



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 3, enero-mayo 1988, pp. 5-12

Prólogo

J. Antonio Tomás Carpi

Catedrático de Política Económica de la Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 1988 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/feciriec

P R Ó L O G O

J. ANTONIO TOMÁS CARPI

Catedrático de Política Económica de la Universitat de Valencia

El Consejo de Redacción de la revista CIRIEC-ESPAÑA, preocupada por la difusión e intercambio de ideas en materia de Economía Pública, Social y Cooperativa, se complace en presentar en este número un conjunto de análisis, de diversa índole y perspectiva, sobre los Fondos Estructurales Comunitarios y su incidencia en la economía española. La pertenencia de España a la comunidad, la creciente relevancia de los Fondos Estructurales dentro de la política económica comunitaria, el papel que pretenden cumplir en la solución de los problemas económicos y sociales (desigualdades espaciales, atraso estruc-

tural, paro) más relevantes del momento y el interés que estos temas tienen para las personas preocupadas por las cuestiones de la Economía Pública, Social y Cooperativa, son las principales causas de la realización de este número.

1.- La importancia financiera de estos Fondos se ve aún ensombrecida por el peso que la PAC y el FEOGA-garantía tienen dentro del presupuesto comunitario (más del 65% del gasto). Pero la necesidad de avanzar en el proceso de integración comunitaria, la puesta en marcha del Acta Única Europea y las previstas reformas de los Fondos Estructurales, cuya provisión financiera se desea duplicar para 1993, reevalúan sensiblemente su relevancia, tanto dentro del complejo político-económico de la CEE como de su interés para países que, como el nuestro, se encuentran entre los que sufren mayores problemas estructurales.

El desarrollo de la Comunidad Económica Europea puede conceptuarse como un proceso de ajuste y remodelación intermitente del sistema de objetivos e instrumentos de política económica. Un ajuste en el que el objetivo último de integración económica y política y la voluntad de los Estados de llevarlo a cabo han permitido dar respuesta, aunque de forma titubeante y siempre incierta, a los cambios en el escenario económico y político gestados por la crisis económica mundial, las nuevas adhesiones y las fases cualitativamente distintas que componen el proceso integrador. En relación con aquella voluntad y estos cambios es donde cabe situar la evolución de la política estructural de la CEE.

Aunque el talante de los creadores y las circunstancias económicas de la época forjarían un Tratado y una inicial vocación-práctica liberal, pronto las tensiones y exigencias del proceso integrador impondrían un creciente intervencionismo. Intervencionismo ambivalente y heterogéneo, como lo muestran la política de competencia erradicadora de prácticas discriminadoras, la PAC, preservadora de los intereses agrarios vía precios intervenidos y la propia política de estructuras.

Algo que han aprendido los políticos europeos es que los logros alcanzados en el proceso de integración difícilmente pueden mantenerse sin avanzar hacia fases superiores de coordi-

nación político-económica. El mantenimiento de la Unión Aduanera y la materialización del Mercado Común exigía la Unión Económica y Monetaria. Pero ésta conlleva una verdadera coordinación de las políticas socio-económicas, difícil de asumir por las economías más débiles en ausencia de reformas significativas de sus estructuras productivas. Es lógico, pues, que el desarrollo de las políticas estructurales fuese contemplado como una necesidad inaplazable desde principios de los setenta. Esta necesidad se ha visto potenciada con el desarrollo de la crisis mundial y la adhesión de diversos países económicamente más atrasados y con problemas estructurales de consideración.

Los problemas presupuestarios y regionales que ha generado la PAC también han contribuido a dar mayor relieve a las políticas estructurales como única vía de solución a estrangulamientos significativos para el progreso comunitario.

En definitiva, la realidad del proceso comunitario parece mostrar que la integración y la racionalización de la política comunitaria exigen de la profundización en la estrategia de acción estructural (agraria, industrial, social y regional) y un sensible incremento en la dotación financiera, de los Fondos Estructurales (FEOGA-Orientación, FSE y FEDER principalmente). Es más, dado que tanto política como técnicamente la atención a las desigualdades regionales deviene decisiva, es comprensible que la política estructural se ajuste prioritariamente a directrices de carácter espacial. La tendencia que viene abriéndose camino dentro de la estrategia comunitaria es la coordinación de la actuación de los Fondos en el marco de programas de acción espacial.

II. A pesar de la orientación que viene adoptando la política económica comunitaria, no debemos olvidar que todavía estamos en los inicios de una nueva fase y que los Fondos Estructurales tiene una muy débil e insuficiente dotación financiera. Por el cúmulo de intereses implicados, el proceso de cambio en la política presupuestaria de la CEE será aún muy largo.

Los Fondos Estructurales tienen un marcado sesgo distributivo. Los criterios que guían su distribución espacial aún están fuertemente sesgados por componendas políticas y contraprestaciones presupuestarias, lo que limita sensiblemente un uso eficaz de los recursos. Y aunque existe un serio intento de en-

cuadrarlos dentro de unas directrices generales informadas por el principio del equilibrio regional, también en esto la lentitud comunitaria es notoria.

La eficiencia asignativa es otro de los serios problemas existentes que se intenta superar por la vía de los programas de actuación regional.

Sin embargo, no toda la cuestión se agota en las instituciones comunitarias. La actuación de las Administraciones nacionales, regionales y locales es a veces decisiva para el buen aprovechamiento de los Fondos. Esto resulta evidente con sólo tener presente que la casi totalidad de la ayuda del FEDER se destina a proyectos presentados, cofinanciados y gestionados por estas Administraciones y que el grueso de las acciones del FEOGA-Orientación son de carácter indirecto (ayudas a los proyectos emprendidos por las Administraciones nacionales).

A tal efecto, la existencia de una organización y personal cualificado en los distintos espacios para efectuar análisis, elaborar proyectos significativos, programas, etc... resulta fundamental no sólo para justificar coherentemente la petición de ayudas a los Fondos Estructurales, sino lograr un eficiente uso de los mismos. Este es un problema que no ha pasado desapercibido a algunos de los colaboradores de este número.

III. El hecho de que España sea uno de los países económicamente más problemáticos, en el aspecto estructural, de la Comunidad Europea, explica el gran interés que para nosotros tiene conocer el funcionamiento y efectos de los Fondos Estructurales.

España no sólo tiene una renta per cápita bastante inferior a la media comunitaria (menos del 80% de ésta) y una tasa de paro significativamente superior, sino que los porcentajes de jóvenes parados y de desempleados de larga duración es notablemente mayor. Por otro lado, todas las regiones españolas registran un valor del índice sintético comunitario (definido por una combinación ponderada de la renta per capita y la tasa de paro) inferior a la media comunitaria menos la desviación típica, signo evidente del alto grado de problematicidad. A ello se añade el que éste es el país con diferencias interregionales más pronunciadas en términos absolutos. Así pues, las posibilidades de obtención de Fondos del FEDER y FSE por parte de nuestro

país son notables, pudiendo afectar estos flujos a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito agrícola la situación es muy parecida, No sólo es España uno de los países más agrarios de la CEE, sino que, con la excepción de cuatro comunidades autónomas (Baleares, Cataluña, Madrid y País Vasco), todas las regiones están conceptuadas como agrarias dentro de la Comunidad. Los problemas infraestructurales y organizativos de nuestra agricultura y los excedentes de producción existentes en la CEE en relación a nuestros productos justifican también el interés del FEOGA-Orientación y el papel que puede jugar en el cambio agrario.

¿Cuál es nuestra situación frente a las reformas de los Fondos Estructurales y de la política comunitaria de estructuras? Por la realidad descrita, España y sus regiones pueden salir notablemente beneficiadas por estos cambios. Pero el que los beneficios sean mayores o menores dependerá, por un lado, del proceso de negociación comunitaria y de la firmeza de nuestros negociadores, y, por otro lado, de la capacidad social y administrativa para dar respuestas coherentes mediante la presentación de proyectos y programas sólidos. No olvidemos, por otra parte, que el compromiso financiero comunitario exige el propio de las Administraciones nacionales, regionales y, en su caso, locales. Aunque las exigencias de racionalización que impone la política de programas mejorará los resultados, éstos van a depender en gran medida de las capacidades organizativa y de gestión propias. La responsabilidad, por tanto, de nuestros políticos y gestores es notable.

IV. Este número ofrece un amplio abanico de estudios, con distinta temática y perspectiva, cuyo objetivo es ofrecer un primer esbozo de impacto que están teniendo los Fondos Estructurales Comunitarios en nuestra realidad. Se ha buscado una combinación de aportaciones que confronte la perspectiva estrictamente profesional con la del responsable político o social y la visión de las instancias comunitarias (Comisión de la CEE) con las de responsables nacionales y regionales. En relación al ámbito regional se ha aptado por recabar la opinión informada de responsables de dos comunidades representativas del Centro (Cataluña) y la periferia (Andalucía) nacional. Los Fondos de que se ha tratado son el FEDER, el FSE y el

FEOGA-Orientación.

Lo reciente de la adhesión de España a la CEE y el relativamente dilatado período de tiempo que se exige para poner en marcha los mecanismos pertinentes para la normal actuación de los Fondos en un país, deben obligarnos a ser cautos a la hora de sacar conclusiones sobre el impacto de los mismos. Por otro lado, es imposible hacer aún una valoración del impacto real de las ayudas comunitarias en nuestras regiones cuando los proyectos financiados están en gestación. De ahí que la única información precisa venga referida a la ayuda financiera recibida y su distribución. Algunas de estas aportaciones son, sin embargo, especialmente relevantes dado que nos informan sobre problemas que ha empezado ya a aparecer.

Las contribuciones de María-Teresa Barea, sobre el impacto regional de las aportaciones de los Fondos Estructurales, y de Isabel Bardají y Carlos Moreno, relativa a la política agrícola estructural, responden a la perspectiva estrictamente intelectual. En ellas se expone la situación objetiva de España y de sus regiones dentro de la estructura económica comunitaria, se analizan las características y funcionamiento de los Fondos y se valora el efecto financiero y la distribución geográfica y sectorial de la ayuda comunitaria en materia estructural. Desde un punto de vista espacial la tendencia de los flujos financieros es coherente, en el breve período de referencia, con las diferencias y magnitud relativa de los problemas que aquejan a nuestras regiones. La actuación de los Fondos ha sido, sin embargo, muy dispar, resaltando la escasa incidencia del FSE. En ambos trabajos se pone énfasis en la responsabilidad financiera y técnica de las Administraciones nacional y regionales.

La contribución comunitaria a este número la han desarrollado J. García-Lombardero y G. Markopoutiolis. Los autores empiezan ofreciendo una visión general de las desigualdades espaciales y sociales a nivel de la comunidad, para pasar a contemplar la participación española en los Fondos y su distribución regional. Después de analizar el sentido y características de los Programas Integrados Mediterráneos terminan con una presentación de las líneas maestras de la actual reforma de los Fondos Estructurales, poniendo especial énfasis en las ventajas que ofrece la estrategia de programas como instrumento

racionalizador del uso de sus recursos financieros.

El artículo de Ricardo Bolufer ofrece un análisis de los flujos monetarios CEE-España en relación con los fondos y la ejecución de los programas presupuestarios, lo que permite conocer algunos aspectos cuantitativos de la cofinanciación española-comunitaria de los proyectos aprobados.

La visión del problema desde las comunidades Autónomas nos la proporcionan los artículos de J.M. Basañez, Conseller d'Economía y Finances de la Generalitat de Catalunya y Miguel Manaute, Consejero de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Al margen del tratamiento de la aportación financiera de los distintos Fondos a estas regiones, resaltan algunas conclusiones de orden estratégico para un mejor y más racional aprovechamiento de la ayuda que éstas brindan. Resalta particularmente el énfasis puesto en el papel que pueden y deben cumplir en este proceso las asociaciones de productores y la necesidad de desarrollarlos, la conveniencia de un desarrollo y adaptación normativa de las actuaciones para utilizar más exhaustivamente los Fondos y el papel que pueden y deben jugar las Administraciones autonómicas en la coordinación y animación de proyectos a presentar por las Administraciones locales y otras entidades.

La visión de las organizaciones sociales, aunque parcial, la ofrece el artículo de J.I. Rodríguez, que recoge la posición de la CEOE sobre la política estructural cual instrumento imprescindible para alcanzar el objetivo del mercado único y la coordinación político-económica. La política estructural, en su opinión, debe ser la garantía de la cohesión económica y social. En aras a la eficacia de la actuación comunitaria en relación con tal objetivo, el apoyo financiero comunitario debiera concentrarse prioritariamente en las regiones más desfavorecidas y en la inversión productiva. La participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración, puesta en práctica y evolución de los programas, debería ser condición ineludible de la adecuada definición, gestión y control de los Fondos y sus actuaciones.

Para terminar, digamos que aún cuando somos conscientes de que existen fallos y tratamientos parciales de los problemas, esperamos que la perspectiva que se ofrece contribuya a

ampliar la información y la visión que hoy se tiene de tema tan importante y actual como el de los Fondos Estructurales.