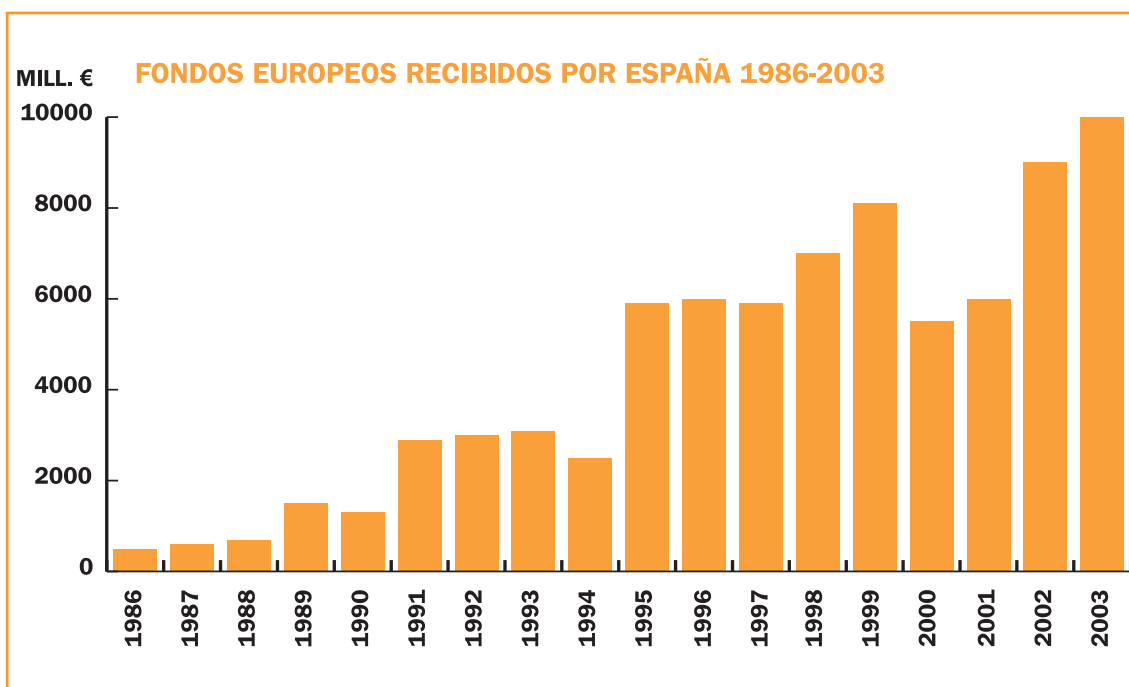




POLÍTICA EXTERIOR

FONDOS EUROPEOS: LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA EN ESPAÑA. 1986-2003

Pascual Fernández, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid



La Política de Cohesión financiada desde el presupuesto comunitario es beneficiosa para todos los países de la Unión. Permite, por un lado, a medio y largo plazo, un proceso de convergencia real de los países y regiones más pobres, aunque supone también importantes ventajas competitivas para los más ricos. Sin embargo, si las políticas regionales no van acompañadas de las reformas estructurales necesarias corren el riesgo de pretender hacer de la subvención la principal fuente de renta de amplias capas extensas de población con carácter permanente, pervirtiendo así la naturaleza y objetivo de los fondos.

Los fundamentos de la Política Regional Europea

El **concepto de política regional** tiene que ver con la creación, la adecuación y la gestión de las condiciones de localización de las actividades económicas en el territorio. Es, por tanto, una noción muy ligada a la **ordenación del territorio dirigida a realizar una distribución más racional de la población**, y crear **las condiciones adecuadas para una asignación más equitativa de la capacidad económica**.

Los Gobiernos nacionales son plenamente conscientes de esta problemática, por lo que destinan cuantiosos recursos financieros a la mejora de las condiciones productivas de los territorios menos desarrollados, a través de todo un conjunto de políticas como son la inversión directa en infraestructuras, la política industrial, las políticas de formación, las subvenciones directas destinadas a atraer inversiones productivas privadas, o la utilización de instrumentos financieros específicos, como son, en el caso de España, el Fondo de Compensación Interterritorial o el Fondo Especial de Teruel.

Por su parte, el concepto de la Política Regional Europea, o Política de la Cohesión, tiene sus propias connotaciones. Es, en esencia, el instrumento de la solidaridad financiera y de la integración económica de la Unión Europea, y tiene como objetivo la reducción de las disparidades en los niveles de renta de las regiones de la Unión, consiguiendo así el objetivo último de beneficiar a los ciudadanos de la UE al mejorar su bienestar y su calidad de vida.

“El concepto de la Política Regional Europea, o Política de la Cohesión, es, en esencia, ser el instrumento de la solidaridad financiera y de la integración económica de la Unión Europea, y su objetivo es la reducción de las disparidades en los niveles de renta de las regiones de la Unión”

Aunque otras políticas comunitarias también tienen fuertes efectos regionales (por ejemplo, la Política Agraria Común, las Políticas de Investigación y Desarrollo, o la Política de la Competencia), la Política Regional Europea es la que se articula a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Debe advertirse, no obstante, de los riesgos de las políticas regionales si no van acompañadas de las reformas estructurales necesarias. El principal riesgo es el derivado de pretender hacer de la subvención la principal fuente de renta de amplias capas extensas de población con carácter permanente. Se pervierte así la naturaleza y objetivo de los fondos.

Los fondos europeos en el Derecho comunitario

El primer antecedente de la Política Regional Europea se sitúa en el Tratado fundacional de la Comunidad Europea de 1957, o Tratado de Roma, cuyo preámbulo hace referencia a la necesidad de *“reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”*.

Pero fue a partir de los años 70 cuando se llevaron a cabo un conjunto de medidas comunitarias reales con el fin de coordinar y completar financieramente los instrumentos nacionales destinados a la política regional. Particularmente cabe destacar la creación, en 1975, del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**. Este nuevo fondo se diseñó, exclusivamente, con el **objetivo de limitar las desigualdades regionales dentro de la CEE mediante la transferencia de recursos destinados a la reconversión de las regiones industriales en crisis y las medidas de apoyo a las regiones menos favorecidas**.

La consagración real de la política de la cohesión se produjo posteriormente, en la tercera ampliación del Mercado Común Europeo, con la incorporación de España y Portugal, al tiempo que se gestaba la aprobación del Acta Única, que entró en vigor en 1987. El **Acta Única** fue la primera modificación de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas y **permitió abrir las puertas a la creación de un auténtico espacio económico europeo en el que se eliminaron las fronteras interiores, se dismantelaron las barreras proteccionistas y se proclamó la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, en todo el territorio de la Comunidad Europea.**

“En el año 1999, el Gobierno español logró con su estrategia negociadora que se acordaran unos fondos para España por valor de 8.900 millones de euros anuales, durante siete años. Llega ahora el momento de fijar las perspectivas financieras europeas para los próximos años. La capacidad de influencia en Europa del actual Gobierno podrá ser evaluada a la luz de los resultados que obtenga en la negociación que ahora emprende”

Pero, al mismo tiempo, **también fijó objetivos muy ambiciosos en cuanto a la cohesión económica y social**, al espacio social europeo, la política europea de investigación y tecnología y el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, en el camino de la Unión Económica y Monetaria.

Las instituciones europeas vivían, en aquellos tiempos, un continuo proceso de batallas presupuestarias, por lo cual el Parlamento Europeo y la Comisión propusieron aprobar un Acuerdo Institucional que garantizara la paz presupuestaria para períodos más largos de tiempo, inicialmente para períodos de cinco años.

En el contexto de la negociación de estas nuevas perspectivas financieras, **los países menos desarrollados expresaron su temor de que la movilidad de los factores de producción, fomentada por el mercado único, beneficiara en mayor medida a las regiones y países más desarrollados**, en detrimento de las zonas más pobres de la Unión. Por ello solicitó, para contrarrestar este efecto, la **creación de un conjunto de instrumentos de apoyo financiero que les permitiera adaptar sus estructuras económicas a la libre competencia**. Se trataba, en esencia, de articular una compensación presupuestaria a los beneficios que obtendrían los países más prósperos de la Unión por la apertura de los mercados de los países menos prósperos.

Así, el artículo 130A del Acta Única Europea establece que *“a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso en las menos favorecidas”*.

De esta manera, el Acta Única Europea sancionó, además del mercado único, el objetivo de la cohesión económica y social, convirtiendo a la cohesión en un

objetivo de la Unión Europea como principio de solidaridad, dirigido a reducir las diferencias entre las regiones y Estados en la Comunidad.

“El Acta Única Europea sancionó, además del mercado único, el objetivo de la cohesión económica y social, convirtiendo a la cohesión en un objetivo de la Unión Europea como principio de solidaridad, dirigido a reducir las diferencias entre las regiones y Estados en la Comunidad”

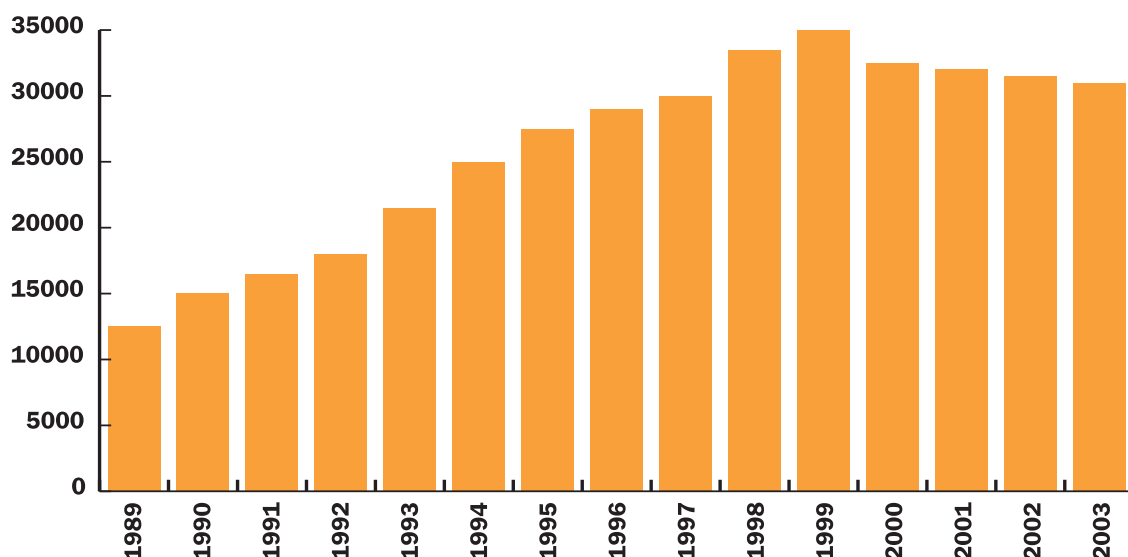
Este principio se profundizó todavía más con el Tratado de Maastricht de 1993, que define los objetivos de la Unión como: *“promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria...”* (Título I, Disposiciones Comunes, Artículo B).

El **Tratado de Maastricht** también acordó *“crear, antes del 31 de diciembre de 1993, un **Fondo de Cohesión** que proporcione una contribución financiera o los proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes europeas en materia de infraestructuras del transporte”* (artículo 130 D del Tratado de la Unión Europea). Este fondo iba **destinado a los Estados Miembros de la Unión que tuvieran un PNB per cápita inferior al 90% de la media europea y que llevaron a cabo “políticas de convergencia”, es decir, de control de la inflación, tipos de interés, déficit y deuda pública, al objeto de evitar los déficit públicos excesivos.** Estos países –España, Grecia, Portugal e Irlanda– pasaron a ser conocidos como “los países de la cohesión”.

Evolución de los fondos estructurales de la UE

Como consecuencia de este proceso, **desde 1986 hemos asistido a un proceso de un aumento continuado en las dotaciones de fondos estructurales** (y, desde 1993, también de fondos de cohesión) **aprobadas en las sucesivas perspectivas**

EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LA UE



financieras, acordadas como marco presupuestario para la UE. Así, entre 1994 y 1999 se asignaron 30.280 millones de euros de 1999, en media anual, frente a los 32.430, también en media anual, destinados a la política de la cohesión de los 15 para el período 2000-2006, con un máximo en la serie correspondiente al ejercicio presupuestario de 1999.

España como beneficiaria de fondos estructurales y de cohesión.

El éxito histórico de la Cumbre de Berlín (1999)

Los fondos estructurales y de cohesión recibidos por España han continuado aumentando ejercicio tras ejercicio. Así, el período después de nuestra incorporación a la UE (1986-1988) percibimos unos 540 millones de euros de media anual, que pasaron a cerca de 2.400 millones de euros anuales con el Paquete Delors I (1989-1993), y a casi 5.900 con el Paquete Delors II (1994-1999).

Con las Perspectivas Financieras acordadas en el Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) nos hemos situado en unos retornos del presupuesto comunitario de fondos estructurales y de cohesión de unos **8.900 millones de euros, en media anual, para el conjunto del período 2000-2006**. Y, como consecuencia, España ha seguido siendo el primer beneficiario de la política regional europea, incluso mejorando su posición comparativa con el resto de Estados miembros en estos últimos años.

“La Política Regional Europea ha cumplido su objetivo: acelerar la convergencia real de las economías europeas a través de grandes inversiones –especialmente en infraestructuras– en los territorios menos desarrollados de la Unión, a la vez que creaba y consolidaba un mercado interior cada vez más amplio y beneficioso para todos”

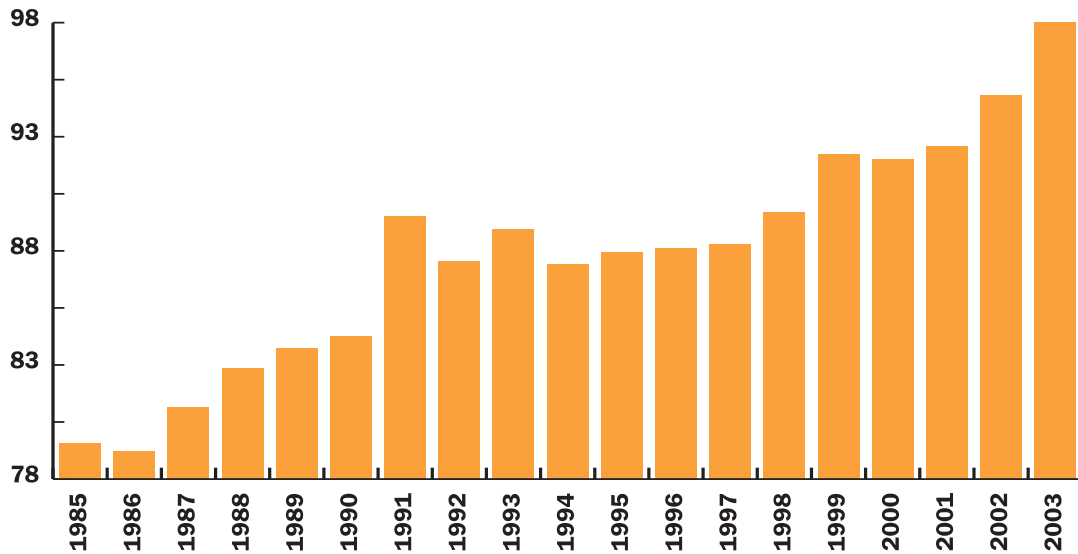
En el año 1999, el Gobierno español logró con su estrategia negociadora que se acordaran unos fondos para España por valor de 8.900 millones de euros anuales, durante siete años. Llega ahora el momento de fijar las perspectivas financieras europeas para los próximos años. La capacidad de influencia en Europa del actual Gobierno podrá ser evaluada a la luz de los resultados que obtenga en la negociación que ahora emprende.

Flujos financieros, convergencia real y políticas económicas nacionales

Sin duda, **los resultados en términos de convergencia y de bienestar de las regiones y los países de la cohesión han sido buenos**. Como ejemplo, en España hemos convergido fuertemente respecto a la renta media comunitaria, pasando desde 1986, fecha de nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, de un nivel de renta del 69% de la media la UE-15 a casi el 90% en el año 2003. Estos mismos datos, en relación a la renta media de la UE-25 suponen haber pasado del 78% de 1986 a casi el 98% en 2003.

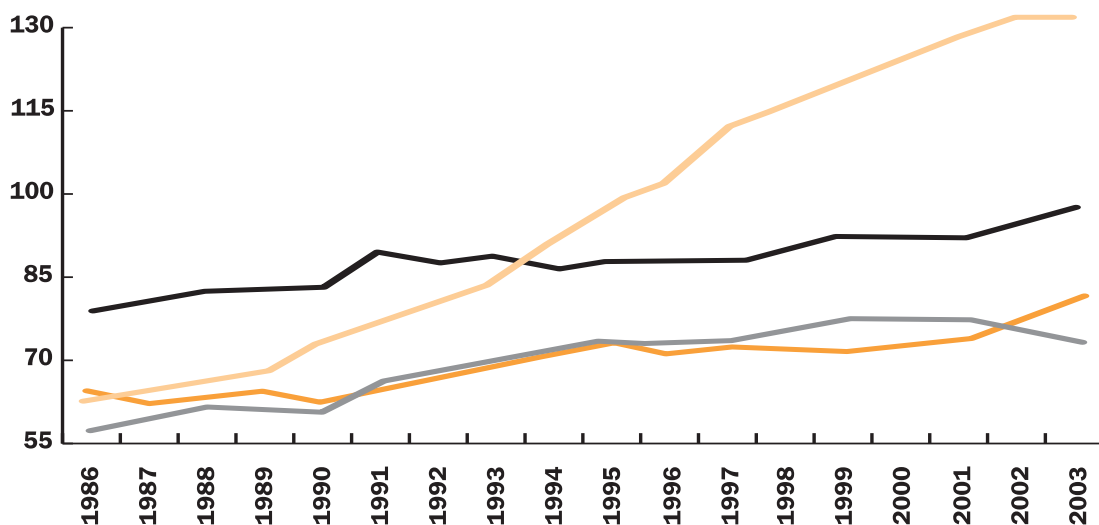
Este mismo efecto de convergencia real se manifiesta en el resto de los países beneficiarios de la política de la cohesión, con mejoras en los niveles de convergencia en relación con la media de la Unión Europea **en todos los casos**.

CONVERGENCIA ESPAÑA-UE 25



Pero estudiando con detalle dicha evolución en los cuatro países de la cohesión se observan diferencias importantes, poniendo de manifiesto que **los procesos de convergencia seguidos no son, en ningún modo, independientes de las políticas nacionales desarrolladas en estos años**. Así, en el período 1986-2003, tanto Grecia como Portugal han convergido unos 17 puntos frente a la media de la UE, en comparación con los 20 puntos de convergencia en el caso de España o los 70 puntos de Irlanda. De los 20 puntos de convergencia españoles, 10 se han producido en los seis últimos años (período 1997-2003).

CONVERGENCIA ESPAÑA-UE 25 — ESPAÑA — GRECIA — IRLANDA — PORTUGAL



Es por tanto, evidente, los grandes beneficios que la Política Regional Europea han producido en los países de la cohesión. Pero **el sistema también ha permi-**

tido que las transferencias recibidas por los países más pobres hayan retornado, en gran medida, a los países más ricos de la UE.

“Los procesos de convergencia seguidos no son, en ningún modo, independientes de las políticas nacionales desarrolladas en estos años. De 1986 a 2003, frente a la media de la UE, tanto Grecia como Portugal han convergido unos 17 puntos, España 20 puntos –10 se han producido entre 1997 y 2003– e Irlanda 70 puntos”

Se ha conseguido, así, cumplir el objetivo perseguido: acelerar la convergencia real de las economías europeas a través de grandes inversiones –especialmente en infraestructuras– en los territorios menos desarrollados de la Unión, a la vez que se creaba y se consolidaba un mercado interior cada vez más amplio, que produjera beneficios en las dos direcciones.

Flujos financieros y flujos comerciales

Fruto de este proceso de transferencias financieras de la Política Regional Europea, se ha generado un aumento considerable de los flujos comerciales entre todos los países de la Unión, en general, provocando importantes desequilibrios en las balanzas comerciales de los países de la cohesión. En este sentido, es interesante observar cómo el déficit presupuestario con la UE de los países más ricos se corresponde con fuertes superávits comerciales con los países de la cohesión. Así, en el año 2003 Alemania tuvo un déficit financiero con la UE del 0,40% de su PIB y un superávit de balanza comercial con los tres países de la cohesión (España, Grecia y Portugal) del 0,92% de su PIB. En el caso de Holanda, tuvo un déficit financiero del 0,64% de su PIB con la UE y un superávit comercial con los países de la cohesión del 1,55% de su PIB. Como otro ejemplo, Francia tuvo un déficit financiero del 0,11% de su PIB con el presupuesto comunitario y un superávit comercial con los países de la cohesión del 0,44% de su PIB.

Este es el escenario general para **todos los países contribuyentes netos con el presupuesto comunitario que, como mínimo, duplican su déficit presupuestario para transformarlo en superávit comercial con los países de la cohesión, con la única excepción del Reino Unido** (país que tiene déficit tanto con el presupuesto comunitario como en las balanzas comerciales con los países de la cohesión). Pero todavía es más llamativa la situación de **algunos de los países más ricos de la UE, como Irlanda, Bélgica o Luxemburgo, que a pesar de la fuerte controversia fomentada por los países contribuyentes netos, consiguen mantener fuertes superávits con el presupuesto comunitario, desde hace ya muchos años.**

En resumen, y como conclusión, la Política de la Cohesión financiada desde el presupuesto comunitario beneficia, por tanto, a todos los países de la Unión, permitiendo en el medio y largo plazo un proceso de convergencia real en los países y regiones más pobres de la Unión; aunque también supone importantes ventajas competitivas para los países y regiones más ricas. La Política Regional Europea hace de nuestro proyecto de unión económica y monetaria un modelo de desarrollo y de bienestar para todos.

**SALDOS PRESUPUESTARIOS CON LA UE Y SALDOS COMERCIALES
CON LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN EN PORCENTAJE DEL PIB. AÑO 2003**

ALEMANIA		% PIB Alemania	HOLANDA		% PIB Holanda
Saldo Presupuestario con UE		-0,40%	Saldo Presupuestario con UE		-0,64%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,67%	España		0,97%
Portugal		0,09%	Portugal		0,20%
Grecia		0,16%	Grecia		0,39%
TOTAL		0,92%	TOTAL		1,55%
AUSTRIA		% PIB Austria	IRLANDA		% PIB Irlanda
Saldo Presupuestario con UE		-0,16%	Saldo Presupuestario con UE		1,40%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,38%	España		1,57%
Portugal		0,08%	Portugal		0,14%
Grecia		0,13%	Grecia		0,25%
TOTAL		0,59%	TOTAL		1,97%
BÉLGICA		% PIB Bélgica	ITALIA		% PIB Italia
Saldo Presupuestario con UE		0,27%	Saldo Presupuestario con UE		-0,08%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,93%	España		0,26%
Portugal		-0,01%	Portugal		0,10%
Grecia		0,46%	Grecia		0,28%
TOTAL		1,38%	TOTAL		0,65%
DINAMARCA		% PIB Dinamarca	LUXEMBURGO		% PIB Luxemb.
Saldo Presupuestario con UE		-0,15%	Saldo Presupuestario con UE		4,27%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,32%	España		1,48%
Portugal		-0,01%	Portugal		0,45%
Grecia		0,14%	Grecia		0,66%
TOTAL		0,45%	TOTAL		2,59%
FINLANDIA		% PIB Finlandia	REINO UNIDO		% PIB R. Unido
Saldo Presupuestario con UE		0,01%	Saldo Presupuestario con UE		-0,22%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,11%	España		-0,04%
Portugal		0,02%	Portugal		-0,05%
Grecia		0,06%	Grecia		0,04%
TOTAL		0,18%	TOTAL		-0,05%
FRANCIA		% PIB Francia	SUECIA		% PIB Suecia
Saldo Presupuestario con UE		-0,11%	Saldo Presupuestario con UE		-0,40%
Saldo Comercial bilateral con:			Saldo Comercial bilateral con:		
España		0,28%	España		0,54%
Portugal		0,02%	Portugal		0,04%
Grecia		0,14%	Grecia		0,15%
TOTAL		0,44%	TOTAL		0,73%

FUENTE: EUROSTAT Y COMISIÓN EUROPEA