

La política regional de la Unión Europea: evolución normativa y metodología de actuación*

Miguel Ángel Gil Zafra

1. Introducción¹

En este texto trataremos de hacer una aproximación a la que consideramos principal política de la Unión Europea (UE) en materia de ordenación y desarrollo territorial. Principal porque evidentemente son otras también las políticas que afectan a esta cuestión, como la política de transportes, comunicaciones, I+D, y sobretodo la política de Medio Ambiente, aunque ninguna con el calado, importancia y significación que la política regional guarda en estos momentos, tanto en términos cuantitativos respecto a los recursos empleados, como en términos cualitativos respecto a la implicación de agentes y los efectos sobre los diferentes territorios de la UE.

Tal y como iremos viendo, la planificación regional de la UE tiene componentes ambiguos e incluso contradictorios, y su clasificación dentro de las escuelas dominantes de la economía regional muestra una tipología mixta. No obstante esto, podemos afirmar que dentro de ella se incluyen actuaciones y objetivos que abarcan aspectos diversos, como los relativos a los recursos humanos, a las infraestructuras, al empleo, al Medio Ambiente, a la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer, etc. En buena parte estos componentes son obligaciones que la propia UE ha establecido para todas sus políticas, pero también responden al carácter que en la actualidad tiene que asumir una planificación regional que pretenda fomentar un auténtico desarrollo territorial.

Desde nuestro punto de vista esta planificación tiene que afrontar tres cuestiones básicas: la multidimensionalidad del territorio como algo más que un espacio local dentro de un sistema espacial global; la constitución del Desarrollo como un concepto firmemente anclado en el compromiso de Equidad Social mediante la satisfacción de las Necesidades Básicas de la población; y la consideración del respeto al Medio Ambiente como un objetivo intrínseco de toda actuación de planificación u ordenación del territorio (la sostenibilidad)². De todo ello, como veremos, la UE hace sólo parte como suyo, al menos si trascendemos las declaraciones políticas y analizamos la práctica de la política regional.

Evidentemente, y tal como los autores citados mantienen, con este planteamiento estamos

defendiendo una visión de la planificación territorial que asume los componentes ideológicos que subyacen tras ella, tanto en cuanto al modelo de sociedad como al modelo de desarrollo que defiende e intenta implementar.

Por otra parte, hablamos de política regional sin con ello dar un sentido excluyente, sino incluyente, es decir que los temas de los entornos locales también los abordamos al analizar esta política, y ello tanto porque a nuestro entender la diferenciación entre ambas políticas es cada vez menos posible y significativa (principalmente porque otorgamos más significación a la dicotomía Desarrollo Endógeno vs Desarrollo Exógeno, o Desarrollo frente a Crecimiento), como porque la misma UE establece una metodología de trabajo que considera una división geográfica flexible a las peculiaridades socioeconómicas y geográficas de los distintos entornos territoriales³.

2. Evolución normativa y estratégica

Señalamos a continuación, de forma descriptiva y sintética, los principales aspectos de los acuerdos y tratados que han ido estructurando la Política Regional de la UE hasta lo que es hoy, y aquello que previsiblemente va a seguir siendo.

2.1. PRINCIPALES TRATADOS

Acta única

- Se redacta en 1985, se firma en 1986 y **entra en vigor en 1987**. España no participa nada más que como espectador a su redacción, dado que no pertenecía a la CEE todavía. Con su incorporación en 1986 pasa a firmar el Acta Única junto a todos los Estados Miembros.

- Los aspectos que aborda son: una Reforma Institucional, la creación del Mercado Interior, la Cohesión Económica y Social, nuevas Políticas Comunes (la Política de Desarrollo Regional es la más clara constatación de lo realizado en estos dos últimos aspectos).

- Surge ante la necesidad imperativa de favorecer una Cohesión entre las sociedades de los

Estados Miembros, sobretudo a raíz de la entrada de dos países pobres y muy en desventaja respecto a la mayor parte de la CEE, España y Portugal (que venían a añadirse a la situación de Grecia, Irlanda y el Sur de Italia). En cierta forma es el principio de la CEE como una agrupación algo más que mercantil, dando un atisbo de contenidos sociales y políticos, aunque para ello se buscó consolidar y profundizar el Mercado Interior.

- Introduce la Política Regional y procede a incentivar para ello una reforma de la actuación de los Fondos Estructurales (reglamentada en 1988), favoreciendo su mayor eficacia y eficiencia en pos de la cohesión regional, a la par que aumentó la cuantía de los mismos (Artículo 23 sobre Cohesión Económica y Social, incorporado como Título V de la Tercera Parte del Tratado de Roma).

Tratado de la Unión Europea

- Se confeccionó en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que empezó en 1990. Fue aprobado por el **Consejo Europeo de Diciembre de 1991**, tras una dura discusión y con la condición de los países del Sur, especialmente de España, de que viniese acompañado de la instrumentación de unos **Fondos de Cohesión** para eliminar desigualdades territoriales en la Unión. Finalmente el Tratado de la Unión, más conocido como «Tratado de Maastricht», fue aprobado por todos los Estados Miembros y, con un año de retraso, entró en vigor en Noviembre de 1993.

- Sus aportaciones básicas tratan de ser un intento de mayor democratización y consideración de los intereses territoriales (la Europa de las Regiones).

- Este Tratado introduce como gran novedad el **Comité Europeo de las Regiones (CER)**. Es consecuencia y profundiza en el camino ya trazado por el Acta Única con la reforma de la Política Regional y las Nuevas Orientaciones de los Fondos Estructurales. La Cohesión Económica y Social es una «obsesión consagrada» en este Tratado, y paralelamente se quiere dar a la misma una visión europeísta, es decir «unificada», no como suma de las voluntades «interesadas» de cada Estado Miembro. Esto constituye quizá, a pesar de las críticas posibles en cuanto al calado democrático, el mayor punto a favor hacia este Tratado de la Unión, el cual era un paso ne-

cesario para la profundización y consolidación que introduce en este sentido el último de los tratados habidos, el Tratado de Amsterdam.

- Dentro de la línea de fomento de la Cohesión Económica y Social, se pasa a reforzar una visión conjunta sobre las cuestiones sociales. De esta forma se incorpora, o mejor dicho, se le da cuerpo y cierta consistencia a la Política Social de la CEE (hasta entonces reflejada en el Título III de la Tercera Parte del Tratado de Roma), y se procede al desarrollo del objetivo y la política sobre Cohesión Económica y Social. Principalmente la misma se articula a través del **Acuerdo Social**, que es un anejo o Protocolo Social al Tratado de la Unión. Dentro de dicho Acuerdo se establecen las grandes líneas de actuación conjunta de la UE (aunque el Reino Unido pidió quedarse fuera del mismo y sólo con el Tratado de Amsterdam pasarán a ratificarlo), las cuales venían ya perfiladas en la **Carta Social** (Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores) que el Parlamento Europeo (PE) aprobó en 1989: fomento del empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, lucha contra las exclusiones, desarrollo de los recursos humanos, etc.

Tratado de Amsterdam

- Este Tratado se enraíza en las exigencias que los tres **Principios Comunitarios básicos** establecen; Profundización, Ampliación y Consolidación. Es fruto de las deliberaciones de la CIG a lo largo de 1996 y mitad de 1997, tras lo cual es aprobado en el Consejo Europeo de Amsterdam del 18 de Junio de 1997.

- Este Tratado es lo más parecido a una constitución europea⁴, aunque pocos usarían este término, tanto por razones jurídicas como por las implicaciones políticas que conlleva.

- En cuanto a las materias que aborda el Tratado, algunas de las cuales son nuevas y otras pasan a tener un mayor papel de la UE, podemos mencionar como principales las siguientes: Libertad-seguridad (lo que usualmente conocemos como Justicia e Interior); la Igualdad entre hombre y mujer; Desarrollo Sostenible⁵; los derechos de los consumidores; y el Empleo.

- El Empleo hasta ahora era un tema exclusivo de los Estados miembros, pero a partir de este Tratado lo será de forma compartida. Es decir, que sin dejar de ser competencia de los Estados,

sí que la UE se compromete en buscar una coordinación e incentivación de las distintas políticas en pos de una de dimensión europea. Para ello se establecen tres medidas: la integración de la cuestión de la generación de empleo de forma integral en el resto de políticas comunitarias (es decir que en las mismas se contemple su impacto respecto al empleo). En segundo lugar, se introduce la posibilidad de la actuación por mayoría cualificada en el seno de la Comisión, en materias concernientes a fomento de empleo y a programas piloto para ello. Y en tercer lugar, este Tratado establece mecanismos de coordinación para ejecutar esta nueva función comunitaria, lo hace a través de la creación de un **Comité Consultivo de Empleo**, anexo a la Comisión para esta temática. Todo ello pasa a estar reglamentado en la Tercera parte del Tratado de Roma, Título VIII, Artículos 125 a 130 que sustituyen al Artículo 109 que introdujo el Tratado de la Unión (este Título se incorpora a través del artículo 2.19 del Tratado de Amsterdam).

- Otra política comunitaria que nos interesa resaltar aquí es la **Política Social**. Ya hemos dicho que la misma se desarrolla a petición del PE a través de la Carta Social, la cual la Comisión y el Consejo materializan en el **Acuerdo Social** (no firmado por el Reino Unido). Pues bien, con este Tratado este Acuerdo pasa de ser un mero Protocolo a estar integrado en el acervo comunitario (primer pilar; dimensión comunitaria), a través de su incorporación al Tratado de Roma, con lo que tras su aprobación y ratificación pasa a ser automáticamente obligatorio para todos los Estados Miembros, incluido el Reino Unido⁶. Los aspectos que pasan a ser los más acentuados son la Igualdad entre Hombre y Mujer y la Lucha contra la Exclusión Social, así como una protección social adecuada. La **Cohesión Económica y Social** pasa a estar contemplada en el Título XVII, artículos 158 a 162 (antiguo Artículo 130) del Tratado de Roma.

La agenda 2000⁷

- Esta Agenda, aprobada por la Comisión en Julio de 1997, constituye un documento de trabajo de la Comisión, no es un Tratado ni texto jurídico o normativo alguno. Su pretensión es servir de elemento de reflexión para un objetivo muy claro; la Ampliación de la UE en el horizonte del nuevo siglo. Para Jacques Santer es su

«documento estrella» y constituye su principal vertebración política o de acción, aunque lo cierto es que para la UE también tiene un importante significado, puesto que ya dijimos que la **Ampliación** es uno de los Principios Básicos comunitarios, junto al otro que en esta Agenda se aborda, el de la **Profundización** en la dimensión europea.

- En materia presupuestaria se establece el tope de 1999 para el aumento de los recursos de la UE (Recursos Propios) frente a los Estados Miembros, los cuales alcanzarán en esa fecha el 1.27% del PNB total de la UE, preveyéndose que sea mantenido ese montante durante el periodo 2000-2006. De estos recursos el 0.46% será destinado a la Cohesión Económica y Social; 275.000 Meuros (200.000, a precios de 1997, son los adjudicados para el periodo 1993-99). La razón que la Agenda aduce es clara y contundente; el desempleo no se ha reducido, es más aumenta en ciertos colectivos, agravándose el paro de larga duración, y en ciertas regiones de Europa. Al mismo tiempo se establece que para la preparación de la adhesión de nuevos países del antiguo ámbito soviético, se habilite una partida, una especie de «Fondo de Preadhesión», con una cuantía de 38.000 Meuros.

- Con el fin de evitar «problemas de utilización de los recursos» (aunque el EURO y la estabilidad fiscal están también presentes en esta intención) se propone que las transferencias globales de los Fondos Estructurales y de Cohesión (IFOP incluido) no deberían superar el 4% de los PNB de los Estados Miembros. Hay que decir que los Objetivos estratégicos de los Fondos Estructurales (*principio de concentración*), fijados para el periodo 1994-99, son refundidos desde cinco hasta tres, dos con carácter territorial y uno con carácter temático y transversal; por una parte se mantiene el apoyo a regiones y territorios especialmente desfavorecidos y por otra se continúa la política de fomento de los recursos humanos. Con ello se busca una mayor concentración de las ayudas y una mayor eficacia⁸. Respecto al empleo se tendrá que remitir a los Planes Plurianuales que Irán siendo aprobados por los Estados Miembros y agrupados por la Comisión, así como al Título sobre Empleo que incorpora el Tratado de Amsterdam.

- Los distintos Fondos no sufren ningún tipo de variación y se confirma la continuidad del IFOP (Instrumento Financiero para la Pesca). El

Fondo de Cohesión continúa con los mismos criterios de funcionamiento, siendo revisada la lista de países en el 2003; contarán con 3000 Meuros anuales desde el año 2000. La Comisión solicita mayor capacidad y facilidad de gestión, pidiendo que le sea autorizada una mayor participación de los Comités consultivos de cada materia y Fondo y que las Iniciativas Comunitarias sean agrupadas en un programa unificado por cada región⁹.

2.2. POLÍTICA REGIONAL

Aunque suele ir asociada a los Fondos Estructurales habitualmente, es importante entender la diferenciación analítica que les confiere su entidad y significado. Es decir, que en la Unión no sería posible entender el uno sin el otro, Política Regional sin Fondos Estructurales, pero sin embargo no son lo mismo. En un caso hablamos de una línea estratégica o pautas de actuación, y en otro hablamos de instrumentos operativos, de carácter financiero, para ejecutar la antedicha estrategia.

Así mismo, es importante resaltar que aunque su correlación o grado de actuación conjunta es prácticamente total, lo cierto es que es posible advertir la Política Regional sin los Fondos Estructurales y viceversa. Por ejemplo, al hablar de la PAC podemos observar como los Fondos Estructurales tienen más campos además de la Política Regional. Y de igual forma, la Política Regional de la UE utiliza otros instrumentos para ser ejecutada, principalmente los Instrumentos Financieros que más adelante mencionaremos (BEI y NIC primordialmente).

Para comprender la naturaleza y características de la Política Regional de la UE debemos partir de su evolución histórica, tanto normativa como estratégica, tal como hemos ya expuesto. En este sentido hay que señalar que en el Tratado de Roma esta política no es mencionada expresamente, aunque en los años posteriores van surgiendo iniciativas, especialmente parlamentarias, que van poco a poco introduciendo la cuestión; el *comité Marjolin* en 1959, el *Informe Motte* al Parlamento Europeo proponiendo la creación de un comité en materia de desarrollo regional (1960), la creación de una división de la Comisión dedicada a Política Regional (1968), el *Plan Werner* sobre la necesidad de dicha política para llegar al Mercado Interior y a la unión

monetaria, y finalmente el *Informe Thompson* que establece las bases del FEDER¹⁰.

La creación del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) en 1974, constituye un hito fundamental en la transformación y profundización de la Política Regional de la CEE de entonces. De hecho hasta ese momento, como hemos visto, las referencias a la Política Regional eran algo eclécticas, siempre bajo el marco de la Cohesión Económica y Social. Ese marco no es que haya desaparecido, ni mucho menos, puesto que ya hemos mencionado que se va reforzando progresivamente y que constituye uno de los baluartes principales para la consecución de una UE que sea algo más que un mercado, otorgándole contenidos políticos y sociales. Más bien lo que ha ocurrido es que se ha producido un reforzamiento del mismo y que dentro del marco global de la Cohesión Económica y Social se ha producido una toma de identidad particular por parte de la Política Regional, la cual a partir de ese momento cobró un vigor y dimensiones que se adaptaban así a las necesidades que la dinámica de integración y Mercado Único demandaban. Esa identidad y pujanza es tal que ha terminado impulsando las políticas regionales que los distintos países miembros ya disponían, tanto desde la óptica estatal como desde la de las regiones.

La Política Regional de la UE, tal como hemos visto a través de los principales textos normativos y documentos estratégicos, se ha ido completando paulatinamente, sobre todo a raíz de dos procesos normativos de la Comunidad (aunque su plasmación más definitiva ha tenido lugar con el Tratado de la Unión); por una parte con el Acta Única, y por otra con la reforma de los Fondos Estructurales acaecida en 1988, con sus consiguientes modificaciones en 1993:

A) El Acta Única incorpora y desarrolla contenidos de la Política Social, en especial los referentes a la Cohesión Económica y Social, bajo la cual se inscribe la que ya se instituye en este Tratado como Política Regional. Todo ello se hace a través del desarrollo del antiguo Artículo 130A, B, C, D, E, del Tratado de Roma (ahora, tras el Tratado de Amsterdam, Artículos 158 a 162). Al mismo tiempo, ya con anterioridad, pero en relación con los debates previos al Acta Única, se creó el **Comité de Política Regional (CPR)**, un órgano que con el tiempo ha pasado a ser el **Comité Europeo de las Regiones (CER)** (Tra-

tado de la Unión), con un carácter consultivo y de representación de los intereses de las instituciones territoriales de la UE.

B) Respecto a la reforma del marco y reglamentos de los Fondos Estructurales, decir que la misma fue una necesidad fruto de la descoordinación y urgencia de proceder a una actuación más eficaz y eficiente por parte de la CEE, sobretudo tras el impacto de la entrada de España y Portugal y en la perspectiva de los avances en la UME y el Mercado Interior. A la par que perseguía centrar la actuación de los Fondos en los territorios más desfavorecidos, procediendo a concentrar sus actuaciones de forma que actuasen más por una lógica territorial y no sólo por una transversal (abajo se detallará más información sobre dicha reforma).

En suma, la Política Regional de la UE se pasó a estructurar teniendo en cuenta unos ejes que la conferirían una perspectiva integral y multidimensional, sinérgica con otras políticas y entroncada en el corazón mismo de la Unión, a través del importantísimo objetivo de la Cohesión Económica y Social, con el cual esta política se vincula «irremediablemente». Estos ejes se estructuran básicamente en tres:

— **La dimensión regional de las otras políticas comunitarias;** consiste en incorporar a estas otras políticas criterios y cuestiones acerca del desarrollo regional, tanto por exceso como por defecto, es decir tanto por lo que estas otras políticas afectan al desarrollo regional, como por lo que podrían mejorar el mismo y no lo hacen. Básicamente se trata de dos metodologías de trabajo; las Operaciones Integradas como forma de garantizar que la perspectiva regional se contempla en todas las políticas a la hora de que sean elaboradas, y que se hace de forma que los diferentes Fondos y mecanismos comunitarios actúen conjuntamente. Y el Impacto Regional, o sea el análisis de los efectos que van a originar estas otras políticas en las diferentes regiones.

— **Los instrumentos financieros para potenciar la Cohesión Económica y Social;** se instrumentan no sólo unos fondos que mayoritariamente se ocupan de la política regional, sino que también se habilita una programación metodológica para actuar con ellos, de la cual forman parte los instrumentos referidos ya más arriba, BEI y NIC, tratando así de evitar que sea

la falta de disponibilidad la que genere desigualdades y retrasos territoriales.

— La **coordinación de las políticas regionales de los diferentes Estados**, entre sí y con respecto a la UE; evidentemente es este un eje muy importante, unido a los anteriores, puesto que busca disminuir o eliminar los frenos que podrían surgir de una actuación deslavazada y excesivamente autónoma. En última instancia lo que se pretende es generar eficiencia en el uso de recursos, a la par que se genera un cuerpo planificador, al menos a medio plazo, que garantice una cierta continuidad en las políticas potenciadas desde la UE. Para esta coordinación la UE establece varias premisas a cumplir, que principalmente aluden a una especificidad regional en el tratamiento concreto, a un necesario seguimiento y evaluación de lo planificado, y a un control especial de la acumulación de ayudas (buscando especialmente que estas ayudas no vayan en contra de la normativa sobre competencia desleal o «dumping»).

Podemos decir que tras todas estas reformas y con el dimensionamiento político que la UE va adquiriendo, la Política Regional de la UE pasa a ser la determinante y la catalizadora de las políticas regionales de los Estados Miembros, si no pasa directamente a sustituirlas. Y no sólo esto, sino que en buena parte se convierte en la financiadora de la mayor parte de medidas y actuaciones proyectadas, transmitiendo así su impronta metodológica (especialmente todo ello ocurre al respecto de las regiones más desfavorecidas —*Objetivo 1*—).

Pero en dichas reformas, y no tanto como causa sino más bien como acicate o coadyuvante, hay un elemento jurídico a considerar. Este es el que se refiere a la «regulación negativa» que hasta la reforma de las Orientaciones y Reglamentos de los Fondos Estructurales (1988) venía sufriendo toda actuación en materia de ayudas, y que por lo tanto afectaba a la médula básica de la política regional que se venía ejecutando desde la CEE. En efecto, hasta este momento de la reforma y aparición consiguiente no sólo de unas «Nuevas Orientaciones» estratégicas, sino también de un marco reglamentario *ad hoc* y apropiado, la política de ayudas regionales en la Comunidad se ejecutaba en base a excepciones sobre el conjunto de la normativa. Es decir, que lo reglamentado y establecido en el Tratado de Roma era un control estricto de las

ayudas, especialmente en cuanto afectasen a las empresas (verdadera obsesión de la Comunidad en cuanto garante de la política de libre y justa competencia entre las mismas), y por lo tanto cualquier actuación en el terreno de las ayudas debía ser supervisada y aprobada específicamente, observándose para ello que las ayudas tuviesen un componente estructural y territorial básico (y no empresarial). En esos momentos la normativa que se utilizaba era el artículo 92.3 del Tratado de Roma, en el cual se especificaban las excepciones previstas en materia de ayudas regionales, ya que el resto de este artículo, así como el anterior, 91, y el posterior, 93, se centran en restringir y delimitar la capacidad de los Estados para promover ese tipo de ayudas¹¹.

Con la reforma de 1988, inducida por el Acta Única a través de la incorporación al Tratado de Roma del Título V sobre Cohesión Económica y Social (Artículo 130A, B, C, D y E), se pasa a tener una reglamentación positiva y específica, no excepcional, de las ayudas y de la política regional, para la cual los Fondos Estructurales se articulan como un elemento básico, dotando así de contenido y coherencia las actuaciones del FSE y en especial del FEDER, que desde su origen estaba actuando de esa forma tan «excepcional»¹².

Toda esta evolución es la que lleva a algunos autores a plantearse las modificaciones de la normativa como un cambio en la planificación regional de la UE, y por ende en la ideología que la sustenta y define. En concreto tal variación es la que iría desde una óptica liberal, en la que el mercado es el que favorece unos u otros territorios en función de sus ventajas comparativas para las empresas, a una visión que Lázaro Araujo, L. (1989) califica de intermedia entre una posición «Tecnocrática» y otra «Socialdemócrata», en virtud de la cual se admitiría la intervención del Estado como forma de potenciar la eliminación de las diferencias entre territorios, las cuales el mercado por sí sólo es incapaz de eliminar, y también como forma de aportar eficacia y eficiencia competitiva al sistema económico. Aunque lo cierto es que si analizamos posteriormente la evolución (con el Tratado de la Unión y la práctica de ejecución de la planificación regional) podemos disponer de elementos para afirmar que es, siguiendo la terminología propuesta por el mencionado autor, la postura socialdemócrata la que finalmente se ha adoptado en la UE, aún con algún tinte economicista o tecnocrático.

Por otra parte, si atendemos a otro autor (Furió, E.; 1996), la clasificación de la planificación regional sería más drástica y debería oscilar entre una perspectiva funcional y una territorial¹³. En este caso nuestra opinión es que la política regional de la UE está en un tipo mixto que aglutina elementos caracterizadores de ambas perspectivas o paradigmas. Así por ejemplo, y haciendo nuestro análisis ajustándonos al esquema tipológico propuesto por dicho autor (Pág. 21, op. cit.), la planificación regional en la UE, tanto en cuanto a *teorías sustantivas* (concepto de Desarrollo), como en cuanto a *planificación procedimental* (metodologías aplicadas), ofrece el siguiente panorama:

- Persiste la racionalidad y eficacia económica frente a la social.
- Hay una centralización, y sobretodo concentración, todavía mayoritaria de las decisiones, aunque poco a poco se van facilitando canales de acceso para los distintos agentes sociales.
- Hay una priorización clara del mercado en detrimento de fórmulas mixtas de economía (un buen ejemplo son las «olas» de privatizaciones).
- Se combina estructuras de decisión cada vez más abiertas y controladas con persistencia de cierto burocratismo técnico.
- Sí es habitual un respeto al relativismo cultural y las identidades nacionales.
- Aunque está poco a poco cambiando, sobretodo en cuanto a mentalidad y menos en cuanto a la práctica, el uso y explotación de los recursos naturales sigue siendo productivista y no plenamente sostenible.

Para poder contrastar nuestra opinión ofrecemos a continuación una explicación de los instrumentos y metodologías que usa la UE para implementar su política regional.

3. Instrumentos de actuación: los fondos comunitarios

Los Fondos Comunitarios son los instrumentos en base a los cuales se desarrolla la Política Regional de la UE, y constituyen su forma de aplicar el gasto público al respecto.

La UE tiene **dos formas básicas de ejecutar los gastos**; por un lado las **Inversiones-Préstamos**, y por otro las **Subvenciones**. Para ello utiliza diferentes Instrumentos, que son por una parte, y respectivamente, los **Instrumentos Financieros Comunitarios**; el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Nuevo Instrumento Comunitario (NIC), el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP)¹⁴, y los Instrumentos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y del EURATOM¹⁵; y por otra los distintos **Fondos Comunitarios**, tanto estructurales como no.

Al respecto hay que mencionar que dos son los tipos de gastos que la UE establece, sobretodo de cara a la confección y control de los mismos; los **gastos «no obligatorios»**, sobre los que el PE tiene capacidad de codecisión (básicamente son lo que se suele calificar como gastos corrientes y de personal de las instituciones). Y los **gastos «obligatorios»**, sobre los que el PE sólo tiene derecho a estar informado y emitir dictamen no vinculante (son los gastos de las distintas políticas comunitarias, especialmente los de la PAC, que supone casi el 50% del presupuesto comunitario).

Respecto a las Inversiones y Prestamos decir que se utilizan en las distintas políticas comunitarias, desde las de Transportes, Telecomunicaciones, Competencia, I+D, hasta la de Política Regional. En este texto no vamos a profundizar más en ellos debido a su complejidad y a que su significatividad para las políticas de carácter territorial es menor, por cuanto su acción se dirige más directamente al sistema productivo, aunque evidentemente ello repercute de forma indirecta en los territorios.

En lo correspondiente a las Subvenciones, señalar que en este caso sí que su papel está más concentrado en la Política Social y en la Regional (Cohesión Económica y Social). Por ello a continuación desarrollamos con más detenimiento cómo se instrumentan las mismas, para lo cual procedemos a exponer las características y funcionamiento de los distintos Fondos Comunitarios.

3.1. FONDOS COMUNITARIOS

Los **Fondos Comunitarios** son el instrumento por el cual se procede a ejecutar las subvenciones en el marco de las distintas políticas

comunitarias, principalmente y en lo que nos atañe aquí, en la Política Social, en la Regional y en el Desarrollo de los Recursos Humanos (siempre dentro del marco de la consecución de una Cohesión Económica y Social, que es exigencia de los Tratados y que incide directamente en el mantenimiento y ejecución de los Principios Comunitarios).

Estos Fondos Comunitarios se agrupan en tres tipos, aunque dos son los principales, los **Fondos Estructurales, los Fondos de Cohesión, y los Fondos Específicos o «Minifondos»**. Aunque habitualmente se tiende a pensar que todos los fondos son estructurales, esto no es así. A ello contribuye sin duda el hecho de que en buena parte los Fondos Comunitarios actúen de forma estructural, es decir abarcando coordinada e integralmente diversos aspectos, temáticas y políticas comunitarias, aunque lo cierto es que sucede así sólo parcialmente. Estos Fondos deben de atenerse a unos criterios claros, fijados por la UE para el conjunto de sus actuaciones, y especialmente deben respetar el criterio de la «adicionalidad». La misma consiste en que ningún Estado Miembro podrá sustituir las aportaciones que tenía para determinadas actuaciones, por los recursos que provengan de estos Fondos, exigiéndose por tanto que se siga contribuyendo al menos de la misma forma, procediéndose así a una adición de los Fondos Comunitarios a los que ya comprometen los Estados y las Regiones.

Estos Fondos suelen establecerse para un periodo de seis años, que es la forma en que las *orientaciones comunitarias* (originadas a partir de las propuestas del Acta Única y plasmadas en los Reglamentos de Febrero de 1988 y en sus posteriores modificaciones) marcan la actuación en Política Regional, periodo para el que también se establecen las cuantías correspondientes. El presente periodo abarca desde 1994 hasta 1999, y actualmente se está trabajando en las nuevas orientaciones que se aplicarán a los Fondos Comunitarios para el nuevo periodo (comentadas parcialmente más arriba al exponer la *Agenda 2000*).

Estos Fondos actúan financiando parcialmente los proyectos seleccionados, y siempre respetando la normativa en materia de competencia leal¹⁶, dependiendo su grado de compromiso en virtud de distintos criterios, principalmente relativos al territorio donde se aplicará la actuación. Esto viene determinado, dentro de la

reforma de los Fondos de 1988, en el *principio de concentración*, en virtud del cual se procede a concentrar las ayudas en los territorios más desfavorecidos. Es la cuestión de los *Objetivos* de los Fondos Estructurales que más adelante expondremos. De todas formas, en líneas generales, salvo en los Fondos de Cohesión y la salvedad ya hecha de las regiones *Objetivo 1*, la cofinanciación suele ascender hasta el 50% de las actuaciones o proyectos.

Respecto a cada uno de los Fondos Comunitarios citados podemos mencionar lo siguiente:

A) Los *Fondos Específicos o «Minifondos»*:

Son partidas presupuestarias específicas, liberadas por la Comisión para el desarrollo y apoyo a una línea y política comunitaria concreta, buscando pues un estímulo a la estrategia diseñada en ese campo o política, al margen de que sigan los criterios generales de la UE en materia de coordinación y adicionalidad. Las políticas afectadas son sin embargo bastantes, abarcando desde la Educación a la Cultura, el Medio Ambiente, las Infraestructuras de todo tipo, la política de I+D, etc. Estos fondos, como los demás, están coordinados y dirigidos por la Comisión directamente, y el seguimiento y evaluación de las actuaciones también, aunque para ello las distintas Direcciones Generales (DG) establecen estructuras técnicas de apoyo en los distintos países, o bien comités de expertos *ad hoc* para que les asesoren y realicen la selección y evaluación de los proyectos. El papel de la Comisión en estos Fondos es tal que incluso en alguna ocasión (es la tendencia que se quiere imponer) actúa unilateralmente y «al margen» de los Estados Miembros. Como era de esperar, el hecho de que se les llamen «Minifondos» alude a la escasa cuantía, en términos relativos, con la que cuentan; en concreto aglutinan cerca de un 1% del presupuesto global de todos los fondos.

B) Los *Fondos de Cohesión*:

Son «limitadamente estructurales», aunque en realidad se ciñen a unas materias muy concretas y tienen el objetivo de lograr una convergencia y cohesión entre todos los territorios de la UE, principalmente para asegurar la consecución conjunta de las fases que quedan dentro de la Unión Monetaria y Económica (UME). Son bastante conocidos por ser sólo otorgados a los países más desfavorecidos de la Unión, entre ellos España, y porque fueron una especie de

concesión tras la firma del Tratado de la Unión. En realidad son otorgados por la UE¹⁷, con carácter de complemento y apoyo transitorio a los Estados Miembros que no alcanzaban un PIB por habitante con valor del 90% de la media comunitaria, cuando el Tratado de la Unión iba a entrar en vigor y hasta 1999. Su finalidad es doble; apoyo a la realización de grandes infraestructuras intra e inter regionales (tanto de comunicación, como de transporte o energéticas), y fomento de acciones diversas en materia de Medio Ambiente (principalmente protección, conservación y uso racional del Medio Ambiente y recursos naturales, así como lucha contra la contaminación y problemas ambientales de escala continental o mundial, buscando la protección de la salud pública). En la actualidad el 60% de los gastos acaecidos en España en virtud de este fondo han sido utilizados en Infraestructuras, y el restante 40% en Medio Ambiente (incluyendo lo correspondiente a Salud Pública, claro). Su forma de pago es la cofinanciación, que en este caso está entre el 80-85% de las actividades o proyectos financiados. Los países favorecidos en el periodo vigente de los Fondos Comunitarios (1994-99) han sido España, Irlanda, Grecia y Portugal, y la cuantía otorgada ha sido de 15.150 Meuros. Para el próximo periodo se está cuestionando que España pueda seguir recibiendo este fondo, dado que es uno de los países que accederán a la nueva fase de la UME, incluyendo su utilización del Euro. Esto dejaría al Estado sin un instrumento importante, dado que la forma de gestión de este fondo está totalmente centralizada, correspondiendo a los Ministerios correspondientes su ejecución, una vez que la UE establece la cuantía de forma coordinada con los Estados afectados.

C) Los *Fondos Estructurales*:

Son fondos económicos (con una cuantía creciente que en el vigente periodo alcanza los 141.000 Meuros) a través de los que se vehicula buena parte de los recursos económicos que la UE utiliza en su política de Cohesión Económica y Social. Son estructurales porque están pensados y organizados para actuar sobre situaciones transversales o estructurales, intentando centrarse en el núcleo duro de los factores que constituyen las limitaciones y potencialidades para el desarrollo de las personas y territorios de la Unión; principalmente las infraestructuras y equipamientos de diverso tipo,

los recursos humanos, el potencial endógeno, el medio ambiente, ...

Se encuentran organizados en función de unas «orientaciones comunes» y de unos «reglamentos»; de constitución, funcionamiento y disposiciones de aplicación¹⁸.

Su reforma viene a ser un «alivio» jurídico para la actuación de la CEE (como ya se ha mencionado), aunque la razón o causa para su realización, sirviendo la misma de guía y orientación, es evidentemente política y económica.

Los elementos políticos son aquellos referidos a la necesidad de que para proseguir con la Profundización, Consolidación y Ampliación de la CEE (los tres Principios Comunitarios básicos), se estaba viendo como una quiebra insalvable la creciente desigualdad entre territorios en el seno de la Comunidad, lo que aludía a una falta de cumplimiento del objetivo político de Cohesión Económica y Social, el cual era prácticamente una condición *sin ecua nom* para proceder a un Mercado Interior fuerte y sobretodo a una unión política mayor y más fuerte, siendo ésta una exigencia de algunos países comunitarios.

En cuanto a los elementos económicos, es evidente que la ineficacia en el cumplimiento del citado objetivo político estaba a su vez en relación con la crisis económica que durante los 80', y como consecuencia de las crisis internacionales de finales de los 70' (especialmente las *crisis del petróleo*), acontecía en el continente, y que no sólo no reducía la desigualdad y la situación angustiosa de algunos colectivos y territorios, sino que acrecentaba la misma. En efecto, podemos asentir con bastante seguridad que la coyuntura económica vivida en los 80' ha ido mediatizando un giro sustancial en las actuaciones comunitarias. Así, podemos citar tres notas aclaratorias de dicha coyuntura: Se da una crisis (con diversas matizaciones y reducciones de su intensidad, pero existiendo) que tiene como consecuencia políticas de ajuste y reestructuración de las actividades industriales; se produce un aumento de las regiones sujetas a políticas de ayuda regional (regiones con problemas); y se produce una crisis interna propia de los instrumentos y teorías de la política regional, la cual va a aumentar sus necesidades y complejidades al mismo tiempo que sus fondos y posibilidades de actuación se reducen, con lo cual poco a poco genera un rechazo «como política», siendo tildada en ocasiones de ineficaz

(las complejidades nuevas vienen dadas principalmente por los cambios tecnológicos, la modificación de la estructura laboral y empresarial y en general, por una tendencia a la variación de ciertos presupuestos económicos y políticos del sistema, que parecían ser más acordes con una fase de expansión)¹⁹.

Todo esto lleva a un replanteamiento que a lo largo de los 80' nos conduce, como una de sus consecuencias y no la única, a una reforma de los Fondos Estructurales.

En términos estratégicos, las modificaciones posteriores al Reglamento de 1988 vienen a complementar y depurar sus intencionalidades, así como su operacionalidad, pero sus líneas básicas permanecen como las orientadoras de la Política Regional de la UE. En este sentido decir que las modificaciones habidas posteriormente se refirieron a la creación del IFOP, a la modificación del contenido de los *Objetivos* de los Fondos Estructurales y a su número, y a la mejora en el funcionamiento y gestión de los distintos fondos²⁰.

Los Fondos Estructurales son los siguientes:

• **FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)**: creado en 1974, tiene como funciones las que se determinaron en su creación y las reguladas por el Reglamento (CEE) 2083/93;

— Inversiones productivas que generen la creación o mantenimiento de empleos estables.

— Inversiones en infraestructuras, que podrán ser favorecedoras del incremento del potencial económico en las regiones Objetivo 1, y favorecedoras de mejoras en equipamiento educativo y sanitario en general para todas las regiones que lo necesiten.

— Estímulo y apoyo a iniciativas endógenas de Desarrollo Local, especialmente en materia de PYMES (todas las agrícolas se consideran así).

— Medidas destinadas a la estimulación y apoyo de regiones transfronterizas intra e inter europeas.

— Inversiones productivas y en infraestructuras relacionadas con el Medio Ambiente.

• **FSE (Fondo Social Europeo)**: su origen está en el Tratado de Roma en 1957, es decir existe desde el principio de la CEE, y desde siempre sus contenidos han estado ligados a la

lucha contra el desempleo y al desarrollo de los recursos humanos, ampliándose con las medidas relativas a la prevención del desempleo por cambios en los entornos productivos). Sus funciones han sido modificadas y adaptadas a través del Reglamento (CEE) 2084/93;

— Favorecer la estabilidad y el crecimiento del empleo, mediante la Formación Continua, Ocupacional y la Orientación y Asesoramiento Profesional.

— Formación de Formadores y mejora de los servicios de empleo.

— Formación de gestores y técnicos de centros de Investigación.

— Mejora y apoyo a los sistemas nacionales de enseñanza y formación (sólo en regiones Objetivo 1).

— Formación de funcionarios y técnicos para realizar políticas de desarrollo.

• **FEOGA (Fondo Estructural para la Orientación y Garantía Agrícolas)**; tiene dos secciones, una de las cuales absorbe la mayor parte de los gastos efectuados por los Fondos Estructurales (cerca del 50% hasta hace poco). Esta sección de Garantía se ocupa de regular las distintas OCM y de realizar los pagos por subvenciones a excedentes y a la producción. La sección que aquí más nos ocupa es la sección FEOGA-Orientación, que es la que trabaja en la mejora y adaptación de las estructuras agrarias de la Unión, además de promover el desarrollo rural. El reglamento que lo desarrolla es el (CEE) 2085/93. Las funciones de este Fondo son;

— Favorecer la instalación de jóvenes agricultores.

— La reconversión, disminución y diversificación de la producción.

— Mejora de los equipos y tecnología agrícolas.

— Mejora de las infraestructuras rurales.

— Fomento de actividades artesanales, turísticas y de desarrollo rural no agrario.

— Protección Medio Ambiente y conservación de riqueza forestal y espacio rural.

Como queda patente, y señalan explícitamente los Reglamentos correspondientes, los distintos Fondos Estructurales han de actuar conjuntamente y de forma coordinada en los campos y funciones que les sean afines.

No obstante y para proceder a una regulación total, en los citados Reglamentos se ha procedido a exponer los principios rectores de la actuación de estos Fondos, los cuales ha continuación los mencionamos sintéticamente, remitiendo a los interesados a los Reglamentos indicados.

Principios de los Fondos Estructurales:

1) Concentración: Se trata de concentrar en las regiones más desfavorecidas la mayor cantidad de ayudas posibles, así como en delimitar concretamente las zonas elegibles en virtud de determinadas y específicas situaciones, no siendo calificable sólo globalmente dicha región como desfavorecida, sino contemplada también en virtud de su situación socioeconómica respecto a variables como el desempleo industrial y/o el retraso de zonas rurales. Para instrumentar mejor este principio es para lo que se establecen los *Objetivos* de actuación de los Fondos Estructurales y la Política regional, los cuales surgieron como cinco, se han visto aumentados temporalmente y probablemente vuelvan a reducirse (lo veremos más adelante).

2) Cooperación: Este principio alude a una obligada concertación entre los Estados miembros y la Comisión, lo que además comporta que previamente los Estados hayan considerado la opinión y líneas de actuación expuestas por sus instancias más bajas, es decir las Regiones y los Municipios. Se vincula con el principio de subsidiariedad y se hace operacionalizable en virtud de una planificación y programación que más adelante exponemos, así como a través de que los Estados Miembros contemplen en sus respectivas políticas regionales los criterios comunes de la UE.

3) Programación: Está en relación con lo ya expuesto y viene a establecer un marco regulador para la Planificación Regional. Establece criterios y líneas de actuación para periodos de seis años, pero con la suficiente flexibilidad para adaptar estas líneas generales en documentos más concretos en los que se pueden recoger modificaciones en función de cambios coyunturales del entorno.

4) Adicionalidad: Se refiere a que las ayudas procedentes de la UE siempre han de tener un carácter adicional a las de los Estados y Regiones, tanto en lo que se refiere a la cofinanciación parcial de los proyectos y actuaciones,

como en lo que atañe a la cuantía total de los recursos comprometidos en las mismas. En ningún caso puede haber sustitución, y lo que se pretende es una convergencia entre las ayudas y políticas de todas las partes o agentes implicados en el desarrollo territorial.

Objetivos de actuación de los Fondos Estructurales (principio de concentración):

Cuatro de los mismos tienen una naturaleza territorial, y los otros dos un sentido transversal o sectorial.

- **Objetivo 1:** Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, entendiéndose por tales aquellas cuyo PIB *per capita* no alcance el 75% de la media comunitaria (dentro de las regiones NUTS II). Se consideran los tres últimos años antes de la selección para realizar el cálculo. Por razones específicas alguna región que no cumpla este criterio podrá ser incluida (como Irlanda del Norte y zonas geográficas ultraperiféricas, por ejemplo). Sobre este Objetivo actuarán conjuntamente los tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA- Orientación, aunque el FEDER tendrá una mayor relevancia)²¹.

- **Objetivo 2:** Reconversión de regiones o zonas geográficas (zonas NUTS III inferiores) afectadas por procesos de declive industrial, con altas tasas de paro en este sector. Incluye, a partir de 1993, las zonas afectadas por la reconversión pesquera (donde es el IFOP el que actúa preferentemente). Sobre este Objetivo actuarán conjuntamente FEDER y FSE²².

- **Objetivo 3:** Combatir el paro de larga duración y fomentar la inserción en el mercado e trabajo de colectivos especialmente excluidos del mismo, principalmente jóvenes menores de 25 años. Sobre este Objetivo actuará exclusivamente el FSE.

- **Objetivo 4:** Facilitar y prevenir la adaptación de los trabajadores a las mutaciones en los entornos productivos, principalmente en lo referente a la incorporación de nuevas tecnologías y metodologías de realización y organización del trabajo. Se ocupa de la Formación Continua. Sobre este Objetivo actuará exclusivamente el FSE.

(Estos dos últimos objetivos fueron modificados, para darles esta forma actual, desde su original concepción en 1988).

• **Objetivo 5:** Fomento del Desarrollo Rural; a) Mediante la adaptación y mejora de las estructuras agrarias. b) Mediante el ajuste estructural de las zonas rurales desfavorecidas o más retrasadas. El Objetivo 5a está regido en su totalidad por el FEOGA-Garantía y se ocupa sólo de las actividades agrarias y la regulación de sus mercados (OCM). El Objetivo 5b tiene un contenido territorial y atañe a las zonas rurales de menor desarrollo socioeconómico y más afectadas en términos de paro agrícola, en regiones desfavorecidas no incluidas como *Objetivo 1*. Sobre este Objetivo actuarán FEOGA-Orientación, FEDER y FSE (aunque el FEOGA es el Fondo predominante)²³.

• **Objetivo 6:** Ayuda a zonas con especial despoblación. Afecta tan sólo a regiones de Finlandia y Suecia, cercanas o en el Círculo Polar Ártico, con muy baja densidad de población. Actúan FSE y FEDER conjuntamente.

Los Instrumentos Financieros (BEI) podrán actuar conjuntamente y en relación con los Fondos Estructurales en todos y cada uno de los Objetivos mencionados.

Las regiones o zonas incluidas en los Objetivos territoriales (1, 2 y 5b) son seleccionadas según criterios cuantitativos estrictos, y las acciones englobables en los Objetivos 3 y 4 se gestionan de forma centralizada para todo el territorio del país, mediante las instituciones con competencias en estos temas, Ministerios y Consejerías en España (en la forma que más adelante veremos).

Con la propuesta de reforma que se está manejando en Bruselas de cara a las negociaciones de la *Agenda 2000*, hay que hacer algunas precisiones respecto a este principio de concentración, ya que se quiere proceder a una simplificación de los *Objetivos*, pasándose a disponer de dos de carácter territorial y uno de carácter transversal: mediante el *Objetivo 1* se seguirá ayudando a las regiones más desfavorecidas (siendo estrictos con el criterio de un PIB que sea inferior al 75% de la media comunitaria). Dentro de este Objetivo será contemplado el apoyo a las regiones ultraperiféricas, y las del antiguo *Objetivo 6* (regiones septentrionales de Finlandia y Suecia con muy bajas densidades de población), aunque las mismas se tratarán con acuerdos especiales y específicos. Las regiones que no cumplan el criterio del PIB irán progresivamente abandonando el sistema de ayudas de

este *Objetivo 1*. El *Objetivo 2* quedará como el dedicado a la reestructuración económica y social de territorios que así lo exijan. Esto significa que incluirá territorios afectados por reconversiones industriales, pesqueras, de servicios y zonas rurales y urbanas con especial situación de crisis por pérdida de tejido productivo y empleo (unifica los antiguos *Objetivo 2* y *5b*). Se prevé que la programación sea única por región, es decir que un mismo programa aglutine todas las medidas de apoyo a la reconversión y a la creación de empleo. Tanto las ayudas del *Objetivo 1* como las del *Objetivo 2*, de carácter territorial, deberán tener en cuenta una actuación coordinada en todas las dimensiones y Fondos afectados, buscando siempre la integralidad y sinergias de las actuaciones. En cuanto al *Objetivo 3* decir que recogerá las funciones de los antiguos 3 y 4. Es decir, se dedicará al desarrollo de los Recursos Humanos, difundiendo su actuación sobre las regiones del *Objetivo 1* y 2 y sobre las restantes, concentrándose en potenciar los sistemas de enseñanza, formación y empleo y en la lucha contra la exclusión social.

4. Programas y metodologías de actuación

Hasta ahora hemos estado viendo los instrumentos a través de los que se vehiculan o canalizan los gastos de la UE en materia de Cohesión Económica y Social, especialmente en lo referente a la Política Regional.

En este apartado vamos a tratar de ver cómo se articulan esos gastos a través de unas metodologías de actuación (*Planificación procedimental*) que constituyen los referentes a partir de los cuales los agentes partícipes o integrantes del Desarrollo Regional y Local en la UE pueden promover sus acciones. Estos agentes son tanto los Estados Miembros como las instituciones regionales y municipales, los agentes sociales, tanto sindicales como empresariales y entidades sociales diversas, y las propias empresas. Estas metodologías vienen desarrolladas por los Reglamentos de los Fondos Estructurales mencionados con anterioridad, especialmente en la **Parte II del Reglamento 2081/93** («Régimen de las Intervenciones Estructurales»).

Existen tres tipos básicos de Programación Comunitaria en materia de Desarrollo Regional y Local; los Programas Marco, las Iniciativas Comunitarias, y los Programas Piloto.

4.1. PROGRAMAS MARCO

Esta denominación viene a responder a la metodología que la UE establece para organizar las ayudas que otorga a los Estados Miembros y a sus Regiones para la aplicación de unas determinadas directrices y líneas estratégicas comunes. Estas líneas son consensuadas entre los Estados Miembros y la Comisión, así como las cuantías que los acompañan. Cuantías que son las mayores, en términos relativos y respecto a los otros dos tipos de programas mencionados (aproximadamente el 90% de los Fondos Estructurales).

Esta metodología consiste en la aplicación de un sistema de planificación regional que integra objetivos procedentes de los distintos territorios con las directrices generales que las políticas comunitarias han establecido como líneas estratégicas de desarrollo. Todo ello guardando y respetando en todo momento los principios comunitarios y las restantes políticas, principalmente en lo tocante a Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujer, respeto del Medio Ambiente, y respeto de las normas comunitarias en materia de competencia y de contratación pública.

Este sistema de planificación se basa en una triple dimensión; Planes de Desarrollo o de Reconversión, Marcos Comunitarios de Apoyo y Programas Operativos. Estas dimensiones e instrumentos de planificación se concretan específicamente en función del principio de concentración que arriba exponíamos, es decir en función de los *Objetivos*, afectando a cada uno de los territorios y temas de los que los mismos se ocupan.

De esta forma se delimita un ámbito de planificación y cooperación, entre instituciones y entre Instrumentos Comunitarios, que tiene un carácter plurianual (seis años) y que pretende ser el «marco» de referencia y actuación de la Política Regional de la UE y «en» la UE. Es decir, que no sólo es que la UE ejecute esta planificación y sus contenidos, sino que se entiende que los Estados Miembros deben respetar y seguir los mismos criterios en sus propias y

respectivas políticas regionales, aunque éstas cada vez sean más una mera extensión de las dictadas desde la Comisión (sobre todo en países que como España tienen un significativo territorio calificado por la UE como «regiones desfavorecidas» o de *Objetivo 1*).

— Objetivo 1:

Plan de Desarrollo Regional (PDR)

Es el Plan en el que los Estados Miembros harán constar las directrices que entienden deben ser ejecutadas sobre las necesidades de sus territorios. Se elabora de forma concertada entre el Estado (en España el Ministerio de Economía) y los gobiernos regionales, los cuales a su vez y previamente a la confección del PDR del Estado, habrán de haber presentado un PDR de su región. Afecta sólo los temas y territorios incluidos dentro del *Objetivo 1*. Este PDR debe incluir los contenidos requeridos, diagnóstico, estrategia de actuación, etc., también para las materias correspondientes a los *Objetivos 3 y 4*, puesto que su carácter integral hace que en los mismos se concentre el conjunto de actuaciones a acometer en todas las materias que afecten al desarrollo en este tipo de regiones desfavorecidas.

Se elaborará por parte del Estado miembro una lista con las regiones a incorporar, la cual deberá ser aprobada por la Comisión y el Consejo, siendo revisada al final del periodo vigente.

Lo cierto es que el espacio de cooperación referido entre Estado y CC.AA a veces no es tan «de abajo hacia arriba», sino a la inversa, en parte por razones logísticas e históricas, como la falta de costumbre y de capacidad técnica de algunas regiones para realizar este Plan, y en parte por razones políticas que atienden a la persistencia de cierto centralismo en este tipo de políticas de planificación.

Los contenidos que el Reglamento mencionado estipula para los PDR, y que deberán ser escrupulosamente respetados tanto por las regiones como por el Estado, son:

- Diagnóstico socioeconómico en materia de disparidades y/o retrasos, incorporando una memoria de las actuaciones realizadas hasta el momento.
- Descripción de la estrategia adecuada de actuación; ejes y subejos de actuación. Estudio de la situación medioambiental de los territorios

afectados, con especial atención al impacto que tendrán las actuaciones planificadas.

- Cuadro Financiero global y detallado de las actuaciones previstas.

Marco Comunitario de Apoyo (MCA)

Es el marco resultante de la negociación y concertación entre los Estados Miembros y la Comisión en las materias y propuestas esbozadas por aquellos en los Planes (PDR en el caso de las regiones *Objetivo 1*). En realidad vienen a ser los Planes concertados entre la UE y los Estados, de forma que se respeten las políticas comunitarias y que cada Estado siga unas directrices comunes. Existe uno para cada Estado, y luego se habla, en el caso de los *Objetivos* territoriales, de «marcos o submarcos regionales» (aunque estos sólo deben ser una referencia territorial, con mayor concreción, de lo estipulado en el MCA Estatal), y de «Submarcos pluriregionales», los cuales afectan a cuestiones transregionales que por su naturaleza o significación se refieren necesariamente al conjunto de las regiones, no siendo competencia de las CC.AA.

Existen MCA para cada uno de los *Objetivos*, no sólo para el «1», siendo la estructura de los mismos similar, aunque según cada *Objetivo* se recogerá uno u otro tipo de materias o temáticas.

Los contenidos del MCA son:

- Objetivos de Desarrollo, líneas de actuación.
- Formas de Intervención y coordinación de los diferentes Instrumentos y Fondos.
- Plan Financiero detallado.
- Calendarización y duración de las intervenciones previstas.

Programas Operativos (PO)

Son la plasmación concreta de las intervenciones programáticas a efectuar en función de los MCA, concretando tanto tiempos como territorios, en función de las acciones que se vayan a ejecutar, produciendo concretamente la coordinación de los distintos Fondos e Instrumentos financieros, y estableciendo los Ejes y Subejos sobre los que específicamente se va a trabajar en cada PO. Son un documento de referencia para el trabajo continuado y cotidiano. Existen para cada *Objetivo*, y en el caso del

Objetivo 1 pueden contemplarse dos grandes grupos, los referidos al «Submarco pluriregional», y el correspondiente al «Submarco regional» de cada una de las regiones. Ambos se pueden implementar de dos formas:

- **PO de Subvenciones Globales:** las mismas son específicas para una materia determinada (por ejemplo es la forma en que el FEDER establece sus ayudas para actuaciones en materia tecnológica, en materia de crédito industrial...) y requieren de un organismo responsable e intermedio entre el Estado-CC.AA y la Comisión, el cual se encarga de gestionar las subvenciones hasta los beneficiarios finales (por ejemplo el Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial, y los propios Centros Tecnológicos de las CC.AA *Objetivo 1*, el Instituto de Crédito Industrial, etc.).

- **PO de Incentivos Regionales**²⁴: no requieren de un organismo intermedio sino que directamente son gestionados por departamentos ministeriales del Estado, en cooperación con las CC.AA.

Tanto las Subvenciones Globales como los Incentivos Regionales suelen concentrar las actuaciones de un sólo Fondo Estructural (el FEDER en el caso de las regiones *Objetivo 1*), por entenderse que en otros Programas Operativos se fija la actuación de los otros Fondos para estas regiones.

Los contenidos de un PO son:

- Síntesis del MCA en el que se incluye.
- Adecuación del PO a las prioridades expuestas en el MCA.
- Delimitación de los territorios afectados y sus características.
- Medidas plurianuales.
- Ejes y Subejos afectados por las medidas.
- Coordinación e Integración entre Instrumentos y Fondos.
- Plan detallado de financiación; por tiempo y por actuaciones.

— **Objetivo 2:**

Tiene los mismos contenidos y características que las expuestas para el *Objetivo 1*, sólo que el PDR aquí es un **Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS)**, tras el cual se pasa a elaborar el MCA y después los PO.

Evidentemente, el hecho de que se trate de zonas y no de regiones supone alguna diferenciación, pero en términos generales se sigue el mismo procedimiento de propuesta, negociación y puesta en práctica de las medidas. Cada Región hace un PO para el conjunto de las zonas *Objetivo 2* de su territorio, en el caso de que las tenga, y la agrupación de dichos planes regionales da lugar a un Programa Operativo nacional para la intervención en los territorios seleccionados.

En este caso, la Comisión propone unas directrices de elegibilidad de las zonas, y solicita a los Estados Miembros una lista provisional con las zonas candidatas a entrar en *Zona Objetivo 2*, y la información pertinente para esa candidatura. Tras ello la Comisión decide (no el Consejo), en estrecha concertación con el Estado miembro y desde una apreciación global, haciendo esta lista válida para un periodo de tres años, con lo que obliga a consolidar y revisar esta lista para el segundo periodo trienal, utilizando el mismo sistema, en caso necesario, para la selección de nuevos territorios (ya sabemos que los Fondos y la Política Regional se planifican para seis años).

— Objetivos 3 y 4:

Siguen los mismos mecanismos descritos para los otros dos Objetivos, sólo que aquí la dimensión regional no existe, y los Planes, MCA y PO tienen carácter temático y nacional, por Ejes y Subejos o por materias a las que afectan. Se trata de Planes de Reconversión Regional y Social referidos al territorio del país que está fuera de las regiones *Objetivo 1*, puesto que las acciones de desarrollo de los recursos humanos que corresponderían a estas últimas regiones ya se incluyen en los PDR correspondientes.

Una de las formas en que se actúa en estos *Objetivos 3 y 4* es a través de PO de Subvenciones Globales, específicos para algún departamento ministerial. Así por ejemplo, el Plan de Formación e Inserción Profesional del INEM está cofinanciado en base a un PO específico. Lo mismo sucede con la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), y parecido con las ayudas que recibe el MEC para la FP o para el desarrollo de la LOGSE (aunque sólo en regiones *Objetivo 1*).

En estos Objetivos, dado que son competencia exclusiva del FSE, no hay integración con

otros Fondos Estructurales, aunque sí con la parte de financiación del Estado Miembro, y sí la puede haber respecto a los Instrumentos Financieros²⁵.

— Objetivo 5b:

En este caso todo permanece igual en cuanto al sistema global de planificación, siguiéndose el sistema de selección de las zonas elegibles tal como se expuso para el *Objetivo 2*, excepto en la temporalidad de la selección, que en este caso (y salvo inclusión nueva por razones muy particulares) será fijada para el conjunto de los seis años previstos. Eso sí, aquí el PDR significa **Plan de Desarrollo Rural**, aunque los contenidos básicamente sean los mismos, pero referidos a los territorios y temáticas afectados por este Objetivo, obviamente.

Se tendrá especial atención a medidas que el FEOGA-G esté realizando dentro del *Objetivo 5a*, así como a la vertebración de las actuaciones en zonas *5b* con las actuaciones de desarrollo rural en regiones *Objetivo 1*.

Para ir finalizando este sistema de intervención o metodología comunitaria en Política Regional (Programas Marco), decir que existen unos Comités encargados de asesorar a la Comisión en las materias referidas a los distintos Objetivos. Al mismo tiempo, sirven como órganos de enlace y discusión entre la Comisión y los Estados Miembros.

Los Comités referidos son los siguientes:

— Para los *Objetivos 1 y 2* un Comité consultivo compuesto por representantes de los Estados Miembros.

— Para los *Objetivos 3 y 4* está el Comité regulado por el Tratado de Roma (Artículo 124). Un Comité compuesto por representantes de los Estados, de las organizaciones sindicales y de las empresariales.

— Para el *Objetivo 5b* un Comité de Gestión compuesto por representantes de los Estados miembros encargados de materias relacionadas con estructuras agrarias.

Esta metodología de Programa Marco está específicamente diseñada para que la Política Regional esté desarrollada por los Estados y las instituciones regionales, y son éstos y éstas los encargados de habilitar cauces para que los agen-

tes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), entidades sociales y empresas, puedan llegar a las ayudas previstas (por medio de convocatorias concretas). Además, mediante esta metodología es como se aplica la mayor parte de los Instrumentos y Fondos de la UE para la Política de Cohesión Económica y Social.

Este procedimiento de *Objetivos* y Planes se va a seguir utilizando en el futuro, tal como prevé el borrador de la nueva reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006, pero con algunos matices:

- El PRRS que ahora corresponderá al *Objetivo 2* (antiguos *Objetivos 2 y 5b*) podrá incluir medidas o actuaciones más allá de las zonas estrictamente *Objetivo 2*, siempre y cuando se especifique su significación y justificación en el Plan y sean perfectamente distinguidas las acciones pertenecientes y no pertenecientes a estas zonas.

- El PRRS correspondiente al nuevo *Objetivo 3* se seguirá elaborando con carácter nacional exceptuando las regiones *Objetivo 1*, pero se buscará una mayor coordinación con las medidas de desarrollo de los recursos humanos contempladas en dichas regiones, así como con el resto de medidas incluidas en el PDR del país.

- Se consolida la concreción de los MCA con carácter regional (en los *Objetivos 1 y 2* futuros), para lo cual se establecerá un PO por región, programa que será un *Programa Operativo Integrado*²⁶ cuando recoja contribuciones de varios Fondos (es decir en el caso de los nuevos *Objetivos 1 y 2*, puesto que el *Objetivo 3* será financiado únicamente por el FSE).

- Otra novedad que ya tenía algún precedente es la de los **Documentos Únicos de Programación (DOCUP)**. Se están utilizando en el presente periodo tanto para la programación del *Objetivo 4* como para la del *Objetivo 5b*. Consisten en un mecanismo de tramitación especial por el cual se procede a una refundición de los MCA y las formas de intervención específicas, los PO. De esta forma se obtiene una simplificación en los trámites (la Comisión valora y aprueba conjuntamente lo que antes hacía en dos fases) y una reducción del tiempo empleado en los mismos. Para el nuevo periodo se prevé su uso para los *Objetivos 2 y 3*, y para el *Objetivo 1* en el caso de que la aportación de la UE sea inferior a 1000 Meuros, en cuyo caso el DOCUP refundirá tanto el PDR como el MCA

y el PO en forma de *Documento Complementario de Programación*. Este documento es una especificidad más que quiere exigir la Comisión para todos los PO, al ser estos aprobados.

- Interesa comentar también que en el borrador de las nuevas orientaciones y reglamentos de los Fondos Estructurales parece que se quiere consolidar la figura de los agentes y entidades sociales. Decimos parece porque la mención es un tanto ambigua. En la misma (Artículo 11 de la II Parte «Programación»)²⁷ se expone que el procedimiento ya comentado de propuesta y aprobación de los planes deberá ser completado en el sentido de que los Estados miembros presentarán los mismos a la Comisión tras haber «...consultado y obtenido el acuerdo de las autoridades y organismos competentes al nivel territorial apropiado (incluidos los socios económicos y sociales)». En efecto, no sabemos en que se concretará esta figura de los «socios económicos y sociales», si se tratará de los agentes sociales clásicos (sindicatos y organizaciones empresariales), o si también se incluirán entidades que estén afectadas o que participen en la realización de alguna acción. Y tampoco queda clara como se instrumentará esta participación, aunque desde luego ya es algo interesante que se recalque su figura.

A pesar de las variaciones que ya hemos ido comentando, la estructura básica de la metodología se va a mantener, en todo caso buscando una mayor concentración y eficacia en los territorios más desfavorecidos.

Por todo esto es por lo que antes mencionábamos que este sistema de Planificación Regional podría ser calificado como mixto entre una tipología funcional y otra territorial. Es decir, aunque la selección de los territorios usa variables que en cierta medida garantizan la consideración de los territorios más desfavorecidos, lo cierto es que lo que ya no se garantiza es que las ayudas que lleguen a esos territorios no sean aprovechadas por empresas cuyo carácter endógeno sea mínimo, y sobretodo, no se garantiza que esas ayudas causen mejoras significativas en los sectores sociales desfavorecidos de esas regiones y no tanto en los sectores más privilegiados de las mismas (ya se sabe, «el pez grande se como al chico»). De hecho buena parte de las inversiones que se instrumentan a través de este mecanismo de los Programas Marco (y no olvidemos que mueve cerca del 90% del conjunto de recursos

de los Fondos Estructurales) siguen siendo en infraestructuras y equipamientos «pesados» o para el transporte, y no tanto directamente ligados a las necesidades de la población²⁸.

4.2. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Suponen aproximadamente el 9% de los Fondos Estructurales, y su surgimiento se remonta a los intentos de la Comisión por poder manejar las políticas comunes desde su propio ámbito decisorio, sin estar obligada, aunque se coordine con ellos, a los Estados miembros. En concreto sus antecedentes son los *Programas Específicos de Desarrollo Regional* y los *Programas Comunitarios* del periodo 1985-88. En su pugna con los Estados miembros la Comisión ha ido restando capacidad al Consejo respecto a esta metodología de actuación, de tal forma que aunque está previsto que para el próximo periodo la cuantía de los recursos dedicados a las Iniciativas Comunitarias no aumente en términos relativos, los poderes que tiene la Comisión sobre las mismas son ya prácticamente totales (Artículo 11 del Reglamento 2082/93 que modifica el Reglamento 4253/88).

Las Iniciativas Comunitarias buscan proyectos y experiencias que puedan ser transportables a otros territorios con parecidas circunstancias. Es lo que se llama las «buenas prácticas». Con ello no sólo se logra un efecto demostración y multiplicador de los recursos utilizados, sino que se favorece la «europeidad» y el intercambio entre las distintas sociedades de la UE.

Se trata de experiencias específicas de Desarrollo, en las cuales la Comisión quiere reflejar una dimensión europea del Desarrollo, a la par que instrumenta medidas para el apoyo y desarrollo de algunas de las políticas comunes. Es esta otra de las características, pues mientras en los Programas Marco se actúa de forma transversal, en las Iniciativas se hace respecto a unas líneas temáticas o sectoriales concretas, aunque es cierto que se toma en consideración las particularidades de las regiones más desfavorecidas.

En este sentido las Iniciativas Comunitarias del presente periodo están vinculadas a las temáticas que la Comisión entendió como las que más se debían de apoyar desde su institución, lo cual fue plasmado en el *Libro verde sobre las Iniciativas Comunitarias (1994)*. Se trata de 13 Iniciativas, 11 de las cuales tienen

una referencia territorial más clara (coordinadas por el FEDER, FEOGA, e IFOP) y dos de las cuales tienen un carácter sectorial más nítido (coordinadas por el FSE):

- INTERREG II: Se dedica al fomento de la cooperación intra e inter regional y a la generación de redes de cooperación transfronterizas. Tiene 2900 Meuros para el presente periodo 1994-99.

- REGIS II: Para articulación e integración territorial de las llamadas regiones ultraperiféricas (Canarias entre ellas). 600 Meuros para el periodo actual.

- RECHAR II: Reconversión de las zonas carboníferas.

- RESIDER II: Reconversión de zonas siderúrgicas.

- RETEX: Reconversión de zonas dependientes del sector textil.

- KONVER: Reconversión de zonas dependientes de industrias del sector armamentista.

(Estas cuatro últimas iniciativas de reconversión aglutinan entre sí 2.300 Meuros para todo el periodo)

- RETEX PORTUGAL: Reconversión de este sector pero centrada en Portugal.

- PYME: Apoyo a las pequeñas y medianas empresas. 1000 Meuros distribuidos entre las regiones Objetivo 1 (800 Meuros) y el resto de regiones (200 Meuros).

- PESCA: Reconversión de zonas pesqueras en crisis. Coordinado por el IFOP y con una dotación de 300 Meuros.

- URBAN: Mejora de condiciones de vida y empleo de barrios desfavorecidos de ciudades mayores de 100.000 habitantes. 600 Meuros.

- LEADER II: Promoción del desarrollo en zonas rurales desfavorecidas. 1400 Meuros de los cuales 900 van dirigidos exclusivamente a las regiones Objetivo 1, en buena parte gracias a una Iniciativa que ha surgido para el último tramo de este periodo (95-99), y que tiene por nombre PRODER.

- EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS: Busca favorecer el acceso al mercado de trabajo de colectivos con especiales dificultades de acceder al mismo. En función de dichos colectivos se establecen varias líneas o Iniciativas particulares: NOW, que fomenta la igualdad de oportunidades y el acceso al empleo y la formación de las mujeres. YOUTSTART, que fomenta la inserción sociolaboral de jóvenes sin formación

y con fracaso escolar. HORIZON, destinada a la mejora de las condiciones de acceso al empleo de colectivos discapacitados. INTEGRA, que surge como escisión de Horizon y que busca favorecer la inserción sociolaboral de diversos colectivos socialmente desfavorecidos o excluidos. En conjunto dispone de 386,6 Meuros.

- ADAPT: Fomento de la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y tecnológicas del sistema productivo. Dispone de 256,4 Meuros para el periodo actual.

Para el próximo periodo 2000-2006 el borrador de los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales prevé tres áreas a las que deben ajustarse las Iniciativas Comunitarias*:

- Cooperación transnacional, transfronteriza e interregional que estimule una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio.
- Desarrollo rural.
- Fomento de los Recursos Humanos en un contexto de igualdad de oportunidades.

(Serán FEDER, FEOGA-O y FSE los responsables respectivos de cada área).

Básicamente se trata de las mismas temáticas que la Comisión estableció para el periodo actual, salvo en lo relativo a la actuación sobre los cambios industriales, que nos imaginamos que quedará concentrada en el marco del DOCUP del nuevo *Objetivo 2*. De esta forma parece que algunas Iniciativas Comunitarias actuales quedan al menos en entredicho, como ADAPT y las relativas a reconversión de ciertos sectores, además nos asalta la duda acerca de URBAN.

Las Iniciativas sí tienen un carácter más abierto a los agentes y entidades sociales, de hecho son estos los encargados de solicitar los proyectos, aunque algunas instituciones públicas también lo pueden hacer. Esta coincidencia entre posibles beneficiarios privados y públicos hace que las figuras posibles al tramitarse los proyectos sean variadas, añadiéndose obligadamente la de una institución intermedia, puesto que las Iniciativas se rigen por el sistema de Subvenciones Globales. Por ello es por lo que se puede distinguir entre: **Estructura de Apoyo**; se establece en cada país en forma de organización «antena», receptora y difusora de las informaciones de la Comisión y encargada

del asesoramiento técnico para la solicitud y ejecución de los proyectos, así como de la selección previa de los mismos (normalmente son departamentos u organismos ministeriales que trabajan la temática abordada por la Iniciativa correspondiente y constituyen los organismos intermedios que exige esta modalidad de financiación de la UE). **Entidad responsable**; son las instituciones que hacen de garantes del trasvase de recursos económicos entre la UE y los beneficiarios, y al mismo tiempo de «ventanilla» para recibir las solicitudes y respaldarlas. Tienen un carácter regional (normalmente) y son un organismo o departamento afín de la CC.AA correspondiente. **Entidad Promotora**; son las que realmente solicitan y posteriormente desarrollan los proyectos, pudiendo ser una institución pública o una entidad social. **Entidad Cofinanciadora**; es aquella que aporta parte del dinero necesario para desarrollar el proyecto solicitado, pudiendo coincidir con cualquiera de las entidades anteriormente mencionadas.

Cada Iniciativa tiene un *Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC)* para su ejecución, el mismo tiene carácter europeo y se complementa y materializa por los PO de cada Estado miembro (imagen y semejanza del PIC); es decir que son las mismas normas, pautas y contenidos los que deben ser desarrollados por los distintos proyectos, y todo ello vienen definido por las directrices de la Comisión. Para marcar estas pautas la Comisión cuenta con un órgano de apoyo y control, se trata del **Comité de Gestión para las Iniciativas Comunitarias**, formado por representantes de la Comisión y de los Estados miembros²⁹. Cada Iniciativa Comunitaria cuenta con su propio Comité.

La selección de los proyectos tiene varias fases y un prolongado proceso. Todo comienza en la solicitud de la Entidad Promotora, la cual puede ser entregada a la Estructura de Apoyo directamente o al organismo de la CC.AA encargado (se suele hacer esto segundo por cuanto la CC.AA ejerce cierta defensa de sus solicitudes regionales). Una vez en la Estructura de Apoyo los técnicos son los que hacen de primer filtro, haciendo la primera selección de los proyectos solicitados. Es un ámbito donde las presiones políticas de entidades y sobretodo de las CC.AA es bastante efectivo. De ahí se pasa a Bruselas, donde la DG correspondiente procede a la definitiva selección. No obstante hay que decir que verdaderamente es el Estado, a través de las

* Estas iniciativas serán, respectivamente, INTEREG, LEADER y EQUAL.

Estructuras de Apoyo o de las Unidades Administrativas gestoras de cada Fondo Estructural, el que hace la selección importante (negociadamente con las CC.AA habitualmente), porque desde la Comisión son, hasta ahora, muy pocas las modificaciones que se realizan, máxime por cuanto los recursos comprometidos para cada país son bastante inamovibles, con lo que se recibirán proyectos hasta que los recursos sean otorgados. Si a pesar de haber superado este proceso no se confirmase la colaboración transnacional con socios de otros Estados miembros en el periodo estipulado, o bien los socios fuesen rechazados en la selección de su país o en la de la Comisión, el proyecto se vería rechazado.

La cofinanciación de cada proyecto por parte de la UE se atenderá a lo dispuesto con carácter genérico para todas las ayudas de la UE, en especial a lo estipulado en el Artículo 13 del Reglamento 2081/93, y atendiendo al «principio de concentración» para todas las ayudas de los Fondos Estructurales: como regla general un máximo del 75% en los proyectos de regiones Objetivo 1 (estando previsto en la nueva reglamentación que pueda ser aumentado dicho porcentaje en caso de que los países a los que pertenezcan estas regiones estén siendo favorecidos por los Fondos de Cohesión). Un 50% máximo en el resto de regiones y zonas.

Las características principales de las Iniciativas aluden básicamente a los «efectos» que pretenden:

- **Efecto demostración:** es el que comportan como elemento referente a nivel de territorios con similares características. Es como si se tratase de un experimento que una vez comprobado puede ser reproducido. Por eso se valora muy positivamente la innovación en los proyectos.

- **Efecto «abajo-arriba»:** las Iniciativas surgen decididas a romper el centralismo de los programas marco, y por ello establecen que sean los propios agentes y entidades sociales los que accedan a las mismas y las desarrollen, suponiéndose que es desde sus demandas desde donde surgen las pautas y líneas de actuación. La realidad es un poco menos halagüeña, aunque es cierto que las Iniciativas sí respetan la dimensión de la Sociedad Civil en el Desarrollo.

- **Efecto Multiplicador:** se refiere a la posibilidad de producir sinergias e imbricaciones entre políticas, recursos y metodologías de las instituciones, agentes y entidades sociales (tanto

dentro de los Estados Miembros como sobre todo entre éstos), favoreciendo la incorporación de todos en pos de intereses comunes.

- **Transnacionalidad:** se refiere a la obligatoriedad de que cualquier proyecto tenga socios, para algunas o todas las medidas que se incorporan, en algunos de los países restantes de la UE. De hecho el intercambio de experiencias mediante jornadas o seminarios (el componente técnico y el social) es uno de los preceptos que las Iniciativas promueven. Desde Bruselas se ve con buenos ojos una colaboración (el establecimiento de asociaciones de transnacionalidad) entre países «ricos» y «pobres», pero no tanto de estos entre sí.

- **Innovación:** se trata de que las medidas y actuaciones incorporadas a los proyectos, y estos en sí mismos, tengan un carácter novedoso e innovador y no sean «más de lo mismo».

La Elegibilidad de los proyectos vendría determinada por su ajuste a los parámetros mencionados y por la incorporación en los mismos del conjunto de medidas y pautas que se establecen como elegibles, o dentro de las cuales puede inclinarse a realizar el solicitante. Es importante ajustarse a los deseos de la Comisión, bien representados por las Estructuras de Apoyo, puesto que de lo contrario es muy posible que desechen el proyecto. Cada Iniciativa trae un catálogo de medidas posibles, pero además tiene que quedar palpable su adaptación y oportunidad para los colectivos y/o territorios sobre los que se vaya a trabajar.

Es precisamente la adaptación a unos colectivos determinados y específicos lo que constituye la principal potencialidad de las Iniciativas respecto a la metodología de los Programas Marco, puesto que como ya hemos visto, ésta última atiende a territorios desfavorecidos sin incidir por medio de acciones directas sobre la población afectada. En este sentido las Iniciativas suponen una metodología más cercana a la tipología «Territorial» de la planificación regional, comportando una aportación significativa respecto a la búsqueda de la equidad social por parte de la política social/regional, en detrimento de metodologías que potencien mucho más la eficacia competitiva como finalidad. Por otra parte, las Iniciativas suponen una mayor descentralización de la toma de decisiones y un mayor grado de participación en la elaboración, a pesar de que en parte lo que la Comisión pretende es sustituir

la centralidad de los Estados miembros por la suya. Además, las Iniciativas son acciones más concretas que permiten una evaluación más certera y precisa en los territorios y colectivos, incluyendo entre estas virtualidades las de la participación de la población, algo que las Iniciativas Comunitarias (algunas como LEADER y URBAN en especial) llevan siempre a gala y como uno de sus objetivos intrínsecos.

Por todo esto es por lo que podemos mantener que la Política Regional de la UE no es tan «funcional» como el solo análisis del Programa Marco muestra.

4.3. PROYECTOS PILOTO

Esta tercera vía de articulación de la Política Regional o territorial está ligada básicamente a los «minifondos» que habíamos ya comentado, dado que tienen ambos como objetivo primordial la actuación exclusiva en alguna política comunitaria determinada y específica, o bien en acciones de apoyo técnico al trabajo de la Comisión, aunque los Proyectos Piloto utilizan también otros recursos o Instrumentos Comunitarios (Fondos Estructurales y Financieros). En realidad los Proyectos Piloto son una de las opciones que existe en una de las modalidades de intervención prevista por los Reglamentos (Artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2081/93), en dicha modalidad además se incluyen acciones de preparación y evaluación de estudios en diferentes materias que atañen al Desarrollo Regional y Local, modalidad que la UE califica como de «apoyo a la asistencia técnica». Destacamos los Proyectos Piloto especialmente porque consideramos que de cara a la observación y análisis de las metodologías de *Planificación Regional Procedimental* son la opción más interesante de entre las de esta modalidad de intervención.

Tienen un carácter aún más residual que las Iniciativas, aunque su forma de funcionamiento es parecida. Son más «residuales» en el sentido de que tienen menos presupuesto (1% de los Fondos Estructurales) y en el sentido de que no son tan conocidos o difundidos. En este caso son las Unidades correspondientes de las DG las que tienen relación directa con cada uno de los Proyectos Piloto, no directamente la Comisión, aunque es en el seno de la misma donde se produce la selección, ya que los Estados Miembros no tienen apenas incidencia en la misma.

Sí deben estar informados los Comités que arriba mencionábamos para cada una de las áreas temáticas de los *Objetivos* de los Fondos, dado el carácter transversal y variado del objeto de estos proyectos piloto.

Sus notas características apuntan, como ya se ha dicho, al diseño, desarrollo, apoyo, fomento, experimentación y evaluación de acciones innovadoras en algunas políticas comunitarias concretas, pertenecientes a muy diversos ámbitos; Salud, I+D, Medio Ambiente, Cultura, Energía, y especialmente en Desarrollo Local.

Son «piloto» porque tienen el carácter de experiencias o «experimentos» iniciales, por lo que es muy importante en ellos el «efecto demostración» y el «efecto multiplicador». Por ello las líneas de actuación o medidas elegibles inciden en estudios, investigaciones, intercambios de experiencias, aunque la inversión también es utilizada. Por todo esto se entenderá que el carácter innovador sea de lo más valorado en los procesos de selección.

También utilizan Estructuras de Apoyo, las cuales usualmente son empresas privadas especializadas en los ámbitos de cada programa. Los destinatarios suelen ser entidades sociales y empresas principalmente (aunque las entidades locales también tienen posibilidades de actuación), potenciándose mucho la actuación localizada y muy próxima a la realidad. Se rigen por PO Europeos que según el borrador de Reglamento de los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006 pasarán a articularse en base a la modalidad de Subvenciones Globales, al menos para cada Estado.

Los Proyectos Piloto, Programas Comunitarios y Asistencia Técnica más conocidos son, entre otros, el *Programa Leonardo*, dedicado al fomento de acciones de intercambio y experimentación en materia de Formación Profesional; el *Programa SÓCRATES*, dedicado al intercambio de experiencias y el desarrollo de los sistemas educativos (con las líneas COMENIUS para enseñanza primaria y ERASMUS para superior); el *Programa RECITE*, que fomenta el intercambio y la generación de redes de cooperación a nivel europeo entre agentes de desarrollo diversos (redes de Cámaras de Comercio, de Universidades, Regiones Atlánticas, etc.); *Europe 2000*, dedicado al estudio de la ordenación territorial a la luz de las políticas europeas; Los *Centros Europeos de Empresa e Innovación (CEEI)*, dedicados al apoyo a la introducción de

tecnologías en el sistema productivo; *Programas PHARE* y *TA CIS* de estudio e intercambio del desarrollo de los países de Centro y del Este de Europa; *Proyectos de Rehabilitación Urbana*, dedicados a la rehabilitación de barrios degradados; y especialmente las *Acciones Innovadoras en materia de Desarrollo Local* y *Nuevos yacimientos de Empleo (NYE)*, más conocidas como *Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (ILDE'S)*.

Estos últimos tipos de Proyectos Piloto nos parece quizá los más interesantes para el objeto de este escrito. Se trata en realidad del desarrollo o ejecución de algunos artículos de los Reglamentos de los Fondos Estructurales, en concreto el «Artículo 10» del FEDER y el «Artículo 6» del FSE (también tiene un tratamiento parecido el «Art. 8» del FEOGA).

Tanto el «Art. 10» como el «Art. 6» son Proyectos Piloto centrados en la potenciación de acciones innovadoras que estudien, desarrollen y evalúen mecanismos y metodologías apropiadas para eliminar obstáculos al surgimiento de demandas pertenecientes a las llamadas «nuevas necesidades», y a la articulación mercantil de las ofertas correspondientes. Es decir, se trata de apoyar el surgimiento de *Iniciativas Locales de Empleo* que desarrollen proyectos innovadores y generadores de empleo en los ámbitos mencionados como NYE, que son en la actualidad 19³⁰. Ambos artículos están en consonancia con las líneas trazadas en 1993 por el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, y con las que establece posteriormente (1994) el Consejo Europeo de Essen.

Estas necesidades surgirían ligadas a los cambios productivos y sociales que se vienen generando (incorporación de la mujer al mercado de trabajo, nuevos roles familiares, ...), así como a nuevas inquietudes paralelas al cambio cultural y de valores (calidad de vida, medio ambiente, ocio,...).

Las diferencias entre ellos son principalmente relativas a los posibles beneficiarios de las ayudas; el Art. 10 del FEDER es exclusivamente para Entidades Locales y en el Art. 6 del FSE son tanto éstas como entidades sociales las que pueden acceder. Sus contenidos son similares a los ya indicados para los Proyectos Piloto, aunque en este caso relacionados con los ámbitos de NYE y la generación de empleos y empresas; incluyen formación, ayudas a la inversión, a la contratación, intercambio de

experiencias en metodologías e instrumentos innovadores de ahorro y de pago (cheques-servicio, ahorro de proximidad, ...). El «Art. 6» del FSE tiene una convocatoria anual (el «Art. 10» está cerrado actualmente) y a ambos los gestiona directamente cada Dirección General correspondiente de la Comisión Europea, que es la que, con ayuda de expertos de cada país (que no representantes de los Estados miembros), citados «ad hoc», selecciona los proyectos. En la difusión de las convocatorias colaboran las Unidades de Gestión de los Fondos implicados, es decir la UAFSE (M^o de Trabajo) y la Unidad de Gestión del FEDER (M^o de Economía), aunque su papel es mínimo y desde luego no incluye la selección, cosa de la que se quejan «amargamente» (la dotación presupuestaria para cada uno de los Artículos y para el conjunto del periodo es de aproximadamente 400 Meuros)³¹.

Las líneas básicas de estas Acciones Pilotos se van a mantener: respecto a las medidas de evaluación y asistencia técnica, en el mencionado borrador del nuevo Reglamento se establece que se centrarán en el apoyo, mediante evaluación, seguimiento y control, del desarrollo del citado Reglamento, especialmente en cuanto a la ejecución de los Fondos Estructurales, acciones de intercambio de experiencias e información, y acciones de transferencia, dentro del marco del diálogo social, de conocimientos y experiencias en materia de modernización del aparato productivo (I+D en especial). Respecto a las Acciones Innovadoras decir que el borrador prevé por un lado la realización de estudios acerca de los efectos territoriales de las políticas comunitarias y los problemas comunes a regiones transfronterizas. Por otro lado se centra en los Proyectos Piloto, los cuales deberían ocuparse de acciones innovadoras en materia de medidas diversas e infraestructuras transfronterizas, intercambio de experiencias en Desarrollo regional, y medidas favorecedoras de mejoras en el mercado de trabajo, el empleo y la formación profesional.

Para estas acciones innovadoras, tanto para estudios como para proyectos piloto, se considera presupuestar el 1% de la dotación total de los Fondos Estructurales, y para las acciones de evaluación y asistencia técnica está previsto un 0'5%. De confirmarse esto se elevaría mínimamente la dotación total de esta forma de intervención.

De forma breve decir que esta última metodología o forma de intervención de la UE nos parece potencialmente muy interesante. Dos razones básicas esgrimimos: es una metodología relativamente participativa y abierta al conjunto de agentes (aunque quizá las regiones participan poco en su confección), teniendo la dimensión local un importante papel en la definición de las características del proyecto a realizar, aunque sea bajo unas directrices comunes que son dictadas desde las DG. Por otra parte, al favorecer el intercambio de experiencias y la generación de acciones concertadas y redes de cooperación, pensamos que plantea la dimensión del Desarrollo en el plano de negociación y concertación que debe hacerse, por cuanto ello nos introduce en una perspectiva endógena del Desarrollo Local, favoreciendo la actuación y negociación integrada, por ejemplo de forma ligada a los Pactos Territoriales por el Empleo, tan potenciados por la UE.

Sin embargo debemos mencionar alguna crítica al planteamiento que la Comisión está dando de esta línea y metodología de trabajo.

- Por una parte hay que decir que las «nuevas necesidades» no lo son tanto, lo que es nuevo es que las mismas sean satisfechas por mecanismos mercantilizados y no por mecanismos de solidaridad, principalmente familiar en el caso de los servicios de proximidad. Además, al fin y al cabo se está aludiendo a que debe ser una demanda relativamente solvente la que acceda a esta cobertura de necesidades, dejando por tanto de lado que ciertos sectores sociales nunca podrán satisfacer estas necesidades, ni siquiera por desgracia algunas aún más básicas.

- Por otro lado, la Comisión, en los informes de evaluación que hemos citado, insiste mucho en el peligro de «marginalizar» las ILDE'S, es decir en convertirlas en «simples empresas de inserción» para personas marginales que procedan de los Servicios Sociales, sin aprovechar todo su potencial de empleo. Desde nuestra opinión esto debe ser considerado, sobretodo en lo que afecte a la aceptación social de estas empresas y cierto grado de autosostenimiento a medio plazo, pero desde luego en ningún modo debe suponer una anteposición del objetivo de *Eficacia Competitiva* frente al de *Justicia Social*, máxime por cuanto se está utilizando dinero público en estas medidas y la orientación de su finalidad y eficacia debe ser por lo tanto también

pública. Si se invirtiesen las prioridades de la forma descrita estaríamos ante más de lo mismo, es decir en más incentivos económicos, en este caso para el consumo, la contratación y la inversión, una política que en Europa ya ha mostrado lo limitada que resulta y el coste fiscal que reporta. Por ello insistimos en que la Equidad Social sea la prioridad y que se busque principalmente rentabilidad social más que competitividad, armonizando ello en el marco de un mercado productivo y de trabajo con la dureza del que existe en Europa. Para ello nos parece que habría que considerar con más detenimiento las posibilidades de los *Itinerarios de Inserción* y la *Inserción por vía económica*, lo que en definitiva supondría asumir una estrategia de «reparto del trabajo», pero no la clásica de reparto del trabajo ya existente, sino en este caso del «nuevo trabajo» por generar, favoreciéndose así un mecanismo de solidaridad con los sectores sociales más desfavorecidos.

5. Conclusiones

Tras lo expuesto podemos hacer algunas breves consideraciones, principalmente ligadas a las negociaciones y reformas que en estos momentos se están preparando en la UE en el marco de la negociación de la *Agenda 2000*.

- La tercera fase de la UME, con los planes de ajuste y estabilización que conlleva la entrada del Euro, supone una limitación importante, reflejada ya por la limitación del presupuesto comunitario que hace la *Agenda 2000*. Esto en el plano de la Política Regional supone que los recursos a poder emplear no van a ser muchos más en el próximo periodo de planificación, primándose así objetivos monetaristas macroeconómicos frente a la Cohesión Económica y Social. La excesiva simpleza y euforia con que se están presentando los procesos conducentes a la UME y el Euro, en parte por el «marketing» que los acompaña y la coyuntura alcista que vivimos, no debe enmascarar lo que está detrás, que no es otra cosa que un programa de ajuste y estabilización que reduce el gasto e intervención pública y que ante una coyuntura regresiva puede suponer el abandono o postergación del objetivo de la UE de Cohesión Económica y Social.

• Hay dos dinámicas o procesos principales que marcan la evolución de la Política Regional de la UE: por un lado el acrecentamiento del poder de la Comisión frente al del Consejo, es decir frente a los Estados miembros. Por otro, la tendencia a una progresiva descentralización y aumento de la participación en algunas medidas. A pesar de los avances, lo cierto es que la primera dinámica es bastante más fuerte que la segunda y la Comisión está usando a las regiones para vaciar de poder a los Estados miembros, lo que en el estado actual de unión política puede suponer una concentración de poder «incontrolado» en manos de una Comisión que rinde cuentas ante un Parlamento Europeo débil, así como una laguna de regulaciones que pueden aprovechar las empresas transnacionales para obtener más poder en el mercado europeo. Además, este hecho no deja de ser una constatación de que no se ha asumido completamente el carácter eminentemente local que ha adquirido la generación de empleo y de Desarrollo.

• La globalidad e integralidad de los problemas hace que se tenga que ser muy cuidadoso con la interpretación que se haga del principio de subsidiariedad, ya que en su nombre se pueden fomentar intereses «nacionalistas» frente a objetivos comunes de la UE. Es el caso de los Programas de Pobreza, y todavía hay que ver si evitarán esta tendencia los Planes de Empleo.

• El sistema burocratizado de gestión de las ayudas europeas, y su lentitud, está provocando problemas de financiación en entidades que no tienen una liquidez de capitales elevada, pero que sin embargo sí pueden estar haciendo buenos proyectos que incidan en problemáticas de la población (hablamos de Iniciativas y Proyectos Piloto principalmente). Si estos mecanismos no se mejoran puede favorecerse la proliferación de entidades «gestionistas» que no tengan apenas arraigo en la Sociedad Civil, con lo que la «europeidad» y la participación quedarán dañadas. En este sentido sería positivo que la UE permitiese mayor participación del FEDER en las acciones formativas, favoreciendo así ayudas para la inversión, sin las cuales pueden surgir obstáculos importantes para que la formación termine generando empleo.

Finalmente, decir que por todo lo expuesto es por lo que entendemos que la Política Regional

de la UE no es decididamente defensora de una perspectiva abierta a la interacción de lo económico, lo social y lo comunitario. Lo cual nos lleva a afirmar que es funcionalista-economicista en su concepto de Desarrollo, manteniendo un enfoque mixto respecto al procedimiento de planificación regional, al considerar algunos aspectos de la perspectiva territorial, tal como presentamos ambas más arriba³².

Si atendemos a las tres cuestiones que señalábamos al comienzo como las fundamentales que debería afrontar una planificación territorial en cuanto a su conceptualización y metodología idóneas, debemos de mantener lo siguiente:

• Desde la Política Regional de la UE se considera demasiado a menudo los territorios como simples espacios enmarcados en un sistema global jerarquizado en el que deben de buscar sus ventajas competitivas, apostando muy a menudo por estrategias de relocalización productiva frente al fomento y apoyo a estrategias de generación de Desarrollo Endógeno.

• La metodología y conceptualización de planificación regional de la UE tiene un carácter demasiado anclado en aspectos monetaristas y de eficacia del mercado, y no en los aspectos de Justicia y Cohesión Económica y Social de los territorios y personas, apostando más a menudo por una Eficacia Competitiva que por la transformación más solidaria de las estructuras, teniendo excesivas, infundadas e ilusas esperanzas, en los efectos benéficos del mercado para solventar las necesidades sociales básicas.

• «Lo global se materializa a través de lo local»; en diversos documentos de la UE (como el Libro Blanco de Delors, el V Programa Comunitario de Medio Ambiente y resoluciones de los Consejos Europeos) se manifiesta el interés e importancia del Desarrollo Sostenible, pero lo cierto es que en las políticas consiguientes no se ha ido mucho más allá del principio de que «quien contamina paga» (y ni esto está tan asentado), con lo que las acciones siguen demasiado alejadas del entorno local, especialmente a la hora de considerar las potencialidades que los agentes y actores locales, como instituciones y entidades sociales locales, pueden tener para implementar una política territorial sostenible en la UE.

NOTAS

* NOTA: Redactado en Mayo de 1998 este artículo debido al tiempo transcurrido es posible que presente cambios e inexactitudes respecto a los constantes cambios que la UE va introduciendo, especialmente en cuanto a las Intervenciones Estructurales.

¹ Quiero agradecer a Eugenio Torres (Profesor de Economía del Dpto. de Economía Aplicada IV, Facultad de CC. Políticas y Sociología) los comentarios al borrador de este texto, así como sus ánimos.

² Son cada vez más los autores que desde distintas disciplinas científicas vienen manteniendo los criterios de Equidad Social y Sostenibilidad como el armazón básico de toda política territorial, amén de darle a la misma un sentido complejo y no una visión reduccionista que asimile territorio a espacio geográfico; Friedmann, J. y Weaver, C. (1979); Harvey, D. (1985); Furió, E (1996); Allende, J. (1995); Leal, J. (1988); Villasante-R, T. (1995).

³ Hablamos de la división territorial que se establece mediante las llamadas «NUTS», *Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas*. Se establecen tres tipos de territorios que sirven para homologar y homogeneizar la diferente distribución administrativo-geográfica que existe en los diferentes Estados miembros: NUTS I, que consiste en una agrupación de regiones de cada país, en las que se aplica una actuación en base a alguno de los *Objetivos* de los Fondos Estructurales; NUTS II, que es la dimensión de las regiones de cada país; NUTS III, que son el tamaño equivalente a comarcas o agrupaciones de comarcas. (COMISIÓN EUROPEA; 1989).

⁴ De hecho, este Tratado de Amsterdam procede a una «refundición» «de facto» aunque todavía no «de iure» de la docena de tratados y actos básicos que dan cuerpo jurídico a la UE, dando un sentido oficioso a dicha refundición, con el objeto de facilitar el manejo de los textos del acervo comunitario, para lo cual se procede a una reenumeración del articulado, eliminando las letras del mismo.

⁵ Incorpora esta cuestión como central en las políticas comunitarias, exigiendo que sus actuaciones en materia de desarrollo y política industrial (así como otras anexas) contemplen el impacto al respecto. Además de la política específica al respecto (V Programa Europeo en materia de Medio Ambiente) establece la integralidad del resto de políticas.

⁶ La Política Social viene reflejada, a partir del Tratado de Amsterdam que la modifica a través de su artículo 2.22, en el Título XI (antiguo Título VIII), del Tratado de Roma; *Política Social, de educación, de formación profesional y de juventud*.

⁷ Información extraída de COMISIÓN EUROPEA (1997)

⁸ Los Objetivos 1 y 2, de carácter territorial, pretenden abarcar entre el 35 y 40% de la población de la UE, menos que el 51% de la actualidad. Los gastos dedicados al Objetivo 1 seguirán siendo muy similares, en términos relativos al peso que actualmente tienen, cerca de dos terceras partes de los Fondos Estructurales.

⁹ Dentro de la evolución normativa y estratégica de la UE deberíamos tomar en cuenta además otro tipo de documentos de trabajo, así como las propias resoluciones de las cumbres del Consejo Europeo. De los mismos cabría destacar los llamados «Libros Blancos y Verdes» sobre diferentes materias. No es posible hacer aquí un tratamiento

de los mismos, y por ello remitimos a las personas interesadas a varios de ellos como los quizá más significativos (aunque es evidente que esto dependerá de los temas sobre los que se tenga interés): por una parte el *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*, el llamado Libro Blanco de Delors. El *Libro Blanco sobre la Política Social*. Por otra el *Libro Verde sobre las Iniciativas Comunitarias*. Y por último, el *Libro Blanco sobre la Sociedad Cognitiva*, de la Comisaria Edith Cresson.

¹⁰ Informaciones recogidas del propio Comisario europeo de Política Regional (DG XVI), Eneko Landáburu, en POLÍTICA REGIONAL (1990).

¹¹ Tras el Tratado de Amsterdam el antiguo Artículo 91 –sobre «dumping»– ha desaparecido, y los antiguos artículos 92 y 93 han pasado a ser el 87 y el 88 del Tratado de Roma.

¹² Es interesante al respecto de esta evolución normativa y de sus similitudes con la evolución de la planificación regional, la lectura de los comentarios que, respectivamente, exponen Lázaro Araujo, L. (1989) y Cuadrado Roura, J.R. (1988).

¹³ Entendiendo la funcionalista por aquella que tiene una visión economicista basada en la búsqueda de la eficacia competitiva y en la consideración de los espacios como subsistemas dentro de un sistema global jerarquizado en función de criterios de productividad. Y la territorial por la que adoptaría una visión desde la equidad social y la consideración del territorio como un complejo entramado compuesto por dimensiones tanto económicas como extraeconómicas (culturales, política-institucionales, etc.).

¹⁴ El IFOP tiene un carácter híbrido, en virtud del cual actúa tanto como prestatario o como subvencionador, siendo en parte un Fondo Estructural y en parte un Instrumento Financiero.

¹⁵ Existe un instrumento financiero más, aunque el mismo está ligado al BEI. Se trata del Fondo Europeo de Inversión (FEI), el cual a través de la Iniciativa para el Crecimiento se concentra en la estimulación y apoyo financiero de acciones para la lucha contra el desempleo y el crecimiento económico.

¹⁶ La misma limita las posibles subvenciones globales de una empresa, es decir incluyendo también las de otras instancias públicas del Estado Miembro, de Regiones o Municipios, al 60% de la actuación o proyecto.

¹⁷ **Reglamento 792/93 y Decisión del Consejo** materializada en el **Reglamento 566/94** de Marzo de ese año.

¹⁸ Si se quiere hacer un seguimiento documental y normativo acerca de los Fondos Estructurales, sus orientaciones y Reglamentos, decir que son los siguientes (más adelante se mencionan los correspondientes a cada Fondo): el **Reglamento (CEE) 2052/88**, sus disposiciones de aplicación en el **Reglamento 4253/88**, y los que los modifican; **Reglamento 2081/93** y **Reglamento 2082/93** respectivamente. Los dos primeros e información aneja vienen contemplados en COMISIÓN EUROPEA (1989).

¹⁹ En esta línea se muestra por ejemplo Cuadrado Roura, J. R., (1988).

²⁰ Ver los Reglamentos Comunitarios mencionados en la nota de más arriba.

²¹ Los criterios se establecen en el Artículo 8 del Reglamento 2081/93, modificación Reglamento 2052/88, apartado 1.

²² El Artículo 9 del Reglamento citado, en su apartado segundo establece los criterios de selección de estas zonas.

²³ Los criterios vienen en el Reglamento de las notas anteriores, Artículo 11 bis, apartados 1 y 2.

²⁴ Lázaro Araujo, L. (1992), expone algunas críticas sobre este sistema de los Incentivos regionales, ya que la metodología de los mismos es en parte contradictoria con el principio de concentración de la UE que venimos ya mencionando. Así, mientras que en la selección de los territorios para los diferentes *Objetivos* se toman en cuenta variables y mediciones de dimensión europea, para los Incentivos Regionales se consideran mediciones relativas al interior de cada Estado miembro, con lo que resulta que una región de España que esté por debajo de la media europea en alguna variable, pero que esté por encima de la media de España de esa misma variable, no podrá recibir estos incentivos, los cuales son ayudas directas a la inversión empresarial y un instrumento clásico de la planificación regional. (Pág. 31).

²⁵ Aunque esto no deja de ser cierto, últimamente se ha impuesto la razón, y se entiende que para realizar medidas en el terreno formativo y del empleo también se requiere financiación de inversiones, es decir irremediablemente provenientes del FEDER, con lo que se establecen unos porcentajes por cada proyecto o medida (10% normalmente) que sí pueden ser solicitados a FEDER, aunque de una forma excepcional.

²⁶ Hasta ahora la reglamentación al respecto venía expresada, de una forma parecida a la mencionada, en el Artículo 13 del Título III del Reglamento 2082/93 que modifica al Reglamento 4253/88.

²⁷ Existe un antecedente al respecto en el Artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2081/93, aunque es incluso más ambiguo y deja la «cooperación» entre agentes como potestad de los Estados.

²⁸ Sin desmerecer los efectos, siempre indirectos y a veces demasiado escasos, que la inversión en infraestructuras originará en la generación de empleo para estos territorios. Al respecto de esta temática recomendamos la lectura de D. Biehl, POLÍTICA REGIONAL EN LA EUROPA DE LOS AÑOS 90' (1989).

²⁹ En este caso también está previsto que tengan participación en él los «socios económicos y sociales».

³⁰ Estos ámbitos pertenecen al sector servicios y son encuadrados en cuatro apartados: Servicios a la vida diaria o de proximidad, Servicios para la mejora de la calidad de vida, Servicios culturales y de ocio, Servicios de Medio Ambiente. Para conocerlos con más detalle se puede consultar una encuesta que dentro de estos Proyectos Piloto encargó la Comisión, COMISIÓN EUROPEA (1995), además de la normativa generada COM (95) 273, y de los documentos de trabajo y evaluación que se vienen produciendo desde entonces por parte de la Comisión, SEC (96) 2061 y SEC (98) de 25 de Enero de 1998.

³¹ El Art. 10 fue convocado en el DOCE del 29-09-95 (95/C 253/13), y la última convocatoria del Art. 6 fue en el DOCE del 29-10-96 (96/C 323/10). En la Comunidad de Madrid existe una oferta específica en la línea de fomento de los NYE; Orden 1869/1997 de la Consejería de Economía y Empleo, BOCM del 4 de Julio de 1997. Otras CC.AA han lanzado, previa o posteriormente, convocatorias parecidas.

³² En Furió, E. (1996) podemos consultar un esquema que este autor adapta de A. Cunha, y en el que se exponen gráficamente ambas perspectivas (Pág. 21).

BIBLIOGRAFÍA

- ACTA ÚNICA EUROPEA (1987): Madrid. Ed. Civitas.
- ALLENDE, JOSÉ (1995): «El desarrollo sostenible desde la Ordenación del Territorio», en *Rv. Economía y Sociedad*, nº 12. Junio. (Págs. 35-42). Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1989): *Vademecum de la Reforma de los Fondos Estructurales*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Comisión.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Una estrategia de estímulo a las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo*. COM (95) 273.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (Encuesta en la UE)*. SEC 564 (95). Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Comisión.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Primer Informe sobre las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo*. SEC (96) 2061. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de la Comisión
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000*, COM (97) 2000.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Segundo Informe sobre las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo*. SEC (98) DE 25 de Enero de 1998.
- (Borrador del nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales; Mimeografiado).
- CUADRADO ROURA, J. R. (1988): «Políticas Regionales: Hacia un nuevo enfoque», en *Revista Papeles de Economía Española*, nº 35, págs 68-94.
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1979): *Territorio y Función*. Madrid. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- FURIÓ, ELIES (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona. Ariel Economía.
- LANDÁBURU, ENEKO (1994): «Cohesión Económica y Social y desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea», en *Rv. Información Comercial Española*, nº 728, abril.
- LÁZARO ARAUJO, LAUREANO (1989): «Programas de Desarrollo Regional (PDR). La experiencia española», en *Rv. Ciudad y Territorio. Separata del nº 81-83*.
- (1992): «La Política Regional comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Único», en *Rv. Estudios Territoriales*, nº 38.
- LEAL, J. (1988): «Los espacios colectivos en la ciudad», en *Rv. Ciudad y Territorio*. Madrid. CEOTMA (MOPU).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997): *El Fondo Social Europeo*. Madrid. Ministerio de Trabajo y AA.SS. (Recoge todos los Reglamentos de los Fondos Estructurales vigentes hasta el presente momento).
- Política Regional en la Europa de los años 90' (1989)*: AA.VV.; Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- TRATADO DE AMSTERDAM DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1998): Madrid. Civitas.
- VILLASANTE-R., T. (1995): *Las Democracias Participativas*. Madrid. HOAC.
- Se ha utilizado también información disponible en el «site» de la Comisión Europea en Internet: <http://www.europa.eu.int/>

