



Munich Personal RePEc Archive

European structural funds and regional development: evaluating a decade from the Spanish perspective

Fernandez, Pascual

Autonomus University of Madrid

November 1997

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/54117/>

MPRA Paper No. 54117, posted 06 Mar 2014 12:38 UTC

LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS Y EL DESARROLLO REGIONAL: BALANCE DE UNA DÉCADA DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

*Pascual Fernández Martínez**

Los diez años de presencia española en la Unión Europea han coincidido con una etapa en la que la cohesión económica y social se ha consolidado como segunda política comunitaria en importancia (en función de los recursos que absorbe) y en la que a nuestro país le ha correspondido la gestión más importante de fondos estructurales europeos. A partir del año 2000, se abre una serie de incertidumbres que afectan tanto a la cantidad de recursos asignados para este fin, como a los criterios utilizados, todo ello en un contexto de introducción de la moneda única y de ampliación de la Unión Europea a nuevos países. En este artículo, además de recoger las propuestas y orientaciones de la Comisión ante esta nueva etapa, se realiza un balance, desde la perspectiva española, de la evolución y aplicación de los fondos estructurales en la pasada década.

Palabras clave: *integración europea, convergencia económica, cohesión económica y social, política regional común, presupuesto comunitario, fondos estructurales, fondo de cohesión, España, 1986-1997.*

Clasificación JEL: *E60, F02, R58.*

Introducción

España es actualmente el primer país receptor de los fondos estructurales europeos que se destinan a mejorar el grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario a través de la reducción de las diferencias económicas entre países y entre regiones. Por otro lado, el futuro de los fondos estructurales a partir 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 del Este de Europa.

Transcurridos diez años de nuestra integración en la UE, resulta de interés hacer un balance sumario desde la óptica española en relación a la evolución, funcionalidad y aplicación 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?

* Director General de Análisis y Programación Presupuestaria.
Ministerio de Economía y Hacienda.

- ¿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?

Aunque, dada la dimensión de un artículo de estas características, se corre el riesgo de ofrecer una visión excesivamente esquemática respecto a estas cuestiones, puede resultar de interés avanzar una serie de elementos de referencia posiblemente útiles para una valoración al respecto. Por último, analizaremos las perspectivas financieras de los fondos estructurales europeos a partir del año 2000.

2. Los fondos estructurales como instrumento de la política de cohesión comunitaria y de desarrollo regional: su dimensión financiera

El objetivo de la política de la cohesión económica y social de la UE es favorecer una reducción de las diferencias existentes entre Estados y entre regiones en términos de riqueza y bienestar. Para financiarla se crearon los fondos estructurales europeos y, a partir de 1993, el Fondo de Cohesión.

La política de la cohesión constituye, después de la Política Agraria Común, la segunda política comunitaria en orden de importancia si atendemos al volumen de recursos financieros que se le dedican. En la actualidad, dichos recursos representan el 34 por 100 del total del presupuesto de gastos de la UE. Sin embargo, sólo ha alcanzado ese estatus en fechas relativamente recientes, ya que antes de la firma del Acta Unica en 1986 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 (FEDER), en 1975, no se dio un cierto paso adelante. Así, desde el punto de vista financiero, los fondos estructurales europeos (el FEDER, el Fondo Social Europeo y el FEOGA, sección orientación) no representaban en 1975 más que el 8,2 por 100 del presupuesto de gastos de la Comunidad cuando este presupuesto equivalía al 0,5 por 100 del PIB de los Estados que

entonces la formaban. En 1986, año de ingreso de España en la Comunidad, todavía los fondos estructurales europeos representaban únicamente el 17,1 por 100 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 determinación 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, así como las sucesivas incorporaciones a la Comunidad de países con un nivel de desarrollo comparativamente bajo (Grecia en 1981, Portugal y España en 1986) contribuyeron a que la problemática de la cohesión cobrara más cuerpo en la percepción comunitaria. Ello se puso especialmente de manifiesto al avanzar en la plena realización del mercado único y la Unión Económica y Monetaria y tomar conciencia de que ambos conllevaban el riesgo de agudizar los desequilibrios existentes lo que, a su vez, podría dificultar la viabilidad política de una profundización en el proceso de unidad europea. Esta reflexión, que es básicamente la contenida en el primer Informe Delors, determinó el tratamiento que en el Acta Unica y, de manera aún más marcada, en el Tratado de Maastricht se hizo de la cohesión económica y social.

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

No obstante, el mero reconocimiento normativo no garantiza el que en la práctica existiera una política eficaz al respecto y, por ello, los cambios introducidos a partir del Acta Unica fueron significativos. Así, según las perspectivas financieras establecidas para el período 1989-1993, los recursos asignados a esta política se vieron significativamente incrementados, pasando de representar el ya mencionado 17,1 por 100 del Presupuesto

CUADRO 1
FONDOS ESTRUCTURALES: PAGOS Y POBLACION ACUMULADOS
(Ordenación según PIB por habitante)

	PIB/hab. en PPA 1986 UE-12 = 100	Población acumulada (%)	Total FF EE acumulados 1986-1988 (%)	Total FF EE acumulados 1989-1993 (%)	Total FF EE y cohesión acumulados* 1994-1999
Grecia.....	50,56	3,09	8,91	11,25	11,77
Portugal.....	52,20	6,02	16,47	24,19	23,44
Irlanda.....	62,95	7,11	23,15	31,20	28,38
España.....	70,62	19,10	35,30	53,30	55,47
Reino Unido.....	102,25	36,73	54,70	63,96	61,97
Italia.....	102,64	54,50	75,15	80,89	75,47
Bélgica.....	103,36	57,56	76,76	82,10	76,64
Holanda.....	103,87	62,09	78,05	83,31	78,00
Francia.....	111,29	79,33	92,84	94,04	86,13
Dinamarca.....	115,18	80,92	94,14	94,65	86,58
Alemania.....	118,45	99,89	99,86	99,88	99,91
Luxemburgo.....	125,43	100,00	100,00	100,00	100,00

* Según distribución indicativa de la Comisión.

FUENTE: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT y elaboración propia.

comunitario en 1986, al 30,8 por 100 en 1993. Para el período 1994-99, como consecuencia de las Perspectivas Financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, dichos recursos experimentan de nuevo un incremento, estableciéndose que en 1999 llegaran a representar un 35,7 por 100 del Presupuesto comunitario que, a su vez, se ha visto sensiblemente aumentado y equivaldrá, en dicho año, al 1,27 por 100 del PIB de la Unión.

Con ello, el total de recursos previstos para el actual período de programación 1994-99 asciende a 166.673 Mecus de 1994, lo que representa unos 26,4 billones de pesetas de 1994, de los cuales 24,1 son fondos estructurales y 2,3 corresponden al Fondo de Cohesión. Otra cuestión es si, a pesar de su considerable incremento, alcanzan la masa crítica suficiente como para ser un instrumento que incida decisivamente sobre los desequilibrios territoriales, facilitando un proceso relativamente rápido de convergencia real. Recordemos que, en el caso de España, los percibidos entre 1989 y 1993 han equivalido a un 0,7 por 100 del PIB español y supondrán, aproximadamente, un 1,4 por 100 del PIB en el período 1994-99.

Con independencia de otras cuestiones, esa insuficiencia obe-

dece, en buena medida, al todavía escaso tamaño del presupuesto de la Unión. Por lo tanto, un reforzamiento de la política de cohesión exigiría, entre otras posibles decisiones, como un cambio en la estructura del presupuesto de gastos, un aumento efectivo del techo del presupuesto comunitario.

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

A la hora de valorar la virtualidad de los fondos estructurales como correctores de los desequilibrios regionales e instrumentos para 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 cómo se ha venido plasmando en la práctica el denominado principio de concentración que contemplan los reglamentos comunitarios reguladores de los fondos estructurales, es decir, valorar en qué medida la acción de los fondos estructurales se ha concentrado en los territorios más problemáticos, pues parece obvio que los

CUADRO 2
DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, 1989-1993
(Mecus de 1989)

	Objetivo 1	%	Objetivo 2	%	Objetivos 3 y 4	%	Objetivo 5a Agricultura	%	Objetivo 5a Pesca	%	Objetivo 5b	%	Total	%	IC (a)	%
Bélgica.....	0	0	214	3,49	344	5,16	134	3,80	15	2,59	33	1,48	740	1,18	124	2,35
Dinamarca.....	0	0,00	25	0,41	171	2,56	91	2,58	94	16,23	21	0,94	402	0,64	28	0,53
Alemania.....	2.955	6,74	581	9,48	1.054	15,80	878	24,92	36	6,22	511	22,89	6.015	9,56	416	7,87
Grecia.....	7.528	17,18	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	7.528	11,96	712	13,47
España.....	10.171	23,21	1.506	24,57	837	12,55	229	6,50	92	15,89	265	11,87	13.100	20,81	1.129	21,36
Francia.....	957	2,18	1.225	19,98	1.442	21,62	1.274	36,16	135	23,32	874	39,16	5.907	9,38	566	10,71
Irlanda.....	4.460	10,18	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4.460	7,08	295	5,58
Italia.....	8.504	19,41	387	6,31	903	13,54	493	13,99	106	18,31	360	16,13	10.753	17,08	667	12,62
Luxemburgo.....	0	0,00	12	0,20	11	0,16	29	0,82	0	0,00	3	0,13	55	0,09	22	0,42
Holanda.....	0	0,00	165	2,69	405	6,07	79	2,24	43	7,43	33	1,48	725	1,15	89	1,68
Portugal.....	8.450	19,28	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	8.450	13,42	724	13,70
Reino Unido.....	793	1,81	2.015	32,87	1.502	22,52	316	8,97	58	10,02	132	5,91	4.816	7,65	513	9,71
UE-12.....	43.818	100,00	6.130	100,00	6.669	100,00	3.523	100,00	579	100,00	2.232	100,00	62.951	100,00	5.285	100,00

FUENTE: Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Comisión Europea.

impulsos favorecedores de la convergencia real serán tanto más fuertes cuanto mayor sea la concentración de los recursos en los territorios con niveles de desarrollo más alejados de la media europea.

Los datos reflejados en el Cuadro 1 permiten una primera aproximación a la cuestión en términos de la dimensión territorial entre Estados miembros. Como se aprecia, durante el período 1986-88 los cuatro Estados miembros con un PIB por habitante inferior a la media comunitaria absorbieron únicamente el 35,3 por 100 de los fondos estructurales. Sin embargo, en el período 1989-93, estos países (España, Portugal, Grecia e Irlanda) ya absorbieron el 53,3 por 100 de dichos fondos y, entre 1994-99, van a absorber el 55,47 por 100, incluyendo ya los recursos procedentes del Fondo de Cohesión.

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 y puede considerarse que la evolución seguida ha resultado coherente con las finalidades teóricamente perseguidas.

Los datos de los Cuadros 2 y 3 permiten una aproximación

más detallada a esta cuestión al facilitar un análisis de la distribución de recursos por Estados miembros y por objetivos de los fondos. Como se aprecia, y excluyendo las denominadas Iniciativas Comunitarias, merece la pena destacar lo siguiente:

1. Tanto en el período 1989-93 como en el período 1994-99, la mayor parte de los recursos se ha concentrado en el Objetivo 1 (el 69 y 68 por 100, respectivamente, en cada uno de los períodos). Dicho objetivo se destina a favorecer el desarrollo de las regiones cuyo PIB por habitante es inferior al 75 por 100 de la media comunitaria y es, por tanto, el más directamente relacionado con la finalidad de favorecer la convergencia real. Puede concluirse que la distribución por objetivos de los fondos estructurales ha guardado, desde este punto de vista, un considerable grado de coherencia.

2. 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 objetivos de carácter territorial (2, 5b, y a partir de 1995, el 6) han incrementado su peso relativo en relación a aquéllos de carácter horizontal (Objetivos 3, 4 y 5a) a través de los cuales se

CUADRO 3

**DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DEL FONDO DE COHESION
1994-1999**

Estados miembros	Objetivo 1 Mecus	Objetivo 2 Mecus	Objetivo 3 Mecus	Objetivo 4 Mecus	Objetivo 5a Mecus	Objetivo 5b Mecus	Objetivo 6 Mecus 1995-99	Total Mecus (1)	II.CC*	Objetivos 1, 2, 5 y 6 ecus/hab. (2)	Fondo de Cohesión Mecus (3)	Total general Mecus (1) + (2) + (3)
Alemania.....	13.640	1.566	1.681	260	1.145	1.277		19.519	2.211	534		21.730
Austria.....	162	99	329	60	379	403		1.432	144	210		1.576
Bélgica.....	730	341	396	69	195	77		1.808	288	367		2.096
Dinamarca.....		119	263	38	267	54		741	102	216		843
España.....	26.300	2.415	1.474	369	446	664		31.668	2.781	893	7.950	42.399
Finlandia.....		179	254	83	347	190	450	1.503	151	301		1.654
Francia.....	2.190	3.769	2.562	641	1.936	2.236		13.334	1.605	305		14.939
Grecia.....	13.980							13.980	1.154	1.369	2.602	17.736
Italia.....	14.860	1.462	1.316	399	814	901		19.752	1.897	534		21.649
Irlanda.....	5.620			1				5.620	484	1.604	1.301	7.405
Luxemburgo.....		15	21		40	6		83	19	131		102
Países Bajos.....	150	650	923	156	165	150		2.194	422	263		2.616
Portugal.....	13.980							13.980	1.061	1.417	2.601	17.642
Reino Unido.....	2.360	4.580	3.377		275	817		11.409	1.573	325		12.982
Suecia.....		157	342	170	127	135	247	1.178	126	248		1.304
UE-15.....	93.972	15.352	12.938	2.246	6.136	6.860	697	138.201	14.018	628	14.454	166.673
%.....	68	11,1	9,4	1,6	4,4	5	0,5	100				

* Las Iniciativas Comunitarias incluyen 200 Mecus (a precios de 1995) que resultan de revisar las previsiones financieras acordadas por el Consejo para financiar las Iniciativas de PAZ, pero incluyen unos 64 Mecus para las redes.

FUENTE: *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comisión Europea y Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

aplican fondos en todo tipo de territorios europeos, con independencia de su grado de problemática.

En efecto, los mencionados objetivos territoriales han pasado de absorber el 13,2 por 100 del total de los fondos en el período 1989-93, a un 16,5 por 100 en el período 1994-99 mientras que, a la inversa, los objetivos de carácter horizontal vieron reducir su peso de un 18 por 100 a un 14,4 por 100.

3. Con todo, conviene 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 los grandes países de la Unión, cuyo nivel de renta per cápita es sensiblemente superior a la media europea. Así, únicamente entre Alemania, Francia y el Reino Unido absorbieron entre 1989 y 1993 el 26,6 por 100 de los recursos y van a absorber el 32 por 100 entre 1994 y 1999 (dejando

aparte el Fondo de Cohesión). Si se les añade Italia, entre los cuatro han absorbido el 43,6 por 100 y 46,3 por 100 en cada uno de los períodos. 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 período 1994-99 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? Más bien parece que las reglas de juego establecidas (criterios de selección territorial excesivamente abiertos en objetivos territoriales como los 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, contribuyen más 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 por 100 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 estructurales mejoró sustancialmente. Así, entre 1989 y 1993 España percibió un total de 14.229 Mecus de 1989 (en torno a 1,85 billones de pesetas de dicho año) y se convirtió en el primer y destacado receptor de fondos en términos absolutos al absorber, incluyendo los recibidos por iniciativas comunitarias, el 21,36 por 100 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 6,7 billones de pesetas de dicho año), España va a ser de nuevo el primer receptor en términos absolutos, al absorber el 25,4 por 100 del total de recursos estructurales comunitarios.

Le siguen otros dos países que son también importantes receptores de recursos en virtud del Objetivo 1, Alemania e Italia, con aproximadamente un 13 por 100 cada uno del total. Después se sitúan Grecia y Portugal con el 10,6 por 100, cada uno del total de los recursos y Francia con el 9 por 100.

No obstante, a efectos de situar adecuadamente el impacto que, en comparación con otros países, han podido tener los recursos estructurales en

CUADRO 4
ESPAÑA: PIB POR HABITANTE
EN RELACION A LA MEDIA EUROPEA
UE-12 ó UE-15=100

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
70,62	71,85	72,40	74,24	75,40	79,82	77,59	77,80	76,11	76,22

FUENTE: Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Así, 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 pasó a percibir, prácticamente, el doble de la media comunitaria en fondos estructurales por habitante (índice 197) pero Irlanda, Grecia y Portugal presentaban índices de 650, 440 y 360, respectivamente. Por su parte, para el período 1994-1999, 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 por 100 de su PIB y supondrán aproximadamente el 1,4 por 100 entre 1994 y 1999, mientras que la relación en el caso de Irlanda alcanza el 2,6 por 100 y 2,8 por 100 en cada uno de los períodos, 2,6 por 100 y 3,6 por 100 en el caso de Grecia y 3,0 por 100 y 3,9 por 100 en el de Portugal.

Durante los diez años de presencia española en la Unión, el PIB por habitante (en pesetas) de nuestro país en relación a la

CUADRO 5
ESTIMACION DEL IMPACTO
MACROECONOMICO DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES*

Variables	1989-93	1994-96
Producto Interior Bruto (pm)	-0,73	-0,97
Consumo privado nacional	-1,10	-1,44
Inversión productiva privada	-2,20	-1,53
Formación bruta de capital	-3,18	-4,77
Demanda nacional	-1,36	-2,18
Exportaciones	1,50	2,65
Importaciones	-1,29	-1,31
Empleo	-0,53	-0,55
Tasa de paro	0,44	0,42
Tasa de inflación: deflactor del consumo	-0,36	-0,39
Déficit público/PIB	-0,43	-0,71

* Desviaciones porcentuales respecto a los valores de las macromagnitudes en el escenario de referencia.

FUENTE: Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Como se aprecia, entre 1986 y 1995, España acortó en casi seis puntos porcentuales su distancia con la media europea. No obstante, se pueden distinguir con claridad dos fases. Una primera, entre 1986 y 1991, en que España fue mejorando sistemáticamente su posición relativa hasta situarse en un índice 79,82 en 1991, y un período de retroceso entre ese año y 1994, correspondiente al período de recesión durante el que España creció menos que la media comunitaria.

Cuantificar en qué medida dicha evolución se ha visto influida por las aportaciones de fondos estructurales comunitarios es muy difícil, dadas las dificultades existentes para aislar esa influencia dentro del amplio conjunto de factores que inciden en la evolución de una economía. Basta tener presente que entre 1986 y 1989, 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 cuatro puntos porcentuales su distancia con el PIB por habitante medio comunitario.

Ello pone de manifiesto la dificultad de los ejercicios de cuantificación del impacto macroeconómico de los fondos a través de

modelos. No obstante, aun con dichas limitaciones, resulta de interés exponer los resultados estimados por el Ministerio de Economía y Hacienda (Cuadro 5).

Según las mismas, el PIB a precios de mercado de España hubiera sido un 0,73 por 100 menor en promedio anual entre 1989 y 1993 en ausencia de los recursos estructurales comunitarios y un 0,97 por 100 menor entre 1994 y 1996. La formación bruta de capital habría sido un 3,18 por 100 y 4,77 por 100 menor, respectivamente, en ambos períodos y el empleo un 0,53 por 100 y un 0,55 por 100 más bajo, con lo cual la tasa de paro habría sido casi medio punto porcentual más alta en cada año (un 0,44 por 100 en el período 1989-1993 y un 0,42 por 100 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 1,29 por 100 y 1,31 por 100, en los períodos considerados.

5. La aplicación de los recursos estructurales en España: asignación geográfica

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, seguimiento y control de su ejecución se desarrollan en un marco de cooperación permanente entre administraciones.

La aplicación geográfica de los fondos estructurales entre las distintas regiones se recoge, en su práctica totalidad, en formas de intervención (Marcos de apoyo comunitario, Documentos únicos de programación, Programas operativos, Subvenciones globales, etcétera). Previamente, los recursos disponibles se han

CUADRO 6

**DISTRIBUCION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESION EN EL PERIODO 1986-1995
(En pesetas de 1986)**

	Total acciones estructurales (%)	Ecus/hab. Indice Nacional = 100	PIB/hab. (UE-12 = 100) 1985	PIB/hab. (UE-15 = 100) 1991	PIB/hab. (UE-15 = 100) 1995
Andalucía.....	22,31	125	57,3	61,8	56,3
Aragón.....	2,55	83	81,8	89,2	87,3
Asturias.....	4,32	153	78,9	74,8	71,3
Baleares.....	0,67	37	97,3	105,5	98,8
Canarias.....	5,11	133	73,0	79,1	74,3
Cantabria.....	1,23	91	78,2	76,7	74,2
Castilla y León.....	9,29	142	70,1	69,5	69,8
Castilla-La Mancha.....	7,36	172	62,2	66,4	62,9
Cataluña.....	6,42	41	92,9	97,6	94,5
Comunidad Valenciana.....	7,9	80	76,3	80,2	74,5
Extremadura.....	5,26	191	46,6	52,1	53,5
Galicia.....	9,07	128	65,4	60,9	58,8
Madrid.....	4,05	32	91,1	99,6	94,8
Murcia.....	2,63	98	70,9	75,9	66,9
Navarra.....	0,84	63	89,5	100,0	92,9
País Vasco.....	3,54	65	95,6	91,6	91,0
La Rioja.....	0,33	49	92,0	87,2	87,6
Ceuta y Melilla.....	0,49	150	61,2	66,0	64,6
Varias regiones.....	6,61				
Total nacional.....	100	100	70,6	79,8	76,2

FUENTE: Fondos Comunitarios en España: regionalización y análisis de su incidencia. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria y EUROSTAT.

distribuido regionalmente y entre administraciones competentes en un proceso de reparto, también concertado, basado en la utilización de 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 6 refleja los recursos estructurales aplicados en cada una de las comunidades y ciudades autónomas españolas procedentes de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión desde 1986 (año de ingreso de España en la Comunidad Europea) hasta 1995.

En términos absolutos, han sido las comunidades autónomas de Andalucía (con el 22,31 por 100 del total), Castilla y León (9,29 por 100), Galicia (9,07 por 100), Comunidad Valenciana (7,90 por 100), Castilla-La Mancha (7,36 por 100), Cataluña

(6,42 por 100), Extremadura (5,26 por 100) y Canarias (5,11 por 100) las que han absorbido más recursos. De hecho, todas ellas son regiones Objetivo 1 a excepción de Cataluña que, no obstante, es un importante receptor de recursos en términos absolutos en virtud de que ha sido la región que, con diferencia, percibe más recursos en virtud del Objetivo 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 regiones más beneficiadas han sido, por este orden, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Ceuta y Melilla, Castilla y León, Canarias, Galicia y Andalucía. Todas ellas se sitúan por

CUADRO 7
CUADRO GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO, 2000-2006*
 (Precios de 1997)

Créditos para compromisos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura (línea directriz).....	43,3	44,1	45	46,1	47	48	49	50
Acciones estructurales.....	36,1	35,2	36	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
De las que adaptaciones anteriores.....	1,8							
Políticas internas.....	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Acciones exteriores.....	6,6	6,6	6,8	7	7,1	7,3	7,5	7,6
Administración.....	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Reservas.....	1,2	1	1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Total crédito para compromisos.....	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112	114,5
Total créditos para pagos.....	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Créditos para pagos (en % del PNB).....	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Margen.....	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Límite máximo de recursos propios.....	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

* En miles de Mecus.

FUENTE: Comisión de la Unión Europea *Agenda 2000*.

debajo de la renta per cápita media nacional, y son regiones incluidas en el Objetivo 1. Las regiones más desarrolladas, con parte de sus territorios incluidos en los Objetivos 2 y 5b, se sitúan entre las que reciben menos recursos por habitante, dado que a estos objetivos se les asigna una proporción menor de recursos en las Perspectivas financieras aprobadas por la Comisión.

6. Los fondos estructurales a partir del año 2000

Las perspectivas financieras para los fondos estructurales aprobadas en Edimburgo en 1992 se prolongan hasta el año 1999. Por lo tanto, debe establecerse una nueva envolvente financiera que defina la estructura del presupuesto comunitario a partir del año 2000, así como los ejes centrales por los que deberán discurrir las políticas dirigidas a favorecer la cohesión después de esa fecha.

Sin embargo, en un marco definido por las considerables incertidumbres respecto a la concreción última del proceso de unión monetaria y a sus repercusiones, las posibles implicacio-

nes de la futura ampliación de la UE hacia los países del Este europeo hacen que el acuerdo sobre el futuro del presupuesto y de las distintas políticas comunitarias se desarrolle con bastante incertidumbre.

En efecto, la futura ampliación a dichos países plantea nuevos e importantes retos e incertidumbres que afectan a la propia concepción y funcionamiento de la Unión pero también, desde el ámbito de interés que aquí analizamos, a la propia evolución y características del presupuesto comunitario y a las principales políticas comunitarias con reflejo presupuestario. Es decir, tanto a la política financiada con los fondos estructurales y de cohesión como, también, a la propia PAC.

Después de las discusiones previas establecidas a nivel de Comisarios en la UE, las principales orientaciones al respecto están recogidas en el documento llamado *Agenda 2000* presentado por la Comisión a finales de julio del presente año. Básicamente, por lo que afecta al futuro de la política de cohesión, lo más interesante del mismo se refiere a las perspectivas financieras propuestas para el período 2000-2006 y a los planteamientos de reforma en relación a los fondos estructurales.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES*
(Precios de 1997)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-15.....								
Fondos estructurales.....	31,4	31,3	31,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fondo de Cohesión.....	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nuevos Estados miembros**.....		0	0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Ayuda previa a la adhesión.....		1	1	1	1	1	1	1
Total.....	34,3	35,2	36	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

* En miles de Mecus.

** Incluida la participación en el Fondo de Cohesión.

FUENTE: Comisión de la Unión Europea, *Agenda 2000*.

En relación a la envolvente financiera para el período 2000-2006 (Cuadros 7 y 8), lo más destacable es lo siguiente:

- La propuesta de la Comisión mantiene, para el conjunto del período, el techo del tamaño del presupuesto comunitario en el mismo nivel previsto para 1999 (un 1,27 por 100 del PIB de la Unión).
- El esfuerzo financiero para la política de cohesión financiada con los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión se sitúa en el mismo nivel de 1999 (en un 0,46 por 100 del PIB comunitario). Con ello, los recursos previstos para este período se sitúan en 275.000 Mecus de 1997.
- De ese total de 275.000 Mecus, se prevén 45.000 Mecus en concepto de fondos estructurales y Fondo de Cohesión para apoyar los procesos de preadhesión e integración de los nuevos países candidatos.
- Para los actuales 15 miembros de la Unión, los recursos para la cohesión se cifran en 230.000 Mecus, de los cuales 210.000 en concepto de fondos estructurales y 20.000 de Fondo de Cohesión. Ello supone un incremento importante de fondos estructurales en media respecto al período de programación actual 1994-99, y una reducción sobre los niveles máximos que se alcanzarán en 1999 derivada de la concentración geográfica prevista en la aplicación de los fondos. Por su parte, el Fondo de Cohesión previsto también incrementa su nivel de dotación de recursos sobre la

media del período de programación actual y mantiene el nivel de recursos previsto para 1999, en términos reales.

Desde el punto de vista del contenido de la futura política de cohesión lo más destacable de las propuestas de la Comisión es lo siguiente:

- Se propone, en aras de una mayor eficacia de los fondos, una mayor concentración geográfica en la aplicación de los mismos. Siendo la población beneficiada actualmente en virtud de los distintos objetivos el 51 por 100 del total de la Unión, se plantea que ese porcentaje se sitúe entre el 35 y 40 por 100 en el año 2006. Ello significa que algunas regiones o territorios actualmente beneficiados dejarán de serlo a lo largo del próximo período.
- Se propone una revisión de los actuales objetivos que implica la desaparición de los Objetivos 2, 3, 4, 5a, 5b y 6.
- Se mantiene un Objetivo 1 que englobará al actual Objetivo 6 y que, con unas características muy similares al actual, absorberá alrededor de los dos tercios del total de los fondos estructurales. Por otra parte, se prevé que el criterio de elegibilidad de regiones beneficiarias (un PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria) se aplicará de manera muy estricta. Debido a ello, algunas de las regiones actualmente beneficiarias podrían quedar excluidas del mismo, aunque po-

drían aprovecharse de un régimen de ayudas transitorio durante una parte o el conjunto del período considerado.

- Se plantea un nuevo Objetivo 2. Las propuestas de la Comisión respecto al contenido del mismo son aún muy poco precisas. Da la impresión de que en el mismo se considerarían las problemáticas de los actuales Objetivos 2 y 5b y de parte del Objetivo 5a (zonas pesqueras), pero ello no está claramente explicitado. Por otra parte, se alude a que en dicho objetivo se podrá considerar la problemática de grandes ciudades en las que existan zonas con graves problemas de exclusión social. Las incertidumbres respecto a la naturaleza y funcionamiento de este objetivo que deja abiertas la propuesta de la Comisión son numerosas. También se prevé que zonas actualmente asistidas por el Objetivo 2, que no lo fueran en el nuevo período de programación, se puedan beneficiar de un período transitorio.

- Se propone un nuevo Objetivo 3 que, en principio, parece incorporar las problemáticas abordadas en los actuales Objeti-

vos 3 y 4, si bien se introducen nuevos elementos de actuación relacionados con la creación de empleo.

Estas propuestas y orientaciones se están discutiendo ya entre los Estados miembros, que deberán aprobarlas con las modificaciones que estimen oportunas en un próximo Consejo Europeo. Por su parte, los aspectos de contenido concreto, como son los procedimientos respecto al funcionamiento y aplicación de los fondos, deberán ser objeto de discusión posterior y plasmarse, en todos sus detalles, en unos nuevos Reglamentos que, probablemente, deberán ser discutidos y aprobados en el curso de 1998 y 1999.

Es difícil, en estos momentos, dada la falta de precisión en varios aspectos sustanciales de la Agenda 2000, poder realizar una valoración profunda de las propuestas de la Comisión. Desde una visión coherente con la idea de que profundizar en el avance hacia un mayor grado de unión económica exige un mayor grado de cohesión social, sería de lamentar que el esfuerzo comunitario en el aspecto de la cohesión se viera debilitado.