

EL FUTURO DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO. LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La política regional puede ser —si cuenta con suficientes recursos y una estrategia en la que las prioridades estén perfectamente definidas y jerarquizadas— el instrumento adecuado para reducir las desigualdades económicas entre los distintos países de la CEE, y para ir creando el necesario espíritu de solidaridad que alivie las tensiones producidas por esas desigualdades. **José A. Zaragoza Rameau** analiza en este artículo la política regional de la Comunidad a través de los fondos estructurales, poniendo en relación sus logros y carencias con los objetivos propuestos. Concluye el autor con una referencia especial a la necesaria redefinición del modelo agrícola.

I. LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN LA CEE

LA ampliación de la CEE hacia el Sur en la década de los ochenta, con la incorporación de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986, ha modificado sustancialmente tanto su estructura económica como su configuración política.

El cambio en la estructura económica queda suficientemente claro si se ilustra con algunas cifras referidas al efecto de la adhesión de España y Portugal.

— El PIB de la CEE aumenta un 8 por 100, mientras que la población lo hace un 18 por 100.

— El número de ocupados en la agricultura aumenta en un 36 por 100, frente a un 14 por 100 en la industria.

— El VAB del sector primario se incrementa en un 24 por 100, y el industrial en algo más del 6 por 100.

— El número de parados

aumenta aproximadamente en un 30 por 100.

— El PIB por habitante en la Comunidad desciende un 5 por 100.

— La población de las regiones más pobres de la CEE (aquellas cuya renta media por habitante es inferior al 70 por 100 de la media comunitaria) se dobla, hasta constituir un quinto de la población total.

— La amplitud de la diferencia entre los niveles de productividad a nivel nacional pasa de 1:2 a 1:2,8.

Asimismo, las diferencias económicas existentes en el momento actual entre los países de la CEE son importantes. Los cuatro países menos desarrollados (España, Portugal, Grecia e Irlanda) se hallan separados de los cuatro grandes países por unas diferencias que superan el 30 por 100 del PIB.

Sin la reducción de tan acentuadas divergencias parece difícil hablar con propiedad de un es-

pacio europeo. Su disminución, a través de un conjunto de medidas que aseguren el mayor desarrollo de los países con menor nivel de renta, debería constituir un objetivo prioritario ante la consecución del gran mercado único.

La política de la CEE ha aceptado esta meta, que deberá materializar forzando la elaboración de programas de crecimiento económico regional de los países con menos desarrollo, y contando con el apoyo de los llamados fondos estructurales, cuya cuantía ha sido considerablemente elevada en fechas recientes.

Sin embargo, parece difícil culminar la aspiración del Acta Única Europea de lograr, para el año 2000, la convergencia plena del nivel de renta español con la media comunitaria.

Para que el nivel del PIB por habitante en España convergiera con el de los cuatro grandes países comunitarios en el año 2000, supuesto un crecimiento anual acumulativo del 2 por 100 en los países europeos más desarrollados, sería necesario un crecimiento acumulativo anual del PIB a una tasa media superior al 5 por 100 durante los últimos diez años de este siglo; si la tasa de crecimiento del PIB comunitario por habitante fuera del 1,5 por 100, España requeriría un crecimiento anual acumulativo del PIB en torno al 4,5 por 100, tasa obviamente también muy elevada. Sólo una ayuda externa importante y un apoyo comunitario a éste objetivo permitiría conseguir en el tiempo indicado la convergencia plena de la economía española con la comunitaria.

Si incluimos en este análisis a las comunidades autónomas, puede observarse que, económica-

mente, la España de las autonomías es una España desigual y diferenciada de los grandes países de la CEE. Partiendo de un PIB por habitante que era equivalente al 53 por 100 del PIB por habitante en los cuatro grandes países de la CEE en 1960, se ha alcanzado por España el 67,9 por 100 del PIB de esos cuatro países en 1987. Esta media española presenta, sin embargo, fuertes desviaciones, que alcanzan su punto máximo en Extremadura, con un PIB por habitante que no sobrepasa el 43,2 por 100 del PIB de los cuatro grandes países de la CEE, y en el caso de Baleares, con un PIB por habitante que supera al de esos cuatro países.

La reforma en marcha de la CEE no es un camino exento de dificultades. Han sido necesarios dos años —desde febrero de 1986, en que se firmó el Acta Unica Europea, hasta febrero de 1988, cuando se celebró el Consejo Europeo de Bruselas—, para que los jefes de Estado o de gobierno dieran luz verde a la reforma de las estructuras presupuestarias, y casi un año más todavía para que se aprobaran todos los reglamentos que regulan el nuevo funcionamiento de los fondos estructurales, en vigor ya desde el 1 de enero pasado. Estos plazos sirven para hacernos una idea de las resistencias que ha habido que vencer y de los escollos que ha habido que superar para iniciar la puesta a punto de una reforma presupuestaria que facilite una mayor cohesión económica y social en Europa, y que permita profundizar en el proceso de integración económica en el que nos encontramos inmersos.

Es claro que el acuerdo de Bruselas, de 1988, plantea alteraciones ciertas en el Presupuesto comunitario hasta 1992, especial-

mente en lo que se refiere a duplicación de fondos estructurales y reforma de la política agrícola común (PAC). Pero no es menos cierto que el establecimiento de un mercado único desde 1992 obligará a profundizar en la política de cohesión económica y social a fin de incrementar la eficiencia de la política económica, aunque en este momento sea difícil evaluar las repercusiones presupuestarias que tendrá.

A través de las tres políticas básicas a que afectan los fondos estructurales —la política regional, la dimensión social del mercado y la política agrícola— analizaremos, por una parte, los efectos ciertos que sobre el Presupuesto comunitario se producirán de aquí a 1992 y, por otra, las posibles líneas de modificación para períodos posteriores.

II. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CEE

En lo que se refiere a la política regional, la CEE ha entrado en una nueva etapa. No se trata de una fase más entre las varias que se pueden distinguir durante la evolución del FEDER, sino de una profunda reforma de los fondos estructurales —y de la política regional en particular— no sólo desde el punto de vista cuantitativo, por el aumento de los recursos, sino también desde los puntos de vista jurídico, conceptual y práctico.

Jurídicamente, la política regional y el FEDER han adquirido carta de naturaleza en los tratados. Las misiones que tienen encomendadas, desde la aprobación del Acta Unica, son la de contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales de la Comunidad mediante

la participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, y la reconversión de las regiones industriales en declive. En este sentido, la Comisión debe proporcionar un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, que permita una mejor ejecución de las medidas que deben configurar un mercado único en 1992.

Esta inclusión del FEDER y de la política regional en el Tratado tiene, por otra parte, un notable significado conceptual. En efecto, la filosofía que inspiró el Tratado de Roma, aprobado en 1957, y en particular su artículo 92, fue el resultado de la confianza, quizás excesiva, en la capacidad del mercado para solucionar los problemas económicos y sociales que pudieran plantearse: entre ellos, los desequilibrios y desajustes regionales.

No es una casualidad que la constitucionalización de la política regional, y de la política de cohesión económica y social, tenga lugar al mismo tiempo que se afirma el compromiso de institucionalizar el mercado único en 1993. Se está reconociendo con ello que el libre juego de las leyes del mercado no es suficiente para impulsar una dinámica reequilibradora del territorio, tanto más necesaria cuanto mayor y más potente sea el mercado. De ahí la decisión de comenzar a reforzar el FEDER y los otros fondos estructurales.

En cuanto a la puesta en práctica de la política regional, el texto del Tratado de Roma reformado no deja lugar a dudas. Así, el artículo 130 A dice: la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas; añadiéndose en el artículo 130 B que

los estados miembros conducirán su política económica, y la coordinarán, con miras a alcanzar los objetivos antes enunciados. Hasta el momento presente, la acción de la Comunidad ha sido subsidiaria de la de los estados miembros. En el futuro, la iniciativa de la Comunidad ha de aplicarse a la solución de los problemas regionales. Esto implica la definición de una estrategia regional a escala de toda la Comunidad para concretar la filosofía y los principios establecidos en el reglamento marco. En este sentido, el Parlamento Europeo, que personaliza la representación democrática de la Comunidad, tiene la responsabilidad de garantizar el equilibrio de las soluciones que se propongan.

Frente a los importantes avances que han supuesto los cambios jurídicos y conceptuales de la política regional desde 1986 hasta hoy, existe, en nuestra opinión, un conjunto de lagunas que definen lo que se podría denominar «las luces y las sombras de la política regional de la CEE».

1. Luces y sombras de la política regional comunitaria

La política regional, para ser eficaz, exige dos requisitos: la existencia de recursos financieros suficientes y la discriminación desde el punto de vista territorial.

En lo que se refiere a la disponibilidad de recursos financieros, la duplicación real, entre 1987 y 1993, de los recursos presupuestarios dedicados a los fondos estructurales es una manifestación indudable de la voluntad política de cooperar en la solución de los desajustes regionales. No obs-

tante, hay que matizar lo anterior con algunas consideraciones.

En el primer Presupuesto en el que se incluyó a España y Portugal, se dotó adecuadamente la política agrícola, teniendo en cuenta que iba a haber dos nuevos miembros de gran importancia en este sector; por ello, se amplió la base sobre la cual se giraron las tasas de crecimiento posteriores.

En el Presupuesto del año 1986, se libró una batalla para que se aplicara el mismo criterio a las bases sobre las cuales crecerían los fondos estructurales. Estos no crecieron en los primeros años, 1986 y 1987, a las tasas que la ampliación exigió; de hecho, hubo un retroceso importante en la política de fondos estructurales precisamente porque no se tuvo en cuenta este hecho. Las fuertes tensiones de estos años forzaron el acuerdo de duplicación de fondos, que viene a recuperar el tiempo pasado. Por tanto, la base sobre la que gira la duplicación, muy alejada de lo que deberían haber supuesto los fondos estructurales en 1987 si su tratamiento presupuestario hubiera sido el correcto, permite asegurar que la duplicación se planteará como insuficiente en el corto plazo.

En relación con lo anterior, hay que resaltar que la política regional que se instrumenta mediante las políticas estructurales, lejos de ser una concesión de las regiones más prósperas de la Comunidad en favor de las regiones con problemas, es una política que añade elementos de eficacia y estabilidad a la política económica comunitaria, como condición indispensable para que Europa sea viable a medio y largo plazo.

También hay que modificar la estructura del Presupuesto comu-

nitario. Hay consenso, aunque más formal que real, sobre la necesidad de cambiar el peso que tiene la política agrícola dentro de los presupuestos para dejar paso a otras políticas, y sobre el hecho de que no se podrá avanzar en políticas futuras de carácter regional si no se realiza un gran esfuerzo en la redefinición de las políticas agrícolas en Europa.

Resulta paradójico que algunos países de la CEE, actualmente preocupados por el volumen de gasto vinculado a la política regional, no se preocupen por los deslizamientos tremendos que ocasionó la política agrícola en el Presupuesto comunitario, del que se beneficia-ron grandemente.

El segundo requisito que se exigía a la política regional es el de su capacidad discriminatoria. Para hacerla eficaz, habría que definir una estrategia a medio plazo en la que se establecieran prioridades de desarrollo territorial. Difícilmente será evaluable una política regional que no formule con claridad los objetivos que pretende en el medio plazo.

Con la creación del mercado único, se podría plantear el problema de que las diferencias en los ritmos regionales y nacionales de crecimiento económico no sólo se consoliden, sino que se acentúen en favor de las áreas más desarrolladas, lo que exige que se discrimine positivamente más en favor de las regiones menos desarrolladas. En este sentido, es conveniente destacar dos aspectos de la realidad de la política regional de la CEE que hacen referencia, precisamente, a la falta de discriminación en el tratamiento de las diferentes regiones.

En primer lugar, la insuficiente

diferenciación en el tratamiento que se da a las regiones atrasadas y a las industriales en declive; no parece aceptable, al menos desde el punto de vista español, que a nivel europeo se pueda considerar similar la capacidad de ambos tipos de regiones para competir en el mercado único. A medio plazo, se debería haber puesto más el acento en las regiones menos desarrolladas, si no tanto en cuanto a la dotación de recursos, sí al menos en la extensión de los mapas a cubrir por la política regional.

En segundo, aunque no menos importante, se debe considerar en mayor medida el hecho de que, por la discontinuidad geográfica de la periferia europea, los problemas de desarticulación son más graves en el Sur de Europa; gráficamente podríamos decir que «por el Sur no se pasa, al Sur hay que ir», y esto implica fuertes problemas de articulación de estrategias Sur-Sur.

En resumen, los avances en la política regional comunitaria se encuentran acompañados de

sombras en cuanto a la escasa definición de una estrategia de desarrollo a medio plazo, que es probablemente consecuencia de los problemas políticos que plantearía su formulación.

2. Una propuesta de objetivos para el año 2000

Ante esta carencia de objetivos concretos a conseguir por la política regional en los próximos

EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS COMUNIDADES DEL OBJETIVO N.º 1

José A. ZARAGOZA RAMEAU

EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO

Entre la presentación del Plan de Desarrollo Regional y del Plan de Reversión Regional, y la obtención efectiva de las ayudas del FEDER, la reforma de los fondos estructurales ha introducido un trámite antes inexistente, que es la negociación y la elaboración de un marco de apoyo comunitario (MAC) para cada uno de los planes.

El MAC es el compromiso indicativo que contraen los fondos estructurales comunitarios para financiar las acciones, contempladas en el PDR, que hayan sido seleccionadas a este fin de común acuerdo entre las partes interesadas. Es decir:

a) Implica, por una parte, que la Comisión de la CEE ha efectuado una valoración de la estrategia y de las acciones de desarrollo regional propuestas en los planes regionales.

b) Por otra, es el resultado de una negociación entre las administraciones que participan en la financiación de las inver-

siones previstas en los planes, a los efectos de seleccionar cuáles de ellas serán cofinanciadas por los fondos estructurales. En el caso español, han participado en la negociación: la Comisión de la CEE, la Administración central y las comunidades autónomas (CCAA) interesadas, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Hacienda.

c) En tercer lugar, el MAC es el marco de referencia de la cooperación financiera de los fondos estructurales, por lo que las posteriores demandas de ayuda a las actuaciones inversoras deben atenerse a este marco.

d) Y, finalmente, el MAC es un documento de carácter indicativo y flexible, en el sentido de que podrá ser revisado, a iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el Estado, en función de nuevos datos y de los resultados observados durante la ejecución del MAC.

De momento, se ha concluido ya el MAC referido a las comunidades autónomas del objetivo n.º 1 (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia, Asturias, Comunidad Va-

lenciana, Ceuta y Melilla), discutiéndose en este momento el correspondiente a las CCAA del objetivo n.º 2 (Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Madrid). La elaboración del MAC ha supuesto un proceso arduo y complicado de negociación, como sucede siempre que las necesidades de recursos son mayores que las disponibilidades, y como sucede cuando los intereses de las partes implicadas no son necesariamente coincidentes. Una característica particular del caso español ha sido el desarrollo de este proceso a tres bandas, debido a la intensa participación y plena colaboración de las comunidades autónomas.

Las CCAA han venido colaborando con la Administración central, a través del Comité de Inversiones Públicas, en la preparación del programa de inversiones públicas y de los planes de desarrollo regional (PDR) y de reversión regional. La novedad ha consistido en la ampliación de su participación a un proceso en el que ha estado presente también la Comisión de la CEE, bajo la coordinación, y mediante la convocatoria, del Ministerio de Economía y Hacienda, como responsable de la coordi-

años, el Secretario de Estado de Hacienda, José Borrell, formuló recientemente, en su intervención ante la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo, una propuesta para el año 2000.

La Comunidad no puede sentirse satisfecha por haber decidido duplicar los recursos de los fondos con finalidad estructural; se trata sólo de un paso que, a partir de 1993, debe ir seguido de otros. En 1989, los créditos de compromiso de los fondos con finalidad estructural repre-

sentan el 20 por 100 del Presupuesto comunitario, en la perspectiva de llegar al 25 por 100 en 1993; la Comunidad está dedicando ahora a estos fines el 0,3 por 100 de su PIB. Son, todas ellas, cifras a todas luces insuficientes en relación a los problemas que hay que acometer, los cuales, como se señaló anteriormente, pueden acentuarse con la implantación del mercado único.

El Parlamento Europeo y la Comunidad deben empezar ya a pre-

parar la etapa que se abrirá para los fondos estructurales a partir de 1993, pensando en el horizonte del año 2000. Si actualmente el 20 por 100 de la población comunitaria vive en regiones cuyo PIB por habitante es igual o inferior al 75 por 100 del PIB medio de la Comunidad, medido en paridades de poder de compra, no parece demasiado ambicioso aspirar a rebajar dicho porcentaje al 15 por 100 en el año 2000. Para ello, hay que adoptar inexorablemente medidas financieras importantes.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS, PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 1

ESTADO	M. ECU	M. Ptas	Porcentaje
España	9.779	1.271.270	27,0
Francia	888	115.440	2,5
Grecia	6.667	866.710	18,4
Irlanda	3.672	477.360	10,1
Italia	7.443	967.590	20,6
Portugal	6.958	904.540	19,2
Reino Unido	793	103.090	2,2
TOTAL	36.200	4.706.000	100,0

Nota: El tipo de cambio adoptado es 1 ecu = 130 ptas.

nación de las instituciones españolas implicadas.

A nadie se le oculta el significado político de esta negociación a tres bandas. Ahora bien, hay que señalar que, aparte de la trascendencia política señalada de una iniciativa como ésta, la participación de las CCAA era también necesaria por razones técnicas y de eficacia administrativa en la gestión y ejecución de las actuaciones previstas en el PDR. La experiencia merece una valoración muy positiva, tanto por el clima en que se han desarrollado las reuniones como por la competencia técnica de todas las partes implicadas y por la oportunidad que ha significado para las CCAA de conocer directamente cómo se desenvuelven los procesos negociadores con la Comisión.

La elaboración de este MAC ha pasado por las siguientes fases:

- a) asignación global de recursos de los fondos estructurales a España;
- b) distribución de estos recursos entre los fondos estructurales;

c) reparto de los recursos de cada fondo estructural entre los distintos niveles de gobierno; y

d) distribución de los recursos por ejes de desarrollo.

La negociación ha atravesado por momentos difíciles, sobre todo a la hora de

fijar la cantidad global de recursos de los tres fondos asignada a España. España recibirá, a través del MAC, 9.779 millones de ECU, equivalentes a 1.271.270 millones de pesetas, lo que representa el 27 por 100 de los recursos comunitarios distribuidos (cuadro n.º 1). Estos recursos no suponen la totalidad de los tres fondos, dado que hay una parte que se reserva a la Comisión para los programas que ponga en marcha ella directamente.

El paso siguiente fue distribuir la dotación española entre los tres fondos participantes. Al FEDER le corresponderá el 63,4 por 100; al FSE el 24,0 por 100, y al FEOGA-O el 12,6 por 100 (cuadro n.º 2).

Conocidas las disponibilidades del FEDER, se procedió a repartirlas por niveles de gobierno. A efectos internos, éste ha sido uno de los pasos más delicados, si no el más delicado, de todo el proceso de elaboración del MAC.

Hasta ahora, el acceso de las CCAA al FEDER ha estado vinculado a su FCI y condicionado por una cuantía máxima del 30 por 100 de éste. Paralelamente al desarrollo de las negociaciones del MAC, se había llegado ya a un principio de acuerdo

CUADRO N.º 2

ASIGNACION DE FONDOS ESTRUCTURALES PARA LAS REGIONES DE ESPAÑA MENOS DESARROLLADAS (OBJETIVO N.º 1), SEGUN EL MAC 1989-1993

FONDO	Millones Ecu	Millones Pesetas	Porcentaje
FEDER	6.199	805.870	63,4
FSE	2.348	305.240	24,0
FEOGA-O	1.232	160.160	12,6
SUMA	9.779	1.271.270	100,0

Notas: — Estas cifras no incluyen las asignaciones que reciba España con cargo a los recursos de los fondos de libre disposición de la Comisión (en el caso del FEDER, el 15 por 100 de su dotación).
— El tipo de cambio adoptado es 1 ecu = 130 ptas.

Para cohesionar económica y socialmente a la Comunidad, habrá que dedicar cifras sucesivamente más altas del PIB del conjunto de los estados miembros y del Presupuesto comunitario, de forma que terminemos el siglo XX destinando a los fondos estructurales aproximadamente la tercera parte del Presupuesto.

Habrà que complementar este esfuerzo con una intensificación de la lucha contra el fraude en la utilización de los fondos, y con su prevención, a fin de aprove-

char al máximo el potencial de aquéllos.

III. DIMENSION SOCIAL DEL MERCADO

No es sólo la importante dimensión alcanzada por el denominado «Estado protector» lo que ha empezado a alarmar a los distintos gobiernos, sino fundamentalmente el distinto ritmo de crecimiento de los gastos sociales y las formas de pobreza que han

hecho su aparición en los países desarrollados, y que repercuten sobre los gastos. Las demandas sociales —crecientes tras la crisis económica— a las que se pide responder sin acentuar la presión fiscal, la perspectiva de un envejecimiento poblacional que presiona al mismo tiempo sobre los gastos y sobre los ingresos, la posible conexión entre ciertos mecanismos de financiación y la productividad de las empresas, los interrogantes que plantea la próxima existencia de un mercado único europeo y un largo etcétera

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS ESPAÑOL DEL FEDER PROGRAMADA PARA EL PERIODO 1989-1993

INSTITUCION	Millones de pesetas	Porcentaje
Ministerios	412.630	51,2
Comunidades autónomas	272.350	33,8
Empresas públicas	64.470	8,0
Corporaciones locales	56.420	7,0
SUMA	805.870	100,0

para reformar el FCI y desvincular de él la parte del FEDER disponible para las CCAA. La coyuntura política actual, sin embargo, no permite prever cómo quedará la futura ley del FCI, pero, por lo que respecta a la participación de las CCAA en el FEDER, la situación ha quedado ya bastante configurada después de la negociación del MAC. El resultado de este nuevo enfoque, después de un proceso de negociación directa entre las CCAA y la Comisión de la CEE, ha sido el de asignar a las CCAA, para inversiones en materia de su competencia, el 33,8 por 100 del FEDER español, porcentaje superior al actual, que en 1989 oscilará previsiblemente alrededor del 30 por 100 (cuadros n.ºs 3 y 4). Según constará en el MAC, el 7 por 100 se reserva para las corporaciones locales. Del 59,2 por 100 restante, previsto para la Administración central, se tiene la intención de destinar alrededor del 8 por 100 a las empresas públicas.

Finalmente, se procedió a la distribución del FEDER español por ejes de desarrollo, que quedaron establecidos en siete, y en siete subdivisores para el primero y seis para el quinto (cuadro n.º 5). A juicio de la Administración central y de las CCAA, el número de ejes es excesivo, lo cual hace que la cifra de cofinanciación del FEDER

en favor de algunos ejes sea excesivamente baja, particularmente para algunas regiones. Esto puede plantear en el futuro algún problema de gestión, pero no fue posible reducir el número de ejes, al ser el mismo para todos los estados.

El MAC regionaliza las actuaciones del FEDER en la parte correspondiente a las CCAA, no así en la de Administración cen-

tral. No obstante, la Administración central está trabajando actualmente en regionalizar también, a título indicativo, esta porción del FEDER, como guía y método de programación interna, al margen del MAC.

El sensible incremento que van a registrar los recursos obtenidos por España del FEDER en el quinquenio 89-93 exige un esfuerzo importante de planificación sobre su distribución tanto sectorial como territorial.

Si, hasta ahora, de la parte del FEDER destinada a financiar inversiones competencia de la Administración central, se destinaba una mayor cantidad a la financiación de proyectos aislados, frente a los programas globales de inversión, a partir de ahora, la práctica totalidad del FEDER se va a concentrar en programas operativos, unos integrados exclusivamente por proyectos competencia de la Administración central y otros en los que se recogen proyectos a realizar tanto por la Administración central como por los entes territoriales.

CUADRO N.º 4

RECURSOS DEL FEDER PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL OBJETIVO N.º 1, SEGUN EL MAC 1989-1993

COMUNIDAD AUTONOMA	Millones de pesetas	Porcentaje
Andalucía	84.700	31,1
Asturias	11.439	4,2
Canarias	23.694	8,7
Castilla y León	30.503	11,2
Castilla-La Mancha	23.967	8,8
Comunidad Valenciana	23.150	8,5
Extremadura	21.788	8,0
Galicia	41.125	15,1
Murcia	9.260	3,4
Ceuta	1.362	0,5
Melilla	1.362	0,5
TOTAL	272.350	100,0

que obliga a reflexionar sobre el rumbo que debe darse a la protección social en una economía, como la comunitaria, fuertemente competitiva. Qué repercusiones tendrá aquella sobre la estructura presupuestaria, como consecuencia de la profundización de la cohesión social, es otra pregunta que flota en todas las discusiones sobre este tema.

Dejando de lado los problemas de financiación, existen dos rasgos que caracterizarán a la protección social en Europa en los

próximos años: la evolución demográfica y las repercusiones del mercado interior.

- La modificación de la estructura de edades de la población repercute muy claramente en los sistemas de protección social.

— En primer lugar, existe una estrecha relación entre tipo de gasto y edad, hasta el punto de que esta variable es la que más determina las necesidades sociales de los individuos. Son, sin duda, las personas de más edad las que reciben más prestaciones

sociales, tales como pensiones, atenciones sanitarias o ayuda social. En general, los gastos sociales van destinados prioritariamente a los grupos de edad extremos: los ancianos y los más jóvenes. También por clase de prestación hay unos destinatarios vinculados por la edad: en pensiones, los ancianos; en prestaciones familiares, los jóvenes; en educación, los más jóvenes; en sanidad, los más viejos y los más jóvenes; en prestaciones relacionadas con el empleo, los activos en los extremos de la vida activa,

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCION FEDER OBJETIVO N.º 1

	ADMON. CENTRAL		CCAA		TOTAL	
	M. ptas.	%	M. ptas.	%	M. ptas.	%
<i>Infraestructura de comunicaciones</i>	290.768,4	54,50	127.753,5	46,91	418.521,9	51,93
1. Autovías y carreteras	160.056,0	30,00	106.955,8	39,27	267.011,8	33,13
2. Ferrocarriles	81.095,0	15,20	1.581,0	0,58	82.676,0	10,26
3. Puertos	5.335,2	1,00	7.659,1	2,81	12.994,3	1,61
4. Aeropuertos	13.338,0	2,50	75,7	0,03	13.413,7	1,66
5. Vías navegables	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
6. Otros medios de transporte	0,0	0,00	2.339,7	0,86	2.339,7	0,29
7. Telecomunicaciones	30.944,2	5,80	9.142,3	3,36	40.086,5	4,97
<i>Industria, artesanado y servicios a empresas</i>	53.352,0	10,00	37.188,9	13,65	90.540,9	11,24
1. Ayudas a la industria y artesanado	32.011,2	6,00	16.401,7	6,02	48.412,9	6,01
2. Ayudas a los servicios a empresas	4.801,7	0,90	4.352,1	1,60	9.153,8	1,14
3. Desarrollo local	6.935,8	1,30	10.136,2	3,72	17.072,0	2,12
4. Zonas industrializadas y artesanas	9.603,4	1,80	6.299,0	2,31	15.902,3	1,97
<i>Turismo</i>	10.670,4	2,00	13.082,1	4,80	23.752,5	2,95
1. Ayudas a las inversiones turísticas	0,0	0,00	9.051,2	3,32	9.051,2	1,12
2. Valorización de recursos culturales de interés turístico	10.670,4	2,00	4.030,8	1,48	14.701,2	1,82
<i>Valorización de recursos agrícolas y desarrollo rural</i>	16.005,6	3,00	11.193,8	4,11	27.199,4	3,38
<i>Infraestructura de apoyo a las activ. económicas</i>	144.050,4	27,00	71.577,3	26,28	215.627,7	26,76
1. Agua	58.687,2	11,00	27.117,3	9,96	85.804,5	10,65
2. Energía	10.670,4	2,00	4.573,2	1,68	15.243,6	1,89
3. Protección y mejora medio ambiente	45.349,2	8,50	29.152,1	10,70	74.501,3	9,24
4. Investigación, desarrollo e innovación	10.670,4	2,00	5.505,1	2,02	16.175,5	2,01
5. Equipamientos de formación	10.670,4	2,00	2.834,6	1,04	13.505,0	1,68
6. Equipamientos de salud	8.002,8	1,50	2.395,0	0,88	10.397,8	1,29
<i>Valorización de recursos humanos</i>	16.005,6	3,00	8.703,4	3,20	24.709,0	3,07
<i>Asistencia técnica y monitoraje</i>	2.667,6	0,50	2.851,1	1,05	5.518,7	0,68
	533.520,0	100,00	272.350,0	100,00	805.870,0	100,00

La ejecución de estos últimos es especialmente importante, ya que contribuirán a una mejor coordinación de las inversiones entre las diferentes esferas administrativas.

A este respecto, el Comité de Inversiones Públicas, que es un órgano en el que están representadas las comunidades autónomas, jugará un papel esencial en materia de co-

ordinación de las inversiones, lo que permitirá un reforzamiento mutuo de sus resultados y una mejora en la instrumentación de la política regional.

próximos a la jubilación y recién incorporados a la edad activa.

— En segundo lugar, el aumento de la esperanza de vida supone una prolongación de la vida pasiva, lo que conlleva un fuerte crecimiento de los gastos.

— En tercer lugar, los cambios en la estructura de edades modifican, deteriorándola, la relación activos/pasivos, debido a la mayor proporción de viejos y a las menores entradas en la edad activa, lo que repercute en la financiación, sobre todo si ésta se basa en cotizaciones.

— Como *síntesis* de las consecuencias de los cambios demográficos en los sistemas públicos de protección social, cabe señalar la presión sobre la demanda de prestaciones sociales, los efectos negativos sobre la capacidad de la colectividad para financiar la protección social y las modificaciones que introducen en la redistribución de renta entre grupos de edad.

• Por otro lado, la proximidad del año 1992, en el que empezaría a funcionar el mercado único europeo, plantea las repercusiones que puede tener este hecho en los sistemas de protección social de los países miembros, y especialmente en su financiación. *A sensu contrario*, cabe preguntarse si, según lo visto, los sistemas de protección social, tal como están actualmente concebidos en cada país, no restarán en ciertos casos competitividad a las empresas y al país correspondiente, o si las diferencias entre sistemas supondrán un obstáculo a la libre circulación de trabajadores.

Existe una dimensión social, aparte de la económica, en relación con el año 1992 que no es posible ignorar. Piénsese en las

implicaciones que tendrá la creciente y libre circulación de mano de obra en los sistemas educativos y de formación, en los sistemas de pensiones, etc. ¿Debe buscarse una cierta armonización en las prestaciones? ¿Es aconsejable tratar de homologar los mecanismos de financiación?

De la implantación del mercado único se derivan efectos que, no por ser indirectos, es decir, canalizados a través de alteraciones en las variables macroeconómicas (precios, empleo, crecimiento, productividad, saldo de comercio exterior, etc.), son en principio menos importantes. Su importancia se deriva de que estos efectos:

a) Se añaden a los problemas de financiación existentes.

b) Son cuantitativamente desconocidos, y por tanto requieren un análisis especial.

c) Es previsible que el mercado único genere beneficios (contención de precios, crecimiento económico, generación de empleo, etc.) para el conjunto de la CEE, pero quizás con una distribución desigual entre los miembros.

Existe un grado elevado de certeza respecto al efecto expansivo global del mercado único sobre el conjunto de la CEE y respecto a sus efectos favorables para los sistemas de protección social, pero no sucede igual en cuanto a su distribución por países miembros. La distribución por países del crecimiento agregado y de los beneficios para los sistemas de protección social dependerá, en gran parte, de la manera en que se efectúe el proceso de armonización fiscal comunitario y de la forma en que los sistemas de protección social se adecuen a él.

Sin mediar un proceso de armonización en las cotizaciones empresariales similar al propuesto para el IVA, es evidente que éstas se constituyen en un factor de coste directamente relacionado con la competitividad de las producciones nacionales, de tal manera que se podría asistir, tras la implantación del mercado único, a un proceso por el que los países con déficit comercial, por ser menos competitivos, contribuyesen a la financiación de los sistemas de protección social de los países con saldo positivo.

Para evitar que la consecución del mercado único europeo genere un crecimiento desequilibrado y aumenten las disparidades regionales y sociales, el Acta Única introduce mecanismos para fortalecer la cohesión económica y social en los países miembros. La principal vía escogida para lograr esta mayor cohesión es el aumento de los fondos estructurales, entre los que se encuentra el FSE, de forma que éstos se dupliquen en términos reales en 1992 y absorban, en dicho año, el 25 por 100 del presupuesto de gastos de la CEE. De los cinco objetivos concretos a alcanzar a través de los fondos estructurales, hemos analizado dos de ellos en la parte dedicada a la política regional (regiones atrasadas y regiones en declive industrial), la adaptación de la producción agraria la veremos posteriormente, y los objetivos 3 y 4 están directamente relacionados con la protección social:

— Combatir el paro de larga duración (objetivo número 3).

— Facilitar la integración profesional de los jóvenes (objetivo número 4).

Dado que la intensidad de los problemas a que tratan de hacer

frente estos dos objetivos es especialmente aguda en ciertos países, es de esperar una ampliación sustancial para ellos de los retornos procedentes del Fondo Social Europeo, que puede concretarse tanto en el aumento del grado de cobertura de las prestaciones como en el de su intensidad, aunque también supondría un incremento de los gastos nacionales, al estar cofinanciados.

Por otro lado, en la medida en que el Acta Unica se traduzca finalmente en una mayor movilidad de personas y trabajadores, pueden producirse alteraciones profundas tanto en la estructura de ingresos como en la de gastos de los sistemas nacionales de protección social. Estas alteraciones dependerán de la intensidad y dirección de los flujos. Aquí podría encontrarse una razón definitiva para armonizar los sistemas nacionales.

En ciertos aspectos ya se ha avanzado en esta armonización, o parece al menos que están trazadas algunas líneas maestras. Así, en pensiones, aun con todas las disparidades existentes actualmente entre los diferentes países, se tiende a percibir el sistema como un entramado complejo, pero apoyado siempre en tres pilares básicos: el primero sería el componente de garantía de un nivel mínimo de recursos para todos los individuos a partir de una cierta edad (pensión mínima universal), financiada por vía impositiva; el segundo consistiría en una pensión cuya cuantía estaría en función del sueldo percibido durante la vida activa y el tiempo contribuido, y estaría financiada con cotizaciones; por último, el tercero sería la parte opcional del sistema, consistente en un seguro individual voluntario a la medida de los deseos y posibilidades de cada cual, que funcionaría

mediante el sistema de capitalización, no de reparto.

Es mucho más sencillo pensar en una posible armonización en estos términos que tratar de establecer unas cuantías mínimas para todos los países, ya que lo que para unos resultaría inalcanzable para otros no tendría ni siquiera la consideración del mínimo, puesto que en la actualidad ya han superado ese nivel.

IV. REDEFINICION DEL MODELO AGRICOLA

La profundización y extensión de la cohesión económica y social, tal como hemos comentado anteriormente, exige, y en alguna medida ya se está produciendo, una redefinición del modelo agrícola, que, no contando con más recursos, permita abrir un hueco en el Presupuesto comunitario. Esto implica redefinir el papel actual de los dos FEOGA (orientación y garantía) en la PAC.

En política de precios, se asiste desde hace algunos años, pero especialmente desde 1986, a un giro de la PAC. La intensa intervención de los mercados agrarios había conducido finalmente a una situación de exceso de oferta generalizado, aunque más intenso en determinados productos, a una acumulación de excedentes de costosa financiación y a la distorsión de los mercados internacionales como efecto de la colocación en éstos de dichos excedentes. Además, tampoco se daba la contrapartida de una mejora de las rentas agrarias, registrándose fuertes caídas del valor añadido neto agrario en términos reales y estancamiento o descensos de esta última variable por unidad de trabajo, como sostenía la misma CEE: «El problema al

que se enfrenta actualmente la PAC consiste en el fracaso de utilizar los precios como instrumento para equilibrar la oferta y la demanda, y simultáneamente, en el plano social, para asegurar un nivel de vida equitativo al conjunto de la Comunidad agraria. Ahora es necesario elegir. Si nos servimos de los precios como un instrumento social, es necesario encontrar otros medios para equilibrar la oferta y la demanda. Si nos servimos de los precios como instrumento económico, es necesario encontrar otros medios para asegurar a las personas que trabajan en la agricultura una renta que la sociedad acepte como renta equitativa».

Así, la nueva política de precios consiste en eliminar el incentivo a la ampliación de la oferta, congelando los precios institucionales, y en establecer controles de oferta. Estos últimos pueden ser tanto directos —cuotas, que limitan las cantidades aceptadas por la intervención— como desencadenantes de descensos de precios si se superan determinadas cantidades a nivel de explotación —tasas de responsabilidad— o de producción agregada —estabilizadores presupuestarios.

La adopción de estos controles de oferta tiene la ventaja de asegurar un nivel predeterminado para ciertos gastos de intervención, reduciendo el riesgo de que el aumento de las cantidades producidas en respuesta a la congelación de precios (intensificación de la producción) se traslade finalmente al Presupuesto comunitario.

Se asiste, por tanto, a un proceso de ajuste intenso y sin precedentes en la política de precios comunitaria.

La previsible reducción/estabi-

lización de los precios percibidos, como consecuencia de una contingencia de la demanda pública, y el riesgo, a medio plazo, de un aumento de la oferta (intensificación) tendrían efectos negativos más intensos sobre las rentas de las explotaciones peor situadas para competir (situaciones productivas incapaces para compensar, vía productividad, los descensos de precios).

Esta reducción relativa de los precios puede ser suficiente para expulsar del mercado a gran número de explotaciones. También puede verse particularmente afectado el segmento de asalariados, como resultado del proceso de tecnificación y aumento de productividad en respuesta al endurecimiento del mercado. Y, finalmente, en el plano espacial, es previsible que se produzca una mayor concentración de este impacto negativo para las rentas agrarias que se obtienen en las zonas con desventajas tanto naturales como en su dotación de factores.

Como elemento compensatorio a esta evolución, la CEE está procediendo a reforzar y redefinir su política de estructuras agrarias. El reforzamiento se traduce en una ampliación de los créditos presupuestarios programados, englobándolos dentro del conjunto de políticas estructurales comunitarias. La redefinición consiste en la incorporación de nuevos instrumentos tendentes a reducir los factores de producción incorporados al sector agrario, y en el reforzamiento de las ayudas directas a la renta de los agricultores más desfavorecidos. Se tiende, por tanto, a un desplazamiento del gasto desde la política de precios a la política de rentas; es decir, a la concesión directa y sin contrapartidas de subsidios; en otras palabras, cambiar

FEOGA garantía por FEOGA orientación. La evolución de la relación entre estos dos FEOGA será un buen indicador del éxito en la reforma de la PAC.

V. CONCLUSION

La Europa a la que aspiramos, al menos los españoles, es algo más que un mercado. Aspiramos a un proyecto político que difícilmente se podrá construir sobre la desigualdad y la carencia de solidaridad. Las tensiones que se derivarán de esta situación sólo podrán ser diluidas por una política regional correcta, cuya formulación plantea a la Comisión un importante desafío intelectual y político.

Este desafío exige la asignación suficiente de recursos en el marco de una estrategia de actuación cuyas prioridades queden perfectamente definidas y jerarquizadas; en este sentido, parece lógico, ante los posibles efectos del mercado único, prestar especial atención a las regiones deprimidas.

El reforzamiento de la política regional no tiene por qué realizarse aumentando correlativamente el tamaño del Presupuesto comunitario. Hay decisiones posibles en la CEE, sobre las que existe consenso, que podrían mejorar la eficacia del sistema económico europeo y simultáneamente facilitar la reasignación de recursos en favor de la política regional.