

Utrilla de la Hoz, Alfonso. "El Fondo de Cohesión y las acciones estructurales comunitarias". *Economistas*, 1994, Vol. 12, núm. 60, págs. 230-236

El Fondo de Cohesión y las acciones estructurales comunitarias

1. Introducción

La Cumbre Europea de diciembre de 1992 abrió paso a un conjunto de medidas económicas adoptadas por la Comunidad a lo largo de 1993 con una incidencia presupuestaria muy significativa sobre el Sector Público español durante los próximos años.

El Consejo Europeo de Edimburgo aprobó las perspectivas financieras para el período 1993-1999, despejando el horizonte presupuestario hasta la entrada en vigor de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (cuadro 1). En ellas se pone especial énfasis en el reforzamiento de las acciones estructurales.

En este sentido, se acordó potenciar la cohesión económica y social, incrementando los recursos destinados a la financiación de las mismas hasta alcanzar los 30.000 millones de ecus en 1999, el 35,7 % del total, incrementándose un 41 % en términos reales con respecto a 1993. En cumplimiento de los acuerdos de Maastricht, estas acciones se centrarán prioritariamente en los estados miembros menos prósperos, en las regiones ultraperiféricas y en las zonas rurales de la Comunidad. Con este objetivo, los cuatro estados beneficiarios del Fondo de Cohesión verán duplicados los créditos de compromiso con arreglo al Objetivo 1 y al propio Fondo de Cohesión entre 1992 y 1999.

Este nuevo Fondo se dotará con unos recursos globales para el conjunto del período de 15.150 millones de ecus y se distribuirá entre los cuatro países de la Comunidad —Grecia, Portugal, Irlanda y España—, cuyo PNB *per cápita* es inferior al 90 % de la media comunitaria y que han presentado programas encaminados a la consecución de las condiciones de convergencia establecidas en el Tratado de la Unión Europea. Los proyectos subvencionables se centrarán en acciones de carácter no sustitutivo en materia de medio ambiente e infraestructuras de transportes de interés común, fijándose la tasa de cofinanciación entre el 80 % y el 85 % del coste total. La distribución entre los estados beneficiarios, que se revisarán en 1996 en función del mismo criterio establecido en la actualidad, se basará en criterios precisos y objetivos, como población, PNB *per cápita* y superficie, considerando además otros factores socioeconómicos, como las carencias en materias de infraestructuras de transporte.

Los Fondos Estructurales se incrementan un 38,5 % en el nuevo período, estableciéndose las siguientes directrices generales:

— Aumentar la proporción de los recursos disponibles para compromisos correspondientes al Objetivo 1, hasta absorber más del 70 % del total.

CUADRO 1
CUADRO DE PREVISIONES FINANCIERAS
 (millones de ecus)

Conceptos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	% 1999-93
1. Línea directriz agrícola	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389	9,0
2. Acciones estructurales	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000	41,0
— Fondo de cohesión	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	73,3
— Fondos estructurales y otras	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	38,5
3. Políticas internas	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100	29,4
4. Acciones exteriores	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600	41,8
5. Gastos administrativos	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900	18,9
6. Reservas	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	- 26,6
— Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500	- 50,0
— Ayudas de urgencia	200	200	300	300	300	300	300	50,0
— Garantías de préstamos	300	300	300	300	300	300	300	—
Total créditos de compromisos	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089	21,6
Total créditos de pagos	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114	21,6
Créditos de pagos (% PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26	5,0
Margen imprevistos (% PNB)	—	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	—
Límite recursos propios (% PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27	5,8

Fuente: Consejo Europeo de Edimburgo. Conclusiones de la Presidencia y elaboración propia.

— Mantener las proporciones actuales en los compromisos de los créditos destinados a los Objetivos 2, 3, 4 y 5b. Los compromisos correspondientes al Objetivo 5a, fuera de las regiones del Objetivo 1 y el Objetivo 5b, no deberán aumentar en términos reales.

— La asignación para iniciativas comunitarias estará comprendida entre el 5 % y el 10 % de los recursos totales destinados a los Fondos Estructurales. Estas se centrarán principalmente en promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y asistencia a las regiones ultraperiféricas, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

— Se deberán tener en cuenta en la asignación de los recursos y en la decisión de la tasa de cofinanciación: el grado de prosperidad nacional y regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales incluido el nivel de desempleo y, para los objetivos correspondientes, las necesidades de desarrollo rural.

— La aplicación de los Fondos Estructurales deberán seguir orientándose con arreglo a los principios básicos ya establecidos: concentración, programación, asociación y adicionalidad, mejorándose los procedimientos de decisión, gestión y control, tratando de subsanar los problemas de coordinación y control.

— Se incluirán los nuevos Länder alemanes y Berlín Este, que recibirán un trato similar al de otras regiones de este tipo a partir de 1994 y se revisará la participación de otras regiones.

Estas líneas generales de actuación han sido desarrolladas posteriormente, configurando un conjunto de acciones de indudable importancia para la economía española, dadas sus deficiencias estructurales. Si el total de acciones estructurales representarán aproximadamente el 31,6 % de los créditos de compromiso en el presupuesto comunitario de 1994 y el 30,5 % de los pagos, éstas supondrán el 47,2 % de los gastos de la Comunidad en nuestro país, unos 617.000 millones de pesetas, de los que 149.100 millones corresponden al nuevo Fondo de Cohesión.

2. El Fondo de Cohesión

Como se ha señalado anteriormente, las perspectivas financieras aprobadas por la Comunidad contemplan la creación de un Fondo de Cohesión. El retraso en el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea, que finalmente ha dado paso a ésta desde el pasado 1 de noviembre, hizo necesaria la adopción provisional de un Instrumento Financiero de Cohesión, vigente desde el 1 de abril, con las mismas características que el Fondo pre-

EL INSTRUMENTO FINANCIERO DE COHESION**1. Objeto**

- Establecer un instrumento comunitario destinado a financiar proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes en los estados miembros cuyo PNB *per cápita*, calculado en paridades de poder de compra, sea inferior al 90 % de la media comunitaria.
- Marco jurídico: Reglamento CEE 792/93, de 30 de marzo, vigente desde el 1 de abril hasta la entrada en vigor de un Reglamento que regule el Fondo de Cohesión y, a más tardar, hasta el 1 de abril de 1994.

2. Dotación

- 1.500 millones de ecus en 1993 y 1.750 millones en 1994, proporcionales a su duración, expresados en precios de 1992.

3. Distribución indicativa

- Basada en criterios precisos y objetivos: Población, PNB *per cápita*, superficie y otros factores socioeconómicos (insuficiencias de las infraestructuras de transporte).
- Sistema de bandas (91-108):
 - España: 52 % a 58 % del total.
 - Grecia: 16 % a 20 % del total.
 - Portugal: 16 % a 20 % del total.
 - Irlanda: 7 % a 10 % del total.
- Nivel de la ayuda concedida: 80 %-85 % (100 % en estudios preparatorios, que no superarán el 0,5 % de la asignación global del instrumento financiero).
- No simultaneidad con otras ayudas comunitarias (90 % máximo de los gastos totales).

4. Proyectos subvencionables

- Proyectos en el sector del medio ambiente que contribuyan a la consecución de los objetivos comunitarios.
- Proyectos de infraestructura de transporte de interés común que fomenten la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales y el acceso a las mismas.
- Estudios preparatorios, evaluaciones previas, análisis de costes y beneficios y medidas de asistencia técnica relacionados con los proyectos subvencionables.

5. Criterios de selección

- Beneficios económicos y sociales a largo plazo.
- Prioridades fijadas por los estados beneficiarios.
- Contribución de los proyectos a la ejecución de las políticas comunitarias en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas.
- Compatibilidad de los proyectos con las políticas comunitarias y su coherencia con otras medidas estructurales.
- Adecuado equilibrio entre el sector medioambiental y el de infraestructuras del transporte.
- Proyectos para unir regiones insulares, enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad.

visto. Su existencia viene justificada por la existencia en la Comunidad de economías más débiles caracterizadas por un menor desarrollo global respecto a la media europea (1), una situación periférica en relación con el núcleo comunitario y elevados niveles de desempleo.

La necesidad de realizar importantes esfuerzos nacionales para equiparar sus redes de transporte y telecomunicaciones y sus equipos energéticos, de investigación científica y de protección medioambiental podría chocar, en estos países, con una mayor exigencia de disciplina presupuestaria para afrontar los requisitos de la Unión Económica y Monetaria. Con el fin de contribuir a la financiación de parte del gasto público asociado a dos

sectores considerados prioritarios —las inversiones en infraestructuras de transporte y protección del medio ambiente— se establece un Fondo adicional de carácter nacional que afecta aproximadamente a la quinta parte de la población comunitaria.

Sus características, reflejadas en el cuadro adjunto, hacen de este instrumento un elemento dinamizador de la inversión pública en los dos sectores escogidos. España ha presentado un conjunto de proyectos financiables cuya dotación presupuestaria supera las previsiones de recursos que la corresponderían, de acuerdo con la asignación indicativa realizada que otorgaría a nuestro país entre el 52 % y el 58 % del presupuesto del

**PROYECTOS ESPAÑOLES DE INVERSIÓN INICIALMENTE PREVISTOS PARA SER FINANCIADOS
POR EL INSTRUMENTO FINANCIERO DE COHESIÓN**

(millones de pesetas)

A. Transportes	97.229
1. CARRETERAS	57.103
— La Junquera-Cádiz	18.050
— Somport-Sagunto	3.629
— Madrid-Valencia	12.664
— Madrid-Benavente-Porríño	3.717
— Cornisa cantábrica-Irún	17.787
— Madrid-Bailén-Granada	1.256
2. FERROCARRILES (Madrid-Valencia-Barcelona)	16.205
3. AEROPUERTOS	23.922
— Aeropuertos insulares	22.050
— Navegación aérea	1.872
 B. Medio ambiente	 78.440
1. Gestión integral del agua	44.880
2. Actuaciones hidrológico-forestales	14.125
3. Protección del medio ambiente	15.435
— Reforestación	2.450
— Parques nacionales	2.550
— Costas	10.435
4. PROGRAMA INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO MEDIOAMBIENTAL	4.000
 C. Transportes con incidencia medioambiental	 57.816
— Circunvalación a poblaciones	53.830
— Vigilancia marítima y lucha contra la contaminación marina	3.986
 TOTAL	 233.485

Fondo. Estos proyectos, que en su mayoría estaban ya previstos de antemano, pretenden dar cumplimiento a los siguientes objetivos generales en los ámbitos del transporte y del medio ambiente:

— Potenciar, en primer lugar, las comunicaciones con otros países comunitarios a la vez que se fomenta la interconexión de las regiones insulares y la circunvalación de núcleos urbanos y se completa la red interior de transporte de alta capacidad.

— En segundo lugar, proteger y preservar los recursos medioambientales, espacios naturales terrestres y marítimos, reduciendo a su vez los desequilibrios hidrológicos espaciales y temporales.

La Comunidad ha aprobado ya los primeros proyectos con cargo al Instrumento Financiero de Cohesión, centrándose para el caso español en las infraestructuras de transporte terrestre —tramos de autopistas, de líneas ferroviarias de alta velocidad

y carretera de circunvalación de Madrid— y estudios medioambientales.

3. Los nuevos marcos comunitarios de apoyo

La finalización en 1993 de la vigencia de los distintos Marcos Comunitarios de Apoyo que cubrían los elementos fundamentales de los objetivos prioritarios de las acciones estructurales de cada Estado beneficiario ha hecho necesario revisar el papel de los Fondos Estructurales, adecuándoles a las nuevas necesidades. Así, en julio de 1993 se han aprobado los nuevos Reglamentos que establecen los marcos reguladores de carácter normativo de las acciones estructurales y, finalmente, en octubre pasado se ha procedido a establecer el reparto de las asignaciones presupuestarias más significativas entre los distintos estados.

CUADRO 2
EJECUCION FINANCIERA DE LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO POR OBJETIVOS (1989-1992)

	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivos 3/4	Objetivo 5a (1)	Objetivo 5b
España MECUs	9.779	1.361	976	185	285
Total MECUs	36.200	6.750	7.243	1.134	2.607
España (%) (*)	80,3	76,1	74,4	64,3	72,9
Total (%) (*)	76,5	76,1	82,1	62,2	63,8
España (%) (**)	83,9	68,8	70,6	—	70,7
Total (%) (**)	78,3	67,1	72,4	—	69,4

(*) Compromisos del período 1989-92 sobre previsiones 1989-93.

(**) Pagos sobre compromisos.

(1) Período 1991-92 sobre previsiones 1991-93. Millones de ecus a precios de 1989, excepto Objetivo 5a (precios de 1991).

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas: *Cuarto Informe Anual de la Comisión sobre la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales*. COM (93) 530 final. Bruselas, 29 de octubre de 1993.

La experiencia del período 1989-1992 ha constituido una referencia fundamental en el diseño de esta nueva etapa. Desde una perspectiva financiera, el cuadro 2 refleja el grado de utilización de los recursos presupuestarios asignados a cada objetivo prioritario. Como puede observarse, la participación de nuestro país en cada línea de actuación ha sido significativa, especialmente en el Objetivo 1 —regiones menos desarrolladas—, donde le correspondía más del 27 % de los recursos comunitarios. El grado de utilización de las cantidades asignadas ha sido, igualmente, importante en España y superior a la media comunitaria —tanto en compromisos de gasto como en pagos—, especialmente en el objetivo prioritario y con mayor dotación presupuestaria.

La revisión de las futuras líneas de actuación ha supuesto la ampliación de los ámbitos de aplicación de los distintos Fondos, la selección de nuevas zonas beneficiarias y la introducción de criterios de programación que aumenten el grado de coordinación y eficacia de estos instrumentos.

La distribución de los recursos financieros, especialmente los destinados al Objetivo 1 para los cuatro países cohesión, no ha estado exenta de problemas. Finalmente, la asignación nacional acordada establece un sistema de bandas, correspondiendo a España la mayor proporción: entre 36,5 y 38,5 miles de millones de ecus para el período 1993-1999. A estos recursos habría que añadir la dotación de las iniciativas comunitarias, gestionadas directamente por la Comunidad a través de sus programas de actuación.

4. Consideraciones finales

El conjunto de acciones estructurales señalado es susceptible de ser evaluado desde varias perspectivas. En primer lugar, desde una óptica comunitaria, las nuevas orientaciones de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión están en la línea de garantizar un desarrollo económico más homogéneo, territorial, social y sectorialmente considerado. En este mismo sentido iría dirigido el contenido del Libro Blanco presentado por Delors en la última Cumbre Europea de Bruselas del 11 de diciembre, complementario de las acciones contempladas.

Por otro lado, su dotación presupuestaria y la distribución resultante parece coherente con el papel asignado al presupuesto comunitario y con el grado en que los problemas que pretenden solucionar se presentan en los estados destinatarios de las ayudas comunitarias.

Desde una perspectiva nacional, la magnitud de los flujos presupuestarios esperados por el Sector Público español es lo suficientemente significativa como para garantizar un saldo financiero favorable en nuestra relación con la Comunidad. Sin embargo, la importancia de estas ayudas no se centra únicamente en su dimensión financiera, sino fundamentalmente en su capacidad para aglutinar inversiones y dinamizar la actividad económica a través de la potenciación del capital físico de la economía española —infraestructuras básicamente— y de su capital humano —formación profesional y cualificación de la fuerza laboral.

FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS, 1994-1999

1. Marco normativo

- Reglamento del IFOP CEE 2080/93, Reglamento marco CEE 2081/93, Reglamento de coordinación CEE 2082/93, Reglamento del FEDER CEE 2083/93, Reglamento del FSE CEE 2084/93 y Reglamento del FEOGA-Orientación CEE 2085/93, de 20 de julio de 1993.

2. Objetivos prioritarios

- Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: Reconvertir las regiones o zonas gravemente afectadas por el declive industrial, incluidas las actividades de pesca.
- Objetivo 3: Combatir el paro de larga duración, facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.
- Objetivo 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.
- Objetivo 5: Fomento del desarrollo rural:
 - 5a: Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC y ayudar a la modernización y a la reestructuración de la pesca.
 - 5b: Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

3. Selección de zonas de actuación

- Objetivo 1: Regiones cuyo PIB por habitante sea inferior o próximo al 75 % de la media comunitaria (26,6 % de la población). Inclusión de nuevas regiones (Cantabria).
- Objetivo 2: Zonas con tasas de desempleo superiores a la media, alto porcentaje de empleo industrial y disminución de estos empleos (15 % de la población). Revisables cada 3 años.
- Objetivo 5b: Zonas de bajo nivel de desarrollo económico, con elevado índice de empleo agrícola, escaso nivel de renta agraria y baja densidad de población o tendencia a la despoblación.

4. Período cubierto

- 1994-1999.
- En los Objetivos 1, 3 y 5b los Marcos Comunitarios de Apoyo se establecen para 6 años.
- En los Objetivos 2 y 4 se prevén dos fases de 3 años.

5. Recursos disponibles

- 141.471 millones de ecus (a precios de 1992), de los que 96.346 se destinan al Objetivo 1 (70 % en 1999).
- En el conjunto de los Estados de Cohesión se duplicarán los créditos de compromiso entre 1992 y 1999 del Objetivo 1 y del Fondo de Cohesión.
- Porcentaje de cofinanciación. Norma general, 50 % (75 % Objetivo 1). Países de Cohesión, 80 % (85 % regiones ultraperiféricas o islas griegas).

6. Programación

- Planes de desarrollo. Objetivos específicos y cuantificados, efectos medioambientales y cuadro de financiación indicativo y global. Documento único de programación.
- Marco Comunitario de Apoyo y Programas Operativos.
- Concentración, cooperación y adicionalidad.
- Apreciación previa de los beneficios socioeconómicos, seguimiento y evaluación.

7. Ámbitos nuevos de aplicación de los Fondos

— FEDER

- Ampliación a las inversiones en educación y sanidad en regiones del Objetivo 1.
- Redes transeuropeas.
- Investigación y desarrollo.

— FSE

- Sistemas de formación en regiones del Objetivo 1.
- Sistemas educativos e investigación y desarrollo en regiones 1, 2 y 5b.

— FEOGA-Orientación

- Promoción de productos locales.
- Prevención de catástrofes naturales en zonas ultraperiféricas.
- Renovación de pueblos, protección del patrimonio rural e ingeniería financiera.

FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS, 1994-1999 (Continuación)

— IFOP

- Flota pesquera.
- Acuicultura y banda costera.
- Equipamiento de los puertos pesqueros.
- Transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura.
- Prospección de mercados.

8. Iniciativas comunitarias

— Dotación del 9 % del total de créditos de compromiso.

— Líneas futuras de actuación. Libro Verde.

- Redes transfronterizas, transnacionales o interregionales (INTERREG, REGEN).
- Desarrollo rural (LEADER).
- Integración de regiones ultraperiféricas (REGIS).
- Promoción del empleo y desarrollo de recursos humanos (NOW, HORIZON, EUROFORM).
- Gestión de los cambios industriales (RESIDER, RETEX, KONVER, PRISMA, TELEMATIQUE, STRIDE).

9. Respeto de las políticas comunitarias

— Respeto de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

— Respeto de las normas de competencia.

— Respeto de las normas comunitarias de contratación pública.

— Respeto de la política comunitaria de medio ambiente.

10. Distribución de los recursos del Objetivo 1

— Países Cohesión: Período 1993-1999 (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión). Bandas en miles de millones de ecus (precios de 1992):

• Grecia	19-20.	MCA (94-99 precios de 1994) 13,98.
• España	36,5-38,5.	MCA 26,30.
• Irlanda	8,1-9,3.	MCA 5,62.
• Portugal	19-20	MCA 13,98.

— Resto países (Fondos Estructurales):

• Bélgica	0,8.	MCA 0,73.
• Alemania	14,0.	MCA 13,64.
• Francia	2,4-2,6.	MCA 2,19.
• Italia	17,1-18,9.	MCA 14,86.
• Países Bajos	0,2.	MCA 0,15.
• Reino Unido	2,2-2,7.	MCA 2,36.

Estas acciones para posibilitar la convergencia real de nuestra economía con la media comunitaria constituyen una oportunidad, tal vez no repetible en el futuro —al menos con la magnitud actual—, cuyo aprovechamiento dependerá fundamentalmente de la relevancia de los proyectos diseñados y seleccionados, del grado de coordinación alcanzado entre todas las administraciones implicadas y de una gestión eficiente de los recursos conseguidos. □

NOTA

(1) En 1990 el PIB per cápita expresado en paridades de poder adquisitivo sólo representaba en Grecia el 47 % de la media comunitaria, mientras Portugal, Irlanda y España se situaban en el 56 %, 68 % y 75 %, respectivamente.