



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 3, enero-mayo 1988, pp. 13-36

## La intervención de los fondos estructurales de la C.E.E. en las regiones del sur de Europa: El contexto de la reforma de los fondos

J. García-Lombardero

Profesor de la Universidad de Santiago de Compostela

G. Markopouliotis

Profesor de la Katholieke. Universiteit Leuven

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1988 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/feciriec](http://www.uv.es/feciriec)

# LA INTERVENCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA C.E.E. EN LAS REGIONES DEL SUR DE EUROPA: EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE LOS FONDOS

J. GARCÍA-LOMBARDERO y G. MARKOPOULIOTIS(\*)

Profesor de la Universidad  
de Santiago de Compostela.

Profesor de la Katholieke  
Universiteit Leuven.

(\*)Son miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas

• Palabras Clave: Desarrollo Regional: ESPAÑA-PORTUGAL-MEDITERRÁNEO. Fondos Estructurales: FEDER, FEOGA, FSE, Acta Única. Reforma de los Fondos Estructurales.

- Introducción
- Situación socio-económica de las regiones
- Intervenciones estructurales en España
- Intervenciones estructurales en las regiones mediterráneas y Portugal
- La Reforma de los Fondos Estructurales

## INTRODUCCIÓN

La ratificación del Acta Única por el Consejo Europeo a comienzos de 1986 ha producido implicaciones sustanciales en el papel que los fondos Estructurales han de desempeñar en las regiones del sur de Europa, especialmente en las menos prósperas de países como España, Italia, Portugal y Grecia.

*El presente artículo intenta ofrecer una visión de la acción estructural desde el punto de vista del desarrollo regional, los Programas Integrados Mediterráneos y la reforma de los Fondos Estructurales*

Los requisitos esenciales para alcanzar la cohesión económica y social de la Europa de los 12 afectan a los problemas y estrategias de la acción estructural en general, y al desarrollo regional, en particular. Estos requisitos se refieren, fundamentalmente, a las regiones que se caracterizan por un retraso estructural a nivel social y económico. Entre las regiones que la Comunidad considera como menos favorecidas se encuentran ciertas regiones españolas, italianas y francesas, así como la totalidad de Grecia y Portugal, en lo que se refiere a las regiones del sur europeo.

Después de hacer un breve repaso de las características socio-económicas de las regiones mencionadas, el presente artículo intenta ofrecer una visión de:

- a) la acción estructural desde el punto de vista del desarrollo regional;
- b) los Programas Integrados Mediterráneos, como primer experimento del enfoque de intervención financiera por programas que integran la acción de diferentes instrumentos estructurales;
- c) la reforma de los Fondos Estructurales requerida en el Artículo 130D del Tratado CEE, como necesidad apremiante para reforzar las políticas social y regional.

## SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LAS REGIONES

¿En qué lugar del espacio socio-económico europeo se sitúan las regiones del sur? No es fácil caracterizar la posición relativa de cada una de las regiones comunitarias en el espacio EUR-12. Sin embargo, podemos mostrar globalmente su situación acudiendo a indicadores macroeconómicos tales

La intervención de los fondos estructurales de la C.E.E. en las regiones del sur de Europa: El contexto de la reforma de los fondos

como:

- el PIB de las regiones en relación con el PIB EUR-12, lo que nos indicará la posición relativa de cada una;
- El índice de desempleo con referencia a la media EUR-12, prestando especial atención a la tasa de desempleo juvenil (<25 años).

Los gráficos 1 a 3 muestran el Producto Interior Bruto por habitante expresado en Paridades de Poder de Compra (PPS) (1) para las siguientes regiones:

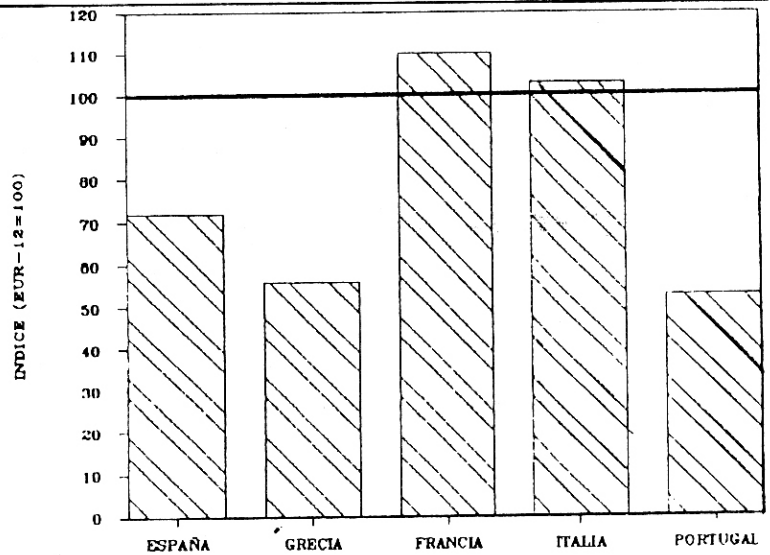
- a) España y Comunidades Autónomas;
- b) Portugal;
- c) Estados miembros y regiones afectadas por los Programas Integrados Mediterráneos (2).

El índice del PIB por habitante (pps) está calculado sobre la media EUR-12= 100 de los años 1984, 1985, 1986.

A nivel nacional (gráfico n.º 1), Grecia y Portugal tienen

GRÁFICO N.º 1

ÍNDICE PRODUCTO INTERIOR BRUTO  
PAISES Y REGIONES DEL SUR DE EUROPA



(1) Armonizado: la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea ajusta las cifras nacionales de modo que se compensen las diferencias existente entre los Estados Miembros, tanto en el desempleo registrado como en los métodos de cálculo.

(2) Los datos regionales para Italia no están por el momento disponibles debido a la reciente revisión de las cifras del PIB nacional italiano.



*El PIB por  
habitante en  
España es un 28%  
inferior a la media  
comunitaria*

un índice que apenas alcanza la mitad de la media comunitaria, lo que refleja la existencia de serios problemas estructurales.

Francia e Italia, por el contrario, se caracterizan por su prosperidad relativa en relación con la media EUR-12. Sin embargo, a nivel regional, las zonas de otros países que se benefician de los Programas Integrados Mediterráneos, son, en general, las menos favorecidas de Francia, a excepción de Aquitania, Provenza-Alpes-Costa Azul y el departamento de Drôme, que presentan un nivel de prosperidad por encima de la media de la CEE.

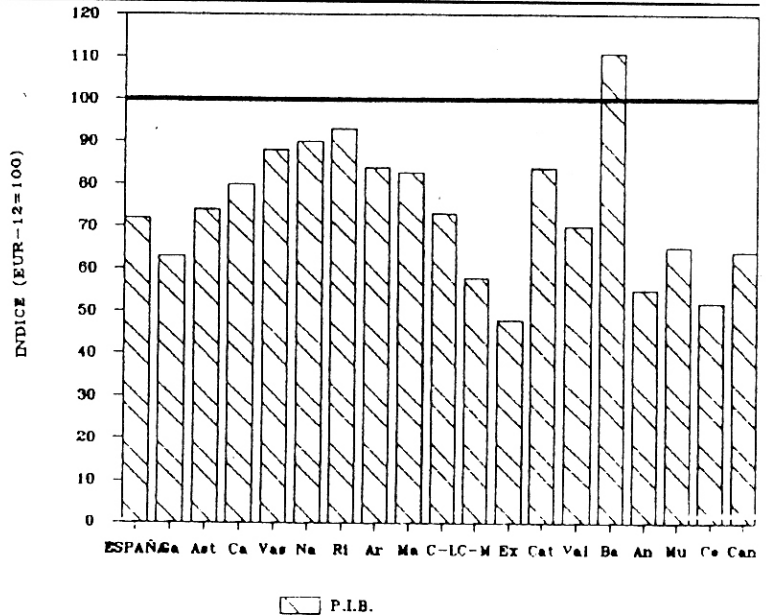
En cuanto a España y sus Comunidades Autónomas se aprecia una cierta diversificación de la distribución regional de su PIB por habitante. A nivel de Estado, el PIB por habitante es un 38% inferior a la media comunitaria.

La distribución por regiones, en lo que a España se refiere (gráfico n.º 2), pone de manifiesto que algunas de ellas tienen un PIB por habitante sensiblemente inferior a la media (al igual que Grecia y Portugal), lo que indica un alto grado de problemas estructurales. Regiones como Extremadura, Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, que están por debajo del 40% del PIB por habitante EUR-12, muestran un grado de prosperidad muy bajo, como consecuencia de la composición estructural de su economía. El conjunto de las Comunidades Autónomas del Noreste y Madrid son las más industrializadas y con una actividad en el sector servicios que repercute en el PIB por habitante superior a la media española.

La intervención de los fondos estructurales de la C.E.E. en las regiones del sur de Europa: El contexto de la reforma de los fondos

GRÁFICO N.º 2

ÍNDICE PRODUCTO INTERIOR BRUTO  
ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Na: Navarra	Ga: Galicia	C-M: Castilla-La Mancha	Ex: Extremadura
Ri: Rioja	Ast: Asturias	Ba: Baleares	Cat: Cataluña
Ar: Aragón	Ca: Cantabria	An: Andalucía	Val: Valencia
Ma: Madrid	Vas: País Vasco	Mu: Murcia	
Ca: Canarias	C-L: Castilla-León	Ce: Ceuta y Melilla (no hay datos disponibles)	

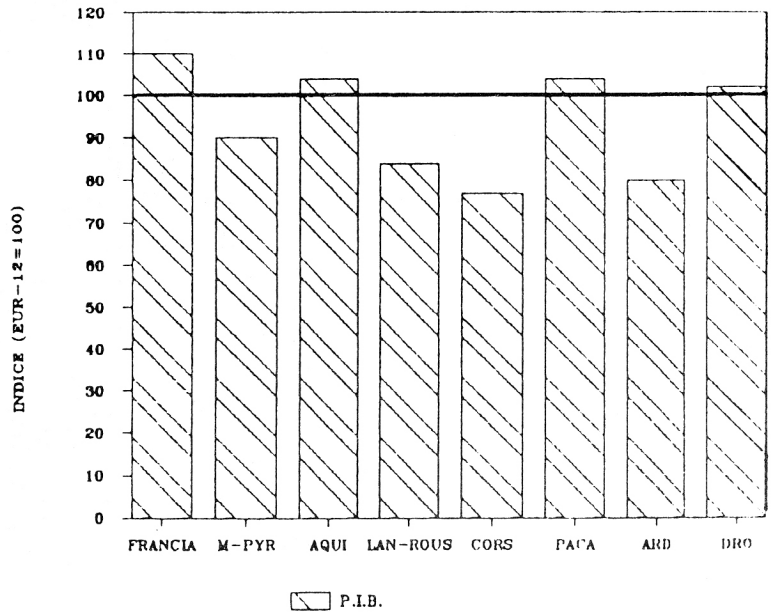
FUENTE: EUROSTAT

(3) La Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea ajusta también las cifras de desempleo para compensar tanto la influencia de los diferentes métodos utilizados por los Estados Miembros como la forma de registro.

Las cifras de desempleo total y juvenil ofrecen un cuadro diferente al indicado anteriormente, como se puede observar en los gráficos 4, 5, 6 y 7. El índice de desempleo (EUR-12 = 100) está calculado en relación con la tasa media armonizada (3) de desempleo para los años 1983 a 1986, según los datos disponibles en las bases de datos de la Oficina de estadística de la Comunidad Europea.

GRÁFICO N.º 3

ÍNDICE PRODUCTO INTERIOR BRUTO  
FRANCIA Y REGIONES P.I.M.



M-PR: Pirineos Meridionales

Aqui: Aquitania

LAN-ROUS: Languedoc-Roussillon

CORS: Córcega

PACA: Provence-Alpes-Côte d'Azur

ARD: Ardèche

DRO: Drôme

ARDECHE & DROME son departamentos; NUTS nivel III Nomenclatura de Las Unidades Estadísticas Territoriales.

Tanto a nivel nacional como en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, España presenta una tasa media de desempleo mucho más elevada que la media EUR-12. Especialmente, el País Vasco, Andalucía, Canarias, Extremadura y Cataluña tienen unas tasas de desempleo total y juvenil dos veces superiores a la media comunitaria.

El índice de desempleo total en Italia para 1983-1986 es más bajo que el equivalente europeo, pero el índice de de-

empleo juvenil es sensiblemente más elevado (casi el 40% mayor que la media EUR-12). Grecia, Portugal y Francia, a nivel nacional, tienen unas cifras de desempleo total y juvenil mucho más en consonancia con la media EUR-12 (solamente en Grecia el desempleo juvenil excede a la media).

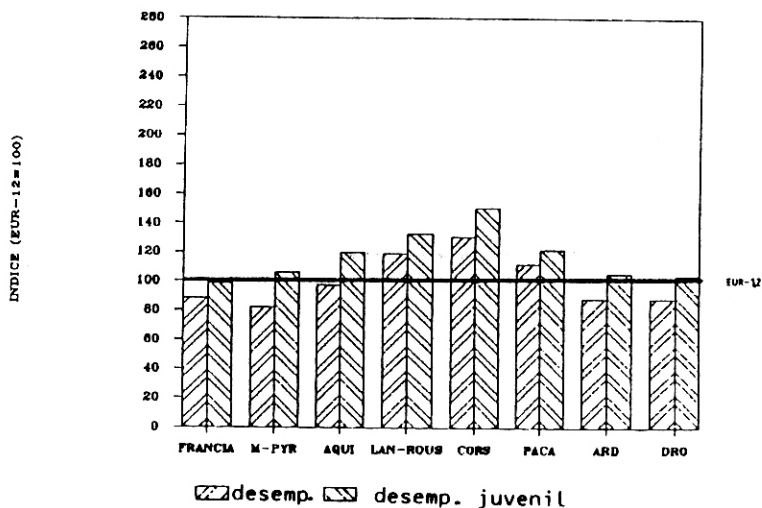
Sin embargo, a nivel regional en Francia, el Languedoc-Rossellón, Córcega y Provenza-Alpes-Costa Azul tienen unas tasas de desempleo total y juvenil más elevadas que la media EUR-12.

*El desempleo, principalmente el agrícola, es un problema que escapa al control de las estadísticas de empleo*

No obstante, hay que poner de manifiesto la prudencia con la que hay que analizar las cifras de desempleo. En este sentido, el *subempleo*, principalmente agrícola, es un problema que escapa al control de las estadísticas de empleo.

GRÁFICO N.º 4

ÍNDICE DE DESEMPLEO TOTAL Y JUVENIL (<25 AÑOS)  
(media 1983 a 1986)  
FRANCIA Y REGIONES P.I.M.

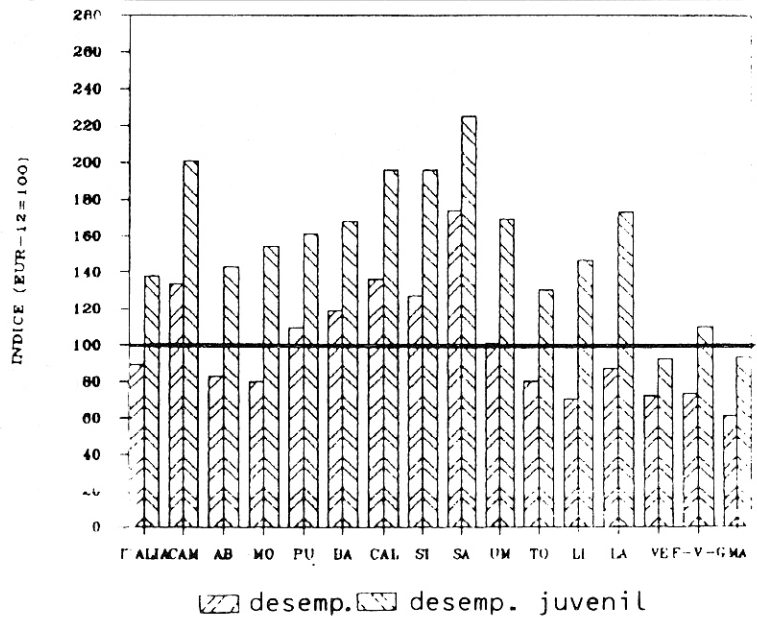


M-PYR: Pirineos Meridionales  
Aqui: Aquitania  
LAN-ROUS: Languedoc-Roussillon  
CORS: Córcega

PACA: Provence-Alpes-Côte d'Azur  
ARD: Ardèche  
DRO: Drôme

GRÁFICO N.º 5

ÍNDICE DE DESEMPLEO TOTAL Y JUVENIL (<25 AÑOS)  
(media 1983 a 1986)  
ITALIA Y REGIONES P.I.M.



CAM: Campania

AB: Abruzzi

MO: Molise

PU: Puglia

UM: Umbria

BA: Basilicata

CAL: Calabria

SI: Sicilia

SA: Sardegna

F-V-G: Friuli-Venezia-Giulia

TO: Toscana

LI: Liguria

LA: Lazio

VE: Veneto

MA: Marche

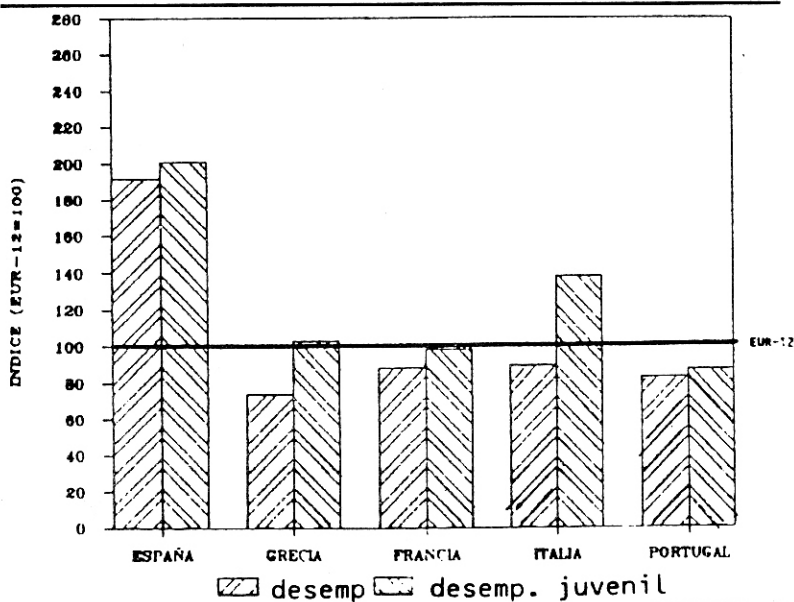
Hubiera sido interesante analizar un mayor número de variables socioeconómicas con objeto de exponer, con mayor representatividad, los problemas con los que se enfrentan las regiones ibéricas y mediterráneas. Sin embargo, el PIB por habitante (pps) que tipifica el nivel endógeno de prosperidad, creemos que es una muestra suficiente para situar, comparativamente, este área en el contexto europeo.

Si bien las tasas de desempleo total y juvenil no son, por

sí solas, indicadores de problemas estructurales, es cierto, sin embargo, que ofrecen información sobre problemas adicionalmente a los que tienen que hacer frente las regiones estructuralmente atrasadas.

GRÁFICO N.º 6

ÍNDICE DE DESEMPEÑO TOTAL Y JUVENIL (<25 AÑOS)  
(media 1983 a 1986)  
PAISES Y REGIONES DEL SUR DE EUROPA

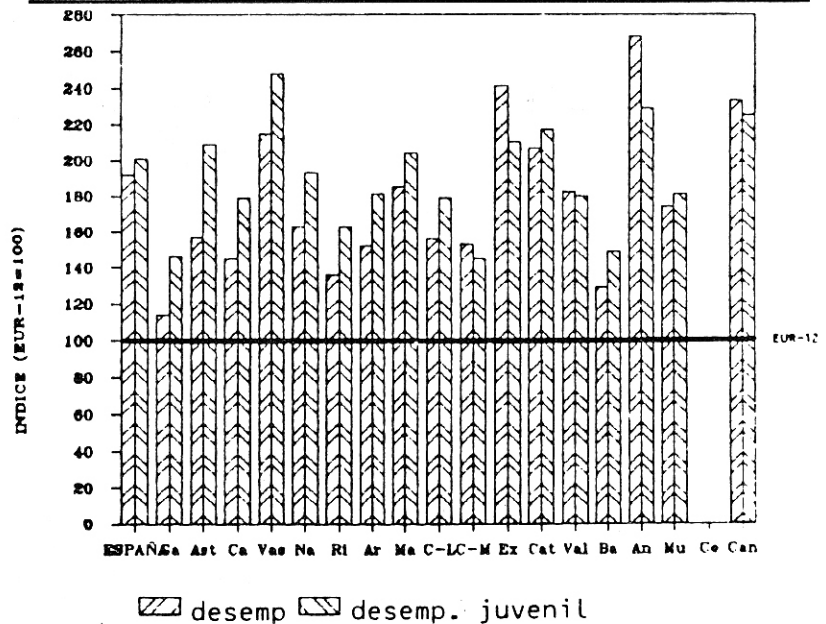


## INTERVENCIONES ESTRUCTURALES EN ESPAÑA

En primer lugar, es necesario poner de relieve que los compromisos financieros de los Fondos Estructurales, así como su absorción (pagos) por parte de España y Portugal, puede que no hayan alcanzado proporciones representativas debido a la reciente incorporación de estos países a la Comu-

GRÁFICO N.º 7

ÍNDICE DE DESEMPLEO TOTAL Y JUVENIL (<25 AÑOS)  
(media 1983 a 1986)  
ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Ga: Galicia

Ast: Asturias

Ca: Cantabria

Vas: País Vasco

Na: Navarra

Ri: Rioja

Ar: Aragón

Ma: Madrid

Ca: Canarias

C-L: Castilla-León

C-M: Castilla-La Mancha

Ex: Extremadura

Cat: Cataluña

Val: Valencia

Ba: Baleares

An: Andalucía

Mu: Murcia

Ce: Ceuta y Melilla (no hay datos disponibles)

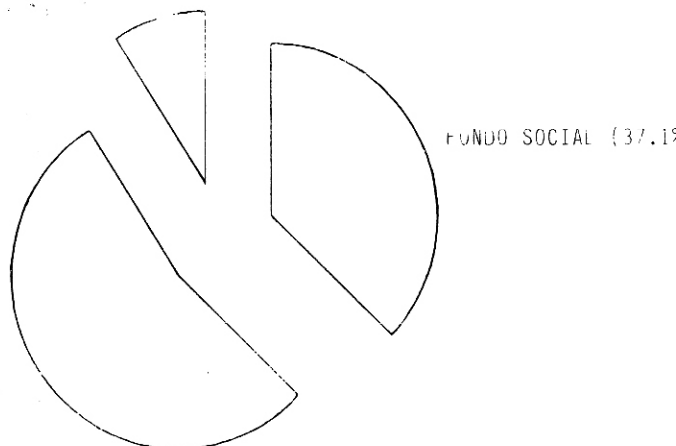
(4) Sólo se recogen los datos de los tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación), ya que el resto de las intervenciones no han alcanzado cifras significativas.

nidad Europea.

El gráfico n.º 8 muestra la distribución, por fondo Estructural, de los compromisos financieros para 1987 en España (4).

GRÁFICO N.º 8

INTERVENCIONES ESTRUCTURALES ESPAÑA  
Compromisos totales 1987



El principal instrumento de intervención estructural, desde el punto de vista de su volumen financiero, ha sido el FEDER, que ha cubierto más de la mitad de los compromisos financieros con España. Las intervenciones del FSE, que tienen un carácter más horizontal (nacional), cubrió aproximadamente el 40% de los compromisos de 1987, mientras que el FEOGA-Orientación participó con cerca del 10%. La importancia relativa de las intervenciones del FEDER en España muestra claramente el interés que la Comunidad Europea ha puesto en el desarrollo regional de este país.

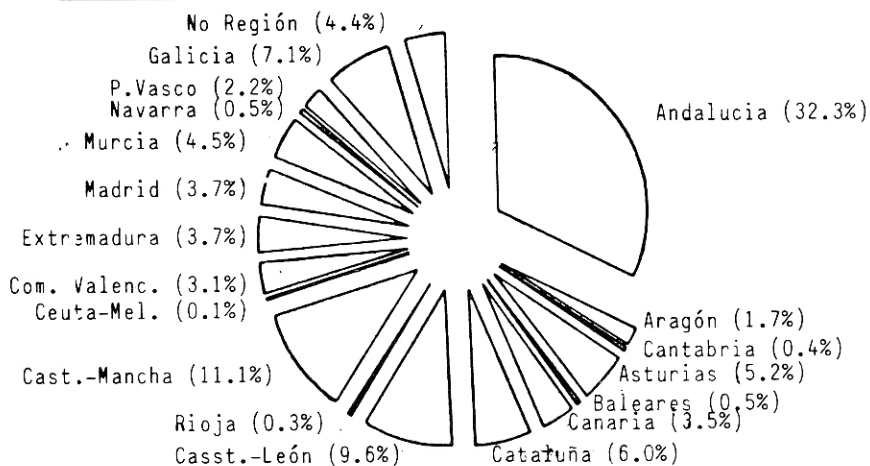
Además, las intervenciones estructurales que favorecen el desarrollo regional, también tienen lugar en el contexto del FEOGA-Orientación y del FSE, a pesar de que una parte de las intervenciones de estos instrumentos no es identificable en un contexto regional, aunque tienen implicaciones regionales.

La distribución regional por Comunidades Autónomas de los compromisos financieros en 1987 se muestra en el gráfico n.º 9.



GRÁFICO N.º 9

INTERVENCIONES ESTRUCTURALES ESPAÑA  
Compromisos totales 1987



Compromisos no regionalizables.

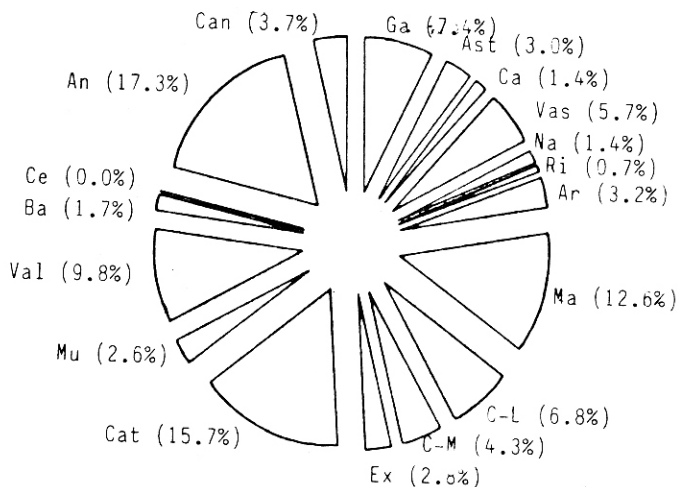
Los gráficos 9 y 10 permiten realizar una comparación entre la tasa de participación regional de los compromisos financieros y el porcentaje de población de cada Comunidad Autónoma. De dichos gráficos se desprende que ciertas regiones reciben una proporción más elevada de compromisos financieros que su tasa de participación en la población total de España. Así, por ejemplo, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Comunidad Valenciana, que son regiones cuyos indicadores socioeconómicos reflejan problemas estructurales, han recibido un porcentaje de compromisos financieros superior a su población relativa.

La distribución regional de los compromisos de 1987 de cada Fondo Estructural se corresponde con los problemas estructurales específicos de cada Comunidad Autónoma, así como con las orientaciones de cada Fondo.

En 1987 el FEOGA-Orientación representó casi el 10% del total de los compromisos financieros con España (gráfico n.º 8). Evidentemente, el impacto regional de las intervencio-

GRÁFICO N.º 10

POBLACIÓN ESPAÑA  
DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



*En 1987 el FEOGA-Orientación representó casi el 10% del total de los compromisos financieros con España*

nes del FEOGA-Garantía (que no es un instrumento estructural) es más amplio que el del FEOGA-Orientación, tanto desde el punto de vista presupuestario, como en proporción al PIB por habitante de las regiones que se benefician de la Política Agrícola Común. Se puede observar, sin embargo, que el 67% de los compromisos financieros regionalizables se atribuyeron a regiones en las que el FEDER tiene una presencia importante. La distribución regional de los compromisos del FEOGA-Orientación se indica en el gráfico n.º 11.

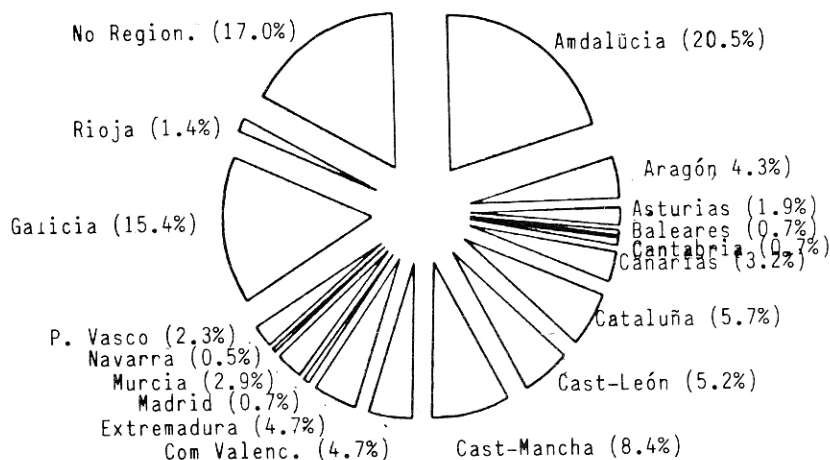
El impacto regional de las intervenciones del FSE en España es particularmente significativo en términos presupuestarios. Sin embargo, las altas tasas de desempleo total y juvenil en regiones diferentes a las que presentan problemas estructurales (lo que obliga a intervenciones importantes del FSE) ha significado que en 1987 solamente el 56,1% de los

GRÁFICO N.º 11

---

 INTERVENCIONES ESTRUCTURALES ESPAÑA  
 FEOGA-ORIENTACIÓN 1987
 

---



compromisos financieros regionalizables del FSE se hayan producido en regiones asistidas por el FEDER, debido a sus problemas estructurales.

Por otra parte, los compromisos financieros estructurales del FSE en las regiones más atrasadas fueron tres veces más elevados que los del FEOGA-Orientación. Aparte de la importancia presupuestaria de las acciones del FSE, que se orientan hacia la formación profesional, el mercado de trabajo y el desempleo, este Fondo es, también, un complemento del FEDER en sus intervenciones de desarrollo regional, si bien respetando la diferente naturaleza y objetivos de ambos instrumentos (objetivos funcionales en el FSE, y orientación geográfica en el FEDER).

El gráfico 12 contiene la distribución regional de los compromisos financieros del FSE, en 1987, con España.

Evidentemente, el FEDER, como principal instrumento para el desarrollo regional, produce su mayor impacto, desde el punto de vista presupuestario, en las regiones españolas enfrentadas con problemas de ajuste estructural. El FEDER destinó sus compromisos a las nueve Comunidades Autónomas

La intervención de los fondos estructurales de la C.E.E. en las regiones del sur de Europa: El contexto de la reforma de los fondos

GRÁFICO N.º 12

INTERVENCIONES ESTRUCTURALES ESPAÑA  
FONDO SOCIAL EUROPEO 1987

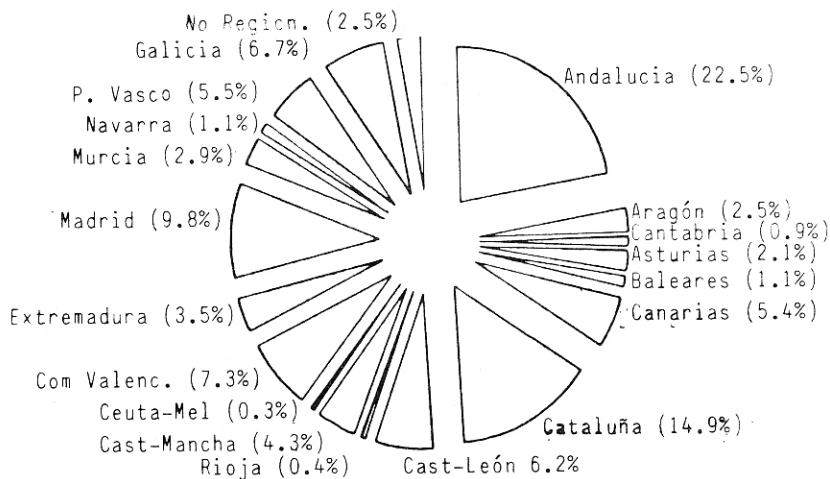
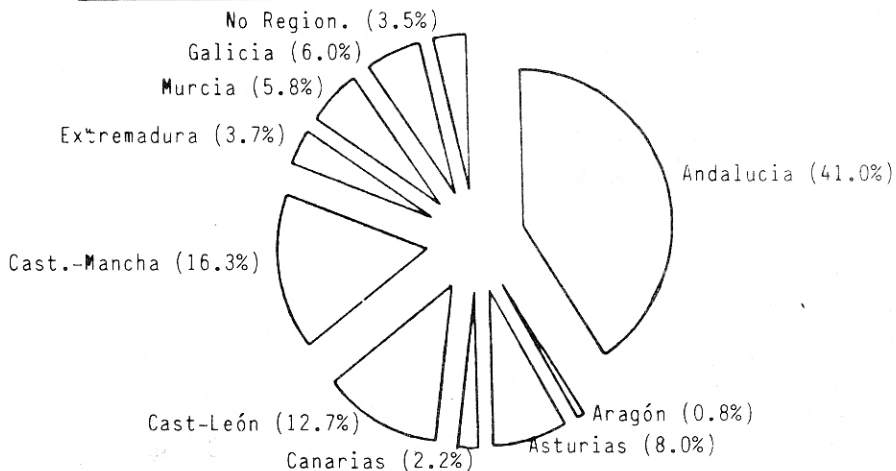


GRÁFICO N.º 13

INTERVENCIONES ESTRUCTURALES ESPAÑA  
FONDO EUROPEO DESARROLLO REGIONAL 1987



que se indican en el gráfico n.º 13 (distribución regional de los compromisos del FEDER).

Por último, hay que poner de relieve que el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos de préstamo concedieron cantidades importantes que no han sido incluidas en los datos anteriores.

## INTERVENCIONES ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES MEDITERRÁNEAS Y PORTUGAL

Durante la fase preparatoria de la última ampliación de la comunidad de 1986, se consideró que ciertas regiones mediterráneas presentaban una estructura socioeconómica tal que las hacía altamente vulnerables a los efectos de la adhesión de los países ibéricos.

Las regiones PIM son: en Francia, las regiones de Aquitania, Pirineos Meridionales, Languedoc-Rosellón, Provenza-Alpes-Costa Azul y los departamentos de Drôme y Ardeche; en Italia, el Mezzogiorno, Liguria, Toscana, Umbría, Marché, así como la vertiente de los Apeninos que pertenece administrativamente a Emilia-Romagna y las lagunas del Adriático norte en Friuli-Venecia-Giulia; y la totalidad de Grecia (5).

Algunas de las regiones citadas figuran entre las más débiles de Europa. Las características socioeconómicas de las regiones cubiertas por los Programas Integrados Mediterráneos son las siguientes:

- se encuentran entre las que tienen el PIB por habitante (pps) más bajo en EUR-12;
- gran dependencia del sector agrario y alto grado de subempleo en dicho sector;
- débil tejido industrial, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y en el sector de nuevas tecnologías;
- altas tasas de desempleo que pueden agravarse por el hecho de que el ajuste estructural de la agricultura no ha estado correlacionado con la diversificación de la industria y de los servicios.

Asimismo, como se indicó en el apartado anterior al referirse al impacto de la PAC, estas regiones se benefician sensi-

*Los Programas Integrados mediterráneos (PIM) se aplican en ciertas regiones francesas e italianas y en todas las griegas, altamente vulnerables a los efectos de la adhesión de España y Portugal*

(5) En Francia e Italia las aglomeraciones urbanas de Toulouse, Burdeos, Marsella, Génova, Florencia, Roma, Nápoles y Palermo han sido excluidas del ámbito de intervención.

blemente menos, en términos de ECU/agricultor, que las regiones del norte de Europa, debido a razones dependientes de la productividad, la organización del mercado y la especialización regional en productos específicos.

El Consejo, al adoptar el Reglamento (CEE) 2098/85, que instituye los Programas Integrados Mediterráneos, intenta mejorar la estructura socioeconómica de las regiones mediterráneas, en especial de Grecia, de modo que se puedan adaptar, en las mejores circunstancias, a la nueva situación surgida como consecuencia de ampliación de la Comunidad.

Los Programas Integrados Mediterráneos son operaciones plurianuales (máximo de siete años), compatibles y consistentes entre sí y con las políticas comunitarias que contribuyen al logro de los objetivos mencionados. Las intervenciones financieras se refieren al sector productivo, a las infraestructuras y al empleo de los recursos humanos.

Por tanto, las operaciones de un Programa Integrado Mediterráneo cubren las siguientes esferas de la actividad económica:

- agricultura y pesca (industria agroalimentaria);
- energía;
- industria y artesanado;
- servicios (incluido turismo).

Los PIM están constituidos por subprogramas que se refieren a uno, o parte, de los sectores mencionados. Cada subprograma contiene un cierto número de medidas que son un conjunto de acciones específicas (proyectos), las cuales, evidentemente, se encuentran situadas en el ámbito de intervención del subprograma.

El carácter innovador de los PIM (como oposición al enfoque «proyectos» utilizado hasta ahora por los Fondos estructurales) reside en la *programación* y el carácter *integrado* de sus intervenciones.

Cada PIM implica la realización de un esfuerzo concertado entre las autoridades nacionales competentes y la Comunidad, con objeto de construir un conjunto coherente y articulado de acciones, de modo que la sinergia entre ellas produzca efectos multiplicadores.

Por otra parte, el carácter *integrado* de los PIM se deriva del hecho de que el programa contiene medidas que es-

*El carácter innovador de los PIM reside en la programación y el carácter integrado de sus intervenciones*

tán cofinanciadas por dos o más Fondos (FEOGA-Orientación, FSE, FEDER) y/o por el Banco Europeo de Inversiones u otros instrumentos estructurales.

Este enfoque integra la acción de cada Fondo con las de los demás en las regiones de intervención, en las que se asegura la necesaria coordinación para las intervenciones cofinanciadas en el contexto de los PIM; dicha coordinación se efectúa de acuerdo con las prioridades y orientaciones de cada instrumento financiero.

Evidentemente, hay que pagar un precio por la esperanza puesta en la programación y el enfoque integrado. Este precio es la mayor complejidad de la fase de programación, cuya responsabilidad mayor recae en las autoridades pertinentes de los Estados Miembros. Por ello, la implantación de los PIM fue precedida de acciones preparatorias en las *regiones afectadas*, así como por asistencia técnica en forma de *estudios* preparatorios para la planificación de los PIM.

El procedimiento a requerir para la puesta en marcha de los PIM incluye el análisis por la Comisión de los proyectos de programa que han sido preparados por los Estados miembros. El diálogo entre estos últimos, una vez adoptado el proyecto por la Comisión, continúa en el seno del Comité Consultivo, cuya opinión es necesaria para la subsiguiente aprobación formal del PIM. El procedimiento culmina con la firma del contrato programa entre el Estado Miembro y la comunidad.

En 1986 el PIM de la isla de Creta en Grecia ha sido el único iniciado formalmente. A finales de 1987, se adoptaron y aprobaron todos los PIM franceses y griegos, y para Italia solamente se había adoptado el PIM Molise. Durante el primer trimestre de 1988 se aprobaron formalmente por la Comisión los PIM Abruzzi y Molise, mientras que casi la mitad de los restantes PIM italianos ya se han adoptado y están a la espera de la aprobación formal.

Los PIM además poseen tres importantes características innovadoras que ofrecer. en primer lugar, el concepto *programación* moviliza muchos factores en la Comunidad (tales como los Fondos implicados en los PIM y los servicios responsables de su coordinación) y en el Estado Miembro (servicios administrativos, regionales y locales). Todos ellos se interrelacionan con la finalidad de producir un programa cohe-

*El primer PIM  
iniciado  
formalmente fué el  
de la isla de Creta  
en 1986*

sionado, coordinado y eficiente, en lugar de una mera yuxtaposición de proyectos.

En segundo lugar, se adoptaron normas de organización para asegurar el buen funcionamiento de las acciones y de la gestión a nivel local (sobre el terreno). En este sentido, se constituyó un Comité de Seguimiento para cada PIM que se encarga de las tareas de asegurar que el enfoque integrado no desaparezca durante la fase de aplicación del programa.

El Comité de Seguimiento es la plataforma en la que todas las autoridades se encuentran para asegurar la adecuada marcha del programa, si bien siempre respetando la estructura institucional de los Estados Miembros que se benefician de los PIM.

En tercer lugar, en el contexto de los PIM se experimentará una concentración de esfuerzos para seguir y evaluar los programas. Es de esperar que el seguimiento y la evaluación permitirán instaurar la necesaria transparencia de los procedimientos de ejecución de los programas, de modo que se puedan analizar los puntos fuertes y débiles del enfoque PIM en el contexto del desarrollo estructural.

El gráfico n.º 14 muestra los compromisos financieros atribuidos en 1986 y 1987 a las regiones griegas y francesas que se benefician de los PIM, distinguiendo entre las intervenciones estructurales efectuadas dentro y fuera de los PIM (6).

La razón de esta distinción entre compromisos PIM y no PIM tiene como objetivo mostrar el comportamiento del enfoque «programa» frente al enfoque «proyectos».

En las regiones PIM de Francia los compromisos financieros evolucionaron desde un 15% para las acciones PIM en 1986 y el 37,3% en 1987.

En el futuro, será interesante hacer un seguimiento de estos datos y construir series más largas para comprobar la facilidad o dificultad con las que el enfoque «programa» consume los compromisos financieros, en comparación con el enfoque «proyectos».

(6) Itália no figura en el gráfico ya que en 1987 solamente se había adoptado un PIM



## PROGRAMA ESPECÍFICO PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PORTUGUESA (PEDIP)

A fines de 1987 la Comunidad ha decidido iniciar un programa de apoyo para el desarrollo industrial de Portugal, como reacción a la propuesta efectuada por el Gobierno portugués en 1986. La solicitud portuguesa respondía, a su vez, al compromiso establecido en el Protocolo 21 del Tratado de Adhesión.

La principal finalidad del programa es la de elevar el grado de desarrollo industrial de Portugal hasta niveles comparables con los del resto de la comunidad, de modo que ese país pueda asumir las exigencias del mercado interior minimizando los costes estructurales y sociales.

*En enero de 1988 se inició un programa quinquenal cofinanciado por la CEE (el PEDIP) para apoyar el desarrollo industrial de Portugal*

El PEDIP es un programa plurianual que cubre el período 1-1-1988 a 31-12-1992, cofinanciado por la Comunidad mediante sus recursos presupuestarios y por una línea adicional específica. El programa contribuirá a la modernización de la industria portuguesa mediante la cofinanciación de medidas encuadradas en cuatro ejes prioritarios:

- a) la aceleración y refuerzo de las infraestructuras básicas para la industria;
- b) fortalecimiento de las bases para la formación inicial y continua en especialidades industriales;
- c) inversión productiva;
- d) misiones de productividad.

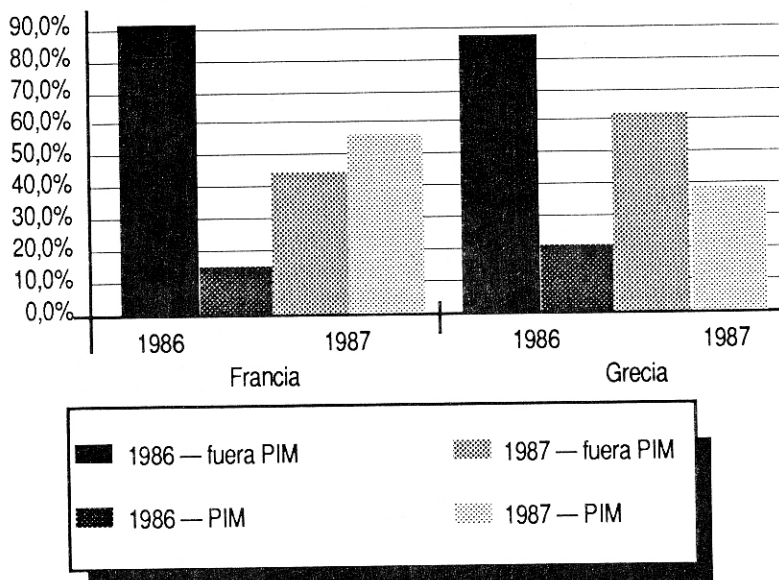
En la práctica, estos cuatro ejes de desarrollo se traducen en lo siguiente:

- Infraestructura: modernización de las redes principales de comunicación y energía.
- Formación profesional: hacer frente a la falta de mano de obra cualificada en el sector industrial y desarrollar especialidades relacionadas con los modernos sectores industriales, especialmente en nuevas tecnologías.
- Inversiones productivas: préstamos, subvenciones directas a la inversión y desarrollo de nuevos instrumentos financieros; las pequeñas y medianas empresas se consideren motores de la modernización y de la reconversión industrial de sectores en declive.

La intervención de los fondos estructurales de la C.E.E. en las regiones del sur de Europa: El contexto de la reforma de los fondos

GRÁFICO N.º 14

INTERVENCIÓN ESTRUCTURALES - REGIONES PIM  
FRANCIA Y GRECIA



- Misiones de productividad: se refiere a la mejor planificación, análisis de resultados, evaluación e innovación, y se llevará a cabo mediante estudios que servirán de referencia a empresarios e instituciones financieras, acciones piloto en innovación tecnológica y social, intercambio de información y experiencias en beneficio de los diversos agentes sociales y económicos de la industria portuguesa.

## LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En la perspectiva de la aplicación de la estrategia de la construcción de la Comunidad europea, el Acta Única (7) define dos objetivos fundamentales que se han de alcanzar hasta 1992:

- la creación del mercado interior europeo;
- el fortalecimiento de la cohesión social y económica para promover el desarrollo armónico de todos los Estados Miembros.

El Acta Única propone, por tanto, que será necesario dedicar esfuerzos adicionales para que aquellas regiones y grupos sociales que se encuentren en situación económica y social desfavorable no se vean perjudicadas por la ampliación del mercado interior.

Los beneficios del *gran espacio sin fronteras* será sustancial sólo si también se benefician de él todas aquellas regiones que experimentan bajos niveles de desarrollo y competitividad de sus economías, bien sea por problemas de carácter estructural o porque se encuentran inmersas en procesos de reconversión de sectores industriales en declive.

Asimismo, será necesario para la Comunidad asegurarse de que los resultados del mercado interior benefician a los grupos sociales (como los jóvenes y los parados de larga duración), que están en situación crítica o dependen, para su subsistencia, de la situación de los mercados agrícolas.

Con el fin de alcanzar estos objetivos de cohesión social y económica, el Acta Única establece la necesidad de reformar los Fondos Estructurales.

Los principios en los que se base la reforma son los siguientes:

- concertación de las intervenciones estructurales en objetivos precisos;
- dotar a los Fondos estructurales con los recursos financieros necesarios y adecuados a sus objetivos;
- establecer un nuevo método de intervención de los Fondos estructurales basado en la complementariedad, la cooperación y la programación;
- establecer una simplificación de los procedimientos.

La comisión, en su Comunicación al Consejo (8) referente a la Reforma de los Fondos, propone que las intervenciones estructurales se deberían concentrar en los cinco objetivos siguientes:

a) *regiones con retraso estructural*: las intervenciones de los Fondos Estructurales deben contribuir a eliminar progresivamente las diferencias en el nivel de desarrollo y reforzar

*Para alcanzar en 1992 la cohesión social y económica de la Comunidad, el Acta Única establece la necesidad de reformar los Fondos Estructurales*

así la cohesión económica;

b) la reconversión de *zonas industriales en declive*: este objetivo se refiere a la reestructuración de zonas industriales en declive enfrentadas con problemas sectoriales específicos y con altas tasas de desempleo. La finalidad es, por tanto, integrar completamente el crecimiento de estas regiones en el desarrollo económico y social de la Comunidad;

c) y d) los objetivos tres y cuatro se refieren al *desempleo de larga duración* y la *integración profesional de los jóvenes*. Esto es, mediante un esfuerzo concentrado (acciones) en la formación profesional de los jóvenes y la diversificación de especializaciones para los parados de larga duración, se pretenden ofrecer nuevas perspectivas para esos grupos sociales afectados por los problemas estructurales del presente;

e) el último objetivo se refiere al *ajuste de las estructuras agrarias*, en relación con la reforma de la Política Agrícola Común, y al *desarrollo de zonas rurales*.

Para los objetivos uno, dos y cinco (b) (desarrollo de regiones estructurales atrasadas, reconversión de zonas industriales en declive y desarrollo rural), la Comunidad desea concentrar geográficamente los recursos disponibles para cada objetivo. La concentración geográfica requerirá el establecimiento de criterios para la definición de las áreas de intervención. Para los objetivos uno y dos, los criterios han de ser socioeconómicos que tipifiquen los problemas que se pretenden resolver con las acciones llevadas a cabo dentro de estos objetivos.

El segundo principio de la reforma es la disponibilidad de recursos adecuados para los Fondos, de modo que se produzca un impacto real. El Consejo Europeo de Bruselas del 12 y 13 de febrero de 1988 dio su acuerdo a la duplicación, en términos reales, en 1993, de los compromisos financieros de que pueden disponer los Fondos (en 1987 los compromisos se elevaron a algo más de 7.000 millones de ECUS) y, en particular, la contribución financiera de los Fondos en las regiones menos favorecidas se deberá duplicar en 1992.

El tercer principio de la reforma de los Fondos es la necesidad de establecer un nuevo método de acción para las intervenciones estructurales basado en la *complementarie-*

*La reforma de los Fondos establecerá un nuevo método de acción basado en la complementariedad, la cooperación y la programación*

*dad, cooperación y programación.* Lo que se pretende conseguir en el contexto de la complementariedad entre las intervenciones comunitarias y del Estado Miembro es un verdadero «valor añadido» a las intervenciones estructurales y regionales de los Estados Miembros. Asimismo, la cooperación deberá cubrir el proceso de programación, gestión y seguimiento y evaluación a través de la interacción entre la Comunidad, el Estado Miembro y las autoridades regionales y locales.

La programación cambiará el enfoque «proyectos» empleado hasta ahora para la asistencia financiera. Se pondrá énfasis especial en la cofinanciación de un conjunto coherente de medidas, y la programación deberá contribuir a simplificar los complicados procedimientos de gestión existentes, dado que el enfoque «programas» permite establecer, entre la Comunidad y el Estado Miembro, un compromiso global sobre el total de financiación previsto en un programa plurianual.

Finalmente, el cuarto principio de la reforma es la simplificación de los procedimientos para mejor coordinar las intervenciones.

La acción de la Comunidad, tal y como se propone en la reforma de los Fondos, se plantea como complemento de la acción estructural de los Estados Miembros. Su propósito es estimular, mediante sus intervenciones, la coherencia de un programa de desarrollo bien diseñado, de modo que ejerza una contribución positiva a la construcción de un espacio europeo sin fronteras.

*Bruselas, abril 1988.*