

3.1.

**Conferencia Inaugural:  
«Fondos estructurales  
y convergencia real de  
España en la Unión  
Europea»**

53

**D. José Folgado Blanco**

SECRETARIO DE ESTADO DE PRESUPUESTOS  
Y GASTO PÚBLICO

## 0. Introducción

Entre los acontecimientos importantes que han tenido lugar este año, creo que todos podemos compartir que uno de los más destacados ha sido la determinación de los países de la Unión Europea que se van a integrar en la Unión Monetaria Europea. Con ello se ha cubierto otro jalón decisivo en la profundización del proceso de unión económica y, en definitiva, de la construcción europea.

Ese momento ha sido demostrativo también de cómo los esfuerzos realizados por los distintos estados-miembros para cumplir las condiciones de convergencia exigidas para la integración en la moneda única se han visto en casi su totalidad coronados por el éxito y, por lo tanto, de cómo dichos esfuerzos han dado lugar a un importante avance en el proceso de convergencia nominal entre las economías de los distintos socios comunitarios. Un avance que ha sido especialmente significativo en el caso de algunos países, como era el caso de España, en los cuáles, por la posición de la que partían hace muy pocos años, ha exigido un esfuerzo que puede calificarse de verdaderamente importante. Como consecuencia de dicho esfuerzo algunos parámetros básicos de la economía española se han situado en los estándares comunitarios garantizando, al mismo tiempo, los equilibrios macroeconómicos básicos que están facilitando el buen comportamiento de nuestra economía.

En todo caso, como todos ustedes saben, existe otra dimensión de la convergencia económica que es la denominada convergencia "real" o, dicho de otra forma, el proceso de acercamiento de las economías en términos de nivel de desarrollo, bienestar social, eficiencia y competitividad de los sistemas productivos etc. En este terreno, las disparidades en la Unión Europea y las propias diferencias de nuestra economía con los estándares medios comunitarios son aún bastantes significativas.

En este terreno es ineludible referirse a una de las principales políticas de la Unión Europea, como es la dirigida a favorecer un mayor grado de cohesión económica y social impulsando el proceso de convergencia real, y a los instrumentos principales a través de los cuáles se desarrolla esa política. Es decir, los llamados fondos para la cohesión que incluyen tanto a los Fondos Estructurales Europeos como al propio Fondo de Cohesión.

En efecto, es un hecho ampliamente conocido que España es actualmente el primer país receptor de los fondos estructurales europeos dirigidos a mejorar el grado de cohesión económica en el espacio comunitario a través de la reducción de las diferencias económicas existentes entre países y entre regiones. También es conocido que la década

de presencia española en la UE ha sido, precisamente, la década en la cuál los fondos estructurales han adquirido especial relevancia y han llegado a representar una de las principales partidas del presupuesto de gastos de la Unión. Por otro lado, es asimismo sabido que el futuro de los fondos estructurales después del año 2000 es una de las cuestiones más candentes en la perspectiva de una Unión Europea en la que se habrá establecido la moneda única y en la que se producirá la integración de nuevos países.

Sin embargo, antes de analizar dichas perspectivas y después de doce años de nuestra integración en la Unión, resulta de interés hacer un balance sumario desde la óptica española en relación a la evolución, funcionalidad, aplicación y perspectivas de los fondos estructurales europeos y referirse, en este sentido, a algunas cuestiones relevantes como por ejemplo:

- ¿Qué representan realmente los fondos estructurales en términos de esfuerzo financiero de la Unión Europea para favorecer la convergencia real entre las economías de los países y regiones europeas?
- ¿Está siendo coherente su aplicación geográfica y funcional con los objetivos perseguidos?
- ¿En qué medida se está realmente beneficiando España de los fondos estructurales y cuál está siendo su impacto en la economía española?
- ¿Cómo se están beneficiando las distintas regiones españolas de dichos recursos y cómo ha sido su evolución durante su primera década de presencia en la Unión?
- ¿Cuáles son las perspectivas para España a partir del año 2000 en materia de fondos estructurales?

## **1. Los Fondos Estructurales como instrumento de la política de cohesión comunitaria: su dimensión financiera**

La política de cohesión económica y social de la Unión Europea es actualmente, después de la PAC, la segunda política comunitaria en orden de importancia si atendemos al volumen de recursos financieros que se dedican. En el presente año de 1997 dichos recursos representan un 35% del total de presupuesto de gastos de la Unión que, a su vez, equivale al 1,25% del PIB agregado de sus actuales QUINCE Estados miembros. Para el conjunto del período 1994-1999, ya que en la Unión Europea las perspectivas financieras

del presupuesto se suelen hacer para períodos de 6 años, los recursos totales asignados a dicha política ascienden a un total de 166.676 Millones de ecus (de 1994). Es decir, a unos 27 billones de pesetas de dicho año. Los instrumentos financieros a través de los cuáles se canalizan dichos recursos son los denominados Fondos Estructurales Europeos, que representan aproximadamente el 90% de dichos recursos estructurales y, también, a partir de 1993, el Fondo de Cohesión al cuál se destina aproximadamente el 10%.

Las cifras mencionadas sirven para ilustrar la importancia de dicha política y, por lo tanto, de la prioridad que se otorga en la Unión a favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario.

No obstante, la política de cohesión dirigida a favorecer, según lo dispuesto en el Tratado, una reducción de las diferencias existentes entre Estados y entre regiones en términos de riqueza y bienestar, sólo ha alcanzado ese "estatus" en fechas relativamente recientes, ya que antes de la firma del Acta Única de 1987 es difícil hablar en términos estrictos de una política comunitaria tendente a disminuir los desequilibrios territoriales.

De hecho, hasta la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975 no se dio un cierto, aunque tímido, paso adelante. Con todo, todavía durante un largo período difícilmente puede hablarse de la existencia de una política comunitaria al respecto. Así, desde el punto de vista financiero, dicho Fondo junto al Fondo Social Europeo y al FEOGA (sección orientación) no representaban en 1975 sino el 9,2% del presupuesto de gastos de la Comunidad cuando este presupuesto equivalía únicamente al 0,5% del PIB de los estados que entonces la formaban. En 1986, año de ingreso de España en la Comunidad, todavía los fondos estructurales europeos (el FEDER y los otros dos citados) representaban únicamente el 17,1% del presupuesto. Por otro lado, tampoco desde la vertiente de su formulación práctica puede hablarse de la existencia de una auténtica política comunitaria si por ella entendemos la formulación de objetivos, definición de prioridades de actuación, programación de intervenciones y valoración de los resultados a partir de criterios establecidos a nivel comunitario.

Sin embargo, la posterior agudización de los desequilibrios territoriales (ver cuadro nº 1) así como las sucesivas incorporaciones a la Comunidad de países con un comparativamente bajo nivel de desarrollo (Grecia en 1981, Portugal y España en 1986) contribuyeron a que la problemática de la cohesión cobrara más cuerpo en la percepción comunitaria. Máxime, cuando tanto la plena realización del mercado único que se contemplaba en el Acta Única como las propias medidas dirigidas a progresar hacia la Unión Económica y Monetaria conllevaban el riesgo de una agudización de los desequilibrios existentes y esto último podía, a su vez, dificultar la propia viabilidad política de una profundización en el proceso de unidad europea. Profundización que exige, entre otros aspectos, un suficiente grado de cohesión que difícilmente puede darse si no existe un suficiente grado de homogeneidad económica y social. Esta reflexión, que es básicamente la contenida en el Primer

## Cuadro 1

### Disparidades territoriales de renta y paro en la Unión Europea

	PIB/Hab. (en PPA) DE 15-100		TASA DE PARO	
	1989	1995	1989	1997
ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS				
NEIDA	134,8	168,1	3,3	2,5
PIB	55,1	60,2	17,4	20,1
DESVIACIÓN TÍPICA	17,2	13,2	3,1	4,8
PAÍSES				
FRANCIA	140,0	144,0	4,6	4,4
2. PAÍSES	53,0	54,0	17,2	19,8
DESVIACIÓN TÍPICA	25,8	27,4	4,2	5,4

Informe Delors, determinó el tratamiento que en el Acta Única y, de manera aún más marcada en el Tratado de Maastricht, se hizo de la cuestión.

Desde el punto de vista jurídico, a partir del Acta Única el objetivo de la cohesión queda establecido (art. 130A del Tratado) como una prioridad principal de la Comunidad y, según el 130B, a tal objetivo deben contribuir no sólo las políticas más específicas establecidas para tal propósito (las financiadas por los Fondos Estructurales Europeos y, a partir de 1993 también por el Fondo de Cohesión), sino también el resto de las políticas comunes.

No obstante, el mero reconocimiento normativo no garantiza, como es obvio, el que en la práctica exista una política eficaz al respecto y, por ello, los cambios introducidos a partir de Acta Única fueron significativos. Así, según las perspectivas financieras establecidas para el periodo 1989-1993, los recursos asignados a esta política se vieron significativamente incrementados pasando de representar el ya mencionado 17,1% del presupuesto comunitario en 1986 al 30,8% en 1993 mientras que la PAC vio disminuido su peso relativo en el mismo. Para el periodo 1994-1999, como consecuencia de las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, dichos recursos experimentan de nuevo un considerable incremento, ya que se establece que en 1999 llegarán a representar un 35,7% del presupuesto comunitario que, a su vez, se ha visto sensiblemente aumentado y equivaldrá en dicho año al 1,27% del PIB de la Unión. Con ello, el total de recursos previstos para el actual periodo 1994-1999 asciende a 166.676 Millones de ecus (de 1994). Es decir, unos 27,5 billones de pesetas (de 1994) de los cuales 25,1 son Fondos Estructurales y 2,4 corresponden al Fondo de Cohesión. (ver cuadro nº 2).

## Cuadro 2

### PRESUPUESTO COMUNITARIO: Evolución porcentual de las grandes partidas de gasto

	1975	1980	1986	1993	1999
LÍNEA DIRECTORA AGRÍCOLA (FEOGA - Garantía)	72,8	71,2	64,7	50,9	45,1
ACCIONES ESTRUCTURALES (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión)	9,2	10,9	17,1	30,8	35,9
OTROS (Otras políticas comunitarias, acción exterior y gastos de funcionamiento)	18,0	17,9	18,2	18,3	19,0
<b>TOTAL en % del PIB de la UNIÓN</b>	<b>0,50</b>	<b>0,53</b>	<b>0,90</b>	<b>1,20</b>	<b>1,27</b>

Puede considerarse, por lo tanto, que la evolución en términos financieros de los recursos dedicados a la cohesión ha resultado consecuente con los objetivos perseguidos. Obviamente, otra cuestión es, si a pesar de ello, alcanzan la masa crítica suficiente (su techo es el 0,46% del PIB de la Unión en 1999) como para ser un instrumento que incida decisivamente sobre los desequilibrios territoriales facilitando un proceso rápido de convergencia real. Piénsese que, por ejemplo, en el caso de España, que es el mayor percceptor de recursos estructurales en términos absolutos, los percibidos entre 1989 y 1993 han equivalido a un 0,7% del PIB español del conjunto del periodo y equivaldrán, aproximadamente, a un 1,4% en el periodo 1994-1999. Además, no debe olvidarse que estos recursos no son un transferencia sin contrapartida del presupuesto comunitario a los Estados miembros porque, al igual que los que instrumentan otras políticas comunitarias, estos recursos son financiados, a su vez, por las aportaciones que los Estados miembros hacen al presupuesto de ingresos de la Unión. Ello significa que una valoración rigurosa del impacto de los recursos de origen comunitario para favorecer la convergencia real no podría prescindir de tener en cuenta la contrapartida que suponen las aportaciones financieras de los Estados miembros al presupuesto de la Unión ya que esos recursos nacionales habrían podido, en teoría, utilizarse para finalidades similares a las perseguidas con los comunitarios.

En conjunto, por lo tanto, puede considerarse que la evolución de los recursos financieros asignados a la política de cohesión ha sido consecuente con los objetivos perseguidos pero también, probablemente, que aún no alcanzan todavía el umbral necesario para ser, por sí solos, un instrumento decisivo en la reducción de los desequilibrios territoriales. Con independencia de otras cuestiones, esa insuficiencia obedece en buena medida al todavía escaso tamaño del presupuesto de la Unión (representará solamente un 1,27% del PIB comunitario 1999). Por lo tanto, un reforzamiento de la política de cohesión exigiría, entre otras posibles decisiones como un cambio en la estructura del presupuesto, de un aumento del tamaño del mismo.

## **2. Finalidades y aplicación de los Fondos Estructurales de la UE**

### **2.1. Fondos Estructurales: principios y objetivos**

La aplicación de las medidas de cohesión de la Comunidad se realiza básicamente a través de cinco grandes instrumentos financieros. El Fondo de Cohesión tiene un enfoque basado en la financiación de proyectos y se rige por sus propias normas, mientras que los cuatro Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) actúan dentro de un único marco comunitario que se rige por unos principios comunes: concentración, programación, cooperación, control y adicionalidad.

El primer principio es el denominado de Concentración. En aras de la mayor eficacia posible de los fondos, su aplicación va a responder a dicho principio en una doble dimensión: concentración funcional y concentración geográfica. Así, se definen unos objetivos o finalidades funcionales a los fondos y las zonas geográficas y ámbitos de intervención en que dentro de cada uno de esos objetivos podrán aplicarse los recursos. Dichos objetivos son siete (cuatro de carácter territorial y 3 horizontales) cuya naturaleza y características se describen más adelante.

Otros principios básicos que rigen la aplicación de los Fondos Estructurales son los de Programación y Concertación.

En efecto, la aplicación de éstos Fondos y su percepción por los Estados miembros está estrictamente condicionada a la elaboración de una serie de documentos de programación. En dichos documentos, la utilización de los recursos procedentes del presupuesto europeo debe venir enmarcada en un análisis de la problemática de las regiones o zonas de intervención a partir del cuál se definen las principales estrategias y prioridades de actuación a seguir. Las intervenciones para las que solicita la cofinanciación de los fondos deben identificarse y cuantificarse con precisión y resultar coherentes con dichas estrategias y prioridades. La aprobación formal por la Comisión de dichos documentos, normalmente modificados después de una negociación, es requisito imprescindible para que los recursos puedan empezar a aplicarse. De lo anterior se desprende, por lo tanto, que la aplicación de los Fondos se hace a partir de una estrecha concertación entre la Administración Comunitaria y la Administración Nacional (incluyendo en ésta a los gobiernos regionales).

El principio de Seguimiento y Control financiero es muy importante toda vez que, para garantizar la correcta y eficaz utilización de los recursos estructurales, se articula un muy riguroso y complejo sistema de controles que incluyen, además, la realización de periódicas y regulares evaluaciones sobre la administración, eficacia e impacto de los Fondos. Evaluaciones que son realizadas en la mayor parte de los casos, por expertos independientes.

Por último, el principio de Adicionalidad significa que los recursos comunitarios no pueden sustituir al esfuerzo inversor de los Estados miembros sino sólo complementarlo. Hay pues una estrecha vigilancia de las instituciones comunitarias para verificar que la inversión de origen nacional no se vea reducida.

La evolución de las políticas de cohesión de la Unión Europea ha llevado a la creación de cuatro Fondos Estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la Sección Orientación del fondo agrícola, FEOGA, y el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP).

FEDER, creado en 1975, tiene por objeto reforzar el potencial económico en las regiones asistidas, apoyar el ajuste estructural y ayudar a fomentar el crecimiento y el empleo duradero. Para alcanzar estos objetivos, contribuye a la financiación de inversiones productivas, proyectos de infraestructuras y medidas para desarrollar el potencial económico de las regiones por medio de la cofinanciación de programas operativos, ayuda a grandes proyectos, ayudas globales, asistencia técnica y estudios preparatorios. También fomenta la cooperación y el intercambio de experiencias entre los Estados miembros. Sus recursos representan el 52,7% del total de los Fondos Estructurales durante el período 1994-1999.

El Fondo Social Europeo (FSE) se creó en virtud del Tratado de Roma. Desde la reforma de 1988, tiene como objetivo luchar contra el paro de larga duración y mejorar las posibilidades de empleo de los jóvenes y, desde 1993, fomentar la adaptación a los cambios industriales. Contribuye a la financiación de la formación profesional y de las medidas de fomento del empleo, así como a la mejora de los sistemas de enseñanza. Aspira a integrar a las personas excluidas del mercado de trabajo, fomentando el principio de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la exclusión social. También financia las medidas de acompañamiento, como el desarrollo de sistemas de certificación, la formación de formadores y funcionarios públicos, la asistencia técnica y las acciones innovadoras. El FSE representa un 30% de las intervenciones de la Comunidad en el período actual.

La sección orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se creó en 1962 dentro de la Política Agrícola Común (PAC). Tiene por objeto fomentar el ajuste estructural en la agricultura, que se ha realizado cada vez más en el contexto de la reforma global de la OAC, por medio de medidas destinadas a modernizar la producción y a desarrollar las áreas rurales. El Fondo representa un 15,4% de los fondos estructurales totales del período actual.

El instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP), fondo específico creado en 1994 representa el 1,9% de los fondos comunitarios totales.

Los Fondos Estructurales actúan conjuntamente y concentran actualmente sus esfuerzos en cuatro objetivos regionales (ver cuadro nº 3):

### Cuadro 3

#### Fondos estructurales: pagos y población acumulados (Ordenación según PIB por habitante)

	PIB/ha. en % de 1994 ESR(12) = 100	POBLACION ACUMULADA %	TOTAL F.F.E. ACUMULADOS (1984-1989) %	TOTAL F.F.E. ACUMULADOS (1989-1993) %	TOTAL F.F.E. Y COHESION ACUMULADOS(*) (1984-1999) %
GRECIA	50,56	3,09	8,91	11,25	11,77
PORTUGAL	52,20	6,02	16,47	24,19	23,44
IRLANDA	52,95	7,11	23,15	31,20	28,38
ESPAÑA	70,62	19,10	35,30	53,30	58,47
REINO UNIDO	100,25	35,73	54,70	63,96	61,97
ITALIA	102,64	54,50	75,15	80,89	75,47
BELGICA	103,36	57,96	76,76	82,10	76,64
HOLANDA	103,37	62,09	78,05	83,31	78,00
FRANCIA	111,29	79,33	92,84	94,04	86,13
GERMANYA	115,16	80,92	94,14	94,65	86,58
ALEMANIA	118,45	99,85	99,86	99,88	99,91
LUXEMBURGO	125,43	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT y elaboración propia  
(\*) Según distribución indicativa de la Comisión

Objetivo 1, para el desarrollo y el ajuste estructural de regiones menos desarrolladas (las que tienen un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria). Constituye la principal prioridad de las políticas estructurales de la Comunidad. Alrededor de un 26,6% de la población de la Comunidad vive actualmente en regiones cubiertas por este objetivo en éste se concentra cerca de los dos tercios del total de los Fondos Estructurales. Este Objetivo absorbe en el actual periodo de programación 1994-1999 cerca del 62% del total de los Fondos Estructurales.

Objetivo 2, dirigido a facilitar la reconversión de las áreas afectadas por el declive de las industrias tradicionales. Esta es la segunda prioridad de la política regional. El 10% de los medios financieros totales está reservado para este objetivo que cubre a alrededor de un 16,4% de la población de la Comunidad.

Objetivo 5b, para el desarrollo y el ajuste estructural de las áreas rurales. El 4,5% de los fondos totales está destinado a este objetivo que cubre al 8,8% de la población de la Comunidad.

Objetivo 6, para los problemas de las áreas muy poco pobladas del norte de Europa (Laponia). Cubre al 0,4% de la población de la Comunidad y representa el 0,5% de los recursos financieros totales.

Los objetivos horizontales son los siguientes:

Objetivo 3, dirigido a facilitar la integración de los jóvenes y de los parados de larga duración en el mercado de trabajo, al tiempo que reduce los efectos de la exclusión social. La Comunidad dedica un 8,5% de los recursos totales a este objetivo. Los parados jóvenes y los parados de larga duración representan, respectivamente, el 1,3 y el 2,4% de la población total de la Comunidad.

Objetivo 4, dirigido a apoyar medidas de anticipación preventiva para la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales. La Comunidad destina el 1,5% de los recursos totales a este objetivo.

Objetivo 5, contribuye a fomentar el ajuste de los sectores agrícola y pesquero. Se dedica el 4% de los recursos totales a este objetivo, fuera de las áreas del Objetivo 1: el 3,8% al sector agrícola, que es mayor, y el 0,6% al sector pesquero. Actualmente, el número de personas ocupadas en el sector primario de la UE supera los 8 millones, lo que representa el 2% de la población total de la Comunidad.

Por otra parte, el 9% de los Fondos Estructurales se reserva para las Iniciativas Comunitarias. Estas son decididas por la Comisión en colaboración con los Estados miembros y siguen un enfoque temático para poner más énfasis en las posibilidades innovadoras o explorarlas.

### **3. La distribución territorial de los recursos estructurales: su coherencia con las finalidades perseguidas**

Un aspecto que resulta muy relevante a la hora de valorar la virtualidad de los Fondos Estructurales como instrumento de corrección de los desequilibrios regionales y de favorecer la convergencia real es analizar, con independencia de las reflexiones anteriores sobre su dimensión financiera, si su aplicación ha resultado coherente con dichas finalidades.

Desde esa perspectiva, lo esencial es contrastar como se ha venido plasmando en la práctica el denominado principio de concentración que contemplan los Reglamentos Comunitarios reguladores de los Fondos Estructurales. Se trata, por lo tanto, de valorar en qué medida la acción de los Fondos Estructurales se ha concentrado realmente en los terri-

torios más problemáticos, pues parece obvio que los impulsos favorecedores de la convergencia real serán tanto más fuertes cuanto mayor sea la concentración de los recursos en los territorios y poblaciones con niveles de desarrollo más alejados de la media europea.

Los datos reflejados en el cuadro nº 3 permiten una primera aproximación a la cuestión en términos de la dimensión territorial "Estado-miembro". Como se aprecia, durante el período 1986-1988 los cuatro Estados miembros con un PIB por habitante inferior a la media comunitaria, absorbieron únicamente el 35,3% de los fondos estructurales. Sin embargo, en el período 1989-1993, estos países (España, Portugal, Grecia e Irlanda) ya absorbieron el 53,3% de dichos fondos y entre 1994-1999 van a absorber (incluyendo los recursos procedentes del Fondo de Cohesión) el 55,4%. Por lo tanto, como consecuencia de los nuevos criterios introducidos a partir de 1988, la concentración en los países menos desarrollados se ha visto sensiblemente reforzada a partir de esa fecha y puede considerarse que la evolución seguida ha resultado coherente con las finalidades teóricamente perseguidas.

Los datos de los (cuadros nº 4 y nº 5) permiten una aproximación más detallada a esta cuestión al facilitar un análisis de la distribución de recursos por Estados miembros y Objetivos de los fondos (Objetivos nº 1, nº 2, nº 3, nº 4, nº 5a, nº 5b y nº 6). Como se aprecia, si excluimos las denominadas iniciativas comunitarias, merece la pena destacar lo siguiente:

- 1ª) Tanto en el periodo 1989-1993 como en el 1994-1999, la mayor parte de los recursos se han concentrado en el Objetivo nº 1 (el 64,3% y 61,7% respectivamente en cada uno de los periodos). Dado que dicho Objetivo (favorecer el desarrollo de las regiones cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria) es el más directamente relacionado con la finalidad de favorecer la convergencia real, puede decirse que la distribución por Objetivos de los Fondos Estructurales ha guardado, desde este punto de vista, un considerable grado de coherencia con dicha finalidad.
- 2ª) También la evolución de distribución de recursos entre el resto de Objetivos se ha revelado coherente con la finalidad de priorizar el apoyo a los territorios más problemáticos. Así, los otros Objetivos de carácter territorial (nº 2, 5b y a partir de 1995 el nº 6) han incrementado su peso relativo en relación a aquellos de carácter horizontal (Objetivos nº 3, nº 4 y 5b) a través de los cuáles se aplican fondos en todo tipo de territorios europeos con independencia de su grado de problemática territorial. En efecto, los mencionados Objetivos territoriales han pasado de absorber el 13,2% del total de los fondos en el periodo 89-93 a un 15,6% en el período 94-99 mientras, que a la inversa, los Objetivos de carácter horizontal vieron reducirse su peso de un 15% a un 14%.
- 3ª) Con todo, conviene, sin embargo, tener presente un hecho que refleja una cierta contradicción con el objetivo final perseguido con los Fondos Estructurales. Se trata del importante y creciente porcentaje de recursos percibidos por algu-

## Cuadro 4

### Distribución de los fondos estructurales por objetivos

	1989-1993		1994-1999	
	Mecus (1989)	%	Mecus (1994)	%
OBJETIVO nº 1	43.818	64,3	93.972	61,7
OBJETIVO nº 2	6.130	8,9	15.352	10,1
OBJETIVO nº 3 y 4	5.669	9,7	15.184	9,9
OBJETIVO nº 5a y 5b	5.554	9,6	12.996	8,5
OBJETIVO nº 6	-	-	697	0,4
INICIATIVAS COMPLEMENTARIAS	5.825	8,5	14.018	9,3
<b>TOTAL</b>	<b>68.236</b>	<b>100,0</b>	<b>152.219</b>	<b>100,0</b>

## Cuadro 5

### Distribución de recursos estructurales por Estados miembros 1

	1994 - 1999		ECUS/HAB.	1989 - 1993		ECUS/HAB.
	MECUS-94	%		MECUS-89	%	
ESPAÑA	42.399	25,4	1.083.182	14.229	20,9	863.513
ALEMANIA	21.730	13,0	266.878	6.431	9,5	78.983
ITALIA	21.546	13,0	379.453	11.420	16,8	199.636
GRECIA	17.736	10,6	1.701.132	8.240	12,1	700.332
PORTUGAL	17.642	10,6	1.792.886	9.174	13,4	932.317
FRANCIA	14.939	9,0	258.014	6.473	9,5	111.796
REINO UNIDO	12.982	7,8	222.314	5.329	7,7	91.258
IRLANDA	7.405	4,4	2.073.649	4.755	6,9	1.331.560
OTROS	10.339	6,2	-	2.376	3,4	-
<b>TOTAL</b>	<b>168.673</b>	<b>100</b>	<b>448.370</b>	<b>68.236</b>	<b>100</b>	<b>183.972</b>

(1) Incluyendo Fondo de Cohesión.

nos de los grandes países de la Unión cuyo nivel de renta per capita es sensiblemente superior a la media europea. Así, únicamente entre Francia, Reino Unido y Alemania absorbieron entre 1989 y 1993 el 26,6% de los recursos y van a absorber el 32% entre 1994 y 1999 (dejando aparte el Fondo de Cohesión). Si se les añade Italia, entre los cuatro han absorbido el 43,5% y 42,8%

en cada uno de los periodos. Por su parte, los cuatro países con renta inferior a la media comunitaria no habrían mantenido su participación en el total de recursos estructurales durante el periodo 1994-1999 si no se hubieran beneficiado a partir de 1993 del Fondo de Cohesión.

¿Resulta lógica esta situación con arreglo a la letra y espíritu con el que se contempla en el Tratado el objetivo de la cohesión? Probablemente no demasiado y más bien parece que las reglas de juego establecidas (criterios de selección territorial excesivamente abiertos en objetivos territoriales como los nº 2 y 5b y una considerable asignación de recursos a los Objetivos de tipo horizontal) han tendido a garantizar unos retornos financieros importantes a los países que, por su dimensión económica, más contribuyen al presupuesto comunitario.

En definitiva, se podría valorar que si bien la evolución de la distribución geográfica y funcional se ha orientado a partir de 1989 de una forma más coherente con el objetivo de favorecer la cohesión y la convergencia real, la situación alcanzada presenta algunos aspectos no totalmente acordes con los fines últimos perseguidos.

## **4. España como beneficiaria de los Fondos Estructurales y su impacto sobre la economía española**

Durante los tres primeros años de su presencia en la Comunidad Europea, España no se benefició de los Fondos Estructurales de manera especialmente significativa. Así, entre 1986 y 1988 absorbió únicamente el 12,15% del total de los pagos comunitarios por ese concepto y, en términos de ecus percibidos por habitante apenas superaba la media comunitaria. (índice 101 para una media UE - 12=100).

Sin embargo, a partir de la Reforma de 1988 su posición como perceptora de fondos mejoró sustancialmente (ver cuadro nº 5). Así, entre 1989 y 1993 España percibió un total de 14.229 Mecus de 1989 (en torno a 2,35 billones de pesetas de dicho año) y se convirtió en el primer y destacado receptor de fondos en términos absolutos al absorber, si se incluyen los recibidos por iniciativas comunitarias, el 20,9% del total. Entre 1994 y 1999 su posición relativa va a ser aún más favorable. Con un total previsto, si incluimos el Fondo de Cohesión, de 42.399 Mecus de 1994 (unos 6,9 billones de pesetas de dicho año), España va a ser de nuevo el primer y destacado receptor en términos absolutos al absorber el 25,4% del total de recursos estructurales comunitarios. Le siguen, aunque a considerable distancia, otros dos países que son también importantes perceptores de recursos en virtud del Objetivo nº 1, Alemania e Italia, que perciben aproximadamente,

cada uno, un 13% del total. Después, a más distancia, se sitúan Grecia y Portugal con el 10,6% cada uno del total de los recursos y, a más distancia, Francia con el 9%.

España se ha visto pues muy favorecida por el reforzamiento de la política de cohesión comunitaria que ha tenido lugar a partir del tercer año (1989) de su ingreso en la Comunidad. No obstante, a efectos de situar adecuadamente el impacto que, en comparación con otros países han podido tener los recursos estructurales sobre su economía, conviene matizar los datos anteriores. De hecho, si atendemos a la relación "recursos percibidos por habitante" o a la relación "recursos percibidos en relación al PIB", la situación de España deja de ser la más favorable. En efecto, entre 1986 y 1988 España se situaba prácticamente en la media europea (índice 101 para UE-12=100) en términos de Fondos Estructurales por habitante, mientras Irlanda se situaba en un índice 580, Grecia en un índice 280 y Portugal en un índice 150. Entre 1989 y 1993, España ya percibió prácticamente el doble de la media comunitaria de Fondos Estructurales por habitante (índice 197) pero Irlanda, Grecia y Portugal presentaban índices de 650, 440 y 360 respectivamente. Entre 1994 y 1999, España percibirá casi dos veces y media más de fondos por habitante que la media comunitaria (índice 240) pero todavía significativamente menos que dichos países (índices de 480, 410 y 400 para Irlanda, Portugal y Grecia respectivamente). También si atendemos a la relación Fondos Estructurales/PIB aparece con claridad que España no ha sido ni es el país más beneficiado por los Fondos Estructurales. Los percibidos entre 1989 y 1993 equivalieron al 0,7% de su PIB y supondrán aproximadamente el 1,4% entre 1994 y 1999 mientras que la relación en el caso de Irlanda alcanza el 2,6% y 2,8% en cada uno de los períodos, 2,6% y 3,6% en el caso de Grecia y 3 y 3,9% en el de Portugal.

Durante los diez años de presencia española en la Unión, el PIB por habitante (en PPAs) de nuestro país en relación a la media europea ha presentado la evolución que se refleja en el (Cuadro nº 6).

Como se aprecia, entre 1986 y 1996 España acortó en unos siete puntos porcentuales su distancia con la media europea a pesar de que entre 1992 y 1994 se produjo un retroceso dada la especial repercusión sobre la economía española del ciclo recesivo iniciado en 1991.

Cuantificar con precisión en qué medida dicha evolución se ha visto influida por las aportaciones de Fondos Estructurales comunitarios es muy difícil dadas las dificultades metodológicas existentes para aislar esa influencia dentro del amplio conjunto de factores que inciden en la evolución de una economía y por el hecho de que muchos de ellos resultan mucho más determinantes que el impacto de los Fondos Estructurales. Basta tener presente que entre 1986 y 1990, cuando los Fondos Estructurales por habitante percibidos por España apenas superaban la media europea (índice 101 para UE-12=100), nuestro país acortó en casi cinco puntos porcentuales su distancia con el PIB por habitante medio comunitario.

Por ello, los resultados de ejercicios de cuantificación del impacto macroeconómico de los fondos que pueden realizarse a través de modelos son difíciles de relacionar con

**Cuadro 6**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE**  
**(En PPA's) DE ESPAÑA Y SUS CC.AA.**  
**(En índice para media comunitaria = 100)**  
**(Hasta 1994 UE-12-1996 UE-15)**

	1986	1989	1990	1992	1994	1996
España	70,5	73,3	75,4	77,2	78,1	77,7
Comunidad Valenciana						
Andalucía	53,3	54,8	56,8	59,5	56,7	56,8
Aragón	76,7	80,9	82,6	83,9	84,8	87,4
Baleares	71,3	71,2	69,9	70,7	71,7	73,1
Canarias	91,2	97,6	87,5	102,0	97,6	99,1
Cantabria	68,9	71,3	73,6	75,7	75,3	74,8
Castellón	67,6	67,1	73,9	74,0	74,5	75,5
Cataluña y Lleida	65,6	67,1	67,4	66,0	70,8	74,2
Castilla-La Mancha	54,8	59,6	63,4	64,1	63,0	65,0
Cataluña	83,0	88,5	91,7	95,0	93,1	97,1
C. Valenciana	71,5	73,4	74,0	76,9	73,5	73,8
Extremadura	44,6	45,3	46,8	51,1	53,6	53,1
Gaia	54,4	56,4	57,7	58,4	59,3	61,7
Madrid	86,8	92,1	93,7	97,9	95,2	98,4
Murcia	67,8	68,3	73,6	70,4	67,6	66,3
Navarra	85,7	92,3	97,9	94,2	90,9	94,7
País Vasco	90,3	87,1	89,7	90,1	91,2	91,0
Rioja, La	91,4	92,5	84,7	87,1	87,2	87,1
Cast. y León	64,4	64,7	63,8	62,7	68,2	68,1

la evolución real observada. No obstante, aún con dichas limitaciones, resulta de interés exponer alguno de los resultados más fiables, dadas las características del modelo utilizado, como son las estimaciones obtenidas a partir del modelo MOISES del Ministerio de Economía y Hacienda (ver cuadro nº 7).

Según las mismas, el PIB a precios de mercado de España hubiera sido un 0,73% menor en promedio anual entre 1989 y 1993 en ausencia de los recursos estructurales comunitarios y un 0,97% menor entre 1994 y 1996. La Formación Bruta de Capital habría

## Cuadro 7

### ESTIMACIÓN DEL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (Desviaciones Porcentuales respecto a los Valores de las Macromagnitudes en el Escenario de Referencia)

VARIABLES	1989-1993	1994-1996	1997-1999
Producto Interior Bruto a pm	-0,73	-0,97	-0,76
Consumo Privado Nacional	-1,10	-1,44	-1,15
Inversión Productiva Privada	-2,20	-1,53	-0,40
Formación Bruta de Capital	-3,18	-4,77	-3,38
Demanda Nacional	-1,36	-2,18	-2,21
Exportaciones	1,50	2,65	2,83
Importaciones	-1,29	-1,31	-1,16
Empleo	-0,53	-0,55	-0,12
Tasa de Paro	0,44	0,42	0,10
Tasa de Inflación: Deflactor del Consumo	-0,36	-0,39	-0,11
Déficit Público / PIB	-0,43	-0,71	-0,80

Fuente: Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. M<sup>e</sup> de Economía y Hacienda.

sido un 3,18% y 4,77% menor, respectivamente, en ambos periodos y el empleo un 0,53% y un 0,55% más bajo, con lo cual la tasa de paro habría sido casi medio punto porcentual más alta en cada año (un 0,44% en el período 1989-1993 y un 0,42% entre 1994 y 1996). Conviene tener presente, sin embargo, que una parte del incremento de la demanda inducido por la aplicación de los fondos comunitarios se ha dirigido a las importaciones españolas de productos de otros países por lo que nuestras importaciones, en ausencia de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, hubieran sido inferiores, en promedio anual, en un 1,3% y 1,32%, en los periodos considerados.

## 5. La aplicación de los recursos estructurales en España: distribución y evolución regional

La aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en España se realiza, como exigen los Reglamentos Comunitarios respectivos, en cooperación con la Comisión de la UE y con la participación de las Administraciones regionales (en el caso de

nuestro país con las de las Administraciones Autonómicas). Es decir, tanto la distribución territorial de los recursos como la programación de su aplicación y seguimiento y control de su ejecución se desarrolla en el marco de cooperación indicado.

La aplicación geográfica de los recursos entre los distintos territorios nacionales se refleja, en su práctica totalidad, en unos documentos básicos de programación (Marcos de Apoyo Comunitario, Programas Operativos, etc.) que deben ser objeto de aprobación formal por la Comisión de la UE (en el caso de los Fondos Estructurales). Por lo que se refiere al Fondo de Cohesión, a través de decisiones consensuadas con las CC.AA., que finalmente se plasman en los proyectos objeto de cofinanciación que se someten a la aprobación de la Comisión. En el caso de España, dichos documentos de programación vienen precedidos, en lo que se refiere al montante de Fondos Estructurales a aplicar en cada región, por decisiones previas, también concertadas, de reparto territorial basadas en la utilización de unos criterios prácticamente idénticos a los aplicados por la Comisión para el reparto entre Estados-miembros de los recursos asignados a cada Objetivo de los Fondos Estructurales.

El cuadro nº 8 refleja el porcentaje de recursos estructurales aplicado en cada una de las Comunidades Autónomas españolas procedentes de los Fondos Estructurales y del propio Fondo de Cohesión desde 1986 (año de ingreso de España en la Comunidad Europea) hasta 1996. Como puede apreciarse, en términos absolutos, han sido las Comunidades Autónomas de Andalucía (con el 22,31% del total), Castilla y León (9,29%), Galicia (9,07%), Comunidad Valenciana (7,90%), Castilla-La Mancha (7,36%), Cataluña (6,42%), Extremadura (5,26%) y Canarias (5,11%), las que han absorbido más recursos. De hecho, todas ellas son regiones Objetivo nº 1 a excepción de Cataluña que, no obstante es un importante receptor de recursos en términos absolutos en virtud de que ha sido, en el período considerado, la región que, con diferencia, más recursos percibe en virtud del Objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales y de que, además, se sitúa en muy buena posición respecto a los proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, cuando atendemos al criterio de recursos estructurales por habitante, la distribución nos muestra que las seis CC.AA. más beneficiadas han sido, por este orden, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias, Canarias, Galicia y Andalucía. Todas ellas se sitúan por debajo de la renta per capita media nacional, y son regiones incluidas en el Objetivo nº 1. Las regiones más desarrolladas, pero que, no obstante, tienen territorios incluidos en los Objetivos nºs 2 y 5b se sitúan, como resulta lógico dado que a estos objetivos se les asigna una proporción menor de recursos en las perspectivas financieras aprobadas por la Comisión, entre aquellas que reciben menos recursos por habitante.

A lo largo de la década considerada, como vimos anteriormente, España acertó sensiblemente en términos de renta por habitante su distancia con la media comunitaria (en siete puntos porcentuales si comparamos la situación de 1996 con la de 10 años antes). Puede hablarse, por lo tanto, de un proceso de convergencia real de la economía española en su conjunto que fue especialmente marcado entre 1985 y 1991.

## Cuadro 8

### Distribución de los Fondos Estructurales y de cohesión en el periodo 1986-1996 (Ptas. 86)

	TOTALES REGIONES ESTRUCTURALES (%)	ECU\$/HAB. Índice Nacional = 100	PB/Hab. (DE-12 = 100) 1986	PB/Hab. (DE-15 = 100) 1996
ANDALUCÍA	22,31	125	53,3	55,3
ARAGÓN	2,55	83	76,7	86,0
ASTURIAS	4,32	153	71,3	71,3
BALEARES	0,67	37	91,2	99,0
CANARIAS	6,11	133	69,9	71,9
CANTABRIA	1,23	91	67,6	74,3
CASTILLA Y LEÓN	9,29	142	65,6	73,5
CASTILLA-LA MANCHA	7,36	172	54,8	63,7
CATALUÑA	6,42	41	83,0	95,8
C. VALENCIANA	7,9	80	71,5	73,3
EXTREMADURA	6,26	191	44,6	52,8
GALICIA	9,07	128	54,4	60,7
MADRID	4,05	32	86,8	97,3
MURCIA	2,63	98	67,8	64,8
NAVARRA	0,84	53	85,7	94,9
PAÍS VASCO	3,54	65	90,3	88,9
RIOJA LA	0,33	49	91,4	84,8
CEUTA Y MELILLA	0,48	150	64,4	69,9
VARIAS REGIONES	6,61			
TOTAL NACIONAL	100	100	70,5	76,2

No obstante, dicho proceso no se ha dado con igual intensidad en todas y cada una de las CC.AA. españolas. Así, tenemos un primer grupo compuesto por 8 CC.AA. (Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Navarra) que han recortado sus diferencias con la media europea entre 8 y 14 puntos porcentuales), un segundo grupo (Andalucía, Canarias, Galicia, Ceuta y Melilla) en torno a los cinco puntos porcentuales, un tercer grupo (Asturias, C. Valenciana y País Vasco) que han visto prácticamente inalterada su situación relativa y dos CC.AA. (Murcia y La Rioja) que la han visto ligeramente empeorada.

De lo anterior parece desprenderse la dificultad de encontrar una correlación estadísticamente clara entre el montante de recursos estructurales aplicados en las diferentes regiones y su comportamiento diferencial en la década considerada. Así, si bien algunas de las Comunidades Autónomas situadas entre las más dinámicas a lo largo del período como Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha son las que, precisamente, han recibido mayores recursos estructurales por habitante, otras que también se sitúan entre las más beneficiadas como Galicia, Andalucía y, sobretodo, Asturias no han reducido tanto sus diferencias con la media comunitaria. A la inversa, regiones como Madrid, Navarra y Cataluña situadas entre las menos beneficiadas (en términos de recursos por habitante) por los Fondos Estructurales, están entre las que presentan una evolución más positiva.

## **6. El futuro de los recursos estructurales según la agenda 2000**

La situación actual de los desequilibrios territoriales aconsejaría seguir profundizando en el objetivo de la cohesión a través de la política regional. Como se refleja en el (cuadro nº 1), las disparidades territoriales se han corregido ligera, pero no suficientemente, a nivel de Estados-miembros. A nivel regional y en términos de conjunto (aunque un análisis riguroso exigiría un tratamiento particularizado) las disparidades en renta y empleo prácticamente se mantienen en relación a la pasada década. La Comisión en el Primer Informe sobre la Cohesión y en la propia Agenda 2000 reconoce esto último y se pronuncia por el necesario mantenimiento del esfuerzo en materia de cohesión económica y social.

Analizar en que medida las propuestas de la Comisión contenidas en la Agenda 2000 son consistentes con dicho planteamiento exige analizar dos aspectos:

- Las previsiones de recursos financieros estructurales que se van a aplicar en el 2000 y el 2006.
- Las propuestas de reforma en relación al funcionamiento de los recursos estructurales. (Reforma de la política regional comunitaria).

Al valorar la propuesta de perspectivas financieras 2000-2006 debe tenerse en cuenta que en ese período va a producirse las primeras ampliaciones a nuevos países candidatos y eso implica un coste. Al mismo tiempo en el marco de ortodoxia financiera predominante y las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad, numerosos Estados miembros (sobretodo los mayores contribuyentes netos) no son proclives a incrementar el tamaño del presupuesto comunitario.

La propuesta de la Comisión parte de que pocos países nuevos se van a integrar en el período y únicamente a partir del año 2002, y, además, no se les va a aplicar plenamente

el acervo comunitario. Ello le permite minimizar el coste de la ampliación en dicho período. En cualquier caso, se trata de un período de transición a uno posterior en el que, ya más avanzado el proceso de adhesión, los requerimientos financieros serán mucho mayores.

En este marco, el primer condicionante de los recursos estructurales a aplicar a la política regional es el propio tamaño del presupuesto.

## **6.1. El tamaño del presupuesto en las perspectivas financieras**

La propuesta de la Comisión mantiene congelado el tamaño del presupuesto durante todo el período en los límites previstos para 1999 según las Perspectivas aprobadas en Edimburgo (un 1,27% del PNB de la Unión como límite de recursos propios).

Con unas previsiones de crecimiento del 2,5% de media anual para los actuales QUINCE y del 4% para los países candidatos, la Comisión entiende que hay margen para hacer frente a las necesidades de la ampliación sin disminuir el esfuerzo financiero para sus políticas en los actuales QUINCE.

El Gobierno español considera que dichas previsiones pueden ser arriesgadas. Un crecimiento económico menor podría suponer, si se quiere cubrir totalmente el coste previsto de la adhesión, una disminución de los recursos aplicados en los actuales QUINCE. Por ello, y para ir preparando una situación que permita afrontar adecuadamente las mayores exigencias financieras que se presenten cuando estén avanzados los procesos de adhesión, España defiende un incremento, aunque muy gradual y moderado, del tamaño del presupuesto comunitario.

## **6.2. Los recursos estructurales en las perspectivas financieras**

En los cuadros (n<sup>os</sup> 9 y 10), se recogen las perspectivas financieras generales y la envolvente para la Rúbrica 2 (recursos estructurales) en la cuál se distinguen en un bloque separado los recursos previstos para financiar la ayuda-preadhesión y para aplicar las políticas comunes en los países que se adhieran durante el período de aquellos que se aplicaran en los actuales QUINCE.

Como se aprecia, estos últimos (240.000 Mecus de 1999) para el conjunto del período son decrecientes a partir del año 2002 (ya que a partir de dicho año se prevén recursos para los nuevos Estados-miembros).

Por otra parte, si se toma como referencia el año 1999, en media anual los recursos del conjunto del período experimentan una reducción del 4,2% respecto a dicho año.

## Cuadro 9

Cuadro general del nuevo marco financiero 2000 - 2006  
Mil Millones de Ecus. Precios 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURA (excl. Pesca)	45,2	46,0	47,0	48,1	49,3	50,3	51,2	52,2
ACCIONES ESTRUCTURALES de las categorías anteriores	37,7	36,7	37,6	40,5	41,6	42,5	43,5	44,7
POLÍTICAS INTERIAS	6,4	6,4	6,7	7,6	7,8	8,0	8,2	8,5
ACCIONES EXTERNAS	6,9	6,9	7,1	7,3	7,4	7,6	7,8	7,9
ADMINISTRACIÓN	4,7	4,7	4,8	5,3	5,4	5,5	5,6	5,7
RESERVAS	1,3	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL CREDITOS PARA COMUNIDADES	102,1	101,8	104,2	109,7	111,8	114,3	116,9	119,5
TOTAL CREDITOS PARA PAISES	96,8	94,2	100,9	105,5	108,5	111,2	113,7	116,3
Credito por pagar (en porcentaje del PIB)	1,26 %	1,24 %	1,24 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %	1,22 %
Margen	0,02 %	0,03 %	0,03 %	0,06 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
Límite máximo de recursos propio (en % del PIB)	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

Fuente: Agenda 2000. Comisión de la Unión Europea. Julio 1997

## Cuadro 10

RÚBRICA 2: Evolución de los gastos  
en concepto de las acciones estructurales  
Mil Millones de Ecus. Precios 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Comunidad de Cooperación Financiera Europea (CFE)	32,8	32,7	33,5	32,7	31,6	30,5	29,4	28,5	240
Fondo de Cohesión	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	
Medios de acción estructural (*)				3,8	5,8	7,9	10,0	12,1	47
Ayuda preiniciativa (excluido)		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
TOTAL	35,8	36,7	37,5	40,5	41,6	42,5	43,5	44,7	287

(\*) Incluida la participación en el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, si comparamos (en media anual) los recursos estructurales previstos con los recursos a aplicar entre 1994 y 1999 es cierto que se produce un cierto incremento (un 8,9% en términos reales). Es decir que, en términos del conjunto de ambos períodos, no habría un debilitamiento de la política de cohesión a aplicar en los actuales QUINCE.

Del conjunto de recursos estructurales a aplicar en los actuales QUINCE un 8,7% (21.000 Mecus de 1999), se asignaran al Fondo de Cohesión y el resto (219.000 Mecus) a Fondos Estructurales. De ellos, según la propuesta de la Comisión aproximadamente 2/3 (porcentaje similar al actual) se asignarían al Objetivo nº 1, lo cual puede considerarse positivo dado que es este Objetivo a través del cuál se expresa de manera más coherente la finalidad de la política regional según está recogida en el Tratado de la Unión. Por otra parte, desde la perspectiva española, también lo es porque nuestro país es y probablemente va a seguir siendo el principal beneficiado en este Objetivo.

Desde el punto de vista financiero, en la propuesta de la Comisión se mezclan aspectos positivos y negativos. En conjunto, la propuesta puede considerarse equilibrada aunque con elementos de riesgo en el caso de que no se cumplan las hipótesis macroeconómicas a partir de las cuáles se han construido las perspectivas financieras.

Desde el punto de vista de los intereses españoles, en términos financieros y para lo que se refiere estrictamente al período 2000-2006, no puede considerarse desfavorable. No obstante, el resultado final va a depender de si los aspectos esenciales de dichas perspectivas financieras van a ser aprobadas finalmente por el Consejo Europeo y de como queden definitivamente establecidos por el Consejo los nuevos Reglamentos de los Fondos que reformen su funcionamiento y, en definitiva, la aplicación de la política regional comunitaria.

### **6.3. Las propuestas de reforma de la política regional (la reforma de los Reglamentos)**

La Comisión argumenta que su propuesta de reforma está basada en los objetivos de mayor concentración geográfica de los fondos, reforzamiento de la programación, mejor evaluación de su eficacia, simplificación y descentralización administrativa y mejora del control financiero. Básicamente nos referiremos a los tres primeros aspectos.

- Mayor concentración geográfica y selectividad territorial. Se plantea el reducir el porcentaje de población que se beneficia de la política regional comunitaria. Del 52% actual a un porcentaje entre el 35 y 40%.
- Se plantea reducir los actuales 6 Objetivos a 3. El nuevo Objetivo nº 1 (desarrollo de las regiones más atrasadas) sería igual al actual y con el mismo criterio de selección de zonas.

El nuevo Objetivo nº 2 (zonas en proceso de reconversión económica y social) podría considerarse como una fusión de los actuales O<sub>2</sub> (zonas industriales) O5<sub>b</sub> (zonas rurales) incluyendo, además, la atención a zonas pesqueras y a zonas urbanas con grave problemática económica. Los criterios de selección son algo diferentes a los actuales y plantean ciertos problemas por su carácter poco preciso y difícilmente mensurable en algunos casos. Están siendo cuestionados por una serie de países (entre otros España) y están surgiendo propuestas alternativas. Existe la novedad de que el FEOGA-G intervendría en vez del FEOGA-O en las zonas rurales.

El nuevo Objetivo nº 3 se plantea de alguna forma como una fusión de los actuales 3 y 4 pero deja de ser un Objetivo horizontal (se aplicaría únicamente en las zonas fuera de O<sub>1</sub> y O<sub>2</sub>).

Se propone una reducción, como se ha venido planteando reiteradamente por España y otros países, del número de Iniciativas Comunitarias. Quedarían reducidas a tres: Cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional), Desarrollo Rural y Lucha contra la discriminación y desigualdades en acceso a mercado de trabajo.

En conjunto puede valorarse que, en términos prácticos, la filosofía básica de política regional subyacente a la propuesta no difiere en lo sustancial de la actual. Es un cambio más cosmético que de fondo. En cualquier caso alguna de las novedades propuestas (nuevos criterios de selección en O<sub>2</sub>, participación del FEOGA-G en zonas rurales, carácter no horizontal del O<sub>3</sub>, etc.) introducen incertidumbres y están siendo objeto de fuertes discusiones.

Desde el punto de vista financiero existen también incertidumbres respecto a cuales van a ser finalmente los recursos precisos asignados a cada Objetivo y a que criterios de distribución de fondos entre Estados y regiones se van a utilizar. También en cuanto a como se van a tratar a las actuales regiones O<sub>1</sub> que pasen a phasing-out.

En conjunto, en la propuesta de reforma se combinan algunos aspectos positivos (dentro de una cierta línea de continuidad) con otros que suscitan incertidumbres por su escaso nivel de definición o que pueden complicar y burocratizar la ya actualmente compleja aplicación de la política regional comunitaria a través de la gestión de los Fondos.

Todas esas cuestiones están siendo analizadas en profundidad en el seno del Consejo Europeo y es de esperar que la Reforma que quede finalmente establecida redunde realmente en favorecer la eficacia de la política regional de la Unión.

En conclusión, desde el punto de vista de los intereses de España y de sus regiones aún es pronto para pronosticar con detalle cómo le afectarán las nuevas perspectivas financieras y la Reforma de los Fondos. Son cuestiones ambas muy relacionadas y en la que los aspectos de detalle tienen importantes repercusiones prácticas. En cualquier caso, al nivel actual de definición puede considerarse que no hay razones para pensar que la política regional que en España se cofinancia con los Fondos Estructurales vaya a debi-

litarse y que España vaya a dejar de ser el más destacado receptor de recursos si así fuera, y nuestro país mantiene el excelente comportamiento de estos dos últimos años, con tasas de crecimiento sensiblemente más altas que la media europea, no cabe duda que el proceso de convergencia real de nuestra economía con la de los países más desarrollados de la Unión puede ser significativamente rápido en los próximos años.