

**LA REFORME DE LOS FONDOS EUROPEOS: UNA PERSPECTIVA  
AUTONÓMICA**

**Santander del 8 al 10 de septiembre de 1999**

Contenido del presente documento:

- Miguel Angel Navarro Portera:

La reforma de la política estructural y de cohesión: un análisis global.

- José Antonio Biescas Ferrer:

Fondos estructurales y disparidades territoriales.

- Tomás García Azcárate:

El impacto de la reforma del sector agrario.

- Laureano Lázaro Araujo:

El principio de cohesión y la Agenda 2000.

# LA REFORMA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESION: UN ANÁLISIS GLOBAL

Miguel Angel Navarro Portera

## Introducción

### Situación de partida

1. Se ha tratado de una negociación sin precedentes, dentro de un paquete global compuesto por la Agenda 2000

- Reforma institucional
- Ampliación
- PF3

y otros 2 elementos externos pero muy interdependientes

- UEM y Ronda Singapur

un total de 5 grandes negociaciones, difíciles, con grandes implicaciones políticas, que han complicado el debate de la Agenda 2000 más de lo habitual.

2. Esta negociación se ha desarrollado, además, en un clima interno tenso y muy complicado, con

- Diferente visiones sobre los objetivos y medios en la UE
- Cambios políticos internos
- Incertidumbres externas

- Austeridad presupuestaria
- Debate sobre contribuciones netas

3. La reforma de la política estructural se enmarcaba como la principal candidata a recortes en este contexto.

- La propuesta de la Comisión de 728.000 meuros (a precios de 1999), respetaba la opinión mayoritaria de congelar el nivel de ingresos al 1,27% del PNB de la UE y preveía un gasto de 286.000 meuros (36%) para la rúbrica 2 sobre acciones estructurales, del que un 84% estaba destinado a la UE-15 y el 16% restante a los países candidatos. Sin embargo, esta propuesta polarizó a los Estados miembros en dos bandos: los contribuyentes netos y los beneficiarios netos, además de la división tradicional entre los países más prósperos y los Estados miembros menos prósperos beneficiarios principales de la política de la cohesión.
- Una mayoría de Estados miembros (contribuyentes netos) apoyaban la congelación del techo del 1,27% de los recursos propios y consideraban que era suficiente para cubrir todos los gastos, tanto los gastos a 15 como los derivados de la próxima ampliación. España se opuso a aceptarlo hasta que no existiera una certeza sobre las necesidades financieras derivadas de la próxima ampliación, con el fin de no comprimir el gasto a 15 dado que la Comisión incluía dentro de la rúbrica 2 los gastos a 15 y los gastos de los candidatos (239.400 y 47.600 meuros).
- La propuesta de la Agenda 2000 nació, así, pre-configurada por limitaciones presupuestarias muy estrictas - la llamada "*estabilización presupuestaria*"- que la diferenciaba de los 2 paquetes Delors anteriores y que condicionó toda la negociación.

El principal problema de la negociación financiera final en el Consejo Europeo de Berlín fue conciliar la exigencia de un mayor rigor presupuestario con las implicaciones presupuestarias de la financiación del gasto derivado de la ampliación (PAC y Política Estructural) dentro de este 1,27% para obtener el acuerdo de los países de la

cohesión. Estos últimos especialmente corrían el riesgo de acabar financiando la operación.

La firmeza de la oposición española a aceptar que hubiera margen suficiente para financiar la ampliación dentro del techo propuesto llevó al llamado “ring-fencing” o separación estricta del gasto a 15 del de la UE ampliada en la solución final acordada en Berlín, nueva rúbrica 7. Es importante subrayar este contexto porque seguirá pesando a lo largo del nuevo período de programación y volverá a incidir con mayor fuerza dentro de 6 años en las siguientes negociaciones sobre las perspectivas financieras y será por consiguiente esencial aplicar esta política con el máximo rigor y efectividad.

## II

### **Desarrollo y resultados de las negociaciones**

#### Marco general

- Esta situación de partida contrastaba, por lo tanto, con la de la década anterior, en la que la Comunidad tuvo una preocupación creciente por la CES que se reflejó en un proceso sostenido de refuerzo de su cohesión interna en paralelo a su profundización (AUE y Tratado de Maastricht) y ampliación (EFTA y Este), caracterizada por:
  - Aumentos sustanciales de los recursos financieros (doble duplicación)
  - Creación del Fondo de Cohesión
  - Un marco reglamentario sólido (1988, consolidado en 1993)
  
- La propuesta de la Agenda 2000 de la Comisión sobre reforma de los FF.EE introducía además esta vez 3 grandes objetivos:
  - No introducir ningún aumento de los gastos

- Aumentar su eficacia, e
- Ir preparando la integración gradual de los países candidatos (ISPA y SAPARD)

y proponía 3 grandes ajustes de los principios reglamentarios de los FF.EE.:

- Concentrar los instrumentos en las zonas y sectores más necesitados,
- Perfeccionar la gestión (descentralización y clarificación de niveles de responsabilidad)
- Mejorar los procedimientos y controles

El contenido financiero de esta propuesta fue duramente atacada por los contribuyentes netos que exigían una reducción de sus contribuciones a través de recortes en sus aportaciones al presupuesto comunitario y en los gastos.

- La propuesta de la Comisión contenía también elementos con riesgos claramente anti-cohesivos y por lo tanto problemáticos para los países de la cohesión, y a los que se opuso España con gran firmeza aunque con una lógica estrictamente comunitaria:

- La transferibilidad, a los 2 años siguientes de su presupuestación, de las dotaciones de créditos no utilizados en la rúbrica 2 (fondos estructurales), a través de su des-compromiso automático, en caso de no haberse solicitado ningún pago. A pesar de sus indudables virtudes, desde el punto de vista de la efectividad, esta propuesta desvirtuaba en cierta medida el carácter privilegiado de estos créditos que son desde la reforma de 1988 un objetivo y no un techo de gasto.

- La posibilidad de revisar el marco financiero tras la ampliación si los márgenes previstos en las diferentes rúbricas fueran insuficientes y sin sobrepasar el 1,27%. Esto suponía abrir la posibilidad de redistribuir cantidades pactadas y fue igualmente rechazado por España. Nunca nos opusimos, en cambio, a la lógica de sobrepasar el

techo para financiar la ampliación, aportando el complemento correspondiente con cargo a nuestra cuota de financiación del presupuesto comunitario.

- No superar el 1,27% en caso de una nueva prórroga de las perspectivas financieras. Esto equivalía a sacralizar este techo y a atarnos las manos frente a las consecuencias de la ampliación. La propia Comisión reconocía que se produciría una reducción de las transferencias a los actuales países de la cohesión del 0,39% al 0,33% en el 2006 y también España se opuso con gran determinación.

### Resultados

A) El marco financiero aprobado en Berlín para la política estructural y de cohesión, así como la reforma de los Fondos a través de los nuevos reglamentos adoptados formalmente por el Consejo de Asuntos Generales del pasado 21 de junio, han terminado siendo satisfactorios para la UE y muy en particular para España, por 5 motivos principales:

1º- Con independencia de que el tiempo confirme o no si el margen de gasto previsto por debajo del techo del 1,27 (oscila entre el 0.08-0.15%) sea suficiente -como sostenía la Comisión- o no para financiar la primera ola de la ampliación, lo importante es que:

- se ha conseguido conservar el carácter privilegiado de los créditos de la rúbrica 2 como objetivo de gasto (sumas pactadas y cerradas) y que

- se ha garantizado la estanqueidad plena ("*ring-fencing*") entre los fondos asignados a la UE-15 y los de los países candidatos.

La nueva rúbrica 7 reagrupa los 3 instrumentos financieros aprobados y un segundo cuadro de reparto indicativo establece el gasto para la UE-21: 21.840 meuros (ISPA 7.280 - SAPARD 3.640- y PHARE 10.920).

España, además, insistió y consiguió finalmente que el techo de los recursos propios se revise en el momento de la ampliación, para evitar que la aplicación de las políticas comunes en el marco de este límite de crecimiento de los recursos propios conlleve a la compresión y redistribución del gasto interno actual a 15 y, especialmente, ejerza una presión sobre las políticas y acciones menos prioritarias para los contribuyentes netos.

El resultado es bien conocido.

2º- Se ha obtenido para la UE-15 un importe global de 213.000 meuros para acciones estructurales y fondo de cohesión, que junto con los 14.000 para desarrollo rural en la rúbrica 1, permite alcanzar un importe total de 227.000 meuros a precios constantes de 1999, cifra no muy alejada de la propuesta inicial de la Comisión (239.000) y que implica, si no un nuevo aumento, al menos el mantenimiento del esfuerzo financiero del período 1994-1999 en términos generales. Además, se ha previsto un deflactor del 2% anual para estos créditos al igual que en la rúbrica 1, que permitirá realizar un ajuste técnico anual automático para tener en cuenta la inflación.

3º- Se han aumentado los fondos para el objetivo 1 (del 68 al 69,7%) del que España recibe aproximadamente el 25% y es así, con gran diferencia, el fondo del que más nos beneficiamos, saliendo únicamente Cantabria, al superar el 75%. Esto ha sido posible gracias al cierre del acuerdo el 25-26 de marzo, que ha permitido establecer como período estadístico de base para el cálculo del 75% el trienio 1994-1996. De haberse adoptado, más tarde, el año 1997 hubiera sustituido a 1994 como uno de los 3 años de referencia y hubiéramos corrido el riesgo de que otras regiones españolas



hubieran podido salir también al superar el umbral del 75%, lo que nos hubiera supuesto unas pérdidas del orden de 4.000 meuros para todo el período. Además, la lista de regiones Objetivo 1 aprobada ha quedado cerrada hasta el 2006, sin revisiones intermedias como solicitaba Francia.

4º- Se ha conseguido que la ponderación para el reparto de los fondos del objetivo 1 tenga en cuenta la prosperidad nacional, al igual que el período de programación actual. Su eliminación hubiera supuesto la pérdida de más de 300 meuros anuales.

5º- Se ha obtenido un resultado satisfactorio para el futuro con el “*phasing-out*” de 5 años para las regiones salientes de los objetivos 1, 2 y 5b, por su carácter de precedente, y su probable impacto favorable sobre nuevas regiones españolas salientes en las siguientes perspectivas financieras, especialmente en el contexto de la próxima ampliación y que servirá de precedente para seguir prolongando decrecientemente la programación de nuestras regiones que puedan salir de objetivo 1 después del 2006, por superar el 75%. La cantidad total prevista por este concepto asciende a 11.142 meuros.

B) También ha sido satisfactorio el reparto de los fondos para España para el nuevo período.

- Las previsiones de la Comisión de saldo presupuestario neto en porcentaje de PNB para España para el 2006, incluida la corrección británica, es del 1,28%.

- En el próximo período de programación plurianual hasta el 2006, España percibirá unas dotaciones estructurales y de cohesión que se calculan en 59.000 meuros, incluidos el fondo de cohesión, las iniciativas comunitarias y los créditos para

desarrollo rural de la rúbrica 1 con cargo al FEOGA-Garantía, lo que supondrá un crecimiento del 5,4% con relación al período actual.

- En el período de programación actual la participación relativa media de España en los diferentes objetivos de los FF.EE fue del 25,1%. Esto ha supuesto hasta 1999 unas transferencias netas de 54.000 meuros para España.

### III

#### **Orientación y evaluación dirección de las reformas**

#### **3. Principales innovaciones reglamentarias propuestas para los instrumentos estructurales**

Las reformas han quedado enmarcadas en los nuevos reglamentos que definen el marco jurídico de las medidas de apoyo que se financiarán en el próximo período de programación 2000-2006.

3.1 Los principios básicos de los FF.EE (concentración, programación, partenariado y adicionalidad) permanecen en sus grandes líneas con algunas modificaciones importantes constitutivas y seguirán jugando un papel rector en la aplicación de la política estructural y de cohesión. Ha emergido un nuevo principio central, la mejora de la eficacia de las medidas estructurales, que, a su vez, implica el refuerzo de la descentralización de la gestión y la clarificación de los papeles respectivos de los diferentes actores a nivel europeo, nacional, y sub-nacional. También se han introducido objetivos complementarios al tradicional de reducción de diferencias de rentas propio de la política de cohesión, como el empleo, la protección del medio

ambiente, la investigación y desarrollo tecnológico que son políticas u objetivos a apoyar pero no estrictamente propios de esta política según viene definida en el artículo 158 (130A) que se refiere únicamente a conseguir la convergencia real.

3.1.1 El principio de concentración ha quedado reforzado. Durante el período actual 1994-1999 se asignó un presupuesto de 138.200 meuros para fondos estructurales concentrado en 7 objetivos, que representaba un porcentaje inferior al 0,5% del PNB comunitario. El 68% se reservó para las regiones del objetivo 1 y más del 84% de este volumen financiero fue asignado a los 4 objetivos regionales (1, 2, 5b y 6). En términos absolutos, los 4 países de la cohesión obtuvimos el 47% de esta financiación y España ha sido el primer receptor de FF.EE. Hoy un 51% de la población de la UE vive en zonas cubiertas por estos 4 objetivos regionales. Un 26,6% en regiones objetivo 1, frente a un 21,7% en el período anterior 1989-1993.

Para alcanzar una mayor concentración, se han previsto 3 medidas en las nuevas perspectivas financieras: reducción de objetivos, reducción de II.CC y reducción de la población cubierta.

A) Reducción de objetivos. Los 7 objetivos prioritarios han quedado reducidos a 3 y cubren el 100% del territorio de la UE:

Objetivo 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

- Se mantienen la intensidad del esfuerzo (ligeramente incrementado al 69,7%) y los criterios de elegibilidad (regiones nivel NUTS II con PNB inferior al 75% de la media comunitaria).

- Las principales novedades son

· la inclusión de las regiones del Objetivo 6 que se integran a partir de ahora aquí,  
y

· el mecanismo de salida gradual a través de un nuevo programa regional de ayudas decrecientes hasta el 31-12-2005 en favor de las 10 regiones que han sobrepasado el umbral del 75%, entre ellas Cantabria, con lo que el total de población elegible se vuelve a situar en el 21,9% de la población total de la UE. España obtendrá 37.744 meuros a precios de 1999.

· Además se han previsto en Berlín una serie de situaciones particulares dentro del Objetivo 1, una especie de “pedrea” para facilitar el acuerdo final y su venta política a las diferentes opiniones públicas. Se han previsto:

- la prolongación de PEACE por 5 años para Irlanda (650 meuros)  
- el programa de asistencia de 350 meuros a las regiones suecas de baja densidad de población y de nivel NUTS II hasta el 2006.

- |               |             |
|---------------|-------------|
| - Portugal    | (500) (450) |
| - Berlín      | (100)       |
| - Bélgica     | (15)        |
| - Reino Unido | (300)       |
| - Grecia      | (450)       |
| - Irlanda     | (650) (40)  |
| - España      | (200)       |

Objetivo 2: apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (NUTS III).

- Se ha ampliado a zonas urbanas en dificultad, zonas en crisis dependientes de la pesca y zonas en reconversión muy dependientes de los servicios.
  
- Reagrupa los objetivos 2 y 5b y los extiende a otras regiones o áreas en dificultades que cumplan determinados criterios:
  - zonas industriales (NUTS III), 10 % que cumplan criterios actuales
  
  - zonas rurales -5%-, que cumplan 2 de 4 nuevos criterios
  
  - zonas urbanas -2%-, que cumplan 1 de los 5 nuevos criterios, y
  
  - zonas dependientes de la pesca -1%-) con reducción empleo por reestructuración.
  
- Se aceptó una mayor concentración en zonas industriales y rurales, como propuso España, así como la inclusión de los puertos dentro de una programación horizontal fuera de Objetivo 1, modificándose el reglamento del IFOP en esta línea. (850 de los 1.100 meuros de este fondo proceden de la rúbrica 1.
  
- Cabe la posibilidad de extensión a otras zonas (contiguas a zonas objetivo 1 o industriales y rurales del 2, zonas rurales afectadas por el envejecimiento o disminución de la población activa agrícola, o zonas afectadas o amenazadas por problemas estructurales graves o paro elevado como consecuencia de una reestructuración).
  
- Se ha asignado en concepto de situaciones especiales un total de 160 meuros (96 para Italia y 64 para Bélgica).

- El porcentaje medio de población cubierta no deberá exceder del 18%, si bien en España alcanzará el 22% con 8.81 millones de población cubierta, según el reparto realizado el pasado 1 de julio por la Comisión.
- Se ha previsto un mecanismo, como en el objetivo 1, de “*phasing-out*”, aunque limitado al 2003 y una red de seguridad (R.U) que evita una pérdida de población superior a un tercio de la cubierta actualmente.

Objetivo 3: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

- Refunde los objetivos 3 y 4, cobra especial relevancia la aplicación del título sobre el empleo del nuevo Tratado en la medida en que servirá de referencia para el conjunto de acciones en materia de recursos humanos en los Estados miembros sobre la base de sus planes nacionales de empleo a los que servirá de apoyo en las regiones fuera de objetivo 1.
- Puede intervenir en todo el territorio (objetivo horizontal) no cubierto por los objetivos 1 y 2. Marca la referencia a todas las medidas de promoción de recursos humanos en la totalidad del territorio nacional, cualquiera que sea la zona objetivo y para contribuir al crecimiento del empleo y a la cohesión económica y social.
- 3 elementos de importancia especial en este objetivo: la igualdad hombre/mujer, la sociedad de la información, y el desarrollo local (pactos territoriales para el empleo)
- 5 ámbitos de actuación:

- mercado laboral para promover el empleo flexible sobre la base de políticas activas, servicios de empleo locales y formación e integración en función de las necesidades específicas e individuales.

- una sociedad sin exclusiones, abierta a todos, con papel creciente de las ONGs.

- importancia de la educación permanente para promover aptitudes, capacidad y movilidad a través de las tecnologías de la información y comunicación.

- desarrollo de la capacidad de adaptación y del espíritu empresarial aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías y adecuando el FSE al refuerzo de la formación e información a las PYMES con un mayor recurso a al partenariado con los II.SS y al fomento del empleo no asalariado y actividades profesionales independientes y creación de nuevas empresas.

- acciones positivas en favor de las mujeres, integrando esta perspectiva en todas las acciones subvencionadas por los FF.EE y definiendo indicadores propios. Se trata de perseguir una política activa en favor de las mujeres que sea proporcional con su tasa de desempleo en cada uno de los Estados miembros.

- Las situaciones especiales del objetivo 3 han sido dotadas con 650 meuros (500 para Países Bajos y 150 para Suecia). Además, las Iniciativas Comunitarias destinarán otros 1.500 meuros (500 para PEACE, 350 para Austria y 550 para Países Bajos).

Esta reducción de objetivos prioritarios no parece vaya a implicar una reestructuración fundamental de los mismos. Parece más bien una mera reagrupación en la que no varía sustancialmente el ámbito de aplicación de los actuales 7 objetivos y que en definitiva produce un mezcla heterogénea de elementos en cada objetivo, como ocurre en el caso del nuevo objetivo 2. En este sentido, las medidas del objetivo 5a se

financiarán por el FEOGA-Orientación en regiones objetivo 1 y por el FEOGA-Garantía e IFOP en el resto. Financiará la adaptación y modernización de políticas y sistemas relacionados con la educación, formación y empleo.

- B) La segunda medida para una mayor concentración ha consistido en reducir el número de Iniciativas comunitarias de 13 a 3 (INTERREG, LEADER y EQUAL). En Berlín se acordó dotarlas con un 5% del total de los créditos de los FF.EE y un 1% adicional para las Acciones Innovadoras. Como consecuencia de las enmiendas del Parlamento Europeo, se ha introducido una cuarta IC, URBAN, que se financiará con un 0,35% adicional (500 meuros con posibilidad de un complemento futuro de 200 meuros con cargo al instrumento de flexibilidad), con lo que las II.CCs contarán con un 5,35% de los FF.EE y las AA.IIs se reducirán al 0,65%.
- C) La tercera y última medida ha sido, aunque no parezca claro cómo la Comisión va a lograrlo, reducir el porcentaje de la población total cubierta del 51 al 35-40%, al final del período. La experiencia muestra las limitaciones y dificultades de poner en práctica este principio.

El reparto de los fondos por objetivo y cuota española

Nuestra prioridad en la negociación fue no ver reducido nuestro nivel de retornos y nuestra actuación se centró en consecuencia en el Objetivo 1 y en el Fondo de Cohesión, del que pasamos a obtener el 62% con un importe de 11.160 meuros, frente a los 9.614 actuales.

- FF.EE. Ha sido decisiva para ello, en la negociación, la defensa realizada por España de los criterios de reparto, que en el caso de los objetivos 1 y 2 se han establecido sobre la base de:



- la población elegible,
- la prosperidad regional,
- la prosperidad nacional, y
- la gravedad de los problemas estructurales, en particular el desempleo;

y en el caso del objetivo 3:

- la población elegible,
- gravedad de problemas como la exclusión social, niveles de enseñanza y formación, y
- la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Berlín			España	
Total FF.EE	195.000	(100%)	43.087	(23,58%)
Objetivo 1	35.900	(69,7%)	38.096	(28,03%)
Objetivo 2	22.500	(11,5%)	2.651	(11,78%)
Objetivo 3	24.050	(12,3%)	2.140	( 9,73%)
IFOP	1.100	( 0,5%)	200	(18,18%)
ICs y Als	10.442	(5 y 1%)	Pendiente	

Finalmente y para terminar con el criterio de concentración, la nueva reserva para premiar resultados ha sido finalmente retenida aunque fuertemente desnaturalizada en

el CAG del 25 de enero con relación a la idea inicial propuesta por la Comisión, dadas las grandes reticencias que suscitó entre los Estados miembros y España en particular.

- El 10% del importe total de los fondos propuesto ha quedado reducido a un 4% y sin posibilidad de transferencias de los programas entre Estados miembros.
  
- La Comisión no dispondrá de ningún poder de apreciación sobre su reparto. Este porcentaje quedará en reserva y cada Estado miembro deberá proponer después de la evaluación intermedia la asignación a sus programas que han tenido mayores resultados (regiones más eficientes).
  
- Estos se medirán sobre la base de indicadores cuantificados definidos por cada Estado miembro y deberán reflejar la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y medir los resultados a medio recorrido con relación a los objetivos específicos iniciales.

### 3.1.2. El principio de programación

- Los 3 objetivos tendrán una duración de 7 años (2000-2006) a diferencia del período actual de 6 años (1994-1996) y con posibilidad de reprogramación a mitad del período tras la evaluación intermedia y la asignación de la reserva de eficacia.
  
- La intervención de los Estados miembros y la Comisión en la elaboración y aplicación de estos documentos se ha visto afectada por 2 elementos nuevos.
  - En primer lugar, la Comisión ha adoptado formalmente sus **Orientaciones**, que establecen las prioridades comunitarias por cada objetivo para facilitar la elaboración de los planes nacionales, inmediatamente después de la adopción de los reglamentos

por el Consejo, confirmando en líneas generales el proyecto ya presentado a los Estados miembros el pasado mes de enero.

· Este es un elemento nuevo y ha sido bastante controvertido por la ingerencia que supone y porque implica un riesgo de que los créditos destinados a la política de cohesión puedan ser destinados a financiar los objetivos de otras políticas . Además del hecho de que sólo se dispone de 3 meses (hasta septiembre) desde la adopción de los reglamentos para presentar los planes y adoptar con la Comisión los MCAs, POs (programas operativos) y DOCUPs en los 6 meses siguientes, lo que deja poco margen para tomar en consideración las orientaciones de la Comisión con pleno conocimiento de causa de las prioridades comunitarias y además por no estar del todo clara cual es su naturaleza y si constituyen o no en realidad un criterio de elegibilidad encubierto y adicional.

· La Comisión, en respuesta a una pregunta de un miembro del Parlamento Europeo sobre las Orientaciones que elaboró para la revisión de 1997, afirmó que el objetivo de las mismas no era otro que asegurar que sus prioridades sean conocidas con suficiente detalle para que puedan ser incorporadas adecuadamente en el proceso de programación a nivel de los Estados miembros y esto explicaría la publicación anticipada del proyecto el 3 de febrero, en las que se indicaba claramente que los nuevos programas deberían concentrarse en 3 prioridades principales: aumentar la competitividad de las economías regionales para poder crear empleos sostenibles, aumentar el empleo y la cohesión social a través de la mejora de los recursos humanos, y del desarrollo urbano y rural en el contexto de un territorio europeo equilibrado.

- En segundo lugar, una vez presentados los planes y aprobados los POs y los DOCUPs, los Estados o sus regiones competentes tendrán que adoptar un nuevo documento por programa, el nuevo “**Complemento de Programación**” que indicará

quienes son los beneficiarios y cual es la distribución financiera de las diferentes medidas previstas.

- Con ello la Comisión confía poder garantizar un reparto de responsabilidades más claro entre la Comunidad y los Estados miembros con un mayor recurso al principio de la subsidiariedad en la gestión, a través de un sistema en el que la Comisión es la garante de las prioridades estratégicas pero descentralizando la gestión de los programas.

- Entre los objetivos prioritarios comunitarios el reglamento como el documento de orientaciones de la Comisión mencionan expresamente: un nivel elevado de competitividad e innovación, un nivel alto de empleo, el desarrollo sostenible, y la igualdad hombre-mujer.

- Las implicaciones para las Administraciones públicas de los Estados miembros pueden ser muy importantes al adquirir no sólo un mayor papel sino también una mayor responsabilidad en la gestión diaria de los FF.EE y tener que rendir cuentas a la Comisión Europea, que será responsable de la programación estratégica, de asegurar el cumplimiento de las prioridades comunitarias y de verificar los resultados a través del seguimiento, evaluación y control financiero.

- El proceso de programación puede a ser complejo, complicado y exigir constantes consultas y negociaciones a todos los niveles entre los diferentes ministerios competentes, autoridades sub-estatales, interlocutores económicos y sociales, grupos de interés, de los que se espera hagan sus contribuciones. Esto tiene su importancia también para garantizar la buena ejecución ulterior de los proyectos, de ahí que el nuevo reglamento contemple el plazo de 3 meses para la presentación de los planes.

### 3.1.3. El principio de la cooperación (partenariado)

#### MCAAs y DOCUPs

El nuevo reglamento prevé el refuerzo de la cooperación extendiéndola a las autoridades regionales y locales y a las demás autoridades y organismos competentes en la preparación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

- Durante las negociaciones la mayoría de los Estados miembros encontraron dificultades a estas modificaciones y, en consecuencia, ya en el Consejo Europeo de Viena el informe sobre la reforma de los FF.EE fue sustituido por una versión diluida en cuanto a la participación de los distintas otras partes participantes en las fases de programación y de ejecución. Así, prevaleció el punto de vista de seguir dejando a cada Estado miembro decidir el nivel de participación real de las diferentes partes implicadas y no imponerle obligaciones comunitarias al respecto.
- Esto no quiere decir que su papel haya sido minusvalorado. De hecho su participación es muy importante para asegurar el éxito de los programas en todas sus fases y crear el consenso necesario para asegurar su éxito final. Los Estados miembros por otra parte difícilmente podrán ignorar sus opiniones a la hora de elaborar los planes nacionales.
  - Como principal novedad, se dispone que los Estados miembros deberán designar una autoridad de gestión única en cada programa, que podrá ser el propio Estado miembro, con competencias en materia de ejecución y de control sobre la regularidad de la gestión y eficacia del programa. Dicha autoridad deberá:

- recopilar datos estadísticos y financieros necesarios para el seguimiento del programa
  - introducir un sistema de informatización de la gestión y de publicidad
  - garantizar una buena gestión financiera
  - asegurar el respeto de las políticas comunitarias y de las obligaciones de información y publicidad
  - modificar en su caso el complemento de programación
  - elaborar informes anuales y de fin de programa a la Comisión, y
  - organizar la evaluación intermedia
- la Comisión y la autoridad de gestión tienen que examinar anualmente los resultados del año precedente y la Comisión podrá formularle observaciones o recomendaciones para mejorar la aplicación.
- Finalmente los Comités de Seguimiento, que estarán presididos por un representante del Estado miembro o de la autoridad de gestión, quedan reforzados al tener que dar su acuerdo a los complementos de programación antes de su transmisión a la Comisión y a cualquier modificación de los programas o de los complementos de programación.

Así, en los nuevos programas:

- La Comisión tiene atribuidos el seguimiento dinámico y estratégico de las prioridades
- La Autoridad de gestión deberá respetar los acuerdos alcanzados con la Comisión y seguir las orientaciones del Comité de seguimiento
- Al Comité de seguimiento le corresponde el control de la estrategia y su revisión eventual

#### Iniciativas Comunitarias y Acciones innovadoras

Completan la acción de los FF.EE desde un enfoque más intensamente comunitario.

- Los nuevos reglamentos han limitado las 13 ICs a 4 y además solamente pueden recurrir a un único fondo. Su importe asciende al 5,35% del total de la dotación de los FF.EE.
- La Acciones Innovadoras contribuirán a la elaboración de métodos y prácticas innovadoras que permitan mejorar la calidad de las intervenciones en el marco de los Objetivos prioritarios y se concretarán a través de estudios, intercambios de experiencias e información y la aplicación de sistemas informatizados de gestión, seguimiento y evaluación. Se dedicarán a las mismas el 0,65% de los FF.EE.

#### 3.4. El principio de adicionalidad

Hasta ahora la adicionalidad consistía en que los Estados miembros tenían que mantener en cada Objetivo y en el conjunto de los territorios afectados el mismo nivel

de gastos estructurales que durante el período de programación anterior, para evitar que los fondos comunitarios sustituyesen en lugar de completar a los nacionales.

En el próximo período de programación y para solucionar la complejidad actual del control de este principio se ha optado por:

- simplificar el nivel geográfico de la verificación (conjunto de regiones Objetivo 1 y conjunto del Estado miembro para los objetivos 2 y 3) y
- limitar la frecuencia de las verificaciones a 3 (en el momento de la adopción de los MCAs y DOCUPs, a mitad de programación y al final de la misma).

Los EE.MM deberán facilitar información a la Comisión en cada fase y los futuros MCA y DOCUPs deberán indicar para la verificación ex ante, el importe de los gastos públicos en las regiones objetivo 1 y los correspondientes a políticas activas del mercado laboral para los objetivos 2 y 3. El nivel deberá ser convenido entre los EE.MM y la Comisión, debiendo ser en principio equivalente al del período precedente.

### 3.5. Otros elementos básicos

3.5.1. Tasa de cofinanciación. Aunque permanecerán en principio inalteradas, se ha fijado:

- un techo para las inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos que rebaja la tasa al 50% en países del Fondo de Cohesión y al 40% y 25% respectivamente en otras regiones del objetivo 1 y las elegibles del objetivo 2.



- una tasa reducida comunitaria en inversiones empresariales del 35% en regiones objetivo 1 y del 15% en regiones objetivo 2.

Con posibilidad de elevarlas en un 10% si se utilizan para ingeniería financiera.

3.5.2. Medidas elegibles. Permanecen inalteradas y como en la fase de programación actual, definidas en el reglamento de cada fondo. No obstante, el nuevo reglamento del FEOGA sobre desarrollo rural ha reagrupado una serie de medidas destinadas al conjunto de las zonas rurales de la UE y ha desglosado ayudas financiadas por FEOGA-Orientación en regiones objetivo 1 y por FEOGA-Garantía fuera de dicho objetivo.

3.5.3. Gestión financiera. Se establece un sistema de compromiso automático de los créditos.

- Su inclusión en el presupuesto anual se efectúa de forma automática, independientemente de los avances reales llevados a cabo en la gestión.
- Esto se compensa con la posibilidad de que los créditos de compromiso se puedan cancelar automáticamente de oficio a partir del 2º año, con lo que se pretende incitar a una ejecución más eficaz de los programas.
- Se modifica también el sistema de pagos estableciéndose un anticipo del 7% del total del programa con cargo al cual los Estados miembros puedan hacer frente a las necesidades financieras. Los siguientes pagos intermedios se realizan únicamente previa presentación de la justificación de los gastos efectuados en favor de los beneficiarios finales. El saldo sólo se paga cuando la Comisión ha recibido y aprobado todos los documentos exigidos (declaración de gastos efectivos en los 6 meses

siguientes a la fecha de pago fijada en el programa, informes anuales y de final del programa.

3.5.4. Control financiero. Hasta ahora el reglamento preveía que los EE.MM adoptarían todas las medidas necesarias para verificar, prevenir y perseguir irregularidades y recuperar fondos percibidos por abuso o negligencia. En el nuevo reglamento general:

- los EE.MM son los principales responsables del control financiero y se les asigna una serie detallada de responsabilidades en materia de sistemas de gestión y control eficaces,
- la Comisión refuerza sus competencias de control con posibilidad de dirigir recomendaciones
- y además se introduce el sistema de correcciones financieras netas similar al que se viene aplicando al sistema de liquidación de las cuentas del FEOGA, según el cual, en caso de comisión de irregularidades, la Comisión puede recuperar cantidades a tanto alzado que pueden superar la cifra defraudada, pudiendo revestir así el carácter de sanción.

3.5.5. Evaluación. Se mantienen las 3 existentes (ex-ante, intermedia, y ex-post) y se precisan las responsabilidades.

### 3.2. Los reglamentos específicos (1261, 1262 y 1263/1999)

Instrumentos financieros. Se han mantenido los 3 instrumentos existentes (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación) junto con el IFOP, que constituye a partir de ahora un fondo estructural propiamente dicho para seguir financiando acciones estructurales en el sector de la pesca, en el marco de los programas de los FF.EE.

### 3.3. El Fondo de Cohesión.

Aquí igualmente fue crucial el papel desempeñado por España en la negociación. Tras obtener la no exclusión de los países que entramos en la Unión Monetaria y que la condicionalidad no esté basada en el Pacto de Estabilidad (art. 99, ex-103) sino en el art. 104 (déficit excesivo), conseguimos que se mantuvieran las tasas de cofinanciación existentes (hasta el 85%) y elevar el porcentaje de nuestra cuota en el Fondo para compensar así la reducción de su importe de 20.300 a 18.000 meuros. En total nos corresponderá un 62% en lugar del 55% actual, con lo que nuestra participación se elevará a 11.160 meuros.

- Durante la negociación España presentó un memorándum extenso sobre el fondo de Cohesión en el que refutábamos todos los argumentos de los contribuyentes netos a favor de la exclusión del fondo de los países beneficiarios pertenecientes a la zona Euro y a favor de la macro-condicionalidad, con argumentos jurídicos que fueron avalados por el Servicio Jurídico del Consejo.

- Tras la Cumbre de Berlín subsistió la insistencia en la macro-condicionalidad y el reparto según las horquillas. Tras arduas negociaciones en el Coreper, se lograron añadir tres puntos fundamentales con relación al Fondo de Cohesión:

- una declaración de la Comisión al art. 5 del proyecto de reglamento en la que se compromete a dedicar a España el 62% del total de los créditos

- una declaración del Consejo al art. 6 en la que se deja claro que la macro-condicionalidad se aplicará sólo cuando exista una situación seria y concreta en la que un Estado miembro no respete el criterio del 3% del déficit público, y

· un considerando en el que se hace referencia expresa al reglamento 1467/97 sobre la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que se basa en el art. 104 y no en el antiguo 103.

que garantizan su continuidad en su configuración actual y aseguran a España el incremento pactado en Berlín.

### **Conclusiones**

Se ha tratado de una negociación financiera muy difícil cuyo resultado final ha sido claramente favorable para España, que únicamente pierde una de sus regiones del objetivo 1, habiéndose evitado el riesgo de perder otras, en caso de haberse adoptado la decisión a partir de octubre próximo. En cuanto al reparto de los fondos, España ha sido considerada la principal beneficiaria en esta negociación.

Los nuevos objetivos 2 y 3 también son favorables para España, en especial el primero en el que hemos conseguido elevar sustancialmente el techo de población cubierta. La nueva concentración de objetivos permitirá una mayor eficacia en la utilización de los fondos.

En cuanto a la reforma de los fondos, se ha conseguido igualmente equilibrar algunos elementos de la propuesta de la Comisión que podían crear más problemas con algunas soluciones, como la estanqueidad de los fondos, la posibilidad de revisar el marco financiero actual tras la ampliación, la reserva de eficacia o el mantenimiento del papel actual de los Estados miembros en la planificación, por sólo citar unos pocos aspectos.

Se han introducido elementos nuevos en los instrumentos de programación, como las orientaciones y el complemento de programación así como una mayor descentralización de la gestión, que se espera permitan contribuir a una mayor eficacia.

Finalmente, habría que destacar la importancia crucial que va a tener una buena programación y utilización de los fondos estructurales y el fondo de cohesión y su máximo aprovechamiento, para extraer el mejor coste-beneficio de los mismos y hacer frente al mayor rigor de control que el nuevo período de programación va a conllevar.

## FONDOS ESTRUCTURALES Y DISPARIDADES TERRITORIALES

**JOSÉ ANTONIO BIESCAS FERRER**

ENCUENTRO: *La Reforma de los Fondos Europeos: una Perspectiva Autonómica.*

José A. Biescas Ferrer, Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Zaragoza.

Tras las arduas negociaciones que se llevaron a cabo hasta alcanzar los acuerdos de la Cumbre de Berlín, quedó fijada la cuantía global de los Fondos Estructurales y de Cohesión previstos para el periodo 2000-2006, con un montante de 213.000 m. de euros, de los que 18.000 corresponden al Fondo de Cohesión. Aunque estas cifras suponen un cierto retroceso sobre las cuantías del presupuesto de la Unión Europea de 1999, año en el que supusieron el 40,2% del total, mientras que el porcentaje medio en el periodo próximo será del 33%; sin embargo, en cualquier caso, hay que destacar la importancia de los recursos que van a dedicarse en gran medida a la financiación de infraestructuras en las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea. Por lo que hace referencia a nuestro país, España va a mantener la participación relativa que ya tuvo en el periodo anterior (23,5%).

Teniendo en cuenta que ya el pasado 1 de Julio la Comisión Europea aprobó la lista de regiones elegibles como objetivo 1 - en la que aparecen 9 CA españolas que se recogen en el cuadro nº1, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como la Comunidad de Cantabria de forma transitoria - y que se beneficiarán de casi el 70% de la cuantía a percibir por nuestro país en relación a Fondos Estructurales, quedan ahora por delimitar las áreas que vayan a considerarse como objetivo 2, y que en el caso español no pueden superar el 22% de su población total.

Por otra parte, el Consejo de Ministros ha estudiado ya el Plan de Desarrollo Regional (PDR) para el periodo 2000-2006 referido a las regiones que están incluidas en el objetivo 1 de los Fondos Estructurales. En estos momentos el Plan está siendo sometido a análisis por parte de las comunidades implicadas, y deberá ser presentado antes del próximo día 1 de Noviembre ante la Comisión Europea. La cuantía global de este Plan asciende a 26 billones de pesetas, de los que 13,9 se invertirán en infraestructuras, aportando los Fondos Estructurales hasta 11,5 billones de pesetas para desarrollar este Plan.

Al iniciar esta ponencia puede ser oportuno recordar que el análisis de la distribución espacial de magnitudes tales como la renta es sólo uno de los posibles enfoques que se pueden utilizar a la hora de profundizar en la distribución de esta variable, y que alternativamente podría ponerse énfasis en la distribución funcional o sectorial y, sobre todo, en la personal o familiar si se quiere abordar desde otras perspectivas la problemática de la desigualdad. Ruiz Castillo (1987), ha mostrado como en los primeros años 80 las diferencias territoriales tan solo explicaban en España el 9% de las desigualdades entre la renta de los españoles. A conclusiones parecidas se llega en la obra "Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995" de la Fundación BBV (1996) donde se afirma que "se detecta que las desigualdades más importantes existentes en España no son las que se producen entre distintas regiones sino las desigualdades entre personas, independientemente del territorio que habiten". En relación al término desigualdad SEN ha puesto de manifiesto la diversidad de enfoques y de dimensiones utilizados al aproximarse a él, lo que ha enriquecido notablemente el panorama analítico.

Algunas de las dimensiones de la desigualdad pueden referirse a variables que tienen implicaciones inmediatas para los análisis y políticas regionales, y ahí está por ejemplo el reciente avance en la elaboración de balanzas fiscales entre las distintas Comunidades y la Administración Central, o los propios efectos regionales

del presupuesto europeo en España. Sin embargo, hay que matizar muchas de las conclusiones que se obtienen a primera vista ya que el proceso de integración europea es algo más que una suma de saldos que intenten cuantificar las ventajas y los inconvenientes que para cada región puede derivarse de la integración de España en la Unión Europea, proceso que es sobre todo político, lo que lleva a que los costes y beneficios de la integración sean en gran parte no cuantificables.

Parece necesario precisar cuidadosamente el contenido de los términos a utilizar y por ello, al analizar la evolución de la distribución espacial de la renta, se va a utilizar el término disparidad entendiendo como tal la evolución de las diferencias socioeconómicas existentes entre regiones como consecuencia de sus diferentes ritmos de crecimiento, y que pueden cuantificarse a partir de distintas variables tales como PIB, Renta Regional, Renta Familiar Disponible, etc., en lugar de utilizarse el término equilibrio que por lo común se emplea cargado de valoraciones subjetivas o normativas. En definitiva, el concepto de desequilibrio se corresponde a un particular concepto de equilibrio, aunque a menudo no esté explicitado. Estas dificultades a la hora de precisar conceptos se amplían además cuando se esgrime el principio de igualitarismo que se intenta aplicar a la economía regional con tan escasa fortuna que se incurre en “la falacia de perseguir el equilibrio de la actividad económica a través de toda la geografía nacional”, en lugar de plantear, en todo caso, desde perspectivas normativas como puso de manifiesto Julio Segura “un sistema óptimo de descentralización que aprovechando las ventajas derivadas de las diferentes dotaciones de recursos permita lograr una homogeneidad en el disfrute de los resultados del proceso productivo, pero no en la realización de dicho proceso”.

La ponencia va a desarrollarse a través de seis epígrafes:

1. Nacimiento y evolución de la política regional comunitaria.
2. Las disparidades territoriales en la U.E, en España, y su evolución.



3. La recepción de Fondos Estructurales en la economía española y las inversiones en infraestructura.
4. Medición del impacto de las acciones estructurales.
5. Consecuencias de la acumulación de mecanismos redistributivos en España.
6. La distribución de Fondos Estructurales en el período 2000-2006.

## 1. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA \_\_\_\_\_

La Adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, año en el que los procesos autonómicos se encontraban en su estadio inicial, añadió una creciente complejidad al proceso de elaboración de la política económica y a los flujos financieros resultantes de su puesta en práctica, y en los que se refleja, a medida que se avanza en la década, la existencia de estos dos nuevos niveles de gobierno. La simplicidad de la política económica regional que hasta entonces había estado vigente en España se vio modificada. Sáenz de Buruaga ponía de manifiesto cómo por ejemplo en el período 1973/1977 el esfuerzo de las inversiones públicas no se dirigió especialmente hacia ninguna región española con la única excepción de Asturias para el bienio 1976-77, y para llegar a esta conclusión elabora índices de inversión pública per capita que se mueven con pequeñas oscilaciones en torno a las cifras medias españolas, lo que pone de manifiesto la escasa incidencia de este instrumento en la política regional española de la década de los 70, en que cada Ministerio actuaba en base a consideraciones sectoriales.

Entre tanto se iba diseñando progresivamente un nuevo marco en el que desde la propia CEE se habían introducido algunas medidas - como la puesta en marcha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975 - y que sería el embrión de la que luego podría ya denominarse política regional comunitaria, sobre todo tras la introducción explícita del objetivo de cohesión económica y social que lleva a cabo el Acta Única Europea, y la consiguiente reforma de los Fondos Estructurales en 1.988. Por otra parte, el avance del proceso descentralizador en España, del que es una buena muestra el desarrollo de las transferencias de competencias a las comunidades autónomas, les ha permitido aumentar de forma sustancial su protagonismo, desarrollándose así en otro escenario un conjunto de medidas de política regional.

Hoy, cuando nos preguntamos por el impacto territorial que van a tener los gastos financiados con los 213.000 m. de euros que la reciente Cumbre de Berlín acordó dedicar a acciones estructurales, puede ser oportuno recordar la génesis de la actual política regional comunitaria y el nacimiento de sus cuatro Fondos Estructurales, para profundizar posteriormente en aquellos cuyos efectos provocan un mayor impacto territorial, e inciden por tanto de manera más decidida en la evolución de las disparidades espaciales, intentando reducirlas en gran medida mediante inversiones adicionales en infraestructura, objetivo en el que también participa el Fondo de Cohesión -de allí que hablemos de acciones estructurales al referirnos al conjunto formado por todos los Fondos Europeos- y ya en la política regional española será necesario hacer una referencia especial a un mecanismo de las características del FCI.

El Tratado de Roma apenas dedicaba atención a los problemas regionales, hecho que probablemente se explicaba por las características de la economía de los seis países firmantes del Tratado de Roma en 1957, y en los que tan sólo se detectaban problemas de atraso relativo claros en la evolución del Mezzogiorno italiano. En el Preámbulo del Tratado se hacía referencia a la conveniencia de reforzar la unidad de las economías de los países firmantes, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, pero el único instrumento que aparece a la hora de pretender el logro de este objetivo era el Banco Europeo de Inversiones, al que el artículo 130 del Tratado asigna la misión de conceder préstamos y garantías para financiar proyectos de desarrollo en las regiones más atrasadas, instrumento de tan escasa potencia que en la práctica dejaba a la política regional en manos de los propios Estados miembros. Han sido sobre todo las sucesivas ampliaciones de la Comunidad las que explican el aumento de las disparidades a lo largo de una serie de años en los que se produjeron las

incorporaciones de Irlanda, Grecia, España y Portugal y ya posteriormente los lander de la antigua República Democrática Alemana.

Habría que esperar al año 1975 para que la creación del Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER) permita el inicio de una nueva etapa. El reglamento inicial del FEDER pone de manifiesto que su objetivo va a ser corregir disparidades regionales en la Comunidad y para ello aporta recursos a la financiación de proyectos concretos que deben ser solicitados por los Estados miembros. De esta forma el FEDER se configura inicialmente como un instrumento subsidiario de la política regional y a él se dedican en torno al 5% de las cifras de presupuesto comunitario.

La primera reforma del FEDER se lleva a cabo en 1979 y estará vigente hasta el año 1984. El principal avance va a ser la fijación de criterios comunitarios a la hora de detectar las regiones con problemas, aunque habría que esperar a las reformas de los Fondos Estructurales que provoca la entrada en vigor del Acta Única para que pueda hablarse de una auténtica política regional comunitaria. Entre tanto, desde 1985 a 1988 se había cubierto otra etapa caracterizada por una mayor sensibilidad ante los problemas territoriales que había provocado la reconversión industrial, introduciéndose un sistema de horquillas que garantizaba porcentajes de participación mínima, en lugar de cuotas fijas asignadas a cada país, con objeto de que la comisión pudiese evaluar el interés de determinados proyectos que podrían ser beneficiarios de recursos adicionales hasta un porcentaje máximo fijado.

Pero tal como se ha dicho, sería la aprobación del Acta Única Europea cuya entrada en vigor fue el mes de julio de 1987 la base sobre la cual se desarrolla una nueva política regional en la Comunidad tras la incorporación al Tratado de un título dedicado a la cohesión económica y social. Así, el artículo 130A precisa que “con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta

desarrolla y prosigue su acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social. En particular, la Comunidad se propone reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de diversas regiones (...) incluyendo zonas rurales.”

Cuando se creó el FEDER, hacía ya quince años que había entrado en funcionamiento el Fondo Social Europeo previsto en el Tratado de Roma y que participa en la financiación de acciones de formación profesional y de ayudas a la contratación o a la creación de empleo estable, ante la sensibilidad que existía en relación a la necesidad de potenciar la disponibilidad de capital humano para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mientras que ya anteriormente y dentro de la política agrícola común había surgido otro Fondo Estructural (la sección de orientación del FEOGA), también previsto en el Tratado de Roma, y que representa la parte estructural de la política agrícola común al financiar acciones que tienen por finalidad reorganizar y reforzar las estructuras agrarias y la diversificación de la actividad económica en el medio rural.

A estos tres Fondos Estructurales se añadiría posteriormente el Fondo de Cohesión y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), creado en 1993 y aunque propiamente no se incluye en los Fondos Estructurales, se regula junto con ellos y contribuye a la reconversión del sector pesquero y de la acuicultura).

El Fondo de Cohesión, creado provisionalmente en la Cumbre de Edimburgo en 1993 es el antecedente del Fondo de Cohesión previsto en el Tratado de la Unión Europea de Maastrich y tiene como objetivo facilitar la adaptación de los países con los menores niveles de renta ante el nuevo avance del proceso de integración europea que va a suponer la unión económica y monetaria. Para ello, se seleccionó a los cuatro países que no alcanzan el 90% de la media comunitaria en PIB por habitante (Grecia, Portugal, Irlanda y España) y se dotó de un presupuesto de

15.150M de ECUS hasta el año 1999 con objeto de apoyar el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y la adaptación de estos países a la política comunitaria de medio ambiente.

## **2. LAS DISPARIDADES TERRITORIALES EN LA U.E., EN ESPAÑA, Y SU EVOLUCIÓN \_\_\_\_\_**

Desde una perspectiva teórica, y en relación a este problema, hay que tener en cuenta la contraposición existente entre los modelos que sostienen que a largo plazo el mercado tenderá a eliminar las disparidades interregionales, y aquellas otras teorías que defienden que las disparidades existentes pueden permanecer e incluso ampliarse en el tiempo si no se actúa para remover los obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de las regiones más atrasadas. Las acciones estructurales se encuadrarían por tanto dentro de la puesta en práctica de este grupo de teorías al pretender facilitar el acceso progresivo de las regiones menos desarrolladas a situaciones en las cuales pudieran competir con mayores posibilidades dentro de los mercados.

La vieja polémica entre quienes postulan la necesidad de una intervención correctora por parte de las autoridades públicas sin la cual no sería posible reducir las disparidades entre las regiones, frente a los que cuestionan la necesidad de tales actuaciones por mantener posiciones favorables a la convergencia derivada del modelo neoclásico, va a tener motivos para seguir vivo en los próximos años ya que la evidencia empírica disponible no permite refutar, absolutamente, ninguna de estas teorías.

Por lo demás, y teniendo en cuenta que tan solo a partir de 1988 se intensifican las acciones que permiten hablar de la existencia de política regional en la Comunidad Europea, hay que insistir en que se carece de un periodo suficientemente amplio como para poder evaluar con rigor los resultados de la política regional comunitaria. Sin embargo, puede constatarse que entre 1983 y 1995 se redujeron algo las diferencias en términos de renta por habitante entre los estados miembros de la Comunidad, aunque a escala regional las diferencias

apenas disminuyeron y así la renta per capita de las 25 regiones más pobres pasó únicamente del 53 al 55% de la renta comunitaria, perteneciendo a este grupo tres regiones españolas: Extremadura, Andalucía y Galicia que pasaron de tener una media del 52 en el año 1983 a tenerla del 58.

Por otra parte, a la hora de evaluar las políticas regionales hay que destacar la diferencia que existe entre la capacidad de la actuación de los gobiernos nacional en sus respectivos ámbitos, con presupuestos que se sitúan entre el 40 y el 60% del PIB nacional y las posibilidades, muchos más reducidas, de un presupuesto comunitario con un techo del 1,27% de su PIB.

Los recursos asignados a la política estructural han aumentado considerablemente a partir de 1989, y en el periodo que llega hasta el año 93 se movilizaron más de 68.000 millones de ecus, mientras que para el periodo 94-99 la cuantía llegó a los 152.000 millones de los cuales el 85% se destina a objetivos de política regional y dos terceras partes a la ayuda de las regiones menos desarrolladas, es decir las beneficiarias de Objetivo número 1. El importe asignado a España ha pasado de 14.200 millones a 34.400 a la vez que la irrupción del Fondo de Cohesión ha aportado recursos adicionales de los que más de la mitad corresponden a España, con lo cual nuestro país percibe la cuarta parte del presupuesto total de las medidas estructurales, o lo que es lo mismo, su cuantía equivale este año 1999 al 2,8% del PIB español y permiten financiar alrededor del 10% del total de las inversiones.

En el cuadro número 1 puede verse la evolución del PIB por habitante en las regiones españolas actualmente beneficiarias del Objetivo 1 y en él se aprecia como entre 1986 y 1998 se ha mantenido la participación en la renta media española de este conjunto formado por nueve Comunidades Autónomas. En cambio ha habido un fuerte acercamiento a la media europea al pasarse de 70,7% en año



de la adhesión al 78,7% de la media comunitaria 10 años después. Esta evolución se da en todas las Comunidades del Objetivo 1 con la excepción de Murcia, aunque la diferencia es prácticamente irrelevante. En relación a la renta media española la caída más significativa es la de Asturias que pasa de la media española en el 86 a sólo el 85% en 1998 y Murcia que también desciende del 96 al 80% del PIB por habitante.

La primera vez que las estadísticas comunitarias incluyen a las regiones españolas es en el tercer informe periódico aparecido en 1987 y en el cual se incluía un listado de 160 regiones europeas clasificadas de acuerdo con un indicador sintético de la problemática regional obtenida a través de la ponderación de variables tales como el PIB por habitante, el PIB por persona ocupada, la tasa de paro ajustada que incorporaba el posible subempleo y, finalmente, las necesidades de empleos adicionales debidas al crecimiento de la fuerza laboral en el horizonte de 1990. De acuerdo con este indicador sintético Andalucía se situaba en el último lugar de la clasificación con un valor de 38,4 mientras que la región mejor situada, Baleares llegaba al valor 66,1 que la situaba en el puesto 125 por la intensidad de sus problemas sobre un total de 160 regiones

En todo caso, merecería la pena destacarse este intento de elaborar indicadores de intensidad de la problemática regional que incorporan varias variables frente a la simplificación que ha existido en informes posteriores donde se da una relevancia desmesurada al PIB por habitante que acaba convirtiéndose en muchos casos en el único valor de referencia.

Los datos del cuarto informe referidos a 1991 ponen de manifiesto una apreciable mejoría en términos relativos de las 17 comunidades autónomas españolas. En un mosaico más amplio ya de 161 regiones, Baleares aparece en el puesto 42 superando el promedio comunitario de PIB por habitante mientras que

Extremadura, la comunidad peor situada, aparecía en la 136 posición al disponer de la mitad del promedio comunitario en PIB por habitante.

Los datos referidos a 1994 (quinto informe periódico), recogen la novedad que supone la incorporación al listado regional de los landers pertenecientes a la antigua República Democrática Alemana con un desfase tal que de las cinco regiones que aparecen en los últimos lugares de informe, cuatro aparecen como consecuencia de la reunificación, hecho que contribuye a alterar de forma significativa los datos obtenidos y obliga a tener en cuenta este extremo antes de realizar evaluaciones.

El sexto informe periódico de febrero de este año afirma textualmente que la producción per capita de las regiones más pobres está acercándose a la media de la Unión Europea y así, en el periodo de diez años comprendido entre 1986 y 1996 el PIB per capita de las diez regiones en que este indicador era más bajo ha pasado del 41% de media al 50 del existente en el conjunto de la Unión Europea. Si el cómputo se hiciera en las 25 regiones más pobres, el incremento llegaría a ser de 7 puntos al pasarse del 52 al 59%. Más espectacular ha sido en su conjunto el proceso de aproximación de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión y que se prevé lleguen al 78% de la renta media en este año 99 frente a un 65% que existía únicamente en el año 1986.

Aunque esta aproximación se ha debido en gran medida al propio proceso de integración económica en Europa, se considera que los Fondos Estructurales han desempeñado también un papel importante. No obstante estos logros, se sigue constatando la presencia de considerables disparidades, y aunque hay una cierta convergencia, los resultados son muy diversos. Así, las regiones atrasadas más favorecidas han sido las que tienen como principal componente capitales tales como Dublín o Lisboa que han progresado con mucha mayor rapidez que las regiones

rurales interiores, por lo que dado su nivel de PIB han debido salir del listado de las regiones del objetivo 1, aunque con un tratamiento especial.

Aunque en términos de producción regional puede hablarse de convergencia, la situación es menos satisfactoria si lo que analizamos es la situación del desempleo ya que el aumento del paro en los últimos 25 años ha afectado de forma muy desigual a unas regiones y otras y las 25 con tasas más bajas de paro son prácticamente las mismas que hace 10 años, estabilizándose estas tasas en torno al 4% mientras que en las regiones más afectadas por el desempleo las tasas han subido del 20 al 24%, siendo motivo de especial preocupación la magnitud del paro de larga duración que lleva a que casi la mitad de los parados lleve un año o más en paro, o los problemas de exclusión que padecen personas y grupos sociales.

Las regiones de la Unión Europea pueden dividirse básicamente en tres tipos:

1. Grandes centros urbanos de servicios, regiones que obtienen buenos resultados tanto en lo que se refiere al PIB como al empleo.
2. Regiones industriales cuya economía tiende a estar concentrada en las ciudades de tamaño medio, que suelen formar parte de una red.
3. Regiones rurales que tienen un nivel de empleo agrícola relativamente alto y que si bien disponen de indicadores aceptables en lo que se refiere al paro, tienen otros problemas como la elevada inmigración.

Las tendencias demográficas existentes van a afectar considerablemente al mercado de trabajo en la Unión Europea a largo plazo y, como consecuencia de las bajas tasas de mortalidad seguirá envejeciendo la población incluida la población activa, previéndose que la oferta de trabajo aumente hasta el año 2005 debido principalmente al aumento de las tasas de actividad femeninas y a partir de este año se prevé que la población activa disminuya a partir del 2010.

La convergencia económica se caracteriza por ser un fenómeno a largo plazo y en España pueden diferenciarse distintos subperiodos. Así, a partir de la serie elaborada por el BBV se pone de manifiesto que desde 1955 hasta 1981 se produjo en España un marcado proceso de convergencia regional en término de PIB per capita, pero que a partir de dicho año y hasta 1993 este proceso se detiene, aunque desde 1988 se llega a advertir incluso una muy ligera pero clara tendencia a empeorar, diferenciándose tres tipos de comportamiento regional de acuerdo con las conclusiones de la obra dirigida por el profesor Cuadrado Roura (1998) “Convergencia regional en España (Hechos, tendencias y perspectivas)”:

- a) Comportamiento divergente, es decir, el de las regiones que han mostrado una tendencia significativa a la divergencia respecto de la media, tendiendo por tanto a distanciarse bien porque mejoran (Aragón, Cataluña, Madrid y Navarra) o bien porque empeoran como Andalucía, Asturias, Castilla León, Galicia y Murcia.
- b) Comportamiento neutro en el que se incluirían comunidades autónoma que durante el periodo 80-95 no han contribuido significativamente ni a la convergencia ni a la divergencia (Cantabria, Castilla La Mancha, País Vasco y La Rioja).
- c) Regiones con un comportamiento sensiblemente convergente, cuyo VAB por habitante ha evolucionado aproximándose progresivamente hacia la media (Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura).

A conclusiones similares llegan García Greciano y Raymond (1999) y Salas (1999). Esta conclusión de que las regiones españolas no muestran una clara tendencia a converger en términos de VAB por habitante a partir de un determinado momento, no significa que no se haya registrado un proceso de aproximación a la media de la Unión Europea. Sobre todo, en el periodo 86-91 las tasas de crecimiento de la economía española fueron sensiblemente superiores a la media comunitaria y ello favoreció un proceso de aproximación a las cifras medias de la

Unión aunque la reducción del crecimiento a partir de 1991, y hasta 1995, amplía ligeramente la diferencia entre España y la Unión Europea, tendencia que otra vez se altera a partir de este año.

Podríamos retener algunas conclusiones.

1. La práctica detención de la migraciones interregionales están en la base del estancamiento de la convergencia en VAB por habitante.
2. La mayoría de las regiones españolas han experimentado una aproximación hacia la media de la Unión Europea -muy especialmente entre 1986 y 1991-, que posiblemente se mantenga en los próximos años.

### **3. LA RECEPCIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA**

A comienzos de la década de los ochenta Dieter Biehl dirigió un trabajo por encargo de la Comisión Europea que ponía de manifiesto que en el mapa regional europeo entonces existente -y que incorporaba 168 regiones- había una clara correlación entre el nivel de desarrollo y el indicador de dotación en infraestructuras. Así, en los primeros puestos aparecían las regiones en las que coincidían los indicadores de dotación de infraestructuras más elevados y los niveles de PIB por habitante más altos.

Sin embargo, y aunque siga sin ponerse en duda que las infraestructuras constituyen un elemento clave en el desarrollo regional, en los últimos años la experiencia ha puesto de manifiesto que las infraestructuras si bien facilitan el desarrollo, no lo produce, o lo que es lo mismo, son una condición necesaria pero no suficiente. Por otra parte, se ha verificado que algunas regiones atrasadas tienen un elevado grado de subutilización de las infraestructuras disponibles, al mantenerse mecanismos redistributivos que permiten incrementar su dotación sin haber hecho una evaluación previa de su grado de utilización. Junto a ello, se subraya cada vez más que el catálogo de infraestructuras no es estático tras la aparición de factores de desarrollo tan importantes como, por ejemplo, las redes de telecomunicaciones cuya incidencia en el desarrollo regional está siendo cada vez mayor, o la prestación de servicios a las empresas generándose así la necesidad de introducir nuevas líneas de actuación en la política regional que maticen y complementen las actuaciones que se han llevado a cabo de acuerdo con los criterios clásicos que han prevalecido tanto al definir los objetivos como los instrumentos de la política regional.

Si se tiene en cuenta que las infraestructuras están constituidas por bienes de capital de naturaleza pública cuyos efectos externos tienen una acusada dimensión espacial, su dotación va a depender en gran medida de decisiones políticas, y la mayor parte de su financiación va a realizarse con cargo a los diferentes presupuestos que actúan sobre los distintos territorios. De hecho, la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 hizo más complejo el proceso de provisión de infraestructuras que anteriormente dependía, en gran medida, de decisiones que tomaba la administración central.

A la hora de profundizar en los efectos provocados por las inversiones financiadas con cargo a los Fondos Estructurales, podríamos diferenciar dos clases de efectos: Por una parte, y en el corto plazo, un incremento del gasto agregado regional en la medida en que se lleven a cabo las actuaciones financiadas y se genere el correspondiente flujo de gasto. Pero a medio y largo plazo, estas actuaciones mejoran el stock de capital público disponible y en definitiva contribuyen a mejorar el potencial de crecimiento de la región, y ésta debería ser la forma a través de la cual se favoreciera el proceso de convergencia regional ya que este nuevo capital público debería facilitar procesos a través de los cuales la iniciativa privada contribuyera a un crecimiento sostenido del nivel de renta real. Como ha señalado Herce “esta nueva capacidad puede, pues tratarse bien como un input productivo no pagado, bien como un factor que mejora la productividad de los inputs privados”.

Los Fondos que se han seleccionado en los cuadros posteriores, integrados por el FEDER, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Compensación Interterritorial, actúan sobre una variable intermedia -la inversión pública en infraestructuras y equipamiento colectivo- ya que el objetivo esencial de este tipo de actuaciones no es tanto mejorar directamente el nivel de vida de la población, sino aumentar la productividad del capital privado invertido en la región. Se pretende actuar así sobre

las diferencias en la dotación de infraestructuras, aunque este proceso se ha llevado a cabo en España sin existir una evaluación ex-ante del stock de capital público preexistente.

Si la política de desarrollo regional aspira a reducir las diferencias existentes de nivel de vida en unos territorios y otros procurando que las medidas redistributivas no obstaculicen el crecimiento del conjunto de la economía, parece claro que un prerrequisito para que existan tendencias hacia la convergencia de los niveles de vida en unos espacios y otros es que las inversiones en infraestructura faciliten el aprovechamiento posterior de los incentivos destinados a atraer inversiones en actividades directamente productivas en los territorios con menor nivel de desarrollo.

El I.V.I.E. ha trabajado en el cálculo de la dotaciones de capital público de las diferentes regiones españolas en la década de los 90 para poder responder a la pregunta de si es cierto que el atraso de algunas regiones españolas se debe a que están peor dotas de capital público y que, por consiguiente, encuentran en este factor un obstáculo en su proceso de convergencia. Para Pérez García (1994) “la respuesta a esta pregunta es negativa ya que en general no se puede decir que las regiones españolas estén mejor dotadas de infraestructuras cuanto mayor nivel de renta per capita tengan, aunque probablemente participan de carencias que todas nuestras regiones padecen”.

En los cuadros que se han elaborado, a partir del trabajo “Efectos regionales del presupuesto europeo en España” de Correa y Maluquer(1998), se regionalizan los gastos del presupuesto comunitario en España a partir de las cifras ya distribuidas regionalmente elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda en su documento de trabajo “Política regional española y europea” cifras a las que se



les añade la parte no regionalizada en función de los gastos previamente regionalizados.

Tal como puede verse en los cuadros 2 y 3, y con datos medios del periodo 93-96, las cuantías totales de las Acciones Estructurales que llegaron a España alcanzaron casi los 800.000 m. de pesetas, de los que prácticamente el 20% beneficiaron a Andalucía, aunque en términos por habitante, y en relación a la media española, esta comunidad se situaba sólo en el 9,1% por encima, frente a comunidades como Extremadura, Castilla-León y Galicia que prácticamente duplicaron la media de participación.

El cuadro número 4 recoge la inversión por habitante financiada por el FEDER y pone de manifiesto como todas las comunidades autónomas del Objetivo 1 se encontraban por encima de la media, como es lógico, mientras que por la vía del Objetivo 2 y del 5b) se recibieron cuantías muy inferiores que llevaban a que la dispersión entre la primera y la última comunidad fuera de 1 a 21. En cambio, en relación al Fondo de Cohesión, las diferencias son notablemente inferiores, sin que exista ningún patrón redistributivo explícito a la hora de regular este proceso.

#### **4. MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES**

Eneko Landuburu ha escrito que “España, que ha recibido la mayoría de los créditos del FEDER en cifras absolutas, ha sido la principal tarea de la política regional comunitaria. Los resultados son tangibles en una serie de sectores básicos para el desarrollo regional español: más de 1.000 kilómetros de conexiones por carretera en los ejes esenciales, el AVE Madrid-Sevilla y la ordenación de la red ferroviaria existente junto con unos 30 puertos y una decena de aeropuertos, la construcción de medio centenar de centrales hidráulicas, de una decena de embalses y de numerosas estaciones depuradoras de aguas industriales y urbanas o de tratamiento de residuos sólidos, la digitalización de más de 400 centrales telefónicas, la ayuda a la instalación de una serie de centros universitarios o de investigación y el desarrollo o la creación de algunos parque tecnológica, etcétera.”

Cuantificar el impacto que en las distintas economías regionales provocan las acciones estructurales no resulta fácil y en este proceso pueden utilizarse diferentes metodologías comenzando por los modelos input output, aunque en este caso puede criticarse el procedimiento por su carácter excesivamente mecánico, a la vez que resulta difícil deslindar el impacto sobre el empleo, diferenciando los que se crean nuevos de aquéllos que resultan mantenidos por las nuevas inversiones.

Para el marco de apoyo comunitario del periodo 89-93 en relación a las comunidades españolas del objetivo 1, y a partir de un modelo input output, se llegaba a la conclusión de que las acciones estructurales habrían creado mas de 400.000 empleos o bien dejaron de destruirse otros tanto al ser posibles ambas interpretaciones, aunque una parte de estos efectos pueden filtrarse hacia otras regiones distintas de las directamente beneficiadas por las citada acciones. Sin embargo, el impacto más positivo va a ser que una vez completadas las inversiones,

las regiones beneficiarias van a disponer de un conjunto de nuevas infraestructuras susceptibles de generar economías externas durante toda su vida útil.

También aplicando modelos macroeconómicos puede estudiarse el efecto sobre los equilibrios básicos de una economía, estimando los efectos agregados sobre la producción y el empleo. En relación al marco de apoyo comunitario 94-99, este método permite apreciar como los efectos de demanda sobre el PIB son destacables aproximándose al 3% y, sobre todo, como los efectos de oferta son progresivamente mayores.

En el sexto informe periódico sobre las regiones se lleva a cabo también una evaluación de los impactos de los Fondos Estructurales en las regiones asistidas que llevan a las siguientes conclusiones: los Fondos Estructurales han elevado en 0,5 puntos porcentuales o más el crecimiento de las regiones del objetivo 1. En este año 1999, el efecto acumulado de los Fondos habrá elevado el producto interior de Grecia, Irlanda y Portugal casi un 10% y el de España más del 4%, por lo que la reducción de la distancia que separa a los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión, de los restantes países de la Unión no se habría producido en ausencia de estas actuaciones. No obstante, los modelos ponen de manifiesto que la eficacia de los Fondos Estructurales depende también de otros factores tales como la adopción de una sólida política macroeconómica y otras políticas nacionales, siendo un factor relevante la estructura de la actividad económica de cada región, en línea con la aportación de Biehl al formular su teoría del Potencial de Desarrollo Regional.

Los cuatro países de la cohesión se han aproximado al PIB medio de la Europa de los quince y así Grecia ha pasado del 64,2 en 1993 al 69,3 en este año, Portugal del 67,7 al 71,8, España del 78,1 al 79,6 y, sobre todo, el crecimiento más espectacular ha sido el de Irlanda que ha pasado del 82,5 al 105,1, con las

consecuencias correspondientes en relación a su continuidad como receptora de Acciones Estructurales.

## **5. CONSECUENCIAS DE LA ACUMULACIÓN DE MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS EN ESPAÑA**

La puesta en marcha del Fondo de Compensación Interterritorial supuso una innovación importante tras la aprobación de la primera Ley que lo regulaba en el año 1984. Aunque con anterioridad a esta ley podría hacerse una referencia a la incidencia espacial de toda una serie de acciones regionales directas tales como los programas de transformación de regadío promovidas por el IRYDA o determinadas actuaciones específicas del MOPU.

Una de las novedades más sobresaliente es que introdujo precisamente el modelo de financiación de las Comunidades autónomas diseñado por la LOFCA fue la puesta en marcha de un mecanismo redistributivo de las inversiones públicas aparentemente de gran potencia ya que hasta 1986 se dedicaron a él hasta un 40% del total de las nuevas inversiones públicas, excluidas las de Defensa. Si bien es cierto que ya en los presupuestos de 1982 y 1983 de hecho se introdujo el FCI, dado el escaso nivel competencial de las Comunidades Autónomas se diluyó este mecanismo únicamente en un ejercicio de nominalismo financiero hasta que la aceleración del traspaso de servicios entre 1984 y 1985 permitió a las comunidades asignar la mayor parte del conjunto del Fondo, que según la Ley aprobada en 1984 se distribuye en base a cuatro criterios. Un 70% en proporción inversa de la renta regional estimada por el INE, aunque con un método de cálculo que eleva al cuadrado la inversa de la renta per capita a la hora de ponderar esta variable; un 20% en base a los saldos migratorios de los 10 años anteriores; un 5% para aquellas Comunidades cuya tasa de paro se encuentre situada por encima de la media nacional y otro 5% proporcionalmente a la superficie de cada Comunidad aceptando la existencia de costes espaciales en la prestación de determinados servicios públicos. Existe también un apartado que permite atender el coste adicional del hecho insular para Baleares y Canarias. En los Presupuestos

Generales para 1987 se disminuyó el volumen del Fondo al 30% que garantiza la LOFCA como mínimo del total de la nueva inversión.

El nivel de renta alcanzado en un territorio está directamente condicionado por su dotación de capital real, integrada por dos componentes bien diferenciados: por una parte, el stock de capital dedicado a actividades empresariales -que denominaremos también actividades directamente productivas- y que es gestionado fundamentalmente por el sector privado, y un segundo bloque de este Fondo de Capital que está integrado por la dotación de infraestructuras, es decir un conjunto de bienes de capital de provisión preferentemente pública, financiado en su mayor parte a través de los diferentes niveles de gobierno existentes, lo que obliga a poner en marcha medidas de coordinación y de colaboración.

El carácter redistributivo del Fondo de Compensación, sobre todo desde el punto de vista de la inversión per capita, vio reforzado tras la incorporación de España a la Comunidad Europea y los acuerdos de noviembre de 1986 sobre financiación autonómica que permitieron acceder a las CC.AA. a los recursos comunitarios del FEDER.

Aunque en el primer año de vigencia del Tratado de Adhesión fue la Administración Central la que utilizó para atender sus propias competencias los Fondos Estructurales -hecho que por lo demás resulta explicable dada la necesidad de obtener cuanto antes recursos, lo que se logró presentando proyectos que ya estaban en curso de ejecución-, la demanda de las Comunidades Autónomas de acceder a una parte de esta financiación pudo atenderse en el momento en que se revisó el modelo de financiación en noviembre de 1986, llegándose a una fórmula que quizá pueda parecer simple, pero que permitió alcanzar a acuerdos operativos.

Por ello, a partir de 1987 aquellas Comunidades que tuvieran zonas poco desarrolladas que hubieran sido consideradas como susceptibles de recibir recursos del FEDER podrían presentar proyectos susceptibles de ser cofinanciados hasta un montante equivalente al 30 por 100 de su participación en el FCI. La fórmula, que tuvo la virtualidad de ser aceptada rápidamente, aumentó, en cambio, la dispersión de la financiación per capita del Fondo. Así, por ejemplo, de una diferencia de 1 a 8,93 en el reparto del Fondo entre la Comunidad que menos recibía (Navarra) y la más beneficiada (Extremadura), se había pasado a un abanico de 1 a 11,61 en el año 1987. Estas diferencias se atenúan algo en los años siguientes para ser de 1 a 6,7 (Extremadura en relación a Baleares) en 1989.

La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el año 1990 incorporó en la financiación incondicionada de todas las comunidades una compensación transitoria para cubrir el objetivo de suficiencia financiera, mientras que dejó reducido su componente redistributivo a aquellas Comunidades Autónomas con una renta inferior a la media, por lo que coincidieron los listados del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales con las comunidades beneficiarias del componente redistributivo de un Fondo de Compensación que vio alteradas las ponderaciones de las variables utilizadas en su cálculo.

Al duplicarse la cuantía financiera de los Fondos en el horizonte de 1993, y en concreto las cantidades destinadas a las zonas cubiertas por el Objetivo número 1, ya en el año 1992 se modificó sustancialmente la cuantía total de recursos financieros provenientes de las Comunidades Europeas con destino a las políticas estructurales y especialmente a la política regional.

¿Cuál es la situación actual que muestra este proceso acumulativo? Particularmente significativos resultan los cuadros 6 y 7. En el número 6 se continúa el análisis realizado tras la adhesión de España a la entonces Comunidad Europea

y en el que se ponía de manifiesto la fuerte dispersión que había en la financiación per capita de la nueva inversión realizada por las comunidades autónomas. Con datos de 1996, puede apreciarse que la dispersión existente entre las 3 comunidades autónomas que obtenían una mayor financiación media y las 3 más bajas, llega a ser de 1 a 26, lo que resulta difícilmente justificable. Si bien, el cuadro número 7 modifica en parte este análisis (la dispersión entre las 3 comunidades mejor situadas y las que se encuentran en los últimos lugares pasa a ser de 1 a 6,7 si se incorpora el Fondo de Cohesión), habría que tener en cuenta sin embargo la distinta naturaleza de las inversiones financiadas a través de las distintas acciones estructurales, e incluso los diferentes porcentajes de cofinanciación que deben aportar las comunidades autónomas.



## 6. LA DISTRIBUCIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 2000-2006 \_\_\_\_\_

Las nuevas propuestas de reglamentos de los Fondos Estructurales establecen tres principios para mejorar su gestión: simplificación, descentralización y concentración de las ayudas.

Los resultados de la Cumbre de Berlín ponen de manifiesto que el saldo de España con la Unión Europea va a mantenerse aproximadamente durante los próximos siete años en torno al billón de pesetas. El Fondo de Cohesión no sólo fue cuestionado en su propia existencia sino que además –una vez decidida su continuidad- se ha provocado una fuerte discusión en torno a las condiciones exigibles para poder seguir accediendo al mismo. Así, inicialmente, se había previsto la suspensión de las ayudas del Fondo de Cohesión a los cuatro países beneficiarios por desviaciones en su presupuesto si el déficit superaba el 1% del PIB, de acuerdo con los contenidos del Plan de Estabilidad y Crecimiento, aunque finalmente el proyecto de reglamento aprobado por la comisión establece que se pierdan las ayudas si el déficit supera el 3% de PIB.

El Objetivo nº 1, reservado a las regiones cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria, dispondrá del 69,7% del total de los créditos estructurales, lo que supone 135.900 millones de euros destinados a estas regiones (punto 30 de las conclusiones de la Cumbre). Tenemos que hacer aquí varias puntualizaciones:

- Este porcentaje incluye las ayudas transitorias a las regiones que dejarán de estar en el Objetivo 1 (4,3% del total asignado al Objetivo 1).
- El futuro Objetivo 1 agregará los actuales Objetivo 1 y 6 (zonas con muy baja densidad de población).
- De este porcentaje queda excluido el 6% del total de los Fondos Estructurales (5% para las nuevas Iniciativas Comunitarias y el 1% para Acciones Innovadoras y

Asistencia Técnica). Las nuevas Iniciativas Comunitarias serán INTERREG (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), LEADER (desarrollo rural) y EQUAL (cooperación transnacional para la lucha contra la discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo). A estas iniciativas se añadirá una cuarta (URBAN), introducida expresamente por el Parlamento Europeo.

- Para el reparto de estos Fondos entre los Estados miembros hay que tener en cuenta las “situaciones particulares” recogidas en el punto 44 de las conclusiones de la Cumbre de Berlín.

El Objetivo nº 2, destinado a apoyar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales, se beneficiará del 11,4% de los Fondos (22.230 millones de euros) y cubrirá un porcentaje máximo del 18% de la población de la U.E. Los Estados miembros podrán proponer a la Comisión una lista de zonas que respondan a estos criterios.

El Objetivo nº 3 se reserva a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, de formación y de empleo. Su presupuesto representa el 12% del total de los Fondos Estructurales, 23.400 millones de euros.

Cuando se pretende definir el nuevo Objetivo 2 se afirma que tendrá como finalidad prestar apoyo a la reconversión económica y social de zonas que experimenten dificultades estructurales, incluidas las situadas en los estados miembros más prósperos, y se especifica que se tratará de zonas que se enfrenten con crisis industrial, zonas rurales afectadas por graves problemas tales como la despoblación, zonas urbanas "depauperadas" y regiones en proceso de cambio, pero toda esta serie de criterios tan diversos acaban convirtiendo el Objetivo 2 en una especie de cajón de sastre, donde en apariencia cabe casi todo, aunque esto sí, en beneficio sólo del 18% de la población europea, que es algo que se afirma con claridad. Las regiones cubiertas en la actualidad por los objetivos 2 y 5.b que no

cumplan los requisitos del nuevo Objetivo 2, que están por definir, verán su ayuda reducida progresivamente a lo largo de un período de cuatro años. Cuando se intenta afinar algo más en los tipos de zona beneficiaria se dice que a título indicativo las regiones industriales y del sector de los servicios representarán entorno a un 10%, las zonas rurales un 5%, las urbanas un 2% y dependientes de la pesca un 1%.

Entre los criterios que se plantean como de obligado cumplimiento a la hora de poner en marcha el Objetivo 2 aparece el llamado principio de coherencia. ¿Qué es lo que se entiende por aplicación de ese principio de coherencia?. Lo que se entiende por coherencia en la aplicación del Objetivo 2 es que forzosamente, las zonas delimitadas deberán coincidir con las zonas susceptibles de obtener ayudas con finalidad regional.

Este mapa surgió a partir del desarrollo de la ley de incentivos regionales; por una parte se dice "estas son las zonas que van a beneficiarse de Fondos Estructurales" y por otra parte, "estas son las zonas que se van a beneficiar de incentivos regionales que permitan atraer actividades directamente productivas". Dados los diferentes criterios utilizados y las distintas unidades geográficas de referencia, se ha llegado a esta duplicidad de mapas ya que no hay una coincidencia plena entre el mapa que incluye las regiones donde la Comunidad acepta que los estados miembros establezcan regímenes públicos de ayudas con finalidad regional porque, tratándose de regiones desfavorecidas, ello no pone en peligro el principio de libre competencia .

Por último, parece conveniente reflexionar en torno a la necesidad de que se gradualicen los criterios de distribución de fondos porque tal como se ha visto se puede detectar la existencia de excesos redistributivos, sin que parezca razonable que se mantengan de forma indefinida unos mecanismos que han podido cumplir ya

en gran medida sus objetivos de equiparar las dotaciones de infraestructura. Por otra parte, no parece sostenible el mantenimiento de un componente tan redistributivo como el del FCI tras la reforma de 1.990, superponiéndose a las acciones estructurales de la Unión Europea.

Si se tiene en cuenta que de acuerdo con la LOFCA, la Ley del Fondo de Compensación puede revisarse cada cinco años, nos encontramos ya ante la posibilidad de una nueva modificación de este mecanismo que tenga en cuenta el nuevo horizonte de los Fondos Europeos hasta el año 2006. Hay que tener en cuenta por lo demás, la distribución de competencias existente entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, lo que impide que sea sustituible una fuente de financiación por otra y obliga a garantizar unos mínimos de financiación de la inversión nueva de cada comunidad autónoma, sobre todo cuando el Plan de Estabilidad y Crecimiento provoca férreas limitaciones en la posibilidad de utilizar el endeudamiento por parte de la comunidades autónomas.

No se trata de proponer que se impongan intereses regionales específicos en las negociaciones en relación a la Unión Europea, pero sí que los gobiernos nacionales (en este caso el de España), y una vez que se han delimitado las zonas beneficiarias de los Fondos Estructurales, actúen de forma complementaria teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada territorio . De esta manera, una serie de regiones o de provincias, si se utiliza un criterio de delimitación más desagregado, no quedarían claramente desfavorecidas a la hora de financiar sus infraestructuras, tal como puede detectarse cuando se profundiza en los flujos financieros que se han analizado en los cuadros anteriores.

## BIBLIOGRAFÍA

- \* BARBERAN, R. y EGEA, P.: “Las Políticas Regional y Social” en JORDÁN GALDUF, Josep M<sup>a</sup>, “Economía de la Unión Europea”, de la Biblioteca Civitas Economía y Empresa. *Editorial Civitas*, S.A., Madrid, 1994.
- \* BEGG, Iain: “Previsiones sobre convergencia regional en la Unión Europea” en *Papeles de Economía Española* N<sup>o</sup>80, Madrid, 1999.
- \* BIEHL, Dieter: “Las Infraestructuras y el Desarrollo Regional” en *Papeles de Economía Española* N<sup>o</sup> 35, 1988.
- \* BIESCAS FERRER, José Antonio y otros: “El fondo de compensación interterritorial: memoria de un cambio” en *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 1992.
- \* BIESCAS FERRER, José Antonio: “Los desequilibrios interterritoriales en la economía española” en *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, U.N.E.D., Madrid, 1994.
- \* COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN: “Sexto Informe Periódico sobre las regiones: resumen de las principales conclusiones”, Bruselas, 1999.
- \* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN: “Jornada sobre el Futuro de los Fondos Europeos”, Zaragoza, 1998.

- \* CORREA GARCÍA, María Dolores y MALUQUER I AMOROS, Salvador : “Efectos regionales del presupuesto europeo en España” en *Institut d’Estudis Autònoms*, Generalitat de Catalunya, Barcelona , 1998.
- \* CUADRADO ROURA, Juan R.: “Políticas Regionales: Hacia un Nuevo Enfoque” en *Papeles de Economía Española*, nº 35, 1988.
- \* CUADRADO ROURA, Juan R. y otros: “Convergencia Regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas” en *Fundación Argentaria*, Madrid, 1998.
- \* DE LA FUENTE, Angel (1996): “Inversión pública y redistribución regional: el caso de España en la década de los ochenta” en *Papeles de Economía Española* Nº 67.
- \* GARCIA-GRECIANO, Begoña y RAYMOND, José Luis: “Las Disparidades regionales y la hipótesis de convergencia: una revisión” en *Papeles de Economía Española* Nº80, 1999.
- \* HERCE, Jose Antonio (1995): “La política regional comunitaria. Un intento de sistematización de sus efectos en el caso español” en *Papeles de Economía Española* Nº 64.
- \* LANDABURU, Eneko (1994): “Cohesión económica y Social y desarrollo regional: Un mismo reto, la Unión Europea, en *Información Comercial Española* Nº 728, abril.
- \* LAZARO, Laureano y CORDERO, Gervasio (1995): “La política de Cohesión Económica y Social de la UE: Evaluación desde la perspectiva española” en *Papeles de Economía Española* Nº 63.

\* PÉREZ, Francisco, GOERLICH, Francisco José y MAS, Matilde (1996): “Capitalización y crecimiento en España y sus regiones”, Fundación BBV, Madrid [Capítulo V: Las desigualdades regionales].

\* PEREZ GARCIA, Francisco: “Infraestructuras y Desarrollo Regional” en Curso de Verano de la UIMP: “Economía Regional: Nuevos problemas, nuevas teorías, nuevas políticas”, 1994, Formigal (Huesca).

\* RUIZ, Irene: “La agenda 2000: conclusiones de la Cumbre de Berlín y consecuencias para España” en *Análisis Local* N° 23, 1999.

\* RUIZ CASTILLO, J.: “La Medición de la Pobreza de la Desigualdad en España, 1980-81”. *Servicio de Estudios del Banco de España*, 1987.

\* SAENZ DE BURUAGA, G., Capítulo dedicado a la Política Regional y Urbanística de la obra dirigida por L. Gámir “Política Económica de España”, p. 276, Madrid, 1975.

\* SALAS, Rafael: “Convergencia, movilidad y redistribución interregional en España:1981-1996” en *Papeles de Economía Española* Nª 80, Madrid, 1999.

\* SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA: “Relaciones Financieras entre España y las Comunidades Europeas”, Madrid, varios años.

**Universidad Internacional Menéndez Pelayo**  
**Encuentro "La reforma de los fondos estructurales: una perspectiva autonómica"**

El acuerdo agrario de la Agenda 2000: un punto de vista desde Bruselas<sup>1</sup>

**García Azcárate Tomás**<sup>2 3</sup>

**Santander. Del 08 al 10 de Septiembre de 1999**<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en esta contribución solo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja

<sup>2</sup> Jefe de la Unidad de Análisis y Planificación General, Dirección de Análisis Económico, Dirección General de la Agricultura y del Desarrollo Rural, Comisión de la Unión Europea

<sup>3</sup> correo electrónico: tomas.garcia-azcarate@dg6.cec.be

<sup>4</sup> Texto terminado el 29 de Julio de 1999



## Introducción: Los objetivos de la comisión

La Comisión Europea ha elegido el nombre de "Agenda 2000" para designar su visión del futuro de la Unión. Detrás de este nombre funcional había un paquete de propuestas con implicaciones fundamentales para el futuro de la Unión Europea en general, y su agricultura en particular.

"Agenda 2000" comprendía las opiniones de la Comisión sobre la ampliación de la UE, sobre la nueva generación de políticas estructurales y sobre la necesidad de reformar la Política Agrícola Común (PAC), todo ello en un marco global de perspectivas financieras para los años 2000 a 2006.

Coincidimos con Michel Petit cuando califica el agenda 2000 de "reformas muy serias" y cuando avisa que "la evolución futura de la P.A.C. en los próximos años ira en la dirección de las propuestas de la Comisión"<sup>5</sup>.

En este artículo, vamos a concentrarnos en los aspectos relativos al sector agrario y al medio rural, aunque se tenga que hacer referencias a los restantes aspectos, en particular los presupuestarios.

Los objetivos perseguidos por la Comisión podrían reagruparse en 5 grandes bloques:

- El objetivo "competitividad"
- El preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)
- Preparar la próxima ampliación.
- El objetivo "desarrollo rural"
- El objetivo "legitimidad"

### El objetivo "competitividad"

**La actividad agraria es ante todo una actividad económica.** El agricultor, como cualquier otro operador económico, quiere encontrar su lugar en la sociedad ofreciendo los productos que la sociedad requiere. Esta debe ser la principal fuente de su renta. Su nivel de vida, su grado de aceptación en la sociedad en la que se desenvuelve, debe depender en gran medida de su capacidad y esfuerzo personal para alcanzar este objetivo.

**La cuestión de fondo es saber si vamos a limitar la capacidad productiva europea exclusivamente a la parte del mercado comunitario y mundial que nos dejen los demás, o vamos a presentar batalla para consolidar mercados y conseguir convencer**

---

<sup>5</sup> Petit, M. (1999): Pressions sur la P.A.C. Peut-on prévoir son avenir sur la base de l'interprétation du passé. *Economie Rurale* n°250/marzo-abril (47-50)

**a los consumidores, de aquí y de allí, de la bondad de nuestras producciones<sup>6</sup>.**

Esta no es una pregunta teórica. Significa en concreto saber si la política agraria comunitaria se va a identificar cada vez más con arranques de viñedos, olivares y frutales, retiradas de tierras, penalizaciones, cuotas revisadas periódicamente a la baja, tasas y supertasas, cantidades máximas garantizadas cada vez menos garantizadas, sobrepasamientos y multas, o se va a abrir un camino a la esperanza económica para los productores. Una visión maltusiana de la PAC coincidiría con un aumento de las importaciones y una movilización creciente de los potenciales productivos por parte de nuestros competidores.

Afirmar como lo hace Jacques Berthelot<sup>7</sup> que "los productores agrícolas europeos no deben responder a los precios mundiales" significa no comprender que los tiempos del glorioso aislacionismo han terminado y conduce a proponer generalizar "cuotas de producción al nivel de las necesidades de la Unión". No nos engañemos. Esta propuesta significa encerrar a la actividad productiva agraria en un corsé cada vez más administrativo y burocrático ... y cada vez más estrecho.

La lógica económica de los operadores no debe conducirles a vender a la intervención antes que exportar sin subvención. Los agricultores europeos y sus familias tendrán que confiar cada vez menos en mecanismos de apoyo de precios, ya que éstos no pueden garantizar a largo plazo las rentas agrarias.

## **Preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)**

La Ronda del Milenio empezara en Seattle (California) el próximo 30 de noviembre.

La Comisión Europea ha extraído algunas enseñanzas del difícil proceso de negociación anterior, el de la Ronda Uruguay. Intentaba conseguir que la Unión Europea no vuelva a cometer el error de iniciar una negociación sin mandato realista.

---

<sup>6</sup> véase Weyerbrock, S. (1998): Reform of the European Union's Common Agricultural Policy: how to reach GATT-compatibility. **European Economic Review** 42 (375- 411)

<sup>7</sup> Berthelot, J. (1998): Les contre-vérités du projet de réforme de la PAC **Le Monde Diplomatique**. Novembre (9-10)

Cuando los americanos aprueban su ley agraria, y adoptan una posición ofensiva en los mercados mundiales y en las mesas de negociación, adelantándose a todos los demás, el comentario era unánime destacándose que "la Unión Europea sufrirá las repercusiones de forma profunda"<sup>8</sup>.

Cuando los europeos intentamos también adelantarnos a los acontecimientos para construir una posición clara de defensa de una agricultura productora de productos, bienes públicos y servicios que esté presente sobre el conjunto del territorio<sup>9</sup>, se clama al abandono y a la traición ("el diktat americano")<sup>10 11 12</sup>.

¿Cuál sería la alternativa? Presentarse en las próximas negociaciones con una política inadaptada a nuestras necesidades, sin margen presupuestario, a sabiendas que tendremos que estar a la defensiva, que tendremos que proceder a nuevas reformas (sin presupuesto) bajo las imposiciones externas. ¿Cuál sería la posición defendida por nuestros negociadores? ¿La vieja política que sabemos que tendremos que modificar o una nueva?

Se asegura desde relevantes medios agrarios y políticos que los agricultores europeos no pueden pagar dos veces, por unas concesiones prematuras previas a las negociaciones y por dichas negociaciones. El riesgo real era pagar 3 veces: por un ajuste presupuestario sin reforma, por las negociaciones internacionales y por la ampliación.

No hay nada peor en una negociación que entrar sin saber lo que uno quiere y sin margen financiero para poder hacer frente a los compromisos que se van adquirir.

---

<sup>8</sup> Miranda de Larra y de Onis (1996): La reforma agraria en EE.UU: la Union Europea sufrirá las repercusiones de forma profunda **El Boletín n°34**

<sup>9</sup> Gohin, A.; Guyomard, H.; Le Mouél, C. (1998): Eléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXIème siècle: promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens **Economie Rurale n°244 (22-31)**

<sup>10</sup> Requeijo, J. (1998): PAC, PECOS y agricultura española **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación, n°1 (19-25)**

<sup>11</sup> Hervieu, J.F. (1999): Maintenir la régulation des marchés. **Chambres d'Agriculture n°876, Abril (22-23)**

<sup>12</sup> Lamo de Espinosa, J. (1999): Los errores de partida de la Agenda 2000 **Vida Rural del 1 de febrero (3)**

## El preparar la próxima ampliación

Once nuevos países están llamando a las puertas de la Unión. Esta próxima ampliación es una necesidad política, la consecuencia lógica del fin de la guerra fría y de la caída del muro de Berlín. La pregunta clave es saber si la política agraria europea de los 80 responde a las necesidades de los agricultores y de la sociedad en una Unión ampliada con 26 miembros.

Sinceramente, creo que la respuesta a esta pregunta es claramente negativa

## El objetivo "desarrollo rural"

**Puede decirse que no hay pueblos viables y zonas rurales viables sin agricultura y por otra parte, que no habrá a largo plazo empresarios agrarios sin una economía rural viable y un campo atractivo.** Como subraya Baillarín Marcial<sup>13</sup>, "la Agenda 2000 señala al final un modelo propio e independiente de agricultura más humanista... que no parece referirse al modelo americano"<sup>14</sup>.

Para acompañar los ajustes estructurales y reforzar el desarrollo rural, era necesario reorganizar los instrumentos existentes de la política rural, que debería aplicarse a todas las zonas rurales que necesiten hacer ajustes estructurales.

Un objetivo importante era el apoyar cuantas iniciativas sean posibles tendentes a crear posibilidades complementarias o alternativas de renta y de empleo para los agricultores y sus familias, tanto en la actividad agraria como fuera de ella, ya que las posibilidades de empleo en agricultura continuarán disminuyendo con el ajuste estructural<sup>15</sup>. Los

---

<sup>13</sup> Baillarín Marcial, A. (1998): La agricultura del futuro **Derecho Agrario y Alimentario n°32 (48-53)**

<sup>14</sup> Por esto me causa extrañeza cierto comentario de Alberto Baillarín en un reciente artículo "¿Un modelo europeo de agricultura?" publicado en el número de la revista **Vida Rural n°7 del 15 de mayo de 1999**. Sintió la necesidad de distanciarse de los "evangelistas de habla castellana de la Agenda 2000", calificativo que abarca a mi amigo Albert Massot y a mi mismo. No creo que haya diferencias insalvables entre las posiciones que defiendo aquí y el contenido del artículo de Alberto Baillarín, que no puedan explicarse por la diferente perspectiva de la que se abordan los problemas y se realizan los diagnósticos. Por esto esta contribución, como otras anteriores, se llama "una visión desde Bruselas". Se insiste en que es una (lo que quiere decir que también hay otras tan legítimas como la mía), y desde Bruselas (un observatorio quiero creer privilegiado de los acontecimientos).

<sup>15</sup> Laurent, C. (1999): L'hétérogénéité structurelle de l'agriculture française. **Economie et Finances Agricole n°301 (12-15)**

agricultores deberían ser animados a aprovechar todas las oportunidades de las zonas rurales. La producción de materia prima renovable para fines no alimenticios o para el sector de la energía, el turismo rural, la comercialización de productos de alta calidad o la conservación de nuestro patrimonio cultural forman parte de la amplia gama de actividades que se están desarrollando.

### **El objetivo "legitimidad"<sup>16</sup>**

Dadas la disminución de la importancia relativa de la agricultura en la economía y las dificultades presupuestarias cada vez mayores de los Estados, el mantenimiento de un apoyo público importante para la agricultura, la mayor partida del presupuesto comunitario<sup>17</sup>, solamente resultará aceptable si esta responde adecuadamente a los requisitos de la sociedad europea<sup>18</sup>, en particular en lo que se refiere a la protección del medioambiente<sup>19</sup>. En este sentido, como señala José María Sumpsi Viñas, "la Agenda 2000 ha introducido diversos cambios que no son menores"<sup>20</sup>

Tiene cierta gracia, aunque poco rigor, ver como desde ciertos ámbitos académicos se critica la P.A.C, desde el punto de vista medioambiental. El último botón de muestra al que he tenido acceso es el capítulo español de la, por otro lado excelente, publicación editada por Floor Brouwer y Philip Lowe sobre la agricultura y el medioambiente rural<sup>21</sup>. La P.A.C. habría, según Consuelo Varela y José María Sumpsi, estimulado con

---

<sup>16</sup> Este artículo empezó a escribirse antes de la polémica española sobre las ayudas al lino. Si alguna conclusión clara puede ser extraída de esta polémica, es la imperiosa necesidad de consolidar una sólida legitimidad para el apoyo público a los agricultores y el medio rural.

<sup>17</sup> Cabe recomendar la lectura del informe de la Comisión Europea sobre las ayudas de estado. El que hace el número 17 se publicó el 30 de marzo de 1999 y lleva el número de documento SEC(99) 148 (disponible en Internet en el web de la Unión Europea). Otros sectores económicos reciben, esto sí desde los presupuestos nacionales o regionales, significativo apoyo. Destacan la industria manufacturera, la minería del carbón y el sector transporte.

<sup>18</sup> Véase García Azcárate, T. (1991): *Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común*. **Palau 14 (43-66)**, Sneessens, J.F. (1996): **Stratégie pour une agriculture rurale** (160 páginas) y Spildo Prestegard, S. (1998): **The legitimacy of agricultural policy** Comunicación al seminario "Multifunctionality and sustainability in agriculture". Tänikon. Suiza

<sup>19</sup> Racapé, J. (1999): La protection de l'environnement **Economie et Finance Agricoles n°301 (30-35)**;

<sup>20</sup> Sumpsi Viñas, J.M. (1998): La agenda 2000 y el futuro de la PAC **Cinco Días. 27.10**

<sup>21</sup> Brouwer, F.; Lowe, P. editors (1998): **CAP and the rural environment in transition**. Wageningen Press (357 páginas)

favorables jerarquías de precios las puestas en regadío en La Mancha durante el período 1975-1988. El hecho de que España ingresara en la Unión solamente en 1986, con un largo y difícil periodo transitorio, no parece haber merecido la atención de los autores. La literatura de referencia, en 4 casos sobre 7, se refiere también a los años anteriores a la adhesión<sup>22</sup>.

La cuestión de la diferenciación y de la redistribución del apoyo de rentas entre agricultores adquiere más importancia, especialmente desde el punto de vista de la cohesión social<sup>23</sup>.

### El compromiso de Berlín

Los elementos que componen el compromiso de Berlín son ya ampliamente conocidos. No es propósito nuestro en esta ocasión volver a detallarlos. Es todavía difícil hacer una evaluación completa del Acuerdo. Las primeras reacciones van desde la afirmación de que está es la más amplia reforma de la Política Agraria Común hasta los que concluyen que es una nueva ocasión perdida y que nada, o poco, se ha avanzado<sup>24</sup>.

No comparto esta última opinión. Si tenemos en cuenta que las reformas - además de los cereales, las semillas oleaginosas, carne de vacuno, leche, y vino - también cubren sectores como el tabaco y el aceite de oliva, es ciertamente una de las reformas de alcance más amplias que la Unión ha emprendido hasta ahora. Esta conclusión se ve, a mi juicio, reforzada por los importantes elementos novedosos de los reglamentos sobre el desarrollo rural y sobre aspectos horizontales del sistema de ayudas.

Es verdad que el compromiso final aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno es menos ambicioso que las propuestas de la Comisión. Esto lleva consigo un cierto número de incertidumbres<sup>25</sup> y riesgos<sup>26</sup> pero

<sup>22</sup> Varela C.; Sumpsi, J.M. (1998): "Spain" in **CAP and the rural environment in transition**. Wageningen Press (201-240). Véase pagina 207.

<sup>23</sup> Mahé, L.P.; Ortalo-Magné, F. (1999): **Essai pour une Politique Agricole et Rurale Intégrée, nptre PARI pour l'avenir**. Presses de la Fondation des Sciences Politiques. Paris (en prensa)

<sup>24</sup> véase el artículo "Nueva reforma de la PAC en contra de la agricultura familiar" en la revista de la UPA **La Tierra n°153**, correspondiente a los meses de marzo-abril (10-11)

<sup>25</sup> C.I.A.A. (1999): CAP reform isn't going far enough.

<sup>26</sup> Afán de Ribera Ybarra, M. (1999): La OMC y las amenazas del librecambismo agrícola. **Agronegocios n°7 (2)**. Miguel Afán habla de una "severa congelación presupuestaria impuesta en la Cumbre de Berlín".

fundamentalmente no pone en entredicho ni la dirección ni la importancia de lo alcanzado con el Agenda 2000.

Nos proponemos evaluar dicho acuerdo sobre la base de los objetivos que se proponía la Comisión y que hemos explicitado en el primer apartado de esta contribución.

### **El objetivo "competitividad"**

Las propuestas de la reforma de la Comisión se basaron en un análisis y unas previsiones de mercado, para la U.E. y para el resto del mundo. En especial para los cereales y la carne de vacuno, estos análisis mostraron riesgos indudables de aumentos crecientes de los excedentes. Puesto que las exportaciones exportar subvencionadas están cada año más limitadas, concluíamos que dichos excedentes iban a acumularse en los almacenes de intervención<sup>27</sup>.

Estos análisis han sido puestos en entredicho, calificándose a veces incluso de "errores de partida" carentes de solidez<sup>28</sup>: Esta afirmación me parece exagerada. Nadie ha sido capaz de presentar un análisis alternativo. Estos estudios explícitan las hipótesis que sostienen y limitan los resultados<sup>29</sup>, subrayando las áreas de incertidumbres tales como el crecimiento económico previsto para las distintas áreas de comercio o la evolución de la producción. Fueron pues una contribución desde el ámbito del análisis económico al debate político<sup>30</sup>.

Según nuestros análisis, los recortes de los precios de aproximadamente 30% para la carne de vaca y 20% para los cereales eran necesarios para guardar nuestros mercados en equilibrio y para evitar el llenar para arriba de nuevas reservas de intervención.

El compromiso final no va tan lejos. La baja de precios para el vacuno es del 20% y la de los cereales del 15%. Pero se han tomado medidas

---

<sup>27</sup> Entre las publicaciones destaca "CAP reports: prospects for agricultural markets 1998-2005", publicado en octubre 1998 y "PAC 2000: Situation et perspectives: vin", de junio de 1998. Todos estos documentos, y muchos más, están disponibles en Internet en le web de la Unión Europea <http://europa.eu.int/en/comm/dg06>.

<sup>28</sup> Lamo de Espinosa, J. (1999): Los errores de partida de la Agenda 2000 **Vida Rural del 1 de febrero (3)**

<sup>29</sup> paginas 46 a 52, por ejemplo, de la publicación de octubre de 1998

<sup>30</sup> Sobre la importancia del análisis económico para la toma de decisiones relativas al proceso de reforma de la P.A.C., véase Gylfason, T. (1998): Prospects for liberalization of trade in agriculture **Journal of World Trade Vol 32 n°1 (29-40)**

preventivas, bajando el nivel de precios de la red de seguridad en el mercado del vacuno y instaurando un porcentaje de referencia para la retirada de tierra en cultivos herbáceos del 10% (en vez del 0% propuesto inicialmente).

Tanto las decisiones tomadas para los cereales, como las de las semillas oleaginosas, como las perspectivas financieras, podrán ser objeto de revisión en el año 2002.

Sin embargo, se han aprobado unas nuevas perspectivas financieras que representan un techo particularmente restrictivo. El margen de maniobra actualmente existente es limitado<sup>31</sup>.

### **El preparar la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.)**

El inicio de la nueva ronda negociadora en el seno de la O.M.C. es, sin duda, el segundo gran acontecimiento del año para el sector agrario europeo.

El artículo 20 del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura deja muy claro que las nuevas negociaciones tendrán como objetivo el liberalizar más el comercio de productos agrícolas y reducir los mecanismos de apoyo público que lo distorsionan. La principal pregunta pendiente es cuán lejos queremos seguir avanzando en este proceso, cuáles son nuestras metas y que puntos adicionales tenemos interés en incorporar a la agenda de negociación.

El Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura estableció compromisos detallados en tres áreas específicas: apoyo interno, acceso al mercado y subvenciones a la exportación.

En el campo del apoyo interno, se acordó reducir la cantidad global de las subvenciones distorsionadoras del comercio que se pagan a los agricultores en un 20% durante un periodo de 6 años que termina en 2000. El Acuerdo reagrupa las subvenciones sobre la base de su efecto en el comercio en tres categorías, conocidas como; "caja ámbar", "caja azul" y "caja verde". Las subvenciones que caen en la caja verde o la caja azul están eximidas de la obligación de reducción.

En el acceso al mercado, la Ronda Uruguay trajo consigo la conversión y la consolidación de los derechos reguladores variables de la Unión y su

---

<sup>31</sup> Guez, O. (1999): Un budget à cordon serré. *Alternatives Economiques. Hors série n°41 (42-43)*



transformación en derechos de aduana, con una obligación de reducirlos en un 36% por término medio durante un período de 6 años. Los miembros de la OMC también acordaron importar un porcentaje mínimo de su consumo nacional.

Finalmente, en lo referente a las restituciones a la exportación, se acordó una doble limitación, en dinero (-36%) y en volumen (-21%).

Políticamente hablando, la próxima negociación será tan difícil como la anterior. Podía incluso llegar a ser más difícil porque, en algunos casos, las nuevas decisiones tomadas ahora podrían perfectamente tener un impacto mayor que las contenidas en el Acuerdo de Marraquesch.

El Acuerdo de Berlín disminuye el margen disponible para futuras concesiones a los países terceros, con respecto a las propuestas de la Comisión. No nos engañemos. Puesto que la reforma de Agenda 2000 conducirá a un incremento de las ayudas en la "caja azul", para la carne de vacuno y los cereales, y a la introducción de ayudas directas similares en el sector lechero, la U.E. tendrá que conseguir el mantenimiento de esta caja. Dicho mantenimiento tiene un precio que la Unión debe estar dispuesta a pagar.

No se ha adoptado hasta ahora ningún mandato de negociación y pienso que dicho mandato no se definirá probablemente antes de este otoño. Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín ya ha aclarado que se basará en gran medida en el resultado final de Agenda 2000. Esta posición ha sido fuertemente respaldada por el Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA)<sup>32</sup>

## **El preparar la próxima ampliación**

La economía agrícola y la sociedad rural aún desempeñan un papel muy importante en la mayor parte de los países candidatos, en lo económico así como en lo social y en términos políticos. No se deben minimizar los esfuerzos que tendrán que realizar para poder alcanzar nuestras exigencias mínimas veterinarias, fitosanitarias y de calidad, para consolidar instituciones capaces de aplicar y gestionar eficazmente las políticas comunes y - por último - reestructurar y modernizar sus economías rurales.

---

<sup>32</sup> C.O.P.A. (1999): Principios de las negociaciones sobre la agricultura en la O.M.C. **Agronegocios. Semana 17**  
(2)

Según nuestros cálculos el 18% de su mano de obra es aún empleada en el sector agrario, comparado con un 5% en la UE. Por otra parte, al estar los P.I.B. per cápita muy por debajo de la media europea, los consumidores de los países candidatos gastan una parte mucho más importante de su renta en comida alimentos y son muy sensibles a posibles incrementos de los precios de los productos alimenticios. Las reducciones de los precios de apoyo decididas en las reformas de Agenda 2000 representan, en la medida en que se reflejen en los precios al consumidor, una contribución útil al proceso de ampliación.

Desde el punto de vista de la U.E., con la integración de los seis países que componen hoy la llamada "primera ola", nuestra superficie agraria útil aumentará aproximadamente un 25% y nuestra superficie arable incluso un 30%. Esto representa un incremento sensible de nuestro potencial productivo.

Por supuesto, teniendo en cuenta las dificultades estructurales que la mayor parte de los países de Europa Central y Oriental aún tienen que superar, este potencial no se movilizará inmediatamente<sup>33</sup>. Pero está allí y a largo plazo, con todas las medidas de apoyo previstas en la P.A.C., se utilizará cada vez más eficientemente. Esto aumentará nuestra producción y, en muchos casos, nuestros excedentes. Ésta situación se vería agravada por los limitados volúmenes de exportación subvencionada consolidados por estos países en el marco de los Acuerdos de Ronda Uruguay.

Por lo que se refiere a las ayudas directas, la posición oficial de la Unión es que no se aplicarán durante el período transitorio. Una vez terminado este, no cabe pensar en un sistema de ayuda, sea el que fuere, que no se aplicaría al conjunto de los agricultores de la Unión<sup>34</sup>.

Para mí el argumento esencial, en lo que al período transitorio se refiere, no es la previsible (?) diferencia de precios agrarios entre los países candidatos y la Unión en el momento de la adhesión. Nadie es capaz hoy de asegurar que dicho diferencial existirá, para que productos, en favor

---

<sup>33</sup> Pouliquen, A. (1999): Elargissement agricole de l'Union Européenne: le suremplei contre les excédents **Revue d'Études Comparatives Est-Ouest Vol 31**

<sup>34</sup> Tracy, M. (1997): **Agricultural policy in the European Union and other market economy. S'econd edition.** A.P.S.

de cual de las dos partes, en que cuantía, para uno o varios países candidatos<sup>35</sup>.

En cambio, cabe preguntarse sobre los considerables desequilibrios sociales en las sociedades rurales de los nuevos Estados miembros, que se generarían si un grupo social, los propietarios de la tierra, se beneficiase de cantidades tan importante de recursos públicos. Parecería ser mucho más lógico movilizar dotaciones presupuestarias equivalentes para ayudar a las economías rurales de los países concernidos a superar sus desventajas estructurales existentes a través de políticas bien dirigidas de desarrollo rural y medioambiental.

La U.E. ha decidido, en el contexto de la Agenda 2000, aumentar, intensificar y ampliar su ayuda de preadhesión para los países de Europa Central y Oriental y prevé en sus perspectivas financieras bastante margen para programas relativamente ambiciosos de desarrollo una vez que los nuevos Estados miembros hayan entrado a formar parte de la U.E. El desarrollo rural será una parte integrante tanto de la ayuda de preadhesión como de los programas estructurales.

### **El objetivo "desarrollo rural"**

El agenda 2000 da un nuevo impulso a la política de desarrollo rural<sup>36</sup>. Se habrá un gran abanico de opciones que cubren desde el desarrollo agrario que ayudará a los agricultores a hacer frente a los ajustes estructurales, hasta la diversificación de actividades y cuanta iniciativa redundará en beneficio de los pueblos rurales. El objetivo es contribuir al desarrollo rural sostenible, incluido la preservación del medioambiente y de los paisajes tradicionales<sup>37</sup>.

Por supuesto, algunos critican, no sin cierta razón, que en términos de dotación presupuestaria, estamos aún muy lejos de un real segundo pilar de la P.AC. Sin embargo, se han puesto los cimientos para una nueva

---

<sup>35</sup> Poulighen A.(1999): Echanges et compétitivité des principaux produits agricoles polonais **Notes et Etudes Economiques n°9 (7-51)**. Este autor subraya la tendencia inexorable al deterioro global de la competitividad-precio de los productos polacos. Esta conclusión coincide con otro estudio que constata una tendencia progresiva a la revalorización del zloty (véase CCE (1997): **The CAP and enlargement: Agrifood Price Development in five Associated countries** European Economy n°2

<sup>36</sup> Pretolani, R.; Le Pape, Y.(1998): **Mise en oeuvre de la PAC dans mles régions: quelles marges de manœuvre?** Comunicación al seminario PACREGIO de Lyon. Octubre (10 paginas).

<sup>37</sup> Jazra Bandarra, N.(1999): Agenda 2000: quelles orientations pour le développement rural **Revue du marché commun et de l'Union Européenne n°427. Abril (252-259)**

dinámica cuyo éxito dependerá de la voluntad política de nuestros gobernantes para transformar en hechos concretos los buenos propósitos que derrochan cuando hablan de desarrollo rural y sostenible.

## **El objetivo "legitimidad"**

### *Legitimidad medioambiental*

El Agenda 2000 representa un paso "potencialmente radical"<sup>38</sup> en la consolidación de modos de producción agrarios más respetuosos con el medio ambiente

El reglamento horizontal posibilita a los Estados miembros para que adopten las medidas ambientales apropiadas. Tienen tres opciones, que pueden ser complementarias entre sí<sup>39</sup>:

- las medidas medioambientales que son parte de los programas de desarrollo rural,
- la legislación ambiental general, y
- la formulación de requisitos ambientales específicos. Para hacer cumplir los últimos dos planteamientos, los Estados miembros están autorizados a condicionar las ayudas directas al cumplimiento de disposiciones ambientales.

Como el elemento de base en la estrategia agro-ambiental de la UE, los programas de desarrollo rural deberán obligatoriamente contener medidas agro medioambientales.

La reformación del apoyo a las áreas desfavorecidas y de montaña, es otro elemento importante en esta estrategia. La perennidad de prácticas agrarias apropiadas es en muchas zonas rurales una condición previa para el mantenimiento de los paisajes y de la naturaleza. Su ámbito de aplicación se extiende para dar paso también a nuevas zonas de gran interés ecológico como las llamadas zonas "Natura 2000".

### *Legitimidad social*

Desde algunos ámbitos sindicales políticos, se afirma que "los acuerdos son muy negativos para las pequeñas y medianas explotaciones

---

<sup>38</sup> N.F.U.(1999): **Agenda 2000 - Agreement for CAP reform** (20 paginas)

<sup>39</sup> C.C.E.(1999): **Orientaciones para una agricultura sostenible** COM(1999) 22f

agrarias...Los mayores beneficiarios van a ser los propietarios de grandes explotaciones agrarias y ganaderas”<sup>40</sup>.

No coincido con esta opinión. Por primera vez, las autoridades competentes tendrán instrumentos jurídicos para afrontar los cazaprimas y los agricultores que cultiven sin respetar la legislación medioambiental. Lo que antes era un “uso abusivo de la ley” se transforma en “fraude”. Es una buena noticia para la gran mayoría de los productores agrarios que ejercen su profesión con toda dignidad.

Además, se podrán modular las ayudas directas, sobre la base del empleo creado por el empresario agrario, en base a su prosperidad y al volumen total de ayudas percibidas. Esta es una facultad de los Estados miembros<sup>41</sup>, limitada a un máximo del 20% de la cuantía de las ayudas para evitar distorsiones de la competencia que pongan en peligro el mercado único<sup>42</sup>. De la importancia de las medidas de aplicación nacionales (¿o autonómicas?) que se adopten, da buena muestra la CO.A.G. en su decálogo transmitido al nuevo Ministro de Agricultura a raíz de su nombramiento.

La no-existencia de unas reglas comunitarias aplicables al conjunto de la Unión, es en este tema una buena cosa:

- Estamos ante un tema de legitimidad, de solidaridad social que es de la incumbencia directa de los Estados miembros<sup>43</sup>.
- No olvidemos que cada Estado miembro se ha dotado de un instrumento para redistribuir riqueza entre sus ciudadanos, la imposición directa, que es todo lo solidario que los ciudadanos de aquel país han decidido. Los niveles españoles están en la parte alta de la horquilla comunitaria<sup>44</sup>.
- No existen criterios comunitarios relevantes y aplicables a todas las agriculturas europeas. Una modulación sobre la base del empleo

---

<sup>40</sup> Véase artículo ya mencionado de la revista “La Tierra” n°153, marzo-abril 1999

<sup>41</sup> Sumpsi, J.M. (1999): Los agujeros negros de la PAC **El País 16.06.1999 (80)**

<sup>42</sup> Colson, F.; Chatellier, V. (1999): **Le compromis de Berlin (Agenda 2000): conséquences pour l’agriculture française**. INRA-LERECO Nantes (33 páginas)

<sup>43</sup> Cacciabue, P.; Calame, M.; Ranke, O. (1998): PAC, environnement et emploi en 27 points **Courrier de l’environnement de l’INRA n°33 avril (91-95)**

<sup>44</sup> Los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta varían entre el 40% de Portugal y el 62% de Dinamarca (56% en España). En cuanto al impuesto de sociedades, el tipo evoluciona entre el 20/30% de Luxemburgo y el 35/40 de Grecia (35% en España). Fuente: **El País de los negocios, domingo 30 de mayo de 1999, página 18**

agrario puede ser acertada en regiones como Andalucía pero es una aberración en el norte de Finlandia. La cuantía de las ayudas percibidas es un criterio que puede poner en graves dificultades una agricultura social tan importante en los nuevos Landers alemanes y otras formas de agriculturas asociadas como los GAEC en Francia<sup>45</sup>.

- Una experiencia descentralizada, aplicada con decisión por las autoridades locales, parece un paso previo indispensable antes de generalizar experimentos sociales a gran escala. La construcción europea hoy ya no puede basarse exclusivamente, e incluso principalmente, sobre un impulso político de unos dirigentes visionarios, sino que debe construirse en la mayor parte posible peldaño a peldaño a partir de las iniciativas y propuestas surgidas del terreno.

Particular interés tiene la experiencia francesa con su nueva ley de orientación<sup>46 47</sup>. La idea de un contrato territorial entre el productor agrario y las administraciones publicas no es nueva<sup>48</sup> pero merece ser desarrollada y su puesta en practica observada con especial atención<sup>49</sup>.

### Conclusiones provisionales

Tomando todos los elementos juntos, creo que las decisiones de Agenda 2000 representan un paso adelante importante en el proceso de reforma de la PAC.

Quedan muchas cuestiones sin responder. ¿Serán suficientes las reducciones de precios adoptadas para hacer frente a los retos de mercado señalados? ¿Que pasara en la próxima ronda negociadora? ¿Será, desde el punto e vista agrario, un éxito la próxima ampliación? ¿Cuál va a ser la utilización que los

---

<sup>45</sup> Harff, Y.; Lamarche, H. (1998): Le travail en agriculture: nouvelles demandes, nouveaux enjeux **Economie Rurale n°244 (3-31)**

<sup>46</sup> Para mayor información en castellano, referirse al articulo de Riaño López, A.(1999): Francia: la nueva ley de orientación agraria y la agenda 2000. **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación n°5 (19-26)**

<sup>47</sup> Para mayor información en francés, véase Glavany, J.(1999): Les fonctions multiples de l'agriculture. **Economie et Finance Agricoles n°301 (70-72)**; Ligue pour la protection des oiseaux L.P.O. (1999): **Contrat territorial d'exploitation** (4 paginas); Neveu, A. (1999): Les choix de politique agricole **Economie et Finance Agricoles n°301 (56-60)**

<sup>48</sup> Mangin, P.(1993): France rurale: vers un nouveau contrat. Rapport de la Commission de "agriculture, alimentation et développement rural" au Commissariat général du Plan (172 paginas)

<sup>49</sup> Massot, A.(1998): El impact agrario de la agenda 2000 y la P.A.C **Vida rural. 15 de septiembre**

Estados miembros harán de los márgenes creados para dotar a la política agraria de una nueva legitimidad<sup>50</sup>?

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ha tomado sus precauciones. El nivel de referencia para la retirada de tierras ya está fijado en un 10%, habrá nueva revisión en el año 2002 para los cultivos herbáceos, las semillas oleaginosas y los aspectos presupuestarios, y en 2003 para las cuotas lácteas.

¿Seremos capaces de transformar en oportunidades las potencialidades que se abren a nuestras exportaciones, en particular de productos transformados y de calidad? ¿Los productores europeos podrán (y sabrán) convencer, con las adecuadas relaciones calidad/precio, a los consumidores europeos para que consuman productos europeos<sup>51</sup>? ¿Sabremos convencer los otros participantes en estas negociaciones de la importancia de la multifuncionalidad de la agricultura, de la necesidad de mantener una red privilegiada de relaciones con los países en vías de desarrollo, de la relevancia de la seguridad alimenticia, de la consolidación del principio de precaución cuando se enfrenta uno a innovaciones tecnológicas como los organismos genéticamente modificados, de la existencia de recelos profundos de nuestros consumidores frente a, por ejemplo, la carne con hormonas<sup>52</sup>? Todo esto sin hablar del bienestar de los animales<sup>53</sup>, de las reglas medioambientales<sup>54 55</sup> y del trabajo de los niños<sup>56</sup>, entre otros aspectos que también forman parte integrante del "modelo europeo

---

<sup>50</sup> Fuentes Merino, M.A. (1999): **La modulation des aides à l'agriculture dans le cadre de la réforme de la PAC** Parlement Européen (74 paginas)

<sup>51</sup> Francisco Polledo, J.J. (1999): El elemento estratégico es la salud **Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación n°6 (23-25)**

<sup>52</sup> Dehousse, F.; Vincent, P. (1998): **La réforme de la P.A.C., entre élargissement de l'Union et l'O.M.C.** Courrier hebdomadaire du CRISP (43 paginas)

<sup>53</sup> Neville, G. (1999): The politics of animal welfare, then and now. **Outlook on Agriculture Vol 28, n°1 (17-18)**

<sup>54</sup> Vasavada, U.; Warmerdam, S. (1998): Environmental policy and W.T.O.: unresolved questions **Agricultural Outlook/ November (12-14)**

<sup>55</sup> Particular interés tiene la evolución de la situación en los Estados Unidos. Véase Ribaud, M.; Horan, R. (1998): The Clean Water Action Plan: implications for agriculture **Agricultural Outlook. October (23-25)**

<sup>56</sup> La defensa de estos 3 aspectos puede entrar en contradicción con una posible alianza con los países en vías de desarrollo que no comparten en absoluto este punto de vista.

de agricultura"<sup>57</sup> amparado en nuestro país, entre otros por las conclusiones del Foro Agrario de marzo de 1999.

Los resultados de la próxima Ronda no solo dependerán de la capacidad negociadora de la Unión sino también del contexto económico global en el que se desarrollara. ¿Se habrá resuelto la crisis asiática y latinoamericana en los años 2002 y 2003? ¿Cuál será la situación de los mercados mundiales<sup>58</sup>? ¿Quién, y con que coalición de intereses habrá ganado las elecciones presidenciales americanas?

¿Seguirán los Estados Unidos dando ayudas suplementarias a sus agricultores<sup>59</sup>? Con su ley agraria, publicitariamente llamando "FAIR Act"<sup>60</sup> cuando no es "fair" para nada, los americanos consolidaron su auto-proclamación como "catedráticos del liberalismo"<sup>61</sup>. En cuanto la coyuntura mundial se deterioro<sup>62</sup>, quedo claro que el mercado mundial no puede ser la "red de seguridad" prometida. Las ayudas "excepcionales" ascendieron a cerca de 6.000 millones de dólares para el ejercicio económico 1999. Su carácter "excepcional" queda confirmado por la reciente decisión de volver a dar ayudas este año. ¿Que consecuencias tendrán sobre los productores americanos las crecientes exigencias medioambientales<sup>63</sup>?

---

<sup>57</sup> Guyau, L. (1999): Le modèle agricole européen: un modèle d'avenir **Economie et Finances Agricoles n°301 (66-69)**

<sup>58</sup> Mc Calla, A. (1997): Perspectivas de la seguridad alimenticia en el siglo XXI **Revista Española de Economía Agraria n°181 (31-48)**; Alexandratos, N.; Bruisnma, J. (1997): Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030 **XXI Revista Española de Economía Agraria n°181 (49-76)**; Chominot, A. (1999): Quelle agriculture à l'horizon 2010 - 2015. **Economie et Finances Agricoles n°301 (61-65)**

<sup>59</sup> Pacquet, A. (1999): Les mutations du contexte économique et politique international. **Economie et Finance Agricoles n°301 (36-39)**

<sup>60</sup> Schertz, L.P.; Johnston, W.E. (1997): Farm Act 1996: managing farm resources in a new policy environment **Agricultural Outlook. August (18-21)**

<sup>61</sup> Edwin Young, C.; Westcott, P.C. (1997): **The 1996 U.S. Farm Act increased market Orientation** USDA Economic research service report

<sup>62</sup> Collins, K. (1999): **Outlook for the farm economy**. USDA Agricultural Outlook Forum; -Lamb, R.L. (1999): U.S. Agriculture at the crossroad in 1999. **Economic review. First quarter (73-91)**

<sup>63</sup> Clayton G. (1999): More green pigs to come **Feed International May (4)**, y el artículo sin firma de la misma revista (11-14) titulado "Preparing for an environmental imperative".



Algunos analistas señalan que los acuerdos de Berlín son insuficientes. Tras calificar a la política agraria de "grotesca", Alan Swinbank concluye que "el agenda 2000 no conseguirá responder a los retos del próximo milenio"<sup>64</sup>.

Únicamente el tiempo puede aportar respuestas a tantas y tantas preguntas<sup>65</sup>.

Lo que si sabemos con toda certeza son dos cosas<sup>66</sup>: la primera es que habrá acuerdo en la llamada "Ronda del Milenio" antes del final del año 2003 (fin de la llamada "cláusula de paz" prevista en los acuerdos de la Ronda Uruguay) y la segunda que dicho acuerdo representará un paso más en el proceso de liberalización de los mercados y en el debilitamiento de la "excepción agraria"<sup>67</sup>, en cuanto a reglas específicas para el comercio mundial se refiere.

---

<sup>64</sup> Swinbank, A. (1999): E.U. agriculture, Agenda 2000 and the WTO commitments. **World Economy. Oxford. Vol 22, n°1 (41-54)**

<sup>65</sup> Corbel, D. (1999): Agenda 2000: des marchés soumis aux fluctuations mondiales **Circuits et cultures . Mai (24-25)**

<sup>66</sup> Josling, T.; tangermann, S. (1997): Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones. **Revista Española de Economía Agraria n°181 (77-96)**; Anderson, K. (1997): El futuro de la agricultura en la O.M.C.: l perspectiva del grupo de Cairns **Revista Española de Economía Agraria n°181 (97-120)**

<sup>67</sup> Grant, W (1995): is agricultural policy still exceptional? **The Political Quarterly**

## EL PRINCIPIO DE COHESIÓN Y LA AGENDA 2000

Laureano Lázaro Araujo<sup>(1)</sup>

### Introducción

Con este trabajo se pretende aportar elementos de juicio para valorar el momento en que se encuentra la Unión Europea desde el punto de vista de la construcción de un espacio económico, político y social más cohesionado, lo que es tanto como decir más estable, viable y duradero a largo plazo. Adelanto que las conclusiones no serán muy optimistas respecto a la situación actual, sobre todo comparando con un pasado relativamente reciente, el que siguió a la aprobación del Acta Única Europea (AUE). Y digo reciente, porque la aprobación del AUE, que marca la primera modificación del tratado de Roma, al cabo de tres décadas de funcionamiento, no es tan antigua, aunque después hayan bastado diez años para alumbrar dos nuevos tratados. Ahora bien, la Unión Europea (UE) ha sido capaz de superar otras crisis y no hay razones para creer que ahora vaya a ser diferente.

Se empezará con la presentación de tres modelos de integración económica, respondiendo cada uno de ellos a otras tantas concepciones sobre la finalidad y objetivos últimos del proceso integrador. No en vano en el primer arquetipo dominan los factores económicos; en el segundo, los políticos y en el tercero, los sociales, dicho sea a sabiendas de que tratar de definir fenómenos complejos mediante una sola clave implica una simplificación. Pero con frecuencia las simplificaciones son útiles para mejor calar las esencias.

A continuación señalaré los que entiendo que son los hitos más significativos en el camino de la integración económica europea, con el propósito de detectar la relación dialéctica existente entre los impulsos integradores y las medidas orientadas a reforzar la cohesión económica y social en la UE. En general, cada paso hacia adelante en el camino de la integración económica se ha visto acompañado de alguna política tendente a compensar o disminuir los riesgos de disgregación en ámbitos no estrictamente económicos.

La *Agenda 2000* recientemente aprobada viene a coincidir más o menos con la creación de la Unión Monetaria Europea (UME). Es un buen momento para analizar en qué medida consolida una dinámica favorable al refuerzo de la cohesión

---

<sup>(1)</sup> Profesor del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá

económica y social de la UE, que parecía definitivamente asentada en la cultura comunitaria, o la quiebra, o simplemente la freno.

La mejora del nivel de vida y de bienestar y la perspectiva de disfrutar de las mismas oportunidades, cualquiera que sea el lugar de nacimiento y de residencia de un ciudadano de la UE, la cuestión de la convergencia real (CR), tiene mucho que ver con las políticas de cohesión. Terminaré este trabajo, antes de las conclusiones, con una sucinta visión del estado de la CR en la Unión, con particular referencia a España, sin dejar de preguntarnos a quién incumbe mayor responsabilidad a la hora de realizar esfuerzos en pro de la CR, si es que merece la pena hacerlos.

### **Modelos de integración económica**

Cuando se habla de *modelos de integración* a propósito de Europa se tiende a pensar en fórmulas tales como la federación de Estados, la confederación, la cooperación intergubernamental, la geometría variable, las distintas velocidades, etc. Es decir, el análisis se plantea en clave de mantenimiento o cesión de soberanía a una entidad supranacional. Creo, sin embargo, que clasificaciones del tipo de las citadas u otras semejantes se refieren a *modelos de organización* del Estado, o de las relaciones entre Estados, o de reparto del poder entre diferentes instancias y entidades territoriales, sean regionales o nacionales; son formulaciones enfocadas desde la teoría político-constitucional, no válidas para referirse a los modelos de integración económica.

Creo que al hablar de modelos de integración económica el fundamental criterio clasificador ha de ser el del objetivo último y final del proceso integrador, que no es independiente de los métodos seguidos ni del reparto final del poder y de la soberanía, pero que se diferencia claramente de estas cuestiones. Tal vez porque la separación entre economía y política es cada vez más difícil y la línea que delimita ambos conceptos más difusa, diré que mi clasificación de los modelos de integración obedece a un criterio político-económico.

La historia, más que la teoría, enseña que se pueden diferenciar tres modelos esenciales, que denominaré economicista, funcionalista y solidario. En cada uno de ellos predomina, respectivamente, lo económico, lo político y lo social, si bien estos tres factores tienden a combinarse en diferentes dosis. En el modelo funcionalista la economía juega un papel muy importante, aunque los objetivos finales sean políticos, y en el solidario está presente la economía y la política, pero con una finalidad político-social.

El *modelo economicista* o tecnocrático limita los objetivos de la integración a la economía y los mercados, cuya fusión se pretende, con grados de intensidad variable, según que afecte en todo o en parte a las mercancías, los servicios, los

capitales, la mano de obra, etc. Se trata de ir disminuyendo, incluso hasta la eliminación, la discriminación existente entre las distintas unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados (Balassa, 1964), a fin de aprovechar las ventajas económicas resultantes del proceso, ventajas que se derivan de la incidencia de factores de naturaleza estática o dinámica, como consecuencia de la creación y desviación de comercio inducidas, las economías de escala que se generan, la mayor competitividad que suele desencadenarse, las posibilidades de utilizar los recursos de forma más eficiente y racional y la aceleración del crecimiento económico, por citar algunos factores. Estos y otros han sido suficientemente estudiados por la teoría económica. En todo caso, lo esencial de este modelo es la autolimitación de su alcance a la consecución de unos objetivos económicos, actuando sólo técnicamente sobre las variables apropiadas. Por esta razón, hay autores tan exigentes y puristas (Grien, 1994) que ni siquiera citan ni mucho menos entran a estudiar los que para mí son algunos ejemplos relativamente recientes de este modelo, como, con matices, MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y más claramente el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (Estados Unidos, México y Canadá).

En ningún momento se pensó en algo parecido a los citados casos cuando se puso en marcha lo que luego se conocería como Unión Europea o Comunidades Europeas, según que nos fijemos en la vertiente política o en la económica. Siempre se apuntó a un tipo de integración que superara las visiones economicistas. Y se pensó, consciente o inconscientemente, en seguir el *modelo funcionalista*, que tiene por padre reconocido a Mitrany (Mitrany, 1943 y 1966), cuyas primeras propuestas, en plena segunda guerra mundial, se orientaron a la creación de un sistema que garantizara la paz. En esencia consiste en la creación de un entramado de relaciones económicas entre los Estados comprometidos en el proceso, para conseguir unos objetivos políticos. Se trata de llegar a la política a través de la economía, recomendación que han seguido no pocos profesores de economía para llegar a ser ministros o jefes de gobierno. Las discusiones sobre asuntos políticos suelen separar más que las concernientes a cuestiones técnicas o económicas. De ahí que el modelo funcionalista propugne la selección de zonas de interés común para avanzar en la integración, basándose en funciones técnico-económicas, a fin de mantener bajo control las discusiones políticas, posiblemente disgregadoras.

Elemento esencial de este modelo es la creación de una instancia supranacional, que se hace cargo de determinadas funciones, por cesión de parcelas de soberanía de las partes integradas, que ven reducida su autonomía. Es evidente que, aunque no lleguen a formularse explícitamente unos objetivos políticos, es imprescindible un acuerdo político previo sobre las cuestiones esenciales. Pero no es menos cierto que se trata de procesos abiertos, con punto de partida conocido, pero sin un punto de llegada definido *a priori*. Este carácter abierto dota al modelo funcionalista de una dinámica expansiva que está en el origen de no pocos recelos de algunos Estados participantes ante cualquier propuesta de

integración de nuevas áreas, por temor a perder el control del proceso. En definitiva, para no alargarse más, siguiendo este modelo se puede terminar en una entidad política con personalidad propia o no, porque ni se busca ni se excluye. Se diría que la integración económica es en la vía funcionalista la infraestructura de la unión política.

Lo quisieran o no los padres de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y de la Comunidad Económica Europea (CEE), lo cierto es que lo que pusieron en marcha Schuman, Monnet y los demás padres del invento en la década de los 50 se ajusta al funcionalismo como anillo al dedo, hasta el punto de ser tomado por los analistas como ejemplo inexcusable y referencia obligada. No es cuestión de perderse en detalles, pero la famosa declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950, proponiendo a Alemania poner bajo una Alta Autoridad la economía del carbón y del acero, se atiene perfectamente al modelo, en favor de las tesis funcionalistas de Monnet, y en perjuicio de las federalistas de Spinelli.

Tanto del modelo economicista como del funcionalista las partes participantes esperan obtener ventajas económicas mutuas, de forma que todos salgan ganando algo. Las teorías más solventes y de mayor aceptación entre los profesionales y expertos, excepción hecha de los neoliberales, concluyen, sin embargo, que no todos ganan en la misma proporción. La liberalización de los intercambios inherentes a los procesos de integración económica genera una dinámica de desequilibrios territoriales, como consecuencia de la concentración de actividades, producción y renta en las zonas más ricas, con deslocalización y relocalización de las empresas. Las regiones más débiles y menos desarrolladas resultarían también beneficiadas con la integración, que suele favorecer e impulsar el crecimiento económico, pero en menor medida que las regiones ricas. Por tanto, las diferencias iniciales en los niveles de desarrollo entre regiones y los desequilibrios regionales aumentarían.

Este tipo de distorsiones son las que trata de afrontar el *modelo solidario*, atacando problemas que desbordan el ámbito del comercio internacional, objetivo principal del modelo economicista, y aun el de la economía en sentido amplio, al menos en los términos en que los asuntos económicos son abordados por el modelo funcionalista en su versión más convencional. Como señaló acertadamente el premio Nobel de economía Myrdal, un nórdico europeo excelente conocedor a un tiempo de Europa y Estados Unidos, que fue su segunda patria, "*la integración económica internacional*, lo mismo que la integración nacional, es también en el fondo un problema mucho más amplio que el comercio y aun la economía. *Incluye problemas de cohesión social y de solidaridad internacional práctica*" ((Myrdal, 1956, sin subrayar en el original). Ahí está la clave del éxito de los procesos de integración económica, en las políticas de solidaridad y cohesión. Los puntos débiles de los dos modelos antes descritos son, por un lado, la excesiva confianza en la capacidad del

comercio internacional y, por otro, el encubrimiento y olvido del problema de la desigualdad, como si no existiera.

Es llamativo que Myrdal expusiera sus agudas observaciones hace más de cuarenta años, refiriéndose precisamente a la integración económica de Europa Occidental, en un momento en que ya se había firmado el Tratado de la CECA y antes de la firma del Tratado de Roma. “Es desalentador pensar, dice Myrdal, que durante años de discursos y escritos públicos acerca del “mercado único” estos problemas más profundos se han eludido sistemáticamente. Prácticamente, esto significa eludir los problemas fundamentales de la integración económica”, porque *“la liberalización del comercio tendrá que detenerse de modo inevitable precisamente en el punto en que conduciría al progreso de la productividad mediante cambios internacionales en la localización de la industria”* (subrayado en el original). “El comercio por sí solo no aporta ninguna solución a este problema, y la liberalización del comercio que ha tenido lugar realmente ha tendido a perpetuar, cuando no a aumentar, esta desigualdad”.

Como si escribiera de lo que actualmente sucede en la Unión Europea, si bien los resultados son hoy más alentadores y apreciables que entonces, denuncia que “la razón por la cual los esfuerzos hacia la integración internacional en Europa Occidental han logrado tan pocos resultados estriba en que los problemas más profundos no se han afrontado con honradez y valor. Se suponía que se podía lograr la integración internacional sin la base de solidaridad que requería la integración internacional, y sin aceptar las consecuencias de esa solidaridad amplificada”. Esta forma de proceder se debe, a juicio de Myrdal, a la creencia egoísta, fría y recelosa de que las políticas de solidaridad hacia otras naciones son “un nuevo modo de elevar obstáculos a las políticas de bienestar nacional”. ¿Cómo afrontar en estas circunstancias el reto de la igualdad económica? Porque es lo cierto que en Europa nada se ha hecho por acercarse al ideal de la igualdad de oportunidades entre los Estados nacionales, dice Myrdal, empezando por el mercado de trabajo. Esa política, sin embargo, es considerada por el autor comentado una de las claves del éxito de Estados Unidos.

Pero Myrdal no se muestra derrotista “en este periodo decisivo de la historia europea”. Como si hubiera tenido una visión anticipada y profética de lo que actualmente ocurre en la Unión Europea, con las discusiones sobre saldos financieros nacionales con la Unión por razones de clientelismo electoral, lanza a los políticos el reto de que, poniéndose a la altura que exigen las circunstancias, cojan el toro por los cuernos y expliquen a sus opiniones públicas nacionales la verdad con honradez: “Los dirigentes políticos tienen que aceptar siempre, hasta cierto punto, la opinión general; pero las grandes épocas – en que se realizan grandes cosas – se han señalado siempre porque los propios dirigentes reformaron las actitudes de sus pueblos y cambiaron las condiciones de una política práctica. Creo que nuestras naciones de Europa Occidental poseen reservas inexploradas hasta

ahora de generosidad y de sentido común, a condición de que los problemas se presenten a los pueblos con franqueza y rectitud". Magnífico consejo para los actuales dirigentes de la UE, que no necesitaron los padres de Europa. De hecho, en los dieciséis párrafos escuetos pero enjundiosos de la ya citada declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950 se utiliza dos veces la palabra "solidaridad".

Los seis países fundadores de la CEE se pusieron en marcha por la vía del modelo funcionalista. Algunos de posterior incorporación dan con demasiada frecuencia la impresión de que preferirían quedarse en el modelo economicista, limitando sus aspiraciones a la formación de un gran mercado único europeo. Con el tiempo comenzaron a aplicarse políticas de solidaridad y de cohesión económica y social. Cuando parecía una conquista consolidada, surgen voces que reclaman dar un paso atrás. Este es uno de los grandes retos del momento actual de la Unión: decidir por qué modelo se opta para la Europa del futuro. Sin duda, una de las claves para vislumbrar el próximo futuro es lo aprobado en la *Agenda 2000* para la financiación del presupuesto común, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión para el período 2000-2006.

De la CECA a la meta

Para mejor comprender el desarrollo de la dialéctica entre integración económica y cohesión identificaremos antes los puntos más importantes del primero de estos aspectos, el de la integración económica, haciendo una breve incursión por la historia.

**Una de las características más relevantes de la evolución de las relaciones económicas internacionales durante las últimas décadas del siglo XX es su mundialización y globalización. Se trata de un proceso cuyas raíces se hunden en la historia del comercio internacional y que empezó a hacerse más perceptible después de la segunda guerra mundial, episodio que marca un hito en materia de descolonización y en la afirmación del papel y poder de las empresas multinacionales.**

Con todo, la tendencia, puesta más en evidencia en la década de los setenta, con motivo de la crisis de los precios de la energía y de otras materias primas, se ha acelerado y adquirido nuevas características recientemente, en la década de los noventa. En efecto, a partir de la disolución de la URSS, las relaciones internacionales, en general, y las económicas, en particular, con la declaración oficial del fin de la guerra fría, se mueven en un plano diferente al que había venido sirviendo de soporte hasta entonces y han adquirido otra dinámica.

En este contexto de mundialización debe insertarse la creación y evolución de lo que nació como Mercado Común (MC) y hoy conocemos como Unión Europea, paradigma de globalización de las relaciones económicas internacionales y de integración de economías nacionales.

Finalizada la reconstrucción del aparato productivo europeo occidental con ayuda del Plan Marshall, financiado por EE.UU., seis Estados europeos (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron el tratado de Roma, con unos objetivos explícitos y otros implícitos.

En primer lugar, se trataba de crear un entramado de relaciones económicas y comerciales que pudiera ser el origen de una entidad supranacional. En vez de acometer directamente el objetivo final, de naturaleza netamente política, se optó por la vía funcionalista (Mitrany, 1943 y 1966), dejando la puerta abierta a la incorporación de otros países europeos, siempre que aceptaran las reglas de juego establecidas. Entre éstas, ocupaba un lugar importante el respeto a las libertades. Para ser más exacto, el experimento neofuncionalista había tenido un comienzo sectorial, con el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, París, 18 de abril de 1951, en vigor desde el 25 de agosto de 1952). La meta del camino emprendido al comienzo de los años cincuenta era la Unión Política (UP), al menos en la mente de los fundadores, aunque no en la de algunos agregados posteriores.

En segundo lugar, se pretendía crear un ambiente propicio para la resolución pacífica de los diferentes conflictos de intereses económicos que históricamente habían enfrentado a algunos de los Estados signatarios del Tratado de Roma, sobre todo Alemania y Francia, desavenencias o encontronazos que habían estado en el origen de las dos guerras mundiales que durante el siglo XX asolaron el territorio europeo.

En tercer lugar, se quería elevar el nivel de vida y potenciar el crecimiento económico, aprovechando las economías de escala propias de un mercado más amplio, al mismo tiempo que se propiciaba la creación de un campo de juego más adecuado y más acorde con la capacidad productiva y los intereses de las grandes empresas, en particular de las multinacionales, bajo una autoridad supranacional con poder para intervenir en la resolución de conflictos interempresariales.

Finalmente, pero no en último lugar, se buscaba también consolidar en Europa occidental el sistema capitalista, para poner de manifiesto las ventajas de la economía de mercado, frente al sistema del socialismo real, instaurado desde el final de la primera guerra mundial en Rusia, y que se había expandido hasta el centro de Europa. El Mercado Común estaba llamado, en definitiva, a mostrar la superioridad de la economía de mercado frente a la de planificación central, justo en la linde geográfica hasta donde uno y otro sistema habían hecho llegar sus fronteras.



Es lógico pensar que Estados Unidos no era ajeno a un proyecto de tal envergadura, aunque no participara directamente en él. Dos de los cuatro aspectos referidos (paz y seguridad en Europa occidental y éxito del sistema de economía de mercado, como método de contención del modelo soviético) le atañían de cerca.

¿En qué medida se han alcanzado los cuatro objetivos enumerados?

A estas alturas, puede decirse que la UE ha consolidado procedimientos pacíficos para dirimir sus diferencias económicas. Sin embargo, no ha sido capaz de evitar la guerra que se ha desencadenado a sus mismas puertas y ante sus mismas narices, en la antigua Yugoslavia, ni de componer la paz en oriente próximo, incapacidad que no puede desvincularse de la inexistencia de un sistema de seguridad y defensa común, difícilmente descartable si se quiere tener peso internacional como entidad política.

Por otro lado, son ya hechos históricos la caída del muro de Berlín (1989) y la desaparición de la antigua URSS (1993), que, para los ideólogos del pensamiento único, marcan el fin de la pugna entre sistemas sociales y la supervivencia y superioridad del capitalismo sobre los demás.

La UE es uno de los polos económicos mundiales más importantes, con un peso mucho mayor en el ámbito comercial que en el político, y no digamos en el militar. Se ha experimentado un alza del nivel de vida espectacular, más llamativo en el medio rural, sobre todo si se compara con el estado de postración que siguió a la segunda guerra mundial.

Queda pendiente, en cambio, la culminación del proyecto de unión política europea, siguiendo la vía funcionalista de generar progresivamente ámbitos de interés común, a partir de lo económico y comercial. A nadie se le oculta que se trata del objetivo más complejo y difícil de redondear. Por otra parte, es un hecho sobradamente conocido que ciertos países hacen todo lo posible desde dentro, probablemente con el beneplácito desde fuera de alguna potencia, por dificultar su consecución.

Entre tanto, el Mercado Común de los Seis ha pasado a estar integrado por los Quince, mediante ampliaciones sucesivas y geoestratégicamente equilibradas hacia el norte y el sur, sin olvidar la tensión dialéctica entre intensificación de las relaciones internas y extensión hacia nuevos miembros.

Ciertamente, en otras partes del mundo se han llevado a cabo proyectos semejantes al europeo, al menos en el aspecto comercial. Baste citar, en nuestra vecindad, la Unión Árabe del Magreb y, más lejos, el Tratado de Libre Comercio norteamericano o MERCOSUR, en América del Sur. Son ejemplos de otras reacciones ante la creciente mundialización de las relaciones económicas. Lo que diferencia el

caso europeo de otros, así como de la tendencia general, es la mayor intensidad con que en la UE está teniendo lugar la globalización.

En este contexto, el grado de autonomía y los márgenes de maniobra de los gobiernos para diseñar y aplicar políticas económicas nacionales, al par del funcionamiento de los mercados internacionales, son reducidos, pero existen. Hay que tener en cuenta que, cuanto más intensa sea la globalización, como sucede en la UE, menor es el margen. Los Estados que pretendieran ignorar esta realidad tardarían muy poco en sufrir las consecuencias.

Es en este camino de la CECA a la meta de la Unión Política donde brilla con luz propia el proyecto de moneda única, que tiene tanto o más contenido político que económico. No es el primer plan de unión monetaria acariciado por la UE. Recuérdese que en octubre de 1970 se aprobó el de Werner, que, por cierto, no incluía exigencias de convergencia económica (CN) previa y que no pasó del papel a los ruidos del mercado. Hay quien piensa que tales requisitos se introdujeron en el tratado de la Unión Europea (TUE) para transmitir a los mercados tranquilizadoras señales de seriedad y sosiego, a fin de contribuir a evitar que la UME del TUE terminara como el Plan Werner (VV. AA., 1997). Frente a esta benévola interpretación, cabe la malévolita de que tales exigencias se introdujeron con la inconfesable y diabólica intención de imponer a los socios mediterráneos metas inalcanzables.

### **Hitos relevantes en el camino**

El desarrollo del Mercado Común europeo primitivo hasta la actualidad ha estado condicionado en todo momento por el contexto internacional, tanto desde el punto de vista político, como desde el económico. En su evolución hay tres hitos fundamentales, con metas en gran medida ya alcanzadas y cuya consecución estaba regulada en el tratado de Roma (25 de marzo de 1957, en vigor desde el 1 de enero de 1958) y en las sucesivas reformas que ha experimentado. Se trata de la creación de la unión aduanera (1968), prevista en el tratado original; la formación del mercado único (1993), propuesta en el Acta Única Europea (AUE, 17 y 28 de febrero de 1986, en vigor desde el 1 de julio de 1987) y la Unión Monetaria Europea (UME), en vigor desde el 1 de enero de 1999, ya que no fue posible en 1997, según las previsiones del Tratado de la Unión Europea (7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993).

Las dos primeras referencias (unión aduanera y mercado interior) ya han pasado a formar parte de la historia de la Unión y han significado un salto hacia adelante en su consolidación política y económica. Algo parecido sucederá con la UME.

Podría citarse también la creación del Sistema Monetario Europeo (SME, 1979) como uno de los procedimientos relevantes de coordinación de las políticas económicas, la cambiaría, en este caso. Ello es cierto, pero no es equiparable con la

unión aduanera o con el mercado interior, tanto por el rango normativo de su regulación, como por el carácter voluntario y no estrictamente vinculante de sus condicionamientos.

Esta somera mención a los momentos más señeros y sobresalientes de la historia de la construcción del espacio económico comunitario sugiere algunas observaciones.

En primer lugar, son acontecimientos económicos relevantes, pero con profundo contenido político, no sólo por lo que significan en sí, como manifestación de la voluntad de afianzar los cimientos de la unión, sino, y sobre todo, por lo que tienen de cesión de parcelas de soberanía nacional a una entidad supranacional, así como por lo que implican de respuesta a retos exteriores e internacionales. Por ejemplo, la unión aduanera supuso el golpe de gracia a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que había promovido el Reino Unido en 1959 (en vigor desde el 15 de abril de 1960), en buena medida como respuesta resistente al desafío de la creación del Mercado Común. Por cierto, los resultados fueron deleznable, pues el propio Reino Unido encabezó la serie de deserciones, integrándose en la UE, junto con Dinamarca, en 1973 (también se incorporó ese año Irlanda, que no pertenecía a la AELC), siguiendo su ejemplo posteriormente Portugal en 1986 (España, que entró con Portugal en la UE, no era miembro de la AELC) y, más tarde, Austria, Finlandia y Suecia, en 1995, de modo que, si puede hablarse todavía de la existencia de la AELC es porque formalmente no se ha disuelto, ya que sólo sobreviven entre sus ruinas Islandia, Noruega y Suiza. Igualmente, el Sistema Monetario Europeo fue la reacción comunitaria, un tanto lenta, al derrumbe del Sistema Monetario Internacional que siguió a la crisis del dólar. Y la formación del mercado interior es el intento de potenciar la capacidad de crecimiento que proporciona un gran mercado, incrementando la productividad y aprovechando las economías de escala, para mejor encarar la competencia internacional de Estados Unidos, Japón y los entonces conocidos como dragones de Oriente, luego devenidos en trigos de papel. Cada uno de estos pasos ha afirmado el entramado económico de la Unión, al tiempo que ha implicado un aumento de las competencias de la entidad supranacional.

En segundo lugar, la evolución seguida por la UE obedece a pautas lógicas, en el sentido de que cada paso hacia adelante impulsa a dar el siguiente y no pararse (Tamames, 1994 y 1996). Un área de libre comercio obliga a constituirse en unión aduanera para evitar aberraciones comerciales, compulsión que, probablemente, tuvo muy presente el Reino Unido cuando renunció a su proyecto de AELC y solicitó integrarse en el entonces todavía llamado Mercado Común. La unión aduanera, por ser un área de libre circulación de mercancías y con una tarifa común para el comercio exterior con terceros países, se queda corta y no aprovecha en toda su potencia las posibilidades de un gran mercado, si no se dan pasos sucesivos. Por eso se implantó el mercado único interior, que, a la libre circulación de mercancías, añadió la de trabajadores, capitales y servicios (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985). Y

la consecuencia lógica y prácticamente inevitable de la total libertad de circulación de capitales es la unión económica y monetaria. Ahora bien, una situación de esta naturaleza obliga a armonizar las diferentes políticas nacionales (protección social, fiscalidad, tipos de interés, tipos de cambio, etc.), aunque sólo sea para evitar la competencia desleal, el *dumping* interno y otras disfunciones. En último término, debería llevar a un grado tal de coordinación, que, asegurado un funcionamiento convergente de las economías nacionales, la moneda común sustituiría a las propias de cada Estado. Tal es el sentido de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Para ser más exactos, habría que decir que, culminada la UEM, la política monetaria funcionará de forma totalmente centralizada para los países que adopten el euro, mientras que otras decisiones de política económica seguirán tomándose a nivel nacional (Low, 1995), si bien dentro de los márgenes de flexibilidad permitidos por las normas comunitarias. Paralelamente, en el campo político, las instituciones deben ir evolucionando también en sentido convergente, para desembocar en una unión política, objetivo final, que incluye el establecimiento de una política común de seguridad y defensa, con todas las consecuencias de lo que esto significa.

Como última observación, debe añadirse que no avanzar en el proceso lógico evolutivo equivale a retroceder. En teoría, cabe la posibilidad de pararse y estabilizarse en cualquiera de las etapas. Por ejemplo, en lugar de propugnar la unión monetaria, fase en que nos encontramos actualmente, no faltan partidarios de quedarse en lo conseguido con el mercado interior, aun a costa de ignorar las previsiones del tratado de la Unión Europea. Ello significaría vaciar de contenido político a la Unión, diluir el proyecto político en una operación meramente mercantil, para dejarla en una entidad económica más o menos poderosa, pero sin ganar peso político internacional, continuando interpretando el papel de segundona bien mandada de la cabeza del *Imperio*. Todo lo que sea quedarse quieto donde se está mientras otros avanzan, equivale a retroceder.

En el fondo, éste y no otro es el debate que subyace en la polémica entre los partidarios de una concepción federalista de la UE frente a los confederales, que desean mantener el máximo de competencias a nivel nacional, minimizando el papel de la Unión (Larrinaga, 1994). Otro tanto podría decirse de muchas invocaciones al principio de subsidiariedad, consagrado, ciertamente, en el TUE (preámbulo y artículos B y 3B del TUE y artículo 5, según la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea que incorpora los cambios efectuados por el Tratado de Amsterdam, citado en adelante como TA), pero utilizado frecuentemente como torpedo contra la nave europea. La idea de que la UE debe desempeñar las funciones que las naciones, en sus diversos niveles de decisión, no pueden asumir solas de modo satisfactorio (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992), que es la esencia del principio de subsidiariedad, es cuestionado cada dos por tres por los Estados miembros menos comunitarios.

En tanto en cuanto la fortaleza y posibilidades de futuro de la unión política requieren el establecimiento de la moneda común, la búsqueda del cumplimiento de las condiciones de la convergencia nominal (CN) previstas en el Tratado ha sido la postura consecuente con el apoyo a la Unión Europea como proyecto político, con todo lo que significa.

La dialéctica de la integración y la cohesión: etapas

Este breve recordatorio de lo que ha sido la evolución de la integración económica de la UE viene bien para comprender mejor el momento en que se encuentra actualmente la Unión y el alcance de los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, aprobando la *Agenda 2000*.

A grandes rasgos, se pueden diferenciar tres grandes etapas en la historia de la UE, tomando como criterios orientadores los avances en la integración económica y las medidas para reforzar la cohesión económica y social. La selección de estos criterios se fundamenta en que desde los comienzos del mercado común hasta ahora ambos han sido piezas importantes en la evolución del entramado común, así como por la relación que hay entre los conceptos de integración económica y cohesión económica y social. Las teorías y los profesionales más solventes sostienen que los beneficios de la integración no se reparten de forma homogénea entre los sectores productivos, los Estados, las regiones y los grupos sociales participantes en el proceso. Se acepta que el mercado es eficiente como mecanismo de asignación de recursos, pero ha mostrado sobradamente sus limitaciones y defectos como instrumento de distribución. Para corregir las tendencias concentradoras que suelen acompañar a los procesos de integración, se necesita el contrapeso de una política activa de reequilibrio, que en la terminología comunitaria europea ha venido en llamarse política de cohesión económica y social. La combinación de integración y cohesión (presencia equilibrada o predominio de una de las dos) pone de manifiesto el modelo de Unión a que se aspira en cada circunstancia.

Ateniéndose a estas guías, la primera de las tres fases de la historia de la UE a que se ha hecho referencia discurre desde el tratado de Roma hasta el AUE. Utilizando el símil de la construcción de edificios, podría decirse que en esta etapa se sentaron los cimientos y comenzó el arranque de la casa comunitaria. Si se atiende al criterio de la integración económica, el punto culminante del período viene marcado por la implantación en 1968 de la Unión Aduanera (UA), con el establecimiento de la tarifa exterior común. Han ocurrido desde entonces tantas cosas en Europa y en el mundo que casi se ha perdido la perspectiva para valorar en toda su extensión lo que significó aquel paso integrador, después de una década de aproximación arancelaria de los Seis países fundadores.

Otro hito de esta fase lo marca la decisión del Consejo Europeo de París de 1979 de adoptar el Sistema Monetario Europeo (SME). Pero la pertenencia voluntaria al mismo (ya entonces la libra quedó fuera del mecanismo), frente a la obligatoriedad de la tarifa exterior común, permite valorar más positivamente el significado integrador de la UA, por más que el SME pueda señalarse como precedente lejano de la actual UM.

Desde el punto de vista de la cohesión, pocos fueron los pasos que se dieron en esta etapa típicamente funcionalista. La política agraria común (PAC), la más común y la primera de todas las políticas de la UE, es en cierto modo el acompañamiento compensador de la integración en esta primera época. Puede considerarse como tal, en la medida en que apoya a un sector económico (agricultura), un grupo social (agricultores) y unos territorios (medio rural) débiles, si bien la distribución de las ayudas dentro del sector desde siempre ha estado en el punto de mira de los críticos.

Las valoraciones de la PAC están frecuentemente teñidas de connotaciones ideológicas, más fácilmente perceptibles si proceden de los sindicatos agrarios. Pero las diferencias en la evaluación del impacto de la PAC se encuentran también en análisis científicos, y sin necesidad de salirse de España. Así, mientras para algunos (Arango, 1995) las ayudas europeas a la agricultura pueden estar agravando los desequilibrios regionales en España, para otros (Castillo, 1998) ha venido produciéndose un acercamiento de las rentas regionales agrarias, en el que adquiere un papel relevante la influencia de la PAC, aunque con matices en el caso de las regiones ganaderas. Lo que nadie ha negado hasta ahora es que el 80 por 100 de las ayudas de la PAC se concentra en el 20 por 100 de los agricultores a nivel comunitario, concentración que se hace más llamativa, incluso escandalosa, en algunos países, regiones y productos. Parece, pues, que está justificado hablar de ambigüedad y ambivalencia de la PAC, de la que no sin razón ha podido decirse que en buena medida neutraliza los efectos cohesivos de los fondos estructurales (Lázaro y Cordero, 1995).

A este período corresponde la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo fin era y es ayudar a las regiones con problemas estructurales de diversa índole (atraso económico, declive industrial, deterioro urbano, etc.). Su escasa dotación económica inicial y su orientación descoordinada de las actuaciones de los demás fondos estructurales no podía hacer prever que llegaría a tener la importancia que más tarde alcanzó. Entonces no era lo que hoy es.

Puede decirse, en definitiva, que desde el tratado de Roma al AUE brilla con luz propia la implantación de la UA. Poco más se hizo en pro de la integración, salvo la adopción del SME y la puesta en marcha de la PAC. Las únicas medidas compensadoras son las que indirectamente pudieron derivarse precisamente de esa política común, que absorbía la inmensa mayoría del presupuesto comunitario, y, más directamente, de la política regional del FEDER, cuya capacidad financiera era limitada.

La segunda etapa de la historia integradora se abre con el AUE y se cierra con el tratado de Amsterdam (TA). Con razón se ha llamado a este período el de la gran palopada europea, con acontecimientos históricos, tanto desde el lado de la integración, como desde la vertiente de la cohesión. Siguiendo con el símil de la edificación, en esta década se culminó prácticamente el grueso de la construcción comunitaria, a falta de remates no despreciables.

Sin entrar en otros aspectos de ésta que fue la primera reforma del tratado de Roma, el AUE dio paso a dos transformaciones de largo alcance en la historia de la UE. Por un lado, se dispone la formación del mercado único interior (MUI), con libertad de circulación de factores productivos y de bienes y servicios. Por otro lado y al mismo tiempo, se decide aplicar medidas directamente encaminadas a reforzar la cohesión económica y social, ordenando una reforma radical de los fondos estructurales, para financiar la nueva política. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que por primera vez y de forma casi explícita se reconoce el riesgo de que las ventajas globales de la integración de los mercados se distribuyan de forma desequilibrada, a favor de los Estados y regiones más desarrollados y dinámicos, y en perjuicio de los atrasados, agrandando la brecha interna entre regiones ricas y pobres. Frente a la perspectiva de disgregación, se opta decididamente por la cohesión.

Con el tratado de la Unión Europea (TUE) no se hace otra cosa que seguir el rumbo marcado por el AUE. Como lógica culminación del MUI, se prepara la UME, en vigor desde el 1 de enero de 1999. Se ha hablado tanto de la importancia política y económica del euro, que no parece necesario insistir aquí (Lázaro 1998). No se ha llamado tanto la atención, sin embargo, sobre la contradicción que supone dar el salto a la moneda única, con política monetaria centralizada, pasando por alto la unión económica, sin armonización de la política fiscal y de la política social, grandes lagunas dejadas en el camino, que, o se cubren o, más pronto que tarde, darán lugar a tales disfunciones que harán saltar chispas en los engranajes de la UME. Algo le falta al edificio desde el punto de vista económico, sin entrar ahora en cuestiones más directamente políticas.

La política de cohesión económica y social prosiguió con el tratado de Maastricht, añadiéndose a los fondos estructurales el Fondo de Cohesión, destinado a ayudar a los cuatro países menos desarrollados de la Unión (Grecia, Portugal, España e Irlanda) a cumplir los criterios de la convergencia nominal (CN) para poder incorporarse a la UME sin torcer su tendencia a la Convergencia real (CR).

Esta década pasará a la historia seguramente más por los logros de la integración en el mercado único y en el euro que por los avances en la CR. Pero la galopada también ha sido evidente, aunque se juzgue insuficiente, en lo que atañe a las políticas de cohesión. Baste recordar que las acciones estructurales representaban

en 1988 el 15,1 por 100 del presupuesto comunitario y en 1999 han alcanzado el 37,7 por 100.

El tercer período ha comenzado con el TA, teniendo su plasmación financiera en los acuerdos sobre la *Agenda 2000*. Parece que la Unión quiere hacer un alto en el camino. Al edificio, todavía pendiente de rematar, le empiezan a aparecer goteras. No se prevén nuevos pasos en materia de integración. Al contrario, soplan vientos renacionalizadores. La locomotora alemana enfila su rumbo hacia los mercados del centro y este de Europa, casi por su cuenta. El eje franco-alemán chirría y gira de modo excéntrico. Desaparecido el muro de Berlín, disuelta la URSS, afirmado el capitalismo global, globalizante y globalizador, es como si la UE, sin el vecino enemigo comunista, no sintiera necesidad de seguir avanzando.

Las políticas de empleo seguirán siendo de responsabilidad nacional, con una simple coordinación a nivel comunitario, pero sin dirección única. La armonización fiscal no termina de superar escollos. Algo habrá que hacer en ambos campos, sin duda, con o sin tratados, porque de lo contrario el euro tendrá problemas, mejor dicho, los tendrán algunos países de la zona del euro. Peores son, si cabe, las perspectivas para la cohesión económica y social. Parece que los Gobiernos de todos los Estados han aceptado el parón y el "hasta aquí hemos llegado". En el año 2006 las acciones estructurales representarán el 32,3 por 100 del presupuesto comunitario, menos que en la actualidad, según la *Agenda 2000*.

Hasta ahora, siempre que se ha producido un acontecimiento político significativo, y cada paso integrador lo es, la política de cohesión económica y social experimentaba un avance cualitativo y cuantitativo importante (Landaburu, 1998). A partir de 1999, año del inicio de la UME, se va a romper esta importante tradición de la Unión Europea. Más aún, por primera vez, y como consecuencia de la *Agenda 2000*, se impone reglamentariamente un techo a la asignación de fondos estructurales por Estado, establecido en el 4 por 100 del PIB del país beneficiario.

Al entrar en vigor la unión monetaria, cabría esperar la aprobación de medidas que reforzaran más aún la cohesión económica y social, en lugar de tener que escuchar las voces discordantes que pedían la supresión del Fondo de Cohesión para los países que, como España, pasan al grupo del euro. Ya no preocupa su continuidad, porque seguirá existiendo, aunque el cuánto y hasta cuándo no sean plenamente satisfactorios. Lo verdaderamente alarmante no es sólo el griterío en torno al mantenimiento del Fondo de Cohesión, sino el fondo de la cuestión, es decir, el futuro de la cohesión.

La teoría convencional de las áreas monetarias óptimas reconoce que, ante la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste en el caso de impactos asimétricos o desiguales, sólo cabe pensar en tres vías de solución. Se trata de la movilidad de la mano de obra (escasa en la cultura europea y descartada en la



práctica), la flexibilidad de los salarios (solución neoclásica) o la creación de un fondo de ayuda a las regiones afectadas (solución neokeynesiana), como fórmulas posibles para evitar el aumento del paro en las áreas tocadas por los choques asimétricos. En lugar de adoptar la última alternativa (creación de un nuevo fondo de compensación), los gastos de solidaridad empiezan a perder peso en las nuevas perspectivas financieras.

Parece como si la Unión Europea se hubiera quedado exhausta y sin aliento tras el esfuerzo hecho para poner en acción la unión monetaria y ahora se parara a recuperar resuello. O como si se quisiera forzar la salida apuntada como solución neoclásica, algo francamente difícil, por no decir impensable, con el nuevo mapa político europeo. Más vale pensar que se trata de un pasajero alto en el camino, aun teniendo conciencia de que en los procesos de integración económica y política los frenazos pueden ser el preludio de la marcha atrás. Por el momento, lo único que se puede decir es que así no se hace más cohesión, necesaria para garantizar el éxito de la ampliación al centro y este de Europa. Y sin más cohesión no se hace más Europa, ni federal ni intergubernamental.

La apelación a la solidaridad europea no quita para que a nivel nacional se promuevan también políticas activas contra las desigualdades sociales y territoriales. Es una contradicción predicar en el interior que se bajan los impuestos, sobre todo si se confirmara que, como sostienen algunos sectores, beneficia más a los más ricos, y solicitar al mismo tiempo en el exterior que nos ayuden con transferencias de fondos. Y no vale obsesionarse con la reducción del déficit público y de la inflación, durmiéndose confiado en los laureles de la creencia de que la convergencia nominal traerá la convergencia real, porque es un planteamiento equivocado para enfocar correctamente la política económica y las relaciones con la Unión Europea, dado que ésta podría responder que, si la convergencia nominal acarrea la real, es innecesaria la política estructural europea, además del error de confundir las condiciones necesarias con las suficientes.

### **De los paquetes Delors a la *Agenda 2000***

La programación plurianual del gasto de la UE es una práctica relativamente reciente en la historia comunitaria. Data de la reforma presupuestaria que se llevó a cabo en 1988, con el objetivo expreso de “conseguir los recursos financieros necesarios para lanzar una `política de cohesión económica y social` a escala comunitaria, asegurándose al mismo tiempo de que estos nuevos recursos no fueran absorbidos por la política agrícola común” (Comisión Europea, 1998). Este nuevo método se complementó con el Acuerdo Interinstitucional (AI), que obliga al Parlamento, al Consejo y a la Comisión a respetar lo pactado (Colom, 1999). Según declaró el presidente del Parlamento Europeo, Gil Robles, con motivo de la aprobación parlamentaria de la *Agenda 2000*, con el AI “ se sella una especie de paz presupuestaria, ya que las sucesivas negociaciones anuales del presupuesto deben,

en principio, respetar lo pactado y, por tanto, el margen de conflicto se reduce. Pero lo pactado no es ley, sino un acuerdo de buena voluntad entre las partes". El método del AI ha funcionado hasta ahora: los pactos se firman para cumplirlos (*pacta sunt servanda*, que decían los clásicos). Es de esperar que el próximo también se cumpla, a pesar de las espantadas a que últimamente nos tiene acostumbrados el Parlamento Europeo y que el recordatorio sobre la diferencia entre pacto y ley quede en palabrería. Además, aunque fuera ley, no hay razón para pensar que quien está dispuesto a romper un pacto vaya a respetar una ley.

Comenzaba la breve época dorada de los esfuerzos por acortar las diferencias entre los niveles de vida de los habitantes de los Estados y regiones de la UE, cualquiera que fuera el lugar en que nacieran o vivieran. Las primeras perspectivas financieras, denominación que recibe este procedimiento de programación plurianual, se aprobaron para el período 1988-1992. Las segundas, que vieron la luz verde en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, corresponden a los años 1993-1999. Ambas se conocen con los nombres de *Paquete Delors I* y *Paquete Delors II* respectivamente, haciendo honor al entonces presidente de la Comisión, que propuso y defendió el marco financiero vigente hasta que en el año 2000 empiece a aplicarse el acuerdo de la larga noche de Berlín.

Muchos son los indicios de que este Consejo Europeo cierra un ciclo y pone fin a la etapa del esfuerzo por reforzar la cohesión interna de la UE. Después del galope de caballo, parada de burro, por decirlo con un refrán. Desde el modelo solidario de integración económica que se había venido siguiendo a raíz del Acta Única Europea, se ha dado marcha atrás hacia el funcionalismo, con riesgo de caer en el economicismo puro y duro. Según tuvo ocasión de recordar el primer ministro portugués, Antonio Guterres, entre irónico y quejoso, se ha olvidado que "la forma más inteligente de ser egoísta es ser solidario".

La negociación de la *Agenda 2000* se ha visto entorpecida por múltiples condicionantes. Todos son de naturaleza política, aunque la formulación de algunos de ellos en términos numéricos permite diferenciar entre los cuantitativos y los cualitativos.

El proceso ha sido largo, trabajoso y poco limpio, hasta el punto de haber dejado en el camino más de un cadáver político. Hace años, los grandes partos comunitarios tenían embarazos que duraban aproximadamente dos años. Cuando esa práctica se creía superada, se ha vuelto a las andadas: la Comisión Europea hizo pública su propuesta el 15 de julio de 1997 y terminó aprobándose en la alborada del 26 de marzo de 1999 (cuadro 1).

Es tradicional encontrar en los Estados de la UE posiciones claramente diferenciadas, según se trate de países ricos o pobres, del norte o del sur, grandes o pequeños, financiadores o receptores netos, etc. En la ocasión que nos ocupa, los

matices derivados de tantos contrastes han quedado completamente oscurecidos por la discusión en términos de saldos financieros. Así se entiende que Dinamarca, Bélgica o Luxemburgo no se hayan alistado en el bando de los países ricos, pues tienen saldo favorable, a pesar de su alto nivel de desarrollo.

Este enfoque ha arrumbado las expectativas de plantear una verdadera *agenda*, en el sentido de definir el camino que quiere recorrer la UE en el alba del siglo XXI. En lugar de tratar de ponerse de acuerdo sobre lo que se quiere o conviene hacer conjuntamente, es decir, en vez de discutir sobre las políticas comunes y las necesidades financieras para ejecutarlas, cada país -España no ha sido una excepción- se ha obsesionado con su saldo financiero. El resultado ha sido una reducción del presupuesto, que es tanto como decir menos Europa.

Tal desenfoque tiene un lamentable precedente en el *cheque británico*, por el que se devuelve al Reino Unido una parte de su saldo negativo. Alemania encabezó un movimiento favorable a la generalización de tan anticomunitario mecanismo, cuando lo lógico debiera haber sido propugnar su total desaparición. Al final, se ha mantenido el *statu quo*. Se garantiza su cheque al Reino Unido, que esgrimió y consiguió colar el argumento tonto de que así le resultará más fácil convencer a su opinión pública de la utilidad -en realidad es conveniencia, cuando no necesidad- de incorporarse al euro. Y no se extiende tan insolidario procedimiento a otros países, aunque se les ha procurado contentar con rebajas y regalitos *ad hoc*.

Es inevitable referirse a dos acontecimientos previos a la reunión del Consejo Europeo de Berlín, ambos de indudable carácter histórico, aunque con diferente trascendencia a largo plazo, que condicionaron sin duda el desarrollo del Consejo.

Por un lado, recuérdese que el 15 de marzo anterior, por primera vez en la historia de la UE, había dimitido en pleno la Comisión, como consecuencia del informe que siguió a las intencionadas y teledirigidas denuncias sobre fraude en el uso de los recursos comunitarios, más vulnerables a las críticas orientadas a su reducción, bajo la sospecha de despilfarro y fraude en su aplicación. Por otro lado, sólo unas horas antes del comienzo del Consejo, a las 23 horas de la noche del 23 de marzo de 1999, la OTAN, en una operación sin precedentes, había comenzado a bombardear Yugoslavia.

Ambos hechos, cada uno de por sí y por separado de enorme relevancia, precipitaron el final de una negociación que, en caso contrario, podría y tal vez debería haber continuado a lo largo del semestre de presidencia alemana, pero sin sobrepasarlo, habida cuenta de la escasa o nula probabilidad de que Finlandia o Portugal, siguientes en el turno de la presidencia, logran consensuar un acuerdo no alcanzado por Alemania. La necesidad de evitar dar la sensación de parálisis e inanición obligó a forzar la máquina.

Para España, probablemente hubiera sido mejor un aplazamiento, teniendo en cuenta que las ofertas de Berlín serían el punto de partida de la siguiente nueva ronda negociadora. Carecen de fundamento los comentarios en el sentido de que antes de junio de 1999, límite temporal de la presidencia alemana, Eurostat podría haber publicado los datos del PIB *per cápita* de 1997 para todas y cada una de las regiones europeas, con lo cual se caería del objetivo nº. 1 alguna otra comunidad autónoma, además de Cantabria, con el resultado de mayores perjuicios para España. Son rumores interesados lanzados con intenciones justificativas, porque los datos de 1997, a calcular tomando como base nueva el año 1995, no podrían estar disponibles para toda la Unión en esa fecha, ni incluso durante el resto del año 1999. Además, faltaría por ver el resultado español comparando con el resto de la UE.

Uno de los condicionantes cuantitativos más importantes ha sido la autolimitación de la propuesta de la Comisión, demasiado sensible a las presiones y pretensiones de *la banda de los cuatro* (Alemania a la cabeza, seguida de Austria, Suecia y Países Bajos), marcando el 1,27 por 100 del PNB comunitario como techo de gasto, porcentaje en que el listón quedó fijado en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 para el año 1999. La Comisión debía saber que cualquiera que fuera su propuesta parecería excesiva a los Estados con saldo financiero negativo, que harían todo lo posible por empequeñecerla.

La historia reciente nos recuerda que Delors propuso para 1999 el techo del 1,34 por 100, pero este porcentaje se vio recortado al 1,27. La fortuna, los dioses y el destino suelen ser inmisericordes con los pusilánimes y, lejos de recompensarlos con sus favores, tienen por hábito castigarlos con sus desprecios. Así ha sucedido en este caso: se mantiene formalmente el 1,27 por 100, pero se da por hecho que no se alcanzará, pues es un límite que no se puede superar, no un objetivo de gasto. De hecho, desde que existe este listón en las perspectivas financieras, jamás se ha llegado a él (cuadro 2).

Sería de ilusos e ignorantes pretender acercar los presupuestos de gastos de la UE a los niveles de los Estados miembros, en torno al 50 por 100. Pero, desde una perspectiva europeísta, desanima comprobar que todavía nos movemos en unos márgenes del orden de la mitad de lo que hace más de veinte años proponía el informe MacDougall, el 2,5 por 100 (MacDougall, 1977).

Otro condicionante ha sido aparentemente semántico y nominal, al plantear la cuantificación de las perspectivas financieras en términos de estabilización del gasto. Pero había gato encerrado, porque ¿qué se entiende por tal estabilización? Los países ricos querían adoptar como referencia para valorar el grado de estabilidad del gasto futuro la media del precedente período 1993-1999. Los menos desarrollados, por el contrario, querían tomar como punto de partida el último año,

1999. La razón de tal diferencia de puntos de vista es obvia, pues durante los años precedentes el gasto ha ido creciendo moderadamente y los presupuestos de 1999 son más altos que los de la media de 1993-1999.

España, naturalmente, se alineó con los partidarios de fijar 1999 como punto de partida. Pero ganaron el pulso los del bando contrario. Los créditos de compromiso presupuestados para 1999 ascienden a 103.401 millones de euros y la media del próximo septenio cae a 92.101 millones, con una disminución del 10,9 por 100. En comparación con la propuesta de la Comisión (104.010 millones de media anual), la caída es todavía mayor (ver cuadros 3 y 4). Después del Consejo Europeo de los cuchillos largos, el Parlamento Europeo decidió aumentar las cifras de las perspectivas financieras en 1.480 millones de euros, aplicados a políticas internas, las cifras acordadas en Berlín.

Perdido el combate por partir de las cifras presupuestarias de 1999, a España sólo le quedaba batirse en retirada, atrincherándose hasta la madrugada del día 26 en el "quiero más". Curiosamente, una vez terminada la negociación, el Presidente del Gobierno la ha presentado a la opinión pública española comparando lo que nuestro país espera obtener en el período 2000-2006 con la media de las estimaciones para 1993-1999, en evidente contradicción con las posiciones negociadoras inicialmente defendidas. Así se obtienen unos resultados en apariencia más lustrosos, cuando en realidad se trata de puro maquillaje.

La propuesta de la Comisión ha resultado reducida en todas las líneas de gasto, excepto la relativa a la preparación de la ampliación, en que se mantiene la cantidad de 21.840 millones de euros, aunque la fecha de las futuras ampliaciones se vea más lejana, por más que nadie se atreva a decírselo directa y claramente a los candidatos (ver cuadro 2).

La PAC, la más antigua y más común de todas las políticas de la UE, representa en la actualidad el 43,7 por 100 del presupuesto, con tendencia decreciente hasta la fecha. Las acciones estructurales, con tendencia que ha venido siendo ascendente, pero que cambiará de sentido después de Berlín, absorben el 37,7 por 100. Estos dos renglones suman el 81,4 por 100 del gasto. Nada tiene de particular que la pugna se centrara en estas dos partidas.

Cuando antes se aludió a la quiebra de la solidaridad, no se decía a humo de pajas. Como puede verse en el cuadro 5 adjunto, desde la reforma presupuestaria de la UE, con su traducción a la reforma de los fondos estructurales que comenzó a aplicarse en 1989, el presupuesto dedicado a financiar las acciones estructurales no ha dejado de crecer, tanto en términos absolutos como relativos. A partir del año que viene, empieza el descenso, también en doble sentido, absoluto y relativo. En agricultura también habrá ahorro, aunque menos del que algunos querían, y recuperando peso relativo.

Tratar de evaluar cuánto va a ganar o perder España después de esta negociación, es un juego arriesgado. No obstante, algo se puede adelantar.

Es probable que los agricultores reciban más ayudas de la PAC. Pero eso no significa que vayan a obtener mayores rentas. La razón es bien sencilla. Aparte del palo al girasol, sector en que las ayudas directas bajan, en general suben, pero sólo compensarán en parte la caída de precios institucionales, por mor de acercarlos a los del mercado internacional. Por más que sea cierto que se ha revisado el rendimiento de los cereales (de 2.640 Kg/Ha. a 2.900 Kg/Ha.), que ha aumentado el número de cabezas de vacuno con derecho a prima (de 603.674 a 713.999 cabezas), que la cuota láctea sube en 550.000 Tm. (de 5,6 a 6,15 millones de Tm.), en lugar del millón pedido, y por mucho que se hable de desarrollo rural, está por ver si estas modificaciones van a contrarrestar la disminución de ingresos por ventas en el mercado.

El grueso de la PAC se ha salvado de la quema de la “renacionalización”. Pero en agricultura hay una partida singular de 30.370 millones de euros (el 10,2 por 100 del Feoga-Garantía) que se reserva para desarrollo rural y medidas complementarias, que merece algún comentario.

Nada hay que objetar a cualquier apoyo al desarrollo rural. Al contrario, debe fomentarse más aún, como segundo pilar de la PAC. Pero lo que se ha hecho es meter en el renglón agrario una cuña espuria en doble sentido. Primero, porque supone que se consolida el sometimiento de una parte del Feoga-Garantía a la cofinanciación, detalle sobre el que se ha corrido un manto de silencio. Segundo, porque, si su finalidad es el desarrollo rural, debería figurar en acciones estructurales por derecho propio. Veremos lo que el futuro nos depara. La experiencia lleva a sospechar que, en los organismos político-administrativos, como en la vida, lo que nace crece. Por el momento, una décima parte de la PAC se ha “renacionalizado”.

Por otro lado, no se han tenido suficientemente en cuenta las propuestas de los sindicatos agrarios para modular y graduar las ayudas a favor de los pequeños y medianos empresarios agrarios, que en este sector también existen, y con topes para los grandes. La modulación, si finalmente se introduce a nivel nacional, y según cómo se articule, podría introducir elementos de equidad y servir para ahorrar gasto.

El problema de esta minireforma de la PAC es que mantiene una estrategia discutible, incluso diría que equivocada y con efectos perversos. Parece que el único objetivo es aumentar más y más las ayudas a los agricultores, cuando lo que a éstos interesa es maximizar sus rentas. Por la vía de programar ayudas, se puede llegar a la aberración de trabajar cultivos inútiles para el mercado. El ejemplo del lino en España es un ejemplo de que no se habla en teoría. El otro eje de una nueva

estrategia de la PAC debe ser el desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida y mejorar las oportunidades de los habitantes del medio rural. El tercer eje, ya apuntado, es la modulación de las ayudas.

Por fondos estructurales España va a percibir menos ingresos. Comparando con la situación actual, que es verdadero punto de referencia, y no la media del anterior período de programación, la minoración durante el período 2000-2006 será de aproximadamente 1.250.000 millones de pesetas. El presidente Aznar, que había confiado la negociación agraria a su entonces ministra Loyola de Palacio, luego encumbrada a la cabecera de las listas del PP al Parlamento Europeo y a Comisaria Europea, se aplicó a la defensa de esta partida con todo empeño. La sombra de "Felipe el pedigüeño" debió andar persiguiéndole por todo Berlín y probablemente le seguirá por muchos años. No pudo evitar que la dotación del Fondo de Cohesión bajara de los 21.000 millones de euros propuestos por la Comisión a 18.000 millones. El aumento del porcentaje de participación de España en este fondo (del 55 por 100 al 62 por 100) no es suficiente para compensar ni la menor dotación del Fondo de Cohesión ni mucho menos la del conjunto de los fondos estructurales.

Pero nada ha impedido que el presidente Aznar se haya presentado en España como todo un campeón victorioso. Sus colegas europeos han hecho tres cuartos de lo mismo. Como dijo el luxemburgués Claude Juncker, "todos los Estados miembro ganaron. Sólo Europa perdió".

### **Reflexión final**

Llegados a este punto, vale la pena preguntarse por el sentido de las reivindicaciones en defensa de los fondos estructurales. Desde la incorporación de España a la Unión, nuestro PIB por habitante se ha aproximado en 8,9 puntos a la media, aproximación que tuvo lugar fundamentalmente en el período 1986-1991, seguido de un estancamiento hasta 1996, con una leve recuperación en los últimos años, en que España va bien.

No es fácil separar el papel jugado en este proceso por los méritos propios y por las políticas estructurales comunitarias, pero alguno hay que atribuir a cada parte. De ninguna manera hay que confiar los avances en la mejora del nivel de vida a las ayudas externas. Pero hay derecho a recibirlas, por la doble razón de que la integración económica beneficia más a las regiones y Estados más ricos y porque España ha cumplido su parte del pacto, abriendo sus mercados a los socios comunitarios.

Es cierto que el impulso de la CR mediante las políticas estructurales europeas interesan a los países menos desarrollados, pero también deben interesar a los más ricos, si se quiere un buen funcionamiento de la UME, sin impactos

asimétricos, con los ciclos económicos más sincronizados y con estabilidad política y social.

Hay quien se plantea si no estamos ya suficientemente bien en un difícil empeño como para quedarnos donde estamos en términos de CR. Curiosa posición, antes ausente de las discusiones. En cualquier caso, lo que parece cierto es que, si queremos CR con la UE, en adelante, más que nunca, va a depender de nuestros propios esfuerzos.



**CONVERGENCIA REAL DE “LOS CUATRO DE LA COHESIÓN” CON LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DEL PIB/HABITANTE (PPC)**

AÑO	ESPAÑA		IRLANDA		PORTUGAL		GRECIA	
	INDICE	DIFERENCIA EUR (15)=100	INDICE	DIFERENCIA EUR (15)=100	INDICE	DIFERENCIA EUR (15)=100	INDICE	DIFERENCIA EUR (15)=100
1986	69,8	-30,2	60,8	-39,2	55,1	-44,9	59,2	-40,8
1987	71,5	-28,5	62,5	-37,5	56,7	-43,3	57,4	-42,6
1988	72,5	-27,5	63,8	-36,2	59,2	-40,8	58,3	-41,7
1989	73,1	-26,9	66,3	-33,7	59,4	-40,6	59,1	-40,9
1990	74,1	-25,9	71,1	-28,9	58,5	-41,5	57,4	-42,6
1991	78,7	-21,3	74,7	-25,3	63,8	-36,2	60,1	-39,9
1992	77,0	-23,0	78,4	-21,6	64,8	-35,2	61,9	-38,1
1993	78,1	-21,9	82,5	-17,5	67,7	-32,3	64,2	-35,8
1994	78,1	-21,9	90,7	-9,3	69,5	-30,5	65,2	-34,8
1995	78,6	-21,4	96,8	-3,2	70,1	-29,9	66,4	-33,6
1996	78,7	-21,3	96,5	-3,5	70,5	-29,5	67,5	-32,5
1997	77,8	-22,2	96,4	-3,6	70,7	-29,3	69,2	-30,8
1998	78,6	-21,4	102,1	2,1	71,1	-28,9	68,6	-31,4
1999	79,6	-20,4	105,1	5,1	71,8	-28,2	69,3	-30,7

Fuente: Comisión Europea, Eurostat. Para 1997-1999, previsiones

CONVERGENCIA REAL DE ESPAÑA CON LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DEL  
PIB/HABITANTE EN PARIDADES DE PODER DE COMPRA

AÑO	INDICE DE ESPAÑA	DIFERENCIA CON EUR. (15) = 100,0
1986	69,8	-30,2
1987	71,5	-28,5
1988	72,5	-27,5
1989	73,1	-26,9
1990	74,1	-25,9
1991	78,7	-21,3
1992	77,0	-23,0
1993	78,1	-21,9
1994	78,1	-21,9
1995	78,6	-21,4
1996	78,7	-21,3
1997	77,8	-22,2
1998	78,6	-21,4
1999	79,6	-20,4

Fuente: Comisión Europea, Eurostat. Para 1997-99, previsiones.

## ÍNDICES DE PIB/HABITANTE EN PARIDADES DE PODER DE COMPRA

COMUNIDADES AUTONOMAS	(A) 1986	(B) 1996	(C) (B-A)
ANDALUCÍA	52,8	57,2	4,4
ARAGÓN	75,9	88,9	13,0
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	70,4	73,6	3,2
BALEARES, ISLAS	90,4	97,0	6,6
CANARIAS	69,3	74,3	5,0
CANTABRIA	67,0	76,9	9,9
CASTILLAY LAEÓN	65,0	75,9	10,9
CASTILLA-LA MANCHA	54,5	65,9	11,4
CATALUÑA	82,3	99,1	16,8
EXTREMADURA	44,2	54,6	10,4
GALICIA	55,0	63,0	8,0
MADRID, COMUNIDAD DE	85,9	100,6	14,7
MURCIA, REGIÓN DE	67,3	67,2	-0,1
NAVARRA	84,8	98,1	13,4
PAÍS VASCO	89,5	92,3	2,8
RIOJA, LA	83,3	89,0	5,7
VALENCIANA, COMUNIDAD	70,9	73,8	2,9
CEUTA Y MELILLA	63,6	72,3	8,7
ESPAÑA	69,8	78,7	8,9
EUR-12	99,6	99,9	0,3
EUR-15	100,0	100,0	---

Fuente: Comisión Europea, Eurostat

**COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON ÍNDICE DE PIB/HABITANTE EN PPC INFERIOR A 75,0 EN  
EL TRIENIO 1994-95-96**

<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>INDICE 94-95-96</b>
ANDALUCÍA	57,4
ASTURIAS	73,3
CASTILLA Y LEÓN	74,6
CASTILLA-LA MANCHA	65,6
CANARIAS	74,8
EXTREMADURA	55,0
GALICIA	62,3
MURCIA	68,0
VALENCIA, COMUNIDAD DE	74,4
CEUTA Y MELILLA	71,4
ESPAÑA	78,5
EUR-15	100,0

Fuente: Comisión Europea, Eurostat.

## EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO

AÑO	% PNB	
	LMRP	CPP
1988	1,15	1,08
1989	1,17	1,02
1990	1,18	0,99
1991	1,19	1,09
1992	1,20	1,13
1993	1,20	1,17
1994	1,20	1,17
1995	1,21	1,17
1996	1,22	1,20
1997	1,24	1,17
1998	1,26	1,13
1999	1,27	1,11

Fuente: Comisión Europea, Vademécum presupuestario 1998.

LMRP= Límite máximo de los recursos propios, según las perspectivas financieras.

CPP= Créditos de pago presupuestados.

AP= Anteproyecto de presupuesto.

*ACUERDO DE BERLIN*

**CREDITOS DE COMPROMISO**  
**(Millones de euros, a precios de 1999)**

<b>AÑO</b>	<b>MILLONES DE €</b>
2000	91.995
2001	93.385
2002	93.805
2003	93.005
2004	91.465
2005	90.795
2006	90.260
<b>TOTAL</b>	<b>644.710</b>
<b>Media anual</b>	<b>92.101</b>

## DEL PAQUETE DELORS II AL ACUERDO DE BERLÍN

(Millones de € -precios 1999- y porcentajes)

CAPÍTULOS DE GASTO	1999		AÑOS 2000-2006				
			PROPUESTA COMISION		ACUERDO DE BERLÍN		
	Mill. €	%	Total Mill. €	%	Total Mill. €	←%→	Mill. €/año
Agricultura	45.205	43,7	337.900	46,4	297.740	46,2	42.534
Acciones Estructurales	39.025 <sup>68</sup>	37,7	239.400 <sup>69</sup>	32,9	213.010 <sup>70</sup>	33,0	30.430
Políticas internas	6.386	6,2	49.270	6,8	42.350	6,6	6.050
Acción exterior	6.870	6,6	41.000	5,6	32.060	5,0	4.580
Administración	4.723	4,6	35.070	4,8	33.660	5,2	4.809
Reservas	1.192	1,2	3.700	0,5	4.050	0,6	579
Preadhesión	----	---	21.840	3,0	21.840	3,4	3.120
SUMA (créd. compr.)	103.401	100,0	728.070	100,0	644.710	100,0	92.101
Limite de gasto:	1,27	---	1,27	---	1,27	---	1,27
% PNB							

<sup>68</sup> Incluye 3.294 millones de euros del mecanismo financiero del EEE y 300 millones de del Fondo de Cohesión.

<sup>69</sup> Incluye 21.000 millones de euros del Fondo de Cohesión.

<sup>70</sup> Incluye 18.000 millones de euros del Fondo de Cohesión.

**EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO COMUNITARIO (porcentajes)**

<b>CONCEPTO</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
Política agraria (PAC)	86,9	70,9	68,6	62,1	53,7	50,6	43,7	44,5	46,2
Acciones Estructurales	2,7	6,2	11,0	15,1	31,3	32,5	37,7	34,8	32,3
Otros gastos	10,4	22,9	20,4	22,8	15,0	16,9	18,6	20,7	21,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Gastos: % PIB comunitario	0,74	0,54	0,80	1,04	1,21	1,14	1,27	1,27	1,27

Fuente: Comisión Europea, Vademécum presupuestario 1998 (hasta 1988), COM (1998))() 560 final (para 1993 y 1997), COM (1998) 164 final (para 1999) y Consejo Europeo de Berlín (para 2000 y 2006).

NOTA: En 1975 se creó el FEDER 1988 es el año anterior a la entrada en vigor de la reforma de los FF.EE y en 1993 se estableció el mercado único.