La política regional española en el marco de la Europa de los doce (marzo 1981)

Leyenda: Ponencia de marzo de 1981 de Leandro García, Alejandro V. Lorca y Aurelio Martínez, en el marco de un seminario anglo – español en Loughborough (Inglaterra), donde exponen la política regional española en el marco de la Europa de los doce.

Los autores, tras presentar un análisis de la situación actual de la política regional española y algunos aspectos de la política regional de la Comunidad Económica Europea (CEE), plantean las perspectivas de cara a la integración española en la Comunidad.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1.III. ESP, POL Reg 4m, marzo 1981.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_politica_regional_espanola_en_el_marco_de_la_europa_de_los_doce_marzo_1981-es-b62d0d31-b056-49a9-b926-01094f0922ba.html

Publication date: 20/02/2014

www.cvce.eu

1016.1.III.ESP
POL. Reg
4 Lm

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA

Consejo Superior de Investigaciones Cientificas.

UNIVERSIDAD AUTONOMA. CANTO BLANCO. MADRID. ESPAÑA.

LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA EUROPA DE LOS DOCE.

A. Martínez
A.V. Lorca
L. García

SEMINARIO ANGLO-ESPAÑOL.

23-25 de Marzo de 1.981

LOUGHBOROUGH

INGLATERRA.

LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA EUROPA DE LOS DOCE

Aurelio Martínez
Alejandro V. Lorca
Leandro García

I. UNA APROXIMACION A LA SITUACION ACTUAL DE LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA

Una de las características más sobresalientes de la actividad económica radica en su dimensionalidad espacial. Ello significa que cualquier decisión, medida, regulación, iniciativa, etc., automáticamente repercute e incide en la configuración espacial de una economía con mayor o menor intensidad, o en un plazo más o menos dilatado. Bajo este enfoque, estudiar la política regional aplicada en España obligaría a un esfuerzo analítico exhaustivo donde se sometiera a consideración cualquier acción emanada del poder público incluso las no estrictamente vinculadas a los equipos y gabinetes económicos. Ahora bien, resulta evidente que cuando los economistas utilizan la acepción economía o política regional, están pensando en otra cosa bien distinta a la mera observación de la incidencia espacial de cualquier medida económica. Están refiriéndose a todo aquel conjunto de acciones de política económica, más o menos coordinadas, pero presididas por un esquema de objetivos regionales que las informan y justifican.

El principio-referencia de toda política regional vendría dado por el deseo de una equidistribución espacial de la renta plasmada en la estrategia de aminoración de los desequilibrios regionales. Ahora bien, detrás de un principio tan amplio se esconde toda una filosofía concreta emanada de la superposición del concepto de eficacia económica y su consideración social. Tal situación supone asumir una filosofía que se plantee como objetivo la maximización de la eficacia-social y piense que tal circunstancia se consuma en un proceso descentralizador y minimizador de gastos de transferencias de todo tipo (bienes, servicios y factores), aún a costa de que se acabe por incidir y modificar la propia dinámica del mercado y la estricta rentabilidad económica.

Este enfoque obliga, por consiguiente, a delimitar claramente - lo que podríamos llamar con propiedad política regional diferen ciándola de todas aquellas otras actuaciones que únicamente ven drían a ser políticas con incidencia regional. Curiosamente, la crisis económica de los 70 y el cambio de sistema político ha - redundado en una modificación sustancial del marco político de referencia regional, pero tal avance no se ha visto prolongado y acompañado con el diseño de una estrategia concreta, definida y mucho menos consensuada de política regional. El subdesarro-- llo económico en este campo es realmente notorio, con el agra-- vante de que en los últimos años hemos asistido a un cierto des mantelamiento de los limitados instrumentos de estricta política regional que trabajosamente se habían intentado poner en práctica con anterioridad. Como ya es un tópico decir, la dinámica política camina muy por delante de la económica a la cual, en - el mejor de los casos, y este no es uno de ellos por desgracia, arrastra.

Realizar un inventario de los instrumentos y actuaciones de políticas con incidencia regional hoy vigentes en España, resulta cuando menos necesario, pero todavía aparece como más urgente - formular un estudio de su eficacia real. La primera conclusión a la que podemos llegar con facilidad es la total desconexión y la gran proliferación de instrumentos actualmente en vigor en - España. Si midiéramos con criterios estrictos la totalidad de - las actuaciones llevadas a cabo por el Sector Público y que se autocalifican de política regional, los resultados no podrían - ser más desoladores. Forzando la interpretación, los instrumentos y acciones susceptibles de tal consideración podrían ser:

1.- Las G.A.E.I. (Grandes Areas de Expansión Industrial), he-- rencia de la política regional diseñada en su tercera etapa por los Planes de Desarrollo y que a lo largo de los --

años setenta se ha ido ampliando y generalizando. De esta forma, en la actualidad, están vigentes:

- La Gran Area de Expansión Industrial de Galicia (28 de Septiembre de 1973), englobando las cuatro provincias gallegas y subsumiendo los tres polos de desarrollo entonces todavía vigentes de La Coruña, Lugo y Villagarcía de Arosa.

- La Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía (30 de Noviembre de 1976), que incluye las ocho provincias andaluzas y que con su designación absorbió los polos todavía entonces vigentes de Granada y Córdoba, aunque mantuvo hasta la fecha de concesión el Programa del Campo de Gibraltar (1980) y el Plan Jaén (1978), ambas declaradas Zonas de Preferente Localización Industrial.

- La Gran Area de Expansión Industrial de Extremadura (29 de Septiembre de 1978), que incorporará las dos provincias integrantes (Cáceres y Badajoz) y con su aprobación extinguirá el régimen de Zona de Preferente Localización Industrial e industrial agraria de tales provincias.

- La Gran Area de Expansión Industrial de Castilla La Vieja y León (11 de Octubre de 1979), englobando otras once provincias más correspondientes a la clasificación administrativa histórica recogida en tales denominaciones. Con la aprobación de esta nueva área se anularán para el futuro, al subsumirse sus ventajas:

    * La Zona de Preferente Localización Industrial de Tierra de Campos, que en cualquier caso se extinguía en 1980.

* Corrales de Buelna (Santander)

* Los polígonos de preferente localización industrial vigentes en el área.

* La preferente localización industrial agraria de -- Valladolid, Soria , Tierra de Campos, Burgos, León, Zamora, Salamanca, Avila y Segovia, y

* El Polo de Desarrollo Industrial de Logroño cuya finalización estaba prevista para 1981.

Como puede constatarse a la vista del resumen expuesto, esta culminación de la política regional de los Planes de Desarrollo, en donde ser arbitraba un esquema de actuación - multifacético y polivalente, y se incluían todos aquellos aspectos y elementos básicos que se deben incorporar a la hora de diseñar una estrategia regional (tales como: dotaciones de infraestructura física, planificación industrial, urbanización, equipamiento social en general, etc.), en el momento en que se generalizan sus ventajas a espacios geográficos cada vez más amplios, va perdiendo eficacia, quedando reducidas tales ventajas a simples subvenciones a -- las industrias ya establecidas en la región y que lleven a cabo cualquier modificación que en cualquier caso hubiera tenido lugar. Difícilmente podemos defender la eficacia de una medida que, en la actualidad, está ya afectando a un - total de 25 provincias españolas (de un total de 50), con lo cual la mitad del territorio español se encuentra recogida por las ayudas incorporadas en la normativa vigente - para las G.A.E.I.

2.- La herencia de los polos de promoción y desarrollo del Segundo Plan, cuyos residuos, en la actualidad, han quedado limitados al Polo de Oviedo cuya vigencia concluía en 1980, pero cuyos beneficios han sido prorrogados hasta el 31 de Diciembre de 1982.

3.- Los residuos de las Zonas de Preferente Localización Industrial (ZPLI), hoy en su mayor parte subsumidas en las G.A.E.I. aprobadas hasta el presente, aunque hasta su liquidación definitiva siguen acogiendo empresas que solicitan beneficios por su instalación en las mismas. Las dos únicas zonas que se escapan a esta generalidad son la del Valle del Cinca y la de las Islas Canarias cuya fecha de extinción prevista era 1978 y 1979 respectivamente.

4.- Los Polígonos de Preferente Localización Industrial (P.P.L.I.), que por el Decreto de 9 de Enero de 1981 y a la vista de los fuertes reajustes experimentados, quedan reducidos a 15, prorrogándoseles sus beneficios hasta el 31 de Diciembre de 1982, y que son:

- Campollano	Albacete
- Alces (Alcázar de San Juan)	Ciudad Real
- Manzanares	Ciudad Real
- Los Palancares	Cuenca
- Huesca	Huesca
- Ciudadela	Menorca
- Can Rubial. Can Carbonell de Marratxi	Palma de Mallorca
- La Paz	Teruel
- Toledo	Toledo
- Torre Hierro (Talavera de la Reina)	Toledo
- Requena-Utiel	Valencia
- La Carluca (Calatayud)	Zaragoza
- Valdecerrín (Egea de los Caballeros)	Zaragoza
- Tarazona	Zaragoza
- Malpica. Sta. Isabel	Zaragoza

5.- Las Sociedades para el Desarrollo Industrial (SODI), que son sociedades o empresas públicas donde el INI participa mayoritariamente junto con intereses privados normalmente Cajas de Ahorro y Bancos, y cuyo objetivo consiste en promover el desarrollo industrial del área de cuya denominación se aprueba. En el momento actual están en funcionamiento 4 sociedades para el desarrollo industrial:

- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (1972)
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía (1977)
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias (1977)
- Sociedad para el Desarrollo Industiral de Extremadura(1977)

Estas sociedades en el momento actual se enfrentan con una grave disyuntiva en orden a modificar su comportamiento hasta el presente. La eficacia de su gestión, obviamente, se mide por el número de empresas creadas y la importancia de las mismas. Ahora bien, el ambicioso objetivo que se les asigna está reñido con el montante de recursos que se canaliza a través de tales Sociedades (entre las cuatro vigentes no alcanzan los 4.500 millones de pesetas de capital). No es de extrañar que a pesar de la importante labor realizada (79 empresas creadas, hasta 1980), su incidencia global haya sido más bien escasa. En el momento presente, la alternativa abierta consiste en la admisión de préstamos, depósitos o activos particulares que pudieran movilizar, además de los propios recursos, constituyendo nuevas empresas, incrementando su eficacia y resultados. Sin embargo, la oposición privada a tal modificación en su actuación puede impedir este cambio tan necesario de cara a conseguir que las SODI sean instrumentos eficaces en la política regional, movilizando recursos que en otro caso acabarían en los pasivos bancarios o en títulos de empresas ajenas a la región.

Junto a este primer nivel de actuación de la Administración en materia de política regional, totalmente influenciado por la herencia de la planificación, tenemos que citar un segundo bloque de políticas, o intentos al menos, e instrumentos acometidos por el Gobierno y los Entes Autonómicos con una aparente intencionalidad de acción y actuación espacial. En este segundo bloque podemos destacar:

1.- Los Planes Urgentes de actuación. El origen de estos planes habría que localizarlo en el Programa a Medio Plazo para la Economía Española (septiembre 1979). En ausencia de una planificación nacional indicativa prevista por la Constitución pero no desarrollada hasta el presente, la Administración elaboró un mecanismo por el cual se tratase de dotar de continuidad a la labor presupuestaria anual engarzándola con planes a medio plazo de inversiones públicas. Para ello se crearía en agosto del 79 el Comité de Inversiones Públicas con el objetivo básico de coordinar tales programas con unos planteamientos abiertamente regionalizados.

En este marco se produce un solapamiento de actuaciones entre Administración Central y Entes Autonómicos (más precisamente pre-autonómicos). Estos últimos inician una precipitada elaboración de Planes de Urgencia. Así, en septiembre de 1980, se aprobó y entregó al Gobierno el Plan de Urgencia para Andalucía (PUA) que preveía unas inversiones en pesetas constantes de 1,2 billones de pesetas para el trienio 81-83 a partes iguales Estado y Comunidad Andaluza, posibilitando un crecimiento del PIB regional entre el 3 y 3,5% y una generación de 300.000 puestos de trabajo.

En este mismo mes se aprobará un plan de medidas económicas para Canarias, elaborado por la Junta de Canarias - - (plan aprobado por la Junta en Mayo), afectando a los transportes, exportación, turismo, agua, agricultura, energía, inversión pública, puertos, etc., donde se solicitan subvenciones especiales.

Finalmente, en octubre del mismo año 1980, se presentará - el Plan de Urgencia para Extremadura (PUEX), también elaborado por su Junta Regional, programando inversiones globales por unos 250.000 millones de pesetas para un período - de tres años (1981-83), ampliable a 5 años. Los objetivos integrados consistían en luchar contra el paro y dotar de la infraestructura básica de región, generándose unos - - 51.000 puestos de trabajo.

Frente a esta actuación autonómica, el Gobierno proponía - en el programa económico presentado en la solicitud de confianza al Congreso (septiembre de 1980) unos planes de actuación territoriales cuyo objetivo se centraba en la labor de dotar de infraestructura y equipamiento sociales a las comunidades más deprimidas.

El resultado final lo hemos podido comprobar en los últimos meses. Total olvido de los proyectos y planes, al menos estructurados como tales, que a partir de octubre no - vuelven a aparecer ante la opinión pública y cínicamente - se cumplimentan en algunas medidas concretas, como es el - caso del plan de medidas económicas para Canarias.

2.- Los Planes Provinciales del Ministerio de Administración - Territorial con misiones de dotación de infraestructura y equipamiento social en determinadas comarcas.

3.- Toda la amplia gama de actuaciones acometidas por el Ministerio de Agricultura a través de una tupida red de organismos tales como el IRYDA, SENPA, SEA, DGPA, ICONA, FORPPA, etc., y cuyo montante de subvenciones se elevó conjuntamente en 1979 a 21.400 millones de pesetas, siendo el FORPPA con 8.409 millones el más importante de todos ellos. Conjuntamente al montante de subvenciones tendríamos que referirnos, a su vez, a la actuación de algunos de estos organismos directamente como inversores en apartados tan importantes como la reforma de estructuras, infraestructura hidraúlica y transformación en regadío (IRYDA y DGOH), investigación agraria, etc., con un montante en 1979 de otros 60.000 millones de pesetas.

Para concluir, nos restaría por especificar todo un cúmulo de medidas y actuaciones algunas previstas pero no desarrolladas en el presente, incluso en la propia Constitución (como el Fondo de Solidaridad Interregional), otras ya vigentes o en trance de paulatina aplicación, como la regionalización de las Cajas de Ahorro que exige un paulatino descenso en los coeficientes de inversión obligatoria (si bien es cierto que el componente redistribuidor de esta medida no es claro, sino más bien el hecho de que deje de jugar un papel netamente concentrador como en la actualidad), una gestión más regionalizada de los recursos canalizados por el crédito oficial, la propia potenciación económica de los entes autonómicos, y la gestión descentralizada en términos generales (todavía no suficientemente desarrollada), etc.

A la vista del esquema presentado, las conclusiones que podemos extraer resultan evidentes,

1°) Este complicado aparato de actuaciones e intervenciones se nos ofrece totalmente descoordinado, sin un organismo o Ministerio concreto encargado de la Política Regional. Tradicionalmente, esta descoordinación ha ido, en muchos casos, acompañada de un cierto enfrentamiento entre los distintos Ministerios y organismos encargados de estas actuaciones, mucho más preocupados de la vigilancia celosa de sus competencias que de la eficacia de sus actuaciones, hasta el punto de que, en algunos casos, podríamos hablar de la existencia de "varias" políticas regionales.

Este derroche de ideas y acciones en un contexto limitado de recursos se traduce necesariamente en una cierta ineficacia de las actuaciones empredidas. En un país con recursos muy limitados, un elemental concepto de eficacia asignativa, exige una polarización de acciones en pocos núcleos, seleccionados objetivamente, como requisitos indispensable de maximización de las rentabilidades sociales de las actuaciones. El problema se traslada a la determinación de los núcleos objeto de actuación. En una política regional nuclearizada, con acciones polarizadas ("política activa"), la elección de tales núcleos debe realizarse en base a una serie de objetivos predeterminados que configuren un esquema de decisión que minimice los niveles de discrecionalidad administrativa, y aquí es donde aparece el segundo gran problema de nuestra política regional.

2°) La ausencia de una clara delimitación de objetivos y mucho ménos de estrategia por parte de la Administración en materia regional. La Administración no ha llegado a proponer un sistema mínimo de actuación, un plan de trabajo a medio y largo plazo que sirva de referencia. Rotas las previsiones emanadas de los Planes de Desarrollo, el desmantelamiento de la planificación no ha sido sustituído por un organismo capaz de coordinar actua

ciones, fijar objetivos a medio y largo plazo y proponer medi-- das, ya que los sucesivos P.E.G. (Planes Económicos del Gobierno) emanados del Ministerio de Economía han quedado desbordados por las circunstancias, no sirviendo como punto de referencia - adecuado.

3°) Esta descoordinación y ausencia de planes se han visto acompañadas de una enorme proliferación de actuaciones.

Si a las G.A.E.I. les sumamos las Z.P.L.I., los P.P.L.I. y los Polos, se observa que en el cuadro de actuaciones propuestas se incluye:

- Andalucía
- Galicia
- Castilla León
- Rioja
- Aragón
- Extremadura
- Baleares
- Canarias
- Cantabria
- Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Albacete
- Valencia

o lo que es lo mismo, toda España, a excepción de Madrid, Guadalajara, Cataluña, Castellón, Alicante, Murcia, País Vasco, Navarra. En resumen, el 75% de las provincias españolas se ven de - una u otra forma beneficiadas con algún tipo de ayuda o subvención de promoción (ver mapa anexo).

4°) Esta proliferación de ayudas se traduce en una importante ineficacia en las actuaciones y buena prueba de tal ineficacia la encontramos en los indicadores clave, por un lado la actuación de las disparidades regionales, roga la válvula igualatoria de la emigración, que, por otrolas sucesivas medidas complementarias de apoyo, de eficacia poco probada dada su reciente incorporación por ejemplo los P.U.A., con objetivos de reforzamiento y complementación con acción directa del sector público, (al menos en teoría), de las acciones básicamente más indirectas de subvención y potenciación fomentadas con las medidas más clásicas de política regional.

5°) Un quinto punto de la política regional española radica en la superposición de objetivos y de políticas que se vislumbra en la actualidad. La Administración, en el momento presente, se enfrenta a una compleja problemática derivada de la crisis del 73 y su especial incidencia en España y toda la problemática derivada del cambio político. El problema del paro con una tasa de desempleo que se sitúa en el 12,60% en diciembre de 1980, a lo que hay que añadir una importante caída de la tasa de actividad, ha saltado a los primeros lugares de la consideración pública y política, siendo la variable resumen de toda la problemática económica. Junto al desempleo, la construcción del estado autonómico, una de las exigencias claves derivadas del cambio del sistema político, planteado como un proceso descentralizador en las decisiones y acciones y, a su vez, autogestor con capacidad de aprobación legislativa diferenciadora, engloba la exigencia política clave. En este contexto la actuación de la Administración adolece de una postura y política regional donde se superponen objetivos y estrategias y donde los criterios políticos priman como elementos decisorios.

De esta forma, el problema del desempleo se ha colocado en el - lugar clave del mecanismo decisorio, siendo realmente el elemento decisor y orientador de la estrategia de la política regional con lo que ésta pierde su específico objetivo (aunque, obviamente, no exclusivo) de redistribución y supresión de las disparidades regionales. Bajo esta perspectiva, las ayudas a la creación de empleo se transforman en mecanismos de subvención - explícitos y legales. Si a esta circunstancia incorporamos, tal y como puede apreciarse en el Decreto de 30 de Diciembre de - - 1980 (BOE 9/1/81), el apoyo diferenciador a la pequeña y mediana empresa, con porcentajes discriminados de subvenciones en favor de las mismas en una relación máxima entre el 20% de subvención y el 10% para las de relaciones K/L más elevadas, la conclusión a la que llegamos es evidente. La política regional española ha quedado subsumida y englobada en una problemática general más profunda y compleja, donde las disparidades regionales, resultando reales y admitidas, quedan superadas y mediatizadas por la solución de los problemas que con carácter generalizado y mayor preocupación social tiene planteados la economía española en el presente. Es, por tal circunstancia, por lo que hemos defendido con anterioridad la dificultad de poder hablar con propiedad de una política regional propia y específica.

6°) Finalmente, un último detalle de esta subordinación de la política regional española a otros objetivos lo constituye el - hecho de que la propia Administración supedita la vigencia de - sus medidas a la negociación con la propia Comunidad (Decreto - 30/12/80, BOE 9/1/81). Resulta tremendamente sintomático que la política regional española precise su reafirmación con el proceso negociador comunitario y, a nuestro juicio, la única razón - capaz de justificar semejante actitud, dado el carácter complementario y nunca exluyente de la propia política regional comunitaria, es el convencimiento de que tales medidas sean suscep-

tibles de entrar en contradicción con alguna normativa comunitaria, resultando muy difícil su defensa como auténticas medidas de política regional. En cualquier caso, tal supeditación resulta, cuando menos, curiosa y altamente sintomática del actual papel y marco de actuación de la política regional española.

www.cvce.eu

2. ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

Al igual que sucede con la política regional española, es evidente que en la superposición y entrecruzamiento de objetivos que caracteriza la concretización de las diferentes políticas económicas específicas, también la Comunidad presenta un conjunto de actuaciones cuya dimensionalidad espacial resulta manifiesta.

Así pues, consideramos que puede ofrecer un cierto interés - efectuar una breve incursión en aquellos instrumentos que han podido jugarun papel significativo en el desenvolvimiento de la política regional comunitaria. Comenzaremos dicha incursión refiriéndonos al Banco Europeo de Inversiones, ente financiero en cuyo marco de actuación básico queda incluída su actuación en materia regional.

En este sentido, recogemos en el cuadro n°1, la distribución por objetivos de la financiación efectuada. Si observamos la seguida del mencionado cuadro, en la que se recoge la estructura procentual, podemos observar el importante papel que el fin específico de atender a la política regional - alcanza, ya que además del 58,7 por los que ha sido efectuado en función del desarrollo regional estructamente, hay que considerar también otros fines complementarios, con lo que obtenemos la significativa conclusión de que, a lo largo del período reflejado, las tres cuartas partes de la financiación - ofertada por el BEI, ha cumplido directa o indirectamente una función de desarrollo regional.

Sin embargo, como es sobradamente conocido, el importante proceso de reajuste que se ha abierto a raiz de la aparición de la crisis del 73, en el que la totalidad de las economías europeas se hallan inmersas, ha provocado importantes modifica-

Cuadro nº 1

FINANCIACION EFECTUADA POR EL BEI ENTRE 1958 y 1975

Objetivos de política económica	Millones de U.C.	%
I. Financiación justificada exclusivamente por referencia a un solo objetivo		
. Desarrollo regional	2888,0	58,7
. Interés sectorial	16,9	0,3
. Interés común europeo	1095,6	22,3
II. Financiación justificada simultáneamente por referencia a dos objetivos		
. Interés regional e interés sectorial	72,6	1,5
. Interés regional e interés común europeo	746,8	15,2
. Interés común europeo e interés sectorial	68,5	1,4
III. Financiación justificada simultáneamente por referencia a los tres objetivos	31,1	0,6
TOTAL	4919,5	100,0

Fuente: B.E.I.

ciones en la distribución de tal financiación. En efecto, a partir delos años inmediatamente posteriores a 1973, el fin del desarrollo regional ha sido relegado a un segundo plano, ya que los proyectos de interés comunitarios, especialmente aquéllos centrados en el desarrollo de fuentes alternativas de energía, o bien, de ahorro de la misma, han pasado a ocupar el centro básico de actuación del B.E.I. Asímismo, no se puede olvidar su creciente protagonismo en el espinoso tema de las reconversiones sectoriales. Vemos, por tanto, como al igual que en el caso español la crisis de los años 70 ha forzado una superposición de objetivos y una evidente modificación de prioridades en su escala.

En este tratamiento esquemático que estamos ofreciendo vamos a detenernos en otro instrumento de gran trascendencia, tal como es el papel regional ejercido por el FEOGA en su sección de orientación. En este sentido, quizá sea de interés recordar que hasta 1977, dicha sección había dedicado alrededor de 2000 millones de unidades de cuenta en atender cerca de 7000 proyectos de reforma y mejoras.

La articulación de dicho instrumento figura en el Reglamento nº 17/64 del Consejo del 5 de Febrero de 1964, siendo de destacar que su concreción se traduce en subvenciones que pueden oscilar entre el 25 y el 45% del coste total del proyecto. Por -o demás, es obvio en el desarrollo de dicho articulado el protagonismo que adquiere la dimensión regional de dichas ayudas.

Vamos a pasar a continuación a señalar un tercer instrumento de la política regional comunitaria, el FEDER, ente al que podemos considerar, en principio, como organismo específicamente destinado, a la política regional comunitaria y que, -

por lo tanto, debería constituirse en el eje básico de la actuaciónen esta trascendental materia por parte de la Comunidad.

A pesar de que tan solo han transcurrido cinco años desde su creación, es evidente que disponemos ya de suficiente perspectica para efectuar algunas apreciaciones críticas en torno al funcionamiento del Fondo. A este respecto, merece la pena citarse el determinismo que implica de partida la escasa dotación presupuestaria del FEDER, tal como veremos a continuación, a lo que hay que unir la escasa conveniencia del sistema de cuotas, su irracionalidad, tema en el cual parece aconsejable extenderse mínimamente en su valoración.

Hayque señalar en primer lugar, que las cuotas son calculadas en función de los indicadores de las economías regionales, con lo que en definitiva la propia realidad regional no interviene en absoluto. A partir de 1979, las cuotas han quedado asignadas tal como se establece en el cuadro n° 2, en el que recogemos asimismo las variaciones establecidas a raiz de la incorporación de Grecia.

Cuadro n° 2

CUOTAS NACIONALES PARA LA ACTUACION DEL FEDER

	1979	1981
Italia	39,4	34,9
Reino Unido	27,0	23,3
Francia	16,9	13,2
Irlanda	6,5	5,9
Alemania	6,0	4,5
Holanda	1,6	1,2
Bélgica	1,4	1,1

	1979	1981
Dinamarca	1,2	0,9
Luxemburgo	0,1	0,1
Grecia	-	15,0

Fuente: Reglamento de 6 de Octubre de 1980.

Como se puede ver, si bien lógicamente los países que albergan las regiones más atrasadas de la Comunidad son los que detectan mayores cuotas, no deja de ser un enorme contrasentido que algunos de los países ciertamente avanzados gocen de ayudas, por reducidas que éstas sean en términos comparativos. Naturalmente, una explicación a esta situación hay que entenderla dentro del marco político que supone la elaboración y aprobación del presupuesto comunitario, el cual, como es sabido está sujeto a un increíble número de presiones y negociaciones entre los Estados miembros.

Las cuotas nacionales que acabamos de comentar se refieren en realidad al 95% del presupuesto total del FEDER, ya que no figuraba allí recogido ese 5% de reciente creación "Sección fuera cuotas", que precisamente constituye la punta de lanza de un proceso de desmontaje del actual sistema de funcionamiento. El éxito en la ampliación de dicha sección, -independientemente de criterios de distribución estatal, es el requisito imprescindible para dotar al FEDER de la eficacia y visibilidad que como instrumento básico de la política regional le debería corresponder, si bien es innecesario decirlo, el sustrato político subyacente se configura aquí como la variable clave de la cuestión.

Este repaso que hemos efectuado de algunos de los instrumentos claves de la política regional comunitaria, nos confirma las apreciaciones que realizamos anteriormente, ya que -

es evidente el carácter regional que presentan algunas de las actuaciones comunitarias. Creemos que esta interrelación de las diversas p-líticas económicas debe ser tenida en cuenta a la hora de emitir un juicio, sea cual sea su contenido, -- acerca de la política regional de la CEE.

Por ello, hemos procedido a incluir en esta comunicación el - cuadro n° 3, en el que recogemos el conjunto de instrumentos así como algunos aspectos de interés al respecto, especialmente en lo concerniente a los montantes financieros utilizados, lo que nos permite efectuar un análisis comparativo de evidente trascendencia.

Como se puede ver, la visión de conjunto que aporta el referido cuadro n°3, resulta realmente ilustrativa por cuanto permite apreciar con mayor realismo el escaso o, cuando menos, reducido protagonismo que alcanza el FEDER en el contexto glo-- bal de la ayuda al desarrollo regional que efectúa la Comunidad. Obsérvese que tanto los fondos de la CECA, como las inversiones del B.E.I. y las ayudas del FEOGA superan el nivel alcanzado por el FEDER, ente que tan solo supone el 7,6 % del total de financiación recogida en el citado cuadro.

No obstante, quizá sea conveniente señalar que la actuación - del mismo se basa en las subvenciones, aspecto éste en el que tan solo son equiparables el FEOGA y los fondos sociales, ya que la financiación de los demás organismos y, especialmente, la efectuada por el B.E.I. tiene lugar en unas condiciones mucho menos ventajosas.

Dado que, en definitiva, el objetivo que perseguimos con esta comunicación se explicita en función de las perspectivas que

Cuadro N°3

RELACION DE INSTRUMENTOS QUE INCIDEN EN LA POLITICA REGIONAL

strumentos	Base Jurídica	Regiones	Sectores	Tipo de Concurso	M.U.C. hasta 1977
ndos CECA	Tratado CECA art. 54.1	carboneras y siderúrgicas	Industrias del carbón y del acero	Préstamos a interés reducido	4.400
ndos CECA	Tratado CECA art. 54.2	carboneras y siderúrgicas	casas para obreros	préstamos al 1%	100
ndos CECA	Tratado CECA art. 56.2.a	carboneras y siderúrgicas	industrias nuevas para la reconversión	préstamos a interés reducido	450
ndos CECA	Tratado CECA art. 56.2.a	carboneras y siderúrgicas	indemnizaciones y readaptaciones a los trabajadores del carbón y del acero	subvenciones del 50%	320
I	Tratado CEE, art. 130	regiones menos desarrolladas, reconversiones de interés comunitario	todos los sectores	préstamos al tipo del mercado financiero	7.400
OGA ección ientación)	Reglamento CEE 17/64	regiones agrícolas	estructuras de producción y comercialización de la agricultura	subvenciones del 25 al 40%	2.000
OGA ección ientación)	Directivas CEE 75/268 a 276	zonas de montaña y agricultura desfavorecida	agricultura	subvenciones del 25%	40

cvce
www.cvce.eu
24 / 36
20/02/2014

Cuadro N°3(Continuación)

strumentos	Base Jurídica		Sectores	Tipo de Concurso	M.U.C. hasta 197
ndos ciales	Tratado CEE art.123-126 Decisiones CEE 66/71	Todas las regiones	formación profesional	subvenciones al 50%	1.700
DER	Reglamento CEE 724/75	Regiones relevantes de la política regional de los Estados	Artesanía, industria, servicios Infraestructura	subvenciones del 20% subvenciones del 10 al 30%	1.350

Fuente: P. Romus, Economie Regionale Européenne, Ed. P.U. de Bruxelles, 1980, pags. 291-292.

25 / 36
20/02/2014
www.cvce.eu

abre la seguridad de que el proceso de integración español es irreversible, creemosde interés recordar el hecho de que la política regional comunitaria presenta un carácter de complementariedad, nunca de sustitución, respecto a las específicas políticas nacionales, circunstancia ésta que lógicamente deberá ser tenida más en cuenta por la administración española.

En cualquier caso, lo que llama poderosamente la atención es la vinculación directa establecida entre los instrumentos concertados de ayuda y sectores concretos, básicamente agricultura y CECA, con lo que el remanente o fondos libres resultan significativamente reducidos y limitados para el cúmulo de necesidades que deben teóricamente satisfacerse.

Por último ya, dentro de este breve apartado destinado a comentar la política regional comunitaria, no podemos dejar de referirnos, al igual que hicimos anteriormente en el caso español, a una pequeña evaluación de los resultados conseguidos. En este sentido, es claro que una medida del posible éxito o fracaso de la política regional comunitaria vendría dada por la evolución de las rentas regionales y, más concretamente, por el acercamiento o distanciamiento entre las regiones más desarrolladas y atrasadas de la CEE.

Si atendemos al cuadro n° 4, en el que se recogen los índices relativos a la evolución comparativa a nivel interregional o interestatal, podemos observar que tanto en lo concerniente a renta per cápita como en producción por empleo el comportamiento es muy similar ,puesto que se observa con absoluta claridad la importante ruptura que ha supuesto la crisis en la tendencia evolutiva de décadas anteriores. En efecto, entre 1950 y 1970 se constata una fuerte reducción entre los niveles detentados por las regiones más ricas frente a las pobres, movimien

www.cvce.eu

Cuadro N° 4

VARIACIONES EN LAS DIFERENCIAS REGIONALES (*)

(Indicador según venta por habitante y producción por empleo)

	CEE de los Nueve			
	1950	1960	1970	1977
Renta por habitante				
Disparidad total	0,68	0,47	0,39	0,68
Disparidades entre países	0,40	0,26	0,23	0,52
Producción por empleo				
Disparidad total	0,55	0,31	0,23	0,55
Disparidades entre países	0,31	0,19	0,16	0,47

(8) Indices Calculados según Theil

Fuente: W. Molle, y H. Van Haselen: "Regional disparity and assisted areas in an european community of twelve". Ponencia presentada en la VI Reunión de Estudios Regionales, Valencia, Noviembre de 1980.

to que se da igualmente a nivel estatal, mientras que los cálculos para 1977 nos indican un retroceso hasta la situación de partida e incluso aún más regresiva.

Lógicamente, la primera deducción que cabe establecer a la vista de tales resultados viene dada por el hecho de que las distorsiones aparejadas a la crisis, conllevan un fuerte obstáculo a la posible eficacia de la política regional, por cuanto es evidente que la distinta capacidad de las diferentes estructu--

ras productivas para asegurarse un proceso de ajuste exitoso, se constituye en la clave explicativa del distanciamiento de los índices elaborados para 1977.

Sin embargo, al igual que en el caso español la clave explicativa de la ruptura de la evolución tendencial 50-70, hay que buscarla en el corte en la dinámica espacial de la población de tal período. El reequilibrio experimentado en la década de los 50 y 60 no tenían su base justificativa en rentas regionales con ritmos de crecimiento diferenciales que tal aparente acercamiento, antes al contrario, en la mayor parte de los casos las regiones con rentas superiores presentaban tasas de crecimiento de la renta global por encima de la media, y las mas pobres, tasas inferiores. Los movimientos migratorios eran, por tanto, la clave del proceso. La modificación de los denominadores, impulsados por las fuertes corrientes migratorias de las zonas deprimidas a las más desarrolladas, ejercían ese efecto igualador en las rentas por habitante y la producción por empleo. La crisis, quiebra espectativas y rompe la tendencia precedente en la movilidad espacial de la mano de obra. Las disparidades se recrudecen y afloran con toda su intensidad. La ficticia igualación, producto de la variación de los denominadores, deja bien patente su escasa eficacia para resolver los problemas a largo plazo con los procedimientos empleados.

El razonamiento que aquí estamos aduciendo nos llevan a plantearnos, por tanto, el aparente éxito conseguido por la política regional comunitaria a lo largo de la década de los sesenta, tal como se derivaría de los datos reflejados en el citado cuadro n°4. Sin embargo, como es obvio, y en cualquier caso, hay que adoptar una posición de suma cautela al respecto. En este sentido, quizá no está de más llamar la atención acerca de que ya en el año 60, año en el que presumiblemente la incidencia

derivada de la política regional comunitaria sería más bien escasa, se observa una muy fuerte reducción en las disparidades frente a 1950, reducción que incluso es superior a la experimentada en la propia década de los sesenta.

En definitiva, el hecho de tratarse de indicadores per cápita - constituye el elemento distorsionador de tales resultados, pues ante la fuerza e intensidad alcanzados por los movimientos migratorios es perfectamente razonable sostener la hipótesis de que - un alto porcentaje de tales reducciones de índices se debe, única y exclusivamente a los trasvases espaciales de mano de obra.

Concluyendo pues, al igual que hemos examinado en el caso de la política espacial española, no parece que la llevada a cabo por la Comunidad haya alcanzado logros especialmente significativos, lo que viene además confirmado por la gran distancia que separan a las diferentes estructuras productivas en su respuesta ante la crisis. Evidentemente, este generalizado fracaso de las políticas regionales aplicadas, nos conduce al problema de fondo de la cuestión, es decir, la determinación de la lógica del desarrollo en tales áreas y la adopción de las estrategias pertinentes a - adoptar en función de la identificación de cada específico modelo de desarrollo, tarea ésta que obviamente, ni de lejos, puede ser tratada adecuadamente en la presente comunicación.

www.cvce.eu

3. PERSPECTIVAS DE CARA A LA INTEGRACION ESPAÑOLA

En los dos apartados anteriores hemos efectuado una sintética consideración de las políticas de desarrollo regional seguidas en España y la Comunidad. Tales consideraciones es preciso entenderlas en relación con la obtención de aquellos rasgos más sobresalientes, que permitan abordar con una cierta consistencia el desarrollo del presente epígrafe, en el que precisamente recogemos, aquellos aspectos más significativos que justifican la presente comunicación.

Como hemos podido ver con anterioridad, es perceptible la existencia de algunas diferencias que merecen la pena remarcarse. Así, podemos referirnos al papel preponderante que se otorga a las infraestructuras técnicas en la política regional comunitaria, ya que, tanto a través de B.E.I. como del FEDER o el FEOEA los proyectos destinados a tal fin gozan de mayores ventajas, bien en el porcentaje de subvención, bien a través de menores tipos, o incluso de especial preferencia a la hora de la elección de los proyectos a financiar. Continuando con esta cuestión, hay que señalar que si bien es evidente el efecto impulsor y multiplicador que puede derivarse de una adecuada dotación de infraestructuras, hay que tener en cuenta el carácter de complementariedad de la política regional comunitaria con respecto a las de los Estados miembros. En efecto, dichas políticas nacionales presentan en conjunto rasgos muy similares a la aplicada en España, por lo que es precisamente la propia actuación comunitaria el elemento que confiere un carácter de superioridad al efectuar un análisis comparativo.

Además, conviene apuntar asimismo que frente al total abandono que en la cuestión del equipamiento social ha caracterizado la

www.cvce.eu

política espacial española, en la CEE, aunque con un carácter más bien tímido, se han realizado algunas actuaciones en este trascendental campo. Entre ellas, hay que destacar las destinadas al equiparamiento educativo, a través de las subvenciones a la formación profesional efectuadas por los Fondos Sociales.

Igualmente, en estos rasgos diferenciales que estamos comentando, nos referiremos a la aplicación por parte de la Comunidad de una política de tarifas reducidas al transporte para ayudar a las regiones más atrasadas, situación ésta que no tiene su correspondencia en España, donde este tipo de mecanismos no han sido contemplados por la política regional, salvo en el caso excepcional de Canarias, y en fecha muy reciente.

Si a estas consideraciones unimos la circunstancia de que en España no contamos con un ente financiero cuya actuación prioritaria se centre en el desarrollo regional (piénsese al respecto - que la configuración de los distintos Bancos integrados en el - Instituto de Crédito Oficial obedece a criterios claramente sectoriales), podemos llegar a la conclusión de que el conjunto de instrumentos aplicados para el desarrollo de las regiones más - atrasadas de la Comunidad, tanto los específicos nacionales como los comunitarios, son más amplios y de superior alcance, que los efectuados en las dos últimas décadas en la economía española, si bien, como ya vimos en ambos casos, los resultados han - sido ciertamente desesperanzadores.

Esta apreciación nos invita a plantearnos el hecho de que, a pesar de las diferencias comentadas, es evidente que las políticas aplicadas en uno y otro ámbito participan de una misma lógica de actuación, ya que aunque con un mayor grado de desarrollo los instrumentos puestos en servicio del fin en cuestión son re

www.cvce.eu

almente muy similares. En este sentido, es perfectamente claro que las fuerzas del mercado imponen con toda rotundidad su primacía, por lo que quizá una política de desarrollo regional, más que en subvenciones o financiación privilegiada, debería centrarse en el plano estructural tendente a la remoción de aquellas trabas que imposibilitan la consecución de un desarrollo autosostenido, aspectos estos que han sido tratados por una abundante bibliografía en la que, lógicamente, no es momento de entrar aquí. Sirva como simple consideración el hecho de que una simple política penalizadora de los transportes y buscase una optimización en su uso de acuerdo con su coste real y futuro, implicaría un desarrollo industrial más difuso y cercano a las áreas de consumo en muchas líneas de producción.

Pasando a adoptar una actitud más posibilista, ante la cuestión creemos de interés insistir en el ya citado carácter de complementariedad de las política espacial comunitaria. En efecto, la administración española no puede en ningún momento dejar de considerar tal circunstancia por un doble motivo. En primer lugar, sería realmente peligroso pensar en una tendencia a la sustitución de nuestra política regional por la emanada de las esferas comunitarias y, en segundo, tan peligroso o más sería no aprovechar dichos resortes para potenciar el nivel de efectividad que se pudiera derivar de la aplicación en las regiones atrasadas españolas de medidas conjuntas.

Ahora bien, conviene ser conscientes de las limitaciones inherentes, no ya por los aspectos anteriormente comentados en torno a la eficacia de la política de desarrollo regional, sino por ladimensión política que presenta la actuación comunitaria. En este sentido, quizá sea de interés recordar la distribución de cuotas del FEDER para 1981, en el que Grecia con el 15%, se

encontraba muy por debajo de Italia y Reino Unido, superando - muy ligeramente la cuota francesa, por lo que nos puede servir como ejemplo acerca de las posibilidades efectivas de los nuevos miembros comunitarios, máxime en un caso como el de Grecia en el que,objetivamente, se constata la existencia de un profundo nivel de subdesarrollo en algunas de sus regiones, situación que obviamente no resulta tan clara en Francia ni en el Reino - Unido.

No obstante, a pesar de tales limitaciones, no cabe duda de que desde la óptica española,la perspectiva se presenta ciertamente favorable por cuanto la adhesión implicará la posibilidad de acceder a nuevos instrumentos para el desarrollo regional.

Pasaremos por consiguiente a ocuparnos de la otra cara de la moneda, es decir, la visión que puede tener la Comunidad acerca - de la adhesión española en este ámbito de la política regional. El procedimiento generalmente utilizado para acercarse a dicha visión consiste en poner de relieve el considerable incremento de la coberturaespacial a la que necesariamente tendrá que hacer frente la política regional de la CEE.

A tal fin, hemos confeccionado el cuadro n° 5, en el que recogemos atendiendo a la renta per cápita y por empleo, la posición que ocupan las regiones en el contexto europeo, el cual - viene referenciado al ranking constituído por 102 regiones.

Como se puede ver, Extremadura ocupa el penúltimo lugar de las regiones europeas en lo concerniente a renta per cápita, con - un nivel que se sitúa en el 32,2 por los de la media europea.- Si observamos la renta por empleo, constatamos que la última - región española en el ranking es Galicia, cuya renta por em- - pleo se sitúa en torno al 37,2 % del promedio comunitario. Pe-

www.cvce.eu

ro junto a estos valores extremos quizá la nota más destacada radica en el hecho de que ni siquiera las regiones españolas más avanzadas, tales como Madrid, el País Vasco o Cataluña, llegan en ningún caso a alcanzar la media europea. Así, Madrid, que siendo la más elevada en su clasificación se encuentra situada en posiciones claramente intermedias, presenta una renta per cápita que se sitúa en el 73,1 por ciento de la media europea, mientras que si nos centramos en los datos relativos a población ocupada, tal nivel se eleva muy ligeramente, situándose en el 75,3 %.

La conclusión, pues, no puede ser más evidente. La inmensa mayoría del espacio económico español, en compañía de Portugal y Grecia, va a engrosar de forma ostensiblemente significativa el stock de regiones que por su condición de atrasados constituyen potentes acreedores como destinatarios de la política regional, tanto la canalizada a través del FEDER como la que se efectúa a través de los restantes instrumentos comunitarios.

Así pues, en esta materia que estamos analizando, no cabe duda de que la ampliación hacia el Sur de la Comunidad se presenta ciertamente complicada para ésta, en tanto en cuanto las dificultades inherentes a tal ampliación son de evidente peso, ya que las disparidades regionales se van a ver sensiblemente incrementadas.

Hasta elmomento presente, nos hemos dedicado en este último apartado de la comunicación a razonar y justificar los argumentos que tanto desde la óptica española como desde la comunitaria presentan la adhesión de nuestro país en lo concerniente al específico ámbito de la política regional. Ahora bien, creemos oportuno, para finalizar ya nuestra intervención, efectuar algunos comentarios acerca de las perspectivas que objetivamente se entreven al respecto de la problemática que hemos contemplado ante-

www.cvce.eu

Cuadro N° 5

SITUACION DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

EN EL CONTEXTO EUROPEO EN 1977

	RENTA PER CAPITA ($)	LUGAR	RENTA POR EMPLEO ($)	LUGAR
Madrid	4.049	60	11.102	57
País Vasco	3.921	64	10.793	58
Cataluña	3.784	66	10.055	65
Baleares	3.648	69	9.178	76
Navarra	3.355	72	9.096	78
Aragón	3.204	73	8.731	82
País Valenciano	2.984	77	8.541	83
Asturias	3.470	78	8.341	85
Castilla la Vieja	2.928	79	8.197	86
Murcia	2.487	85	7.865	88
Canarias	2.448	87	8.181	87
León	2.394	88	6.350	92
Castilla-La Mancha	2.374	89	7.110	90
Galicia	2.310	90	5.486	97
Andalucía	2.186	94	7.696	89
Extremadura	1.787	101	5.685	96
media europea	5.542		14.742	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de W. Molle y H. Van Haselen, "Regional Disparity and assisted areas in an european community of twelve", ponencia presentada a la VI Reunión de Estudios Regionales, Valencia, - Noviembre de 1980.

riormente. En este sentido no escapará a nadie que nos encontramos ante un problema esencialmente político, problema que además es necesario contemplar en una doble vertiente.

Por un lado, nos encontramos con el conflicto de intereses nacionales que determinan el sistema de cuotas del FEDER, conflicto - que se centrará en el futuro en la lucha que lógicamente desarrollarán los países del Sur por acceder a posiciones crecientes del reparto, lucha que viene objetivamente avalada por la propia realidad del subdesarrollo de muchas de sus regiones.

Pero, por otro lado, es igualmente clara la dimensión política - que define a la política regional en el contexto del funciona- - miento de la CEE. Piénsese al respecto que un presupuesto, que es ciertamente escaso y que además se dedica prioritariamente a financiar una política de protección al sector agrario, constituye un dato relevante que no se puede obviar.

En definitiva pues, no cabe duda que, por los condicionamientos expuestos, el funcionamiento venidero de la política regional comunitaria, y dentro de ella las posibles implicaciones que se podrían derivar para la economía española, está sujeto al marco determinante que supone la dimensión política del engranaje comunitario, verdadero telón de fondo de ésta y de cuantas cuestiones queramos analizar.