

LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE CASTILLA Y LEÓN

José Antonio SALVADOR INSUA
Elena FERNANDEZ ALONSO
Dep. Economía Aplicada
Universidad de Valladolid

INTRODUCCION

La existencia de diferencias económicas entre regiones, tanto a nivel de la Unión Europea, o en el interior de un Estado son patentes como veremos a lo largo de este trabajo¹. Ante ellas, la Unión Europea ha venido aplicando una serie de políticas estructurales que han tratado de corregir en la medida de lo posible los desequilibrios regionales existentes, persiguiendo el desarrollo de las regiones más pobres y de las más duramente afectadas por los efectos adversos de algunas políticas estructurales de carácter general: agrarias, reconversión económica, etc.

El objeto de este trabajo es analizar cómo la Comunidad Autónoma de Castilla y León durante los últimos años se ha beneficiado, en comparación con el resto de las regiones, de los fondos que la Unión Europea ha distribuido entre los países miembros para paliar los problemas. La cuantía de las ayudas recibidas, adquieren su verdadero significado cuando se tiene en cuenta la posición de esta Comunidad Autónoma dentro de las regiones españolas, y de las regiones de la Unión Europea. Para realizar dicho análisis utilizaremos los datos provenientes de los informes periódicos que sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones edita la Comisión de las Comunidades Europeas, los datos de la serie producida por el Banco Bilbao Vizcaya, los datos de la Fundación FIES, así como los de la Dirección General de Planificación.

1.- EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES DE RENTA DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA.

La existencia de disparidades de renta per cápita entre los Estados y regiones de la Unión Europea es evidente, siendo mucho más acusadas dichas diferencias a nivel regional, como lo muestra el hecho de que el PIB medio por habitante de las diez regiones más ricas de la Unión fue tres veces superior a la de las diez regiones más pobres.²

Por lo que se refiere a los países miembros, el análisis de la evolución de las disparidades de renta per cápita tomando un periodo lo suficientemente amplio, permite observar que desde 1960 hasta la primera crisis del petróleo, se produce un proceso de convergencia entre los Estados europeos. A partir de esta fecha y hasta la segunda mitad de los años ochenta, la crisis económica internacional tuvo efectos muy importantes, haciendo que estas disparidades empezaran a aumentar, llegándose a superar las existentes a principios de los años setenta. Posteriormente, en la segunda mitad de los años ochenta, las diferencias se han estabilizado.³ Es interesante ver la evolución de los Estados miembros cuya renta per cápita es inferior al 75 por ciento de la media comunitaria, entre los cuales se encuentra España. Tanto en Irlanda, Portugal y España se ha mantenido un movimiento gradual de convergencia hacia la media comunitaria del PIB per cápita, mientras que en Grecia esta magnitud sigue empeorando.

CUADRO 1.- PIB PER CÁPITA EN LOS ESTADOS MIEMBROS (1980-1990) (en PPA; EUR 12=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BELGICA	104,5	103	104	102,7	102,9	101,6	101,1	100,6	101,2	102,4	103
DINAMARCA	109	108,3	111	112,3	114,8	117	118	113,8	109,5	108	107,2
ÁLEMANIA	113,8	114	112,7	113,2	114,4	114,4	114,4	113,5	113,2	113,3	113,4
GRECIA	58,2	57,8	57,4	56,5	56,5	56,8	56	54,3	54,4	54	53
ESPAÑA	73,4	72,7	72,7	72,6	72,1	71,8	72,2	74	74,8	75,7	76,3
FRANCIA	111,9	112,8	114,4	113,1	111,8	110,7	110	109,2	108,7	108,5	108,6
IRLANDA	64,5	65,9	66,3	64,8	65,7	65,1	63,4	64,3	64,6	66	67,3
ITALIA	102,5	103,8	103,2	102,4	103,2	103,6	104	104,4	104,8	105,1	105,2
LUXEMBURGO	115,6	115,3	116,3	118	122,6	124	126,3	125,5	127,4	128	128,7
HOLANDA*	111	109,7	107	106,6	107,3	107,2	106,4	104,5	103,2	103,5	103,1
PORTUGAL	54,2	54,5	55,1	54,5	52,2	52,1	52,8	53,7	53,8	54,5	55,4
REINO UNIDO	101,1	100,1	100,8	103,2	102,7	103,7	104,2	105,2	105,7	104,6	103,7

Fuente: DG II

Estas diferencias de renta a nivel estatal, son aún más acusadas a nivel regional. Por razones de amplitud, dado el gran número de regiones de que consta la Unión Europea (164 regiones), el análisis se ha realizado únicamente en España, viendo cuál es la situación actual de las diferencias interregionales en España.⁴

España no figura entre los países de la Unión Europea con mayores diferencias regionales internas⁵, aunque si son notables. Entre 1960-64, las diferencias interregionales se ampliaron. Sin embargo, desde este último año hasta 1979, en España se registra un proceso de convergencia, siempre medido en términos de PIB por habitante, muy notable. La principal causa que podemos señalar de la convergencia de los PIB por habitante son los importantes movimientos migratorios que durante este periodo se produjeron desde una gran parte de las regiones más atrasadas hacia las más dinámicas y desarrolladas del país. A pesar de este proceso de convergencia, las diferencias seguían siendo muy importantes. A partir de 1979 se detiene este proceso de convergencia, pudiéndose observar que en el periodo comprendido entre 1985 y 1991, las diferencias entre las Comunidades Autónomas más desarrolladas y las más retrasadas se han ampliado. Mientras que en 1985 el PIB

por habitante de las tres regiones más desarrolladas (Madrid, Baleares y Cataluña) superaba en el 77,4% a las tres más retrasadas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha), en 1991 su distancia relativa se elevó al 84,2% y en 1992 al 85,1%.

CUADRO 2.- PIB PER CÁPITA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS (ESPAÑA =100)

	1985	1989	1991	1992
ANDALUCÍA	70,9	69,7	69,5	69,5
ARAGON	110,2	108,4	108,6	108,1
ASTURIAS	96,5	89	87,4	87,1
BALEARES	141,4	135,7	135,6	137,9
CANARIAS	93,4	99,5	95,3	95,7
CANTABRIA	97,5	92,5	91,9	92,1
CASTILLA-LA MANCHA	78,3	80	79	78,4
CASTILLA-LEON	90,9	89,9	89,3	87,9
CATALUÑA	123,5	128,8	129,5	129,5
C.VALENCIANA	102,5	104,7	104,7	104,6
EXTREMADURA	67,6	63,6	64,2	64,1
GALICIA	82,1	81,9	81,6	81,6
MADRID	130,1	127,5	129,8	135,3
MURCIA	83	81,8	81,9	80
NAVARRA	109,1	117,9	117,4	107,8
PAIS VASCO	113,6	109,6	108,9	112,5
LA RIOJA	107,6	110,8	110,2	106,9
CEUTA Y MELILLA	81,5	70,8	67,9	85,9
TOTAL	100	100	100	100

Fuente : Informe económico BIV, 1992

El análisis de la evolución de las regiones españolas frente a la media de la Unión Europea, tomando como referencia el PIB por habitante (EUR 12), permite ver que entre 1985-1992, se ha producido un acercamiento de la casi totalidad de regiones a la media comunitaria⁶, a pesar de lo cual todas las regiones españolas excepto Baleares siguen por debajo de la media comunitaria. Destaca sobre todo el acercamiento de las comunidades de Navarra, Cataluña y Canarias (cuadro n°). Las mejoras de las posiciones relativas se han producido ante todo entre 1985-1989, periodo caracterizado por una notable expansión de la economía española, que hizo que se registrara un crecimiento intensísimo del PIB del 16,9%, equivalente a una tasa anual acumulativa del 6,1%. Durante el trienio 1990-92, a pesar de la deseleración que se produce en el ritmo de crecimiento de la economía española frente al periodo anterior (según estimaciones de la fundación FIES, el crecimiento del PIB en este periodo es del 6,8%, equivalente al 2,2% anual), la mayor expansión de la economía española respecto a la Unión Europea, se ha traducido en un mayor nivel de convergencia de nuestra economía en relación con la media de la Unión (Informe Económico Banco Bilbao Vizcaya 1992).

No obstante, aún queda mucho por conseguir. Muchas regiones españolas aún se encuentran en posiciones muy alejadas de la media comunitaria: Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla.

CUADRO 3.- ÍNDICES DEL PIB POR HABITANTE (MEDIA UE=100).

	1985	1989	1992	%variación entre 1985-89	%variación entre 1989-92	%variación entre 1985-92
ANDALUCÍA	49,9	51,9	53,2	4,01	2,50	6,61
ARAGÓN	77,5	80,8	82,7	4,26	2,35	6,71
ASTURIAS	67,9	66,3	66,6	-2,36	0,45	-1,91
BALEARES	99,5	101,2	105,5	1,71	4,25	6,03
CANARIAS	65,7	74,1	73,2	12,79	-1,21	11,42
CANTABRIA	68,6	69	70,5	0,58	2,17	2,77
CASTILLA-LA MANCHA	55,1	59,6	59,9	8,17	0,50	8,71
CASTILLA Y LEÓN	64,0	67	67,2	4,69	0,30	5,00
CATALUÑA	86,9	96,1	99,1	10,59	3,12	14,04
C. VALENCIANA	72,1	78	80,0	8,18	2,56	10,96
EXTREMADURA	47,6	47,4	49,1	-0,42	3,61	3,17
GALICIA	57,7	61,1	62,4	5,89	2,13	8,15
MADRID	91,5	95,1	99,9	3,93	5,05	9,18
MURCIA	58,4	61,0	62,3	4,45	2,13	6,68
NAVARRA	76,8	87,9	89,2	14,45	1,48	16,15
PAÍS VASCO	80,0	81,7	82,7	2,13	1,22	3,38
LA RIOJA	75,7	82,6	83,5	9,11	1,09	10,30
CEUTA Y MELILLA	57,3	52,8	53,0	-7,85	0,38	-7,50
TOTAL	70,4	74,6	76,5	5,97	2,55	8,66

Fuente: Banco de Bilbao Vizcaya y elaboración propia

La Comisión Europea señala que por regla general, las disparidades de renta son el reflejo de las diferencias existentes en cuanto a falta de competitividad y baja productividad de las regiones problemáticas, que suelen generar menores rentas y menos posibilidades de creación de puestos de trabajo. En concreto, los factores que se señalan como determinantes de la competitividad de una región son: las condiciones locales referentes al crédito, cuestiones fiscales y de reglamentación gubernamental, el estado de determinadas infraestructuras (especialmente de transportes y telecomunicaciones), la disponibilidad local de determinados servicios empresariales y administrativos, la existencia de mano de obra preparada y de centros de formación adecuados (IV Informe, 1991).

Es en estos problemas, donde encuentra justificación la política regional desarrollada por la Unión Europea, política regional que en gran parte se ejecuta a través de los Fondos Estructurales, los cuales han comenzado a tener una participación importante en los presupuestos de la Unión Europea a partir de la reforma en la normativa que regula estos Fondos en 1988.

2. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1988.

La política regional financiada por el FEDER, ha evolucionado a lo largo de sus casi veinte años de existencia. Ha pasado de ser una política absolutamente subsidiaria de las políticas regionales de cada Estado, a ser cada vez, una política más

autónoma. La aparición de una política regional comunitaria autónoma se produjo a raíz de la primera reforma que sufrió el reglamento que regula el funcionamiento del FEDER en el año 1979. Esta política se plasmó en los tímidos programas fuera de cuota. Posteriormente, en la reforma de 1985, la importancia de esta política autónoma se incrementó.

La firma del Acta Única supuso el comienzo de una nueva etapa para las políticas estructurales. La decisión de profundizar en el proceso de integración que significó la misma, con la implantación del Mercado Único en 1993, va acompañado por el convencimiento de las autoridades comunitarias de que este proceso tendrá como consecuencia un probable incremento de las desigualdades regionales. Todo ello, ha hecho necesario el establecimiento de medidas que corrijan dichas desigualdades.

Esos mecanismos correctores son las actuaciones financiadas por los distintos fondos estructurales, el FEDER, el FSE y el FEOGA-ORIENTACIÓN, los cuales en su conjunto, representaban en 1989 el 20% del presupuesto comunitario, siendo la importancia relativa entre ellos de 50%, 35% y 15% respectivamente. Con la reforma de los mismos que se produjo a raíz de la firma del Acta Única⁷, se pretendió aumentar la eficacia de los mismos, y por ello, la reforma se apoyó en dos aspectos básicos:

- Duplicación de los presupuestos y reforma presupuestaria. Se perseguía que los Fondos pasen a suponer el 25% del presupuesto comunitario y a pesar de todo ello continuó teniendo un efecto reducido dentro de los países menos desarrollados, donde las aportaciones que reciben por este concepto, apenas llega al 3% de su PIB. En el caso de España ni al 1%, siendo aún más escasas si lo consideramos en términos netos.

- Concentración de actuaciones. Se persigue una concentración geográfica y funcional. Para ello se ha establecido que los fondos se centren en cinco objetivos prioritarios que aparecen expresados en el cuadro número 5. Esta concentración funcional fue acompañada por otra de índole geográfico, que pretendía que la población englobada en las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) no superara el 20 por ciento de los habitantes de la Unión. El resultado final es el que aparece recogido en el cuadro número 4.

CUADRO 4.- CONCETRACIÓN GEOGRÁFICA

Objetivo	Población	Superficie
nº 1	21,5%	38%
nº 2	16,5%	-
nº 5b	5,1%	17,3%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5.- OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

OBJETIVOS	PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE PUEDEN INTERVENIR
Objetivo n°1 Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquellas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria)	FEDER, FSE, FEOGA-ORIENTACIÓN (El 80% de los recursos FEDER se destinan a estas regiones) El mapa lo establece el Consejo.
Objetivo n°2 Reconvertir las regiones fronterizas o zonas de regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial. Criterios: índice desempleo superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, pérdida de importante empleo industrial)	FEDER, FSE. El mapa lo establece la Comisión.
Objetivo n°3 Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de uno).	FSE, afecta a toda la CE.
Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de empleo)	FSE, afecta a toda la CE.
Objetivo n° 5 5a: Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y en la silvicultura.	FEOGA-ORIENTACIÓN afecta a toda la CE.
5b: Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. Criterios: elevado porcentaje de empleo agrario sobre el empleo total, bajo nivel de renta de los agricultores, nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado, en base al PIB per capita)	FEOGA-ORIENTACIÓN, FEDER y FSE. El mapa lo establece la Comisión.

Fuente: Elaboración propia

En la reforma también se modificó el ámbito de actuación de los fondos. Así, el FEDER, desde 1989 viene participando en la financiación de inversiones productivas que favorecen la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo duraderos, en la de infraestructuras y en la de actuaciones en regiones fronterizas. También ha intervenido en medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas en un intento por favorecer el desarrollo del potencial endógeno. Por su parte, el FSE concede ayudas fundamentalmente a la formación profesional, a la contratación y a las acciones de carácter innovador, mientras la sección de orientación de FEOGA contribuye a la adaptación de las estructuras agrarias y al desarrollo de zonas rurales con problemas.

La reforma tenía además algunos objetivos adicionales (Fernández Alonso, E. y Salvador Insúa, J.A., 1994):

- Corregir cierta falta de coordinación en las actuaciones de los distintos Fondos.

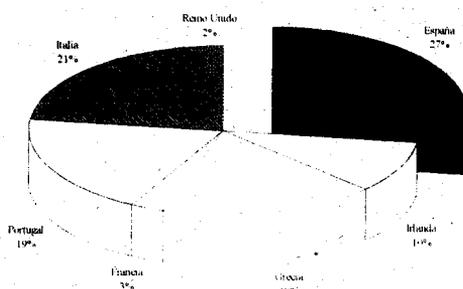
- Afianzamiento del carácter comunitario de la política regional, para lo cual se han aumentando las Iniciativas Comunitarias. Se trata de actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales, que son llevadas a cabo por la Comisión, la cual, prácticamente tiene una capacidad de decisión absoluta sobre las mismas. Las Iniciativas Comunitarias se financian con el 15% de los recursos del FEDER no distribuidos previamente a título indicativo entre los estados miembros a lo que se añaden cantidades indeterminadas procedentes del FSE y del FEOGA-O.

- Intensificación de la Programación.

- La Adicionalidad. Se pretende que las inversiones procedentes de los fondos estructurales se traduzcan en la realización de más proyectos o en el acortamiento de los tiempos de ejecución en las regiones interesadas y nunca en la realización de lo ya previsto sin los fondos estructurales.

Una parte importante de esta reforma consistía en incrementar considerablemente los fondos que la Unión Europea ha dedicado al desarrollo de las regiones menos favorecidas. En la práctica así ha ocurrido, entre los años 1989 y 1993 se han destinado 42.703 millones de ECUs⁸ a las regiones objetivo n°1, 2 y 5b. Fiel al espíritu de la reforma, en las regiones objetivo n°1 fue donde se concentró la mayor parte de los recursos disponibles, de hecho absorbieron aproximadamente un 85% de los fondos destinados a las regiones englobadas en los tres objetivos citados con anterioridad. La distribución entre los estados beneficiados de los recursos destinados a este tipo de regiones aparece recogida en el gráfico 1.

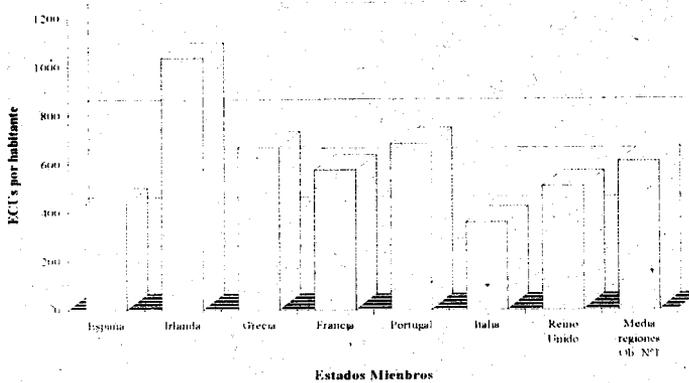
GRÁFICO N°1.
DISTRIBUCIÓN POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL OBJETIVO N°1 (1989-1993).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DCI de Planificación

De la observación de este gráfico se desprende que España ha sido con notable diferencia el país más beneficiado de la distribución de los fondos estructurales. Sin embargo, si en vez de utilizar cantidades absolutas, se compara en términos de ECUs por habitante (Gráfico 2), España no se ha visto especialmente favorecida por esta distribución. De hecho, España ocupa una de las últimas posiciones, tan sólo Italia se encuentra por debajo mientras países como Francia o Reino Unido que cuentan con un PIB per cápita bastante superior a nuestro país⁹, se sitúan por encima. Por tanto, desde esta perspectiva, el reparto de los fondos estructurales ha sido tan favorable a los intereses españoles como en un principio parecía e incluso se puede poner en duda el carácter redistributivo de los mismos.

**GRÁFICO Nº2.
DISTRIBUCIÓN POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES EN EL OBJETIVO Nº1 (1989-1993).**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGI de Planificación.

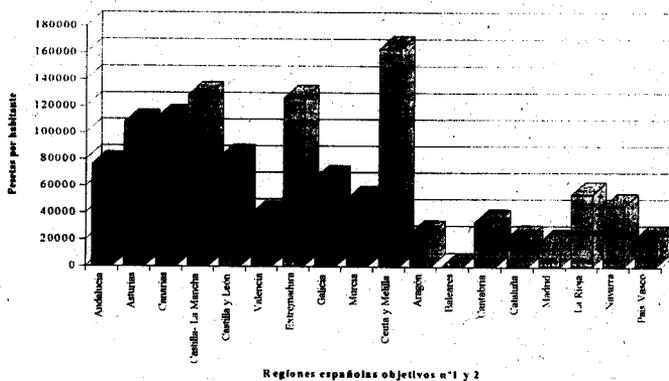
El siguiente paso será ver como se han distribuido los fondos que han llegado a España, entre las diferentes regiones. Al igual que ocurría para el conjunto de la Unión Europea, la mayor parte de los fondos llegados a España para paliar los problemas de las regiones más desfavorecidas se destinan a las regiones objetivo nº1 (89,5%). El análisis se ha realizado en términos de ECU's por habitante, al considerar que es la medida más adecuada para ver cuáles han sido las regiones más beneficiadas en el reparto. A diferencia del procedimiento seguido cuando se procedía al estudio a nivel estatal, incluimos también las regiones objetivo nº2. En este caso, las regiones no se benefician en su conjunto de las ayudas, sino tan sólo de algunas partes de las mismas. Por esta razón, en este tipo de regiones tan sólo se han considerado los habitantes de las áreas geográficas que pueden acceder a estas ayudas.

Al incluir las regiones objetivo nº2, se ha comprobado como las Comunidades Autónomas de La Rioja y Navarra reciben ayudas superiores por habitante a las que reciben algunas regiones objetivo nº1. Es el caso de la Comunidad Valenciana y Murcia, lo cual nuevamente viene a sembrar ciertas dudas acerca de la capacidad redistributiva de los fondos estructurales. Por lo que respecta a las demás regiones, se observa que la Comunidad más beneficiada es Extremadura¹⁰, seguida muy de cerca por Castilla-La Mancha y a cierta distancia por Canarias y Asturias.

En el último ejercicio de este periodo de la política regional comunitaria 1993, ha aparecido un nuevo instrumento, prelude del futuro Fondo de Cohesión, del que únicamente son beneficiarios los países con un menor desarrollo dentro de la Unión Europea: España, Portugal, Irlanda y Grecia y en cuyo funcionamiento no se va entrar por exceder el ámbito de este trabajo, sin embargo, hemos estudiado cuál es el destino de sus recursos, en un intento por comprobar cómo han afectado a la reducción de las diferencias regionales en el seno de España. Los recursos del mismo tienen tan solo dos destinos, la financiación de infraestructuras y de actuaciones mediambientales.

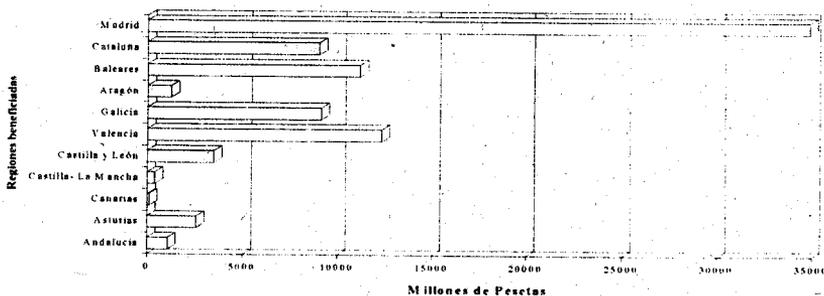
Este instrumento que ha sido ideado para contribuir a la reducción de las diferencias entre los Estados miembros, no ha sido empleado en España con el mismo espíritu, es decir, para reducir las diferencias regionales que existen en su interior. Esto es algo que se comprueba en el gráfico 4, dónde puede verse la distribución de la parte dedicada a financiar infraestructuras, que ha sido, aproximadamente un 70% del total, no ha tenido en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de las regiones españolas, siendo las principales beneficiarias del mismo, aquellas que tienen un mayor nivel de desarrollo. El fondo, por lo tanto, parece haber actuado en su primer año de existencia, como compensador del resto de las políticas regionales redistribuyendo en favor de las regiones más ricas.

GRÁFICO N°3.
DISTRIBUCIÓN POR REGIONES DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LOS OBJETIVOS N°1 Y 2 (1989-1993).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DG de Planificación.

GRÁFICO N°4.
DISTRIBUCIÓN POR REGIONES DE LOS RECURSOS DEL INSTRUMENTO DE COHESIÓN (1993).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DG de Planificación.

3. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1993.

Los cambios introducidos en 1993 son menos profundos que los que se introdujeron en 1988, dado que se mantienen los grandes principios adoptados entonces:

- Se continúa con la política de incrementar los fondos estructurales, de tal forma que para el conjunto de los cuatro Estados miembros beneficiarios del instrumento de cohesión, España, Portugal, Grecia e Irlanda, el incremento de los fondos debe permitir la duplicación en términos reales de los créditos de compromiso en virtud del objetivo nº1 y del instrumento financiero de cohesión entre 1992 y 1999.

- Se mantiene el principio de concentración regional y funcional. Para ello se continúa con los cinco objetivos que se comentaron anteriormente, pero se modifican algunos de sus contenidos. Así, por ejemplo, el objetivo nº 3 engloba los fines que perseguían los anteriores números 3 y 4, mientras el actual objetivo nº 4, persigue la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución del sistema de producción; y al objetivo nº 5a, se le añade la modernización y la reestructuración de la pesca. Los objetivos que tienen una dimensión regional no sufren variaciones excepto en sus ámbitos de aplicación, dado que se amplía el número de situaciones en que las que una región puede ser englobada dentro de cada uno de ellos. Esta situación, sin duda influye, en que el principio de la concentración regional resulte un tanto desdibujado. La población de las regiones objetivo nº1, representa el 26,6% de la población europea, la de las objetivo nº2 el 17,9% y el 8,48% las del objetivo 5b. Con lo que no solo se rebasan los límites establecidos en la normativa europea, sino que, supone que en conjunto más del 50% de la población europea se encuentra en áreas geográficas que reciben ayudas para fomentar el desarrollo.

En lo que respecta al resto de los principios, a pesar de ligeras modificaciones en algunos de ellos, la nueva reforma supone una continuación de la anterior:

1º- La exigencia de cooperación se extiende a los interlocutores económicos y sociales, cuando en la anterior reforma, este principio se refería únicamente a las diferentes autoridades competentes a escala nacional, regional y local.

2º- Se mantiene el principio de programación, que en este caso se extenderá al periodo 1994-1999 para los objetivos 1, 5b y 3, mientras que para los objetivos 2 y 4 el periodo de planificación se dividirá en dos subperiodos trianuales. Se producen algunos cambios en los procedimientos de programación. En los planes de desarrollo, los objetivos específicos deben cuantificarse e incluir una evaluación de los efectos medioambientales de las estrategias y medidas propuestas, también deberán contener un cuadro de financiación indicativo y global que recapitule los recursos financieros nacionales y comunitarios previstos para cada una de las principales líneas de

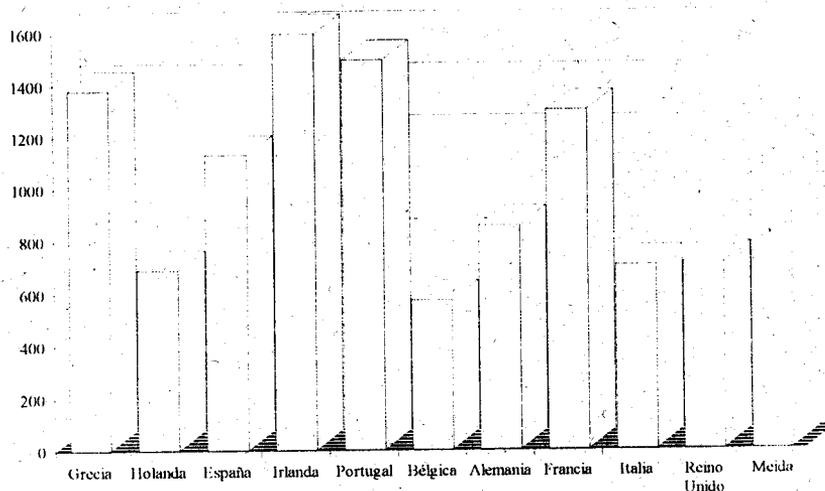
actuación seleccionadas en el caso del Objetivo 1.

3º - En los nuevos reglamentos se ha intentado establecer un criterio más objetivo en la aplicación del principio de la adicionalidad, uno de los más polémicos, dado que ha motivado múltiples dificultades de interpretación. Para evitar estos problemas, se mantiene que para cumplir con este principio cada Estado miembro deberá mantener sus gastos estructurales públicos, como mínimo, al mismo nivel que durante el periodo de programación anterior, aunque teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas de los correspondientes ejercicios financieros y otra serie de circunstancias relativas al esfuerzo realizado anteriormente y la coyuntura económica nacional.

4º - Se han introducido algunas modificaciones en el ámbito de actuación de los fondos. El FEDER a partir de 1994, puede financiar inversiones en educación y sanidad en las regiones Objetivo nº1; así como, obras de infraestructura que contribuyan a establecer redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y de energía, y actuaciones en materia de investigación y desarrollo tecnológico en las regiones Objetivo 1, 2 y 5b. Por su parte, el FSE incluye los sistemas de formación de las regiones Objetivo 1 y los sistemas educativos, la investigación y desarrollo en todas las regiones objeto de ayuda. Los cambios más importantes han tenido lugar en el campo de actuación de la sección de orientación de FEOGA. Podrá intervenir en la promoción de productos locales, la prevención de catástrofes naturales, la renovación de pueblos, la protección del patrimonio rural y la ingeniería financiera. Por contra, pierde competencias en las medidas relacionadas con el medio ambiente agrario, la forestación y la jubilaciones anticipadas. Pero, sin duda, la principal novedad, es la aparición de un nuevo fondo, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), cuyas misiones serán: el apoyo a la flota pesquera, la acuicultura, equipamiento de puertos pesqueros, transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura y la prospección de los mercados.

Uno de los aspectos más interesante de esta reforma es, sin duda, como se van a distribuir los fondos, que la Unión Europea dedicará al desarrollo de las regiones menos favorecidas, entre los diferentes Estados miembros. La distribución de los mismos se ha visto modificada. Como se constató anteriormente la concentración geográfica se ha reducido, como consecuencia de la incorporación de nuevas regiones, tal es el caso por ejemplo, de los cinco Estados federados alemanes de la antigua RDA. Pero también, se ha reducido la concentración funcional, en los próximos seis años, el Objetivo 1 absorberá el 81,12% de las recursos, ocho puntos por debajo de lo que representó en el anterior periodo. La distribución de los fondos destinados a este objetivo, entre los diferentes Estados miembros, en ECUs por habitante, se refleja en el gráfico 3. La situación de España mejora ostensiblemente en relación a la media. Esto se debe, en buena medida, a la incorporación de nuevos Estados en el reparto, manteniendo una posición muy similar a la del periodo anterior con respecto a los Estados beneficiados con anterioridad.

**GRÁFICO N.º 5.
DISTRIBUCIÓN POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES EN EL OBJETIVO N.º 1 (1994-1999).**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DG de Planificación.

La situación de España en el reparto de los fondos a nivel europeo ha mejorado relativamente. Sin embargo, los cambios en la distribución de los recursos pueden ocasionar que los fondos estructurales reduzcan su carácter redistributivo entre las regiones españolas. La razón de esto es doble, por un lado aumenta proporcionalmente la asignación para las regiones objetivo n.º 2 (pudiendo surgir nuevas situaciones como los detallados para la Rioja y Navarra) y por otro, en la duplicación de los fondos acordada para los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, se incluyen los recursos de éste, cuya asignación en su primer año de funcionamiento en España ha sido absolutamente contraria al espíritu redistribuidor que debe presidir las actuaciones en materia de política regional.

¹ Distintos estudios muestran que las diferencias dentro de la Unión Europea son mucho más acusadas que las que existen entre los Estados que integran Estados Unidos. Las disparidades dentro de la Unión Europea son al menos el doble si tenemos en cuenta los valores de la renta y casi el triple en lo que se refiere al índice de desempleo (Tercer Informe periódico sobre la situación y evolución socio-económica de las regiones de la Comunidad, DE LA DEHESA 1992, CUADRADO ROURA Y SUAREZ VILLA 1992).

² Medido en PIB per cápita de 1986, 1987 y 1988, en porcentaje de la media comunitaria, expresado en paridades del poder adquisitivo. Datos recogidos del IV Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

³ Una explicación de los comportamientos que han originado la evolución descrita a lo largo de estos años puede encontrarse en Cuadrado Roura, J.R.: Las disparidades regionales en la Unión Europea y en España. Revista Ekonomiaz.

⁴ J.M. MELLA MARQUEZ realiza un análisis de las disparidades regionales en la totalidad de la Unión Europea en: *La convergencia de las Comunidades Autónomas en el marco de la Comunidad Europea* Papeles de Economía Española nº55, 1993.

⁵ Diferentes estudios se han ocupado del análisis de las diferencias regionales y provinciales internas, CUADRADO ROURA 1990, CUADRADO ROURA Y SUAREZ VILLA 1992, ALDAIDE INCHAUSTI, CUADRADO ROURA Y FUENTES QUINTANA 1990,

La Comunidad Autónoma de Asturias, así como Ceuta y Melilla no participan de este proceso de acercamiento.

⁷ En el Acta Única, se incluye el objetivo de la Cohesión económica y social por vez primera dentro de los tratados de fundamentales de la Unión Europea, lo que supone el abandono, en parte, de la concepción neoliberal que inspiró el tratado de Roma de 1957.

⁸ ECU de 1989

Según datos del EUROSTAT, el PIB a precios de mercado por habitante expresado en paridad del poder de adquisición, en 1991 en España era de 11.964 ECU mientras que en Francia era de 17.250 ECU y en Reino Unido 14.632 ECU

¹⁰ Ceuta y Melilla no poseen aún el marco jurídico de Comunidad Autónoma, pero han sido declaradas región objetivo nº 1 por la Unión Europea

BIBLIOGRAFIA.

ALCAIDE INCHAUSTI, J., CUADRADO ROURA, J.R. Y FUENTES QUINTANA, E. (1990) "El desarrollo económico español y la España desigual de las autonomías", *Papeles de Economía Española* nº45. Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989) "Vademecum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios. Luxemburgo.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991). "Las regiones en la década de los noventa. IV. Informa periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad". Bruselas.

CUADRADO ROURA, J.R. (1990). "Una nota en torno a la evolución de las disparidades regionales en España", *Economistas* 45,46. Ed. Colegio Economistas de Madrid, Madrid

CUADRADO ROURA, J.R. (1988). "Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España", *Papeles de Economía Española* nº34. Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

CUADRADO ROURA, J.R. Y SUAREZ-VILLA, L. (1992) "Integración económica y evolución de las disparidades regionales" *Papeles de Economía Española* nº51. Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

CUADRADO ROURA, J.R.: "Las disparidades regionales en la Unión Europea y en España". *Revista Ekonomiaz*.

DEHESA DE LA, G. (1992). "Las consecuencias regionales de la Unión Económica y Monetaria". *ICE* nº 710. Ed. Secretaria de Estado de Comercio, Madrid.

FERNANDEZ ALÓNDO, E. y SALVADOR INSUA, J.A. (1994): "Una evaluación de la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales en España". *Actas VIII Reunión Anual ASEPELT ESPAÑA*. Palma de Mallorca.

GONZALEZ BLANCH, F. (1992). "Valoración de la política estructural reformada de la CE". Boletín de Información Comercial Española, 2320.

MELLA, J.M. (1993). "La convergencia de las Comunidades Autónomas en el marco de la CE". Papeles de Economía Española nº55. Ed. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Madrid.

RODERO FRANGANILLO A. (1990). "Los marcos comunitarios de apoyo. Un nuevo instrumento de política regional". Estudios Regionales, 27.

ROMEU ZARAGOZA, J.A. (1990). "El resurgimiento de la política regional. La nueva política Comunitaria y la política regional española". Información Comercial Española.

ZARAGOZA, J. (1989). "Desequilibrios regionales en España: su corrección", Economía Industrial 269. Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Energía, Madrid.