
El futuro de los fondos estructurales y la cohesión, según la Agenda 2000*

Laureano Lázaro Araujo

El AUE marca el camino

El Acta Única Europea (AUE), en vigor desde el 1 de julio de 1987, marca un antes y un después en muchos aspectos de la historia de la Unión Europea, que no en vano representa la primera reforma del Tratado de Roma. Desde el punto de vista económico, es particularmente relevante la decisión de implantar el mercado único a partir de 1993, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y de situar a la Unión Europea en mejores condiciones para competir en los mercados mundiales. Pero, al mismo tiempo, ante el riesgo de que la distribución de los beneficios de la libre circulación de factores y productos fuera más favorable para las áreas más desarrolladas de la Unión, se consagra la política de cohesión económica y social.

Es difícil excederse en ponderar la importancia del artículo 130 A del AUE: "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 de las menos favorecidas."

Suele recordarse menos el artículo 130 B, a pesar de que es de capital importancia porque, aunque todavía no se habían puesto de lleno sobre el tapete europeo las discusiones sobre la subsidiaridad, tan traída y llevada a raíz del Tratado de la Unión Europea (TUE), viene a completar el mandato anterior con la obligación, tanto de los Estados miembros como de la Comunidad, de diseñar sus políticas de forma que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social.

Dice el artículo 130 B en la versión mejorada del TUE, no modificada por el Tratado de Amsterdam, que le da el número de artículo 158: "Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A, participando en su consecución".

Sin ánimo de entrar ahora en polémicas sobre las variadas y a veces variopintas interpretaciones que se dan sobre el principio de subsidiaridad, parece claro que la Comunidad tiene la obligación de reforzar la cohesión económica y social, en particular, reduciendo las diferencias regionales. Se trata, pues, de una

* Ponencia presentada a la XXIV Reunión de Estudios Regionales (Zaragoza, 28-30 de septiembre de 1998).

política común, al margen de que los Estados miembros deban velar también por actuar en el mismo sentido y de que las políticas nacionales y comunes hayan de tenerlo en cuenta. Quiero destacar este aspecto, para llamar la atención sobre el riesgo de que las tentaciones renacionalizadoras que acechan y amenazan a otras políticas de la Unión caigan sobre los Fondos estructurales con voracidad destructora. Además, todas las políticas comunes han de contribuir a reforzar la cohesión, mandato prácticamente ignorado en no pocas de ellas, como sucede con la de la competencia, medio ambiente, investigación y desarrollo, por citar algunas.

El toque de atención sobre el riesgo de renacionalización, es sólo una advertencia, a la par que temor, originados ambos por las resistencias de determinados países a financiar las políticas comunes por encima de los límites que sus gobiernos tengan por razonables. Es que la misma Comisión, guardiana de los intereses comunitarios y garante del cumplimiento de los tratados, parece que quiere echar la pelota al campo de los Estados miembros, para que se juegue en su terreno particular, y no en el común de la Unión, el futuro de la cohesión económica y social. Es llamativo, y puede servir de aguja de marear para los próximos años, que en un documento tan significativo como el *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social 1996* se diga sin rebozo ni recato que “las políticas de los Estados miembros son los principales instrumentos con los que cuenta la Unión para conseguir los objetivos de la cohesión. En este sentido, ‘la solidaridad de la Unión comienza en casa’”. Por otra parte, los Estados miembros tienen los instrumentos a su disposición. El gasto público representa entre el 40 y el 60% del PIB nacional, en comparación con el presupuesto comunitario, que representa alrededor del 1,2% del PIB de la Unión”. La solidaridad empieza y termina en casa, parece que quiere decir. Es como si se pretendiera cargar sobre los hombros nacionales, que, tratándose de estas cuestiones, son los presupuestos de gastos públicos, una responsabilidad que corresponde en primer lugar a la Unión, como señala el transcrito artículo 130 A del AUE.

A mayores, atendiendo a la definición que de la subsidiariedad da el TUE, ¿no es el fortalecimiento de la cohesión económica y social europea un objetivo que desborda y supera el ámbito nacional, que no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados

miembros y que, por consiguiente, puede lograrse mejor, debido a la dimensión y a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario? (artículo G.3.B del Tratado de la CEE en la versión de Maastricht). Es palmaria, por otra parte, la contradicción entre la petición a los Estados menos desarrollados de un esfuerzo presupuestario en pro de la cohesión y la exigencia, al mismo tiempo, de una disciplina presupuestaria, impuesta por el Pacto de estabilidad y crecimiento, con la injusticia comparativa añadida de que así se les pondrían más fáciles las cosas a los más desarrollados, al aligerar su carga presupuestaria.

Es de sobra sabido que el TUE, en su artículo B, enuncia entre los objetivos de la Unión “el fortalecimiento de la cohesión económica y social”, insistiendo en el artículo G.2 en la misión de la Comunidad de “promover [...] la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”. Llamo la atención sobre la utilización del término “solidaridad” que añade al contenido político de la expresión “cohesión económica y social”, repetida en el artículo G.3.j), una indudable carga ética. Es también sabido que el Tratado de Amsterdam reitera estos mismos objetivos, misiones y fines.

Volviendo al AUE, recordemos que se dice en ella que “la Comunidad apoyará dicha consecución” (se refiere a lo enunciado en el artículo 130 A) “con la acción que lleva a cabo por medio de los fondos con finalidad estructural...” (artículo 130 B), encargando a la Comisión la presentación de una propuesta global de reforma de su funcionamiento (artículo 130 D).

En efecto, en cumplimiento de ese mandato, se llevó a cabo una importantísima reforma de los Fondos estructurales, cuyo primer ciclo de funcionamiento cubrió el periodo 1989-1993, extendiéndose el segundo desde 1994 hasta 1999.

Las dos características más importantes de la reforma son, a juicio de la mayoría de los observadores y estudiosos, el incremento de la dotación presupuestaria para acciones estructurales, tanto en cifras absolutas como relativas, y la concentración de sus actuaciones. Al lado de estos dos rasgos, las demás propiedades no pasan de ser adornos literarios. En 1989, primer año de la aplicación de la reforma, los Fondos estructurales representaban el 21% del presupuesto comunita-

rio, porcentaje que se eleva al 37% en 1999, sin contar las ayudas estructurales previas a la adhesión de futuros socios, y al 40,5%, si tales ayudas se contabilizan en este renglón presupuestario. Sin tener en cuenta el apoyo preparatorio de la ampliación, supone un aumento de alrededor de 1,5 puntos al año durante una década y de casi dos puntos, sumando el señalado gasto previo, esfuerzo ciertamente muy importante, que no es lo mismo que suficiente. En lo relativo a la concentración, baste decir que el 68% de los recursos de los Fondos estructurales se dedica a las regiones menos desarrolladas de la Unión, las del objetivo nº 1. Conviene retener estos datos, porque luego habrá que volver sobre ellos.

La arena del camino

En principio, es lógico que, ante la disponibilidad y necesidad de administrar una relevante cantidad de recursos, las autoridades comunitarias y los Estados miembros decidieran aprobar unas medidas que garantizaran el uso más eficaz y correcto posible de los mismos. A tan loable intención se sumó la impresentable e inconfesable de los Estados menos beneficiados con la reforma de hacer sudar la obtención de los fondos. Como resultado de la acción conjunta de ambos vectores, se adoptaron unos procedimientos de programación, evaluación, control, etc. harto engorrosos, con regulaciones reglamentarias no siempre claras y transparentes, susceptibles a veces de más de una interpretación, en cuyo caso era frecuente que los funcionarios nacionales responsables de la gestión de los fondos se encontraran en la tesitura de tener que aplicar la interpretación más burocrática, hecha por los servicios de la Comisión.

Con el tiempo, se fue tomando conciencia de que la gestión de las ayudas de los Fondos estructurales se había complicado excesivamente y sin suficiente justificación. Dado que se distribuyen en mayor o menor medida entre todos los Estados miembros, a diferencia del Fondo de cohesión, que es sólo para los cuatro menos desarrollados, los países, uno tras otro, se fueron viendo atrapados en unos complicados procedimientos que, más que redes de seguridad, parecían arenas que entorpecían la ruta y trampas contra la gestión eficaz.

Por lo demás, puede que sea una casualidad. Pero lo cierto es que, cuando se ha hablado más alto de la necesidad de introducir sencillez y sensatez en el funcionamiento de los Fondos estructurales, ha sido cuando Alemania, después de la reunificación, con la inclusión de los cinco nuevos Estados federados en el grupo de regiones menos desarrolladas de la Unión, ha pasado a ser el segundo receptor de ayudas estructurales, con el 14,3% del total, detrás de España, que recibe el 22,6%, incluidas en ambos casos las iniciativas comunitarias. Éste es el panorama en que surge el 15 de julio de 1997 la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas conocida como *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, que, en lo tocante a Fondos estructurales, se concreta en una propuesta de nuevos reglamentos, precedida de la interesante *COM (1998) 131 final*, a modo de exposición de motivos común, dada a la luz pública el 18 de marzo de 1998. Estas fuentes documentales se completan con la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el periodo 2000-2006", *COM (1998) 164 final*, también de 18 de marzo de 1998, y con el informe titulado "Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios", *COM (1998) 560 final*.

El desbroce

Los tres ejes en torno a los que gira la propuesta de nuevos reglamentos son: a) una mayor concentración de las ayudas, b) una aplicación de los Fondos más simplificada y descentralizada y c) un refuerzo de la eficacia y control. Aunque las valoraciones implican siempre una indudable carga de subjetividad, por mucho que se diga lo contrario, y a pesar de que cualquier juicio sobre las novedades introducidas en la gestión pueda parecer prematura, cuando todavía no ha entrado en vigor la reforma, me atrevo a decir que la principal virtud de la misma es su intención simplificadora y el ánimo purificador que parece inspirarla, en el sentido de limpiar el camino de la gestión de los Fondos estructurales de las entorpecedoras arenas y de la broza que lo han ido cubriendo durante una década, haciendo harto difícil avanzar por él.

Comentaré brevemente algunos aspectos de la reforma que entrará en vigor el 1 de enero del año 2000, dejando para el final unas reflexiones sobre la dotación financiera y su relación con la cohesión económica y social. Empezaré, pues, por lo positivo, dejando para el final las opiniones más críticas.

Según la propuesta de la Comisión, la simplificación afectará a varios aspectos de la gestión, particularmente a:

a) *El número de objetivos prioritarios*, que pasarán de seis más uno (el objetivo nº 5 venía estando desdoblado en dos) a sólo tres.

El objetivo nº 1 resultará de la agregación de los actuales 1 y 6; se limitará estrictamente a las regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria, medido en paridades de poder adquisitivo; habrá un régimen transitorio para las regiones que, estando en 1994-1999 en el objetivo nº 1, dejen de caer bajo este criterio; será la Comisión quien delimite el mapa; este objetivo cubrirá el 20% de la población de la UE y las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y Territorios de Ultramar franceses) tendrán un reconocimiento especial.

El objetivo nº 2 será equivalente a la suma de los actuales 2 y 5b; agrupará zonas industriales en declive, zonas rurales, zonas urbanas y zonas pesqueras en reestructuración; afectará al 18% de la población comunitaria; el mapa será el resultado de una negociación entre la Comisión y cada Estado; no coincidirán exactamente los mapas de Fondos estructurales por este objetivo y los de ayudas de Estado con finalidad regional; la sección garantía del FEOGA interviene en la cofinanciación de acciones de desarrollo rural; habrá una ayuda transitoria (hasta el 31-12-2003) para las zonas que no continúen en el nuevo objetivo nº 2, sin que ningún Estado pueda perder en la nueva situación más de un tercio de la población computada sumando la de los objetivos nº 2 y 5b del periodo 1994-1999.

El nuevo objetivo nº 3, de carácter horizontal, será la suma de los 3 y 4 de 1994-1999.

A diferencia de lo que venía sucediendo desde 1989, en que no todos los mapas de intervención tenían la misma duración, pues el del objetivo nº 2 se revisaba al cabo de tres años, debiendo negociar y aprobar un

nuevo marco de apoyo comunitario, rompiendo así innecesariamente los periodos de programación, en el futuro todos los objetivos, así como sus correspondientes mapas, cuando existan (objetivos nº 1 y 2), tendrán siete años de vigencia.

b) *Las iniciativas comunitarias* se reducirán de 13 a 3: una de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (FEDER), otra de desarrollo rural (FEOGA) y otra de empleo y recursos humanos (FSE); se dotarán con el 5% de los recursos de los Fondos estructurales y un solo Fondo financiará todas las medidas del programa.

c) En materia de *programación*, se prevé la publicación por la Comisión de unas orientaciones, marcando las prioridades comunitarias para cada objetivo; además, se generalizará el uso del Documento único de Programación (DOCUP) para los objetivos 2 y 3, junto con la posibilidad de utilizarlo en el objetivo nº 1, cuando la asignación sea inferior a 1000 millones de euros; se recomienda aplicar un solo programa en cada región de los objetivos nº 1 y nº 2, así como uno solo por Estado en el objetivo 3.

Reiterando que los intentos simplificadores son dignos de todo tipo de parabienes, conviene llamar la atención sobre los puntos que a continuación se señalan.

1. La delimitación del *mapa del objetivo nº 1* ha venido teniendo gran transcendencia política, no porque se tuviera ganas de aparecer en la foto de los pobres, sino porque la mayor parte de la dotación de los Fondos estructurales se destina a él. Dada la asociación que hay entre mapa, población beneficiaria y dinero asignado a cada Estado, esta decisión quedaba reservada al Consejo, que aplicaba el criterio del 75% del PIB por habitante de manera flexible, es decir, después de una negociación entre los Estados, a veces a cara de perro. Así sucedió en la madrugada del 20 de julio de 1993, en que Delors y la Presidencia belga tuvieron que emplearse a fondo, incluyendo reuniones multilaterales sólo de los primeros espadas, sin expertos ni asesores técnicos, y los cara a cara bilaterales con cada delegación nacional por separado, utilizando lo que en la terminología comunitaria se conoce como conversación de confesionario, para lograr un pacto de los Doce sobre el mapa y el reparto de ayudas del objetivo nº 1 por Estados para el periodo

1994-1999. Ahora, la actual Comisión, tal vez aleccionada por Delors, que, quizás cumpliendo una promesa que se hiciera a sí mismo, pudiera haber trasladado a su sucesor Santer, en el testamento político de transmisión de poderes, la experiencia de aquella noche toledana, reclama para sí esa competencia. Bienvenida sea, pero sólo si el criterio se va a aplicar de manera estricta. Aunque salga(n) del objetivo alguna(s) comunidad(es) autónoma(s) española(s), España no quedará perjudicada comparativamente.

2. La *no coincidencia exacta de los mapas* de los Fondos estructurales (mapas de la D.G. XVI, responsable de la política regional y de cohesión) con los de las ayudas de Estado con finalidad regional (mapas de la D.G. IV, responsable de la competencia) perjudica a los Estados menos desarrollados que no están en su totalidad en el objetivo nº 1, como es el caso de España. La razón es que las áreas de intervención del FEDER (no se olvide que los objetivos que requiere la previa delimitación de un mapa son aquéllas en que interviene el Fondo regional) se delimitan tomando como referencia el valor medio a nivel comunitario de los indicadores que sean de aplicación, mientras que los mapas de ayudas de Estado con finalidad regional se fijan con arreglo a la media nacional. El resultado puede ser, y de hecho es, en ocasiones, que la D.G. IV (la vigilante del respeto a la sacrosanta competencia) permite la concesión de ayudas en una zona de un país desarrollado, al que llamaremos A, porque su nivel está por debajo de la media nacional, y las prohíbe en otra de un país poco desarrollado, identificable como B, a pesar de que la zona del país B esté menos desarrollada que la susodicha del país A, cuando la zona de B está por encima de la media nacional de este Estado. Estas discordancias desaparecen en el objetivo nº 1, pero persisten parcialmente de forma incomprensible en el objetivo nº 2. Es cierto que la flexibilidad es buena y que hay que estar abierto a excepciones, pero para eso están las ayudas de *mínimos*.

3. Es inexplicable la *introducción de la sección Garantía del FEOGA en el objetivo nº 2* para financiar acciones estructurales en zonas rurales. No es bueno mezclar financiaciones que persiguen objetivos diferentes. Debería ser suficiente recordar la distinta naturaleza y fines de la sección Garantía del FEOGA en relación con los Fondos estructurales y que las reglas de gestión y funcionamiento financiero de dicha sección del fondo agrario son diferentes a las normas de

los Fondos estructurales. Si sucede que la sección Garantía tiene excedentes presupuestarios, lo procedente es que se reduzca su dotación en favor de la sección Orientación o de otros Fondos estructurales. Además, es inadmisibile que, por un lado, se esté planteando que los Estados financien el 25% de los pagos directos de la política agraria comunitaria (PAC), para reducir los gastos de la sección Garantía del FEOGA y, por otro lado, se esté reconociendo paladinamente que le sobran recursos, puesto que se puede permitir el lujo de financiar acciones estructurales. No estaría de más detenerse a analizar si hay razones ocultas en esta contradicción, sobre todo si se pone en relación esta observación con el aumento del volumen de euros previstos en la Agenda 2000 para gastos de la PAC, al tiempo que disminuye el de medidas estructurales, como se verá más adelante.

4. Hay que dar la bienvenida al propósito de reducir el número de *iniciativas comunitarias* y su dotación. En primer lugar, porque aliviará la gestión y la burocracia a todos los niveles: local, regional, nacional y comunitario. Pero también porque hora es ya de destinar los Fondos estructurales a su verdadera finalidad y de dar lo que corresponda a cada país a través de los objetivos prioritarios, sin tener que recurrir al subterfugio complementario de las iniciativas. No es la primera vez que digo que gran número de las iniciativas comunitarias se han aprobado para financiar con Fondos estructurales políticas sectoriales que no disponían de dotación adecuada en los presupuestos de la Unión. Las tres que se proponen son suficientes, así como el 5% de los recursos que se reservan para ellas. Presiones hay y seguirá habiendo para que aumente el número y la dotación. Reconozco que una iniciativa como la URBAN (política urbana), no contemplada en la propuesta de la Comisión, puede tener sentido: aunque las zonas urbanas en reestructuración, siempre de elevada densidad demográfica, están contempladas en el objetivo nº 2, la población a incluir en él por este concepto no debe superar el 2% de la de toda la Unión y, por tanto, puede ser bueno un complemento financiero para estas zonas, a través de las iniciativas comunitarias. No se puede decir lo mismo de los sectores industriales en crisis y las zonas por ellos afectadas, que, con el 10% de la población comunitaria, tienen cobertura suficiente en el objetivo nº 2. Y no cito las zonas pesqueras, porque no van por ahí los tiros de las presiones. En definitiva, considero que el mantenimiento de URBAN es aceptable, pero care-

ce de sentido la continuidad de programas como el Rechar, Resider, Konver, Retex (dedicados, respectivamente, a zonas afectadas por la reconversión de la minería del carbón, la industria siderúrgica, la textil y la de defensa militar), incluso PYME, que desvirtúan el carácter de los Fondos estructurales y son vías de redistribución de recursos estructurales en favor de los países más desarrollados de la Unión, por la flexibilidad con que se delimita el territorio de aplicación, que no tiene que coincidir necesariamente con el de los objetivos prioritarios.

¿Qué credibilidad merece la promesa de reducir drásticamente el número de estas iniciativas? En verdad escasa, a la vista de la experiencia. Aunque la evolución de los acontecimientos lo haya traspapelado y hecho caer en el olvido, el *Libro Verde* que sobre esta cuestión sometió la Comisión en 1993 a la consideración del Consejo, del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y, en general, de toda la opinión pública, con las propuestas para el periodo 1994-1999, contenía una previsión similar que, con el tiempo, ha quedado en agua de borrajas.

De las modificaciones fundamentales que se proponían en relación con la etapa 1989-1993, puede admitirse que la primera ("para que la planificación y programación resulten coherentes, es necesario que las prioridades de las iniciativas comunitarias y el esbozo de la asignación de recursos se determinen al mismo tiempo que los MCA", párrafo 7) se llevó a efecto, más o menos, debiéndose el "menos" a la publicación de dos convocatorias. Pero el propósito simplificador resultó un fiasco.

Según el *Libro Verde*, ante las crecientes necesidades de la Comunidad, "será necesario hacer selección si se quiere que dichas iniciativas se concentren suficientemente y tengan un verdadero valor añadido desde el punto de vista de su efecto en el desarrollo". Repasando lo sucedido en el periodo 1989-1993, la Comisión recuerda que ya había hecho la correspondiente autocritica y repite que, "a la vista de los recursos disponibles, había habido demasiadas iniciativas comunitarias aisladas, lo que se tradujo en un número inadecuado de programas operativos de dimensiones muy reducidas [...]. De ahí que la Comisión se haya comprometido ya a establecer un menor número de iniciativas que en el pasado" (párrafo 21). Por eso insiste en que uno de los principios generales se-

rará que, "debido a la limitación de los recursos, las iniciativas comunitarias, como las políticas estructurales en general, deberán concentrarse en un número limitado de prioridades" (párrafo 29, e) y concluye proponiendo los cinco temas que deberían servir de marco para las diversas iniciativas: cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales, desarrollo rural, regiones ultraperiféricas, empleo y desarrollo de recursos humanos y gestión del cambio industrial (párrafo 30).

Si fuera cierto que el infierno está lleno de buenas intenciones, la reiteradamente transcrita tendría reservado en él un buen lugar. Si en el periodo de 1989 a 1993 hubo quince iniciativas (RECHAR, ENVIREG, REGIS, STRIDE, INTERREG, REGEN, EUROFORM, NOW, HORIZON, TELEMATICA, PRISMA, LEADER, RETEX, KONVER y PERIFRA), para 1994-1999 van catorce (PESCA, URBAN, PYME, TEXTIL-PORTUGAL, RETEX, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPLEO, REGIS II, LEADER II, INTERREG II y PEACE-IRLANDA), con la particularidad de que una de ellas (EMPLEO) se desagrega en cuatro capítulos, equivalentes a otras tantas iniciativas de la denominación antigua (NOW, HORIZON, YOUTHSTART e INTEGRA); otra (INTERREG II), en tres (cooperación transfronteriza, REGEN y ordenación territorial) y una tercera (ADAPT), en dos (ADAPT y ADAPT-BIS). He de advertir que TEXTIL-PORTUGAL quedó finalmente subsumida en RETEX.

A efectos prácticos, de la pretensión simplificadora se ha pasado a un incremento de la complejidad. Para hacerse una idea de la carga de trabajo que representan, y ateniéndonos a fuentes oficiales, téngase en cuenta que, según el segundo volumen de la *Guía de iniciativas comunitarias*, publicada por la Comisión, se presentaron y aprobaron aproximadamente 420 programas con motivo de la primera convocatoria para 1994-1999 (D.O.C.E. de 1 de julio de 1994), a los que habría que sumar alrededor de 30 más, después de la segunda (D.O.C.E. de 20 de julio de 1995).

En descargo de la Comisión, hay que decir que las instituciones consultadas a través del *Libro Verde* aprovechan la ocasión para presionar por la continuidad de antiguos programas y la creación de otros nuevos, sin ruborizarse por decir al mismo tiempo que se "está de acuerdo en que el número de iniciativas de-

be reducirse de acuerdo con el principio de concentración" (párrafo 18 de la Resolución del Parlamento Europeo A3 0279/93). Pero también es cierto que la Comisión es capaz de aguantar impertérrita otras presiones de las mismas instituciones, como cuando se pide que aumente el porcentaje de PIB dedicado a la política regional y que se concentren más las actuaciones en el objetivo nº 1 (párrafos 2 y 9 de la citada Resolución).

Y vuelvo a la pregunta anterior. ¿Habrá real y verdaderamente simplificación en el ámbito de las iniciativas comunitarias? Depende de lo que real y verdaderamente quiera y pueda hacer la Comisión. Lejos está de mi ánimo querer ser ave de mal agüero. Me limito a recordar y recontar lo que antaño se dijo y puso por escrito, que nadie podrá negarlo.

5. Por lo demás, ya veremos el resultado del experimento de que *un solo fondo financie la totalidad de las acciones de cada iniciativa*. A la postre, la gestión y administración muy probablemente serán separadas, como hasta ahora.

Concentración de las actuaciones

La propuesta de la Comisión para conseguir una mayor concentración de las intervenciones estructurales tiene tres vertientes: temática, geográfica y financiera.

Un primer aspecto es la *concentración temática*, que, en parte, está incluida en la *reducción del número de objetivos prioritarios*, asunto que ya ha sido tratado, y que se completa con la publicación por la Comisión de unas orientaciones comunitarias antes de la elaboración de los planes, que deberán atenerse a ellas. Se supone que en estas orientaciones la Comisión hará saber cuáles van a ser las prioridades a que han de atenerse los planes que para cada objetivo elabore cada Estado.

Éste que la Comisión llama nuevo marco político no es tanta invención como parece. Va para veinte años, como, para recordatorio de la posteridad, guardan memoria los veteranos en el análisis y estudio de la política regional comunitaria y en su gestión y lidia, que a

veces tal cosa semeja aquélla, de la aprobación, por el Consejo, el 6 de febrero de 1979, de una Resolución sobre orientaciones en materia de política regional comunitaria, el mismo día en que dio su aquiescencia a un nuevo Reglamento del FEDER. Ítem más, tres años antes, el 24 de marzo de 1976, el Comité de Política Regional, muerto para dar vida al Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión de las Regiones, había hecho público un esquema común para la elaboración de los programas de desarrollo regional (PDR), al que tenían que atenerse todos los Estados.

No hay, pues, invención, dado que se resucita una vieja y desaparecida figura. Pero es cierto que se inscribirá en un nuevo marco político, si es que va a ser la Comisión por su cuenta y por delegación reglamentaria quien en el futuro establezca las orientaciones. Nótese que los referidos documentos, las orientaciones de política regional comunitaria y el esquema común de los PDR, no fueron aprobados por la Comisión, sino por el Consejo y el Comité de Política Regional respectivamente.

Cuentan también los viejos en estas lides que no es la primera vez que la Comisión intenta conseguir el visto bueno del Consejo para poner su autoría a unas nuevas orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria de obligado cumplimiento por parte de los Estados. El 24 de julio de 1981 presentó al Consejo una comunicación con ese título, (*COM (81) 152 final*), como avanzadilla de la propuesta de un nuevo Reglamento del FEDER que unos meses más tarde aparecía en el Diario Oficial, el 23 de diciembre de 1981. Algo pasó que hizo que los planes de la Comisión en parte se encasquillaran y en parte se torcieran, pues el Consejo no aprobó el Reglamento hasta bien entrado 1984 (19 de junio de 1984) y nunca hizo suyas las nuevas orientaciones y prioridades, a diferencia de lo sucedido al aprobar el Reglamento de 1979, según queda antes dicho, en que aceptó parcialmente una propuesta sobre la cuestión planteada dos años antes, en 1977.

Decaídas las orientaciones de 1979 con la reforma de los F.F.E.E. que entró en vigor el 1 de enero de 1989, puede admitirse que, a partir de esa fecha, la definición de los objetivos prioritarios de los F.F.E.E. contenida en los Reglamentos aprobados por el Consejo marca unas orientaciones y prioridades, cuya concreción no llegaría hasta la posterior nego-

ciación y aprobación por la Comisión de los marcos comunitarios de apoyo (MAC), que tenían como punto de partida los planes regionales presentados por el Estado. Aun el contenido a que deben atenerse los planes está, bien que de forma escueta, en los Reglamentos. Ahora se quieren anteponer las orientaciones de la Comisión.

En principio, tales orientaciones pueden ser útiles y de interés a la hora de elaborar los planes con arreglo a unos criterios comunes en toda la Unión. Desde este punto de vista, puede añadirse un valor a los procedimientos actuales, en términos de contribuir a hacer más Europa. Ahora bien, no hay que descartar el riesgo de que se conviertan en un corsé a la hora de elaborar la programación, en el que podría escudarse Bruselas para limitar los recursos que se destinan a un determinado tipo de medidas y aumentar los que se dedican a otras, o para subir o bajar los porcentajes de cofinanciación, según que las medidas se acomoden más o menos a las pautas de las orientaciones. En definitiva, cabe la posibilidad de que se utilicen para meter en vereda a los díscolos, alternando el palo con la zanahoria, en cuyo caso no se construye más Europa, sino más burocracia.

Como precedente, se puede recordar que “las nuevas orientaciones de 1981”, que el Consejo no hizo suyas, se esgrimieron en ocasiones para mejorar más o menos la asignación de recursos del FEDER a determinados Estados, cuando la distribución del Fondo regional se hacía por el sistema de horquillas con un mínimo y un máximo para cada país, según el Reglamento de 1984.

A cuento viene también recordar que, según reconoce la Comisión en su *COM (97) 524 final*, al valorar las programaciones del periodo 1997-1999 para las regiones del objetivo nº 2, consideró “el grado en que se han tenido en cuenta las prioridades políticas para el objetivo nº 2 esbozadas en las orientaciones que la Comisión proporcionó a los Estados miembros” en una “Nota explicativa” (*C(96) 952 final*), comentario que no pudo incluir en su *COM (95) 111 final*, sobre las programaciones relativas al objetivo nº 1 para 1994-1999 y al objetivo nº 2 para el periodo 1994-1996, por la inexistencia de “orientaciones”, cuando se elaboraron estos programas.

Llamo la atención sobre la utilización que a veces hacen los servicios de la Comisión de los documentos

COM. Es verdad que tanto en el ámbito de las intervenciones estructurales como en todos los demás contienen análisis e informaciones que pueden y suelen ser semilleros de ideas y de políticas. Pero no es menos cierto que no tienen fuerza jurídica para obligar a nada a los Estados miembros, frente a los que carecen de carácter vinculante, verdad tan palmaria como que sólo en una ocasión, en 1979, el Consejo adoptó una Resolución sobre orientaciones de la política regional, sin que la Comisión lograra en sus otros repetidos intentos que el Consejo hiciera suyas las nuevas propuestas. Sin embargo, y salvando por encima de todo la honorabilidad y el buen hacer general de los servicios de la Comisión, no faltan ocasiones en que algunos funcionarios se aferran a tales “comunicaciones” para defender sus particulares puntos de vista, frente a los de los funcionarios nacionales, como si de la biblia se tratara. Repito que no se trata en modo alguno de hacer una crítica generalizada a la “eurocracia”, pero puede comprenderse que el hecho de que la Comisión quiera el respaldo de un reglamento del Consejo para dictar unas orientaciones de obligada referencia para los Estados suscite recelos, cuando se ha pasado por experiencias poco confortables, aunque al final la sangre nunca llegue al río y se termine alcanzando acuerdos.

El riesgo de que ocasionalmente se haga un mal uso de las orientaciones podría evitarse, al menos en parte, si fueran el resultado de un acuerdo entre la Comisión y los Estados, en aplicación del tan traído y llevado principio de cooperación, previa discusión amplia y transparente en el Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión de las Regiones, en el caso de querer residenciar en la Comisión la competencia para dictarlas o, ¿por qué no?, sometiéndolas a la aprobación del Consejo, como anexo del Reglamento General de los F.F.E.E., si no se quiere dar nuevos poderes a la Comisión en este ámbito.

La segunda vertiente de la *concentración es la geográfica*. Se trata de reducir la población incluida en los mapas de intervención de los objetivos nº 1 y 2 al 35% ó 40% de la de toda la Unión, partiendo del 50,6% que actualmente está cubierta por los vigentes objetivos nº 1 (25%), nº 2 (16,4%), nº 5 (8,8%) y nº 6 (0,4%). Esta pretensión concentradora no parece que vaya a aplicarse en la misma medida a los mapas admitidos por la Dirección General de la Competencia, cuestión de la que antes se ha hablado, que afecta al 42,7% de la población.

En el caso de las regiones menos desarrolladas, no se trata de un objetivo, sino de un dato, pues es el resultado de aplicar el criterio del 75% del PIB por habitante a las regiones de la Unión, con las estadísticas actualmente disponibles.

Por otro lado, la reducción de la población incluida en los objetivos nº 1 y nº 2 ayudará a compensar la disminución en términos absolutos y relativos de la dotación de los recursos de los F.F.E.E., para poder decir que se va a tocar a más euros por habitante protegido.

Finalmente, habrá una *concentración del esfuerzo financiero* en favor del objetivo nº 1, al que se destinarán aproximadamente dos tercios de las ayudas. Hacer una propuesta de este tipo, en términos de aproximación, y no de mínimos, parece una broma, sobre todo si se tiene en cuenta que en tal aproximación se incluyen las ayudas transitorias a las regiones que dejarán de estar en el objetivo nº 1 y que los actuales objetivos nº 1 y nº 6, que quedarán agregados en el nuevo objetivo nº 1, reciben ya el 68,1% de las ayudas, porcentaje superior al de los dos tercios. En este caso, parece que la Comisión ha podido aguantar presiones, y por eso ha hecho caso omiso de las sugerencias del Parlamento Europeo, en el sentido de concertar en este objetivo prioritario el 70% de los recursos de los Fondos estructurales (párrafo 9 de la Resolución A3-0279/93 del Parlamento Europeo).

La prima de eficacia

Una de las novedades más polémicas de los nuevos reglamentos es la reserva de un 10% de la dotación de los F.F.E.E., que se repartirá entre los Estados a título indicativo en los últimos meses del año 2003 o primeros del 2004, en función de cómo cada uno haya cumplido el principio de adicionalidad y de la eficacia en la aplicación de los programas.

Según la Comisión, la prueba del cumplimiento del principio de adicionalidad se basará en los datos que envíe cada Estado. Y la valoración de la eficacia se

atendrá a los resultados de las evaluaciones que harán profesionales independientes, cada uno por su lado.

En principio, no parece razonable oponerse a que se premie a quien mejor cumpla y gestione los programas. Además, España tiene buena fama en la Unión Europea como cumplidora eficaz en lo que a F.F.E.E. se refiere. No habría, por tanto, que albergar recelos prácticos. Eso no quita para que se tengan objeciones de otro tipo.

¿Por qué ha de reservarse la Comisión la asignación del 10% de los recursos, al margen de los criterios objetivos con que se distribuirá el resto? Por más que se pretenda objetivar la asignación de ese 10%, será imposible hacerlo, si se tiene en cuenta que serán los Estados los que enviarán la información para valorar el cumplimiento de la adicionalidad, y lo harán interpretando y seleccionando sus datos de la forma que les resulte más favorable. Y en lo relativo a las evaluaciones, salvo que un único evaluador realizara las de todos los programas de la Unión, lo cual es impensable, será imposible la unidad de criterio. En definitiva, la objetividad se verá suplantada por ciertas e inevitables dosis de discrecionalidad.

Salvando el principio del premio a la eficacia, mejor sería que cada Estado supiera desde los comienzos de la programación la ayuda de que va a disponer para todo el periodo y que la reserva de eficacia (del porcentaje que se acuerde, pues el 10% puede ser demasiado) se hiciera a nivel de cada país, premiando a los programas mejor gestionados, según acuerdo conjunto de las partes, incluida la Comisión. De paso, ésta se vería aliviada de una tarea que inevitablemente generará tensiones, trasladando la patata caliente a los Estados, que la cocinarían en cooperación con la Comisión y el resto de autoridades implicadas¹.

Los nuevos poderes de la Comisión

Podrían comentarse otros muchos temas, como los relativos a la gestión y seguimiento de los programas, la adicionalidad, la cofinanciación, la gestión financiera, las medidas innovadoras, la evaluación, el control, etc.

1. Esta sugerencia han sido adoptadas por el Consejo de Ministros, rebajando al 4% la prima de eficacia.

Sólo quiero, antes de pasar a la cuestión de la relación entre los recursos financieros previstos para los FFEE, y las perspectivas de la cohesión económica y social, señalar los nuevos poderes de la Comisión. Se trata de asuntos presentes en las propuestas de reglamento, pero dispersos en diferentes apartados, por lo que bueno será llamar la atención conjuntamente sobre las atribuciones que gana, si sus proyectos llegan a ser aprobados.

a) Una vez publicados los reglamentos, la Comisión establecerá las *orientaciones sobre prioridades comunitarias* para cada objetivo, a las que tendrán que atenerse los planes que se presenten, así como el resto de la programación. Las que estuvieron vigentes antes de la reforma de los FFEE, fueron aprobadas por Resolución del Consejo o del Comité de Política Regional, en lo relativo a la elaboración de los programas de desarrollo regional.

b) Determinará *los mapas* de los objetivos nº 1 y nº 2, ganando una competencia al Consejo, a quien correspondía antes la fijación del mapa del objetivo nº 1.

c) *Asignará los recursos financieros* que corresponderán a cada Estado en todos y cada uno de los objetivos, habiendo sido antes la asignación por el objetivo nº 1 una consecuencia derivada del mapa aprobado por el Consejo.

d) *Fijará a cada Estado el techo de población favorecida por los FFEE*. En el objetivo nº 1, cuyo territorio era antes delimitado por el Consejo, se hará en función del criterio del 75% del PIB por habitante y en el objetivo nº 2 se tendrán en cuenta otros criterios, por el momento menos taxativos y transparentes.

e) Siendo cierto que la totalidad de los recursos serán asignados a los Estados por la Comisión, el 84%, correspondiente a los MAC y DOCUP iniciales, se atenderá a criterios objetivos, viéndose el *16% restante tocado por la discrecionalidad* (5% por iniciativas comunitarias, 10% por reserva de eficacia y 1% por medidas innovadoras). La mayor o menor discrecionalidad, que no es lo mismo que arbitrariedad, afecta-

ba antes al 10% de los recursos (9% por iniciativas comunitarias y 1% por proyectos piloto y medidas innovadoras)².

No entro en una valoración expresa de lo que puede significar el aumento de poderes de la Comisión, aunque soy consciente de que alguien puede pensar que el mero hecho de llamar la atención sobre esta circunstancia ya supone de por sí una toma de postura. Casi todas las cuestiones han sido objeto de comentarios anteriores. Aquí me limitaré a repetir que, según el uso que se haga de las nuevas atribuciones de competencias, puede resultar más Europa o más burocracia.

¿A dónde lleva el camino? El futuro de la cohesión

Después de las precedentes reflexiones, no hay más remedio que hacer una última, preguntándonos adónde llevan las modificaciones propuestas, no sea que, en lugar de allanar el camino que debe conducir a una mayor cohesión económica y social, resulte que estamos dando pasos hacia atrás. Antes de extraer cualquier conclusión, nada mejor que recordar algunos datos.

En 1988, como consecuencia de la entrada en vigor del AUE, tuvo lugar una importante reforma del sistema financiero de la Comunidad, cuyo objetivo prioritario, como dice la Comisión en la edición de 1998 del *Vademécum presupuestario*, "era 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".

Uno de los elementos de la reforma consiste en establecer un límite máximo global de créditos presupuestarios en términos de porcentaje del PNB comunitario, porcentaje que empezó siendo 1,15% en 1988, para ir creciendo hasta el 1,27% en 1999.

2. Recuérdese la nota 1 sobre la prima de eficacia.

No es ningún secreto que las propuestas de la Comisión conocidas como primero (1988-1992) y segundo (1993-1999) *paquetes Delors* siempre picaron al alza, dentro de las exigencias de disciplina presupuestaria y de las disposiciones del Acuerdo interinstitucional, tratando de hacer crecer razonablemente el presupuesto comunitario. No es menos cierto que en materia de gasto el Consejo siempre ha tendido a recortar las alas a la Comisión y que el Parlamento Europeo se ha mostrado tradicionalmente favorable a privilegiar la evolución de los FFEE.

La tendencia de la Comisión a impulsar un crecimiento razonable del presupuesto comunitario durante la etapa Delors ha tropezado en la nueva era en la piedra del conservadurismo, disfrazado de realismo. En la Agenda 2000 se mantiene para el periodo 2000-2006 el mismo techo de gasto comunitario que para el año 1999, es decir, el 1,27% del PNB de la Unión. La falta de ambición en la propuesta de la Comisión es patente. Hace más de veinte años, en 1977, el informe MacDougall, encargado por la propia Comisión, recomendaba elevar al 2-2,5% el techo de gasto, y todavía andamos por la mitad. Además, como con frecuencia nos recuerdan los recalcitrantes resistentes, no se trata de un objetivo, sino de un techo, de un máximo que no hay por qué intentar alcanzar. De hecho, tradicionalmente no se llega al límite, como se puede ver en el cuadro 1.

Hablo de conservadurismo en la propuesta de la Comisión porque es sabido que el Consejo tiene por hábito reducir lo que se plantea por la institución en que reside la capacidad de iniciativa. Delors propuso en su segundo paquete establecer en el 1,37% del PNB el límite máximo de recursos propios y en el 1,34% los créditos de pago para 1997 y se quedó en el 1,27% para 1999. Ni los dioses ni la fortuna tienen por costumbre premiar con el éxito a los pusilánimes y menos aún al actual Consejero Europeo, como lo demuestra el vapuleo a que se ve sometida la *Agenda 2000*.

Los gastos estructurales tienen como límite el 0,46% del PNB comunitario para el nuevo periodo de programación presupuestaria. Más de medio punto separa esta proposición del planteamiento que defendía la anterior Comisión, a quien recordaba el Parlamento Europeo en su Resolución A3-0279/93, de 28 de octubre de 1993, que "la propia Comisión ha indicado

Cuadro 1. **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 (AP)	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.

que para lograr acortar radicalmente las diferencias entre las regiones de la Comunidad se debería dedicar un 0,97% del PIB a la política regional comunitaria" (párrafo 2).

Para valorar el alcance de la presente propuesta, baste recordar que Estados Unidos destinó a ayudar a Europa tras la segunda guerra mundial, a través del Plan Marshall, más del 1% de su PIB. ¿A qué nivel queda la solidaridad interna europea, con sólo utilizar como vara de medir la que antaño mostró Estados Unidos hacia el viejo continente? A quienes intentan disculpar la roñosería de la Unión Europea con el pretexto de que el Plan Marshall sólo duró tres años y de que el esfuerzo europeo en favor de la cohesión viene intensificándose desde hace una década, habrá que recordarles que los FFEE representaban en 1988 un ridículo 0,16% del PNB comunitario, que ahora se va a empantanar en el 0,46%. Hay actuaciones cuya eficacia exige sobrepasar un umbral mínimo de gasto, por debajo del cual el logro de los objetivos es punto menos que imposible. Pues bien, Europa occidental consiguió reconstruir su aparato productivo, destrozado por la segunda guerra mundial, gracias a que la ayuda americana, concentrada en tres años, alcanzó la

masa crítica exigida por las circunstancias. Es dudoso, en cambio, que la deficiente dotación actual de los F.F.E.E. sirva para reforzar la cohesión económica y social de la Unión, por no poner en acción un volumen de recursos capaz de llegar al umbral mínimo de eficiencia.

A veces duda uno si escribir lo que verdaderamente piensa, por el peligro de que lo que se dice se interprete justamente en sentido contrario al deseado. Del párrafo precedente podría extraerse la conclusión de que dedicar el 0,46% del PNB de la Unión a acciones estructurales es poco menos que tirar el dinero y, por tanto, mejor sería no dedicar nada a tal fin. Lo que se está sugiriendo en estas reflexiones es exactamente lo contrario: para promover realmente la cohesión económica y social es necesario que la parte del PNB dedicada a este objetivo vaya creciendo paulatina y progresivamente hasta situarse entre el 1% y el 1,5%.

Una novedad poco comentada de la propuesta de nuevos reglamentos de los F.F.E.E. es que se limita a un máximo del 4% del PNB del país beneficiario el volumen de las transferencias de recursos que puede recibir para acciones estructurales. Se trata de justificar tal techo argumentando que marca la capacidad de absorción financiera y de gestión eficaz. Es un razonamiento por lo menos dudoso e invalidado por el caso de Irlanda, país al que la acumulación intensiva de ayudas ha permitido avanzar a unos ritmos envidiables hacia la convergencia real. La Unión ha sido menos generosa con España y no hay riesgo de que para nosotros entre en juego el citado tope del 4% del PNB. Pero no quita para que uno se pregunte por qué siempre se buscan artimañas para dar menos, en lugar de poner los medios para impulsar y reforzar de verdad la cohesión.

Las acciones estructurales, que históricamente venían ganando peso relativo en el conjunto de gastos de la Unión, empiezan a retroceder, cediendo terreno a la línea directriz agrícola (PAC). En 1970 los gastos estructurales representaban sólo el 2,7% del total comunitario; en 1980, el 11%; en 1990, el 21,0% y en 1997, el 32,5%. Para 1999 se prevé el 40,5%, incluyendo el mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo, y el 37,1% si no se incluye. Después de este cenit, se da marcha atrás, tanto en cifras absolutas como relativas, disminuyendo la previsión para el año 2001 al 36,9% y para el 2006, al 31,1%, in-

cluidas las ayudas de la preadhesión para los futuros nuevos socios (ver cuadro 2).

Como puede verse en el cuadro 3, la Agenda 2000 haría disminuir no sólo el porcentaje, sino también el volumen absoluto de la dotación para las medidas estructurales, desde 39.025 millones de euros en 1999, el último de la era Delors, pues bajo su presidencia se aprobaron las perspectivas financieras para el periodo 1993-1999, hasta 32.470 millones de euros en el año 2006. Se trata de una caída de 6.555 millones de euros, más de un billón de pesetas, para entendernos.

La propuesta de la Comisión sobre las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006 es aún más desconcertante si se tiene en cuenta el documento sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios *COM (1998) 560 final*. Por un lado, se pretende que la sección Garantía del FEOGA, cuya reglas de funcionamiento difieren de las de los F.F.E.E., financie acciones estructurales de desarrollo rural, mezclando churras con merinas y zorras con gallinas. Por otro lado, si la sección Garantía se puede permitir financiar acciones estructurales, fuera de su tradicional ámbito de actuación (apoyo a las rentas de los agricultores y sostenimiento de mercados, esencialmente), como si le sobrara dinero (¿o es que se le va a restar a la sección Orientación, que es la llamada a promover reformas estructurales?), ¿a qué viene plantear que los Estados carguen con el 25% de los pagos directos de la PAC? Tal proposición supondría, caso de salir adelante: a) renacionalizar parcialmente la política más común de cuantas existen; b) romper el tradicional principio de la financiación común o solidaridad financiera que la ha venido caracterizando desde sus orígenes; c) interferir en las competencias presupuestarias de los parlamentos nacionales, obligando a los Estados a presupuestar para financiar una política en que no tienen capacidad de decisión, al contrario de lo que ocurre con los F.F.E.E., que cofinancian desde Bruselas gastos acordados a nivel nacional; d) perjudica comparativamente más a los países más débiles financieramente; e) daña más a la periferia, en cuyo PIB el sector agrario tiene más peso relativo que en el centro/norte desarrollado; f) pone más difícil cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento. La rebaja en 10 ó 15 puntos de ese porcentaje del 25% para España y los países del sur aliviaría la carga presupuestaria, pero deja intactos los problemas de fondo.

Cuadro 2. Evolución de la distribución porcentual del gasto comunitario (porcentajes).

Concepto	1970	1975	1980	1988	1993	1997	1999	2000	2006
Política agraria (PAC)	86,9	70,9	68,6	62,1	53,7	50,6	46,9	46,6	49,4
Acciones estructurales	2,7	6,2	11,0	15,1	31,3	32,5	40,5	37,1	31,1
Otros gastos	10,4	22,9	20,4	22,8	15,0	16,9	12,6	16,3	19,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos. % PIB comunitario	0,74	0,54	8,80	1,04	1,21	1,14	1,27	1,27	1,27

Fuente: Comisión Europea. Vademecum presupuestario 1998 (hasta 1988), COM (1998) 560 final (para 1993 y 1997) y COM (1998) 164 final (desde 1999).

Nota: En 1975 se creó el FEDER y 1988 es el año anterior a la entrada en vigor de la reforma de los FF. EE.

Cuadro 3. Cuadro de las perspectivas financieras.

Millones de euros-precios 1999-

Créditos para compromisos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agricultura (*)	45.205	46.050	46.920	47.820	48.730	49.670	50.630	51.610
incluida ayuda preadhesión		520	520	520	520	520	520	520
2. Medias estructurales	39.025	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
Fondos estructurales	32.731	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Fondos de Cohesión	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Instrumento estructural de preadhesión		1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
adaptaciones anteriores (**)	3.294							
3. Políticas internas	6.386	6.390	6.710	6.880	7.050	7.230	7.410	7.600
4. Medidas exteriores	6.870	6.870	7.070	7.250	7.430	7.610	7.790	7.900
incluida ayuda preadhesión		1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
5. Administración	4.723	4.730	4.820	4.910	5.010	5.100	5.200	5.300
6. Reservas	1.192	850	850	600	350	350	350	350
Reserva monetaria	500	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	346	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantías	346	150	150	150	150	150	150	150
Límite máximo de los créditos para compromisos	103.401	101.530	103.840	104.100	104.170	104.410	104.790	105.230
Límite máximo de los créditos para pagos	96.380	98.800	101.650	102.930	103.520	103.810	104.170	104.560
Límite máximo de los créditos para pagos (en % del PNB)	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Margen	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Disponible para la adhesión				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Límite máximo de los recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: COM (1998) 164 final.

(*) El límite máximo corresponde a la línea directriz agrícola.

(**) Incluido el importe relativo al mecanismo financiero EEE y la propuesta de adaptación presentada por la Comisión en función de las condiciones de ejecución del presupuesto de 1997.

Los gastos de la PAC, que venían disminuyendo en favor de los estructurales, volverán a crecer, tanto en términos absolutos como relativos. En 1970 representaban el 86,9% del total; en 1980, el 68,6% en 1990, el 56,1% y en 1997, el 50,6%. Para 1999 está previsto el 46,9%, y en el año 2006 ascenderán al 49,4%.

En la *Agenda 2000* la PAC es la gran ganadora cuantitativamente dentro de las estrecheces del 1,27% del PNB de la Unión como techo de gasto común, aunque sobran razones para pensar que cualitativamente pierden todas las políticas, excepto la preparación de la ampliación. Y digo “preparación” por-

que la ampliación se retrasa inevitablemente unos cuantos años. En efecto, la PAC gana 6.405 millones de euros, comparando el año 2006 con el 1999. Es casi todo lo que pierden las medidas estructurales. ¿Para qué se quiere aumentar el peso presupuestario de la PAC, si a la sección Garantía del FEOGA le sobran recursos como para financiar acciones de desarrollo rural en el nuevo objetivo nº 2? ¿Qué cohesión se quiere reforzar con unos gastos que en un 80% se dedican al 20% de los agricultores, los más ricos de la Unión?

Es cierto que el aumento de recursos dedicados a la PAC está justificado, en tanto que se prevé una disminución de los precios de los productos agrícolas, en línea con la tendencia de los mercados internacionales, que será compensada con pagos directos a los agricultores. Santa y buena sea tal compensación, que merecería más parabienes por parte de los españoles si se aplicara también al girasol y, en general, de la mayor parte del sector, si se modulara a tenor del tamaño de las explotaciones, con lo que se ahorrarán unos cuantos euros, de paso.

Pero el incremento de los gastos de la PAC no tienen por qué ser a costa de los F.F.E.E., cuando queda margen dentro del límite del 1,27% del PNB para mejorar su dotación: como puede verse en el cuadro 1, los créditos de pagos presupuestados nunca han alcanzado el techo permitido desde que se implantó en 1988

A partir de 1999 se va a romper una importante tradición de la Unión Europea, consistente en que, siempre que se caminaba hacia una mayor integración, se adoptaban medidas de carácter solidario. A título de ejemplo, la unión aduanera (1968) estuvo precedida y acompañada de la puesta a punto de la PAC que, en aquellos tiempos, con el funcionamiento del mercado común de la época, podía equipararse a una política de solidaridad con el grupo social y sector económico más débil. El establecimiento del mercado único (1993) se preparó con la gran reforma de los F.F.E.E., que ha continuado avanzando desde entonces. La unión económica y monetaria conllevó la aprobación del Fondo de cohesión, para ayudar a los cuatro países menos desarrollados a cumplir las condiciones de la convergencia nominal, a fin de poder entrar en el euro, sin perjudicar los esfuerzos por converger en términos reales.

Al entrar en vigor la unión económica y monetaria, cabría esperar la aprobación de medidas que reforzaran más aún la cohesión económica y social, en lugar de tener que escuchar voces discordantes que pedían la supresión del Fondo de cohesión para los países que, como España, pasan al grupo del euro. No me preocupa su continuidad, porque seguirá existiendo, aunque el cuánto y hasta cuándo no sean plenamente satisfactorios. Lo verdaderamente alarmante no es sólo el criterio 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 para 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. Pero ese es otro debate.

Referencias documentales

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1977), "Orientations en matière de politique régionale communautaire. Communication et propositions de la Commission au Conseil présentées le 3 juin 1977", *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 2/77.

- *Dictamen de la Comisión (79/534/CEE)*, de 23-5-1979, relativo a los programas de desarrollo regional, J.O. n° L 143, de 12-6-1979.

- *Recomendación de la Comisión 79/535/CEE*, de 23-5-1979, a los Estados miembros, relativa a los programas de desarrollo regional, J.O. n° L 143, de 12-6-1979.

- *Nouvelles orientations et priorités de la politique régionale communautaire*. Communication de la Commission au Conseil, COM (81) 152 final.

- *Del Acta Única al post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*, COM (92) 2000 final.

- *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales, Libro Verde*, COM (93) 282 final.

- *Fondos Estructurales comunitarias 1994-1999. Textos reglamentarios y comentarios*, Bruselas-Luxemburgo, 1993.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos n° 1 y 2 de la política estructural comunitaria*, COM (95) 111 final.

- *Nota explicativa sobre las intervenciones en las regiones industriales en declive (obj. n° 2) previstas para el segundo periodo de programación (1997-99)*, C (96) 952 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Las nuevas programaciones regionales para 1997-1999 en virtud del objetivo n° 2 de la política estructural comunitaria - énfasis en la creación de empleo*, COM (97) 524 final.

- *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final.

- *Propuesta de la Comisión de nuevos reglamentos de los Fondos estructurales*, COM (1998) 131 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el establecimiento de nuevas perspectivas financieras para el periodo 2000-2006*, COM (1998) 164 final.

- *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, COM (1998) 560 final.

- *Propuestas de reglamentos de los Fondos estructurales 2000/2006. Análisis comparado*, Bruselas, 1998.

COMISIÓN EUROPEA (1997), *Primer Informe sobre la Cohesión económica social 1996*, Bruselas-Luxemburgo.

- *Vademécum presupuestario*, 1998, SEC (98) 1100-ES

- *Guía de las iniciativas comunitarias 1994-1999. Segundo volumen*, Luxemburgo, 1998.

COMITÉ DE POLITIQUE RÉGIONALE (1976), *Schéma des programmes de développement régional*, J.O. n° C 69, de 24-3-1976.

CONSEIL (1979), *Résolution du Conseil*, du 6-2-1979, "Orientations de la politique régionale communautaire", J.O. n° C 36, de 9-2-1979.

MACDOUGALL, D. (1977), *Report of the Study Group on the role of public finance in European integration*, vol. I y II Comisión de las Comunidades Europeas. Serie económica y financiera.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el futuro de las iniciativas comunitarias en el marco de los Fondos estructurales* Resolución A3-0279/93, D.O.C.E. n° C 315, 22-11-1993.