

# El desarrollo local y los fondos estructurales

**Laureano LÁZARO ARAUJO**

Profesor del Centro de Estudios Europeos. Universidad de Alcalá.

**RESUMEN:** Se discute si el desarrollo local es un concepto netamente diferenciado del desarrollo regional. En opinión del autor, uno y otro se distinguen fundamentalmente en lo que se refiere al ámbito territorial de las actuaciones, de lo cual se derivan estrategias e instrumentos de intervención distintos. Partiendo de una serie de definiciones del desarrollo local extraídas de distintos autores, se realiza a continuación una caracterización del mismo. Después de hacer un repaso por la historia del desarrollo local a través de los documentos oficiales de la Unión Europea, se efectúa, por primera vez para España, una estimación de los recursos de los Fondos Estructurales dedicados en nuestro país al desarrollo local en el período de programación 1994-1999.

*Descriptor:* Desarrollo local, Fondos estructurales, Unión Europea

## I. EL DESARROLLO LOCAL Y EL DESARROLLO REGIONAL

Los aspectos territoriales del desarrollo están adquiriendo importancia creciente en la formulación de la política económica. Ya era hora. A la sombra del alza de cotización de la variable espacial, se está abriendo camino y revalorizando el concepto de desarrollo local, del que cabe esperar mucho, si se acierta a llevar la teoría al terreno operativo. Incluso no falta quien tienda a la exageración, anatematizando todo lo que no sea local, en un afán excesiva e inexplicablemente reduccionista. Extremistas siempre han habido y habrá. También moderados entusiastas. Y algún que otro escéptico.

Los puntos de vista sobre el concepto y el papel del espacio van desde el enfoque de un ex-alto cargo de la, por tantas razones, histórica y hace tiempo extinguida Comisaría del Plan de Desarrollo, para quien el territorio es el protagonista del desarrollo

(MEILÁN, 1972), hasta la concepción marxista-leninista, que lo considera como el escenario en que se desenvuelve la lucha de clases (LIPIETZ, 1977).

El territorio no es el protagonista de la puesta en escena del desarrollo (¿es que los ciudadanos no somos más que antagonistas?), pero desempeña un papel tan importante que, si se le ignora, la función podría acabar en tragedia irreparable. Sobre todo, si no tenemos en cuenta los costes sociales de la concentración de actividades y sus efectos a largo plazo, en forma de deseconomías. El espacio geográfico no es sólo el lugar en que se desenvuelven las actividades. Según las características y cualidades que le acompañen, puede ser un factor limitativo o un elemento impulsor del desarrollo.

¿Desarrollo regional o desarrollo local? Por mucha importancia que tengan o se dé a los adjetivos (regional, local), lo fundamental, también en este caso, es el sustantivo (desarrollo). Resulta

prácticamente imposible encontrar aportaciones teóricas que intenten, y menos aún que consigan, trazar la línea que separa conceptualmente el desarrollo local del regional, por muchas vueltas que se den alrededor de los distritos industriales, concepto quizá más claro y preciso en la versión original de Marshall (MARSHALL, 1890) que en la actualidad, por la tendencia de muchos estudiosos a inscribir en esta categoría su caso particular de estudio (HILHORST, 1997). Trabajos hay cuyos títulos parecen sugerir una aclaración de tales diferencias. Al poco de sumergirse en su lectura, puede uno percatarse de que, si ese era el propósito, no se ha conseguido. Ante el reiterado e indistinto recurso a expresiones como "desarrollo regional y local" o "desarrollo regional o local", se hace muy difícil sustraerse a la tentación de negar que se trate de conceptos diferentes.

Lo dicho no va en ninguno de los menosprecio de los tratamientos que recibe el desarrollo local de manos de prestigiosos profesionales. De hecho, otro tanto puede predicarse del desarrollo regional, tributario de las teorías del desarrollo económico general, por mucho que no falte quien se empeñe en lo contrario. Los especialistas en economía regional más reputados reconocen sin complejos que no hay teorías específicas para el desarrollo regional, sino adaptaciones de las concepciones sobre desarrollo nacional. Alguno menos avisado ha admitido esta deuda de la economía regional, con la excepción de la teoría de la base económica o base exportadora. Pero ni aun en este caso se trata de una creación propia, pues no es sino la traslación al crecimiento regional del multiplicador del comercio internacional, a su vez, una variante del multiplicador de la inversión.

Tal vez suceda que, en materia de desarrollo, la única diferencia sustancial sea la escala territorial de las actuaciones. Ahora bien, la variación del nivel espacial obliga inevitablemente a introducir la cuestión de las estrategias y los instrumentos más adecuados a cada nivel. Probablemente ahí estribe la diferencia entre desarrollo regional y desarrollo local, en las estrategias e instrumentos a aplicar en cada caso. En esa perspectiva hay que

situar las reflexiones que siguen sobre desarrollo local.

Hay diferentes niveles territoriales del desarrollo (supranacional, nacional, regional y local) que no se contraponen, antes bien, se complementan. Las administraciones que operan en cada uno de los citados escalones tienen en común en sus actuaciones la búsqueda de la solidaridad y la cohesión, la mejora de las condiciones de vida, la disminución de los desequilibrios y diferencias territoriales y sociales. Ninguna puede, o no debe, permitirse el lujo de prescindir de las demás.

Cada administración debe circunscribir sus actuaciones al nivel en que es más eficaz y operativa. La autoridad comunitaria debe afrontar el problema de la cohesión a escala supranacional, concentrando sus apoyos en favor de las naciones y regiones menos desarrolladas. La política regional a escala nacional perseguirá el reequilibrio y la solidaridad interregional. La política regional autonómica, llevada a cabo por los gobiernos regionales, tendrá sus efectos a escala intrarregional. A su vez, se verá apoyada, complementada y cimentada en el desarrollo local. El mismo camino, con consideraciones inversas, puede recorrerse desde abajo hacia arriba.

Es éste un tema muy apropiado para invocar el principio de subsidiariedad, tal como lo definen los Tratados de la Unión Europea. Parafraseando el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según la versión consolidada que incorpora los cambios efectuados por el Tratado de Amsterdam, podría decirse que, para promover el desarrollo regional local, cada nivel de gobierno o administración debe intervenir en la medida en que los objetivos buscados no puedan alcanzarse de manera suficiente por el nivel inferior y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión y a los efectos de la acción contemplada, por una administración de rango superior. En otras palabras, y respetando en todo momento el reparto de competencias previsto en los Tratados comunitarios, la Constitución española y los Estatutos de autonomía, cada administración debe actuar cuando y donde su intervención sea más eficaz que la de las demás.

Como norma general, hay que tomar las decisiones lo más cerca posible del ciudadano, pero sin renunciar ni comprometer las ventajas de una acción coordinada por una instancia superior (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1992). Ahora bien la apelación al principio de subsidiaridad tendría efectos paralizantes y entorpecedores, si se hace con intenciones excluyentes, si se diera la circunstancia de que una autoridad reclamara para sí sola la capacidad de intervención. Más que invocar equívocamente la subsidiariedad, habría que poner en práctica fórmulas de cooperación interadministrativas, aportando cada parte sus utilidades específicas.

Carece de sentido aferrarse exclusivamente a uno de los niveles político-administrativos citados para propugnar políticas de desarrollo. No hay que descartar ni descalificar ninguna instancia ni modelo. Es bueno señalar que hay diversidad de ellos y que pueden combinarse, si se quieren utilizar mejor y más eficientemente los recursos productivos, generar más empleo y alcanzar mayores niveles de renta.

Como puede apreciarse, en lo tocante a temas territoriales, no soy de los que creen que sólo vale la política regional a escala nacional, ni de los que piensan que más allá de lo local sólo se vislumbra el peligroso caos, imposible de aprehender, comprender, organizar y planificar.

Puede tomarse el problema del paro como ejemplo de la necesidad de articular mecanismos de cooperación entre los gobiernos y autoridades que actúan en las diferentes escalas territoriales. A finales de los años 90, la Unión Europea contaba en su debe con 18 millones de parados y una tasa de desempleo del 10%. De ellos, cerca de tres millones correspondían a España, cuya tasa de paro casi alcanzaba el 20%. Teníamos, pues, en nuestro país la quinta parte de los desempleados de la Unión y doblábamos la tasa de paro comunitaria. Si la constatación estadística se llevara a cabo en algunas regiones o comarcas, o en determinados colectivos, nos encontraríamos con cifras verdaderamente pavorosas.

Pues bien, ¿tiene sentido plantear la creación de empleo a nivel local en un

momento de la historia dominado por la globalización y mundialización de las relaciones? ¿No estaremos incurriendo en flagrante contradicción? No hay tal contradicción, antes al contrario, deben compatibilizarse y conjugarse actuaciones a todos los niveles territoriales. ¿Es que son las solas políticas comunitarias y nacionales las capaces de generar empleo?

Evidentemente, no. Pero es imprescindible que desde el nivel superior se eliminen los obstáculos y se cree un ambiente de estabilidad y crecimiento, que permita que fructifiquen las iniciativas locales de desarrollo. ¿Es que la creación de empleo a escala local es lo único importante? No, pero si no se generan puestos de trabajo a nivel local, concreto y específico, de uno en uno, de diez en diez o por centenas, el problema del desempleo se perpetuará. La creación de empleo es un problema comunitario y nacional, pero lo es, casi sobre todo lo demás, de las regiones y territorios en que hay paro.

En términos parecidos, aunque en otro orden de cosas, se manifiesta Allende Landa (ALLENDE, 1995) cuando señala que, "si bien la sostenibilidad económica, social y ambiental tiene su escala natural en la globalidad de la Tierra, entre otras razones, por la existencia de recursos mundiales críticos para los que no existen fronteras y requieren una visión global, integral, ello no debe soslayar la necesidad de que el principio o concepto de desarrollo sostenible debe requerir una interpretación operativa desde escalas nacionales, locales e incluso personales".

En economía se ha hablado tradicionalmente del análisis macroeconómico y microeconómico. También el territorio es susceptible de ser tenido en consideración desde un enfoque "macro" (supranacional y nacional), "medio" (regional) o "micro" (local).

## 2. CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Los estudiosos han identificado y analizado múltiples casos de desarrollo local, cada uno con sus propias peculiaridades. Si en el ámbito de las ciencias sociales pocas experiencias, por no decir ninguna, son del todo extrapolables,

en el desarrollo local, como en el regional, no hay recetas de validez general, sino historias particulares de las que pueden extraerse enseñanzas muy útiles. Aunque no han faltado intentos, no conozco a quien haya explicado de manera plenamente convincente cómo debe programarse el desarrollo para que sea efectivo; de existir tal fórmula, habrían desaparecido los problemas, tanto los conceptuales como los prácticos, al haber dado con la maravillosa piedra filosofal, remedio universal de todos los males del territorio y sus habitantes.

Es más fácil identificar sus características más comunes, partiendo de algunas definiciones, que, a su vez, tienen como punto de arranque el análisis de los rasgos esenciales de experiencias conocidas.

Hablando unas veces de desarrollo local y otras de desarrollo rural, y como síntesis del estudio de una serie de casos españoles, se ha definido el concepto como el "conjunto de experiencias que se han desarrollado utilizando recursos locales (humanos y financieros), sin intervención directa del Estado y localizados en pequeños centros urbanos diseminados a lo largo del país" (INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987 a). En este caso, todo el énfasis se pone en los aspectos locales y en el potencial endógeno. Puede apreciarse que se trata de una visión restrictiva, al excluir la intervención de los niveles superiores de la administración nacional y limitarse a pequeños centros urbanos.

Hay quien considera que, cuando se habla de desarrollo local, "se trata de una estrategia de diversificación y de enriquecimiento de las actividades en un territorio dado, a partir de la movilización de los recursos y de las energías del mismo. A priori, se opone a las estrategias de ordenación del territorio, que tratan de desarrollar áreas geográficas dadas, limitándose a orientar flujos de inversión hacia las mismas y a la creación de empleos, políticas éstas que no podrían tener éxito desde el momento en que tales flujos escasearan. La política de desarrollo local implica no sólo proyectos, sino también estrategias de formación y de financiación" (GREFFE, 1991). Es una visión que hace hincapié en el potencial de desarrollo endógeno, pero que adolece del

inconveniente de contraponerlo a las estrategias de ordenación del territorio, en lugar de buscar la complementariedad. Por otro lado, no comparto la visión que la definición transcrita da de la ordenación del territorio, demasiado estrecha y limitada. Pero no es el momento de desviarse hacia temas colaterales.

Desde una perspectiva más elaborada, "la industrialización local puede definirse como un proceso cuyo nacimiento, desarrollo y madurez se basa en la combinación de un conjunto de causas que van desde el estado de necesidad a la disponibilidad de recursos naturales y/o una buena localización. La existencia de una cierta capacidad empresarial, de mano de obra abundante y barata, de un sistema de ciudades suficientemente consolidado, de ahorro local y de conocimiento práctico de productos y mercados favorecieron el nacimiento del proceso de industrialización y, de esta forma, se pudo satisfacer la necesidad de cambio existente en las comunidades locales" (VAZQUEZ, 1993). Tal vez se pueda considerar este posicionamiento como demasiado amplio y general, tan válido para referirse a lo local como a lo regional o nacional, con sólo cambiar una palabra, sin destacar suficientemente las especificidades del desarrollo local.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea entiende que "el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas de un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos estos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales" (COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, 1995). De esta definición se ha hecho eco algún autor (RODRÍGUEZ, 1999). Debo decir que, entre las consultadas, es la que me parece más adecuada, si bien faltaría añadir que el objetivo de estas transformaciones estructurales es la mejora del nivel y de la calidad de vida de la población de un ámbito territorial delimitado a escala municipal, comarcal o subregional, con importantes dosis de control local (desde abajo) del proceso.

La Comisión Europea, por su parte, califica como iniciativas locales de desarrollo y creación de empleo propiamente dichas las caracterizadas por una implicación efectiva de los agentes locales, en cooperación con las administraciones, que, a su vez, se coordinan con vistas a conseguir dicho desarrollo (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a).

Entresacado este ramillete de definiciones, se pueden destacar algunos rasgos comunes a las más conocidas experiencias de desarrollo local.

- Utiliza recursos locales (humanos y financieros, entorno empresarial, capacidades tecnológicas y de todo tipo, recursos materiales, etc.), apostando por la puesta en valor del potencial endógeno interno de desarrollo, frente a las expectativas, casi siempre excesivas, sobre todo en épocas de crisis, puestas en los impulsos exógenos, venidos desde fuera. Esto no quiere decir que se menosprecie la posibilidad de atraer recursos exteriores. Algunos autores critican el excesivo énfasis que por lo general se pone en las variables endógenas. A propósito de experiencias en Corea del Sur (PARK & MARKUNSEN, 1995), llaman la atención sobre el papel determinante que jugaron la política gubernamental autoritaria, prohibiendo la expansión de Seúl, y la asignación de incentivos en parques industriales (factores exógenos), junto a la abundancia de mano de obra barata (variable endógena). Aunque pueda parecer excesivamente ecléctico, diría que el desarrollo local debe ser capaz de combinar el aprovechamiento de los recursos internos (desarrollo endógeno) con los impulsos externos (desarrollo exógeno).
- Sin menospreciar, pero sin sobrevalorar el autoempleo, sus protagonistas suelen ser pequeñas y medianas empresas, vinculadas al capital local o comarcal, por lo general, que actúan en sectores industriales ligeros y para el consumo, pero no en sectores pesados. Como señala el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el crecimiento, competitividad y empleo, “algunas empresas han logrado recuperar los recursos humanos perdidos combinando de forma eficaz y flexible unidades de producción pequeñas y más o menos independientes” (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993). Debe señalarse la importancia creciente que en el desarrollo local está teniendo el sector servicios y la integración entre diferentes sectores económicos. En casos complejos, se da la conjunción de la existencia de un núcleo urbano acompañado de un sector agrario en desarrollo, un distrito industrial y un sector servicios en auge.
- Dispone la mano de obra abundante y barata, frecuentemente con nivel de cualificación y adiestramiento de base artesanal y capacidad de adaptación en el trabajo. A veces, sobre todo en las fases iniciales del proceso, la actividad se desenvuelve en condiciones que rozan la economía sumergida.
- Para asegurar la viabilidad y credibilidad del proceso de desarrollo local, es muy importante que esté bajo control de instancias e instituciones locales (no sólo, pero también, administraciones públicas locales), lo cual, unido al aprovechamiento de recursos endógenos y a la vinculación del capital a los intereses territoriales autóctonos, aumentará las posibilidades de futuro y el sostenimiento del proceso a medio y largo plazo, tanto más cuanto menor sea la dependencia del exterior y mayor la confianza en las propias fuerzas.
- Se apoya en, y potencia, al mismo tiempo, la concertación económica y social, entre agentes interesados y entre instancias de poder. Todo el énfasis que se ponga en la utilidad de la concertación será escaso en comparación con la importancia que tiene como factor de integración generadora de sinergias impulsoras del desarrollo. Deberá propiciar formas nuevas de concertación social y de cooperación entre los agentes

económicos y sociales, en un contexto de flexibilidad, no sólo en lo relativo a las relaciones laborales, sino también en relación a las formas de acumulación (INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, 1992).

- Está a medio camino entre el nacimiento por generación espontánea y el crecimiento, una vez iniciado el proceso, mediante la utilización de ayudas reguladas y administradas por los poderes regionales y locales, que suelen estar más directamente interesados e implicados en el desarrollo local. No debe deducirse, sin embargo, que haya que descartar a las administraciones nacionales, aunque éstas, en sus actuaciones, contemplan en menor medida el espacio a nivel "micro". Lo habitual es que surja de forma espontánea y natural, por acumulación de una serie de circunstancias y recursos, secundando posteriormente las instituciones y administraciones, con apoyos diversos, la evolución positiva y consolidación del proceso.
- Le resultan más interesantes y útiles las ayudas blandas, como el asesoramiento, información, formación, préstamos blandos, capital-riesgo, mejoras gerenciales, que las duras, del tipo de grandes infraestructuras e incentivos clásicos y convencionales, como son las subvenciones a fondo perdido.
- Adolece con frecuencia de tendencias "autistas", con cierta propensión a encerrarse en sí mismo, necesitando impulsos externos para entrar en contacto con experiencias similares de otras regiones y países, de las cuales puede enriquecerse y a las cuales puede hacer aportaciones.
- Es un factor de flexibilidad muy importante: a escala territorial, por el ámbito espacial afectado; a nivel empresarial, por el tamaño de las empresas; en lo económico, por la relativamente elevada natalidad y mortalidad de las iniciativas; en lo político y social, por la posibilidad de llevar a cabo las actuaciones mediante la concertación.

- El desarrollo local puede estar financiado por cualquier nivel de gobierno (supranacional, nacional, regional o subregional o por una combinación de varios de ellos), debiendo evitar identificar conceptualmente el desarrollo local con la financiación municipal o con la localización de una actividad económica en un municipio de tamaño mediano o pequeño.
- El coste económico de esta categoría de acciones es, por lo general, notablemente menor y, por tanto, mucho más asumible que el de las actuaciones orientadas al desarrollo exógeno, puro y duro.
- Aunque todavía no lo hace en suficiente medida, debe prestar atención creciente a la conservación de los recursos naturales. Como ha señalado la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre el crecimiento y el empleo, el actual modelo de desarrollo de la Comunidad está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobreutilización de los recursos naturales, que se traduce en un deterioro de la calidad de vida (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993).

Tengo la impresión de que en épocas de crisis hay cierta tendencia a mitificar las posibilidades del desarrollo local, haciendo de la necesidad virtud, y aprovechando las horas bajas de la política regional. Craso error el de pretender despreciarse mutuamente.

Como se ha señalado por algún autor, la fuerza de las iniciativas locales reside en su capacidad de enlace entre la movilización conjunta de factores económicos y sociales; la intervención pública y la iniciativa privada; tecnologías avanzadas y elementos tradicionales (ROSSETTI DI VALDEBERO, 1996).

También he observado alguna tendencia a identificar el desarrollo local con el fomento de actividades alternativas, sobre todo industriales, en el medio rural, hasta el punto de utilizar indistintamente las

expresiones "desarrollo local" y "desarrollo rural" (INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987b), y con la política de empleo, a través del fomento del cooperativismo o del autoempleo. Pero es bastante más que eso (MAYORAL, 1992).

Con frecuencia se identifica el desarrollo local con los procesos de industrialización de zonas rurales. En otra ocasión he definido el espacio rural como "el territorio en que predominantemente se ofrecen materias primas y recursos naturales, desarrollándose en él una amplia gama de actividades económicas, entre las cuales la agricultura tiene una importancia relativa decreciente, y cuya población, que se distribuye en asentamientos de pequeño tamaño con carencias de determinados servicios y dotaciones, penurias que son más acusadas que en las ciudades, obedece a unas pautas de comportamiento cultural diferenciado de lo urbano, al que, sin embargo, trata de aproximarse e imitar" (LÁZARO, 1995). Hay quien dice que la agricultura es el esqueleto del mundo rural y que su diversificación y terciarización sólo puede plantearse como complemento de la agricultura. No comparto en modo alguno esta opinión, en una época en que el desarrollo rural pasa por la diversificación de la actividad económica, sea como complemento o al margen de la agricultura, aunque no en contra del sector primario. Pero la industrialización y terciarización del medio rural no debe confundirse con el desarrollo local, que desborda ampliamente el hábitat rural, interrelacionando lo rural con lo urbano, en un sistema bien trabado, formando lo que en ocasiones se ha llamado sistemas productivos locales (ESPINA, 1995, y MÉNDEZ, 1994).

Las experiencias de desarrollo local están ligadas en muchas ocasiones a determinadas personas con nombres y apellidos. Aprovechando los primeros impulsos, las autoridades deberían asumir la responsabilidad de crear condiciones propicias para su arraigo a nivel local y comarcal. Las instituciones regionales y locales parecen ser, a primera vista, las más directamente llamadas a dar la cara. Pero nadie debe considerarse exento de la obligación de aportar su granito de arena.

### 3. LA UNIÓN EUROPEA Y EL FEDER ANTE EL DESARROLLO LOCAL

Desde los tiempos en que la Unión Europea (UE) se llamaba Mercado Común, ha venido dedicando cierta atención al desarrollo local, aunque no haya sido hasta fechas más recientes cuando ha decidido aplicarle recursos financieros significativos, además de literatura.

#### 3.1. La prehistoria

Según algunos documentos de la Comisión Europea, las premisas del interés de la Unión por el desarrollo local datan de 1979, cuando se crearon los programas "fuera de cuota" del FEDER (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a). A mi juicio, sin embargo, es ésta una apreciación excesiva. Es cierto que el reglamento del FEDER de 1979 (1) introdujo una novedad importante en la forma de repartir la dotación del fondo regional entre los Estados miembros, que hasta entonces se había llevado a cabo asignando a cada Estado un porcentaje o cuota de la totalidad de los recursos del fondo. El nuevo reglamento continuó distribuyendo el 95% de sus disponibilidades por el sistema de cuotas estatales, para apoyar las medidas de política regional adoptadas por los Estados miembros, pero reservó el restante 5% para acciones comunitarias específicas de desarrollo regional.

Es la creación de esta sección "fuera de cuota" la que ha dado pie a valorar su puesta en marcha como una prueba de preocupación y atención a los problemas del desarrollo local. Lo cierto, sin embargo, es que la relación de los programas "fuera de cuota" con el desarrollo local es tangencial y remota. Dichos programas tenían por objeto financiar acciones sectoriales vinculadas a políticas comunitarias, para mejor permitir tener en cuenta su dimensión y efectos regionales, y acciones destinadas a hacer frente a las consecuencias estructurales de acontecimientos particularmente graves en regiones o zonas afectadas por pérdidas de empleo. De hecho, la sección "fuera de

(1) Reglamento (CEE) n.º 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979.

cuota" se dedicó a favorecer la creación de empleos alternativos en zonas castigadas por el declive industrial. Este fue el verdadero destino de tal innovación: las regiones en declive.

### 3.2. La antigüedad

El desarrollo local comienza a dibujar mejor sus contornos como objetivo de la UE en 1984, a partir de la publicación de una resolución del Consejo (CONSEJO DE MINISTROS, 1984) y de la aprobación de un nuevo reglamento del FEDER (2).

La resolución del Consejo tiene como punto de partida una interesante Comunicación de la Comisión titulada "Acción comunitaria para combatir el desempleo. La contribución de las iniciativas locales de creación de empleo" (3), seguida de un proyecto de resolución (4), al que se añade un voluntarioso anexo con la relación de acciones llevadas a cabo por la Comisión y las propuestas existentes para desarrollar las iniciativas locales. El proyecto se sometió a dictamen del Parlamento Europeo (entonces Asamblea) (5) y del Comité Económico y Social. La resolución destaca las posibilidades de las iniciativas locales de empleo (ILE) para combatir el paro, relanzar las actividades económicas y apoyar a las pequeñas empresas, favoreciendo así la revitalización de situaciones económicas y sociales locales. A lo largo del documento se percibe la preocupación por hacer frente al problema del paro, creando empleos nuevos, preocupación que dos años antes había sido objeto de otra resolución del Consejo sobre una acción comunitaria para combatir el paro (6).

El Consejo se detiene en caracterizar las ILE con una serie de rasgos. En su apreciación, a la altura de 1984, considera que emanan por lo general de iniciativas de personas paradas o amenazadas de paro, con el apoyo de promotores locales, que adolecen de inexperiencia en la dirección y gestión empresarial y que carecen de capitales importantes; ayudan a la

reinserción en el mercado de trabajo a personas con posibilidades reducidas; presentan gran diversidad organizativa; se orientan a una variedad de actividades adaptadas a las necesidades y condiciones locales, en localidades maltratadas por el paro o subempleo; requieren la cooperación de las autoridades locales, los agentes locales y las organizaciones juveniles; pueden restablecer la confianza, la competencia y el espíritu empresarial, etc. Se aprecia, sobre todo, la preocupación por apoyar las ILE, en la medida en que tiene como consecuencia y objetivo prioritario la creación de empleos económicamente viables.

Después de dar a los Estados unas orientaciones políticas para que adopten medidas tendentes a favorecer las ILE, el Consejo se decide a entrar en una cuestión crucial, cual es la de proporcionar apoyo financiero comunitario al desarrollo de las iniciativas locales y al intercambio de experiencias. Para ello, sugiere que se concedan ayudas del Fondo Social Europeo. No me resisto a llamar la atención sobre el hecho de que el documento final del Consejo sólo invita a la utilización de las ayudas del FSE, aunque la Comisión, en el proyecto de resolución, se había referido expresamente a todos y cada uno de los Fondos Estructurales (FSE, FEDER y FEOGA-Orientación), incluso a los préstamos CECA, BEI y NIC. Quizá haya que buscar la explicación en la identificación unidireccional y, por tanto, de alcance limitado, de las ILE con la solución de los problemas del mercado de trabajo.

### 3.3. Hacia la puesta al día

Independientemente de las medidas adoptadas por el Fondo Social Europeo, desde la óptica de este trabajo merece un comentario la forma en que inmediatamente recogió el guante el FEDER, al aprobar poco después un nuevo reglamento. El reglamento del Fondo regional de 1984 (2) dedica un capítulo a regular la concesión de

(2) Reglamento (CEE) n.º 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (D.O.C.E. n.º L 169, de 28-6-1984).

(3) D.O.C.E. n.º C 70, de 12-3-1984, pág. 1.

(4) D.O.C.E. n.º C 70, de 12-3-1984, pág. 21.

(5) D.O.C.E. n.º C 117, de 30-4-1984, pág. 182.

(6) D.O.C.E. n.º C 186, de 21 de julio de 1982, pág. 1.



ayudas a las acciones de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Para ello, el FEDER podría participar en la financiación de conjuntos coherentes de medidas a favor de empresas, y en primer lugar, a favor de pequeñas y medianas empresas, en los sectores de la industria, el artesanado y el turismo, cuando estas medidas sirvan para poner a disposición de dichas empresas servicios que les permitan incrementar sus actividades y acceder a nuevas tecnologías o para permitirles acceder al mercado de capitales. Las ayudas se dirigirían, en particular, a realizar estudios que permitieran descubrir mejor las posibilidades de desarrollo endógeno de las regiones incluidas en el mapa de intervención del FEDER y a la creación de organismos locales y regionales de investigación aplicada, cuyo objetivo fuera el desarrollo endógeno de las regiones.

Dentro de este capítulo reglamentario, las PYMES eran objeto de particular atención, previendo apoyo financiero para la transferencia de tecnología, a través de organismos de recogida y difusión de información sobre innovaciones; estudios de viabilidad; estudios sectoriales para conocer y facilitar el acceso al mercado de capitales; asesoramiento en materia de gestión y organización; servicios comunes a varias empresas, etc.

Al amparo de estas disposiciones, el apoyo al desarrollo endógeno adquirió carta de naturaleza. La aparición de los comunitarios centros de empresas e innovación (CEI/BIC), de desigual fortuna y eficacia en el desarrollo local, tiene en ellas su origen.

Con la reforma de los Fondos Estructurales, se dio un importante paso adelante en la aportación de recursos de dichos fondos al apoyo del desarrollo local, particularmente por parte del FEDER, que es el mejor dotado presupuestariamente de todos ellos. El cambio fue más de hecho que de derecho. Desde el punto de vista jurídico, los reglamentos del FEDER vigentes para 1989-1993 (7), 1994-1999 (8)

y 2000-2006 (9) determinan los tipos de actuaciones que puede financiar el fondo regional. Uno de los apartados del reglamento para 1994-1999 está dedicado al desarrollo endógeno, vinculándolo con las iniciativas de desarrollo local. El reglamento para 2000-2006 sustituye la alusión al desarrollo endógeno por una referencia expresa al desarrollo local, en estos términos: "El FEDER participará en la financiación del [...] desarrollo de las posibilidades propias a través de medidas de potenciación y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas, que incluyan, en particular:

- ayudas a los servicios prestados a las empresas, especialmente en el ámbito de la gestión, los estudios y investigación de mercados y los servicios comunes a varias empresas;
- la financiación de transferencias de tecnología, incluidas la recopilación y difusión de la información, la organización común entre las empresas y centros de investigación y la financiación de la aplicación de las innovaciones en las empresas;
- la mejora del acceso de las empresas a financiaciones y créditos mediante la creación y el desarrollo de instrumentos de financiación apropiados, como los mencionados en el artículo 28 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999;
- ayudas directas a la inversión, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 28 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999, en caso de que no exista un régimen de ayudas;
- la realización de infraestructura de dimensiones adecuadas para el desarrollo local y del empleo;
- ayudas a las estructuras de servicios de cercanía dirigidas a la creación de nuevos puestos de trabajo, exceptuando las medidas financiadas por el Fondo Social Europeo".

(7) Reglamento (CEE) n.º 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, D.O.C.E. n.º L 374, de 31 de diciembre de 1988, pág. 15.

(8) Reglamento (CEE) n.º 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, D.O.C.E. n.º L 193, de 31 de julio de 1993, pág. 34.

(9) Reglamento (CE) n.º 1783/99 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de julio de 1999, D.O.C.E. n.º L 213, de 13 de agosto de 1999, pág. 1.

El artículo 4 del mismo Reglamento del FEDER añade que "el FEDER podrá contribuir a financiar:

- b) proyectos piloto para detectar o proponer soluciones nuevas a problemas de desarrollo regional o local con objeto de transferirlas a las intervenciones una vez demostrada su validez;
- c) intercambios de experiencias innovadoras que rentabilicen y transfieran la experiencia adquirida en el ámbito del desarrollo regional o local"

Independientemente de que el concepto de desarrollo endógeno y su relación con el desarrollo local esté mejor o peor definido que en el reglamento de 1984, lo verdaderamente importante y significativo es que deja de ser un reducto poco relevante a la hora de atraer subvenciones, pasando a impregnar financieramente la mayor parte de las actuaciones del Fondo.

Por otro lado, en virtud del artículo 10 de los reglamentos del FEDER aplicables desde la reforma de los Fondos Estructurales, se reservaba un pequeño porcentaje (hasta un máximo del 1%) para financiar "proyectos piloto que fomenten la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad o que favorezcan el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de desarrollo entre regiones de la Comunidad, así como acciones innovadoras".

Al abrigo de tan vaga determinación del tipo de proyectos piloto que se quieren apoyar, se han financiado actividades interesantes para el desarrollo local, sobre todo en lo relativo a intercambio de experiencias entre agentes de diferentes países (COMISIÓN EUROPEA, 1995a).

Este planteamiento ha variado para el período 2000-2006, pues, según el artículo 7.6 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (10), el 0,65% de los créditos

de los Fondos Estructurales se dedicará a la financiación de actividades innovadoras y de asistencia técnica, siendo el 0,40% para acciones innovadoras (estudios, proyectos piloto e intercambio de experiencias) y el 0,25% para asistencia técnica (preparación, seguimiento, evaluación y control de actuaciones).

### 3.4. El aldabonazo: El Libro Blanco

Lejos de resolverse el problema del paro en Europa, y a pesar del ciclo alcista de la segunda mitad de los años 80, el desempleo no dejó de ser un grave problema comunitario. Tras la unificación de Alemania, y guardando relación con la forma en que se gestionó económica y financieramente la reunificación, la década de los noventa da paso a una caída generalizada de los ritmos de crecimiento del PIB, remontando el vuelo el desempleo, con más bríos que antes, si cabe, hasta cifras alarmantes, del orden de los 20 millones.

En este contexto sale a la luz el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993), que viene a ser una especie de testamento político anticipado de Delors, antes de dejar la presidencia de la Comisión Europea, con el que se pretende dar un aldabonazo en las conciencias políticas de los dirigentes de la UE (algunas de ellas habían criado callo, a fuerza de ejercer el poder), en el ocaso del siglo XX. Por la forma de encarar el reto de la creación de empleo, podría decirse que, en cierto modo, el Libro Blanco supone para el desarrollo local la salida de la clandestinidad y de las catacumbas.

Según el documento en cuestión, una de las claves del relativo estancamiento económico de la UE es el propio modelo de desarrollo, que lleva a una utilización subóptica de dos de sus principales recursos, que son la mano de obra y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo, en contraposición con una sobreexplotación de los recursos naturales. La solución de tan crucial contradicción

(10) Reglamento (CE) n.º 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, D.O.C.E. n.º L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 1.

pasa por el fomento de un crecimiento económico sostenible, que contribuya a un empleo más intensivo del factor trabajo y a un menor consumo de energía y recursos naturales. En este planteamiento, juega un importante papel el desarrollo local.

“La creación de puestos de trabajo que respondan a los nuevos retos ambientales, dice el Libro Blanco, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, debe realizarse a nivel local, fomentando la responsabilidad individual y la participación social”.

Podrían plantearse dudas razonables sobre la compatibilidad entre la utilización intensiva de mano de obra y la competitividad. En una economía crecientemente interrelacionada, hasta la tan traída y llevada globalización, la producción no competitiva no es una solución, sino un problema añadido. Y la utilización intensiva de mano de obra relativamente cara, como sucede en la UE frente a terceros países, se considera contraindicada, desde el punto de vista de la competitividad, en muchos casos y sectores, recurriendo a la sustitución de factor trabajo por factor capital o al desplazamiento y deslocalización de las inversiones hacia otros países. Cuestiones demográficas aparte, como sucede en el caso español, la clave del desempleo reside en este conglomerado de problemas, que aquí sólo queda insinuado.

Tratando de hacer frente a la situación, el Libro Blanco recuerda que es crucial la tecnología, fruto del trabajo humano, y la inversión permanente en recursos humanos. Pero, sobre todo, insiste en el importante papel que pueden y deben jugar las iniciativas locales de empleo y el desarrollo local para crear empleo y generar un desarrollo sostenible y competitivo. Hay ámbitos sectoriales en que es posible y sencillo superar la contradicción entre uso intensivo de mano de obra y competitividad, sobre todo en el campo de los servicios que se suministran sobre el terreno, por eso llamados “de proximidad”, con fuerte contenido de prestación personal en la generación de valor añadido. Es cuestión de dar con actividades que, en una economía globalizada, no sean exportables y, por tanto, estén al abrigo de la competencia internacional.

**FIGURA 1. Los diecisiete yacimientos de empleo del Libro Blanco**

1. Servicios a domicilio.
2. Cuidado de niños.
3. Nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
4. Ayuda a los jóvenes en dificultad y reinserción.
5. Mejora de la vivienda.
6. Seguridad.
7. Transportes colectivos locales.
8. Revalorización de transportes públicos urbanos.
9. Comercios de proximidad.
10. Turismo.
11. Sector audiovisual.
12. Valorización del patrimonio cultural.
13. Desarrollo cultural local.
14. Gestión de los residuos.
15. Gestión del agua.
16. Protección y mantenimiento de las zonas naturales.
17. Normativa y control de la contaminación e instalaciones correspondientes.

### 3.5. La mina del empleo

El reto lanzado por la Comisión Europea e iniciado en el Libro Blanco, buscando nuevos nichos o yacimientos de empleo, por utilizar el tecnocrático vocabulario al uso, ha dado lugar a abundante literatura, alguna de ella producida o impulsada por la misma Comisión. El ejecutivo comunitario ha llevado a cabo una encuesta, uno de cuyos resultados es la identificación de diecisiete nuevos yacimientos de empleo (COMISIÓN EUROPEA, 1995b) (ver figura 1). Estudios encargados por los servicios de la Comisión (RAYSSAC, 1994) han llegado a evaluar entre 140.000 y 400.000 los puestos de trabajo creados al año en tres países (Francia, Reino Unido y Alemania) en iniciativas locales de empleo orientadas a la explotación de las nuevas reservas de puestos de trabajo. También se ha procedido a analizar las causas de la breve duración de muchas iniciativas locales, encontrando una serie de obstáculos estructurales (financieros, relacionados con la formación y la cualificación profesional, jurídicos y

reglamentarios y, en cuarto lugar, relacionados con la organización y la intervención de las autoridades públicas), para los cuales se proponen soluciones (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995).

Sin infravalorar ninguna propuesta, no faltan razones para que alguien piense que es más el ruido (literatura) que las nueces (nuevos empleos) de los nuevos yacimientos de empleo, expresión que es en sí misma un hallazgo de la ingeniería de consulta y asesoramiento, que algunos nuevos nichos están un poco viejos y que las evaluaciones podrían ser un poco más afinadas.

La clave, una vez más, está en dedicar recursos comunitarios a promover las políticas comunitarias. Y, también una vez más, a falta de recursos presupuestarios específicos, se recurre a los Fondos Estructurales (representan la tercera parte del presupuesto comunitario aproximadamente), dado que nada se puede sacar de la política agraria, la otra gran partida (aproximadamente la mitad del presupuesto).

A juicio de la Comisión, los Fondos Estructurales pueden poner al servicio del desarrollo local recursos abundantes, sin necesidad de proceder a una nueva reforma. Sería necesario, en cambio, que el desarrollo local revistiera el carácter de "partenarial e integrado" (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a) y que hubiera "una participación numerosa y regular de los agentes de desarrollo local en los comités de seguimiento de los programas y/o comités técnicos preparatorios relativos a las iniciativas locales". (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995). Lo primero (disponibilidad de recursos) es cierto en buena medida, aunque nunca sea suficiente todo el oro del mundo. En relación con lo segundo (ampliar los comités de seguimiento), cabe decir que es uno de los viejos tópicos de la eurocracia, que siempre ha tenido particular debilidad y afición por la presencia significativa en dichos comités de personas que no pertenezcan a las administraciones centrales de los Estados miembros, como método de avanzar hacia la unión política.

#### 4. LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y EL DESARROLLO LOCAL 1994-1999

Son múltiples los factores que deben tenerse en cuenta para fomentar con éxito el desarrollo local. Junto al papel de los agentes, se pueden señalar los recursos físicos, los humanos, los económico-financieros, los técnicos y los socioculturales (DEL CASTILLO, 1994).

Una de las claves de las iniciativas de desarrollo local es la financiación de los proyectos viables. Las autoridades nacionales, regionales y locales hacen lo que pueden, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias. Pero, como suelen ser limitadas, porque el desarrollo local no está habitual e históricamente entre sus prioridades reales, aunque sí en la literatura política, surge inevitablemente la tendencia a volver la vista hacia los centros de decisión de la Unión Europea, buscando programas comunitarios que den ayudas.

Hay consenso entre los expertos a la hora de apuntar a los Fondos Estructurales como la principal fuente de apoyo financiero a los fines que nos ocupan. En efecto, dada la naturaleza y objetivos de los mismos (desarrollo regional, (FEDER), empleo (FSE) y desarrollo rural (FEOGA-Orientación), es lógico e inevitable su compromiso con el desarrollo local, más aún después de la reforma que tuvo lugar a raíz de la entrada en vigor del Acta Única Europea.

Más complicado resultaría precisar en un texto como el que ocupa al lector de cuánto dinero se dispone, qué programa concreto puede financiar un proyecto, cómo se garantiza la consecución de una subvención y tantas otras cuestiones prácticas, que, por otra parte, son las que realmente interesan a los agentes locales. No hay una partida específica en el presupuesto destinada al desarrollo local, que es un concepto abstracto. En último término, en una acepción excesivamente amplia y flexible, pero muy discutible, podría decirse que toda la dotación de los fondos estructurales contribuye directa o indirectamente al desarrollo local. Más fácil sería responder, si la pregunta fuera de cuánto disponen las corporaciones locales para cofinanciar sus

actividades, porque en los marcos de apoyo comunitario (MAC) aprobados para España se reserva una cantidad para estas instituciones, que suele superarse en la práctica. Así, en el periodo 1989-1993, las corporaciones locales españolas se beneficiaron de cerca de 100.000 millones de pesetas de ayudas del FEDER (LÁZARO, 1992). Pero, como se ha dicho al tratar de caracterizar el desarrollo local, sería erróneo y limitativo identificarlo sólo con determinadas actuaciones de las corporaciones locales.

La Comisión Europea (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a) ha estimado que en el periodo 1989-93 los fondos estructurales aplicaron al desarrollo local en todo el ámbito comunitario 4.375 millones de ecus (alrededor de 728.000 millones de pesetas al cambio actual) y que dedicarían durante 1994-1999 del orden de 20.455 millones de ecus (alrededor de 3,4 billones de pesetas) (11).

Puede ensayarse hacer una estimación aproximada para España, saliéndose de las estrecheces de lo reservado a las entidades locales, pero sin caer en el maximalismo de que todo es desarrollo local. Los cálculos que siguen se refieren al período 1994-1999. Los documentos necesarios para hacer algo equivalente para el actual periodo de programación de los Fondos Estructurales (2000-2006) aún no se han elaborado.

Los marcos del apoyo comunitario (MAC) para los objetivos 1 y 2 de los fondos estructurales contienen información suficiente para calcular los recursos afectados al desarrollo local, información que puede complementarse con los programas operativos que desarrollan los MAC y que concretan las solicitudes de ayuda. La fuente de información para el objetivo 5b son los documentos únicos de programación (DOCUP).

En general, los documentos referidos no especifican la financiación reservada para el desarrollo local. Sí suelen hacerlo para las corporaciones locales, pero reiteradamente

**FIGURA 2. Recursos de los FF. EE. para el desarrollo local en España 1994-1999**

	Millones de euros
Objetivo número 1 .....	7.677
Objetivo número 2 .....	612
Objetivo número 3 .....	40
Objetivo número 4 .....	—
Objetivo número 5a .....	—
Objetivo número 5b .....	282
Iniciativas comunitarias .....	1.640
Acciones específicas .....	125
Fondo de cohesión .....	90
(Protocolo municipios 1.8.94)	
<b>TOTAL .....</b>	<b>10.466 mill. €</b>
	<b>1,7 bill.ptas</b>

se ha dicho que no se debe identificar lo uno con lo otro. Independientemente de que el marco de apoyo comunitario del objetivo 1 (MAC-1) destine 1.055 millones de ecus (aproximadamente 175.000 millones de pesetas) a las entidades locales, cantidad ampliamente superada, dedica un apartado a destacar la importancia del desarrollo local, señalando las acciones que, a título de desarrollo local, tanto a nivel nacional como regional o local, pueden recibir ayudas con finalidad estructural en el ámbito territorial del objetivo n.º 1 (12) (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994b).

El MAC, desde el punto de vista formal, es una decisión de la Comisión europea. Su contenido es el resultado de un acuerdo entre la Comisión, el gobierno español y las comunidades y ciudades autónomas directamente interesadas.

#### 4.1. Objetivo número 1

En el MAC-1 se especifica que el desarrollo local, o endógeno, "cuyo objetivo es favorecer la aparición, sobre el propio terreno, de iniciativas de dimensiones reducidas, tanto en lo que se refiere a

(11) La Comisión Europea hace su cálculo estimando que se dedican al desarrollo local el 10% de los recursos de los MAC y DOCUP, el 51% de las iniciativas comunitarias y el 90% de las acciones específicas (artículo 10 del reglamento del FEDER).

(12) Integraban el objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales en España en el periodo 1994-1999 la totalidad

de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia, cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria. Representan el 60% de la población y el 77% de la superficie de España.

**FIGURA 3. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999**

Objetivo número I (millones de ecus en valores de 1994 y porcentaje)

Ejes de desarrollo	(1) FEDER	(2) FSE	(3) FEOGA- ORIENT.	(4) IFOP	(5) = (1) + (2) + (3) + (4) Suma	(6) Total MAC	(7) = (5)/(6) %
1. Integración y articulación territorial .....	389	—	—	—	389	6.518	6,0
2. Desarrollo del tejido económico .....	2.793	126	500	—	3.419	4.240	80,6
3. Turismo .....	415	6	—	—	421	549	76,7
4. Agricultura y desarrollo rural .....	162	—	790	—	952	2.202	43,2
5. Pesca .....	—	—	—	585	585	1.032	56,7
6. Infraestructura de apoyo a las actividades económicas .....	1.911	—	—	—	1.911	4.974	38,4
7. Valorización de recursos humanos .....	—	—	—	—	—	6.597	—
8. Asistencia técnica .....	—	—	—	—	—	188	—
<b>TOTAL</b> .....	<b>5.670</b>	<b>132</b>	<b>1.290</b>	<b>585</b>	<b>7.677</b>	<b>26.300</b>	<b>29,2</b>

Fuente: MAC-I y estimación propia.

infraestructuras como a ayudas o servicios a las pequeñas y medianas empresas, juega un papel cada vez más creciente en el contexto de una política de desarrollo regional bien concebida. En efecto, a través del mismo se posibilita al máximo la creación de empleo, valorizando toda una serie de iniciativas que, si bien tomadas individualmente no crean grandes expectativas, con la puesta en práctica de una acción coordinadora de las mismas, se puede llegar a resultados de gran interés para una zona o cuenca de empleo determinada". La enumeración de acciones que el MAC-1 considera que contribuyen al desarrollo local, a nivel nacional, regional o local, permite estimar de forma más precisa la cuantía de recursos vinculados al aprovechamiento y valorización del potencial endógeno. Se trata de:

- acciones de información, formación y sensibilización de actores locales (estructuras locales, cooperativismo, transferencia de experiencias);
- acciones que favorezcan la determinación y el contenido de estrategias de desarrollo local (servicios de asesoramiento económico y financiero a las empresas, innovación, investigación);

- iniciativas empresariales de pequeñas dimensiones;
- cualificación de recursos humanos centrados en iniciativas empresariales;
- equipamiento e infraestructuras de dimensiones reducidas y
- apoyo técnico para la elaboración de estrategias de desarrollo local, así como para su evaluación.

Por otra parte, el desarrollo rural, que incluye el apoyo a la industria alimentaria, a través del FEOGA-Orientación, también puede considerarse en gran medida como un elemento del desarrollo local (LÁZARO, 1995), al que contribuye también el Fondo Social Europeo (FSE) con algunas de sus acciones.

Teniendo en cuenta los criterios señalados en el MAC, se expondrán a continuación algunos ejemplos de actuaciones que, a los efectos de estimar la cantidad de los Fondos Estructurales vinculada en España al desarrollo local, en el periodo 1994-1999, que es la etapa última finalizada de su programación, están recibiendo o han recibido subvenciones del MAC-1, siguiendo los ámbitos sectoriales o "ejes de desarrollo" del MAC-1 (ver figura 3).

Con cargo al eje de desarrollo "integración y articulación territorial" se financian algunos proyectos de trenes de cercanías (subeje "ferrocarriles"), estaciones

de autobuses (subeje "otros medios de transporte") y telefonía o cobertura de telecomunicaciones en áreas rurales (subeje "telecomunicaciones"). De este eje, el segundo en importancia del MAC-1, (24,8% del total), se estima que el 6,0% está directamente relacionado con el desarrollo local.

La mayor parte de la dotación del "desarrollo del tejido económico", (16,2% del total), el 80,6% está al servicio del desarrollo endógeno, para apoyar la industria agroalimentaria, la artesanía, los servicios a las empresas, las zonas y polígonos industriales y la formación en las escuelas taller.

El eje "turismo", que representa el 2,1% del MAC-1, contribuye al desarrollo local subvencionando la construcción de pequeños hoteles en ciertas localidades, formación en escuelas de hostelería o, en otro orden de cosas, mantenimiento y restauración de monumentos histórico-artísticos que sirven de atracción turística. Algo más de las tres cuartas partes de este eje contribuye al desarrollo local.

El eje "agricultura y desarrollo rural" también contribuye al mismo fin, con un programa del FEDER (PRODER) de contenido similar al de la iniciativa comunitaria LEADER, orientado a la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, y un significativo porcentaje de los recursos del FEOGA-Orientación, hasta el 43,2% de la dotación del eje.

En el ámbito pesca, el IFOP, mediante la renovación y modernización de la flota pesquera, ayuda a pequeños astilleros, al tiempo que promueve la acuicultura, el mantenimiento de zonas marítimas costeras, el equipamiento de puertos pesqueros y la transformación y comercialización de productos pesqueros, apoyando a la industria conservera local. Estas actuaciones absorben el 56,7% del eje.

El eje "infraestructuras de apoyo a las actividades económicas" representa el 18,9%

del MAC. Algunos subejes no se han tenido en cuenta en esta estimación ("energía" y "agua", por ejemplo). Pero la cantidad destinada a "protección y mejora del medio ambiente" se ha dedicado en su totalidad al desarrollo local, a través del programa operativo de medio ambiente local (POMAL) o del plan de innovación tecnológica y medio ambiente (PITMA). El FEDER también está contribuyendo a la construcción de centros de atención primaria de salud. El 38,4% de la dotación de este eje contribuye al desarrollo local.

El eje "valorización de recursos humanos" es el que tiene más recursos de todo el MAC-1, con la cuarta parte del total. De acuerdo con los criterios adoptados en esta estimación, no se ha considerado que esté directamente relacionado con el desarrollo local. Lo mismo puede decirse del eje "asistencia técnica, acompañamiento e información".

En resumen, 7.677 millones de ecus (aproximadamente 1.280.000 millones de pesetas) de los 26.300 millones de ecus del MAC-1, es decir, el 29,2% se dedican al apoyo a actividades directamente relacionadas con el desarrollo local.

## 4.2. Objetivo número 2

A diferencia de lo que sucede en el MAC-1, el MAC-2 (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994c), contiene, por una parte, los recursos financieros garantizados a las corporaciones locales del objetivo n.º 2 y, por otra, la asignación específica al desarrollo local (13). Debe tenerse en cuenta que el MAC-2 está dividido en dos trienios, 1994-1996 y 1997-1999, sirviendo de pauta para esta estimación el MAC del primer trienio, cuyos resultados se han extrapolado al del segundo.

A las corporaciones locales se les reservó durante la primera etapa del sexenio el 16,0% de la dotación del FEDER, con lo cual tienen garantizado para 1994-1999 un acceso a los Fondos Estructurales del orden

(13) Se incluyen en el objetivo n.º 2 zonas en declive industrial de las comunidades autónomas de Aragón (parte de la provincia de Zaragoza), Baleares, Cataluña (parte de las provincias de Barcelona, Gerona y Tarragona), Madrid,

Navarra, País Vasco (parte de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) y la Rioja. Representan el 20% de la población y el 4,5% de la superficie de España.

**FIGURA 4. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999**

Objetivo número 2 (millones de ecus en valores de 1994 y porcentaje)

Ejes de desarrollo	(1) FEDER	(2) FSE	(3) = (1) + (2) Suma	(4) Total MAC-2	(5) = (3)/(4) % MAC
1 a 4. Apoyo al empleo y a la competitividad, medioambiente, I + D y transportes .....	63	15	78	1.926	4,1
5. Desarrollo local y urbano .....	381	153	534	534	100,0
6. Asistencia técnica .....	—	—	—	15	—
<b>TOTAL</b> .....	<b>444</b>	<b>168</b>	<b>612</b>	<b>2.475</b>	<b>24,7</b>

Fuente: MAC-2 y estimación propia.

de 305 mecus (aproximadamente 50.000 millones de pesetas), cifra que con toda probabilidad se habrá superado en la realidad, hasta aproximadamente 55.000 millones de pesetas.

Saliéndonos del marco de las corporaciones locales, el MAC-2 dedica expresamente un eje de desarrollo al “desarrollo local y urbano”, encuadrando en este epígrafe no todas las infraestructuras, sino las “que contribuyen a favorecer la creación de empresas, a ofrecer posibilidades de formación considerables, así como a establecer los equipamientos sociales y mejorar el marco general de las zonas urbanas particularmente desfavorecidas desde el punto de vista de la amplitud y duración del paro”.

El FEDER puede cofinanciar medidas del tipo de:

- construcción y equipamiento de centros de formación profesional ocupacional y de agencias de formación de empleo;
- recuperación de edificios singulares de actividad social o económica;
- rehabilitación del medio ambiente urbano degradado;
- infraestructuras medioambientales (plantas de vertido, depuradoras, colectores, rehabilitación de vertederos), calidad del agua, prevención de inundaciones y protección costera y fluvial, todo ello con carácter limitado;
- líneas ferroviarias suburbanas y

transporte metropolitano, también con carácter limitado.

El FSE cofinancia como desarrollo local y urbano:

- apoyo al crecimiento del empleo;
- desarrollo de sistemas de formación y
- acciones de preformación, orientación y asesoramiento.

A pesar de haber dedicado un eje al desarrollo local y urbano, dentro de otros ejes se prevé el apoyo a actuaciones directamente relacionadas con el desarrollo local. Por ejemplo, en el eje “apoyo al empleo y la competitividad de las empresas” caben los regímenes de ayuda o incentivos a las empresas, apoyo a las PYME, implantación y equipamiento de polígonos industriales y artesanales y naves industriales, viveros de empresas, centros de servicios para las empresas. La protección al medio ambiente (eje 2) también contribuye al desarrollo local, así como las subvenciones concedidas a centros de investigación que apoyen el desarrollo tecnológico de las PYME (eje 3) y los accesos a zonas de actividad económica.

En total, se ha estimado que el MAC-2, contemplando todo el ciclo temporal completo 1994-1999, contribuye al desarrollo local con 612 millones de ecus, es decir, cerca de 100.000 millones de pesetas, aproximadamente la cuarta parte de todo el MAC (Ver figura 4).



**FIGURA 5. Ayudas para España de los Fondos Estructurales por el objetivo número 5b que inciden directamente en el desarrollo local**

(1994-1999) (millones de ecus en valores de 1994)

Ejes de desarrollo	(1) FEOGA- ORIENT.	(2) FEDER	(3) FSE	(4) = (1) + (2) + (3) Suma	(5) Total MAC-5b	(6) = (4)/(5) Porcentaje
1. Infraestructuras de base para el desarrollo económico .....	80	22	—	102	201	50,8
2. Promoción y diversificación económica .....	25	75	—	100	168	59,5
3. Recursos naturales y medio ambiente .....	—	10	—	10	137	7,3
4. Mejora del hábitar rural .....	52	18	—	70	70	100,0
5. Recursos humanos .....	—	—	—	—	88	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>157</b>	<b>125</b>	<b>—</b>	<b>282</b>	<b>664</b>	<b>42,5</b>

Fuente: MAC-5b y estimación propia.

#### 4.3. Objetivo número 5b

La programación de las actuaciones de los fondos estructurales en el objetivo n.º 5b (14) sigue un procedimiento diferente al empleado para los otros objetivos. La pauta general, obligatoria para el objetivo n.º 1, consiste en hacer una programación secuencial en tres etapas: plan del objetivo, marco de apoyo comunitario y solicitudes para intervenciones concretas, dominando la forma del programa operativo. Para el objetivo n.º 5b se ha optado por la fórmula del documento único de programación (DOCUP), preparando uno para cada comunidad autónoma con zonas en ese objetivo (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1995).

Para las corporaciones locales de este objetivo se han reservado 106 mecus, es decir, unos 17.500 millones de pesetas, que representan el 15,3% de las ayudas del MAC-5b.

De los tres fondos que intervienen en los antedichos DOCUP, se estima que el FSE (88,65 mecus, que representa el 13,4% del total) no contribuye directamente al desarrollo local, pero sí los otros dos.

El FEOGA-Orientación y el FEDER cofinancian “infraestructuras que sirven de

base para el desarrollo económico”, que pueden mejorar las condiciones de accesibilidad y comunicación, o estar vinculadas al desarrollo agrícola, o racionalizar la gestión del agua como recurso económico, o servicios avanzados de telecomunicaciones, o telefonía rural. La mitad de este eje contribuye de manera muy sensible al desarrollo local (Ver figura 5).

El eje “promoción y diversificación económica” también lo hace, con el 59,5% de su dotación. Por esta vía se fomenta el turismo rural, el apoyo tecnológico a las PYME, se trata de incidir en las decisiones de localización de actividades, se diversifica la producción y se mejora la calidad y la comercialización de los productos.

El eje “recursos naturales y medioambientales” contribuye en menor medida al desarrollo local, al menos de manera directa, pues las acciones que financia consisten en lucha contra la erosión y desertización, protección de la cubierta vegetal y conservación de suelos, junto a la creación de zonas recreativas, tratamiento de residuos y actuaciones en espacios naturales protegidos.

Los 70 mecus del eje “mejora del hábitar rural” se consideran vinculados

(14) El objetivo n.º 5b incluye zonas rurales de las comunidades autónomas de Aragón (parte de la provincia de Zaragoza y las de Huesca y Teruel completas), Baleares (islas de Menorca e Ibiza y parte de Mallorca), Cataluña (parte de

las provincias de Gerona, Lérida y Tarragona), Madrid, Navarra, País Vasco (parte de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) y La Rioja. Representan el 4,4% de la población y el 16,8% de la superficie de España.

directamente a los fines que se están considerando, pues se destinan a la renovación y desarrollo de los núcleos rurales, fomento de infraestructuras para la potenciación del desarrollo local, equipamiento y servicios de los núcleos de población y, en general, atienden a mejorar la calidad de vida en el medio rural. El FEOGA-Orientación dedica los 52,2 mecus de que dispone en este eje a cofinanciar su participación en el Programa Operativo Local (POL), en las áreas rurales del objetivo n.º 5b.

Se estima que las áreas rurales españolas incluidas en el objetivo n.º 5b pueden recibir ayudas para reforzar directamente el desarrollo local por valor de 282 mecus (aproximadamente 46.920 millones de pesetas), lo cual representa el 42,5% del MAC-5b.

#### 4.4. Objetivos 3 y 4

A título de los objetivos números 3 y 4 interviene solamente el FSE, en cualquier parte de la UE, sin limitación territorial, para combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral (objetivo n.º 3) y para facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción (objetivo n.º 4).

La dotación del objetivo n.º 4, que no puede superar el 20% de la suma de ambos objetivos, se dedica a la formación continua (programa FORCEM) y es administrada por la Fundación para la Formación Continua). A los efectos de este trabajo, no se considera que el FSE contribuya directamente por esta vía al desarrollo local.

A través del objetivo n.º 3, en cambio se financian actividades que deben ser consideradas en la estimación que estamos realizando, como las iniciativas locales de empleo (ILE), llevadas a cabo conjuntamente por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y las corporaciones locales, subvencionando en proporciones variables los costes salariales de la mano de obra (INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, 1996).

**FIGURA 6. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999**

Iniciativas comunitarias (Mecus en valores de 1994)	
Iniciativa	Mecus
INTERREG II .....	239
REGIS .....	167
LEADER .....	402
EMPLEO .....	154
ADAPT .....	84
PYME .....	198
URBAN (I + II) .....	237
PESCA .....	32
RECHAR II .....	27
RESIDER II .....	58
RETEX .....	42
KONVER .....	—
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.640</b>

Fuente: Estimación propia.

#### 4.5. Iniciativas comunitarias

Una parte muy importante de las ayudas de los Fondos Estructurales que vienen a España proceden de las iniciativas comunitarias. Teniendo en cuenta que varias de ellas se beneficiaron de una ampliación de la asignación inicial (por ejemplo, URBAN se aplicó en dos tramos) y que en alguna había que compartir la dotación con otro país (por ejemplo, INTERREG), en el periodo 1994-1999 España ha recibido aproximadamente 2.800 millones de ecus en concepto de iniciativas comunitarias. Las más importantes por su volumen son INTERREG II, ADAPT y LEADER, que, sumando 1.420 millones, representan aproximadamente la mitad del total.

En la estimación que se ha efectuado (ver figura 6), en cuyos detalles no procede entrar, se ha considerado que todos los recursos de LEADER y URBAN inciden directamente en el desarrollo local. Porcentajes significativos, entre el 75% y el 80% de REGIS, PYME, RECHAR y RESIDER, inciden también en el mismo fin,

si bien las dotaciones de estas iniciativas son moderadas, con la salvedad de PYME. Menos de la mitad de INTERREG II, el de mayores recursos, se ha considerado que guarda relación directa con el desarrollo local. En algunas dotaciones significativas, como EMPLEO y ADAPT, se ha aplicado al fin que nos ocupa cerca de un tercio de sus disponibilidades. En algún caso, como KONVER, no se ha incluido en desarrollo local nada de su moderado presupuesto.

Haciendo la suma de la docena de iniciativas, resulta que se han aplicado al desarrollo local 1.640 millones de ecus, es decir, cerca de 275.000 millones de pesetas, que representan el 58,6% de las disponibilidades por este concepto.

#### **4.6. Acciones específicas y Fondo de Cohesión**

Estas acciones, de carácter innovador, dan prioridad a los proyectos de cooperación interregional en materias tales como la ordenación del territorio y la política urbana. Sus beneficiarios son preferentemente autoridades regiones o locales pertenecientes necesariamente a más de un Estado miembro de la Unión Europea. Las ayudas las concede directamente la Comisión a los solicitantes que resulten adjudicatarios, prácticamente sin intervención de las autoridades nacionales, que reciben información a posteriori de las decisiones adoptadas, motivo por el cual estos proyectos no son muy del agrado de la mayor parte de los Estados.

Se ha estimado que por este renglón se ha contribuido al desarrollo local en España con 125 millones de ecus.

Finalmente, el Fondo de Cohesión ha dedicado 90 millones de ecus al desarrollo local, en virtud del protocolo firmado por el Ministerio de Hacienda con la Federación Española de Municipios y Provincias.

#### **5. FINAL**

De los significativos recursos de los Fondos Estructurales asignados a España entre 1994 y 1995, se ha estimado en este trabajo que 10.466 millones de ecus se han aplicado a actividades directamente relacionadas con el desarrollo local. Es una cantidad nada despreciable, pero sin duda insuficiente. Con 290.000 millones de pesetas anuales difícilmente se resolverían los problemas de la creación de empleo y del desarrollo local, si no hubiera más recursos que los apuntados, que proceden del presupuesto comunitario, vía Fondos Estructurales.

Refiriéndose a la creación de empleo, decía años atrás la Comisión que "ningún país puede encontrar una fórmula mágica por sí solo. La mejor manera en que la Unión y sus miembros pueden enfrentarse a este desafío (de la generación de empleo) es que unan sus esfuerzos apuntando a un mismo objetivo" (COMISIÓN EUROPEA, 1995c).

Y en relación con el desarrollo local, por las mismas fechas opinaba que "el éxito de (las) medidas de desarrollo local precisa de los siguientes requisitos previos: por una parte, la aplicación de programas y de medidas piloto destinados a prepararlas y someterlas a prueba en el plano metodológico y, por otra parte, la introducción de los agentes locales en la red y el intercambio de experiencias entre ellos" (COMISIÓN EUROPEA, 1995d).

Habría que añadir algo más. Además de predicar que se sumen esfuerzos, que se preparen bien las acciones y que se intercambien experiencias, es necesario poner recursos financieros en cantidades que avalen la credibilidad de la literatura de los documentos oficiales. Y después de la aprobación de la Agenda 2000 hay razones para dudar de que haya verdaderamente voluntad de pasar firmemente a la acción. Pero la Unión Europea sigue en pie y cabe esperar que salga de su ensimismamiento para seguir avanzando.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE LANDA, J. (1995): "Desarrollo sostenible. De lo global a lo local". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 104
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *El principio de subsidiariedad*, SEC (92) 1990 final, Bruselas.
- (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pactos para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, COM (93) 700 final, Bruselas.
- (1994a): *Inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de l'emploi*, SEC (94) 2199, Bruselas.
- (1994b): *Marco comunitario de apoyo para el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. España. Objetivo n.º 1. 1994-1999*, COM (94) 1666, Bruselas.
- (1994c): *Marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones del objetivo n.º 2 en España en el periodo 1994-1996*, Bruselas.
- (1995): *Una estrategia europea de estímulo de las iniciativas locales de desarrollo y empleo*, COM (95) 273 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *Las medidas innovadoras de desarrollo regional (artículo 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, 1995-1999*, Bruselas-Luxemburgo.
- (1995b): *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*, SEC (95) 564, Bruselas-Luxemburgo.
- (1995c): *La creación de empleo*, Bruselas-Luxemburgo.
- (1995d): *La aplicación de la reforma de los fondos estructurales en 1993. Quinto informe anual*, Bruselas-Luxemburgo
- COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL (1995): *El desarrollo local en la política regional comunitaria*, Dictamen de 25 de octubre de 1995, Bruselas.
- CONSEJO DE MINISTROS (1984): *Resolución del Consejo de 7 de junio de 1984, relativa a la contribución de las iniciativas locales de creación de empleo a la lucha contra el desempleo*, D.O.C.E. n.º C 161 de 21 de junio.
- DEL CASTILLO, J. (director) (1994): *Manual de desarrollo local*, Gobierno Vasco, Departamento de Economía y Hacienda, Vitoria-Gasteiz.
- ESPINA, A. (1995): *Hacia una estrategia española de competitividad*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- GREFFE, X. (1991): *Política Económica*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993 (2.ª edición).
- HILHORST, J. G. M. (1997): "Desarrollo local/regional e industrialización", *Revista EURE*, Vol. XXII, 68: 7-27.
- INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS (1992): *Desarrollo Local, Regulación Económica y Concertación Social. Cuadernos de Desarrollo Local 5*, IRMASA, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1996): *Experiencias de empleo y desarrollo local*, INEM, Madrid.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987a): *Proceso de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*, MOPU, Madrid.
- (1987b): *Áreas rurales con capacidad de crecimiento endógeno*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- LÁZARO, L. (1992): "Las corporaciones locales y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)", *Presupuesto y Gasto Público*, 8.
- (1995): "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea"; RAMOS, E., y CRUZ, J. (Coordinadores) (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- LIPIETZ A. (1977): *El capital y su espacio*, Siglo XXI, México.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of economics*, Macmillan, Londres.
- MAYORAL LOBATO, J. (1992): *Mercado de Trabajo, Política de Empleo y Desarrollo Local*, IRMASA y Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- MEILÁN GIL, J. L. (1972): *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.

