



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social  
y Cooperativa, nº 35, agosto 2000, pp. 57-84**

# **Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea**

**Ernest Reig**

Universitat de València

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

ISSN: 0213-8093. © 2000 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea

**Ernest Reig**

Catedrático de Univeridad. Departamento de Estructura Económica de la Universitat de València

## RESUMEN

*El presente trabajo analiza las razones que dieron lugar al nacimiento de la Política Regional Europea y describe sus principios y objetivos básicos, así como las transformaciones que ha experimentado su forma de operar desde la reforma de los Fondos estructurales de 1988 hasta la aprobación de la Agenda 2000. Su capacidad de corrección de los desequilibrios regionales se pone posteriormente en relación con la limitada capacidad de la Hacienda Pública Europea para desarrollar algunas de las funciones que habitualmente competen al nivel central de gobierno en los Estados de estructura política federal, lo que ocasiona una cierta falta de coherencia entre los niveles regionales de renta y las balanzas fiscales correspondientes. Finalmente se lleva a cabo un balance de los logros y limitaciones de la Política Regional Europea, sin reducir su incidencia a los aspectos presupuestarios.*

**PALABRAS CLAVE:** Política Regional Europea, Programación Regional, Fondos Estructurales, Balanzas Fiscales Regionales, Desequilibrios Regionales.

## RÉSUMÉ

Ce travail analyse les raisons qui sont à l'origine de la Politique régionale européenne et en décrit les principes et les objectifs essentiels, ainsi que les transformations de son mode d'action depuis la réforme des Fonds structurels de 1988 jusqu'à l'approbation de l'Agenda 2000. Sa capacité de correction des déséquilibres régionaux s'associe plus tard à la capacité limitée des Finances publiques européennes pour développer certaines fonctions qui normalement relèvent de la compétence du niveau central du gouvernement dans les États ayant une structure politique fédérale, ce qui donne lieu à un certain manque de cohérence entre les niveaux régionaux de revenus et les balances fiscales correspondantes. Finalement, un bilan des acquis et des limites de la Politique régionale européenne est établi, sans restreindre son incidence aux aspects budgétaires.

MOTS CLÉ: Politique régionale européenne, Programmation régionale, Fonds structurels, Balances fiscales régionales, Déséquilibres régionaux.

## ABSTRACT

The present work examines the reasons that gave rise to European Regional Policy and describes its principles and basic objectives, as well as the operational transformations it underwent from the 1988 Structural Fund reform till the approval of the Agenda 2000. Its ability to correct regional imbalances is subsequently compared with the limited ability of European Public Finance to carry out some of the functions performed by central governments in States with a federal political structure, which results in disparity between regional income levels and the corresponding tax balances. Finally, the achievements and limitations of European Regional Policy are assessed on a wide basis rather than on budgetary aspects alone.

KEY WORDS: European Regional Policy, Regional Programming, Structural Funds, Regional Tax Balances, Regional Imbalances.

## 1.- Desequilibrios regionales y Política Regional en la Unión Europea

La existencia de fuertes desequilibrios regionales de renta por habitante representa un rasgo esencial y bien conocido de la realidad económica y social europea. Como nos recuerdan periódicamente las cifras publicadas por Eurostat, existen regiones, - como las que tiene por centro las grandes aglomeraciones urbanas de Hamburgo, Bruselas, Viena o París, o como el pequeño Estado luxemburgués, que superan holgadamente en más de un cincuenta por cien los niveles medios de PIB per cápita de la Unión, y que casi llegan a doblarlos en algunos casos. Frente a ellas, otras regiones situadas por lo general en la periferia geográfica, apenas alcanzan o ligeramente superan la mitad de ese nivel medio. Entre ellas se encuentran los territorios franceses de ultramar, los archipiélagos portugueses del Atlántico, y algunas regiones continentales de Grecia, España y Portugal, a las que se han unido desde que tuvo lugar la unificación alemana, algunos Lander de la antigua República Democrática Alemana.

Entre 1986 y 1996 las regiones de menor nivel de desarrollo de la Unión Europea han reducido distancias con los niveles medios de PIB por habitante de la Unión, y lo mismo ha ocurrido con los cuatro países de menor nivel de renta en su conjunto, es decir Irlanda, Grecia, España y Portugal. Sin embargo un análisis más completo de los desequilibrios regionales debe tener en cuenta no sólo un extremo de la distribución de los niveles de PIB por habitante, sino el conjunto de esta, y en ese caso la reducción de las desigualdades parece menos intensa,- ver Recuadro 1-.

### Recuadro 1: Convergencia y desequilibrios regionales

Entre 1986 y 1996 las 25 regiones más pobres de la Unión pasaron de un nivel de PIB por habitante que representaba el 52 por 100 de la media a otro que suponía el 59 por 100 de esta. No obstante una visión más amplia de la evolución de las desigualdades regionales se obtiene haciendo referencia a dos conceptos diferentes de la convergencia en el PIB por habitante.

#### Convergencia Sigma

Se trata de analizar la evolución temporal de una medida estadística de dispersión, la desviación típica respecto a la media, calculada para el PIB por habitante y para el conjunto de regiones de la Unión Europea. Entre 1986 y 1996 pasó de un valor de 27,1 a otro de 26,9, lo que refleja una práctica estabilización de la desigualdad regional. Entre los Estados miembros solamente Portugal, el Reino Unido y los Países Bajos mantuvieron estable o vieron disminuir la desigualdad interna entre sus regiones medida a través de este indicador. Las desviaciones típicas más elevadas se daban en 1996 en Alemania (tras la incorporación de los estados de la antigua RDA), en Francia (que incluye entre sus regiones territorios de ultramar) y en Austria, y los más reducidos en Grecia, Suecia, Portugal y los Países Bajos (Comisión Europea, 1999).

#### Convergencia Beta

Se trata de un concepto vinculado a la idea, relacionada con ciertos modelos clásicos de crecimiento económico, de que los países o regiones en que es menor la dotación de capital por habitante, - y la productividad del trabajo - tenderán a manifestar a lo largo de períodos históricos dilatados, tasas de crecimiento de la productividad del trabajo superiores a la media. Ello da lugar a la formulación de una ecuación del tipo :

$$\Delta y_{i,t} = \alpha_i - \beta y_{i,t} + \varepsilon_{it}$$

donde  $y_{it} = \ln(PIB_{pcit} / PIB_{pct})$  es decir la diferencia expresada en logaritmos entre el PIB per cápita de la región  $i$  y la media de la zona de referencia (UE-15 en este caso). Los términos  $\alpha$  y  $\varepsilon$  representan respectivamente las "características fundamentales" del territorio  $i$  que podrían influir sobre su ritmo de crecimiento, y una perturbación aleatoria.

Un coeficiente  $\beta$  de signo positivo y valor elevado indicaría la existencia de una asociación positiva entre el diferencial de crecimiento del PIB por habitante de la región respecto a la media nacional, y su nivel de partida respecto a dicha media a lo largo del período  $t$ .

La mayor parte de los estudios que han intentado contrastar empíricamente esta relación a nivel internacional han encontrado evidencia a favor de valores de  $\beta$  próximos a 0,02 lo que significa que se encuentra convergencia en las muestras analizadas, pero que esta tiende a producirse a un ritmo bastante lento. Los estudios específicamente centrados en conjuntos de regiones europeas no son una excepción y muestran (Grahl y Simms, 1994, Fagerberg y Verspagen, 1996) una *convergencia* a largo plazo que opera a una velocidad moderada, y también un fuerte debilitamiento, o incluso desaparición de la misma a partir de los años setenta. Aparentemente el ritmo más intenso de convergencia desde la postguerra tuvo lugar en los años cincuenta y sesenta, coincidiendo con una fase de rápida expansión general de la economía europea.

La coincidencia entre periferia geográfica y bajo nivel económico relativo es significativa de la importancia que las economías de aglomeración juegan a la hora de explicar el éxito económico de las regiones ubicadas en los espacios centrales de Europa Occidental. La Comisión Europea ha llevado a cabo un esfuerzo meritorio para apuntar en uno de sus últimos informes<sup>1</sup> a la existencia de factores que en forma sistemática han venido influyendo en la desigual fortuna de la trayectoria seguida por las regiones europeas. Las conclusiones de diversos estudios llevados a cabo con su patrocinio han servido para poner de relieve que existen cuatro factores que estadísticamente se encuentran estrechamente vinculados a las diferencias en el PIB por habitante entre regiones :

***-la estructura de la actividad económica***

las regiones con los niveles de PIB per cápita más elevados tienden a presentar una concentración relativamente elevada del empleo en los servicios de mercado y/o en las manufacturas

***-la amplitud de la actividad innovadora***

medida a través del número de peticiones de registro de patentes (aunque ello implica que queda fuera de consideración un aspecto al menos tan importante como este, cuál es la transferencia de tecnología)

***-la accesibilidad regional***

contemplada a través de un índice de perifericidad, que incluye implícitamente los efectos de las distintas dotaciones regionales en infraestructuras de transporte sobre la capacidad de acceder a los mercados de factores y de productos

***-las habilidades de la fuerza de trabajo***

comparadas a través de la proporción de la población comprendida entre 25 y 59 años con niveles educativos altos (universitario), medio (educación secundaria) o bajo (escolarización básica)

Estos cuatro indicadores explican en un sentido estadístico casi las dos terceras partes de la variación del PIB per cápita entre las regiones de la Unión Europea. Deben sin embargo analizarse con cautela ya que aunque nos muestren correlaciones estadísticamente significativas, nada pueden decirnos respecto a la dirección de la causalidad, y así, por ejemplo, los cambios en el nivel de PIB per cápita podrían inducir los cambios en la estructura económica, y no necesariamente al revés. Por otra parte los factores que se acaban de destacar no actúan en forma aislada, y no solamente están interrelacionados entre sí, sino que probablemente no tendrían el mismo efecto si no coincidieran simultáneamente, de modo que, por ejemplo, la mejora en el sistema de transporte y por tanto en la accesibilidad sería de poca ayuda en ausencia de los demás factores. Existen además otros factores no tangibles, pero sin embargo altamente influyentes, de tipo institucional, como la eficiencia de la administración regional y local y la cultura empresarial existente en algunas regiones pero no en otras, y aunque estos factores son difíciles de medir no por ello resultan menos importantes.

1.- Comisión Europea (1999) *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Dado el consenso actual en cuanto a la magnitud de las desigualdades regionales existentes en la Unión Europea, y el volumen considerable de recursos y de esfuerzo administrativo que canaliza la Política Regional Europea, resulta un tanto sorprendente la escasa atención que el Tratado de Roma prestó a estos aspectos, o que hubiera que esperar a 1975 para la creación de un Fondo europeo específicamente consagrado a dotar de financiación a los países miembros para sus proyectos de alcance regional. Probablemente este hecho pueda explicarse por la mayor homogeneidad de los Seis Estados fundadores, en relación a los actuales quince miembros de la Unión, y por una confianza excesiva en que el desarrollo económico en el marco de un mercado integrado generaría fuerzas espontáneas de convergencia regional de suficiente magnitud. Lo cierto es que, aparte de una declaración genérica de intenciones en favor del desarrollo equilibrado, y de la consideración específica de los problemas del Mezzogiorno italiano, así como de las regiones alemanas afectadas por la división del país tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, no había nada que permitiese adelantar la importancia que posteriormente cobrarían las llamadas políticas estructurales en su vertiente territorial.

La construcción europea no fue diseñada con un criterio específico de redistribución de la renta a escala regional, ni se pensó por tanto en la creación de instrumentos adecuados para ello. Más bien se optó por confiar en la gradual pérdida de importancia política de los desequilibrios regionales, en el contexto de la larga expansión económica de los sesenta y primera mitad de los setenta, y en la capacidad de los países miembros para desarrollar por su cuenta las políticas de desarrollo económico regional que consideraran más adecuadas.

Una combinación de circunstancias contribuyó sin embargo a la progresiva consolidación de un enfoque territorial del desarrollo económico. Entre ellas cabe mencionar la ampliación de las desigualdades entre los países y regiones que formaban la Comunidad Europea a medida que las sucesivas ampliaciones incorporaban países de un grado de desarrollo sustancialmente diferente al de los seis Estados signatarios del Tratado de Roma. Del mismo modo la necesidad de obtener un consenso para llevar a la práctica las grandes operaciones político-económicas de los años ochenta y noventa, - Mercado Unico, moneda única -, permitió a los países de menor grado de desarrollo ejercer una presión política a favor de la mejora en la dotación económica de los instrumentos de cohesión económica y social así como obtener innovaciones institucionales, con motivo de las negociaciones que acompañaron el lanzamiento del Acta Unica Europea (1987) y el Tratado de la Unión Europea (1992), como la creación del Fondo de Cohesión en este último caso.

Por último no debe tampoco perderse de vista el peso específico en la Comisión Europea, así como en determinados gobiernos nacionales y en el Parlamento Europeo, durante el período de mandato de Jacques Delors, de lo que podría denominarse defensores de un capitalismo regulado, partidarios de aplicar una política de cohesión económica y social a escala de la Comunidad. Un rasgo definitorio de esta aproximación a la integración europea era la creencia de que el Mercado Unico funcionaría mejor si los actores políticos resultaban capaces de suministrar bienes de uso colectivo como una red europea de transportes y comunicaciones, nuevas capacitaciones laborales para la fuerza de trabajo, y amplios programas de I+D. Constituían también premisas importantes de este enfoque la

voluntad de reforzar la capacidad competitiva de las regiones estructuralmente más débiles, y la creencia de que se derivarían efectos positivos si las políticas se ejecutaban contando con la colaboración no solamente de los gobiernos nacionales, regionales y locales, sino también de las asociaciones empresariales y sindicales y de distintos grupos de intereses (Hooghe, 1998).

## 2.- El nacimiento de la actual Política Regional Europea

El Acta Unica de 1986, la primera reforma de envergadura de los textos jurídicos fundacionales de las Comunidades Europeas, dio un vuelco importante a la concepción de la Política Regional Europea, y revalorizó su instrumento principal de actuación, el FEDER, que hasta entonces se había estado empleando con escaso margen de autonomía respecto a los intereses y planteamientos específicamente nacionales de los Estados miembros. El Acta Unica, que entró en vigor en julio de 1987, representó no solamente un compromiso explícito con el establecimiento progresivo del mercado interior europeo, tarea culminada en lo sustancial en 1993, sino también el reforzamiento de la cohesión económica y social en el ámbito de la Comunidad Europea. Aunque no se ha suministrado nunca una definición cerrada de un concepto que es esencialmente político, la cohesión puede interpretarse como la capacidad de evitar que se alcance un grado de desigualdad territorial lo bastante elevado como para generar el riesgo de una fractura social que ponga en peligro los avances sucesivos hacia mayores niveles de integración europea. Se trata de impedir por tanto que amplias zonas del territorio europeo queden descolgadas de una dinámica general de progreso social y económico, y terminen desinteresándose o incluso desarrollando actitudes hostiles hacia la Unión Europea.

La Política Regional europea se configura a partir del Acta Unica como el principal instrumento para impedir que las regiones menos desarrolladas se vean dañadas por la instauración del Mercado Unico. La experiencia acumulada conducía ya a confiar menos que en 1957 en que el libre juego del mercado resolvería por sí mismo los problemas de desequilibrios regionales, y en consecuencia el artículo 130 del nuevo Tratado expresa la voluntad de reforzar la cohesión y reducir las diferencias regionales. En función de ello tienen lugar una serie de cambios significativos<sup>2</sup> :

a) El FEDER se incorpora al Tratado, dotándosele así de carta de naturaleza para hacer frente a una amplia gama de problemas regionales.

2.- Estos cambios, así como la trayectoria anterior del FEDER, desde su fundación en 1975, han sido ampliamente comentados por Laureano Lázaro (1991).



b) Los desequilibrios regionales se expresan en un doble sentido: desarrollo y reconversión. Por un lado los problemas de las regiones desfavorecidas, que aún se encuentran lejos del nivel medio de bienestar de las áreas más avanzadas de la Unión, por otro los problemas de regiones que en algunos casos fueron pioneras en la primera y segunda revolución industrial, pero que en la actualidad padecen el lastre de una estructura productiva poco adaptada a las necesidades de competir en mercados cada vez más abiertos, y ven deteriorarse su tejido industrial.

c) Los problemas regionales pasan a analizarse en el contexto comunitario, lo que significa no sólo que la referencia para multitud de indicadores de carácter socioeconómico pasa a ser el nivel medio comunitario, y no la media nacional, sino también que la Comunidad ha adquirido una responsabilidad fundamental, otorgada por el Tratado de Roma reformado, en la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y en la corrección de la situación de atraso de las menos desarrolladas, aunque la comparta con las autoridades nacionales y regionales.

d) Los Fondos Estructurales aumentan su dotación al servicio de la política de cohesión, con un compromiso de duplicación de recursos entre 1987 y 1993. Se asiste a partir de este momento a una tendencia a aumentar la participación de las genéricamente denominadas Acciones Estructurales en el Presupuesto Comunitario.

El año 1988 ve la luz el Reglamento del Consejo 2052/88 de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos Estructurales, y que adquiere una importancia decisiva, ya que junto con otros reglamentos más específicos aprobados a finales de dicho año y referentes a cada uno de los tres Fondos Estructurales, da paso a lo que puede caracterizarse como la moderna Política Regional europea. Aunque desde entonces se han producido cambios importantes en algunas de las materias contempladas en dichos reglamentos, en lo esencial continúan vigentes los criterios que entonces se establecieron. En líneas generales los nuevos reglamentos diseñaron un esquema de colaboración entre el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su Sección de Orientación (FEOGA-O), a los que algún tiempo después se añadiría un instrumento financiero específico para la pesca (IFOP), al servicio del logro de un grupo bien definido de objetivos, y respetando unos principios básicos de funcionamiento.

Los objetivos propuestos para la actuación de los Fondos estructurales aparecen recogidos en la Tabla 1, tanto los que tienen un carácter específicamente regional, por dar lugar al establecimiento de listas concretas de regiones beneficiarias del apoyo comunitario, como los que afectan al conjunto del territorio comunitario. Para evitar complicar innecesariamente el esquema se presenta la delimitación de objetivos vigente tras la modificación experimentada por los reglamentos de los Fondos en 1992, y que ha estado vigente entre 1994 y 1999. En cuanto a los principios en que se había de basar la nueva etapa de la Política Regional, se sintetizan a continuación:

***-Adicionalidad***

La aportación de recursos comunitarios debe añadirse y no reemplazar el esfuerzo en materia de gastos con finalidad estructural que el Estado miembro correspondiente venía llevando a cabo con sus propios recursos en la etapa anterior. La voluntad de la Comisión Europea es lograr una mayor intensidad del esfuerzo de corrección de los problemas estructurales, y no simplemente favorecer una mayor holgura presupuestaria en los países o regiones beneficiarios.

***-Cofinanciación y cooperación***

Una estrecha colaboración debe presidir la actuación de las autoridades competentes a escala comunitaria, nacional, regional e incluso local, al objeto de favorecer la eficacia de las acciones estructurales. Esta cooperación debe asimismo extenderse, aunque siempre respetando el marco institucional de cada país, a los agentes económicos y sociales afectados por las medidas cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Se trata de lo que en la jerga comunitaria se conoce como "partenariado". La cooperación entre Administraciones tiene su contrapartida en la aportación de recursos para financiar los proyectos. La tasa de cofinanciación se refiere a la proporción en que los proyectos se financian con aportaciones procedentes de los Fondos estructurales, lo que depende de la situación de la región beneficiaria, variando también según el tipo de proyecto de que se trate, ya que en aquellos en que cabe esperar una rentabilidad privada, con la consiguiente recuperación de fondos, la aportación comunitaria tiende a ser proporcionalmente menor.

***-Concentración***

La mayor parte de los recursos de los Fondos Estructurales, y en particular de los del FEDER, van destinados a aquellas regiones que presentan problemas más graves. De este modo el grupo de regiones de menor renta por habitante englobadas bajo el objetivo 1 ha sido el receptor mayoritario de las aportaciones comunitarias.

***-Programación***

A diferencia de las etapas iniciales del FEDER, desde 1988 la práctica habitual es aportar los recursos de los Fondos Estructurales para apoyar planes de desarrollo presentados por los estados miembros que tienen vigencia plurianual, y cuya duración tiende a coincidir con el período correspondiente a cada una de las directrices financieras que han aprobado los Consejos Europeos. De este modo puede ahora hablarse de tres grandes fases sucesivas de programación, tras la reforma de 1988, la etapa 1989-93, la de 1994-99, y la vigente tras el Consejo Europeo de Berlín, que cubre el período 2000-2006. El proceso de programación se inicia con la preparación por cada estado miembro de sus planes de desarrollo regional, con características diferenciadas para cada colectivo de regiones, según el objetivo que las encuadre. Cuando este documento, centrado principalmente en aspectos de diagnóstico de los problemas regionales del país y de diseño de la estrategia adecuada para abordarlos,

recibe el visto bueno de las autoridades comunitarias, se pasa a elaborar el denominado Marco de Apoyo Comunitario, que recoge ya compromisos financieros específicos, distribuidos de acuerdo con las principales líneas de actuación, o ejes de desarrollo, contempladas. Los recursos del Marco son posteriormente distribuidos entre las diferentes formas de intervención, cuyo instrumento más habitual son los denominados programas operativos, documentos de programación dotados de una mayor concreción que los anteriormente mencionados. Cada una de las fases requiere la aprobación de la Comisión Europea, y una vez ha dado comienzo la ejecución de los proyectos incluidos en las intervenciones entran en juego mecanismos de control financiero y de seguimiento de las actuaciones.

Es preciso destacar que la programación de la política regional reúne tanto procesos de decisión de iniciativa nacional que motivan la distribución de recursos a través de los Marcos de Apoyo Comunitarios, y que dan lugar a intervenciones que absorben la mayor parte de los recursos dedicados por los Fondos Estructurales a la Política Regional, como procesos de decisión de iniciativa comunitaria. En estos últimos la Comisión utiliza a fondo el margen de autonomía que le otorgan los reglamentos de los Fondos para diseñar programas de actuación con sus propios criterios, buscando responder a necesidades ante las que percibe una sensibilización importante, como la integración y promoción laboral de la mujer, - Iniciativa NOW - , los problemas de las pequeñas y medianas empresas, -PYMES - , proyectos de dinamización del medio rural, -LEADER-, cooperación entre regiones - INTERREG - degradación de áreas urbanas, -URBAN - etcétera. Aunque los proyectos concretos a financiar van a ser finalmente seleccionados entre los que presenten las autoridades nacionales y regionales, la capacidad de la Comisión para incidir en su contenido es bastante mayor que cuando se opera a través del mecanismo general de programación de iniciativa nacional.

**Tabla 1: Objetivos de la política regional 1994-1999**

<i>Clases de objetivos</i>	<i>Finalidades incluidas</i>	<i>Regiones afectadas</i>	<i>Fondos</i>
Objetivo 1	Regiones desfavorecidas, entendiéndose por tales aquellas que no superen el 75 por 100 del PIB medio per cápita de la Unión Europea	Regiones de nivel NUTS II que cumplen la condición requerida, más algunas otras, incluidas por razones especiales	FEDER FSE FEOGA-O IFOP
Objetivo 2	Reconversión de regiones afectadas por procesos de declive industrial y caracterizadas por un fuerte perfil industrial, elevada tasa de desempleo y declive tendencial del empleo industrial	Zonas industriales en declive de dimensión NUTS III o inferior, incluyendo determinados núcleos urbanos	FEDER FSE
Objetivo 3	Combatir el desempleo de larga duración (superior a los doce meses) y facilitar la inserción de los jóvenes (menores de 25 años) en la actividad profesional, así como la de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral	Todo el territorio comunitario	FSE
Objetivo 4	Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción	Todo el territorio comunitario	FSE
Objetivo 5a	Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y modernizar y reestructurar el sector pesquero	Todo el territorio comunitario	FEOGA-O IFOP
Objetivo 5b	Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales	Zonas rurales de bajo nivel de desarrollo socioeconómico situadas fuera del objetivo 1	FEOGA-O FSE FEDER
Objetivo 6	Creado en 1995, en virtud del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, para apoyar a regiones con baja densidad de población	Determinadas regiones de Finlandia y Suecia	FEOGA-O FSE FEDER IFOP

### 3.- Limitaciones del actual enfoque de la Política Regional europea

La realidad ha mostrado que a pesar del notable aumento de la dotación de los Fondos Estructurales la persistencia de los desequilibrios regionales exige un planteamiento a largo plazo y una continuidad en el esfuerzo financiero. Además de ello el grado de convergencia real de las regiones de los diferentes países miembros muestra claramente la notable influencia del grado de estabilidad macroeconómica de cada país en el comportamiento de sus regiones, por lo que no cabe en absoluto considerar a estas como subsistemas aislados de la lógica general de desarrollo de sus respectivos países. Los desequilibrios regionales siguen en todo caso siendo importantes y no se observan tasas de convergencia suficientemente rápidas.

La eficacia de la Política Regional Europea podría ser muy superior si el principio de concentración se hubiera visto reflejado en la práctica de un modo más decidido. Así por ejemplo, aunque es cierto que las regiones del objetivo 1 recibieron el 74 por 100 de los 141.471 millones de ecus, - a precios de 1992 -, que se asignaron como dotación a los Fondos Estructurales en el período 1994-99, también lo es que la población cubierta por todos los objetivos de carácter territorial o regional pasó a representar en esta etapa el 52 por 100 del total de la población comunitaria, frente al 43 por 100 del período 1989-93. En buena medida esto es el resultado de la voluntad por parte de las autoridades nacionales de todos los países de mejorar su saldo neto con el presupuesto comunitario, por la vía de forzar al límite la inclusión de partes de su territorio en alguno de los objetivos citados en la Tabla 1, llegándose de este modo a la paradoja de que solamente dos países, - Dinamarca y Luxemburgo- no tenían alguna de sus regiones incluida en el objetivo 1, el más rentable en términos financieros. Aunque es cierto que el aumento en términos absolutos y relativos de la población cubierta por los objetivos regionales obedece en gran medida a la inclusión entre las zonas desfavorecidas de los Lander de la antigua Alemania del Este, no deja de resultar sorprendente que un grupo de países de tan alto nivel de renta como los de la UE-15 considere necesario prestar asistencia regional a una parte de su territorio que alberga más de la mitad de su población total<sup>3</sup>. Tampoco ha contribuido demasiado en el pasado a la ejecución de una política regional selectiva el excesivo número, - dada su dotación económica - y la prosecución de demasiados objetivos distintos por parte de las Iniciativas Comunitarias desarrolladas por la Comisión Europea.

3.- Es necesario precisar sin embargo que el grado de apoyo en términos por habitante varía notablemente entre las regiones clasificadas como objetivo 1, y que la totalidad del territorio de Irlanda, Grecia y Portugal, así como la mayor parte del de España ha permanecido clasificado dentro de este objetivo en el período 1994-99. La creación del Fondo de Cohesión, en virtud del Tratado de la Unión Europea contribuyó a reforzar la capacidad financiera de los cuatro países de menor nivel de desarrollo de la Unión, - España, Grecia, Portugal e Irlanda -, si bien con un campo de actividad circunscrito a los problemas del medio ambiente y a abordar las grandes infraestructura de transporte y comunicaciones. Formalmente el Fondo de Cohesión no es un Fondo Estructural, y la disposición de sus fondos ha estado vinculada al cumplimiento de programas de convergencia y estabilidad económica por parte de los países beneficiarios.

Más preocupante resulta, por sus consecuencias en orden a la concepción de la Política Regional, el hecho de que la perspectiva federal europea aún no se vislumbre, lo que debilita enormemente la capacidad de desarrollar por parte de la UE políticas estabilizadoras frente a perturbaciones económicas de desigual incidencia regional. La eliminación del tipo de cambio como instrumento de ajuste ante impactos económicos de carácter asimétrico ha reforzado todavía más la conveniencia de disponer de mecanismos que permitan a las áreas territoriales más afectadas superar de forma no traumática las consecuencias de una caída temporal en la actividad económica, sin interferir lógicamente con el ajuste a largo plazo de su potencial productivo. Su ausencia obliga a contar excesivamente con los ajustes que puedan producirse en el mercado de trabajo, con la caída del salario real y desplazamientos del factor trabajo si hay movilidad suficiente, o con un aumento del desempleo si no la hay. En realidad estos ajustes no son fáciles en el caso europeo cuando se tiene en cuenta la escasa movilidad del trabajo, y cierta rigidez en los mecanismos de fijación de precios y salarios. Sin embargo, los países que han accedido a la moneda única van a tener que seguir contando exclusivamente con sus propios instrumentos nacionales de financiación de los desequilibrios debido a la debilidad de la Hacienda Pública Europea, que se manifiesta en varias formas :

—la centralización de ingresos y de gastos es muy inferior a la que presentan los Estados de estructura federal. La participación en los ingresos fiscales del gobierno central está en los EEUU en torno al 76 por 100, en Canadá en el 50 por 100 y en Australia en el 80 por 100. En la UE se sitúa (1988) en el 2-3 por 100. En cuanto al gasto las cifras correspondientes son del orden del 50, 68 y 75 por 100 en los países citados y de nuevo entre el 2 y el 3 por 100 en la UE ( Armstrong, 1996).

—el peso del gasto público sobre el PIB europeo es todavía muy reducido, y se le han marcado además límites del orden del 1,27 por 100.

Conviene tener en cuenta que la situación es muy distinta en países que tienen una estructura política federal consolidada y que hacen uso del sistema fiscal y las políticas de gasto como elementos de redistribución y de estabilización económica desde el nivel federal de Hacienda. Los flujos regionales derivados de los impuestos y transferencias de carácter federal contribuyen de una parte a moderar las diferencias iniciales en los niveles de renta por habitante, contribuyendo a financiar inversiones que promueven la convergencia real en las regiones más pobres o compensando parcialmente las diferencias de nivel de renta vinculadas a desventajas locacionales específicas (redistribución) , a la vez que neutralizan también una parte de los efectos sobre los ingresos por habitante de las fluctuaciones coyunturales de la actividad económica (estabilización). Así Bayoumi y Masson (1995) llegan a la conclusión de que en los EEUU, los flujos de redistribución de la renta procedentes de fuentes federales vienen a corregir 22 centavos de cada dólar de las diferencias de largo plazo existentes entre la renta per cápita de cada estado y la media del país, a pesar de que el gobierno federal no tiene un mandato constitucional específico de igualación de las rentas por habitante entre estados, mientras que los de estabilización corrigen los efec-

tos de las fluctuaciones a corto plazo sobre la renta en alrededor de 30 centavos por cada dólar. En Canadá el gobierno federal tiene menos peso en la economía y las provincias pueden practicar su propia política anticíclica. Sin embargo el sistema de bienestar social está más desarrollado y la constitución canadiense otorga al gobierno federal una responsabilidad en lo concerniente a desarrollar políticas de igualación que permitan a los ciudadanos disfrutar de niveles similares de prestación de servicios públicos a niveles de tipos impositivos también similares. En consecuencia los flujos de redistribución son más elevados que en los EEUU y alcanzan los 39 centavos por dólar, mientras que los de estabilización son más pequeños, y se sitúan en 17 centavos por dólar.

Más allá del posible papel estabilizador de la Hacienda Pública Europea, hoy por hoy meramente utópico, existe el tema del grado de solidaridad regional que traducen los saldos financieros de cada región con el conjunto de Administraciones Públicas de nivel superior, - nacionales y de la Unión Europea -. El presupuesto comunitario, como los presupuestos nacionales, genera unas transferencias interregionales de renta en la medida en que la distribución territorial de los ingresos públicos no coincide con la del gasto. Estas transferencias deberían suponer en principio una entrada neta de recursos para las regiones más pobres y una salida neta para las más ricas, de modo que las diferencias interregionales de renta quedaran amortiguadas tras la intervención del Sector Público, tanto en virtud del juego combinado de la presión fiscal y de las transferencias de renta, como a través de la disponibilidad a nivel regional de dotaciones similares por habitante de servicios públicos. En la actualidad, y también en cualquier horizonte previsible, estas transferencias netas son mucho más importantes desde los presupuestos nacionales que desde los comunitarios. Así, un estudio reciente (Castells, 1998), ha permitido poner de relieve toda una serie de rasgos interesantes que se resumen a continuación:

-Calculando los saldos fiscales netos correspondientes a los presupuestos nacionales (nivel interior de cada país), las regiones más beneficiadas son Basilicata en Italia (+37'9 por 100 de su PIB en 1993), Alentejo en Portugal (+26 por 100), Mecklemburgo en la antigua Alemania del Este (+25 por 100), Molise, Calabria, Cerdeña, Sicilia y Campania en Italia (entre el 19 y el 29 por 100), Extremadura y Andalucía en España e Irlanda del Norte en el Reino Unido (entre el 15 y el 17 por 100)

-Con el mismo tipo de análisis, entre las regiones que contribuyen más en términos netos (transferencias fiscales negativas incluyendo por lo general las correspondientes a la Seguridad Social) aparecen Lombardía (-12%), Madrid (-11%), Emilia-Romagna, Piamonte y Véneto (alrededor del -9%) y Baleares, Cataluña, Estocolmo, Londres, Ile de France, Aragón, Baviera, Hessen, Baden-Wurtemberg etc., con porcentajes menores.

-Se observa una relación de orden inverso entre la renta per cápita de los diferentes territorios y su saldo fiscal con el Sector Público Central nacional correspondiente. Así las regiones ricas son contribuyentes netas y las regiones pobres son receptoras netas, de modo que sobre 99 regiones analizadas, pertenecientes a siete países comunitarios, solamente en 13 se producían excepciones a esta regla. Las regresiones efectuadas muestran que la relación negativa entre saldo fiscal y PIB per cápita

es altamente significativa, y el coeficiente de regresión en un ajuste logarítmico (la elasticidad) da valores entre -0'42 y -0'48, lo que indica que un aumento del PIB per cápita de una región (expresado como índice sobre la media del país) del 10 por 100, llevaría aparejado un empeoramiento del saldo fiscal sobre el PIB del orden del 4'5 por 100. El porcentaje que representan los saldos fiscales negativos respecto al PIB de las regiones ricas acostumbra a ser más reducido en términos absolutos que el que muestran los saldos positivos de las regiones pobres. La razón es bastante clara : un flujo de renta de un valor determinado representa un porcentaje más elevado del PIB de las regiones pobres que calculado sobre el PIB de las regiones ricas.

—Cuando se analiza el papel redistribuidor entre países de los saldos con origen o destino en el presupuesto comunitario los resultados van en la misma dirección pero son menos claros. Irlanda, Grecia, Portugal y España tienen saldos positivos, pero Irlanda que es en la actualidad el de mayor renta por habitante de los cuatro, tiene el saldo fiscal más favorable (+4'57 % del PIB). Dinamarca tiene un saldo positivo a pesar de ser un país relativamente rico y los Países Bajos aparecen como los que hacen una mayor contribución neta a pesar de ocupar el lugar número siete entre quince en orden al nivel del PIB per cápita. Hay por tanto más anomalías que a nivel regional y la importancia cuantitativa sobre el PIB de los saldos fiscales es mucho menor que entre regiones a nivel de cada país. Hay que tener presente que en el presupuesto comunitario la distribución de los ingresos se adapta bastante a la distribución del PIB entre países, mientras que no sucede lo mismo con la distribución del gasto en relación a la población. Los países más pobres tienen un nivel de gasto per cápita superior a la media, pero entre los otros países se observa una distribución bastante errática, de modo que el Reino Unido, Italia, Suecia y los Países Bajos reciben un gasto por habitante menor que otros países más ricos como Dinamarca, Austria y Bélgica. Esto se debe a las características peculiares de las principales políticas de gasto comunitarias, como la Política Agraria, poco ligadas a la prestación de servicios personales y muy influidas por un juego de intereses configurado históricamente.

Dado el predominio absoluto de las relaciones ingreso/gasto de cada región con el Sector Público Central de su país, respecto a las de mucha menor envergadura que tienen por referencia el presupuesto de la Unión Europea<sup>4</sup>, la primera cuestión que se plantea es tratar de analizar si regiones equivalentes a nivel europeo, es decir que cuentan con un PIB per cápita en unidades de poder de compra similar, tienen o no un tratamiento similar por parte de los presupuestos centrales de su propio país. La respuesta que dan estudios como el citado (Castells, 1998) es que regiones relativamente pobres en términos europeos pueden tener un saldo fiscal más desfavorable que otras regiones más ricas, ya que lo que determina el saldo fiscal no es la posición en renta por habitante de la región en el seno

4.- Un interesante intento por calcular el saldo con el presupuesto comunitario de las regiones españolas es el de M<sup>o</sup>Dolores Correa y Salvador Maluquer (1999). Calculando índices de retorno, que expresan la relación entre lo que cada región recibe del presupuesto comunitario y lo que aporta al mismo, los valores más elevados para el período 1993-96 se alcanzan en Extremadura, Ceuta y Melilla, y Canarias, cuyo índice toma un valor de 8, es decir ochocientas pesetas recibidas por cada cien aportadas, seguidas de Castilla la Mancha (índice 6) y Castilla y León (índice 4), llegando a representar el saldo financiero positivo como proporción del PIB regional el 7 por 100 en Extremadura y el 5 por 100 en Castilla la Mancha. Las regiones que aparecen como contribuyentes en términos netos al presupuesto comunitario son Baleares, Madrid, Cataluña y el País Vasco.



de la Unión Europea, sino en el interior del correspondiente Estado miembro. Si una región es relativamente rica en su país, tendrá un saldo fiscal desfavorable, aunque puede ser que esta región sea relativamente pobre a nivel europeo, lo que ocurrirá si dicho país es suficientemente pobre en su conjunto a nivel comunitario.

Por contra si una región es relativamente pobre dentro de su país tendrá un saldo fiscal favorable con su presupuesto nacional, aunque si el país en su conjunto es suficientemente rico a nivel comunitario, la región disponga de un nivel comparativamente elevado de desarrollo. Por tanto dos regiones con el mismo índice de renta a nivel comunitario tendrán un índice diferente cuando la referencia sea la correspondiente renta media nacional, lo que dependerá de la posición relativa del país en la Unión Europea. Ello plantea de forma bastante clara hasta que punto la Política Regional europea está aún lejos de asumir un papel de importancia equivalente a la que la lógica le atribuiría en un sistema de tipo federal.

Teniendo la misma renta, resulta más beneficioso ser una región pobre en un país rico que una región rica en un país pobre. Así por ejemplo seleccionando regiones europeas que tenían un nivel relativo de PIB per cápita en 1993 similar al de Cataluña (0'9287), tales como las francesas de Aquitania, Midi-Pyrenées y Provenza-Alpes, todas ellas tienen saldos fiscales positivos que en el caso de Midi-Pyrenées superan el +5% del PIB, mientras que el de Cataluña es negativo por un importe del -5'45%. Escocia, un poco más rica que Cataluña posee, al contrario que esta, un saldo positivo.

#### **4.- La reforma de la Política Regional en la Agenda 2000**

Un resumen de los aspectos más destacados de las decisiones adoptadas en materia de Política Regional en virtud de la aprobación de la Agenda 2000 en el Consejo de Berlín, permite señalar en primer lugar la voluntad de concentrar la responsabilidad de las autoridades comunitarias en la definición de prioridades comunitarias para las políticas estructurales y dejar en mayor medida en manos de las autoridades nacionales y regionales las responsabilidades concretas de diseño y gestión de las políticas. Estas prioridades tienen que ver con el logro de un desarrollo económico sostenible desde el punto de vista medioambiental, el apoyo a la competitividad y la innovación, la potenciación de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La Comisión acuerda establecer directrices que tengan en cuenta estas prioridades y que deberán darse a conocer antes de la presentación de los planes por los Estados miembros, al objeto de guiar la preparación de los programas que obtengan recursos de los Fondos Estructurales, y para facilitar los ajustes y enmiendas que se hagan a los mismos. La Comisión también decide centrar especialmente su labor en los

aspectos más relacionados con la programación estratégica y con la verificación de resultados. En teoría el nuevo reparto de competencias entre Bruselas y los Estados miembros y las regiones debería llevar a un mayor grado de descentralización y a procedimientos de trabajo más simples, pero la experiencia aconseja no esperar demasiado en términos de simplificación administrativa.

Se registran también cambios importantes en las áreas que se mencionan a continuación.

*Aplicación más decidida del principio de concentración*

Un segundo aspecto importante es la voluntad de aplicar con más intensidad el principio de concentración de las acciones estructurales. Ello se traduce en las modificaciones siguientes :

*a) Fijación de un número de objetivos más limitado.*

Se reducen a tres los objetivos de los Fondos Estructurales, dos de ellos de carácter regional y el tercero, referido a los recursos humanos, de carácter horizontal. La dotación económica global es de 195.000 millones de euros (a precios de 1999). De esta cifra el 69,7 por 100 se destina al objetivo 1, un 11,5 por 100 al objetivo 2, un 12,3 por 100 al objetivo 3 y un 0,5 por 100 a las medidas estructurales en el sector pesquero en regiones ajenas al objetivo 1. La Tabla 2 recoge la nueva configuración de objetivos para las acciones estructurales de la Unión.

**Tabla 2: Los objetivos tras la reforma derivada de la Agenda 2000 (2000-2006)**

<i>Objetivo</i>	<i>Finalidad y tipos de regiones o áreas incluidas</i>	<i>Fondos</i>
Objetivo 1 (antiguos objetivos 1 y 6)	<i>Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas</i> Además de algunos programas especiales, permitirá subvencionar: –las regiones de nivel NUTS II con PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria –las regiones de Suecia y Finlandia que anteriormente eran subvencionables en virtud del objetivo 6 –las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, y los archipiélagos de las Canarias, Azores y Madeira)	FEDER FSE FEOGA-O IFOP
Objetivo 2 (antiguos objetivos 2 y 5b)	Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales Incluye : –zonas industriales en declive –zonas rurales que combinan baja densidad de población/ elevada proporción de empleo agrícola y elevada tasa de desempleo/ disminución de población –zonas urbanas que cumplan algún criterio de los relacionados con los niveles de pobreza, marginalidad social, alto desempleo, o deterioro medio ambiental –zonas pesqueras con proporción importante de la población ocupada en este sector y disminución del empleo en el mismo	FEDER FSE  IFOP (en virtud del Reglamento (CE)1263/99  FEOGA-Garantía (en virtud del Reglamento (CE)1257/99
Objetivo 3 (antiguos objetivos 3 y 4)	Adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo Abarca la aplicación fuera de las regiones subvencionables en virtud del objetivo 1 de : –políticas activas contra el desempleo –promoción de la accesibilidad al mercado laboral –refuerzo de la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua –promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales –promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres	FSE

*b) Reducción del número de Iniciativas Comunitarias*

Las 13 Iniciativas vigentes, que habían dado lugar a más de 400 programas, resultaban claramente demasiadas, y se reconoce que diversificaban excesivamente el uso de unos recursos limitados. Como consecuencia de ello la Comisión propuso, y finalmente fueron aprobadas, tres grandes Iniciativas : cooperación regional, transfronteriza y transnacional para estimular el desarrollo económico regional (INTERREG III), desarrollo rural (LEADER+) y finalmente nueva cooperación transnacional para luchar contra todo tipo de discriminación y desigualdad que frene el acceso al empleo (EQUAL). A ellas se unió una iniciativa dirigida a la renovación y rehabilitación de las ciudades y barrios en crisis propuesta por el Parlamento Europeo (URBAN).

La dotación de las Iniciativas Comunitarias es del 5,35 por 100 del total de los créditos de compromiso aprobados para intervenciones estructurales, correspondiendo a INTERREG la asignación cuantitativamente más importante.

*c) Mayor concentración geográfica y financiera del esfuerzo en materia de Política Regional**Concentración geográfica*

Se ha buscado frenar la expansión registrada en los porcentajes de población cubierta por la asistencia otorgada en virtud de los objetivos regionales. De este modo se estima que las regiones elegibles bajo el Objetivo 1 no deberán suponer más del 22,2 por 100 de la población de la Unión, frente al 25 por 100 del último período de programación. La Comisión ha establecido además que las regiones elegibles bajo el Objetivo 2 no deberán abarcar más del 18 por 100 del total de población, habiéndose procedido ya a su distribución entre los países miembros en proporciones que oscilan entre el 10 por 100 de la población danesa y el 31 por 100 de la de Francia y Finlandia. En el caso español son casi nueve millones de personas las que viven en zonas afectadas por este objetivo, es decir el 22 por 100 del total.

En total se espera que la población incluida en las áreas de los Objetivos 1 y 2 en los 15 Estados miembros se reduzca del 51 por 100 del período 1994-99 a una cifra del orden del 40 por 100 entre 2000 y 2006. Se ha previsto la concesión de ayudas transitorias para aquellas regiones que en el período anterior estaban incluidas en el objetivo 1 y que dejan de estarlo en 2000-2006 por no cumplir las condiciones requeridas. Entre estas regiones se encuentra Cantabria (España), Córcega (Francia), Lisboa (Portugal) e Irlanda del Norte (Reino Unido), aunque un programa especial denominado PEACE y financiado con cargo al objetivo 1 seguirá además prestando un importante nivel de apoyo a esta última región.

### *Concentración financiera*

Como ya se ha señalado antes, algo más de las dos terceras partes del total de los recursos se destinarán a las regiones del Objetivo 1, incluyendo las clasificadas para recibir solamente ayuda transitoria. Dentro de cada categoría de regiones se deberán buscar criterios objetivos para concentrar la financiación en aquellas que se encuentren en mayor dificultad.

### *Cambios en la aplicación de la programación regional*

Se ha optado por simplificar el procedimiento de programación por la vía de mantener la secuencia Planes de Desarrollo-Marco de Apoyo Comunitario-Programa Operativo para el objetivo 1, pero en cambio para los objetivos 2 y 3 y para los programas relacionados con la pesca la Comisión opta por recomendar con carácter general la adopción de Documentos Unicos de Programación (DOCUP), que también constituyen el procedimiento habitual en aquellas intervenciones del objetivo 1 cuya dotación por parte de la Unión Europea no supere los 1.000 millones de euros.

Está menos claro que represente un avance sustancial la reducción del grado de concreción y detalle con que deben presentarse los Programas Operativos para su aprobación por parte de la Comisión, ya que a cambio debe enviarse a continuación otro documento denominado *complemento* de programa. Sólo la práctica permitirá establecer conclusiones respecto a la simplificación de la tarea de los gestores nacionales y regionales de los Fondos Estructurales que esto pueda significar.

### *Refuerzo de los procedimientos de evaluación.*

Se han completado y perfilado mejor a nivel reglamentario los procedimientos de evaluación de las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales. De este modo se consagran tres tipos distintos de evaluación :

#### *Evaluación ex-ante*

Su propósito es preparar los Planes de Desarrollo, de los que forma parte. Debe incluir un análisis de los puntos fuertes, las debilidades y el potencial del Estado miembro, la región o el sector correspondiente. Analizará especialmente la situación en términos de competitividad e innovación, el empleo y los recursos humanos, el medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres.

#### *Evaluación intermedia*

Examinará los resultados iniciales de la asistencia recibida, su consistencia con la evaluación ex-ante, la relevancia de los objetivos formulados en los programas y la medida en que se han alcan-

zado. Será llevada a cabo por asesores independientes y sometida al Comité de Seguimiento, para ser enviada a la Comisión no más tarde del 31 de Diciembre del 2003. La Comisión la tendrá en cuenta para revisar la asistencia financiera prestada y la asignación de la reserva.

#### *Evaluación ex-post*

Cubrirá la utilización de recursos y la efectividad y eficiencia de la asistencia y permitirá obtener conclusiones en relación a la cohesión económica y social. La llevará a cabo un evaluador independiente, a más tardar tres años después de finalizado el período de programación.

Una novedad interesante es la creación de un nuevo incentivo para la eficiencia : la reserva de recursos o "reserva de eficacia" que mantendrá sin asignar a finalidades concretas el 4 por 100 de los créditos correspondientes al reparto nacional de las dotaciones de los Fondos Estructurales. Antes del 31/3/2004 la Comisión, sobre la base de la propuesta del Estado miembro correspondiente, procederá a asignar estos recursos a los Programas Operativos o a los Documentos Unicos de Programación que sean considerados más eficaces, - a la vista de una serie de indicadores -, con los que se pretende premiar la buena gestión y ejecución. Los fondos de la reserva (recursos inicialmente no programados) serán entonces asignados bajo cada Objetivo a los Programas Operativos o Documentos Unicos de Programación que hayan alcanzado un nivel satisfactorio de ejecución, y estos deberán ser adaptados a la nueva disponibilidad de recursos.

#### *Modificaciones en la aplicación de los principios de adicionalidad y cofinanciación*

Se ha introducido una definición más concreta del tipo de gastos que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar el cumplimiento por parte de un estado miembro del principio de adicionalidad. Para el objetivo 1 se contemplan todos los gastos públicos de carácter estructural o asimilables en el conjunto de regiones subvencionables bajo este objetivo, y para los objetivos 2 y 3 se tienen en cuenta el total de gastos en políticas activas del mercado laboral llevadas a cabo en el conjunto del país. La comprobación del cumplimiento de este principio tendrá lugar en tres fases : con carácter previo, antes de la aprobación de los MCA o de los DOCUP, con carácter intermedio, antes de finalizar el año 2003 y al final del período, antes de que acabe el año 2005, aunque los Estados miembros deben informar a la Comisión de todos aquellos cambios en la evolución económica que puedan poner en peligro su capacidad de respetar el principio de adicionalidad.

Por lo que se refiere a la cofinanciación se mantiene en líneas generales la gradación de tasas en función del tipo de objetivo y de que entre o no en juego el Fondo de Cohesión pero se añaden límites más reducidos para las inversiones en empresas y también para las inversiones en infraestructuras que puedan ser generadoras de ingresos (como las de telecomunicaciones). Por otra parte la Comisión ha dejado claro en diferentes documentos que desea obtener una mayor efecto multiplica-

dor de los fondos que pone a disposición de la Política Regional, mediante el recurso en mayor medida que hasta el presente a la utilización de fórmulas de financiación como los créditos blandos, o el apoyo a operaciones de aval, de capital riesgo u otras, usando por tanto en menor grado la clásica subvención a fondo perdido.

## 5.-Un balance: más allá de los recursos recibidos

La aprobación de los reglamentos en que se ha traducido desde el punto de vista normativo la reforma de la Política Regional contenida en la Agenda 2000<sup>5</sup> no ha significado una modificación de su filosofía general de actuación, y ya se han comentado en un apartado anterior de este trabajo algunas de sus limitaciones más relevantes. El grueso de las políticas compensadoras en el plano regional sigue correspondiendo a los gobiernos centrales nacionales (vía impuestos y Seguridad Social), y desde luego la Agenda 2000, no ha rectificado los problemas de insuficiencia de la Hacienda Pública europea, sino que más bien resulta sorprendente hasta que punto la agenda negociadora que condujo al acuerdo del Consejo de Berlín de marzo de 1999 estuvo centrada en las contribuciones nacionales netas de cada país al presupuesto comunitario.

Los acuerdos del Consejo mantuvieron los topes tradicionales al peso del Presupuesto Comunitario sobre el PIB, y puede decirse además que han reorientado de nuevo el gasto hacia la Política Agrícola Común (PAC) en detrimento de las acciones estructurales, que han visto frenada la senda de progresión en su participación relativa. Ello se debe probablemente a la previsión de que los futuros acuerdos en el seno de la Organización Mundial de Comercio orientarán la Política Agraria en menor medida hacia los precios de intervención y en mayor medida hacia los desembolsos presupuestarios, vía pagos directos a los agricultores y a los ganaderos<sup>6</sup>. Ahora bien la distribución regional del FEOGA-Garantía<sup>7</sup> contribuye menos a la equidad regional que la del FEDER, debido al sesgo evidente del gasto agrícola hacia la agricultura continental, y a la elevada productividad de las explotaciones del Centro y Norte de la Unión. La Tabla 3 recoge un desglose de los recursos dedicados a diferentes tipos de intervenciones de finalidad estructural en el período 2000-2006, distinguiendo los fondos asignados indicativamente a España.

5.- El más importante de ellos el Reglamento (CE) n°1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. El conjunto de Reglamentos aparecido en virtud de la reforma de los Fondos Estructurales vinculada a la preparación de la fase de programación 2000-2006 aparecen recogidos en Comisión Europea (2000).

6.- El capítulo agrícola de la Agenda 2000, tal y como se aprobó en Berlín, se adelanta a esta evolución, reduciendo precios administrados y elevando pagos por unidad de superficie o por cabeza de ganado, aunque de forma más modesta que lo que proponía el documento inicial de la Comisión.

7.- Una de las novedades de la reforma reglamentaria de los Fondos Estructurales es que, sin detrimento de su orientación fundamental hacia la intervención en los mercados agrícolas, se asignan al FEOGA-Garantía funciones en materia de política de desarrollo rural, más allá de las denominadas medidas de acompañamiento que aparecieron en la reforma de la PAC de 1992 (reforestación, jubilación anticipada y medidas agroambientales). Esto significa que a partir de ahora el FEOGA-Garantía va a cumplir parcialmente funciones similares a las de los Fondos Estructurales, aunque fuera de las regiones del objetivo 1.

**Tabla 3: Recursos disponibles para los FFEE (2000-2006)**

Recursos repartidos indicativamente entre los estados miembros (en millones de euros a precios de 1999)	<i>España</i>	<i>UE-15</i>
Objetivo 1	37.744	127.543
Ayuda transitoria a regiones del antiguo Objetivo 1	352	8.411
Objetivo 2	2.553	19.733
Ayuda transitoria a regiones de los antiguos objetivos 2 y 5b	98	2.721
Objetivo 3	2.140	24.050
IFOP (fuera del Objetivo 1)	200	1.106
Total	43.087	183.564
Iniciativas Comunitarias (sin desglose nacional)		
Interreg		4.875
Equal		2.847
Leader+		2.020
Urban		700
Total		10.440
<b>Medidas innovadoras y de asistencia técnica</b>		1.000
TOTAL		195.004

Fuente : Comisión (2000)



Sin embargo una vez se ha reconocido que dentro de la actual articulación política europea la Política Regional no cumple, ni podría hacerlo con los condicionamientos vigentes, una función de estabilización económica a escala regional, ni una función compensadora de las diferencias regionales de renta por habitante, y que su papel de redistribución a escala territorial es bastante modesto, queda sin embargo un aspecto importante en que sí desarrolla una labor fundamental, la de favorecer la convergencia real de las regiones menos desarrolladas, contribuyendo con sus dotaciones económicas a la superación de las desventajas específicas de estas regiones en términos de infraestructuras de transporte, cualificación de los recursos humanos, investigación y desarrollo, protección del medio ambiente, y apoyo a la mejora de su tejido productivo, constituido principalmente por pequeñas y medianas empresas.

Se trata de lo que podría describirse como una contribución en términos de nivelación del terreno de juego, para que las diferencias de partida entre regiones y países a la hora de competir en el Mercado Único Europeo, no resulten demasiado exageradas. El único límite al desempeño de esta función es el que marcan las limitaciones en los recursos disponibles, la capacidad de las autoridades nacionales y regionales para diseñar y gestionar programas adecuados a las distintas características y problemas de las regiones, que no son coincidentes ni siquiera dentro de ese amplio abanico de regiones más o menos desfavorecidas que integran el objetivo 1, y la capacidad de absorción eficiente de las medidas de apoyo, principalmente de aquellas más directamente relacionadas con la innovación tecnológica y el desarrollo empresarial, en regiones donde las carencias más importante no necesariamente residen en las infraestructuras públicas, sino en la ausencia de empresarios dispuestos a asumir riesgos y en la falta de suficiente capacidad de gestión.

Sin dejar de lado en consecuencia la importante contribución financiera de los Fondos Estructurales, parece conveniente advertir contra una valoración de la Política Regional europea bajo un ángulo meramente presupuestario, cuando se contempla desde el punto de vista de las regiones receptoras. Podría en definitiva cometerse el mismo error de apreciación en que incurren quienes desde algunos medios políticos o de comunicación, interpretan los beneficios que recibe un país de su pertenencia a la Unión Europea en función del saldo presupuestario que mantiene con las instituciones comunitarias. Es evidente que de seguir esta línea de razonamiento se llegaría a la paradójica conclusión de que los Países Bajos o Alemania figuran entre los grandes perjudicados por la existencia de una Unión a la que son grandes contribuyentes netos. Las ventajas derivadas de la especialización comercial, de la diversificación de las opciones de consumo e inversión, de la cooperación tecnológica, de las economías de escala en la producción y del estímulo que la competencia suministra a la eficiencia productiva son por supuesto mucho más importantes que los recursos recibidos del FEDER o del FSE, y si estos últimos también lo son es en buena medida porque contribuyen a moderar la desigualdad de partida con que los diferentes países acceden a esas ventajas potenciales.

Sin necesidad por tanto de insistir en que a nivel regional son válidos los mismos argumentos que a escala nacional, lo que permite defender un análisis de las ventajas de la integración económica no circunscrito a las consideraciones presupuestarias, vale la pena mencionar también algunos aspectos

tos adicionales que pueden considerarse entre los logros específicos de la Política Regional europea.

En primer lugar, aunque resulta bastante evidente que la importancia en términos financieros de los fondos procedentes de la Comunidad Europea no es demasiado grande en relación al gasto que en la actualidad realizan los Gobiernos regionales españoles, particularmente los de las Comunidades Autónomas de mayor dimensión económica y demográfica, sin embargo cumplen indirectamente una función muy importante, ya que para acceder a los mismos las Administraciones Públicas se ven obligadas a realizar un esfuerzo de programación a medio plazo que no siempre llevarían a cabo si ello no fuera condición imprescindible para beneficiarse de los Fondos Estructurales Europeos (o del Fondo de Cohesión). Entre las consecuencias positivas de este esfuerzo por introducir el método de la programación en al menos una parte de los programas de gasto público, se encuentran los siguientes :

- mejora sustancial del proceso de determinación de objetivos y de elaboración de estrategias de desarrollo regional

- mejora de la calidad técnica de los proyectos de inversión, y necesidad en ocasiones de tener obligatoriamente en cuenta la cuantificación de su rentabilidad económica y social en términos de Análisis Coste-Beneficio, como ocurre regularmente en grandes proyectos acogidos al Fondo de Cohesión

- coordinación en mayor medida de lo que ha resultado históricamente habitual de los planes de inversión de las distintas Administraciones, que han de ser contemplados en conjunto en los Marcos Comunitarios de Apoyo e incluidos en programas de actuación en los que las competencias y la aportación de recursos se reparten entre distintas Administraciones

- la programación, y la concomitante obligación de evaluar los programas, obliga a pensar en las perspectivas económicas y sociales de cada región a largo plazo, más allá de la inmediatez del corto plazo, al ser necesario trabajar con períodos plurianuales, que son de siete años en las directrices aprobadas en el Consejo de Berlín

- se limita la multiplicación por parte de los diferentes departamentos de la Administración de proyectos no coordinados y contemplados aisladamente, que compiten por recursos escasos, al ser necesario ubicarlos en el marco de programas generales de desarrollo (normalmente con el formato de Programas Operativos) y adoptar criterios previos en relación al peso relativo de los diferentes sub-programas, por ejemplo en cuanto al peso relativo de las inversiones en infraestructuras de transporte frente a las dirigidas al apoyo más directo a los sectores productivos, o al gasto en educación

- algunas de las innovaciones en los procedimientos que ha impuesto recientemente la Comisión Europea son también interesantes. Ahora es necesario que con carácter previo a la aprobación de los Programas se incluya un documento específico para analizar y valorar la situación medioambiental de cada región. Del mismo modo, y como ya se ha indicado, se ha incorporado un sistema de evaluación

de las actuaciones, lo que a su vez conlleva la introducción de indicadores físicos de impacto para cada una de las principales actuaciones previstas, superando así el criterio tradicional de limitar el seguimiento de los proyectos al control de su ejecución presupuestaria. Como han puesto de relieve los resultados de algunas de las evaluaciones intermedias que ya se han llevado a cabo, falta bastante aún sin embargo para que de forma habitual los programas incluyan además de los indicadores de ejecución física o financiera una serie de indicadores de resultados que permitan valorar de forma más adecuada el logro de los objetivos prefijados. El nuevo criterio de no asignar inicialmente todos los recursos y mantener una reserva de eficacia contribuirá seguramente también a mejorar la calidad de los planes y de su ejecución

—la participación conjunta en los Comités de Seguimiento de todos los agentes públicos que participan en la ejecución de los programas contribuye a reforzar los controles públicos y favorece la emulación entre ellos. Por otra parte, cada vez en mayor medida se busca por parte de la Comisión Europea la participación de los agentes sociales en el proceso de programación, como vía para lograr una mayor incardinación de esta en la sociedad a la que se dirige. En España esta vía se ha iniciado por medio de los Consejos Económicos y Sociales, tanto a nivel central como regional. Los Planes Territoriales de Empleo constituyen también una experiencia interesante en este terreno

—en España, la combinación de la autonomía política de las regiones con la institucionalización de la política regional ha servido también para favorecer un proceso positivo de emulación entre regiones, contribuyendo a la difusión de experiencias de desarrollo (turismo rural), y de instrumentos de política industrial (Parques Tecnológicos, Sociedades de Capital Riesgo etc.).

Tampoco en este terreno el panorama está ausente de rasgos negativos y en este sentido habría que destacar el crecimiento del tiempo empleado en funciones de tipo burocrático, ya que ahora hay un nuevo “centro” radicado en Bruselas, y la mayor complejidad del proceso de presupuestación al ser necesario distinguir específicamente aquellos proyectos que llevan aparejada cofinanciación europea.

Puede afirmarse en resumen que existen razones para mostrarse optimistas en cuanto a la posibilidad de convertir la Política Regional europea en un instrumento importante al servicio del desarrollo de las regiones y de la cohesión económica y social, siempre que no se quiera arrojar sobre ella una responsabilidad excesiva en términos de su contribución en un horizonte temporal demasiado breve a resultados visibles en materia de reducción de las desigualdades regionales y del logro de la convergencia real.

La senda de la convergencia económica exige un esfuerzo continuado en multitud de áreas, y no sólo en el de la Política Regional, y la cicatería presupuestaria en esta materia de la Unión Europea no se corresponde con lo ingente de las tareas pendientes, particularmente si se tiene en cuenta que dentro del actual período de programación 2000-2006 deberá producirse la integración de varios de los países candidatos del Centro y Este de Europa. La situación económica de estos países, con

niveles de PIB por habitante muy inferiores a los de la UE-15, y la seriedad de los problemas de carencia de infraestructuras y deterioro medioambiental que en distinto grado padecen va a requerir un esfuerzo de apoyo que se compagina mal con las previsiones de gasto establecidas en el Consejo de Berlín. Los países de la Europa oriental y central candidatos a la integración representan un volumen de población de alrededor de 105 millones de personas, con un nivel de PIB per cápita que oscilaba en 1995 entre los niveles de los Estados bálticos, Rumania y Bulgaria, que no alcanzaban la tercera parte de la media de la UE-15 (Letonia representaba el 25 por 100) y los de Eslovenia y la República Checa, situados en el 65 y 62 por 100 respectivamente de dicha media. Ello significa que con los criterios actuales de la Política Regional europea la práctica totalidad de estos países debería considerarse dentro del objetivo <sup>18</sup> lo que significaría atender a un volumen de población superior al que hoy en la UE-15 aparece ya clasificado bajo este objetivo. Aún suponiendo que una parte importante de las regiones actualmente asistidas pierdan este estatus, el esfuerzo económico y de gestión a realizar cuando sean de plena aplicación en estos países los actuales objetivos de los Fondos Estructurales habrá de ser por fuerza muy considerable. Por esta razón tres instrumentos comunitarios, PHARE, SAPARD e ISPA<sup>9</sup> dotados conjuntamente con 21.840 millones de euros para el período 2000-2006, habrán de contribuir a facilitar la preparación de estos países para la adhesión.

8.- Posiblemente tan sólo las ciudades de Praga, Bratislava y Budapest escaparían en principio a esta consideración, al superar el nivel del 75 por 100 del PIB per cápita comunitario. Hungría es por otra parte el país en que se da un desequilibrio demográfico y económico más acentuado entre su capital y el resto del territorio. En cuanto a Chipre, país mediterráneo candidato, su nivel de renta por habitante es similar al de Grecia o Portugal. Véase al respecto el capítulo dedicado a la ampliación en Comisión (1999).

9.- PHARE desarrolla funciones similares a las del FEDER, tales como el fomento del desarrollo regional y social, reestructuración industrial y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, SAPARD se destina a favorecer el desarrollo rural y la modernización de la agricultura e ISPA cumple tareas próximas a las del Fondo de Cohesión, apoyando el desarrollo de las infraestructuras de transporte y la protección del medio ambiente.

## 6.-Referencias bibliográficas

- ARMSTRONG, H.W. "European Union Regional Policy : Sleepwalking to a Crisis" *International Regional Science Review*, 19 (3), 1996
- BAYOUMI, T., MASSON, P.R. "Fiscal flows in the United States and Canadá : Lessons for monetary union in Europe" *European Economic Review* 39, 1995.
- CASTELLS, A. "Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea" *Banca Catalana. Revista Econòmica*. nº114, 1998.
- COMISION EUROPEA: *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 1999.
- COMISION EUROPEA: *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- CORREA, M<sup>a</sup>D., MALUQUER, S: *Efectos regionales del presupuesto europeo en España*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 1998.
- GRAHL, J. SIMMS, J: "Endogenous Growth in the European Regions". *The Location of Economic Activity: New Theories and Evidence*. A CEPR Conference. Consorcio da Zona Franca de Vigo, 1994.
- FAGERBERG, J. , VERSPAGEN, B. "Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered" *Journal of Common Market Studies* 34 (3), 1996.
- HOOGHE, L. "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism" *Journal of Common Market Studies* 36 (4), 1998.
- LAZARO, L. "Política Regional Comunitaria. Evolución y Reforma del FEDER". Documento de Trabajo. Dirección General de Planificación. SGFEDER-D-91006. Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.