

Los instrumentos financieros con finalidad regional de las Comunidades Europeas: incidencia en Andalucía

Manuel Martín López

Secretario General de Economía

1. INTRODUCCION

En el difícil equilibrio que se plantea en el seno de las Comunidades Europeas entre las relaciones de cooperación y las de competencia pocos factores pueden tener tan decisivo papel en favor de las primeras como los que se derivan del desarrollo de la Política Regional Comunitaria (PRC). Toda política regional puede sustentarse en razonamientos que concluyan que el interés individual puede mejor alcanzarse a través de la disminución de las diferencias socioeconómicas entre las regiones. Pero por muy persuasivas que sean las argumentaciones basadas en el egoísmo, resulta imprescindible la invocación a la solidaridad como fundamento ideológico de las actuaciones equilibradas, aunque en muchos casos aparezca como una virtud inalcanzable y casi heroica.

No creemos pecar de optimistas al advertir en el proceso dialéctico hacia la unidad europea un incremento del ingrediente «solidaridad» en las sucesivas síntesis que en el análisis del devenir histórico pueden reconocerse. Ello implica un mayor y progresivo protagonismo, cualitativo y cuantitativo, de la Política Regional Comunitaria.

Así, si el punto cero se sitúa en el Tratado Constituyente, ha de reconocerse que pocas y desvaídas son las referencias iniciales a la eliminación de las disparidades regionales. Por ejemplo, el art. 2 del TCEE establece el objetivo de promover «un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad», «relaciones más estrechas entre los Estados que la integran». También, en los art. 129 y 130, al constituir el Banco Europeo de Inversiones, se señala que éste financiará «proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas».

Pero la constatación del incremento de los desequilibrios territoriales y la entrada en la CEE del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca fueron creando las necesarias condiciones y presiones objetivas

para el establecimiento de una Política Regional Comunitaria.

El 18 de marzo de 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional en base al art. 235 del TCE que estipula que el Consejo podrá llevar a cabo acciones que resulten necesarias para lograr, en el funcionamiento del mercado común, alguno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto.

Estas acciones se han visto reforzadas por el énfasis regional de los enfoques de ciertos instrumentos esencialmente horizontales o sectoriales. La óptica regional adoptada en ocasiones por la política estructural agraria financiada por el FEOGA-Orientación, por las acciones del Fondo Social o por políticas financieras del BEI o del NIC son buena muestra de ello.

2. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES TRAS LA FIRMA DEL ACTA UNICA EUROPEA

El Acta Unica Europea, adoptada por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en la Haya el 28 de febrero de 1986, ratificada posteriormente por los Parlamentos de los Doce y actualmente en vigor, reviste una especial importancia para valorar las tendencias de futuro en las Comunidades Europeas. El Acta Unica mejora el sistema institucional y fija nuevos objetivos para la Comunidad, básicamente la consecución del mercado interior para 1992 y el incremento de la cohesión económica y social. Previamente debería culminarse la reforma de la Política Agrícola Común, la reforma de los fondos estructurales y la reforma de las normas financieras para asegurar la tan necesaria disciplina presupuestaria.

El *Título II* del Acta Unica Europea contiene una serie de disposiciones por las que se modifican los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. De ellas se deriva, con objeto de agilizar y optimizar las decisiones, la eliminación de la necesidad de unanimidad para la toma de gran número de decisiones, sustituyéndola por la mayoría cualificada, y se concede un papel más importante al Parlamento Europeo. Concretamente el Capítulo II, «Disposiciones por las que se modifica el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea» consta de las siguientes secciones.

SECCION I.— Disposiciones institucionales.

SECCION II.— Disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad.

Dentro de la Sección II se incardinan la Subsección I —El mercado interior, la Subsección II — Capacidad monetaria, la Subsección III — Política Social, la Subsección IV — Cohesión económica y social, la Subsección V — Investigación y desarrollo tecnológico y la Subsección VI — Medio Ambiente.

En el *Título III* se establecen las disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de política exterior. Se declara, entre otras cosas, que las Altas Partes contratantes procurarán formular y aplicar de manera conjunta una política exterior europea, comprometiéndose a informarse mutuamente y a consultarse asegurando la estrecha colaboración del Parlamento Europeo, y que una cooperación más estrecha en materia de seguridad contribuirá de manera especial al desarrollo de una identidad de Europa.

Por lo que respecta a los *fondos estructurales*, es trascendental la inclusión como uno de los objetivos de la Comunidad el «fortalecimiento de la cohesión económica y social». En la Subsección IV —«Cohesión económica y social», antes citada—, se dispone la adición en la Tercera Parte del Tratado CEE de un Título V cuyo artículo 130 A, establece: «La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». En este artículo, se refuerza institucionalmente la política de solidaridad interna de las CC.EE., con base en el propio TCEE, lo que significa una mayor posibilidad de exigencia, por parte de los Estados miembros, para acrecentar su importancia. En el art. 130 C, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional se destina a «contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el des-

arrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia». La Comisión es consciente de que para aumentar la eficacia de esta política de solidaridad interna, se hace indispensable la coordinación entre los diversos instrumentos de que dispone para el cumplimiento de este fin, por lo que próximamente presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los fondos estructurales (FEOGA-Orientación, FSE, FEDER) modificaciones para mejorar su eficacia y aumentar su coordinación (art. 130 D).

En vigor el Acta Unica, hay que comenzar a ejecutar las disposiciones incluídas en ella. En este empeño la Comisión, como guardiana de los Tratados e impulsora del espíritu comunitario, tiene asignado un papel fundamental. Como reflejo de ello, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, pronunció un importante discurso, correspondiente a una Comunicación de la Comisión al Consejo, cuyo eje central era el impulso al contenido del Acta Unica. La «nueva frontera» que se propone implica la aplicación simultánea de políticas conducentes a la creación de un espacio económico común, a un crecimiento económico más intenso, a un mejor funcionamiento de las instituciones, a una mayor disciplina presupuestaria y a una política exterior común y firme.

En relación con la reforma de los fondos estructurales, una de las tres reformas pendientes antes señaladas, se establece un número limitado de objetivos, simples y claros:

OBJETIVO n.º 1: conseguir el crecimiento y la homogeneización de las economías regionales caracterizadas por un retraso estructural para integrarlas plenamente en el espacio comunitario.

OBJETIVO n.º 2: reconvertir las regiones industriales en decadencia, arruinadas a veces de forma repentina, ayudándolas a orientarse hacia nuevas actividades.

OBJETIVO n.º 3: combatir el paro de larga duración que actualmente afecta a todos los grupos de edad de la población activa en Europa.

OBJETIVO n.º 4: facilitar la integración profesional de los jóvenes.

OBJETIVO n.º 5: acelerar la adaptación de las estructuras de producción agraria y fomentar un desarrollo rural que responda al modelo europeo de sociedad en el contexto de la reforma de la Política Agrícola Común.

Debe destacarse que la Comisión propone que los recursos presupuestarios de los Fondos estructurales se dupliquen en términos reales de aquí a 1992, siendo el objetivo principal la recuperación de las regiones menos desarrolladas dentro de una Comunidad actualmente tan heterogénea que 1 de cada 5 europeos tiene ingresos anuales inferiores en un 30% a la media comunitaria.

La Comunicación de la Comisión continúa señalando que se dará preponderancia al método de programas, descentralizando la acción comunitaria y que el acceso a los instrumentos estructurales adoptará dos modalidades distintas: una basada en criterios geográficos correspondiente a los dos primeros objetivos, otra de tipo horizontal, por lo que respecta a los tres últimos objetivos, abierta a todos los Estados Miembros y en lo que concierne al desarrollo rural y a las políticas de empleo. Estas orientaciones condicionarán las disposiciones de funcionamiento de los instrumentos estructurales.

Así, el FEDER se convierte en el instrumento más importante para la realización de los dos primeros objetivos; su capacidad de intervención deberá aumentar notablemente y gozará de una mayor concentración de sus recursos, pudiendo alcanzar el 80% del total las cantidades reservadas a las regiones con retraso estructural. Las acciones del FEDER se inscribirán en los programas comunitarios de ayuda al desarrollo o a la reconversión, que tendrán carácter plurianual y se establecerán a partir de propuestas realizadas por las autoridades nacionales o regionales.

La actuación del Fondo Social Europeo (FSE) obedecerá, en un primer apartado, a normas de elegibilidad regional dentro de programas dirigidos a alcanzar los objetivos 1 y 2. Un segundo apartado, de carácter horizontal, favorecerá dos grandes líneas de actuación. La primera dirigida al objetivo 3: la lucha contra el paro de larga duración. La segunda encaminada al objetivo 4: la integración profesional de los jóvenes. La intervención comunitaria se coordinará con las políticas de empleo de los Estados miembros y se realizará por medio de programas.

Los reglamentos del FEOGA-Orientación se organizarán para responder a las finalidades del objetivo 5: apoyar el desarrollo rural y favorecer la adaptación y la diversificación de la producción agraria. El FEOGA-Orientación contribuirá también directamente a la recuperación de las regiones con retraso estructural, transfiriendo al FEDER aquellas de sus intervenciones relativas a inversiones de infraestructura (a excepción de los regadíos).

También los instrumentos de préstamo participarán en las acciones de eliminación de los desequilibrios regionales. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), que ya asigna más del 50% de sus préstamos regionales a las regiones menos desarrolladas, continuará teniendo un destacado papel en la Política regional. Asimismo, los préstamos de la CEE y los del NIC continuarán teniendo una gran importancia en determinadas regiones industriales en decadencia o en la financiación de la innovación de las PYME.

3. INCIDENCIA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA

Al realizar un análisis sobre los posibles efectos del impacto en Andalucía de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, destaca la positiva canalización de ayudas de los fondos estructurales, dadas las características socioeconómicas de nuestra Comunidad Autónoma. De hecho se están financiando un gran número de proyectos andaluces con cargo a los diferentes instrumentos financieros de finalidad regional de que dispone la C.E.E.

El Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) concedió para Andalucía en 1986 ayudas por un montante de 34.794,3 millones de pesetas, absorbiendo un 39% del conjunto de ayudas del FEDER dirigidas a España. En el cuadro 1 se incluye la distribución de las asignaciones por Comunidades Autónomas, siendo Andalucía la que ocupa el primer puesto, seguida a gran distancia por Castilla-León.

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LAS ASIGNACIONES DEL FEDER POR COMUNIDADES AUTONOMAS

CC. AA.	TOTAL 8 ASIGNACIONES AYUDAS FEDER (miles de pesetas)	%	Nº PROYECTOS
ANDALUCIA	34.794.349	39,55	94
ASTURIAS	5.305.882	6,03	11
CANARIAS	1.472.995	1,67	20
CASTILLA LEON	19.368.210	22,01	44
CASTILLA LA MANCHA	7.733.119	8,79	34
EXTREMADURA	10.113.847	11,49	17
GALICIA	5.963.820	6,78	36
MURCIA	3.235.000	3,68	1
TOTAL ESPAÑA	87.987.222	100,00	257

Con respecto al destino que se le ha dado a los fondos del FEDER en nuestra Comunidad Autónoma, el cuadro 2 muestra como casi un 27% del total se concentró en la financiación de proyectos de carreteras, y un 19% tanto para obras hidráulicas como en infraestructura gasística.

Cuadro 2

RELACION DE AYUDAS DEL FEDER PARA ANDALUCIA AÑO 1986 POR TIPO DE PROYECTOS
(en miles de pesetas)

SECTORES	TOTAL
Transportes	9.250.323
Carreteras	9.347.000
Obras Hidráulicas	6.372.900
Infraestructura del gas	6.605.500
R.E.N.F.E.	2.563.250
Empresas industriales	655.377
TOTAL	34.794.349
Total España	87.987.222
% Andalucía/España	39,55

Todos los proyectos aprobados en 1986 corresponden a obras competencia de la Administración Central. Sin embargo, en 1987 con la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en vigor a partir de este año, Andalucía, y las demás regiones calificadas como zona asistida, podrán proponer proyectos propios para ser financiados por el FEDER hasta un límite del 30% de su FCI correspondiente. En 1987 la cuantía de este tramo FEDER para proyectos correspondientes a competencias de la Comunidad Autónoma andaluza asciende a 10.731,4 millones de ayuda.

Para 1987 se han aprobado ya cuatro asignaciones del FEDER, por un montante de ayudas a Andalucía de 4.881,6 millones de pesetas. De esta cantidad 2.399,1 millones corresponden a proyectos competencia de la Administración Central y 2.482,6 millones a proyectos presentados por la Comunidad Autónoma andaluza.

También se ha beneficiado la Comunidad Autónoma andaluza de la financiación con cargo al Fondo Social Europeo. En 1986 se recibieron en Andalucía ayudas por un valor de 10.548,8 millones de pesetas, un 22,4% del total de las recibidas por el Estado. Parte de los proyectos aprobados para Andalucía, lo fueron para programas puestos en marcha por el Ejecutivo andaluz en base a sus competen-

cias. En concreto se aprobaron ayudas para proyectos por un valor de 1.238,7 millones de pesetas, un 11,7% del conjunto de proyectos destinados a la Comunidad Autónoma Andaluza.

De esta cantidad, 834,8 millones se destinaron a subvenciones para programas de ayuda a la contratación de jóvenes desempleados menores de 25 años, 370,1 millones para programas de formación ocupacional, igualmente para jóvenes menores de 25 años y 10,3 millones para formación de agentes locales de desarrollo. Los restantes 23,5 millones se destinaron a un programa de empleo en el sector de la pesca.

Dentro del programa «Andalucía Joven» para 1986, se incluyó una importantes rúbrica de acciones de fomento de Empleo Juvenil, mediante ayudas a la contratación. Este programa ha sido financiado en un 55% del total (por ser Andalucía zona AR, es decir prioridad absoluta dentro de la clasificación utilizada por el citado organismo) por el FSE con 834,8 millones de pesetas, habiéndose contratado a 5.352 jóvenes.

También integrado en el programa «Andalucía Joven» para 1986, se ha puesto en marcha un subprograma de Formación Profesional Ocupacional de jóvenes entre 16 y 25 años. La ayuda del FSE para estas acciones ascendió a 370,1 millones, formándose a 3.699 jóvenes.

La ejecución se ha llevado a cabo por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y directamente con Centros y cooperativas de jóvenes.

Durante el año 1985 se constituyeron en diversos Ayuntamientos andaluces Unidades de Promoción de Empleo (UPE) al objeto de activar en el propio territorio de desarrollo, las iniciativas de promoción económica y generación de empleo tendentes a obtener un aprovechamiento productivo de los recursos naturales. Con el fin de formar y especializar a los técnicos de las UPES de acuerdo con los conocimientos más actuales de desarrollo local, asignación de recursos y planificación, se han organizado en el año 1986 los cursos de Formación para Agentes de Desarrollo Local, financiados en un 55% por el FSE con 10,3 millones de pesetas.

Para el año 1987 se han aprobado ayudas del FSE por un valor de 1.852,9 millones de pesetas. De este total, 1.718,8 millones se dedican a programas de contratación y 124,1 millones a programas de formación.

Andalucía ha recibido asimismo ayudas del FEOGA-Orientación. El acceso, en general, a este fondo ha estado algo restringido por la ausencia de disposiciones legales españolas plenamente concor-

oantes con las normas comunitarias, aunque este primer año se puede calificar de muy positivo para los proyectos andaluces, especialmente en el apartado agroindustrial. Para 1986, los proyectos andaluces subvencionados, lo han sido en base al reglamento comunitario 355 sobre la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y pesqueros.

En 1986, 70 proyectos de inversiones agroalimentarias por un montante total de 11.221,6 millones, han recibido por parte del FEOGA-Orientación una ayuda de 2.587,8 millones de pesetas, complementarias de los 2.007 millones de subvención otorgados por la Administración Española. En el cuadro 3 se observa la distribución por Comunidades Autónomas de estas ayudas, correspondiendo a Andalucía un 28,5% del total concedido a España. Los sectores más beneficiados han sido el hortofrutícola (fresco y transformado), el de cereales y el cárnico. Por provincias, Sevilla ha sido la más beneficiada, con un 26% del total de subvenciones, seguida de Huelva con un 24%, Almería con un 16% y Jaen con un 13%.

Es interesante señalar que casi un 40% de los proyectos aprobados tienen titularidad de asociaciones de productores agrarios, lo que refleja la incidencia de esta línea en potenciar la participación de los agricultores en los procesos comerciales y de transformación.

Cuadro 3

**DISTRIBUCION POR COMUNIDADES AUTONOMAS
DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN 1986
AL AMPARO DEL REGLAMENTO 355/77 DEL
FEOGA-O.**

COMUNIDAD AUTONOMA	Nº DE PROYECTOS	INVERSION (mill./pts.)	SUBVENCION (mill./pts.)
ANDALUCIA	70	11.221,6	2.587,8
ARAGON	6	1.761,9	374,8
ASTURIAS	4	270,7	63,4
BALEARES	2	429,7	92,6
CANARIAS	1	108,8	21,2
CANTABRIA	2	324,1	61,9
CASTILLA-LEON	13	1.614,3	366,8
CASTILLA-MANCHA	5	715,0	168,8
CATALUÑA	35	7.510,4	1.756,3
GALICIA	14	3.040,1	531,2
MADRID	11	3.132,5	677,7
MURCIA	9	2.163,4	515,5
NAVARRA	9	1.207,3	261,2
PAIS VASCO	8	875,8	180,4
RIOJA	5	547,3	151,1
VALENCIANA	21	5.294,0	1.267,9
TOTALES	215	40.316,9	9.078,6

SUBVENCION MEDIA: 22,52% sobre inversión.

En suma, el monto total de ayudas procedentes de los fondos estructurales comunitarios recibidas por la Comunidad Autónoma andaluza ascendieron en 1986 a 47.930,9 millones de pesetas, de los cuales 1.238,7 millones corresponden a los programas del Ejecutivo andaluz, financiados con cargo al FSE. Para este año, con el cambio experimentado en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el monto total de los proyectos competencia de la Junta de Andalucía financiados por los fondos estructurales será sustancialmente mayor.

Otra acción derivada de nuestra pertenencia a las Comunidades Europeas, y que merece destacarse, es la puesta en marcha de un estudio preparatorio de una Operación Integrada de Desarrollo en la zona sur y este de la provincia de Jaen y norte de la provincia de Granada. Este estudio va a ser cofinanciado por la Administración, Comunidad Autónoma andaluza y Comisión, la cual aprobó la concesión de una subvención por Decisión de 30 de Diciembre de 1986.

Finalmente, cabe hacer aquí una referencia a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (B.E.I), por tratarse de un instrumento financiero de la Comunidad Económica Europea y tener aquella institución bancaria objetivos comunes o análogos a los de los fondos estructurales. Tales préstamos se realizan en su mayor parte con cargo a recursos propios del B.E.I. que proceden generalmente de empréstitos de los mercados de capitales, pero el banco también administra, bajo mandato, recursos del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC).

Desde el año 1981 hasta la fecha, el montante de los créditos concedidos a España por el B.E.I. (con anterioridad no se otorgaron préstamos a nuestro país) alcanza un valor que se puede estimar en unos 125.000 millones de pesetas (téngase en cuenta que no es posible dar una cifra exacta, por la variabilidad en el tipo de cambio) suscribiéndose la mayor parte de los contratos con la Administración Central del Estado.

La Comunidad Autónoma de Andalucía fue la primera en establecer relación, a nivel regional, con el Banco Europeo de Inversiones, firmando en 1983 un contrato de financiación por cuantía de 17 millones de ecus, equivalentes —con el cambio de entonces— a 2.100 millones de pesetas. El préstamo se destinó a la mejora de las carreteras secundarias y caminos rurales, a instalaciones turísticas públicas, a protección del medio ambiente y a electrificaciones rurales.

Pero Andalucía ha sido también indirectamente beneficiada por los préstamos otorgados a la Administración Central del Estado (incluimos los concertados con la RENFE) así como los aprobados recientemente. A título de ejemplo, pueden destacarse las siguientes aplicaciones en nuestra región: mejoras en la carretera radial N-IV, Madrid-Cádiz, y en las comunicaciones ferroviarias entre la capital de España y Andalucía, puente internacional de Ayamonte y autopista Sevilla-Huelva, equipamiento del puerto de Cádiz, acondicionamiento de carreteras en la provincia de Córdoba, fábrica de Algeciras de equipos para telecomunicaciones, etc.

Para completar la información, debe indicarse que el Consejo de Administración del B.E.I. autorizó, en sesión de este año celebrada en Madrid (era la primera vez que tenía lugar en España) un préstamo a la Junta de Andalucía del orden de 5.000 millones de pesetas para la construcción de la autovía Sevilla-Granada-Baza y otras obras de carreteras en los itinerarios Jerez-Antequera y Guadix-Almería, estando pendiente de la decisión final por parte del Ejecutivo Andaluz.

4. FINAL

Si el balance de la utilización por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de los instrumentos financieros comunitarios resulta, a estas alturas de 1987, claramente favorable, no es menos cierto que puede mejorarse, sobre todo a la luz de las nuevas perspectivas derivadas del Acta Unica Europea. Pero la existencia de mecanismos comunitarios de Política Regional no garantiza su utilización y su rendimiento. Hace falta capacidad de propuesta, de persuasión y de ejecución. Andalucía tiene planteado un reto importante en relación con el crecimiento y el cambio cualitativo cuya fase crítica se situará en los próximos cinco años. Para superar este desafío es necesaria la solidaridad nacional e internacional, que sólo podrá aprovecharse optimamente a través de la movilización total de los recursos humanos y materiales andaluces, combinando imaginación y rigor, en el camino ya trazado y que ahora toca andar.