno de los tres principales fondos estructurales (junto al Fondo Social Europeo, y al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección de Orientación), nació con una dotación presupuestaria muy escasa, lo cual ha supuesto el primer obstáculo a la hora de llevar a cabo actuaciones de desarrollo regional (RODRIGUEZ, 1986; COMMISSION CEE, 1985a). Pensemos por ejemplo que la Política Agraria Común absorbe más del 60% del presupuesto total comunitario, frente al 5% del FEDER en los primeros años y algo más del 8% en la actualidad, tanto más escaso teniendo en cuenta el hecho de que la contribución a los presupuestos totales está sólo en torno al 1% de la renta global comunitaria. Ello da una clara idea de la extrema precariedad en que nos mo-

vemos en la atención financiera de la CEE a las cuestiones regionales, lo cual contrasta ampliamente con los graves desequilibrios interterritoriales¹ (KEEBLE, 1981; CONSEIL DE L'EUROPE, 1975, 84, 85).

Teniendo siempre presente este grave *handicap* de partida (FERNANDEZ, 1982), en los años de funcionamiento del Fondo hay que advertir no obstante variaciones importantes y casi siempre de signo positivo (Fig. 1). Estas han estado condicionadas por diversos factores, entre los que destacan las sucesivas ampliaciones y las dos importantes modificaciones del Reglamento en 1979 y 1984 (TOMAS CARPI, 1987); aquí no obstante lo que más nos interesa es cómo se han distribuido estos recursos, sectorial y sobre todo espacialmente.

En la figura 2 puede observarse que en conjunto la participación ha sido siempre menor en los países septentrionales, y, aunque Gran Bretaña ha recibido parte importante de las ayudas, son Italia y

¹ Para un estudio del contexto en el que se desarrolla la política regional comunitaria pueden verse los trabajos de Mitsos, (1985), en el que a grandes rasgos se representan

la perspectiva oficial de la CEE, y el de Van Ginderachter, (1979), entre otros muchos.

Francia los que reúnen alrededor del 50% del montante total. Alemania y Francia son sin embargo los países en los que se ha dado una reducción más drástica partiendo de los niveles iniciales, situándose su participación en torno al 50% de la que fue en los primeros años del Fondo. Italia, pese a la fuerte reducción (37%), continúa recibiendo el montante principal, con un 25%, superior incluso al de España en la actualidad.

Esta evolución pone de relieve que ha habido un trasvase espacial de los recursos del FEDER, caracterizado aparentemente por una mayor concentración en los países mediterráneos, debido por un lado a las dos últimas ampliaciones, y por otro a una cierta presión de estos países para que los recursos tiendan a cumplir sus verdaderos objetivos. A continuación vamos a estudiar cuál es la estructura de las inversiones del Fondo según el tipo y el tamaño de los proyectos en los que ha colaborado entre 1975 y 1985; ello permitirá abordar con más elementos de juicio el análisis de la distribución regional de las ayudas y su evolución.

I. PERIODOS EN LA ACTIVIDAD DEL FEDER Y PAPEL DE LOS PROYECTOS INDUSTRIALES Y DE INFRAESTRUCTURAS

La actividad del Fondo de Desarrollo Regional puede dividirse en varias etapas, de las que aquí interesan especialmente las dos primeras: desde su creación en 1975 hasta 1979 por un lado, y desde 1980, con la entrada en vigor de la primera modificación del Reglamento, hasta 1985, fecha en que se hace efectiva la segunda modificación, por otro. En estos momentos se está culminando una nueva reforma, de mayor envergadura que las anteriores, pero que no alcanza únicamente al FEDER sino a todos los fondos estructurales. Aquí sólo vamos a centrarnos sobre las dos primeras fases, entre otras razones porque aún no se dispone de la perspectiva temporal necesaria que permita llevar a cabo una evaluación adecuada de los resultados obtenidos.

En conjunto, cuando se analizan las cantidades

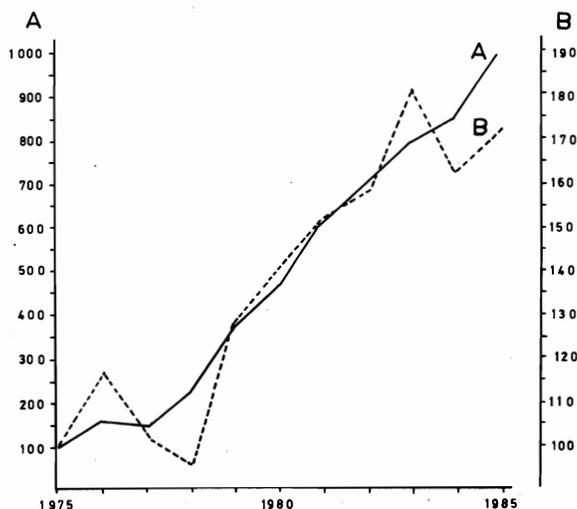


Fig. 1. Evolución anual en la dotación del FEDER entre 1975 y 1985: A) incremento de recursos en millones de ECU (1975 = 100); B) porcentaje de la participación del FEDER sobre el presupuesto total de la CEE (1975 = 100).

globales destinadas por el FEDER a ayudas regionales destaca en primer lugar ese fuerte aumento en el montante total de ayudas, de un 343 % del segundo sobre el primer período (y un 184% en el número de proyectos); en segundo lugar, son de resaltar también las variaciones en el tipo y tamaño de los proyectos ayudados, igualmente entre ambos períodos. Estos cambios se han centrado de forma preferente en el incremento de los montantes destinados a los proyectos de infraestructuras, en detrimento de aquellos orientados hacia las actividades directamente productivas, fundamentalmente industria y servicios, todo ello en relación a los totales de cada período (COMMISSION CEE, 1976-86).

1. CAMBIOS EN LA CONCEPCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL RELATIVA A LOS PROYECTOS INDUSTRIALES

En el caso de los proyectos industriales, esta variación en el presupuesto total se ha visto acompañada de importantes cambios en cuanto a la ayuda media por proyecto, que pasa de alrededor de 32 millones a algo más de 37. Sin embargo, los datos son otros cuando diferenciamos entre grandes y pequeños proyectos (el límite entre ambos lo fija el Fondo en 10 millones de ECU). Si en el primer período, los grandes proyectos absorbían más del 60% de las inversiones totales, en el segundo período esta cifra pasa al 50%, descendiendo las ayudas medias en los grandes proyectos de 48 a 33 millones de ECU, y aumentando de 1,7 a 1,9 en los de menor envergadura. Hay que tener en cuenta que en algunas zonas industriales la actividad ordinaria del FEDER se ve complementada por las actuaciones específicas de desarrollo regional y las operaciones integradas, en las que pueden intervenir los diversos Fondos Estructurales, y en especial el Fondo Social. La reorientación a escala comunitaria es paralela a la que ocurre con el sistema de ayudas nacionales, como pone de relieve el aumento del 13% en la asistencia a los pequeños proyectos de carácter industrial (DRILLERAKIS, 1983; ALLEN, 1986).

Todas estas variaciones están en relación con varios aspectos a su vez interrelacionados. En primer lugar es indicativo de cambios en la concepción de la política de desarrollo industrial: el mayor crecimiento viene determinado fundamentalmente por actuaciones de pequeño y mediano tamaño, traducido en el apoyo a las PYME (COMISION CEE, 1984a); en segundo lugar tales variaciones responden a una situación de declive que venía agudizándose especialmente desde los últimos años 70 (ténase en cuenta que la envergadura de las actuaciones de reconversión es menor que si se tratase de nuevas implantaciones). En tercer lugar, y es uno de los aspectos más importantes, este «cambio de estrategia» intenta dar respuesta a uno de los principales problemas de la CEE: la elevada tasa de paro que registran estas viejas regiones industriales (COMISION CEE, 1985b). Efectivamente, el mayor apoyo a los pequeños proyectos de actividades industriales se justifica teniendo en cuenta que las inversiones intensivas en capital, al margen de su rentabilidad económica, tienen una tasa de rentabili-

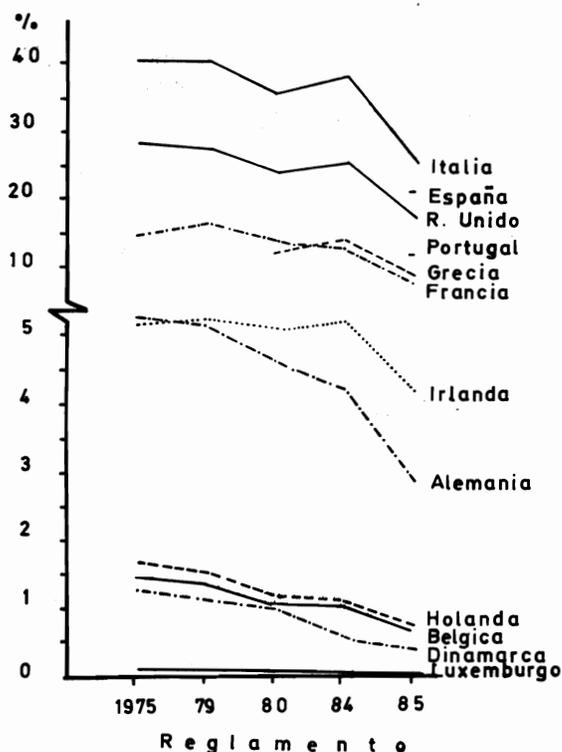


Fig. 2. Participación de los países comunitarios en los recursos del FEDER y su evolución según los sucesivos Reglamentos.

dad social mucho más reducida (al menos en épocas de crisis) que las inversiones intensivas en trabajo, que tienen la ventaja de implicar menores costes y contribuir en mayor medida a la creación de empleo (F. BRODOLINI, 1985). Un claro ejemplo es que entre 1975 y 1985 algo más del 40% de las inversiones en el sector industrial, canalizadas hacia los proyectos de menor envergadura, han creado más del 67% del empleo del sector.

Tampoco hay que olvidar aquí un cuarto factor (tanto o más importante que los anteriores), y es que la evolución en las ayudas a proyectos industriales (y en menor medida de servicios) no deja de estar en función de la propia situación y evolución de los sectores industriales en crisis: en los años 80 gran parte de los países comunitarios ya han realizado la reconversión industrial de los sectores más problemáticos, con empresas de gran tamaño; ello permite por tanto dedicar los esfuerzos a procesos de reconversión de menor envergadura y centrarse en proyectos de tamaño medio menor (DEL MONTE, 1986; COURLET, 1988).

Pero mayor influencia, y en este caso mayor interés para las regiones desfavorecidas meridionales, han tenido sin duda las ayudas para proyectos de infraestructuras y equipamientos.

2. CAMBIOS EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ANTE LA NECESIDAD DE CORREGIR LOS ESTRANGULAMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO

Son muchos los autores que han puesto de re-

lieve la importante contribución que las infraestructuras tienen en el desarrollo regional. Como muestra basta el detallado estudio realizado por el Grupo Infraestructura, por encargo de la Comisión (COMMISSION, 1986a). En este contexto, las infraestructuras han constituido tradicionalmente el capítulo de inversiones FEDER de mayor proporción.

Si se analiza con detalle el período 1975-80, se observa que la característica esencial ha sido el predominio de los grandes sobre los pequeños proyectos (mayores o menores de 10 millones de ECUs). Un total de 255 proyectos han absorbido casi 14.000 millones de ECUs, es decir, un 3% de los proyectos y un 75% de los montantes totales². La relación se invierte lógicamente en el caso de los pequeños proyectos, suponiendo estos un 81% y contando con un 23,5% de los gastos globales. El 1,5% restante del montante total se destina a los proyectos especiales de zonas de agricultura de montaña, a un coste medio algo inferior al de los proyectos menores de 10 millones (0,22 en los proyectos de zonas de montaña frente a 0,67 en los pequeños proyectos).

En el período siguiente, 1980-85, las infraestructuras han pasado de suponer un 59 a un 88% del total de proyectos ayudados por el FEDER. En términos de inversiones totales la situación se ha caracterizado por una tendencia a dar *mayor importancia a los proyectos de menor envergadura*, de manera que éstos absorben alrededor de un 5% más del presupuesto; sin embargo los desequilibrios en las inversiones según el tamaño del proyecto son aún muy fuertes. Es interesante resaltar no obstante un incremento del número de proyectos amplios frente a una ligera reducción de los pequeños, lo cual se traduce en una tendencia a disminuir el tamaño medio de los grandes proyectos y a aumentar los pequeños. A pesar de todo lo anterior, no se constatan cambios relevantes en las ayudas a determinados tipos de infraestructura.

Para explicar las variaciones globales es preciso tener en cuenta los principales tipos de actuaciones posibles en el campo de las infraestructuras. Por un lado, las ayudas pueden orientarse hacia la creación o mejora de un «sistema de soporte» para el desarrollo de un área (del que se excluyen los equipamientos sociales, tales como sanidad, educación, etc.). La inexistencia de estas condiciones básicas suele constituirse en el principal obstáculo al desarrollo de ciertas actividades, como señala el Grupo Infraestructura. Los equipamientos e infraestructuras importantes bajo este planteamiento son los referidos a energía, transporte, obras hidráulicas, acondicionamiento de puertos y estaciones, etc. En segundo lugar, los proyectos de infraestructuras pueden estar asociados directamente a las actividades económicas, como sucede en el caso de los equipamientos de zonas turísticas, la preparación de áreas industriales, etc.

Es sobre estos dos tipos de objetivos sobre los que principalmente se ha dado ese importante incremento proporcional de los presupuestos del FEDER, frente a la disminución en los proyectos industriales. Efectivamente, el crecimiento en el seq-

² Aquí entenderemos por inversiones totales el coste global de los proyectos, lo cual incluye tanto las ayudas otorgadas por el FEDER como las ayudas nacionales,

más las inversiones realizadas por los reponsables directos de los proyectos, sean empresas privadas u organismos públicos.

tor de las infraestructuras y los equipamientos pone de relieve la idea de que en una primera fase los *hándicaps* más importantes de las regiones desfavorecidas no están constituídos tanto por el escaso desarrollo de las actividades productivas (fundamentalmente industria), como por la inexistencia o escasa estructuración de toda una serie de elementos que aquí hemos definido como «sistema de soporte» (incluidas las infraestructuras asociadas a las actividades productivas), básicos e imprescindibles para asegurar un desarrollo efectivo y equilibrado de las actividades económicas.

El período 1980-85 ha supuesto por tanto un cierto cambio de estrategia sobre el quinquenio precedente, basado en la idea de que los proyectos industriales, si bien tienen una rentabilidad inmediata en cuanto que son generadores directos de empleo (parámetro básico a la hora de conceder ayudas desde la Comunidad), a medio y largo plazo resultan menos rentables que las inversiones en infraestructuras y equipamientos, especialmente en las regiones desfavorecidas, puesto que estas últimas permiten sentar las bases de un proceso de desarrollo autosostenido, más y mejor estructurado. Toda esta evolución está en íntima conexión con las tendencias recientes sobre desarrollo de los recursos locales (desarrollo endógeno) e industrialización rural (ROBERT, 1982; PEREZ GARCIA, 1986; I.D.C., 1987).

II. DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS AYUDAS FEDER Y EVOLUCION DESDE 1975

Un breve análisis de la evolución de las ayudas totales recibidas por cada región confirma el desplazamiento de la atención del FEDER hacia las zonas meridionales. Hay que tener en cuenta no obstante dos cuestiones que pueden introducir algunas alteraciones: por un lado los importantes desequilibrios iniciales, y por otro la necesidad de no basar el análisis únicamente en el montante bruto de las ayudas, sino también en su densidad³.

Teniendo presentes estas cuestiones, en los puntos siguientes vamos a analizar dos de los períodos más importantes en la actividad del FEDER, 1975-1980 y 1980-1985, cada uno de los cuales está marcado por unas orientaciones específicas derivadas del primer Reglamento y de la modificación de 1979 puesta en marcha en 1980.

1. 1975-1980: LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA Y LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES. REGIONES EN DECLIVE INDUSTRIAL Y REGIONES AGRARIAS DESFAVORECIDAS

Son varios los puntos de vista desde los que es posible analizar la relación entre el nivel de desa-

³ Se ha utilizado la población de 1977 y 1983 para ponderar las ayudas del período 1975-1980 y 1980-1985 respectivamente. Dado que no se ha podido disponer de la población elegible (zonas FEDER) en ambos casos, se han utilizado los totales regionales, para facilitar la comparación.

rollo y las ayudas recibidas por el FEDER. El índice sintético es tal vez uno de los indicadores más completos disponibles en estos momentos, puesto que incluye no sólo el clásico P.I.B./habitante, sino también las variaciones en las tasas de paro y empleo⁴.

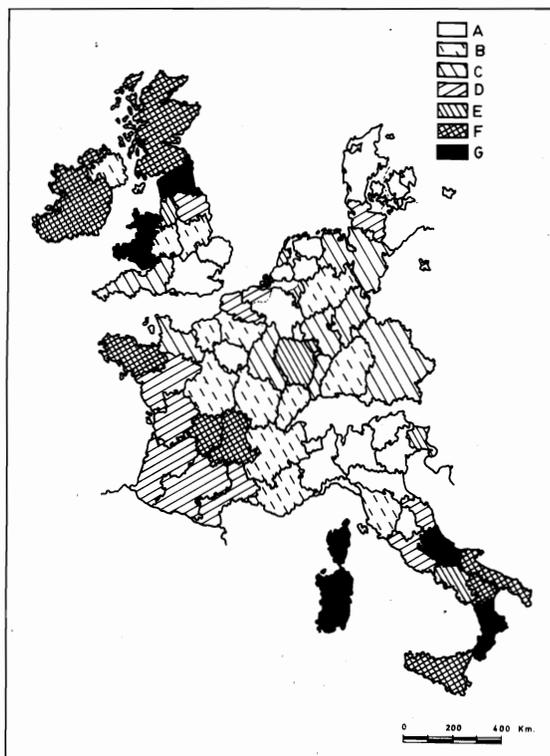


Fig. 3. Ayudas del FEDER en el período 1975-80 (en millones de ECUs/hab. * 100): A) no existen o falta de datos; B) 1 - 19; C) 20 - 99; D) 100 - 199; E) 200 - 349; F) 350 - 499; G) 500 y más.

La situación en los primeros 5 años de funcionamiento del Fondo en cuanto a reparto de las inversiones, partiendo de los valores ponderados, se ha caracterizado en primer lugar por una importante asociación, próxima al 60%, entre el nivel de problemática regional y las ayudas FEDER (Fig. 3 y 4); esto indica que las mayores ayudas tienden a concentrarse allí donde el nivel de desarrollo es menor, o al menos en las zonas que muestran una problemática más aguda a tenor del índice sintético. Así por ejemplo, en la fig. 3 puede observarse efectivamente cómo gran parte de las ayudas se concentran en la mitad meridional de Italia, el S-SW de Francia, N y W de Gran Bretaña, y por último, Irlanda. El cuadro I pone igualmente de relieve cómo son las regiones con índice sintético más bajo las que reciben la mayor parte de las ayudas. A pesar de lo anterior, no hay que perder de vista que el índice sintético permite explicar sólo una parte, aunque importante, de las variaciones espaciales en la distribución de las ayudas (36%).

A partir de la localización espacial de las ayudas totales del FEDER se detecta que en todo este

⁴ Un detallado estudio de las disparidades regionales extracomunitarias a partir de la renta *per capita* y el desempleo es el de Kowalski, L., (1988): «Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea», *Papeles de Economía Española*, 34, pp., 2-16.

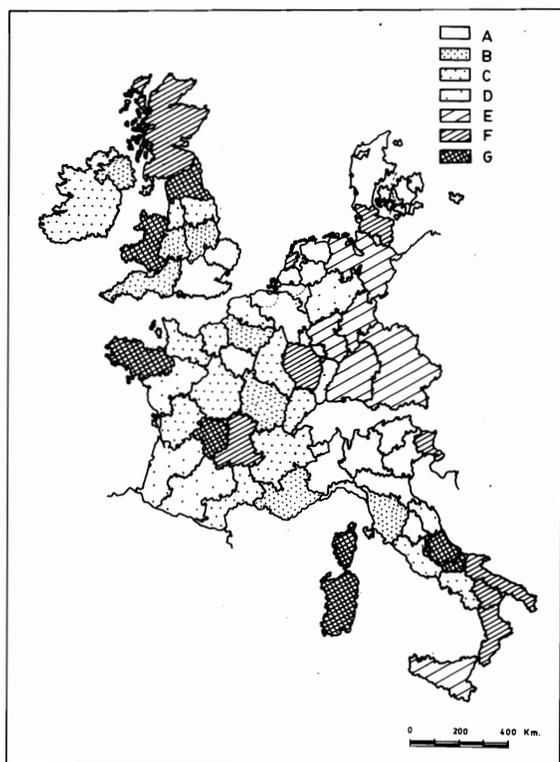


Fig. 4. Residuales estandarizados entre la media del Índice Sintético (1975-80) (X) y las ayudas del FEDER por habitante (Y) en el mismo período: A) no reciben ayudas o falta de datos; B) $< -0,7$; C) $-0,6 - -0,3$; D) $-0,2 - 0$; E) $0 - 0,2$; F) $0,3 - 0,9$; G) > 1 .

conjunto de regiones hay disparidades importantes en cuanto a las características socioeconómicas de al menos dos grandes subgrupos (EUROSTAT, 1986), lo cual permite avanzar en una primera explicación de las variaciones señaladas anteriormente: regiones meridionales francesas e italianas por un lado, y británicas por otro, a las que podrían añadirse algunas regiones alemanas. Uno y otro subgrupo se corresponde, a grandes rasgos, con las regiones desfavorecidas clásicas, de carácter eminentemente agrario, y con las nuevas regiones desfavorecidas, cuyos problemas se derivan principalmente del declive de los sectores industriales tradicionales. El tipo de actividad predominante se constituye por tanto en un segundo criterio de evaluación y diferenciación dentro del amplio conjunto de regiones que son objeto de atención por parte del FEDER⁵.

Efectivamente, estos dos grupos de regiones muestran diferencias significativamente importantes atendiendo a su índice sintético, expresión del nivel de problemática regional. Baste señalar por ejemplo que mientras las regiones agrarias desfavorecidas presentan una media de 75, en las regiones industriales en declive este índice sube a 102, por encima incluso de la media global comunitaria. Podemos no obstante dividir a las regiones FEDER al menos en cuatro grupos, atendiendo a su carácter agrario o industrial y a su índice sintético, puesto

⁵ Para un análisis más detallado de los tipos de regiones puede verse el *Tercer Informe Periódico por la COMISIÓN sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Serie Documentos, Com (87) 230 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987. Ofrece igualmente un detallado estudio de las disparidades regionales en el conjunto de la C.E.E. y su evolución.

que la diferenciación únicamente a partir del primero de los criterios encierra particularidades importantes que hay que destacar.

El primer grupo estaría formado por aquellas regiones industriales con un índice sintético superior a 90 (que es la media del conjunto de regiones objeto de ayuda por parte del FEDER). Aquí habría que incluir a las regiones FEDER más ricas, con una estructura productiva relativamente dinámica, lo cual les ha permitido resistir mejor que el resto los embates de las crisis de los años 70. Se trata fundamentalmente de las regiones alemanas, del N y NE de Francia, parte de los Países Bajos, y en menor medida, alguna región italiana. Peor situación es la del segundo grupo, en el que se incluyen regiones industriales con un índice sintético inferior a 90. En este caso las estructuras productivas no han tenido la misma capacidad de respuesta que en el caso anterior, en parte por estar basadas en sectores productivos tradicionales muy sensibles a la crisis (siderurgia y minería, textil, etc). Se trata, principalmente, de las regiones británicas (DAMESICK, 1987).

En tercer lugar están las regiones desfavorecidas de carácter agrario y con un índice sintético superior a la media. Se trata lógicamente de un grupo reducido, en el que hay que incluir algunas de las regiones francesas de la parte central y meridional. El nivel de vida, en este caso, es bien distinto de las regiones del último grupo, también de carácter agrario, pero con graves problemas derivados de un sector agrario tradicional, de una base industrial poco desarrollada, incapaz de subsanar las deficiencias del sector agrario, de una dotación de equipamientos muy escasa, de infraestructuras igualmente insuficientes, etc. Aquí se incluyen las regiones francesas más meridionales, y sobre todo la mayor parte del Mezzogiorno italiano⁶.

Las disparidades dentro de las regiones desfavorecidas agrarias son menores que en el caso de las industriales, donde podemos encontrar valores más extremos (regiones británicas con valores bajos y alemanas con los más altos).

Una vez observada la diversidad implícita en el conjunto de las regiones FEDER, la distribución de las ayudas puede verse bajo una nueva perspectiva.

CUADRO I

DISTRIBUCION DE LAS AYUDAS DEL FEDER A LAS REGIONES COMUNITARIAS SEGUN SU INDICE SINTETICO (PERIODO 1975-80), EN PORCENTAJES

	MONTANTE BRUTO			AYUDAS POR HABIT.		
	A	B	C	A	B	C
IND. SINTETICO > 90(*)	20,7	18,9	24,1	23,7	22,4	26,6
IND. SINTETICO < 90	79,3	81,1	75,9	76,3	77,6	73,4

Fuente: Fonds Européen de Développement Régional, Rapports annuels.

A: Ayudas totales.

B: Ayudas para proyectos de infraestructura.

C: Ayudas para proyectos de industria y servicios.

(*) 90 es la media del Índice Sintético para las regiones que reciben ayudas del FEDER.

⁶ Los dos grupos de P.D.R. publicados hasta la fecha constituyen un buen análisis de la situación socioeconómica de todas estas regiones. Un estudio global de los de segunda generación puede verse en Monserrat i Solé (1986). Lázaro Araujo (1984) hace una revisión de los mismos en tanto que instrumentos de planificación en relación a la crisis de la planificación tradicional.

CUADRO II

DISTRIBUCION DE LAS AYUDAS DEL FEDER A LAS REGIONES COMUNITARIAS SEGUN SU CARACTER AGRARIO O INDUSTRIAL (PERIODO 1975-80), EN PORCENTAJES

	MONTANTE BRUTO			AYUDAS POR HABIT.		
	A	B	C	A	B	C
REG. AGRARIAS	51,5	59,1	37,8	64,7	71,6	48,2
REG. INDUSTRIALES	48,5	40,9	62,2	35,3	28,4	51,8

A: Ayudas totales.

B: Ayudas para proyectos de infraestructura.

C: Ayudas para proyectos de industria y servicios.

En el cuadro I podíamos ver los porcentajes en función del índice sintético; en el II tenemos la distribución en función del carácter de región agraria o industrial.

Si tomamos los datos de ayudas por habitante, da la impresión de que estamos ante una cierta prioridad sobre las regiones desfavorecidas tradicionales frente a las regiones industriales. Ello podría interpretarse como un intento de corregir los desequilibrios en el nivel de desarrollo socioeconómico respecto de las regiones industriales, así como una estrategia de desarrollo de las zonas atrasadas a través de la corrección de los déficits en infraestructuras (COMMISSION CEE, 1985c; COMMISSION CEE, 1986a), y actuaciones paralelas sobre proyectos centrados en las actividades productivas que sean por lo tanto capaces de aprovechar aquellas inversiones (BRUSCO, 1986).

Sin embargo, si analizamos las ayudas totales, no es posible afirmar con certeza que tales ayudas difieran de forma significativa, desde un punto de vista estadístico, entre ambos tipos de regiones, puesto que, como se observa en la fig. 4, los residuales positivos (grupos E, F y G) no muestran pautas de localización claras en uno u otro tipo de regiones.

Ante una situación caracterizada por diferencias aún muy considerables en cuanto a nivel de desarrollo entre regiones en declive industrial por un lado (a pesar del fuerte impacto de la crisis), y regiones desfavorecidas agrarias por otro, es evidente que la política de ayudas del FEDER no ha mostrado unas pautas de discriminación claras en favor de las regiones más desfavorecidas, tal y como correspondería a tenor de los desequilibrios territoriales entre ambos tipos de regiones (véase en la fig. 4 cómo gran parte de las regiones alemanas presentan saldos positivos en la relación índice sintético-ayudas, frente a una parte de las regiones agrarias francesas, o la misma Irlanda); sólo el 51,5% de las ayudas totales se han destinado a las regiones más atrasadas, lo cual supone, a pesar de todo, el mantenimiento de unos desequilibrios territoriales ya de por sí importantes⁷. La atención que se presta desde el FEDER a estas últimas es sin embargo muy escasa, insuficiente para permitir un proceso de desarrollo sólido. La actuación de otros instrumentos, como por ejemplo, las ayudas del Banco Europeo de Investigaciones, no introducen modificaciones muy significativas en la situación descrita anterior-

mente para el período 1975-1980⁸.

Analizando estos aspectos bajo una perspectiva amplia, podría decirse que el FEDER está en esta etapa ante dos opciones. La primera estaría centrada sobre problemas de tipo «coyuntural» (en tanto que son relativamente recientes), en este caso aquellos derivados de las crisis de los 70 en las zonas industriales, lo cual iría en detrimento de la segunda posibilidad, centrada en problemas que podríamos considerar «estructurales», de atraso económico secular, que afectan a las regiones agrarias tradicionales.

No es posible afirmar de forma taxativa que se haya tomado partido por una u otra. Más bien habría pensar que en realidad estamos ante unos intentos, inciertos aún, de poner en marcha una política regional en la que en realidad y por estos años sólo creen algunas autoridades comunitarias. Prueba de la incertidumbre con la que se pone en marcha esta política regional es que la distribución de ayudas y en general, la actividad del FEDER, aparece fuertemente condicionada por los puntos de vista nacionales sobre los desequilibrios regionales internos, no considerando las desigualdades a escala comunitaria. Las autoridades nacionales tienden a ver la política regional comunitaria ante todo como un complemento a su propia política, pero no tanto bajo una perspectiva comunitaria. Esta visión tendrá aún efectos importantes en el segundo período.

2. 1980-85: CAMBIOS EN LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA ANTE EL INCREMENTO DE LOS DESEQUILIBRIOS

El punto de partida para analizar la situación en este período viene definido por una clara tendencia a asociarse las regiones más atrasadas (con menor indicador de problemática socioeconómica), con aquellas de carácter agrario, y por otro lado las más desarrolladas (con valores más altos del índice sintético, siempre dentro de las regiones FEDER), con las regiones industriales. Así pues no es posible decir que las actuaciones del FEDER en el período anterior hayan dado como resultado una disminución significativa de los desequilibrios socioeconómicos entre las regiones agrarias e industriales. Por otra parte, en el conjunto de la comunidad tampoco se han reducido tales desequilibrios interregionales; ello es especialmente importante por cuanto a la situación preexistente hay que añadir los efectos de la entrada de Grecia, y la en aquellos momentos ya próxima incorporación de España y Portugal, todo lo cual contribuiría a incrementar las graves desigualdades ya existentes (CONEJOS, 1985; MARTIN PRADA, 1986).

En este período la tendencia global de ayudar más a los más atrasados es aún más acusada que en el anterior, puesto que el nivel de asociación total de ayudas por habitante está ahora próximo al 76% (y 55% si se consideran las ayudas totales).

del total.

⁸ Banque Européenne d'investissement, B.E.I./E.I.B., Rapport annuel, 1984, 1985, pp., 31-38.

⁷ Los desequilibrios reales en relación a las ayudas FEDER son mucho mayores teniendo en cuenta que la concesión de tales ayudas implica el compromiso de cofinanciación por parte de las autoridades nacionales, pudiendo llegar la contribución del FEDER hasta un 50%

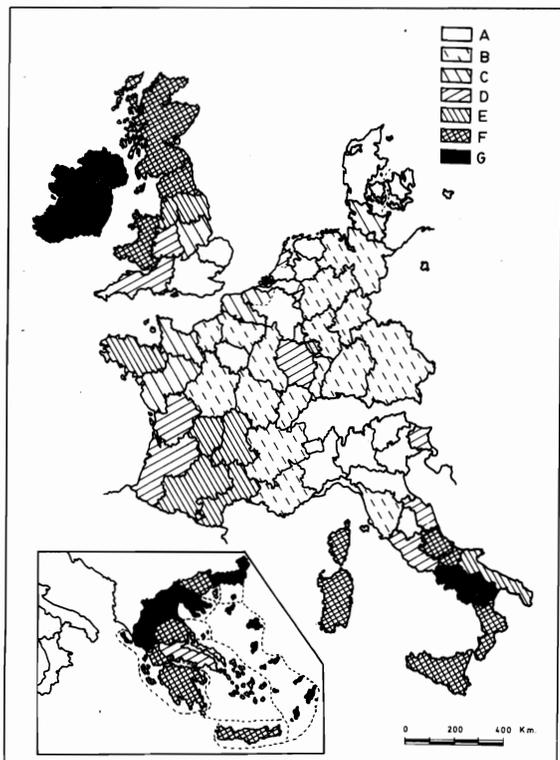


Fig. 5. Ayudas del FEDER en el período 1981-85 (en millones de ECUs/hab. * 100): A) no existen o falta de datos; B) 1 - 199; C) 100 - 199; D) 200 - 349; E) 350 - 999; F) 1000 - 1999; G) 2000 y más.

De la misma forma que en el período anterior, aquí también es posible analizar la distribución de las ayudas del FEDER en función principalmente de dos criterios, el mayor o menor grado de desarrollo regional implícito en el índice sintético por un lado, y la división entre regiones desfavorecidas de carácter agrario y regiones industriales por otro.

Si analizamos las ayudas bajo el prisma del grado de problemática regional, éste siempre se constituye en un factor en función del cual la distribución de ayudas resulta significativa, tanto si contabilizamos el total como la cantidad de ayudas por habitante. Las diferencias en el índice sintético son claras, pues aunque la media de las regiones FEDER es de 92 (100 es la comunitaria), la media de las regiones más desfavorecidas es de 63, mientras que la de las regiones más ricas (dentro de las regiones FEDER) es de 111: las diferencias han tendido por tanto a ampliarse respecto al período anterior. En el cuadro III puede verse cuál es la distribución de estas ayudas para el período 1980-85.

CUADRO III

DISTRIBUCION DE LAS AYUDAS DEL FEDER A LAS REGIONES COMUNITARIAS SEGUN SU INDICE SINTETICO (PERIODO 1980-85), EN PORCENTAJES

	MONTANTE BRUTO			AYUDAS POR HABIT.		
	A	B	C	A	B	C
IND. SINTETICO > 92(*)	32,3	29,7	50,5	19,8	18,0	33,8
IND. SINTETICO < 92	67,7	70,3	49,5	80,2	82,0	66,2

A: Ayudas totales,

B: Ayudas para proyectos de infraestructura,

C: Ayudas para proyectos de industria y servicios.

(*) 92 es la media del Índice Sintético para las regiones que reciben ayudas del FEDER.

Si comparamos los cuadros I y III se observan varios cambios dignos de destacar. En primer lugar

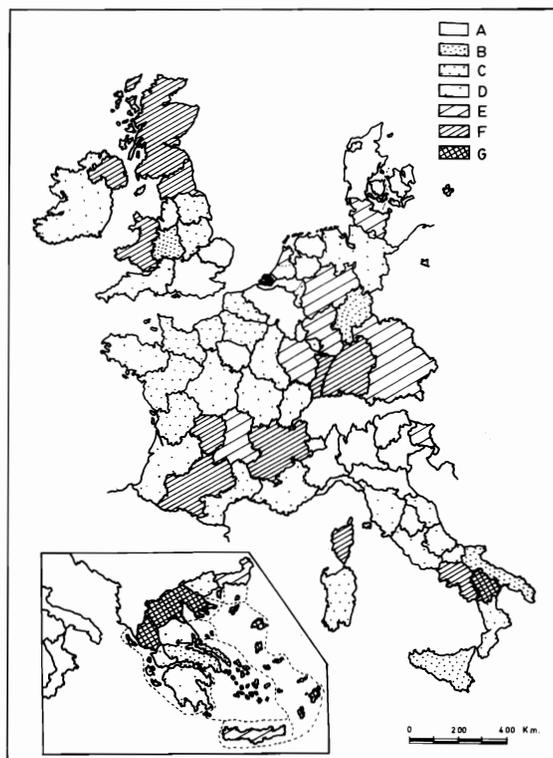


Fig. 6. Residuales estandarizados entre la media del Índice Sintético (1981-85) (X) y las ayudas del FEDER por habitante (Y) en el mismo período: A) no reciben ayudas o falta de datos; B) > -0,7; C) -0,6 - -0,3; D) -0,2 - 0; E) 0 - 0,2; F) 0,3 - 0,9; G) < 1.

las ayudas totales que en conjunto se destinan a lo que podemos denominar regiones más pobres han descendido casi un 12%, lo cual evidenciaría aparentemente una cierta discriminación. Sin embargo no puede afirmarse que esto sea así, puesto que en cuanto a densidad de ayudas el balance es ligeramente positivo.

Junto a la distribución global, interesa también ver cómo ha evolucionado la participación de los proyectos industriales y los de infraestructuras en cada uno de los dos grupos de regiones, puesto que ello está en relación con las orientaciones de las políticas regionales tanto comunitarias como de cada país. En este sentido lo más destacable es ese incremento habido en las ayudas a la inversión para proyectos de infraestructura en las regiones más pobres, mientras que desciende el porcentaje de ayudas por habitante en el caso de los proyectos relativos a las actividades productivas, fundamentalmente de industria y en menor medida, servicios. Esto pone de relieve la intensificación de esfuerzos por dotar a las regiones más pobres de aquellos elementos cuya carencia obstaculiza el desarrollo económico, centrados principalmente en el campo de los equipamientos y las infraestructuras básicas. Por su parte, el estrangulamiento principal en el segundo grupo de regiones, más avanzadas, está constituido en menor medida que en el caso anterior por las infraestructuras, adquiriendo mayor importancia el propio desarrollo industrial (recordemos que en este grupo las regiones se caracterizan por un nivel de renta relativamente elevado, pero con graves problemas de desempleo). Aunque las variaciones entre ambos períodos ponen de relieve un cierto reajuste, no pueden sin embargo considerarse como espectaculares.

Atendiendo a la división en regiones agrarias y regiones industriales la situación aparece tal vez más clara (cuadro IV).

CUADRO IV

DISTRIBUCION DE LAS AYUDAS DEL FEDER A LAS REGIONES COMUNITARIAS SEGUN SU CARACTER AGRARIO O INDUSTRIAL (PERIODO 1980-85), EN PORCENTAJES

	MONTANTE BRUTO			AYUDAS POR HABIT.		
	A	B	C	A	B	C
REG. AGRARIAS	68,0	71,1	46,7	81,5	84,3	59,8
REG. INDUSTRIALES	32,0	28,9	53,3	18,5	15,7	40,2

A: Ayudas totales.

B: Ayudas para proyectos de infraestructura.

C: Ayudas para proyectos de industria y servicios.

A diferencia de la clasificación de las regiones según su índice sintético (en la que las regiones del primer período no coincidían exactamente con las del segundo período, en un mismo grupo), al hacer ésta según el carácter agrario o industrial se han mantenido las mismas regiones, con lo cual los datos de ambos períodos para los dos grupos son directamente comparables.

Atendiendo a este criterio puede observarse que se han producido algunos cambios importantes. En primer lugar destaca el aumento de las ayudas del Fondo destinadas a las regiones agrarias, las más desfavorecidas, tanto si tenemos en cuenta el montante bruto como las ayudas por habitante (en ambos casos la variación supera el 16%).

Si analizamos la distribución de las ayudas por tipo de proyectos destaca igualmente una tendencia del mismo signo tanto en proyectos de infraestructura como de industria y servicios, lo cual tendería a confirmar la evolución señalada anteriormente para las regiones más pobres. A pesar de esa mejora significativa en las ayudas para las regiones más desfavorecidas, hay varios aspectos que cuando menos permiten poner en duda que en esta segunda etapa estemos asistiendo a una distribución verdaderamente ajustada a las necesidades reales.

En primer lugar ha de tenerse en cuenta que, si bien la distribución de ayudas siempre mostraba diferencias significativas según que el índice sintético fuera mayor o menor, esto no ocurre en la misma medida cuando el criterio de diferenciación de las regiones es su carácter agrario o industrial. En esta segunda etapa no aparecen diferencias significativas entre regiones agrarias e industriales en las ayudas totales, totales y por habitante referidas a los proyectos industriales y totales referidas a proyectos de infraestructura.

Todos estos datos apuntarían hacia una mayor toma de conciencia por parte de las autoridades comunitarias sobre la necesidad de desarrollar una política regional. Sin embargo no es posible afirmar que se ha alcanzado el grado de discriminación necesario para una más correcta y justa distribución de los fondos disponibles; subsiste aún el problema, señalado ya en la etapa anterior, de importantes cantidades que tienden a dirigirse a zonas en las que la problemática regional es comparativamente menor que en las restantes; es decir, en relación con su nivel de desarrollo han recibido más ayudas que otras regiones más pobres (ver la distribución de ayudas por habitante en la fig. 5 y los residuales en la fig. 6). Desde este punto de vista podría por tanto señalarse que, a pesar de que los datos de los cua-

dro IV y V indican una tendencia hacia la corrección de los desequilibrios en las ayudas en favor de las regiones agrarias más atrasadas, ha sido insuficiente para contener un proceso de aumento de los desequilibrios, puesto que las diferencias iniciales eran ya muy acusadas.

El fenómeno anterior es tanto más grave si pensamos que en la propia modificación del Reglamento del FEDER de 1979, ya se reconocía que la actuación en un elevado número de zonas y la consiguiente dispersión de los escasos fondos se constituía como una de las deficiencias estructurales y por tanto un serio *handicap* de cara a la consecución del objetivo primordial: la reducción de los desequilibrios en el nivel de vida de las distintas regiones comunitarias.

CONCLUSION

La situación socioeconómica y aumento de los desequilibrios derivados de las ampliaciones, los efectos de las crisis industriales, las limitaciones presupuestarias, el estrecho margen de maniobra permitido por las autoridades nacionales, etc., son factores a tener en cuenta y en mayor o menor medida han condicionado las actuaciones del FEDER y la perspectiva comunitaria que éstas hayan podido tener.

Dentro de este contexto pueden apreciarse sin embargo algunos cambios significativos, todos ellos con implicaciones importantes de cara a las estrategias de desarrollo regional de las regiones desfavorecidas. En primer lugar, respecto al tipo y tamaño de los proyectos, se detecta entre ambos períodos una tendencia global hacia proyectos de menor envergadura, así como un mayor protagonismo en las ayudas para inversiones en infraestructuras, aspectos ambos que cabe situar en el contexto de las estrategias de desarrollo regional basadas por un lado en la mayor rentabilidad (a medio y largo plazo) de las pequeñas y medianas inversiones (lo cual no ha de ser interpretado como sinónimo de dispersión), y por otro en el papel de las infraestructuras como piezas clave para el desarrollo de las regiones desfavorecidas.

La evolución en la cantidad de ayudas recibidas por las zonas agrarias e industriales, que vienen a coincidir con las menos y más desarrolladas (dentro de las regiones FEDER), confirma esta tendencia, pero a su vez pone de relieve cómo las primeras han sido objeto cada vez de mayores ayudas; esta situación ha sido posible por la mejora en la situación socioeconómica general, pero también es sintomático de una mayor toma de conciencia por parte de las autoridades comunitarias.

Sin embargo, el incremento de los desequilibrios entre los dos períodos estudiados, 1975-79 y 1980-85, aunque no permite poner en tela de juicio el papel de la política regional comunitaria, sí da pie a incidir sobre la total insuficiencia de las actuaciones del FEDER hasta estos momentos, no tanto en cuanto a las ya consabidas cantidades globales (que dependen en última instancia de las autoridades nacionales), sino especialmente en aquello que sí compete al propio Fondo, como es la distribución espacial de las ayudas. Se precisa por tanto

asumir la necesidad de una fuerte discriminación en este reparto, puesto que así lo requiere la situación socioeconómica y la debilidad de los «sistemas de soporte» de las actividades productivas en las regio-

nes más desfavorecidas de la Comunidad. Algunas actuaciones, como los Programas Integrados Mediterráneos, constituyen sólo avances parciales en esta dirección⁹.

⁹ Es abundante la bibliografía que los P.I.M. han generado, desde las declaraciones de miembros de la Comisión, hasta estudios valorativos, pasando por los propios do-

cumentos oficiales: COMMISSION CEE, 1983a, 83b, 84b, 85d; BLASCO, 1985.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, K., (1986): «Incentivos regionales en Europa: nuevas orientaciones y nuevos retos», *Estudios Territoriales*, 22, pp., 181-188.
- BLASCO JAUREGUI, J., (1985): «Los Programas Mediterráneos Integrados: una respuesta a la Europa del Sur», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 12, 1, pp., 109-136.
- BRUSCO, S., (1986): «Small firms and industrial districts: the experience of Italy», en *New Firms and Regional Development in Europe*, Keeble, D., et al, (Eds).
- COMISION CEE, (1983a): «Los Programas Integrados Mediterráneos», *Boletín Comunidad Económica*, 3, pp., 13-16.
- COMISION CEE, (1983b): «Caracteres generales de cada uno de los Programas Integrados Mediterráneos», *Boletín Comunidad Económica*, 3, pp., 108-110.
- COMISION CEE (1984a): *Las acciones de la Comunidad Europea concernientes a las pequeñas y medianas empresas*, 139 pp.
- COMMISSION CEE, (1984b, 1985d): «Décision de la Commission.. relative a l'exécution dans.. d'une action pilote préparatoire à la mise en oeuvre des programmes méditerranéens intégrés», *Journal Officiel des Communautés Européennes*, L 44, 15 février 1984 y L 37, 8 février 1985. El Reglamento de aplicación de los PIM pueden consultarse en L 197, 27.7.85.
- COMMISSION CEE (1985a): *La Communauté européenne et ses régions. 10 ans de politique régionale communautaire et de Fonds Européen de développement régional (FEDER)*, Of. Publ. Of. des C.E., 1985, Luxembourg.
- COMMISSION CEE (1985b): *Las Regiones de Europa*, Segundo Informe Periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad, Banco Exterior de España, Madrid.
- COMMISSION CEE (1985c): *Déséquilibres régionaux et performance des économies nationales*, (Rapporteur, G. Magnifico), Luxemburgo, Office des Publications, 149 p.
- COMMISSION CEE (1986a): *L'impact de l'infrastructure sur le développement regional*, Rapport final révisé, Groupe d'Etude Infrastructure, Dir. D. Biehi, Luxembourg, Office des publication Officielles, 2 Vols.
- COMMISSION CEE (1986b): *Le FEDER en chiffres, 1985*, Luxemburgo, Office des Publications, 26 p.
- COMMISSION CEE 1976-86): *Fonds européen de développement régional, Rapport annuel*, Office des publications.
- CONEJOS, J., (1985): «EL FEDER: algunas reflexiones sobre su futura aplicación en España», *Actas de la X Reunión de Estudios Regionales*, Tomo I, pp., 297-301.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1975): *Declaration de Galway, Première Convention des Autorités de l'Europe Pé-riphérique*, Galway, Strasbourg.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1984): *Charte de Torremolinos. Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire*. Strasbourg.
- CONSEIL D L'EUROPE (1985): *Declaration de Marseille. Conférence des régions du bassin Méditerranéen*, Marseille. Strasbourg.
- COURLET, C., (1988): «Industrialisation et developpement...», *Seminari El Desenvolupament rural integrat y les institucions locals*, 30-31 de gener, Diputació de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, Granja-Escola «Torre Marimon», Caldes de Montbui, Barcelona.
- DAMESICK, P., WOOD, P., (Eds), (1987): *Regional problems, problem regions, and public policy in the United Kingdom*, Claredon Press, Oxford.
- DEL MONTE, A., GIANNOLA, A., (1986): «Relevance and nature of small and medium-sized firms in Southern Italy», en *New Firms and Regional Development in Europe*, Keeble, D., et al, (Eds).
- DRILLERAKIS, J.C., (1983): «Incentivi per lo sviluppo regionale e settoriale en Grecia», *Mezzogiorno d'Europa*, 1, pp., 7-83.
- EUROSTAT (1986): *Regions. Statistical yearbook*, COMMISSION CEE, Bruxelles.
- FERNANDEZ, V.J., (1982), «La política regional de la CEE y su reforma», *Información Comercial Española*, 590, pp., 151-160.
- FONDAZIONE BRODOLINI (1985): *Potenziali di Sviluppo Industriale Endogeno nel Mezzogiorno d'Italia*, Marsilio, Milán.
- INSTITUTO DE DESARROLLO COMUNITARIO, (1987): *Actas del Encuentro Internacional «Desarrollo rural en zonas desfavorecidas»*, Guadalajara, 8, 9 y 10 de Octubre, Instituto de Desarrollo Comunitario, Madrid.
- KEEBLE, D., OWENS, P.L., THOMSON, C., (1981): *Centrality, Peripherality and CEE Regional Development Study*, Department of Geography, University of Cambridge.
- KOWALSKI, L., CUADRADO, J.R. et al (1988): *Evolución general de las disparidades regionales en la CEE y en España*, en *Papeles de Economía Española*, 34, pp., 2-173.
- LAZARO ARAUJO, L., (1984): «La crisis de la planificación regional tradicional y los programas de desarrollo regional (PDR) como instrumentos coordinadores de la planificación», *Estudios Territoriales*, 15-16, pp., 67-80.
- MARTIN PRADA, G.A., (1986): «Política regional comunitaria y disparidades regionales en España», *Revista de Estudios Agrosociales*, 134, pp., 119-146.
- MITSOS, A., (1985): «La política regional de las Comunidades Europeas», *Información Comercial Española*, 627-628, pp., 157-164.

- MONSERRAT I SOLÉ, A., (1986): «Análisis de los PDR europeos de segunda generación (1981-85)», *Jornadas sobre Programas de Desarrollo Regional*, Barcelona, 31 p.
- PEREZ GARCIA, F., (1986): «Política regional y desarrollo endógeno», *Estudios Territoriales*, 22, pp., 13-27.
- ROBERT, J., (1982): *La mobilisation du potentiel endogene des regions defavorisees: nouvelle dimension de l'aménagement du territoire*, Réseau Européen Scientifique pour l'Environnement, l'Amenagement du Territoire et l'Urbanisme (RESEAU) (La Haya), núm. 40, Strasbourg.
- ROGRIGUEZ RODRIGUEZ, V., (1986): «El FEDER y su incidencia en España», *Actas del IV Coloquio Ibérico de Geografía*, Coimbra, pp., 77-96.
- TOMAS CARPI, J.A., (1987): Informe-Resumen sobre *La política Regional de la CEE*, mecanografiado.
- VAN GINDERACHTER, J., (1979): «La política regional de la Comunidad Económica Europea», *Revista de Estudios Regionales*, 4, pp., 161-187.