

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
<b>TOTAL</b>	<b>36.200</b>	<b>4.706.000</b>	<b>100,0</b>

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
<b>SUMA</b>	<b>9.779</b>	<b>1.271.270</b>	<b>100,0</b>

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.