

Los Fondos estructurales comunitarios en España y la cohesión económica y social

1. Introducción

El año 1988 ha sido testigo de un renovado impulso en la consolidación del proceso iniciado en la Comunidad Económica Europea con la aprobación del Acta Unica. Si 1987 terminaba con el fracaso comunitario para articular un presupuesto coherente con el contenido y la magnitud del mandato del Acta Unica, la Cumbre de Bruselas del 11, 12 y 13 de febrero despejaba, con las limitaciones propias de una negociación multilateral con intereses encontrados, el impedimento presupuestario para el cumplimiento del compromiso de fortalecer la cohesión económica y social entre las regiones y los ciudadanos europeos.

El desbloqueo del presupuesto, garantizando un horizonte estable hasta 1992, y el compromiso de duplicar los recursos destinados a financiar las medidas estructurales compensadoras de los efectos sobre el desarrollo homogéneo del mercado interior en 1993 han facilitado el soporte financiero para articular esa cohesión económica y social.

La aprobación en junio del Reglamento (1) relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes y la aprobación definitiva, en los días en que se escriben estas líneas, de los respectivos Reglamentos de cada Fondo estructural (2), proporcionan el marco normativo de actuación, en este contexto, de los instrumentos destinados a tal fin.

La racionalización de los instrumentos comunitarios de naturaleza estructural mediante el establecimiento de cinco objetivos generales en los que se centrarán coordinadamente las acciones realizadas por los Fondos estructurales determinará su actuación. Estos objetivos y los Fondos asignados a su cumplimiento son los siguientes:

1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
2. Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial. FEDER y Fondo Social Europeo (FSE).^d
3. Combatir el paro de larga duración. FSE.
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes. FSE.
5. En la perspectiva de la reforma emprendida de la política agrícola común:
 - a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. Sección Orientación (FEOGA-O).

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. FEOGA-O, FSE y FEDER.

La definición de estos objetivos y su alcance coinciden fundamentalmente con características estructurales de la economía española.

Los fuertes desequilibrios territoriales existentes en nuestro país perduran y se agravan en la crisis económica. El cambio del mapa del desarrollo, con un fuerte deterioro del norte industrial y la localización de los sectores más dinámicos en el Levante y cuenca del Ebro, además de los enclaves interiores, contribuye a generar esas diferencias regionales, diferencias que se acentúan al considerarlas en el marco comunitario. Así, ninguna de las Comunidades Autónomas españolas alcanzan la media de desarrollo entre las 160 regiones comunitarias (3), situándose casi todas en niveles muy bajos.

Los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo quedan patentes en las diferencias sustanciales entre la tasa de paro española y la tasa media de desempleo de la CEE. El ritmo de crecimiento del empleo en la economía española, pese a ser de cierta consideración en los últimos años, no resulta suficiente para absorber el creciente aumento de la oferta de mano de obra y, sobre todo, la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Igualmente, la necesidad de modernización de las estructuras agrarias es, en determinados subsectores, evidente en nuestro país. La escasa productividad general del sector primario en España es la consecuencia del subempleo existente y pone de manifiesto la conveniencia de mejorar el sistema productivo y los canales de comercialización.

En consecuencia, resulta evidente la importancia que puede tener la adecuada orientación de los Fondos estructurales sobre el conjunto de la economía española y, fundamentalmente, sobre las áreas, sectores productivos y colectivos más desfavorecidos.

2. Aportaciones a España

Las asignaciones de los Fondos estructurales representan, además de su innegable carácter específico, uno de los mecanismos de retorno de las aportaciones de cada Estado miembro al presupuesto comunitario. En consecuencia, su cuantía tiene un interés particular a la hora de realizar el balance financiero de las relaciones de cada país con la CEE.

España, que ha participado plenamente desde

su adhesión a la Comunidad de las ayudas de los tres Fondos, mantiene un balance crecientemente favorable (4) en sus relaciones financieras globales con la CEE. Balance al que ha contribuido de forma importante el aprovechamiento de los recursos disponibles del FEDER, FSE y FEOGA-O.

Durante los dos primeros ejercicios completos de nuestra pertenencia a la Comunidad las aportaciones del presupuesto comunitario, a través de los Fondos, a la economía española ascendió a más de 314.308 millones de ptas.

Así, durante este período (5), nueve Comunidades Autónomas se han beneficiado de las dotaciones del FEDER por un importe de 173.532 millones de ptas. (85.268 millones en 1986 y 88.264 en 1987) sin incluir los programas Star y Valoren, iniciados en 1987.

Andalucía, con un 40,5% de las aportaciones, y las dos Castillas, con un 31%, concentran estas ayudas que, en 1987 han generado una importante participación de los proyectos elaborados por las propias Comunidades Autónomas (31,2%) en el marco de la coordinación establecida entre el Fondo de Compensación Interterritorial y el propio FEDER.

El FSE ha contribuido en el período considerado con 112.658 millones de ptas., a la atenuación de los problemas de carencia de formación profesional y situación del mercado laboral en nuestro país, destacando nuevamente la participación de Andalucía, con un 22,7% de los recursos y el rápido crecimiento producido en las ayudas destinadas a Cataluña, Madrid y Canarias.

Por lo que se refiere a los recursos del FEOGA-O canalizados hacia nuestro país, de los datos disponibles destaca el mejor aprovechamiento de Andalucía y Galicia, 43,8% del total, que alcanzaron en estos dos primeros años una cifra superior a los 27.500 millones de ptas.

En el presente ejercicio, aunque lógicamente no se dispone de cifras globales, sí podemos señalar un mejor aprovechamiento de los recursos de los Fondos estructurales sobre lo inicialmente previsto, debido a que la aprobación de los presupuestos comunitarios para 1988, aunque con retraso, contienen ya el compromiso derivado del Acuerdo de Bruselas y a la mayor cantidad de proyectos enviados.

Las magnitudes inicialmente previstas (6) suponían una estimación de recursos canalizados a través de los Presupuestos Generales del Estado de 60.000 millones de ptas. como contribución del FEDER para cofinanciar más de 134.347 millones de gasto en inversión, fundamentalmente orientadas a través del Ministerio de Obras

CUADRO 1
RESUMEN DE AYUDAS FONDOS ESTRUCTURALES 1986-87

CC.AA.	FEDER (**)		FSE		FEOGA (*)		Total	
	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%	Millones ptas.	%
Andalucía	70.280	40,3	25.520,8	22,7	7.592,8	27,6	103.393,6	32,9
Aragón	688	0,4	2.635,7	2,3	1.072,7	3,9	4.396,4	1,4
Asturias	12.009 (*)	6,9	2.257,0	2,0	950,5	3,5	15.216,5	4,8
Baleares	—	—	1.257,0	1,1	260,2	0,9	1.517,2	0,5
Canarias	3.522	2,0	5.405,1	4,8	716,1	2,6	9.643,2	3,1
Cantabria	—	—	1.087,0	1,0	554,4	2,0	1.641,4	0,5
Castilla y León	31.623	18,2	7.264,1	6,4	1.909,7	6,9	40.796,8	13,0
Castilla-La Mancha	22.313	12,8	4.890,4	4,3	1.273,1	4,6	28.476,5	9,1
Cataluña	—	—	16.960,7	15,1	2.715,2	9,9	19.675,9	6,3
Extremadura	13.556	7,8	3.963,2	3,5	668,1	2,4	18.187,3	5,8
Galicia	11.511	6,6	7.745,4	6,9	4.462,5	16,2	23.718,9	7,5
Madrid	—	—	10.497,9	9,3	814,7	3,0	11.312,6	3,6
Murcia	8.631	5,0	3.473,8	3,1	850,9	3,1	12.955,7	4,1
Navarra	—	—	1.395,0	1,2	602,7	2,2	1.997,7	0,6
País Vasco	—	—	8.744,5	7,8	292,1	1,1	9.036,6	2,9
La Rioja	—	—	466,5	0,4	650,4	2,4	1.116,9	0,3
C. Valenciana	—	—	8.738,2	7,8	2.130,4	7,7	10.868,6	3,5
Ceuta y Melilla	—	—	356,3	0,3	—	—	356,3	0,1
Total	174.133	100,0	112.658,6	100,0	27.516,5	100,0	314.308,1	100,0

(*) Incluidos 600,5 millones de pesetas del PNIC correspondiente a 1987.

(**) No se incluyen las anualidades de 1987 del Programa STAR (1.644 millones de pesetas) y del Programa VALOREM (1.528 millones de pesetas).

FUENTE: Dirección General de Análisis Económico Territorial.

Públicas y Urbanismo (95.655 millones) y del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (37.392 millones de ptas.).

El FSE aportaría, en el ejercicio de 1988, un total de 58.000 millones de ptas., cofinanciando programas de gasto por valor de 110.000 millones de ptas.

Finalmente, el FEOGA-O tenía asignados inicialmente a nuestro país créditos por valor de 21.500 millones de ptas. para cofinanciar programas realizados a través de acciones indirectas por valor de 60.186 millones de ptas.

Las magnitudes realmente asignadas superan, en lo que se refiere al FEDER, las inicialmente presupuestadas. Este Fondo de naturaleza regional lleva asignados recursos a España hasta la octava asignación (7) por valor de 76.754 millones de ptas. a 336 proyectos de inversión, fundamentalmente en infraestructuras, convirtiendo a nuestro país en su primer beneficiario, por encima de Italia, país tradicionalmente más favorecido por los mismos. De los 138 proyectos aprobados en la última asignación destacan los destinados a

infraestructuras en carreteras, obras hidráulicas, protección del medio ambiente, equipamiento energético, turismo, polígonos industriales y modernización de líneas férreas:

El FSE, en el marco de su orientación periódica para la gestión (8), contribuye a la financiación del "Plan de Formación e Integración Profesional" (FIP) con una cobertura estimada para 1988 de 480.000 parados y un coste de más de 130.000 millones de ptas., además de subsidiar determinadas modalidades de contrataciones.

Por su parte, el FEOGA-O, a través de un complejo mecanismo de intervenciones y ayudas (9), está contribuyendo, entre otras acciones, a la modernización de las estructuras agrarias españolas en el marco del recientemente aprobado "Programa de Acción Común para la mejora de Estructuras Agrarias en España", con una dotación de 65.000 millones de ptas. a repartir en el período 1988-1992. Entre las aportaciones prioritarias a llevar a cabo en las zonas rurales más desfavorecidas están los programas de abastecimiento de agua potable a explotaciones agrarias

CUADRO 2
GASTOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA
 (Millones de pesetas)

Concepto	Presupuesto 1988	Presupuesto 1989
FEOGA-Garantía	180.000	226.821
FEOGA-Orientación	21.500	23.000
FEDER	60.000	85.000
FSE	58.000	65.000
Reembolsos por percepción recursos prop. tradic.	9.800	
Reembolsos por compensac. financ. y deprec. exceden.	400	4.400
Retorno CECA	5.000	5.000
Total	334.700	409.221

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

y núcleos rurales, electrificación, construcción y mejora de caminos rurales, creación de nuevos regadíos y mejora de los existentes y concentración parcelaria. También se contemplan proyectos de lucha contra la erosión, tratamiento de suelos y masas forestales y mejora de viviendas en el medio rural que beneficiarán, de modo selectivo, a jóvenes agricultores, recién incorporados o que quieran incorporarse a la actividad agraria. Además, las acciones directas están contribuyendo a financiar inversiones productivas en el sector.

El Proyecto de Presupuestos para 1989 recoge las estimaciones de las aportaciones de los Fondos estructurales para dicho período.

El FEDER, como principal instrumento financiero de la política regional comunitaria, va a aportar a nuestro país recursos por un total de 85.000 millones de ptas., cofinanciando acciones por valor de 167.365 millones de ptas., destinadas principalmente a infraestructura de carreteras (55%), infraestructura ferroviaria (24%) y recursos hidráulicos (12,7%).

El FSE, con una aportación de 65.000 millones de ptas., contribuirá al apoyo de las acciones de formación profesional y ayudas a la contratación gestionadas por el INEM, cofinanciando programas por un coste de 129.000 millones de ptas.

Finalmente, el FEOGA-O, cumpliendo su objetivo prioritario de reforzar y reorganizar las estructuras agrarias y garantizar la reconversión de su producción, aportará 23.000 millones de pesetas para cofinanciar proyectos gestionados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por valor de 95.099 millones de pesetas, además de realizar transferencias derivadas de

acciones directas de la Comunidad por un montante estimado de 13.581 millones de pesetas.

3. El futuro de los fondos estructurales

El proceso de reforma emprendido por las autoridades comunitarias en el diseño y funciones de los Fondos estructurales se sustenta en una doble concepción.

De una parte, la nueva reglamentación normativa se orienta hacia una mayor racionalización de la actuación de los Fondos, coordinando sus acciones a través de la determinación de los objetivos anteriormente señalados y concentrando los esfuerzos en las zonas más desfavorecidas, para garantizar a las regiones más retrasadas una incidencia real de las ayudas comunitarias. La concentración de las acciones de los Fondos en las áreas menos desarrolladas, según los niveles finalmente establecidos afecta, aproximadamente, al 20% de la población comunitaria que se verá favorecida, en mayor medida, de las políticas compensatorias.

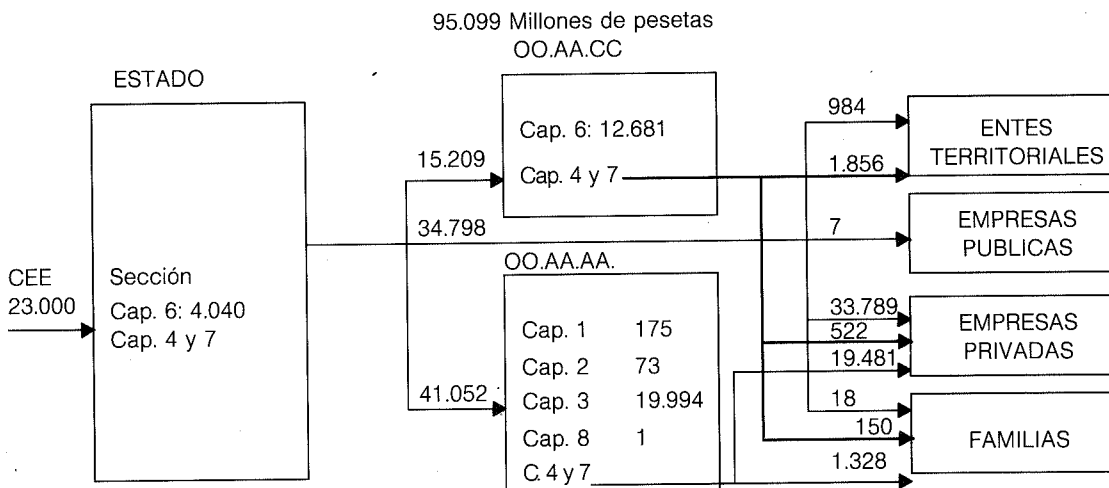
Junto a esta concentración geográfica, la concentración funcional, seleccionando las medidas adoptadas y los colectivos afectados constituye también un requisito imprescindible para potenciar la efectividad de las ayudas concedidas.

Dentro de esa racionalización que permita una orientación adecuada de los Fondos, el buen funcionamiento de los mismos dependerá, en gran medida, de la agilidad y eficacia en la gestión de las ayudas y supervisión de los proyectos.

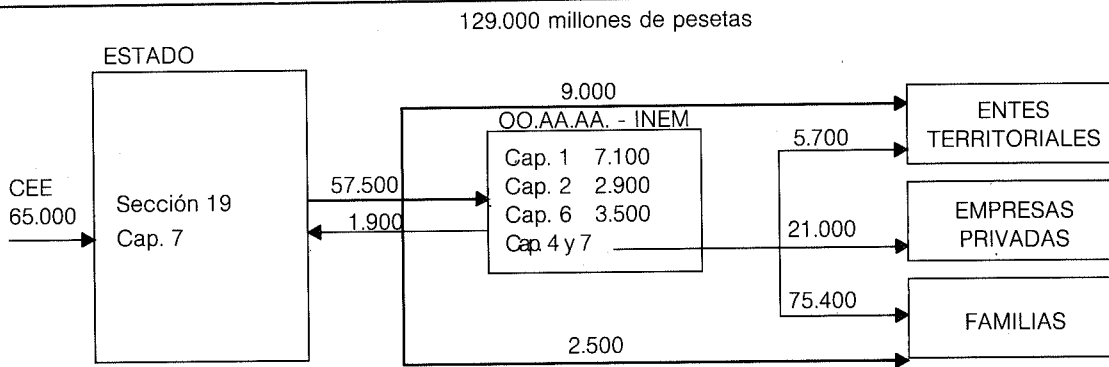
1989

DISTRIBUCION DEL GASTO TOTAL EN LOS PROYECTOS COFINANCIADOS

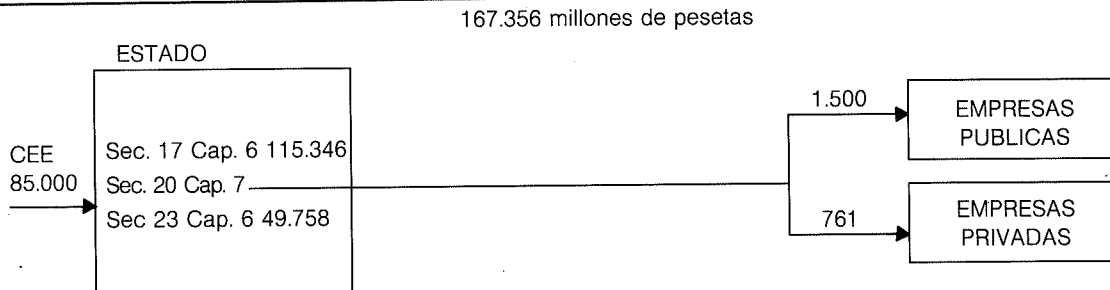
FEOGA-Orientación



FONDO SOCIAL EUROPEO (FSE)



FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)



FUENTE: Proyecto de Presupuestos para 1989. Ministerio de Economía.

En este sentido, la participación de los distintos niveles de gobierno en el diseño y ejecución de los programas financiados supone un elemento muy positivo para facilitar la eficiencia de la gestión. Por otro lado, el establecimiento de un marco de actuación comunitaria a través de la puesta en funcionamiento de las estructuras comunitarias de apoyo, los programas operativos integrados y la programación presupuestaria plurianual contribuirá al desarrollo de las medidas estructurales acordadas.

Es precisamente la dotación presupuestaria la que garantizará, en última instancia, el grado de cumplimiento en los objetivos señalados. Los recursos destinados por la Comunidad a las acciones estructurales suponen, en conjunto, 9.200 millones de ECUs para 1989, cifra que alcanzará la suma de 13.450 millones en 1992.

Este aumento, considerado insuficiente por la representación española que defendía una duplicación de la dotación de los Fondos en términos de su participación porcentual en el presupuesto comunitario (10), es el que condicionará los efectos sobre la cohesión económica y social europea de los Fondos estructurales.

4. Consideraciones finales

La orientación impulsada por la Comunidad a los Fondos estructurales y su mayor dotación de recursos financieros convierten a estos en instrumentos importantes en la corrección de los desequilibrios territoriales comunitarios, adecuación del mercado de trabajo y mejora de las estructuras agrarias.

La creación del mercado interior europeo implica la adopción de medidas compensatorias ante la previsible agravación de desigualdades en el desarrollo económico de los Estados miembros de la CEE.

La asunción de competencias, en el marco de una Hacienda multijurisdiccional, por niveles de gobierno que puedan resolver adecuadamente problemas de dimensión supranacional hace del diseño de políticas regionales y sociales comunitarias un mecanismo eficaz a la hora de abordar estos problemas.

Este mayor compromiso europeo en determinadas políticas redistributivas debe, inevitablemente, contar con una mayor participación de los niveles regionales comunitarios. En este sentido, el mayor compromiso adquirido por las autoridades regionales en el diseño de la política regional es determinante para conseguir resulta-

dos eficaces en la utilización del potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

España, por la existencia de los desequilibrios anteriormente aludidos, es uno de los países comunitarios que más se van a beneficiar de la potenciación de los Fondos estructurales. La utilización provechosa de los recursos asignados a tal fin y la complementariedad de las acciones realizadas por la Administración Central y las Comunidades Autónomas determinarán las posibilidades de lograr un desarrollo económico más homogéneo e integrado, atenuando las tradicionales disparidades existentes. □

NOTAS

- (1) Reglamento (CEE) n.º 2.052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 (DOCE n.º L 185 de 15-7-88).
- (2) Bruselas 21-11-88. Sus características y contenido puede verse en Utrilla de la Hoz, A.: "La nueva configuración normativa de los Fondos estructurales comunitarios", *Documentos de Trabajo, Universidad Complutense, 1988*.
- (3) Véase *Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, Bruselas, 1987 y Utrilla de la Hoz, A.: "Los Fondos estructurales y las políticas compensatorias del mercado interior europeo", *ESIC-Market* n.º 60, 1988.
- (4) Véase Ministerio de Economía y Hacienda: *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Informe económico-financiero. El Balance provisional para 1988 se ha alterado por la evolución al alza del dólar, aumentando el saldo favorable para España*. Véase *El País* de 27-11-88.
- (5) Véase Utrilla de la Hoz, A.: "La distribución de los Fondos estructurales comunitarios entre las Comunidades Autónomas", *Actualidad Financiera*, 1988.
- (6) Véase Ministerio de Economía y Hacienda: *Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 1988*.
- (7) Bruselas 25-10-88.
- (8) Decisión 87/329/CEE de 29 de abril. *Orientación periódica para la gestión del FSE en el período 1988-90*.
- (9) Véase Cerdón Ezquerro, T.: "Aportaciones del FEOGA a España", *Papeles de Economía* n.º 35, 1988.
- (10) La posición española previa a la Cumbre de Bruselas puede verse en Zaragoza Rameau, J. A.: "Los fondos estructurales", *CISS* n.º 42, 1988.