

INTRODUCCION

Este número de la revista ALCAZAR pretende servir como documento de reflexión y debate a todas las personas interesadas en el desarrollo regional y muy especialmente a aquellas que día a día tienen la responsabilidad de tomar decisiones que inciden directa o indirectamente en este campo.

Es evidente la importancia que le atribuyen de este número los autores para una región como la extremeña, con graves problemas estructurales por sus rasgos geográficos, geográficos, políticos, etc., y que se manifiestan en una interacción de los sistemas demográficos, sociales, culturales y económicos que impiden su normal desenvolvimiento.

Se exponen aquí diferentes trabajos de reconocidos especialistas de geografía, economía, sociología, ingeniería, etc., en torno al Desarrollo Regional, para dar lugar a un debate académico, político y de gestión, con objeto de ofrecer una panorámica global (económica, sociológica, tecnológica...) de la situación actual y de las perspectivas que se le presentan a Extremadura a nivel autonómico, estatal y comunitario.

JOSE LUIS GARCIA GARCIA

Director del Departamento de Geografía UNEX

JULIAN MORA ALFEDA

Presidente de FUNDICOT EXTREMADURA

La Cohesión económica y social de la Comunidad Europea, la reforma de los Fondos Estructurales y la política regional ante el mercado único

Uno de los aspectos más relevantes del Acta Unica Europea (AUE) es su contenido económico, en la doble vertiente de establecimiento progresivo del mercado interior y reforzamiento de la cohesión económica y social en el ámbito de la Comunidad Europea. Uno y otra, mercado interior y cohesión económica y social, se configuran a modo de los ejes sobre los que giran las ruedas que deben hacer avanzar el convoy comunitario.

RECAPITULACIÓN

El Acta Unica Europea supone, al menos sobre el papel, un cambio de filosofía en los planteamientos de la política regional comunitaria. Es sabido que su contenido, breve pero enjundioso, apunta al objetivo de reforzar la construcción de Europa, si bien casi limitada a los aspectos económicos. En lo político, sólo se diseñan unos mecanismos de cooperación entre las instituciones comunitarias y de coordinación en materia de política exterior. En esta materia, no obstante, priman las decisiones de cada Estado miembro, sobre todos los cuales se extiende la alargada e imperial sombra de los Estados Unidos de Norteamérica. Es importante la sustitución de la regla de la unanimidad por la de mayoría cualificada, en determinados casos. En lo económico, se trata de establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992.

A modo compensatorio, se introducen otras novedades en materia de polí-

tica social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente. La sección II, subsección IV, señala en primer lugar que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Añade a continuación que los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados anteriormente.

¿Qué tiene esto de particular? Como frecuentemente se ha señalado, está claro que la política regional adquiere carta de naturaleza entre las políticas comunitarias, al quedar elevada a categoría constitucional. Lo importante, sin embargo, es la razón subyacente en esa elevación de categoría.

Resumiendo la evolución del FEDER en las Comunidades Europeas, resulta que desde 1958 hasta 1975 se confía en que el mercado haga desaparecer las diferencias regionales. Lejos de conseguirlo, la dura e incómoda realidad se encarga de demostrar que las teorías que se basan en las virtudes del mercado fallan, al comprobar que los desequilibrios territoriales, en vez de corregirse, se agudizan. Es entonces cuando, bajo presiones de países que quieren garantías respecto a la devolución de su aportación financiera al presupuesto comunitario, se crea en 1975 el FEDER y se pone en marcha una tímida política regional. Tal política es esencialmente subsidiaria de la de cada Estado y sólo a partir de 1979 comienza a abrirse camino a duras penas la política regional comunitaria autónoma.

Pero el rasgo esencial del período es que se trata de ayudar a las regiones con problemas para que puedan competir en igualdad de condiciones con las regiones más avanzadas a la hora de atraer inversiones. La filosofía esencial, pues, sigue siendo la de confiar en el mercado, al cual, no obstante, se le reconocen ciertos defectos de funcionamiento, que son subsanables mediante un fondo creado al efecto.

El Acta Unica Europea da un vuelco a los planteamientos anteriores. ¿Por qué hablar de radical cambio de enfoque? Porque de confiar en el mercado como mecanismo capaz de corregir los desequilibrios regionales se ha pasado a la convicción de que los aumenta. Se diría, además, que cuanto más amplio sea un mercado desde el punto de vista económico y territorial, más intensa es su dinámica desequilibradora. Si en 1992 llega a establecerse sin restricciones el mercado común interior, las regiones menos desarrolladas se verán duramente castigadas. De ahí la necesidad de instrumentar mecanismos que hagan posible no ya la competición de unas regiones con otras en igualdad de condiciones, sino que la Comunidad Europea funcione como un todo. Sin una mayor homogeneidad en las estructuras económicas y sociales de las

regiones que integran la Comunidad, las tensiones, incluso políticas, serán tan fuertes que la buena marcha del conjunto será poco menos que imposible.

Aún hay algo más en el Acta Unica Europea. Se trata de que debe ser la Comunidad la que afronte en primer lugar el problema de la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el desarrollo de las menos favorecidas. Después serán también los Estados los que se coordinen para alcanzar el anterior objetivo. Pero la responsabilidad principal, al menos en teoría, corresponde a la Comunidad.

El reto que hay que afrontar es de primera magnitud. Sin ánimo de dramatizar, me atrevería a decir que el futuro de la Comunidad peligra seriamente, si no se reducen los desequilibrios regionales, por lo que tienen de fuente continua de tensiones económicas, sociales y políticas. Ha habido que esperar muchos años para lograr constitucionalizar la política regional comunitaria, con los sobresaltos propios del que espera, que con frecuencia desespera. Ahora el camino está abierto. Falta echarse a él y recorrerlo.

MERCADO COMÚN A FECHA FIJA

Ahora, que tanto se habla de la formación del mercado interior desde el 1 de enero de 1993, puede parecer extraño recordar que la implantación del mercado único a fecha fija estaba ya prevista en el Tratado de 1957. Pero eso es lo cierto. En efecto, el artículo 8 señalaba que:

«el mercado común se establecerá progresivamente durante un período transitorio de doce años».

Cualquiera hubiera dicho en aquellas fechas que el citado artículo 8 había previsto todos los detalles, incluso los percances, que pudieran aparecer y que hubiera que superar para conseguir el objetivo señalado. Se fijó un período transitorio dividido en tres etapas, de cuatro años cada una, cuya duración podía prorrogarse, en condiciones predeterminadas, sin que las prórrogas pudieran tener por efecto una duración de la transición superior a un total de quince años, a partir de la entrada en vigor del Tratado.

El 1 de enero de 1973, fecha límite para la puesta en funcionamiento del mercado unido, se hizo efectiva la primera ampliación de la Comunidad, cuando era previsible, porque estaba a punto de estallar, la crisis económica que siguió

al encarecimiento de los productos energéticos derivados del petróleo. En los años anteriores, las instituciones comunitarias habían pasado por no pocos avatares, que hicieron imposible el cumplimiento de la previsión constitucional. Es cierto que una ampliación es un acontecimiento de tal magnitud que puede obligar a reconsiderar plazos y objetivos. También es verdad que la crisis desencadenada en 1973 supuso una conmoción de tal calibre que obligó a reformar muchos programas de actuación. Pero no es menos cierto que, cuando falla la voluntad política de llevar a término un compromiso, cualquier disculpa es buena para justificar el replanteamiento.

La novedad del AUE no es, por tanto, fijar un plazo perentorio para alcanzar el mercado común, pues no se trata más que de la reiteración pública y notoria de un antiguo compromiso político por parte de los doce Estados miembros, después de un largo letargo. Novedad es, tal vez, la definición de mercado interior. En este sentido, el Tratado de 1957 se completa con el artículo 8 A (AUE), en el cual puede leerse que:

«La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992», de conformidad con otras disposiciones del Tratado. «El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada, de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

Este artículo va acompañado de una declaración que, por una parte, es una manifestación de la firme voluntad política de implantar el mercado interior a fecha fija, pero, por otra parte, advierte sobre la falta de valor jurídico del plazo tan solemnemente establecido. Este es el texto de la declaración:

«Con la inserción del artículo 8 A, la Conferencia desea reflejar la firme voluntad política de tomar antes del 1º de enero de 1993 las decisiones necesarias para la realización del mercado interior definido en esa disposición y más particularmente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión tal y como figura en el Libro Blanco sobre el mercado interior».

«La fijación de la fecha del 31 de diciembre de 1992 no producirá efectos jurídicos de una manera automática».

El tiempo se encargará de aclarar si el último inciso es tan sólo una precisión técnica o una previsión de la posibilidad de replantear las fechas, si impor-

tantes e históricos eventos vinieran de nuevo a interferir con las previsiones proclamadas a los cuatro vientos.

MERCADO INTERIOR Y COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El verdadero y auténtico giro en las reglas reguladoras del comportamiento de la Comunidad se tiene en la instauración de la política de cohesión económica y social, paralelamente a la fijación de la fecha de entrada en vigor del mercado interior. Pero ¿qué hay detrás de la nueva política? Ni más ni menos que una revisión y reformulación implícita de las convicciones sobre el papel del mercado y su capacidad para solucionar y resolver ciertos desequilibrios del sistema económico y social, particularmente los regionales.

No se duda de las ventajas y superioridad del modelo de economía de mercado, frente a otros sistemas conocidos, como guía orientadora de la toma de decisiones. Todos los Estados de la Comunidad esperan que el funcionamiento sin trabas del mercado interior tenga efectos globalmente positivos, mejorando la eficacia y la eficiencia y favoreciendo el crecimiento. Pero subyace el temor de que los beneficios no se repartan por igual entre todos los sectores, regiones y grupos sociales. Hay razones para creer que la implantación del mercado único en 1993 a escala de 225 millones de habitantes implica el riesgo de aceleración de una dinámica territorialmente desequilibradora, tanto más intensa cuanto más fuertes sean las fuerzas liberadas. Para contrarrestar estas consecuencias no deseadas, se instaura la política de cohesión económica y social.

Obsérvese el cambio de enfoque entre el Tratado de Roma de 1957 y su modificación de 1986 en relación al papel del mercado frente a los desequilibrios territoriales. En 1957 se consideraba implícitamente que sería capaz de hacer evolucionar las economías regionales en sentido convergente. En 1986 se reconocía, también de forma implícita, que podría suceder exactamente lo contrario, de no aplicarse medidas encaminadas a evitarlo.

No faltará quien se sienta inclinado a atisbar detrás de las nuevas concepciones el predominio de ideología de contenido socialdemócrata sobre las liberales que se impusieron en 1957. No se puede decir que quien tal piense se encuentra en un craso error. Pero tampoco se le puede dar por completo la razón. La verdad es que las diferencias regionales de niveles de vida en la Europa de los doce, con el menor desarrollo de Portugal, Grecia, Irlanda y España,

es indudablemente mayor que la constatable entre los seis estados fundadores. La fuerza de los hechos no permitiría enfrentarse de la misma manera a situaciones históricas tan diferentes.

En el ambiente crecientemente desideologizado y tecnocrático en que se adoptan actualmente las decisiones, tanto las grandes como las pequeñas, más que los posicionamientos ideológicos, que no llegan a estar del todo ausentes, es la necesidad de compatibilizar intereses contrapuestos quien orienta muchas de las decisiones importantes que se ponen en marcha en la Comunidad Europea. La política de cohesión económica y social debe entenderse, por tanto, como el contrapunto, en favor de las regiones menos desarrolladas, a la formación del mercado interior, que beneficiará en mayor medida a las regiones y Estados del grupo de cabeza de la Comunidad.

Dada la aparente —y a veces real— asepsia y frialdad con que el lenguaje jurídico del Tratado regula las más espinosas cuestiones, sería demasiado pedir que el reconocimiento de las insuficiencias de la ley de la oferta y la demanda para poner fin a los desajustes territoriales constara de una manera expresa. No es poco, sin embargo, lo que se dice, y más aún lo que se insinúa o puede leerse entre líneas.

La primera insinuación sobre los posibles impactos negativos se encuentra en la matización de Grecia, en forma de Declaración al artículo 8 A, considerando que las medidas encaminadas a la coordinación progresiva de las políticas de los Estados miembros en materia de cambio, respecto de los movimientos de capitales, y las disposiciones sobre transporte

«deberán hacerse de tal forma que no perjudiquen los sectores sensibles de las economías de los Estados miembros».

De alcance más general es el artículo 8 C del nuevo Tratado, que indica que, al formular sus propuestas para alcanzar el objetivo del mercado interior,

«la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior, y podrá proponer las disposiciones adecuadas».

Pero el meollo de la formulación de la política de cohesión económica y social está en los artículos 130 A a 130 E, que se examinan a continuación. En primer lugar, el artículo 130 A preconiza el reforzamiento de la cohesión

económica y social, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. En este contexto, la política regional adquiere especial relieve:

«La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Consecuentemente con la proposición, se dota de carácter constitucional al FEDER, antes no mentado en el Tratado, al tiempo que se define su finalidad. El artículo 130 C dice así:

«El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia».

El artículo 130 B del Tratado (artículo 23 del AUE) es probablemente el que más claramente relaciona la formación del mercado interior con la necesidad de reforzar la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias regionales, con el apoyo del FEDER y de los demás instrumentos financieros estructurales, junto con el Banco Europeo de Inversiones. Se trata del siguiente párrafo:

«Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C (promoción del desarrollo armonioso, reforzamiento de la cohesión económica y social y reducción de las diferencias regionales), participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes».

De los varios comentarios que podrían hacerse en torno a los párrafos transcritos, caben destacar cuatro, por el momento.

En primer lugar, el FEDER, creado en 1975 mediante Reglamento del Consejo, pasa a figurar en el Tratado de Roma, adquiriendo naturaleza constitucional como instrumento destinado a corregir los principales desequilibrios dentro de la Comunidad. Por tanto, a partir de la reforma del Tratado de Roma, la política regional pasa a ser una de las políticas comunitarias por derecho

propio, a diferencia de lo que hasta entonces había sucedido. Téngase en cuenta que la base jurídica de la creación del FEDER en 1975 es el artículo 235 del Tratado de 1957, que preveía que, cuando una acción de la Comunidad resultara necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea (hoy Parlamento Europeo), adoptaría las disposiciones pertinentes.

En segundo lugar, los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad se entienden en un doble sentido. Por un lado, habrá que hacer frente a los problemas de las regiones menos desarrolladas. Por otro lado, habrá que ayudar a la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

En tercer lugar, los problemas regionales se analizan en el contexto comunitario. Es ésta una diferencia importante en relación a la situación anterior, en que se estudiaban tomando como referencia el contexto nacional de cada Estado. Por ejemplo, hasta la reforma del FEDER derivada del AUE, el mapa de posibles intervenciones del Fondo se determinaba midiendo los indicadores socioeconómicos de cada zona en comparación con la media del Estado a que pertenecía. En cambio, en adelante se tomará como punto de mira la media comunitaria. Durante los primeros quinquenios de funcionamiento, el FEDER ha sido un instrumento subsidiario de la política regional de los Estados miembros, a quienes correspondía el protagonismo. Por el contrario, según el AUE, la reducción de las diferencias entre las diversas regiones será una tarea encomendada a la Comunidad (artículo 130 A), que pasa a desempeñar el papel de protagonista, apoyada en su misión por los Estados miembros. Este cambio de papeles, que refuerza el sentido comunitario de la política regional, tiene también reflejo en el artículo 130 B, que impulsa a los Estados a acompañar a la Comunidad en su intento por promover un desarrollo armonioso y por corregir los principales desequilibrios regionales en ella existentes:

«Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A».

Las prescripciones del AUE sobre el protagonismo de la Comunidad en esta materia, en la que se verá acompañada por los Estados miembros, han quedado, sin embargo, un tanto desdibujadas en el Reglamento marco. En efecto, en su «considerando» número veinte enuncia el criterio de que «la acción comunitaria tiende a complementar la acción desarrollada por los

Estados miembros o a constituir una contribución a la misma». No se habla expresamente del papel subsidiario de la Comunidad en relación a los Estados, pero le falta poco. No procede detenerse ahora a hacer un análisis sobre la posible contradicción jurídica entre el citado «considerando» y el segundo párrafo del artículo 130 A del Tratado. Pero es buena ocasión para llamar una vez más la atención sobre la pugna entre las diferentes concepciones políticas de Europa que se debaten en todas las instituciones comunitarias, fundamentalmente en el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Mientras que unos piensan que las políticas nacionales deben estar subsumidas en las comunitarias, con la consiguiente cesión de soberanía, otros opinan que las políticas comunitarias no deben ir más allá de la subsidiaridad en relación a las nacionales, a las que correspondería el protagonismo.

En cuarto y último lugar, el Tratado asigna a los Fondos con finalidad estructural, al BEI y a los demás instrumentos financieros la misión de apoyar y contribuir al reforzamiento de la política de cohesión económica y social. A este respecto, en el momento de adoptar el AUE, la Conferencia recordó las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984, que decían:

«Los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos, teniendo en cuenta los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), serán aumentados de forma significativa, en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación».

Es evidente que sin incremento de recursos poco o nada podría mejorar la eficacia de las intervenciones de los Fondos. Pero no queda clara la razón del recordatorio de una conclusión de 1984, como no sea para traer a colación los PIM, a fin de computar su dotación, en el marco de las disponibilidades financieras. Cuando el Consejo Europeo de Bruselas adoptó en marzo de 1984 las conclusiones transcritas, todavía no se había aprobado los PIM, que lo fueron mediante el Reglamento 2088/1985 del Consejo, de 23 de julio de 1985. El objetivo de estos programas consiste en mejorar las estructuras socioeconómicas de las regiones mediterráneas de la CEE en su composición anterior a la integración de España y Portugal, en particular de Grecia, con el fin de permitirles adaptarse en las mejores condiciones posibles a la nueva situación creada por la última ampliación.

Los PIM se pusieron en marcha como compensación en favor de ciertas regiones rurales mediterráneas de Grecia, Italia y Francia, por el supuesto impacto negativo que para ellas pudiera tener la incorporación de España y

Portugal. Pero este carácter compensatorio nada tiene que ver con el de la política de cohesión económica y social. Desde el punto de vista territorial, los PIM se limitan a las regiones mediterráneas, en tanto que la cohesión afecta a toda la Comunidad. Desde la óptica sectorial, los PIM cubren esencialmente productos y zonas rurales, mientras que la cohesión adopta un enfoque global. En lo conceptual, los PIM se justifican por la posible competencia que pudiera plantear a determinados productos la incorporación de dos nuevos Estados, pero la política de cohesión económica y social se impulsa para contrarrestar el impacto del mercado único. Por tanto, no se puede comparar la finalidad compensatoria de unos y otra.

CALENDARIO DE LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El AUE dejó previsto el procedimiento y plazos para aplicar la reforma de los Fondos estructurales comunitarios. Según el artículo 130 D, a partir de la entrada en vigor de la reforma del Tratado de Roma, la Comisión tenía que presentar al Consejo una propuesta global de reforma. A partir de ello,

«el Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social».

Los hitos más importantes del calendario real de la reforma, que se tramitó con una lentitud exasperante para los Estados que se beneficiarían de ella, son los siguientes:

- 17- 1-86 Adopción del texto del AUE.
- 17- 2-86 Firma del AUE por todos los Estados miembros, excepto por Grecia, Italia y Dinamarca, que lo hicieron el 28-2-86.
- 26-11-86 Ley Orgánica 4/1986, por la que las Cortes Generales conceden la autorización para la prestación del consentimiento del Estado para la ratificación del AUE.
- 9-12-86 Firma del Rey Juan Carlos del instrumento de ratificación del AUE.
- 15- 2-87 Documento conocido como paquete Delors: «Llevar a buen término el AUE. Una nueva frontera para Europa». COM (87) 100 final.

- 1- 7-87 Entrada en vigor del AUE, una vez ratificada por todos los Estados.
- 12- 9-87 Publicación en el DOCE de la primera propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo (CEE) relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, COM (87) 376 final/2. La propuesta quedó paralizada.
- 11/12- 2-88 Consejo Europeo de Bruselas, desbloqueando la aplicación de la reforma.
- 9- 6-88 Publicación en el DOCE de la propuesta modificada de Reglamento del Consejo (CEE) sobre las funciones de los Fondos Estructurales, COM (88) 144 final.
- 24- 6-88 Aprobación por el Consejo del Reglamento (CEE) n. 2052/88 del Consejo sobre las funciones de los Fondos Estructurales (Reglamento marco).
- 19-12-88 Aprobación por el Consejo de los siguientes reglamentos:
 - Reglamento 4253/88 del Consejo (Reglamento de aplicación o coordinación).
 - Reglamento 4254/88 del Consejo (Reglamento del FEDER).
 - Reglamento 4255/88 del Consejo (Reglamento del FSE).
 - Reglamento 4255/88 del Consejo (Reglamento del FEOGA, Sección Orientación).
- 1- 1-89 Entrada en vigor de la reforma.

La importancia política del Reglamento marco es tal que el AUE prescribía que debía ser aprobado por unanimidad del Consejo (artículo 130 D). En cambio, en virtud del artículo 130 E del Tratado y del párrafo 5 del artículo 3 del Reglamento Marco, el de coordinación podría adoptarse por mayoría cualificada, no siendo imprescindible la unanimidad.

Llama la atención la extensión del calendario para aplicar acuerdos aparentemente claros. Es fácil adivinar que detrás de los aproximadamente tres años transcurridos desde la aprobación del texto del AUE hasta la entrada en vigor de la reforma se esconden algo más que dificultades de técnica jurídica para plasmar acuerdos políticos. Eran precisamente los acuerdos políticos los que

faltaban por concretar hasta el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988. Aunque los esquematismos no reproducen exactamente la complejidad de algunas realidades, podría decirse que la dificultad fundamental radicaba en la contraposición de intereses entre los Estados menos desarrollados y los más avanzados de la Comunidad. Los países más ricos estaban más interesados en progresos para implantar el mercado interior que en la política de cohesión económica y social. Por el contrario, las naciones menos desarrolladas abrigaban serios temores ante el funcionamiento del mercado interior, sin la aplicación paralela de políticas compensatorias. Añádase a ello el hecho de que los Estados más desarrollados debían financiar unas medidas de las que se beneficiarían en mayor medida los países menos desarrollados.

En el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 terminó imponiéndose la voluntad política de avanzar en la construcción de la unidad europea, engrasando los dos ejes del tren comunitario, el de la cohesión económica y social y el del mercado interior. Sería absurdo decir que quienes financian la reforma pierden, en favor de sus beneficiarios. El objetivo es que gane la Comunidad, es decir, todos.

LAUREANO LAZARO ARAUJO

Director General de Administración y Gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Miembro de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

El espacio y la innovación propios del desarrollo local*

INTRODUCCIÓN

Las opciones de desarrollo y crecimiento nunca han dependido tanto como ahora de los recursos estratégicos del medio local y de las nuevas oportunidades de trabajo asociadas a la innovación, creatividad y capacidad empresarial de los agentes implicados en ellas. Es decir, de la existencia de un ámbito de recursos entre la actividad y los mercados, que es lo que define el espacio propio de lo local como espacio de desarrollo. Entender por qué es importante el espacio local para la economía requiere una referencia a la crisis de un modelo de desarrollo predominante hasta ahora, que no otorgó a ese espacio la relevancia que le corresponde en los procesos económicos.

En el cambio de este modelo, basado en la gran empresa y en economías de aglomeración, se encuentra el origen del deterioro de los resultados económicos y de la crisis del trabajo en las economías desarrolladas. Pero igualmente este relativo retroceso de las economías de escala ha dado paso a la recuperación y generalización de la pequeña empresa, la especialización flexible y poli-

* Este artículo sintetiza algunas de las principales reflexiones discutidas en las «III Jornadas de Trabajo» de Iniciativas Regionales Madrileñas, S. A. (IRMASA), Empresa Pública de la Comunidad de Madrid, dependiente de la Consejería de Economía, en la que los autores desempeñan su actividad. Las líneas de trabajo que constituyen el Programa de actuación de IRMASA se fundamentan en una concepción del desarrollo local que, acorde con planteamientos del desarrollo regional, aboga por la disminución de desequilibrios socioeconómicos territoriales.