

# Los Fondos Estructurales y de Cohesión: objetivos y realidades

.....  
EVA CARRASCO MORALES\*  
.....

*A lo largo del tiempo se han ido instrumentando una serie de medios para lograr el objetivo de la cohesión económica y social, recogido por primera vez de forma explícita en el Acta Única Europea y consagrado posteriormente en el Tratado de Maastricht y en el reciente Tratado de Amsterdam. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola - Sección Orientación (FEOGA-O) constituyen los denominados Fondos Estructurales tradicionales, creados con la finalidad última de reducir las disparidades regionales existentes en el seno de la Comunidad. Posteriormente se crean en 1993 el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo de Cohesión, siendo este último un instrumento específicamente creado para el logro de la cohesión económica y social.*

*Palabras clave: integración económica, cohesión económica y social, fondos estructurales, FEDER, FSE, FEOGA, Unión Europea.*

*Clasificación JEL: F15.*



COLABORACIONES

## 1. Introducción

En el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) aparece por primera vez la cohesión como uno de los compromisos fundamentales de la Comunidad, y en el artículo 130A (repetiendo el correspondiente artículo del Acta Unica Europea) se relaciona la cohesión con la reducción de las disparidades regionales, al declarar en su segundo párrafo: «La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas, incluidas las zonas rurales» (1).

\* Doctora en Ciencias Económicas.

(1) El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, no introduce cambios significativos en lo referente al objetivo de la cohesión económica y social, pues en nuestra opinión las variaciones de redacción que se advierten al comparar los artículos 130A a 130E del Tratado de Maastricht con los artículos 158 a 162 del Tratado de Amsterdam responden más a una razón de forma que de fondo. Cabe destacar la inclusión de una Declaración sobre las regiones insulares, que en el caso de España es especialmente importante por afectar a Canarias.

El concepto de cohesión lleva implícito el respeto al principio básico de solidaridad que debería orientar la construcción de un espacio económico y político más homogéneo en el seno de la Unión Europea (UE). En última instancia, se trata de que el objetivo de la cohesión no quede reducido a una mera declaración de principios o a un gesto de voluntad por parte de los Estados miembros, sino que se instrumenten los medios necesarios para que se realice.

Este planteamiento justifica la creación de los llamados Fondos Estructurales tradicionales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) (2), a los que se añaden posteriormente el IFOP (que, aunque no es estrictamente un Fondo Estructural, se

(2) El orden en que se citan los Fondos Estructurales tradicionales no responde a un criterio cronológico, pues la creación del FSE y del FEOGA-Orientación es anterior a la del FEDER. Sin embargo, la importancia del FEDER radica en que constituye, a nuestro juicio, el embrión de la política regional comunitaria, que derivaría con el tiempo en la actuación política de cohesión económica y social.

regula conjuntamente con ellos) y el Fondo de Cohesión, instrumento destinado a lograr la cohesión (3) en aquellos países que tuvieran un PNB por habitante, medido en Paridad de Poder de Compra, inferior al 90 por 100 de la media comunitaria.

Este artículo tiene como finalidad principal analizar, en primer lugar, los distintos instrumentos que se han ido aplicando en el seno de la Comunidad para dar cumplimiento al objetivo de la cohesión económica y social, consagrado en el ordenamiento jurídico comunitario. Aunque cada uno de ellos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP) se enmarcan dentro de una determinada política (política regional, social, de estructuras agrarias y pesquera), este artículo se circunscribe exclusivamente al estudio de los instrumentos en sentido estricto. Seguidamente, se realiza un balance de la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, para intentar determinar si se ha conseguido el objetivo de reducir las disparidades regionales y de favorecer un mayor grado de convergencia real entre los distintos territorios que configuran la actual Unión Europea, para lo cual se ha tomado como marco de referencia los períodos delimitados por las perspectivas financieras denominadas Paquetes Delors I y II. Finalmente, se establecen unas perspectivas de cara al futuro en el contexto de la denominada Agenda 2000, que determina el marco presupuestario de la Unión para el próximo septenio.

ya que la escasez de recursos destinados a fines territoriales no permitía otra cosa que no fuera apoyar desde la Comunidad la política regional de cada país miembro (4). Pero también contribuyeron a este diseño subsidiario las concepciones políticas dominantes sobre el modelo de la Comunidad deseado. En 1979 se produce la primera modificación del FEDER, con la creación de la sección fuera de cuota. Este hecho es a nuestro juicio muy significativo, porque hasta esa fecha no se había contemplado la dimensión comunitaria de los problemas regionales, que se dejaban al cuidado y arbitrio de cada Estado miembro, si bien bajo el sometimiento a unas normas de coordinación, cuya finalidad primordial era garantizar el respeto al funcionamiento de las reglas de la competencia. En 1979 se pasa del lenguaje de la coordinación de las políticas regionales nacionales al lanzamiento, algo más que declarativo, de las primeras orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria.

El Acta Unica Europea (AUE) consagra por primera vez de forma explícita el principio de cohesión, por lo que supone, en nuestra opinión, un cambio de filosofía en los planteamientos de la política regional comunitaria, al adquirir carta de naturaleza entre las políticas comunitarias. En definitiva, creemos que tras la consagración del objetivo de la cohesión en el AUE subyace una revisión y reformulación implícita de las convicciones sobre el papel del mercado y su capacidad para resolver los desequilibrios regionales. Además, se prevé el procedimiento y plazos para aplicar la reforma que afectaría no sólo al FEDER, sino también a los otros dos Fondos Estructurales tradicionales:

— El FSE, creado en 1960 como instrumento fundamental de la política social comunitaria con la finalidad de fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

## 2. La instrumentación del principio de la cohesión económica y social

El interés de la Comunidad por las cuestiones regionales no ha hecho sino aumentar desde que se firmara el Tratado de Roma hasta la actualidad. El FEDER, creado en 1975, es el primer instrumento financiero con finalidad propiamente regional, aunque se configura con un carácter subsidiario de la política regional de cada Estado,

(3) Siguiendo la definición de BEGG y MAYES (1993), se puede hablar de cohesión en términos económicos «cuando se da cierto grado de homogeneidad en los niveles de desarrollo económico, de modo que las diferencias de bienestar entre grupos sociales, naciones y regiones pueden ser política y socialmente aceptables para los ciudadanos».

(4) Lo cierto es que el grado de disparidad existente entre los seis países fundadores de la Comunidad no era lo suficientemente grave como para que los problemas regionales fueran un motivo de preocupación primordial, si hacemos excepción del «Mezzogiorno» italiano. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad fueron poniendo de manifiesto que las disparidades interterritoriales, lejos de reducirse, no hacían sino aumentar.



COLABORACIONES

CUADRO 1 DISTRIBUCION DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (Reforma de 1988)		
Objetivos	Finalidad	Fondos
Objetivo 1 .....	Fomentar el desarrollo y ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE y FEOGA-O
Objetivo 2 .....	Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER y FSE
Objetivo 3 .....	Combatir el paro de larga duración (más de 12 meses)	FSE
Objetivo 4 .....	Facilitar la inserción profesional de los jóvenes	FSE
Objetivo 5a .....	Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura	FEOGA-O
Objetivo 5b .....	Fomentar el desarrollo de las zonas rurales	FEDER, FSE y FEOGA-O

Fuente: *Elaboración propia.*

— Y el FEOGA-Orientación, creado en 1964 para financiar la política común de estructuras agrarias dirigida a la mejora de las estructuras de producción, comercialización y transformación de productos agrarios, así como a fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Estos tres instrumentos (FEDER, FSE y FEOGA-O) constituyen los denominados Fondos Estructurales tradicionales, que fueron reformados en 1988 para intentar paliar los defectos que se habían ido manifestando durante su período de vigencia. Esta reforma se centró, por un lado, en concentrar la intervención de los Fondos en un número limitado de objetivos prioritarios y, por otro, en establecer un nuevo enfoque de aplicación y gestión. En términos reales, se duplican los créditos de compromiso del conjunto de los Fondos entre 1987 y 1993, ascendiendo de 7.000 a 14.000 millones de ecus (a precios de 1988). Con anterioridad a la reforma, cada Fondo funcionaba de manera independiente, pero a partir del 1 de enero de 1989 deberían funcionar de forma coordinada. En los nuevos Reglamentos aprobados (un Reglamento Marco, un Reglamento de Coordinación y tres Reglamentos que regulan cada uno de los tres Fondos Estructurales tradicionales) (5), se establecieron cinco objetivos prioritarios (Cuadro 1).

Cabe destacar que los objetivos 1, 2 y 5b tienen un carácter específicamente regional, ya que sus medidas están limitadas a determinadas regiones o partes de regiones subvencionables. Por el contrario, los objetivos 3, 4 y 5a afectan a todo el territorio comunitario y tienen, por tanto, un carácter sectorial-horizontal. Mientras que en los primeros interviene el FEDER (concretamente, el

80 por 100 de los recursos del FEDER se dedica a las regiones que son objetivo 1), en los segundos interviene el Fondo sectorial correspondiente a cada uno de estos objetivos: FSE (en los objetivos 3 y 4) y FEOGA-Orientación (en el objetivo 5a). Según el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, conocido como Reglamento Marco, el objetivo 1 incluye regiones NUTS (6) de nivel II, cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. La selección de las regiones del objetivo 2 (regiones y zonas industriales en declive) se realiza en función de tres criterios principales aplicados a las regiones de nivel NUTS III, o más pequeñas: una tasa de desempleo superior a la media comunitaria, un porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria y una disminución de este tipo de empleo industrial. En cuanto a la selección de las regiones del objetivo 5b (zonas rurales), el citado Reglamento establece las siguientes condiciones: bajo nivel de desarrollo socioeconómico, elevado índice de empleo agrícola y bajo nivel de renta agraria.

Los cuatro principios generales (concentración, cooperación, programación y adicionalidad) en los que se basó la reforma de 1988 se mantienen posteriormente en la reforma realizada en 1993, si bien se introducen algunos cambios para mejorar la eficacia de las intervenciones estructurales comunitarias. Concretamente, en lo que se refiere al principio de concentración, se incluye la ayuda a la modernización y reestructuración de la pesca en el objetivo 5a mediante un nuevo instru-

(5) El lector interesado puede consultar los Reglamentos (CEE) número 2052/88, número 4253/88, número 4254/88, número 4255/88 y número 4256/88.

(6) Las NUTS o Nomenclatura de Unidades Estadísticas Territoriales es la división territorial establecida por la Comunidad. En España, las regiones del nivel NUTS II están constituidas por las Comunidades Autónomas; las de nivel I por la agrupación de Comunidades Autónomas y las de nivel III por las provincias.



COLABORACIONES

CUADRO 2 DISTRIBUCION DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (Reforma de 1993)		
Objetivos	Finalidad	Fondos
Objetivo 1 .....	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FEOGA-O, FSE e IFOP
Objetivo 2 .....	Reconversión de las regiones o partes de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER y FSE
Objetivo 3 .....	Lucha contra el paro de larga duración, inserción profesional de los jóvenes e integración de las personas expuestas a la exclusión en el mercado laboral, promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral	FSE
Objetivo 4 .....	Adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción	FSE
Objetivo 5a .....	Adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC, modernización y reestructuración del sector pesquero	FEPGA-O e IFOP
Objetivo 5b .....	Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales	FEDER, FSE y FEOGA-O
Objetivo 6 .....	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones con muy baja densidad de población	FEDER, FSE y FEOGA-O

*Fuente: Elaboración propia.*

mento: el IFOP. Asimismo, cabe destacar que a raíz de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia el 1 de enero de 1995, el Acta de Adhesión contempla la creación de un nuevo objetivo de carácter regional: el objetivo 6, tal y como se pone de manifiesto en el Cuadro 2.

Cabe destacar que las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales pueden agruparse en tres categorías:

1.<sup>a</sup> Las *intervenciones de iniciativa nacional*, que representan el 90 por 100 de la financiación de los Fondos para el período 1994-1999, se elaboran sobre la base de planes de desarrollo presentados por los Estados miembros o sus regiones.

2.<sup>a</sup> Las *intervenciones de iniciativa comunitaria*, que representan el 9 por 100 del total, brindan a la Comisión Europea la posibilidad de movilizar los medios específicos para llevar a cabo acciones que revistan especial interés para la Comisión.

3.<sup>a</sup> Las *acciones innovadoras*, que representan el 1 por 100 del total, se ponen en práctica por iniciativa de la Comisión y tienen por objeto principal explorar nuevas vías de actuación en relación con los objetivos señalados.

Finalmente, el Tratado de Maastricht introduce una novedad significativa: la creación del Fondo de Cohesión, que constituye el primer instrumento específicamente creado para el logro de la cohesión (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea). Su creación no fue posible antes del 31 de diciembre de 1993, como se establecía en el párrafo 2 del artículo 130D TUE, debido a las dificultades derivadas de los retrasos en la ratificación del Tratado de Maastricht. No obstante, se creó un instrumento financiero provisional en abril de 1993, que fue posteriormente sustituido por el Fondo de Cohe-

sión, regulado por el Reglamento (CE) n° 1164/94. Se establece que las contribuciones financieras del Fondo de Cohesión serán concedidas a los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica establecidas en el artículo 104C TUE. Estos Estados son: Grecia, España, Portugal e Irlanda (los denominados países de la cohesión). Este Fondo puede proporcionar ayuda financiera a proyectos medioambientales y de infraestructuras del transporte. Su dotación presupuestaria para el período 1993-99, decidida por el Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992, asciende a 15.150 millones de ecus (a precios de 1992), regulándose su reparto entre los Estados miembros afectados en el Reglamento 1164/94. ¿Qué evaluación ha merecido su actuación hasta el momento? En este punto se puede adelantar que el Primer Informe de la Comisión de 1996 sobre la Cohesión Económica y Social concluye que se han realizado progresos, puesto que en apenas diez años los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión han logrado incrementar sus ingresos por habitante del 66 por 100 al 74 por 100 de la media comunitaria. Sin embargo, el desempleo sigue siendo un problema estructural en los países de la cohesión, cuyos efectos son especialmente graves en determinadas regiones.

### 3. Balance de la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión

Para evaluar los efectos de las acciones estructurales en el seno de la Unión Europea y poder



COLABORACIONES

determinar si se ha conseguido responder al objetivo de favorecer el proceso de convergencia real entre los distintos Estados miembros, se ha de fijar previamente un marco financiero adecuado, que a nuestro juicio viene determinado por las perspectivas financieras. Por esta razón en este apartado se distinguen dos períodos: 1989-1993 y 1994-1999. La elección de estos períodos radica en el hecho de que existe una correspondencia entre las dos reformas de los Fondos Estructurales realizadas en 1988 y 1993, con las perspectivas financieras: las primeras fueron acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas para el período 1988-92, y las segundas en el Consejo de Edimburgo para 1993-99. Su resultado, en lo concerniente a las acciones estructurales, se plasma en los programas 1989-93 y 1994-99. Finalmente, cabe destacar que en marzo de 1998 la Comisión ha presentado el nuevo marco de financiación para el período 2000-2006, recogiendo las propuestas del Documento «Agenda 2000» (7).

El dilucidar si realmente las acciones estructurales contribuyen o no, y si es así, en qué medida, a alcanzar los objetivos perseguidos y a favorecer la convergencia real entre los distintos territorios, desborda con mucho las conclusiones que se pueden extraer del simple hecho de que su montante se ha ido elevando con el paso del tiempo y de que su aplicación se haga de una forma concertada, programada y sometida a controles. A nuestro juicio, el balance sobre su importancia no radica tanto en cuestiones cuantitativas, sino cualitativas, es decir, en el buen uso que se haga de dichos Fondos para que realmente consigan crear o mejorar infraestructuras y reducir las disparidades existentes en aquellos territorios de la Unión que más lo necesitan.

Del análisis realizado para el período 1989-93 cabe inferir que la distribución de los recursos ha respondido a partir de 1989 —con la primera gran reforma de los Fondos Estructurales— con más

(7) Este último aspecto se estudia en el apartado siguiente. Cabe señalar que ha surgido una intensa polémica, especialmente en lo concerniente a las políticas agrícola y estructural. En efecto, en un contexto dominado por las restricciones presupuestarias y por la próxima incorporación de los países del Este, con niveles de renta claramente inferiores a la media comunitaria, el principio de solidaridad que en principio habría de guiar la política económica y social parece difícil de alcanzar.

Créditos de compromiso	1988	1989	1990	1991	1992
Acciones estructurales ....	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
TOTAL .....	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800

Fuente: GARCIA, A. y VEGA, I. (1996): «La política regional de la CE y sus instrumentos financieros», en VEGA, I.: La integración económica europea, Ed. Lex Nova.

claridad al objetivo de favorecer la convergencia real entre los niveles de renta de los distintos Estados miembros. Esta afirmación se corrobora por el hecho de que, mientras que entre 1986 y 1988 los Fondos asignados a los países con una renta inferior a la media comunitaria (Irlanda, Grecia, Portugal y España) y cuyas poblaciones en conjunto representaban el 19,1 por 100 de la Comunidad equivalían al 35,3 por 100 del total, en el período 1989-93, como consecuencia de los nuevos criterios de distribución derivados de los nuevos Reglamentos de los Fondos, dicho porcentaje se elevó al 53,3 por 100. Sin embargo, esta afirmación ha de ser matizada por los siguientes factores:

1. Lo que representan los recursos percibidos en relación a la dimensión de las respectivas economías, ya que sus efectos podrán ser más o menos significativos según esa relación sea mayor o menor. Si se tiene en cuenta esta consideración, los resultados dejan de ser tan halagüeños ya que, en el caso concreto de España, los recursos percibidos entre 1989 y 1993 han representado únicamente el 0,7 por 100 del PIB español. En consecuencia, no es un porcentaje que por su magnitud pueda producir por sí solo impactos espectaculares en la convergencia real de la economía española con la media comunitaria. En el resto de países con un nivel de renta inferior a la media comunitaria, ese porcentaje sí resulta más significativo, especialmente en los casos de Irlanda y Grecia en que ha representado, respectivamente, el 2,9 por 100 y el 2,7 por 100 entre 1989 y 1993, y el 2,8 por 100 y 3,7 por 100 entre 1994 y 1999.

2. La importancia y distribución territorial de los pagos procedentes del Presupuesto Comunitario correspondientes a otras políticas, y especialmente a la PAC (a través del FEOGA-Garantía), a la cual se asignan recursos superiores a los



COLABORACIONES

**CUADRO 4**  
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993-1999**  
(En millones de ecus 1992)

Créditos de compromiso	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Acciones estructurales.....	21.277	21.885	24.447	26.026	27.588	29.268	30.945
a) Fondos estructurales.....	19.777	20.135	22.369	23.668	24.980	26.610	28.345
b) Fondo de cohesión.....	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
c) Otros.....	—	—	108	108	108	108	—
Total.....	69.177	69.944	75.467	78.692	81.047	83.954	86.952

*Fuente: GARCIA, A. y VEGA, I. (1996): «La política regional de la CE y sus instrumentos financieros», en VEGA, I.: La integración económica europea, Ed. Lex Nova.*

de las acciones estructurales. Desde este punto de vista, los cuatro países de la cohesión percibieron entre 1986 y 1988 únicamente el 14,27 por 100 del total de pagos comunitarios, y el 23,57 por 100 entre 1989 y 1993. En nuestra opinión, se puede concluir que la influencia de la PAC, junto con la distribución del gasto en otras políticas internas (medioambiente, investigación y desarrollo, etc.) hace que la concentración territorial del total de pagos comunitarios por todos los conceptos sea menos favorable para los países menos desarrollados de la Comunidad que la de las acciones estructurales y debiliten, por tanto, el efecto cohesivo de estas últimas. Esta conclusión se corrobora por el hecho de que los cuatro países de la cohesión absorbieron únicamente el 32,33 por 100 de los pagos totales de la Unión entre 1989 y 1993, mientras que recibieron el 53,3 por 100 de los fondos destinados a favorecer la cohesión.

La novedad más significativa del período 1993-99 es la creación del Fondo de Cohesión. Durante este período, se produce un crecimiento importante en el volumen de los Fondos Estructurales que aumentan de 67.000 millones de ecus a 141.471 millones, concentrándose en las regiones objetivo 1 y en las que se benefician del Fondo de Cohesión. Al analizar su distribución para este período, se concluye que el primer receptor de recursos ha sido España con 42.399 millones de ecus (lo que representa el 25,4 por 100 del total de recursos), seguida de Alemania e Italia que perciben, respectivamente, 21.730 y 21.649

millones de ecus (es decir, un 13 por 100 del total en ambos casos). A continuación se sitúan Grecia y Portugal con el 10,6 por 100 del total de recursos, e Irlanda, con el 4,4 por 100, por lo que puede concluirse que los países de la cohesión reciben la mitad de los Fondos que la UE destina al objetivo de la cohesión. Finalmente, es destacable la importancia que como receptor tiene Francia (14.939 millones de ecus), al absorber el 9 por 100 del total. Se mantiene la concentración financiera de los Fondos en las regiones objetivo 1, ya que dicho objetivo representa el 68 por 100 de los Fondos Estructurales, lo que explica que la participación de cada país en el total de los Fondos esté muy determinada por este objetivo. Por lo que respecta a los demás objetivos territoriales, en el caso del objetivo 2 (que representa el 11 por 100 de los créditos de los Fondos Estructurales), los principales perceptores son el Reino Unido (29,8 por 100 del total), Francia (24,5) y España (15,7), y en el caso del objetivo 5b (5 por 100 de los Fondos Estructurales), el principal y destacado receptor con gran diferencia del resto es Francia (32,6 por 100 del total).

Por lo que respecta al Fondo de Cohesión, dado que el criterio de reparto de recursos es directamente proporcional a la población y superficie de cada país (aunque con una corrección posterior de la renta per cápita), España es el principal beneficiario al absorber 7.950 millones de ecus, de un total de 14.454 para 1994-99 (es decir, un 55 por 100 del total). Portugal y Grecia reciben, respectivamente, 2.601 y 2.602 millones



COLABORACIONES

**CUADRO 5**  
**DOTACION PRESUPUESTARIA PARA EL FONDO DE COHESION DURANTE EL PERIODO 1994-1999**  
En millones de ecus (a precios de 1992)

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Importe.....	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	15.150

*Fuente: COMISION EUROPEA (1996): Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 1994-1999.*

CUADRO 6 PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006 En millones de euros a precios de 1999 (1 euro = 168,27 pesetas)							
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acciones estructurales.....	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
a) Fondos estructurales.....	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
b) Fondo de cohesión.....	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
c) Ayudas preadhesión.....	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Total.....	101.530	103.840	104.100	104.170	104.410	104.790	105.230

*Fuente: COMISION EUROPEA. (1998): Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios.*

de ecus, e Irlanda 1.301 (un 9 por 100 del total, lo cual es lógico dada su muy inferior población y superficie). Aunque a priori parece que España ocupa una situación muy favorable, este juicio ha de ser matizado, pues si atendemos a la relación de recursos percibidos por habitante (es decir, si se realiza un análisis en términos relativos), la situación de España deja de ser tan favorable, lo que se deduce del hecho de que, en el caso de los objetivos de carácter territorial (1, 2 y 5b), España percibirá en el período 1994-99 la cantidad de 893 ecus por habitante, mientras que Irlanda, Portugal y Grecia recibirán, respectivamente, 1604, 1417 y 1369 ecus por habitante. Diferencias muy sensibles que, especialmente en lo que se refiere a Irlanda, no parecen estar justificadas dados los respectivos niveles de renta.

#### 4. Perspectivas para el futuro: la «Agenda 2000»

Cabe señalar que los nuevos objetivos planteados en la «Agenda 2000» (8) con el fin de simplificar la gestión y aumentar la eficacia de los recursos destinados a fortalecer la cohesión en el seno de la Unión se encuentran delimitados por una serie de circunstancias. Entre ellas cabe destacar, a nuestro juicio, el gran reto que supone la próxima ampliación de la Comunidad a los países del Este y los problemas financieros que ello conlleva, en un contexto caracterizado por la austeridad presupuestaria implícita en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para lo cual es necesario analizar en primer lugar el nuevo marco financiero para el período 2000-2006.

(8) Este Documento fue presentado por la Comisión a finales de julio de 1997.

En la «Agenda 2000», la Comisión mantiene para el conjunto del período el techo del tamaño del Presupuesto Comunitario en el mismo nivel previsto para 1999 (el 1,27 por 100 del PIB de la Unión). Se confirma que el esfuerzo financiero para la política de cohesión financiada con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión seguirá circunscrito al límite actual del 0,46 por 100 del PNB. Los recursos financieros totales ascienden a 275.000 millones de ecus (a precios de 1997) para el período 2000-2006, frente a los 200.000 millones de ecus (a precios de 1997) correspondientes a 1993-1999. De ese importe, se reservan 45.000 millones de ecus para apoyar los procesos de preadhesión a los nuevos países candidatos a la Comunidad y financiar la política de cohesión en aquellos que se integren a lo largo de los años considerados. Por lo tanto, para los actuales quince miembros de la Unión los recursos para la cohesión se cifran en 230.000 millones de ecus, de los cuales 210.000 en concepto de Fondos Estructurales y 20.000 del Fondo de Cohesión. Del análisis de las perspectivas financieras para el período 2000-2006 cabe concluir que al mantenerse el techo del tamaño del Presupuesto Comunitario en el mismo nivel previsto para 1999 (un 1,27 por 100 del PIB de la Unión) y prever, al mismo tiempo, recursos para facilitar la ampliación, los disponibles para la cohesión en los actuales quince Estados miembros serán necesariamente menores. Además, dado que los gastos agrícolas crecen un 12 por 100 en el septenio, mientras que los de la política estructural decrecen un 11,4 por 100, el nuevo marco financiero incrementa la austeridad y está ligeramente menos orientado hacia la redistribución.

En nuestra opinión, es interesante plantearse la siguiente cuestión: ¿estamos ante unas pers-



COLABORACIONES

pectivas financieras expansivas o contractivas? En apariencia, ligeramente expansivas porque el gasto total aumenta en el período un 3,6 por 100, desde el compromiso de gastos por 101.530 millones de euros en el 2000 hasta los 105.230 en el año 2006. Sin embargo, el gasto crecerá en todo caso menos que el PIB, pues toda la programación se ha efectuado sobre la base de que la economía de los Quince crecerá un 2,5 por 100 anual durante el septenio. En consecuencia, puede afirmarse que ni siquiera se trata de un presupuesto caracterizado por el *statu quo*, sino por un suave sesgo contractivo. La causa estaría en los condicionantes impuestos por la política de convergencia y estabilidad que exige la moneda única. En nuestra opinión, el problema reside en que las autoridades comunitarias pretenden que con el mismo o menor nivel de ingresos, se mantengan los gastos estructurales que hasta ahora se han destinado a financiar la política de cohesión económica y social entre los Estados miembros, y al mismo tiempo afrontar los gastos para la ampliación al Este. Precisamente, lo que propone la Agenda 2000 es demostrar que se puede asumir la ampliación a los nuevos socios comunitarios —todos ellos serán beneficiarios netos del Presupuesto Comunitario ya que su renta por habitante es muy inferior a la media comunitaria— sin que los actuales socios tengan que aumentar sus aportaciones. De esta forma, el rigor se ha convertido en el principio que ha de guiar las finanzas comunitarias durante los próximos años (9).

Desde el punto de vista del contenido de la futura política de cohesión, las propuestas más destacables son las siguientes:

— En primer lugar, en aras de una mayor eficacia de los Fondos, se propone una mayor concentración geográfica en su aplicación. Siendo la población beneficiada actualmente en virtud de los distintos objetivos el 51 por 100 del total de la Unión, se plantea que ese porcentaje se sitúe entre el 35 y el 40 por 100 en el año 2006. Esto significa que algunas regiones o territorios actual-

(9) Además, ha de tenerse en cuenta que los países que más contribuyen actualmente a la financiación del Presupuesto Comunitario pretende recortar más los gastos para de esta forma aligerar sus contribuciones.

mente beneficiados dejarán de estarlo a lo largo del próximo período.

— En segundo lugar, se propone una revisión de los actuales objetivos que implica reducir los siete objetivos existentes en la actualidad a únicamente tres a partir del año 2000, tal y como se detalla a continuación:

- Quedaría un objetivo 1 que englobaría los actuales objetivos 1 y 6 y que tendría unas características similares al actual objetivo 1. Las regiones actualmente cubiertas por este objetivo que dejen de estarlo conforme a los nuevos criterios establecidos por la Comisión podrán beneficiarse de un régimen de *phasing out* durante una parte o el conjunto del período considerado.

- Las propuestas de la Agenda 2000 respecto al contenido del futuro objetivo 2 han de perfilarse todavía, aunque parece que se considerarán incluidas en este objetivo las problemáticas de los actuales objetivos 2 y 5b. Al igual que en el caso del objetivo 1, las zonas que dejen de estar incluidas por estos objetivos seguirán beneficiándose de una ayuda limitada durante un período transitorio.

- El nuevo objetivo 3 incorpora las problemáticas cubiertas por los actuales objetivos 3 y 4, si bien se introducen nuevos elementos de actuación relacionados con la creación de empleo.

En conclusión, parece difícil realizar una valoración global de dichas propuestas debido al estado embrionario en que se encuentran actualmente. Desde una visión coherente con la idea de que profundizar en el avance hacia un mayor grado de unión económica exige un mayor grado de cohesión social, sería de lamentar que el esfuerzo comunitario en ese aspecto se viera debilitado. En última instancia, se abre la incógnita de si se va a seguir o no avanzando en el camino iniciado hace más de una década por el Acta Unica Europea.

## Bibliografía

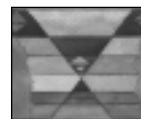
1. BEGG, I. G. y MAYES, D. G. (1993): «Cohesion in the European Community: A key imperative for the 1990s?», *Regional Science and Urban Economics*, número 23, páginas 427-448.
2. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): *Quinto Informe anual sobre la aplicación de la*



COLABORACIONES



- reforma de los Fondos Estructurales 1993*, COM (95) 30 final, Bruselas.
3. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Los Fondos Estructurales en 1994. Sexto Informe anual*, Luxemburgo.
  4. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión: 1994-1999*, Luxemburgo.
  5. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *First Cohesion Report*, (edición preliminar), noviembre, Luxemburgo.
  6. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1996*, Luxemburgo.
  7. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Los Fondos Estructurales en 1995. Séptimo Informe anual*, Luxemburgo.
  8. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *La Agenda 2000: por una Europa más fuerte y más amplia*, Bruselas.
  9. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1998): *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, COM (1998) 560 final, Bruselas.
  10. GARCIA, A. y VEGA, I. (1996): «La política regional de la CE y sus instrumentos financieros», en VEGA, I.: *La integración económica europea*, Ed. Lex Nova.
  11. SANZ LABRADOR, ISMAEL (1999): *El impacto de la ampliación de la Unión Europea en la política de cohesión económica y social*, Documento de Trabajo número 148/1999, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.



COLABORACIONES