

LA ACCIÓN ESTRUCTURAL COMUNITARIA EN LAS REGIONES AFECTADAS POR EL DECLIVE INDUSTRIAL

K. BARLEBO-LARSEN

Director General de Coordinación de Instrumentos Estructurales de las Comunidades Europeas (D.G. XXII).

Palabras clave: Crisis industrial, fondos estructurales, reconversión industrial, ayudas comunitarias.
Nº de clasificación JEL: F35, H71, L5, R58

0. INTRODUCCIÓN

La reciente ratificación del Acta Única Europea debe hacernos reflexionar sobre las actuaciones económicas llevadas a cabo por la Comunidad. Estas acciones deben, principalmente:

- facilitar la realización del Mercado Común, y
- atenuar las consecuencias sociales y regionales del funcionamiento del mercado.

Los instrumentos financieros con finalidad estructural, es decir, los préstamos y subvenciones otorgados por la Comunidad en el ámbito de su acción estructural, participan plenamente en la consecución de dichos objetivos. Estos instrumentos han sido creados en su mayoría por los Tratados que instituyen la CECA (1951) y la CEE (1957).

Los instrumentos previstos por el tratado de la CECA (préstamos, subvenciones, bonificaciones de intereses...) están destinados fundamentalmente a acompañar la reestructuración y reconversión de los sectores del carbón y del acero. Por lo tanto, tienen por definición un objetivo sectorial.

En un contexto económico diferente, el tratado de Roma establece como uno de los objetivos fundamentales de la CEE el desarrollo armónico de las economías

mediante la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y del retraso de las menos favorecidas. Sin embargo, el envejecimiento del tejido industrial, así como los desarrollos de las políticas comunitarias—en particular de la política agrícola— hacían necesaria más que nunca una reflexión sobre las consecuencias sociales y regionales del funcionamiento del mercado. El artículo 130 C del Tratado CEE, —recientemente introducido por el Acta Única— consagra esta evolución al asignar al FEDER un papel primordial en la reconversión de las regiones industriales en declive. La propuesta global sobre la reforma de los fondos estructurales, remitida por la Comisión al Consejo en agosto de 1987, introduce la reconversión de las regiones industrializadas en declive entre los cinco objetivos prioritarios que a partir de ahora deben orientar la acción estructural de la Comunidad.

1. INSTRUMENTOS FINANCIEROS CON FINALIDAD ESTRUCTURAL

La Comunidad dispone de una amplia gama de instrumentos para intervenir en las regiones afectadas por el declive industrial.

En primer lugar están los instrumentos financieros CECA, que forman un conjunto coherente de medios de financiación y ayudas en favor de los sectores del carbón y del acero. Prevén las siguientes posibilidades:

- préstamos industriales (art. 54, Tratado CECA)
- préstamos de reconversión y ayudas a la readaptación profesional (art. 56, Tratado CECA)
- préstamos para viviendas destinadas a los trabajadores CECA (art. 54, Tr. CECA)
- ayudas a la financiación de trabajos de investigación de carácter técnico, económico y social (art. 55)
- financiación de estudios (art. 46, CECA), en particular sobre las posibilidades de nuevo empleo de la mano de obra CECA disponible.

En el caso de regiones industrializadas en declive merecen especial mención los instrumentos financieros recogidos en el artículo 56 del Tratado:

- Los préstamos de reconversión están destinados a favorecer las inversiones creadoras de actividades nuevas y económicamente sanas, capaces de asegurar el reemplazo productivo de la mano de obra excedentaria de las industrias del carbón y del acero. Bonificados por una dación procedente en parte del producto de la colocación de los fondos propios de la CECA, 60 Mecus en el presupuesto CECA para el ejercicio 1987, estos préstamos son actualmente objeto de una gran demanda a la que es difícil hacer frente.
- Las ayudas a la readaptación se conceden a los Estados miembros en favor de los trabajadores CECA afectados por la evolución de las condiciones de mercado en los sectores carbonífero y siderúrgico. Estas ayudas pueden contribuir a la readaptación profesional de los trabajadores CECA bajo la forma de garantías de ingresos, ayudas a la movilidad y ayudas a la formación profesional. Este tipo de ayudas han disparado el presupuesto CECA estos últimos años, suponiendo casi un 56% de la totalidad del presupuesto para el ejercicio 1987 (224 Mecus sobre 401 Mecus), hasta el punto de que han tenido que ser financiadas en gran parte mediante transferencias procedentes del presupuesto general de las Comunidades en virtud de lo que se

ha denominado el «volet social».

Asimismo, la mayor parte de los instrumentos comunitarios tradicionales pueden intervenir en favor de las regiones afectadas por el declive industrial:

- La «mayor parte» significa que incluso el FEOGA-Orientación puede, en el actual estado de cosas, ser utilizado como instrumento para intervenir en una región industrializada en declive. En particular, en lo referente al régimen de ayudas directas que se conceden a los inversores privados o públicos que presenten proyectos o programas de inversiones. La más importante en volumen es la acción que tiene como objetivo la mejora en las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y pesqueros (reglamento n.º 355/77).

No obstante, los instrumentos más utilizados para las intervenciones en este tipo de regiones son el FEDER y el FSE.

- El FEDER tiene como objetivo la corrección de los principales desequilibrios regionales, contribuyendo al desarrollo y ajuste estructural de las regiones más atrasadas y a la reconversión de las regiones industrializadas en declive. Dotado con 3.400 millones de ECUS en créditos de compromiso para 1987, el FEDER cofinancia fundamentalmente proyectos de inversión en infraestructuras y en actividades industriales, artesanales o de servicios.

Tras la reforma de 1984, el FEDER se ha destinado también a la cofinanciación de programas tanto bajo la forma de programas nacionales de interés comunitario (PNIC) como de programas comunitarios. Los PNIC se definen a nivel nacional y comprenden un conjunto de acciones coherentes de carácter plurianual, acordes con los objetivos nacionales y que contribuyan a la realización de objetivos y políticas comunitarias. Los programas comunitarios se definen como los PNIC y tienen el mismo objetivo, pero se emprenden por iniciativa de la Comisión y

tienden a contribuir a la solución de problemas graves que afectan a la situación socioeconómica de una o varias regiones. Conciernen, en principio, al territorio de varios Estados miembros. España se beneficia de los dos primeros programas comunitarios adoptados por el Consejo: STAR (servicios avanzados de telecomunicaciones) y VALOREN (valorización del potencial energético endógeno). Se beneficiará, igualmente, de los dos programas que la Comisión acaba de presentar al Consejo: RENAVAL (construcción naval y RESIDER (siderurgia).

Hay que señalar también que, en virtud del antiguo reglamento del FEDER, la Comunidad financia programas específicos —«fuera de cuota»— en algunas regiones afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica, construcción naval y textil y confección. Estas tres acciones, todavía en curso, tienen como objetivo la contribución al desarrollo de actividades creadoras de nuevos empleos mediante la mejora del entorno físico de las zonas afectadas, el desarrollo de las PYMES y el fomento de la innovación. Las medidas aplicadas no pueden tener por objeto la reestructuración interna de los sectores en declive sino la reconversión de las zonas afectadas.

Así mismo, hay que destacar la acción revitalizante del FEDER, en colaboración con los Centros de Empresa e Innovación (CEI), a fin de reforzar la valorización del potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Esta acción consiste en la cofinanciación de medidas coherentes en favor de las PYMES poniendo a disposición de éstas servicios que les permitan ampliar sus actividades, el acceso a nuevas tecnologías, así como el acceso al mercado de capitales.

- El FSE tiene como misión fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Cofinancia principalmente acciones de formación profesional. Dotado con 2.600 millones de ECUS en créditos

de compromiso para 1987, constituye una herramienta esencial para la reconversión de la mano de obra en las regiones industrializadas en declive, que son a menudo las que tienen mayores niveles de desempleo. A tal efecto, el FSE concentra sus intervenciones en los países y regiones prioritarias (el 44,5% del conjunto de créditos disponibles), siendo destinados el resto de los créditos a acciones en favor del desarrollo del empleo en zonas de paro elevado y de larga duración y/o en reestructuración industrial y sectorial.

- A fin de concluir el capítulo de las subvenciones, hay que mencionar la existencia de acciones comunitarias para el medio ambiente, siendo las zonas afectadas por el declive industrial las que más a menudo necesitan de una protección particular en este terreno. En el marco de la política energética, el apoyo financiero a proyectos de demostración de carácter innovador dirigidos a mejorar el rendimiento de la energía utilizada y a la explotación de fuentes energéticas que sustituyan a los hidrocarburos puede resultar de gran interés para este tipo de regiones.
- Todos los préstamos comunitarios pueden intervenir en las regiones industrializadas en declive.

Si bien el BEI tiene una vocación horizontal e interviene la mayoría de las veces en aquellas zonas que se benefician de la acción del FEDER, el NIC es un instrumento sectorial que se dirige principalmente a las PYMES. Este último ha intervenido fundamentalmente en favor de la utilización racional de la energía, de las infraestructuras ligadas al desarrollo de actividades productivas, y de las nuevas tecnologías.

Por último, los préstamos EURATOM tienen por objeto fomentar la utilización de la energía nuclear con el fin de reducir la excesiva dependencia exterior de la Comunidad en materia energética. Su interés para las regiones industrializadas en declive es indiscutible como actividad de reconversión.

2. EL ENFOQUE INTEGRADO DE DESARROLLO

La Comunidad se ha esforzado en mejorar la eficacia de todos estos instrumentos fundamentalmente a través del enfoque integrado.

El enfoque integrado se deriva de la coordinación de los diferentes instrumentos estructurales, encaminada a facilitar la mejor utilización posible de las intervenciones con finalidad estructural merced a una visión de conjunto de tales intervenciones. Este enfoque hace converger diversas actuaciones comunitarias, nacionales, regionales y locales en las zonas afectadas por profundas dificultades de carácter estructural o en declive industrial. Persigue un doble objetivo: la movilización del potencial de desarrollo endógeno de las regiones, y la concentración de flujos financieros.

El enfoque integrado requiere una intervención conjunta de los diferentes fondos e instrumentos de préstamo comunitario así como su coordinación con las intervenciones nacionales, regionales e incluso locales. Conduce así a la elaboración de un programa conjunto y ofrece un marco de relaciones de «asociación» entre la Comisión y las diferentes administraciones afectadas.

Se trata por tanto de un método de trabajo cuyo contenido debe responder a los elementos siguientes:

- Un programa plurianual de acciones coherentes entre sí y con las políticas comunitarias, que tenga en cuenta las necesidades concretas de la zona y de los sectores afectados.
- Un plan de financiación integrado, que indique los recursos financieros y partes implicadas.
- Una puesta en práctica, que establezca una coordinación de las instituciones responsables de la gestión de las medidas financieras, así como un Comité de seguimiento local que incluya una representación de la Comisión. Este Comité es responsable de la realización y evaluación del enfoque integrado, y recogerá todas las reacciones que se puedan suscitar.

Las operaciones integradas se benefician de una prioridad de financiación por parte de los fondos estructurales.

Los programas integrados mediterráneos (PIM), concebidos para permitir a las regiones meridionales de la Comunidad de los Diez una mejor adaptación a la ampliación, son el ejemplo más conocido de una operación integrada a gran escala. Al promover acciones que afectan al conjunto de sectores de la actividad económica, contribuyen igualmente a la adaptación de zonas industriales en declive.

Además de los PIM; la existencia de una comunicación sobre el contenido y modalidades del enfoque integrado — remitida por la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo en julio de 1986— podría incitar a las autoridades españolas a concebir operaciones integradas, no sólo en las zonas afectadas por el declive industrial, sino también en las zonas menos desarrolladas. Por lo que respecta a estas últimas, la Comisión ha aprobado cinco estudios preparatorios (1) en diciembre de 1986.

En relación con las regiones industrializadas en declive, la Comisión ha aprobado un estudio de viabilidad preparatorio de una operación integrada de desarrollo para la zona central de Asturias. Cofinanciado por fondos comunitarios, este estudio debe examinar las condiciones de realización de dicha operación en una región industrial afectada por una tasa de paro muy importante, y en particular por una cifra elevada de personas que no han realizado jamás una actividad profesional. Se prevé que el estudio se desarrolle en dos fases:

- la primera de ellas estaría consagrada a la elaboración de un diagnóstico de la situación, así como de una estrategia de desarrollo para la región.
- la segunda fase consistiría en el montaje de la operación integrada de desarrollo.

Teniendo en cuenta la caracterización del País Vasco como región industrializada en declive, sería perfectamente posible lanzar una

(1) Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura.

operación integrada de desarrollo en una zona especialmente afectada por el declive industrial.

Por otro lado, también se podrán realizar operaciones integradas en favor de sectores industriales afectados por problemas particularmente agudos. En este sentido, la Comisión ha propuesto un reforzamiento de las acciones estructurales comunitarias en favor de las zonas siderúrgicas en reestructuración. La Cuenca del Nervión se ve afectada por esta iniciativa.

3. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El imperativo de la cohesión económica y social de la Comunidad acentuará aún más el esfuerzo en favor de las regiones en declive industrial.

La reciente ampliación de la Comunidad Europea es una de las razones que han conducido a una revisión del Tratado de Roma. El Acta Única Europea, ratificada en junio de 1987, contiene los gérmenes para el relanzamiento de la construcción europea, en particular por el hecho de que:

- deberá facilitar el funcionamiento institucional de la Comunidad.
- propone la realización de un gran mercado sin fronteras para 1992.
- recomienda, como elemento indispensable en la realización del mercado único, una mayor cohesión económica y social entre todos los Estados miembros.

A tal efecto, se ha introducido en la tercera parte del tratado CEE un título V sobre la «Cohesión económica y social», los artículos 130A a 130E. Se prevé, en virtud del artículo 130A, que la Comisión presente, tras la ratificación por todos los Estados miembros, una propuesta global dirigida a mejorar el funcionamiento de los fondos estructurales. Deberá, en particular:

- precisar y racionalizar la misión de los fondos;
- reforzar su eficacia;
- coordinar sus intervenciones, tanto entre sí como con las intervenciones de los instrumentos financieros existentes

La Comisión ha cumplido su mandato al adoptar esta propuesta global el 22 de julio de 1987. Para ello se ha inspirado en los principales recogidos en la comunicación titulada «Llevar a buen término el Acta Única, una nueva frontera para Europa», que quiere hacer de los instrumentos estructurales comunitarios verdaderos instrumentos de desarrollo económico. La propuesta de la Comisión se basa en cuatro ideas indisociables:

1. Concentrar las intervenciones en un número limitado de objetivos:

La reconversión de las regiones industrializadas en declive constituye en lo sucesivo uno de los cinco objetivos prioritarios de la acción estructural comunitaria. Se trata de reintegrar plenamente a estas regiones en el desarrollo económico de la Comunidad.

Son susceptibles de beneficiarse del apoyo comunitario a la reconversión aquellas regiones que presenten tasas de desempleo elevadas y graves problemas industriales.

La Comisión no ha establecido todavía la lista de estas regiones, zonas de empleo y núcleos urbanos que se beneficiarán de los préstamos comunitarios y de las intervenciones del FEDER y FSE. Es probable que la Comisión utilice para ello el nivel administrativo «NUTS III»(2), en lugar del «NUTS II» preconizado para las regiones atrasadas. También podrían ser consideradas otras definiciones territoriales (zonas de empleo, núcleos urbanos).

De este modo, la acción de la Comunidad podría cubrir del 12 al 15% de la población comunitaria total, si se tienen en cuenta las zonas en las que se imponen acciones preventivas como consecuencia de las reestructuraciones sectoriales previsibles o en curso.

Conviene señalar igualmente que otros dos objetivos prioritarios de la acción

(2) La Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) distingue 3 niveles de desagregación regional:

III: 64 regiones de la Comunidad Europea.

III: 167 regiones administrativas de base.

III: 824 subdivisiones de las regiones del nivel II.

estructural de la Comunidad, el tratamiento del desempleo de larga duración y la inserción profesional de los jóvenes, beneficiarán también a las regiones afectadas por el declive industrial.

Además, el objetivo prioritario de desarrollo rural podría contribuir a estabilizar el empleo en este tipo de regiones.

2. Incrementar los medios financieros destinados a la acción estructural comunitaria.

La Comisión propone duplicar en términos reales de ahora a 1992 los recursos presupuestarios destinados a los fondos estructurales. Esto significa que durante este periodo, los créditos de compromiso pasarán de 7.000 millones de ECUS a 14.000 millones, base 1987, pero en términos nominales las cifras podrían ser mucho más considerables en función de la evolución de la inflación. Se trata de un propuesta factible habida cuenta del «efecto ampliación» y el difícil contexto presupuestario en que se inscribe.

3. Proponer nuevos métodos de intervención.

Se trata de procurar que los fondos destinados a la acción estructural sean utilizados de forma más eficiente.

Basada en los principios de complementariedad con las iniciativas nacionales, de asociación y de programación, la intervención estructural comunitaria se desarrollaría a tres niveles:

- En un primer momento, los Estados miembros presentarían los planes en los que formalizan sus intenciones así como la utilización que pretenden hacer de los instrumentos estructurales comunitarios.
- En un segundo estadio, la Comisión, en estrecha colaboración con los países miembros o las autoridades de la colectividad territorial competente, elaboraría un marco comunitario de apoyo como respuesta a los planes presentados por los Estados miembros. De esta forma, quedarán definidas las prioridades de la acción comunitaria y se identificarán las intervenciones estructurales necesarias.

— El tercer nivel sería el de las intervenciones propiamente dichas. La Comisión pretende dar mayor preponderancia a los programas operacionales.

4. Simplificar y armonizar las reglas de gestión de los fondos.

Este punto hace referencia fundamentalmente a la realización de un mayor seguimiento y de una evaluación «a posteriori» de las intervenciones comunitarias. La Comisión quiere introducir análisis sobre la eficacia de estas intervenciones, tanto específicas como globales, que permitan extraer conclusiones para así introducir las reorientaciones que se estimen necesarias.

El Consejo dispone de un año aproximadamente para adoptar esta propuesta global, que irá acompañada de diversos textos de aplicación.

Entre tanto, la Comisión ha querido anticipar la cohesión económica y social preconizada por el Acta Única Europea. Por ejemplo, en las propuestas que ha formulado para resolver la crisis de la siderurgia y de los astilleros navales, la Comisión ha estimado conveniente que el Consejo adopte las disposiciones necesarias para dotar a la Comunidad de los medios (fundamentalmente financieros) indispensables para que pueda cumplir su misión. Así, en la segunda Comunicación sobre los aspectos industriales, sociales y regionales de la Construcción naval, la Comisión propone al Consejo que, para paliar las pérdidas de empleos previsibles, el apoyo comunitario se organice en torno a dos ejes fundamentales.

- un programa comunitario FEDER (RENAVAL) y,
- un programa comunitario específico de medidas de acompañamiento social en favor de los trabajadores de este sector, basado en el artículo 235 del Tratado CEE.

La Comisión ha reincidido en la última Comunicación al Consejo sobre política siderúrgica al proponer al mismo tiempo un programa comunitario FEDER (RESIDER) y una transferencia limitada del presupuesto general al presupuesto CECA, el cual no puede asumir por sí solo la pesada carga financiera que implica la reestructuración de la siderurgia comunitaria.

4. CONCLUSIÓN

La acción estructural en favor de las regiones afectadas por el declive industrial es una acción real, y en la actualidad tiende a ser sistemática y programada. Sin embargo, esta acción por sí sola, no es suficiente para resolver la totalidad de problemas de diferente naturaleza que se presentan en las regiones industrializadas en declive. Tanto la coordinación de las políticas económicas.

destacada por el artículo 130B del Tratado CEE introducido por el Acta única, como las incitativas en favor de las PYMES, y de la ingeniería financiera en particular, pueden contribuir poderosamente a revitalizar estas zonas. La aportación de un país como España que posee una región industrial como el País Vasco puede ser muy fructífera para la Comunidad en su objetivo prioritario de reconversión de las regiones industrializadas en declive.

