

LA POLITICA DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA UE: EVALUACION DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Laureano LAZARO
Gervasio CORDERO (*)

cada vez que se impulsa la unión comercial, económica y monetaria.

1. Unión política y funcionalismo económico

Para mejor explicar nuestro planteamiento, hagamos un breve repaso de acontecimientos históricos. La escueta descripción que sigue parte de la hipótesis de que, a pesar de los obstáculos y dificultades, el objetivo final de la Unión Europea es la realización de un proyecto político europeo, autónomo y con entidad propia, de carácter supranacional. Para alcanzar ese objetivo, se ha dado un rodeo, como sucedió en 1834 con la creación de la unión aduanera conocida como Zollverein, que precedió a la unidad alemana, experiencia seguida más tarde, también en el siglo XIX, por Italia. En nuestro caso, los seis países europeos que, después de la segunda guerra mundial, se pusieron de acuerdo para constituir uniones económicas—primero, de carácter sectorial, con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), después, de ámbito general, con la Comunidad Económica Europea (CEE)—tenían dos objetivos finales. En primer lugar, una vez concluida la reconstrucción del aparato productivo, con el apoyo del Plan Marshall, demostrar la superioridad del sistema capitalista frente al comunista.

En segundo lugar, crear una unión política, partiendo de un mercado común y pasando por la unión económica. De este modo, el mercado único y la unión económica y monetaria son instrumentos, caminos y procedimientos económicos que deberían conducir a la unión política. Es lo que algunos han denomi-

I. INTRODUCCION

EL reforzamiento de la cohesión económica y social en la Unión Europea constituye en la actualidad uno de los objetivos declarados más destacados de la acción comunitaria, y uno de los ejes de actuación que absorbe más recursos dentro del presupuesto de la Unión. Sin embargo, por un lado, este hecho puede considerarse relativamente reciente y, por otro, es objeto de discusión la contribución real de las políticas comunitarias a favorecer el proceso de convergencia real necesario para un mayor grado de homogeneidad económica y social en el seno de la Unión Europea. El análisis de cuál ha sido el proceso y las razones que condujeron a que el objetivo y la política de cohesión hayan pasado a desempeñar un papel importante en el ordenamiento jurídico comunitario y en la acción de la UE es uno de los aspectos abordados en este artículo. La evaluación de en qué medida esa acción contribuye en la práctica a reforzar la cohesión, y en qué grado España se está viendo favorecida por ella, es la segunda de las cuestiones tratadas. Dado que, en lo esencial, dicha cuestión remite a la estructura, orientación y distribución del presupuesto comunitario, dilucidarla exige analizar éste en su doble vertiente del sistema de ingresos y de las distintas políticas comunitarias con reflejo en

el presupuesto de gastos de la Unión Europea.

II. EL OBJETIVO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL EN LA UNION EUROPEA

La Unión Europea (UE) que hoy conocemos, con quince estados miembros es el resultado de un todavía inconcluso proceso evolutivo con medio siglo de historia a sus espaldas. Han sido acontecimientos internos y externos los que han obligado a introducir adaptaciones sobre las previsiones iniciales.

En lo tocante a la cohesión económica y social, no se encuentra ninguna referencia en los tratados hasta el Acta Unica Europea, si bien la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 puede considerarse un precedente de interés. Un paso más se dio con la creación del fondo de cohesión, a partir del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). Puede afirmarse que la incorporación de instrumentos tendentes a favorecer la cohesión económica y social, así como la aceptación y asentamiento del concepto, guardan íntima relación con los nuevos problemas a que tiene que enfrentarse la UE con motivo de cada ampliación. Pero, sobre todo, la necesidad de reforzar la cohesión se hace más patente

nado la vía funcionalista hacia Europa, que tiene en Mitrany (1943 y 1966) a uno de sus precedentes teóricos.

Ahora bien, el camino hacia la creación de una entidad supranacional con plena capacidad de decisión, difícil y plagado de obstáculos en cualquier caso, se tornaría prácticamente intransitable si no se cumplieran unas condiciones mínimas de convergencia y de cohesión económica y social. En la década de los cincuenta, el grado de homogeneidad de los seis países que originalmente pusieron en marcha el carro comunitario era significativamente mayor que el de los doce que hasta 1995 han formado la UE. Así debe entenderse e interpretarse el hecho de que el concepto de cohesión económica y social, que inicialmente no atrajo para nada la atención de los patrocinadores de las Comunidades Europeas, haya adquirido la importancia que tiene entre las autoridades europeas y los dirigentes políticos de los estados que integran la actual Unión Europea.

La prioridad, al menos aparente, que ha llegado a adquirir el reforzamiento de la cohesión económica y social, sobre todo para las regiones y países menos desarrollados, no ha surgido de la noche a la mañana, sino que ha evolucionado al paso de las sucesivas ampliaciones, como se verá a continuación.

En 1952 entró en funcionamiento la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), integrada por los seis estados (Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) que unos años más tarde, en 1958, ampliarían la experiencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía

Atómica (EURATOM) (1). Desde el punto de vista que aquí nos interesa, haciendo abstracción de otras dificultades, el grado de cohesión entre las naciones y regiones era aceptable, con la excepción de las regiones del *Mezzogiorno* italiano.

Con la primera ampliación, en 1973 (ver cuadros n.ºs 1 y 2), hacia el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, el país citado en último lugar, Irlanda, viene a poner más en evidencia los problemas del atraso económico, antes limitados al sur italiano. Además, la crisis económica, que golpeó de modo más fuerte a las regiones de vieja industrialización, puso de manifiesto la debilidad de ciertas zonas industriales del Reino Unido, país que, por otra parte, resultaba poco beneficiado por

las subvenciones de la política agraria comunitaria (PAC). Estas distorsiones están en el origen de la creación del FEDER en 1975. El FEDER puede considerarse como el embrión de la política de cohesión económica y social, organizada hoy alrededor de los fondos estructurales, de los cuales el de mayor dotación financiera es precisamente el fondo regional.

En 1981, tuvo lugar la segunda ampliación, esta vez hacia el Sur (geográfico y económico). La entrada de Grecia no dio lugar a la creación inmediata de ningún nuevo instrumento. Pero cuatro años más tarde comenzaron a aplicarse los programas integrados mediterráneos (PIM). El argumento esgrimido para ello fue ayudar a las regiones mediterráneas.

CUADRO N.º 1

FECHAS CLAVE EN LA UNIÓN EUROPEA

- 1951/1952. Tratado de París. Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).**
- 1957/1958. Tratado de Roma. Mercado Común (CEE y EURATOM):**
 - Alemania
 - Francia
 - Italia
 - Bélgica
 - Holanda
 - Luxemburgo
- 1973. Primera ampliación:**
 - Reino Unido
 - Dinamarca
 - Irlanda
 - (Noruega dijo no)
- 1981. Segunda ampliación:**
 - Grecia
- 1986. Acta Única Europea. Comunidad Europea.**

Tercera ampliación:

 - España
 - Portugal
- 1992/1993. Tratado de la Unión Europea. Unión Europea.**
- 1995. Cuarta ampliación:**
 - Austria
 - Finlandia
 - Suecia
 - (Noruega dijo no otra vez).

CUADRO N.º 2

ACCIONES ESTRUCTURALES

- 1958. **Tratado de Roma:**
 - Fondo Social Europeo (FSE).
- 1962. **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).**
- 1964. **Dos secciones para el FEOGA:**
 - Garantía y Orientación.
- 1975. **Tras la primera ampliación:**
 - Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 1985. **Ante la tercera ampliación:**
 - Programas integrados mediterráneos (PIM) (1986-93).
- 1989-1993. **Tras la tercera ampliación y el AUE:**
 - Reforma de los fondos estructurales (del 20 al 30 por 100 del presupuesto comunitario).
- 1993. **Tratado de la Unión Europea:**
 - Fondo de Cohesión (2,3 por 100 del presupuesto comunitario).
 - IFOP.
 - Segunda etapa de los fondos estructurales, 1994-1999 (del 30 al 36 por 100 del presupuesto comunitario).
- 1995. **Ante la cuarta ampliación:**
 - Objetivo n.º 6.

neas de Grecia, Italia y Francia, por la competencia que les haría la agricultura de España y Portugal cuando entraran en la entonces Comunidad Económica Europea.

En 1986, se incorporaron España y Portugal. En ese mismo año, se aprobó el Acta Unica Europea (AUE), que entraría en vigor al año siguiente (2). Desde el punto de vista político, el AUE es la partida de nacimiento de la Comunidad Europea, y significa un paso adelante en los hasta entonces moderados avances hacia la unión política. Desde la perspectiva económica, se establece el compromiso de implantar el mercado interior en 1993.

El AUE marca un punto de inflexión en la historia de la UE. Ante el riesgo de que el funcionamiento del mercado interior sin trabas a escala de 320 millones

de habitantes potenciara el crecimiento económico de los núcleos más dinámicos de la UE, en perjuicio de las regiones menos desarrolladas y en declive industrial, se decidió reforzar la cohesión económica y social, encomendando su instrumentación financiera a los fondos estructurales, cuya reforma entró en vigor en 1989. El comienzo de la aplicación de esta reforma, que comportó un importante incremento de los recursos dedicados a los fondos estructurales y cambios importantes en las reglas de reparto y funcionamiento de los éstos, es una fecha de referencia obligada a la hora de calibrar los efectos redistributivos de las políticas comunitarias de gasto. El año 1989 marca un antes y un después, como tendremos ocasión de comprobar más adelante (Bianchi, 1991, y Lázaro, 1992).

En febrero de 1992, se aprobó el Tratado de la Unión Europea, que entraría en vigor en noviembre de 1993. En la línea de avanzar hacia la unión política por la senda funcional de la economía, se diseñó el camino hacia la unión económica y monetaria (UEM). No es el momento de entrar en detalles, pero sí de recordar que se establecen las condiciones de la convergencia económica (convergencia nominal) que deben cumplir los estados miembros que deseen pasar a la tercera fase de la unión monetaria, sustituyendo la moneda nacional por la común. Para ayudar a los estados menos desarrollados a alcanzar las condiciones de la convergencia nominal, sin poner en riesgo la convergencia real, se creó el fondo de cohesión. Este instrumento genuino de la cohesión económica y social comenzó a funcionar en abril de 1993 con un reglamento provisional, sustituido por el que se aprobó definitivamente el 16 de mayo de 1994.

Para terminar este recorrido, es necesario hacer referencia a la adhesión a la UE de tres nuevos países (Austria, Finlandia y Suecia) a partir del 1 de enero de 1995. Las previsiones apuntan a la creación de un nuevo objetivo de los fondos estructurales (el objetivo n.º 6) para ayudar a las regiones más problemáticas de los nuevos socios.

2. La dialéctica de las ampliaciones y la cohesión

Desde la adopción del Tratado de la Unión Europea (1992) se ha extendido la opinión de la existencia de dos bloques de países dentro de la UE, con objetivos no siempre coincidentes, cuando no claramente divergentes. Cada uno de estos bloques tiene una

concepción diferente de lo que debe ser la UE. Para uno de ellos, su pertenencia a la UE se basa en intereses económicos; los países que lo componen sólo quieren perder el mínimo imprescindible de capacidad de decisión nacional y tachan de quimera el proyecto de unión política. Para el otro, el objetivo final es la unión política, para cuya consecución se ha de avanzar por las vías de las uniones mercantil, económica y monetaria, que son puramente instrumentales. Para este bloque, sin renunciar al principio de subsidiariedad en los ámbitos en que los gobiernos de nivel regional o nacional sean más eficaces, la unión económica y monetaria, con una moneda común, sería, en la actual coyuntura histórica, la máxima expresión de la voluntad de unión política, en la medida en que es una de las más evidentes manifestaciones de soberanía.

Curiosamente, alguno de los estados más reticentes y resistentes al proyecto político europeo se encuentra entre los más próximos a cumplir las condiciones de la convergencia, pero se ha enrocado en un procedimiento particular para pasar a la tercera fase de la unión monetaria.

Situando el punto de partida del proceso de la unión europea en la creación de la CECA, y aun a riesgo de parecer simplistas, pueden diferenciarse tres etapas hasta el momento actual.

La primera etapa transcurre desde 1952, en que entra en vigor la CECA, hasta 1986, fecha de la adopción del Acta Unica Europea (AUE). Es la etapa del Mercado Común y de la Comunidad Económica Europea, dominando la escena a lo largo de estos treinta y cinco años las decisiones de naturaleza económica y comercial, salvo el con-

tenido político que comportan las ampliaciones.

La segunda etapa comienza con la entrada en vigor del AUE y termina con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, en 1992. Como continuación de la idea de mercado común, pero sustituyéndola, emerge la Comunidad Europea, sin adjetivación económica, como manifestación de la voluntad de presentarse ante el mundo con una personalidad política propia, aunque debe reconocerse la debilidad de los mecanismos de cooperación política.

La tercera etapa, en la que nos encontramos actualmente, pretende desarrollar más decididamente el proyecto político, aun con las modificaciones que en la concepción de dicho proyecto haya tenido un país tan importante como Alemania después de su unificación y de la desaparición

CUADRO N.º 3

LOS TRATADOS HACIA LA UNION EUROPEA

<i>Tratado</i>	<i>Lugar de la firma</i>	<i>Fecha de adopción</i>	<i>Fecha de entrada en vigor</i>	<i>Países</i>
Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).	París	18-4-1951	25-8-1952	Francia, R. F. de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
Comunidad Económica Europea (CEE).	Roma	25-3-1957	1-1-1958	Francia, R. F. de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).	Roma	25-3-1957	1-1-1958	Francia, R. F. de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
Acta Unica Europea (Primera reforma del Tratado de Roma).	Bruselas	17-2-1986	1-7-1987	Francia, R. F. de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal.
Tratado de la Unión Europea (Segunda reforma del Tratado de Roma).	Maastricht	7-12-1992	1-11-1993	Los doce anteriores.

ción de la antigua URSS, y a pesar de las resistencias del Reino Unido y de Dinamarca. Es una fase todavía muy abierta, hasta que la próxima Conferencia Inter-gubernamental elabore sus propuestas, que pueden suponer la tercera reforma de los tratados de la Unión Europea (ver cuadro número 3).

A lo largo de la historia de la UE, con sus etapas y sus ampliaciones, se puede percibir la dialéctica subyacente a todo el proceso, que cabe resumir según el esquema que se recoge en el cuadro n.º 4, de interés para mejor comprender el papel de la cohesión económica y social.

Si se examina el calendario de las sucesivas ampliaciones de la UE, se observará una especie de alternancia entre el Norte y el Sur, entendiendo ambos términos tanto en sentido geográfico como económico, si asimilamos Norte a desarrollo y Sur a atraso. La ampliación de 1973 fue hacia el Norte geográfico y económico, si bien Irlanda pertenece a la periferia económica. En 1981, la UE se extendió hacia el Sur, alargamiento que no quedó completo hasta que en 1986 entraron España y Portugal. La siguiente modificación se ha hecho hacia el Norte, con la integración de tres países desarrollados. Uno de ellos, Austria, pertenece al Norte económico y está situado geográficamente al centro-Este. Hacia esa dirección, que Alemania tiene en su punto de mira, apuntan los futuros tiros.

En otro orden de cosas, podría decirse, con razón, que ningún estado de los que ya están dentro se opone a que la UE continúe su expansión, integrando a nuevos países. Pero habría que matizar. Algunos empiezan a planear futuras ampliaciones con una an-

CUADRO N.º 4

DIALECTICA POLITICA Y ECONOMICA DE LA UNION EUROPEA

SUR	NORTE
CONSOLIDACION	AMPLIACION
COHESION	CRECIMIENTO
FORMACION POLITICA	FORMACION ECONOMICA
MERCADO COMUN - COMUNIDAD EUROPEA - UNION EUROPEA	

telación que otros juzgan excesiva. A los partidarios de extenderse deprisa se les señala como los mercantilistas, y a veces se valora su postura como una manera eficaz de dificultar y, si fuera posible, impedir el progreso hacia la unión política. Otros estados prefieren consolidar los cimientos del edificio antes de construir nuevas plantas hacia arriba, para asegurarse contra la aparición de grietas y el riesgo de ruina. La digestión de cada ampliación requiere un tiempo que puede frenar el proceso político.

Los países menos desarrollados, con España a la cabeza, muestran siempre que pueden su preocupación por la necesidad de reforzar la cohesión económica y social. Sin mayor cohesión, argumentan, no puede funcionar correctamente la UE; es difícil pensar en la unión política, pero también aumentarán las dificultades para la marcha del mercado interior. Temen que cristalice una Europa de dos categorías.

Por el contrario, hay países entre los más desarrollados que centran sus preocupaciones y preferencias en la maximización del crecimiento económico y la mejora de la competitividad, cuestiones en que llevan ventaja a los atrasados. Para algunos de los

países más desarrollados, sin crecimiento económico no se generan excedentes que poder redistribuir ni se puede financiar la política de cohesión. La primacía de la cohesión supone para algunos estados poner frenos a la capacidad de crecimiento de la UE. Pero las regiones atrasadas tienen el sentimiento de que el crecimiento no implica redistribución automática, y por eso insisten en la necesidad de compatibilizar crecimiento y cohesión.

Hasta la fecha, la UE ha avanzado haciendo eses para salvar los obstáculos del camino o, utilizando otro lenguaje, dando dos pasos adelante y uno atrás. Aproximadamente, cada impulso de ampliación ha ido acompañado de medidas tendentes a reforzar la cohesión económica y social. Esta pauta de comportamiento ha sido más clara cuando se ha tratado de ampliaciones hacia el Sur. Es todavía más evidente la adopción de medidas compensatorias cuando se han dado pasos hacia la unión de mercados (reforma de los fondos estructurales) o la unión económica y monetaria (creación del fondo de cohesión). Se viene manteniendo un cierto equilibrio, por más que haya quien piense que se trata de un equilibrio inestable.

3. La cohesión en los tratados comunitarios

Sucede con frecuencia que se pone uno a escribir o a hablar sobre un concepto sin haberse parado a definirlo y a precisar su contenido. Este proceder se puede achacar a que se da por sabido a qué nos referimos. Pero puede ocurrir que sea una manera de evitar adentrarse en un terreno de arenas movedizas que le traguen a uno. Tal vez sea esto último lo que sucede con la cohesión económica y social, término que no aparece definido en ningún texto oficial de la Unión Europea, aunque últimamente se hable mucho de él.

La física puede ser un buen punto de arranque para intentar una primera aproximación. Para los físicos, la *cohesión* es la fuerza de atracción que mantiene unidos los componentes de un cuerpo. En nuestro caso, la palabra sustantiva lleva pegados dos adjetivos: *económica* y *social*. En términos comunitarios, a las dos dimensiones añadidas se puede agregar una tercera: la *política*. En definitiva, aunque el término no está totalmente acotado, admite tres enfoques interrelacionados entre sí (Cordero, 1992).

Desde el punto de vista *político*, la cohesión implica la conciencia de ciudadanía europea; es decir, de pertenecer a una comunidad que trata de desarrollar un proyecto aceptado en sus aspectos esenciales. No supone renunciar a las señas de identidad regionales y nacionales, pero sí la aceptación de una soberanía supranacional, en equilibrio con las instancias decisorias nacionales y regionales. Y, por supuesto, debe comprender y prever mecanismos de control democrático de los centros de poder y de los procesos de toma

de decisiones, incluidos los comunitarios.

Desde la perspectiva *social*, se puede hablar de cohesión cuando hay semejanza o, mejor, igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a un medio ambiente de calidad, cualquiera que sea la región en que se vive. Uno de los componentes más significativos de la cohesión social es el laboral, que tiene que ver con el grado de cualificación y que condiciona el nivel de ingresos. Las prestaciones sociales son, sin duda, un importante instrumento a la hora de reforzar esta vertiente de la cohesión.

Se puede hablar de cohesión *económica* cuando se da cierto grado de homogeneidad en los niveles de desarrollo económico, de modo que las diferencias de bienestar entre grupos sociales, naciones y regiones pueden ser política y socialmente aceptables para los ciudadanos (Mayes y Begg, 1991). En cierto modo, el lado económico de la cohesión cierra y completa el triángulo.

Reforzar la cohesión económica y social en la UE implica transferencias financieras en favor de los sectores, regiones y grupos sociales menos favorecidos. Si el grado de cohesión se puede medir a través de indicadores no necesariamente sofisticados (renta por habitante, tasa de paro, etc.), el interés por hacerla más intensa se puede cuantificar mediante los recursos presupuestarios orientados a ese fin. Lo demás es literatura.

a) *La cohesión en el Tratado de Roma*

El Tratado que creó la Comunidad Económica Europea ni siquiera hace literatura en torno a

la cohesión. Tan ausente está este concepto del Tratado de Roma que se decidió conscientemente, después de discutirlo, no crear un instrumento de política regional, que hubiera sido una manera de encarar los problemas de las disparidades territoriales de nivel de vida y desarrollo. Para crear, en 1975, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se apeló al artículo 235 del Tratado, que reza que, cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento de mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

La razón última de tan notoria ausencia puede residir en la filosofía económica que inspira el Tratado de Roma, que no es otra que la confianza en la capacidad del mercado para resolver los problemas de los desequilibrios económicos y sociales existentes. Con este telón de fondo, cualquier interferencia en el camino seguido por la mano invisible no podía merecer sino condenas, con la llamativa excepción de la política agraria comunitaria (PAC), claramente intervencionista, y no precisamente en sentido cohesivo (Molina y Rodríguez, 1993).

Es cierto que el artículo 2 del Tratado, al enunciar los fines de la Comunidad, le asigna la misión de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una elevación acelerada del nivel de vida. Aun en el caso de que consideráramos el desarrollo como un pariente de

la cohesión, téngase en cuenta que se refiere a las actividades y al conjunto de la Comunidad, ignorando las diferencias de nivel de vida entre estados, regiones y grupos sociales, que es el *quid* de la cuestión.

b) *La cohesión en el Acta Unica Europea*

Con el Acta Unica Europea, que reforma el Tratado de Roma, hace su aparición en escena la cohesión económica y social. No se puede decir que ocupe mucho espacio legislativo, pero cabe definir como enjundiosos los cinco artículos en que se habla de ella, no tanto por lo que expresamente dicen —no se llega a definir el concepto, por ejemplo— como por lo que veladamente insinúan, que tal vez sea lo que los hace más atractivos, siguiendo así los usos y costumbres de los profesionales de la moda.

Conviene recordar que lo más significativo del AUE en el plano económico es la voluntad de implantar plenamente el mercado interior a partir del 1 de enero de 1993. Ante el riesgo de que las diferencias en el nivel de desarrollo y de vida de las regiones comunitarias fueran en aumento, en lugar de corregirse, se decide adoptar medidas en apoyo de la cohesión económica y social. Si el Tratado de Roma se había mostrado excesivamente confiado en la capacidad de las leyes de la competencia para armonizar el desarrollo y hacer converger los niveles de vida, el AUE reconoce implícitamente las insuficiencias del mercado para corregir los desequilibrios regionales. Más aún, diríase que tiende a admitir que, cuanto más acorde con sus propias esencias y, por tanto, más libre sea el funcionamiento de los mercados y más grande su ta-

maño y sus proporciones, mayor es el riesgo de una dinámica acentuadamente desequilibradora. El fortalecimiento de la cohesión económica y social aparece, pues, en el AUE como el contrapunto necesario a las notas del mercado único para conseguir un sonido armónico, en línea con lo recomendado por el informe Padoa-Schiopa (1987).

Llama la atención el hecho de que en el artículo 130B se reconozca que hay una relación entre la implantación del mercado interior y la necesidad de reforzar la cohesión. El AUE viene a decir que, al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior, se tengan en cuenta la promoción de la cohesión y la reducción de las diferencias regionales. El refuerzo de la cohesión económica y social se concreta, en gran medida, en la reducción de los desequilibrios entre las diferentes regiones y la corrección del atraso de las menos favorecidas (artículo 130A). Por eso, se da carta de naturaleza constitucional al FEDER, que antes carecía de ella, y se define su finalidad, consistente en contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, atendiendo al doble frente del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y a la reconversión de las regiones en declive industrial.

Un aspecto importante de la regulación del AUE es el mandato de que, al diseñar las políticas comunes, y no sólo la regional, se tenga en cuenta su contribución a la cohesión. Es importante, porque los estados más desarrollados de la Comunidad y una parte del aparato burocrático de la Comisión son proclives a olvidar esta problemática. No faltan quienes opinan que políticas como la agrícola, la de com-

petencia (Parlamento Europeo, 1991), la de investigación y desarrollo (Comfort, 1991), la de medio ambiente, la presupuestaria en su vertiente de ingresos, y otras, tienen efectos contrarios a la cohesión (Franzmeier y otros, 1991; Masucci, 1992).

Conviene destacar que el apoyo a la cohesión económica y social es un objetivo de la Comunidad en cuanto tal, como entidad supranacional (artículo 130A), si bien también los estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar los objetivos de la cohesión y de la reducción de las diferencias regionales (artículo 130B).

Para intentar hacer efectivo el nuevo enfoque hacia la cohesión, se determina que los fondos estructurales comunitarios serán los instrumentos financieros, y se propugna su reforma. La reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 1989, se caracteriza por un importante aumento de los recursos, en comparación con lo que había venido siendo la pauta, y por la concentración de sus intervenciones en un número limitado de objetivos y de regiones.

Desde la integración de España en la UE, nuestro país venía recibiendo una cantidad significativa de fondos estructurales, aunque otros países poco desarrollados, como Irlanda y Portugal, tuvieran un trato más beneficioso (Mazier y Couharde, 1991). Con la reforma, España pasó a ser el primer receptor de estos fondos en cifras absolutas, aunque en términos relativos (por habitante y como porcentaje del PIB) no sucediera lo mismo. Esta escasez relativa ha llevado a decir a algunos autores que los recursos recibidos son formalmente redistributivos, pero contribuirán en

muy pequeña medida a alcanzar el objetivo de la cohesión (Coronado y Acosta, 1993).

c) *Tratado de la Unión Europea*

Desde el informe Werner (1970) hasta Maastricht pasaron dos décadas y muchas vicisitudes, todavía no superadas (Zabalza, 1994), para intentar llegar a la unión económica y monetaria. Si en el AUE se puede establecer una correspondencia entre la decisión de implantar el mercado interior y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, en el Tratado de la UE hay una correlación entre la decisión de evolucionar hacia la unión económica y monetaria y la creación del fondo de cohesión. Aunque más adelante habrá ocasión de volver sobre la cuestión, se puede adelantar aquí que la UEM supondrá riesgos y costes para los estados menos desarrollados, por lo cual podrán contar con el apoyo financiero del citado fondo para mejor encarar las dificultades adicionales a que deberán enfrentarse. En lo tocante a cohesión, el Tratado de la UE contiene novedades dignas de mención.

La cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros queda enunciada como una de las misiones de la Comunidad (artículo 2), lo cual implica el fortalecimiento de las actividades para conseguirla (artículo 3,j). Téngase en cuenta que el AUE hablaba de la cohesión como un objetivo o como una acción a reforzar. Sólo a partir de los acuerdos de Maastricht se ve elevada a la categoría en que se encuadran los fines principales de la Comunidad.

La cohesión se somete a evaluación periódica. Cada tres años, la Comisión presentará un infor-

me al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la conducción de la cohesión económica y social, y sobre la forma en que los distintos medios establecidos hayan contribuido a aquéllos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas (artículo 130B, segundo párrafo). Está previsto que, si se manifiesta la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos, y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones (artículo 130B, tercer párrafo). Se supone que este tipo de informes y sus eventuales propuestas deben contribuir a mejorar las acciones que tienen como objeto fortalecer la cohesión. Pero, a lo mejor, es mucho suponer. De hecho, la cuestión de la evaluación de la eficacia y del impacto de los fondos estructurales disponibles en el período 1989-1993 se pretendió utilizar por algunos países para negar nuevos incrementos significativos de estos recursos.

El Tratado de Maastricht insiste en la importancia de los fondos estructurales tradicionales (FEDER, FSE y FEOGA, sección orientación), cuyas funciones, objetivos prioritarios y organización deberán decidirse por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Llega a admitirse la posibilidad de una agrupación

de los fondos, se supone que en uno solo (artículo 130D, primer párrafo), hipótesis con la que aún no se trabaja, aunque la puerta esté abierta. Cabe destacar el importante papel asignado al Parlamento Europeo, al que no basta con consultar, sino que debe dar su conformidad al funcionamiento de los fondos estructurales.

La novedad más importante consiste en la creación del fondo de cohesión (artículo 130D, segundo párrafo; 130R, 5 y protocolo 15), nuevo instrumento financiero destinado a ayudar a los países menos desarrollados de la Comunidad, cofinanciando proyectos de infraestructuras de transporte y de medio ambiente. El Tratado lleva anexo un protocolo sobre la cohesión económica y social que, además de recopilar lo esencial de lo que sobre el tema dicen los tratados, añade que el fomento de la cohesión económica y social es vital para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Comunidad (protocolo 15). Afirmación tan rotunda no se había hecho hasta la fecha, ni aun sobre el papel, que lo aguanta todo. Es importante reconocer que la cohesión no es sólo un problema de los estados y regiones menos desarrollados, sino de toda la Comunidad, que podría arriesgar su continuidad de persistir en su seno importantes diferencias de nivel de vida.

Todavía no se dispone ni de elementos de juicio ni de perspectiva temporal suficiente para evaluar si en materia de cohesión económica y social fue más largo y profundo o más corto y superficial el paso dado por la Comunidad con el AUE o con el Tratado de la UE. Sabemos que la primera propició una importante reforma de los fondos estructurales, que dio lugar a la

duplicación de sus recursos en términos reales en el período 1987-1993, saltando del 17 al 30 por 100 del presupuesto comunitario. Al mismo tiempo, ha tenido lugar una importante concentración de sus actuaciones en las regiones menos desarrolladas. El nuevo Tratado ha creado el fondo de cohesión, que empezó a funcionar el 1 de abril de 1993, significativo instrumento cuyos efectos todavía no se pueden evaluar (3).

De momento, se puede decir que la UEM está regulada con mucha mayor extensión y precisión en el Tratado que el fondo de cohesión. A título de ejemplo, baste recordar el diseño en tres fases de la UEM y el detalle con que se especifican las condiciones de la convergencia económica (Lázaro, 1993).

III. EL OBJETIVO DE LA COHESION Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Las sucesivas incorporaciones a la Unión Europea de países con un menor grado de desarrollo y los nuevos retos planteados por las decisiones dirigidas a la plena realización del mercado único y a progresar hacia la unión política y económica han sido, como se ha puesto de manifiesto, los principales factores que han influido en que el objetivo de una mayor cohesión económica y social y, como corolario, la necesidad de adoptar políticas activas a tal efecto, hayan tomado carta de naturaleza en el ordenamiento jurídico comunitario.

Así, desde la entrada en vigor del Acta Unica en 1987, existen bases jurídicas claras y más que suficientes para que la cohesión

económica y social sea un objetivo al que deben contribuir no sólo las políticas más específicas establecidas para ese propósito —las definidas como estructurales, a las que se afectan los fondos del mismo nombre y, a partir de 1993, el Fondo de Cohesión—, sino también, tal y como establece el artículo 130B del Tratado (artículo 23 del Acta Unica Europea), el resto de las políticas comunes.

No obstante, la mera existencia de dichas bases jurídicas no garantiza que, en la práctica, las políticas aplicadas resulten coherentes con el objetivo de favorecer el proceso de convergencia real entre países y regiones que permita reforzar la cohesión económica y social. Comprobar si lo son o no y, si lo son, en qué medida, exige analizar su concreción en el presupuesto comunitario en la doble dimensión de ingresos y gastos.

1. Las políticas de gasto: su contribución a la cohesión y repercusiones para España

El presupuesto de la UE se ha caracterizado, y se sigue aún caracterizando, por el fuerte peso relativo que en el total del gasto han representado los recursos asignados a la aplicación de la política agraria común. Por referirnos a los últimos veinte años, en 1975 los correspondientes al FEOGA-Garantía suponían un 73 por 100 del total, un 72,2 por 100 en 1980, y en 1986, año del ingreso de España en la CE, todavía representaban el 64,7 por 100. Sin embargo, en este último año las partidas de gasto asociadas a las políticas más vinculadas a la reducción de los desequilibrios económicos territoriales (los fondos estructurales) única-

mente alcanzaban el 16,3 por 100 del total.

A partir de la decisión de duplicar los fondos estructurales entre 1988 y 1993, la participación relativa de estos últimos en el presupuesto de gastos comunitario se ha ido incrementando significativamente, hasta alcanzar un 30,8 por 100 en 1993. Por su parte, el FEOGA-Garantía disminuyó simultáneamente su peso relativo hasta pasar a representar un 50,9 por 100 en 1993.

Como se desprende de lo anterior, la lenta pero sostenida evolución de la estructura del gasto a partir de la aplicación del Acta Unica parece, en principio, en consonancia con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social, toda vez que las políticas más específicamente orientadas a tal fin han ido ganando importancia en el presupuesto de la Comunidad Europea.

No obstante, analizar la contribución real de las políticas comunitarias al objetivo de la cohesión exige dar un paso más allá de esa simple constatación. A tal propósito, resulta ineludible examinar cuál ha sido la distribución territorial del gasto asociado a las principales de dichas políticas y analizar en qué medida dicha distribución ha podido influir en favorecer el proceso de convergencia real que requiere un mayor grado de cohesión y, asimismo, en situar a los países y regiones menos desarrollados en condiciones más favorables para afrontar las repercusiones que pueden derivarse, en primer lugar, de la implantación del mercado único y, en segundo, del avance hacia la unión económica y monetaria.

Como método para analizar los efectos sobre la cohesión de las políticas de gasto comunitarias, se puede partir de la hipótesis

de que la tendencia a la disminución de las diferencias de renta entre los distintos estados miembros será tanto más fuerte cuanto más se concentren en los países y regiones menos desarrollados los impulsos debidos a los pagos asociados a las políticas comunitarias. Este efecto puede representarse gráficamente mediante una curva de concentración basada en la curva de Lorenz (4). Para ello, se ordenan los doce países de la Unión Europea según su renta por habitante (tomando, por lo tanto, este indicador como medida del estadio de desarrollo) y luego se comparan las cifras acumuladas de población de la secuencia de países así obtenida con los pagos acumulados, durante el período que se considere, procedentes del presupuesto comunitario. Las curvas resultantes (5) nos indicarán, según su inclinación y posición, hasta qué punto los pagos se concentran en las poblaciones pertenecientes a los países más desfavorecidos y tienden a actuar en favor de la disminución de las diferencias de renta; hasta qué punto son más bien neutrales o, incluso, si pueden conducir a un ensanchamiento de dichas diferencias. Partiendo de la hipótesis de que los pagos de la UE a los estados pueden corresponderse con unos efectos proporcionales sobre las rentas, la cuestión de si los pagos tienden a producir o no efectos equilibradores puede analizarse mediante la comparación del perfil de la distribución territorial de los pagos con el de concentración territorial de la renta (como referencia, ver gráfico 1, que refleja la concentración de esta última en el año 1986). Las curvas de pagos convexas, es decir, las situadas a la izquierda de la línea de 45°, indicarán posibles efectos reequilibradores, más o menos intensos, según la cuantía

de los pagos y la convexidad de la curva. A la inversa, las curvas situadas por debajo de la línea de 45° y, sobre todo, de la curva de concentración de la renta, indicarían que los efectos de dichos pagos podrían propiciar una acentuación de las desigualdades.

El gráfico 2 refleja la distribución de los pagos correspondientes al conjunto del período que va desde 1986, año de ingreso de España en la UE, hasta 1993 (último año para el que existen datos oficiales del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la distribución por países de los pagos comunitarios asociados a las principales políticas). Como puede apreciarse, la distribución de los pagos por fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O) origina una curva de concentración que puede considerarse acorde con el objetivo de generar impulsos reequilibradores. Así, tenemos que los cuatro países con un PIB/habitante sustancialmente inferior a la media comunitaria (Irlanda, Grecia, Portugal y España), cuya población agregada representaba aproximadamente en ese período un 19 por 100 de la total europea, recibieron el 49 por 100 de dichos fondos.

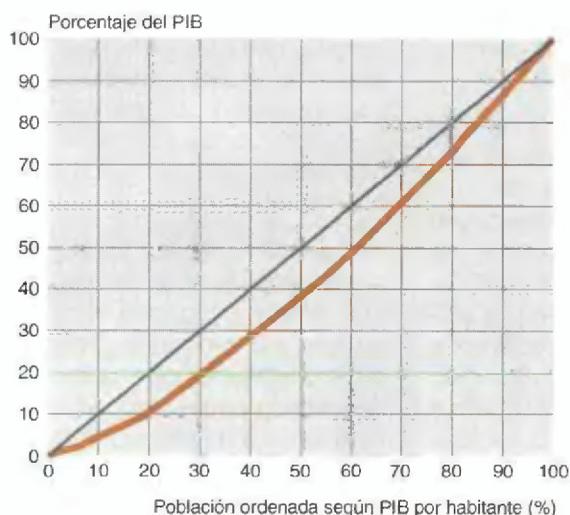
Sin embargo, si observamos la curva de concentración correspondiente a la distribución territorial del conjunto de los pagos comunitarios (que incluye, además de los fondos estructurales, los asociados a otras políticas, como el FEOGA-Garantía en el caso de la PAC, I+D, medio ambiente, etc.), vemos que se acerca de manera significativa a la diagonal o línea de equidistribución. Ello puede indicar, por lo tanto, que el conjunto de los pagos para el total del período difícilmente ha podido contribuir de forma significativa a impulsar una

disminución de las disparidades de renta. Así, por ejemplo, los cuatro países menos desarrollados absorbieron únicamente el 29 por 100 de los pagos totales entre 1986 y 1993; si bien un análisis más desagregado pone de manifiesto, como veremos más adelante, situaciones muy desiguales dentro de este grupo.

De lo anterior se desprende, por lo tanto, que la distribución territorial de los pagos asociados a las otras políticas, o a algunas de ellas, puede neutralizar de manera muy significativa los efectos que sobre un mayor grado de cohesión económica y social pueden derivarse de la aplicación de los fondos estructurales (6). En la práctica, con independencia de la influencia que al respecto tiene la distribución de algunos tipos de gasto (contribuciones comunitarias a contratos de I+D, préstamos CECA, etcétera), dicho fenómeno responde en lo esencial, dado su peso en el total del presupuesto comunitario, a la distribución territorial de los pagos derivados de la aplicación de la PAC. Como se puede apreciar en el gráfico 2, la curva de concentración correspondiente a los pagos en concepto de FEOGA-Garantía refleja claramente ese hecho. Así, en los cuatro países comunitarios menos desarrollados, cuya población total ha venido representando a lo largo del período aproximadamente un 19 por 100 de la comunitaria, se concentró únicamente el 20,5 por 100 de los pagos provenientes del FEOGA-Garantía.

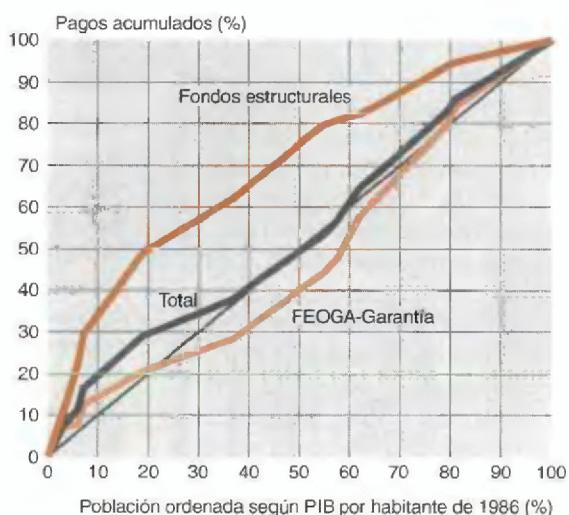
En cualquier caso, es necesario destacar el cambio que al respecto originó la decisión de duplicación y reforma de los fondos estructurales en aplicación de los principios establecidos en el Acta Única. Los gráficos 3 y 4 permiten apreciar la magnitud del mis-

GRAFICO 1
CONCENTRACION TERRITORIAL DE LA RENTA
EN LA CE-12 (1986)



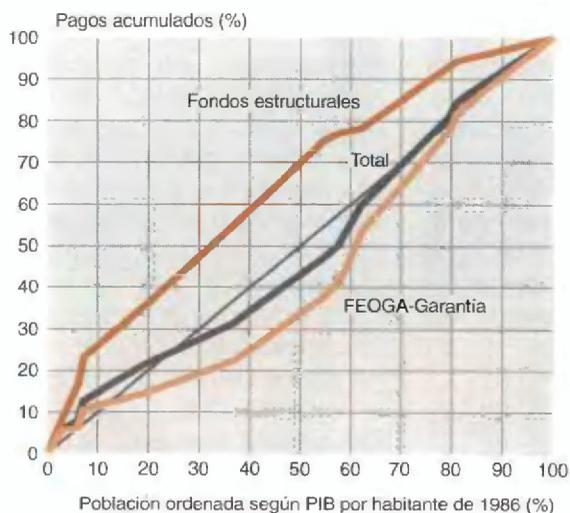
Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

GRAFICO 2
CONCENTRACION DE PAGOS COMUNITARIOS
(FEOGA-Garantía, fondos estructurales y totales)
(Total periodo 1986-1993. CE-12)



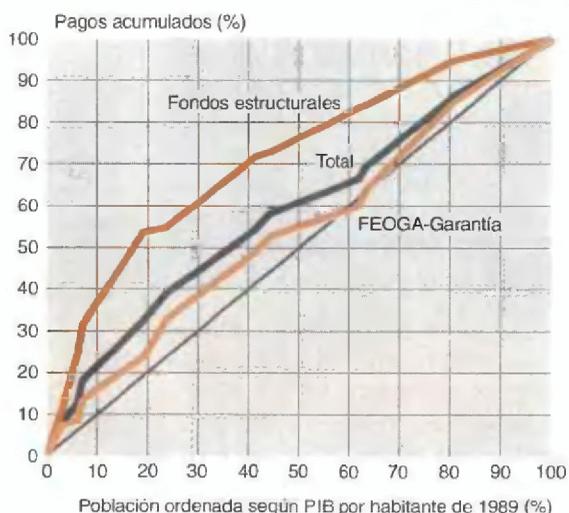
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas Europeo (Pagos anuales a estados miembros) y EUROSTAT (PIB y población).

GRAFICO 3
CONCENTRACION DE PAGOS COMUNITARIOS
(FEOGA-Garantía, fondos estructurales y totales)
(Total periodo 1986-1988. CE-12)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas Europeo (Pagos anuales a estados miembros) y EUROSTAT (PIB y población).

GRAFICO 4
CONCENTRACION DE PAGOS COMUNITARIOS
(FEOGA-Garantía, fondos estructurales y totales)
(Total periodo 1989-1993. CE-12)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas Europeo (Pagos anuales a estados miembros) y EUROSTAT (PIB y población).

mo, y ponen claramente de manifiesto cómo a partir de 1989 las políticas comunitarias comienzan a reflejar una mayor sintonía con los objetivos de reforzamiento de la cohesión económica y social.

La comparación de las curvas de concentración correspondientes a los pagos totales ilustra con claridad ese cambio. Por seguir refiriéndonos al conjunto de países con un PIB por habitante inferior a la media comunitaria, se observa cómo éstos pasan de absorber el 21,3 por 100 del total de los pagos en el período 1986-1988 a concentrar el 32,3 por 100 en el período 1989-1993. En lo fundamental, este significativo cambio estaba originado por dos factores. En primer lugar, y de manera destacada, por la combinación entre el mayor peso de los fondos estructurales en el total de gastos comunitarios y la mayor concentración de estos recursos financieros en las regiones europeas menos desarrolladas, que mayoritariamente pertenecen a los cuatro países de menor PIB por habitante. Así, mientras que entre 1986 y 1988 estos países recibieron el 35,3 por 100 del total de estos fondos, entre 1989 y 1993 absorbieron el 53,8 por 100. En segundo lugar, también influyó una distribución más favorable para estos países del FEOGA-Garantía, pasando de percibir un 14,3 por 100 del total entre 1986 y 1988 a un 23,5 por 100 en el período 1989-1993.

A la vista del comportamiento observado por las principales políticas de gasto en el período 1986-1993, pueden avanzarse, desde una perspectiva general, las siguientes conclusiones:

a) Desde el año de ingreso de España en la Unión Europea, y hasta 1988, la distribución territorial del presupuesto de gastos

comunitarios difícilmente pudo tener algún efecto significativo en el reforzamiento de la cohesión económica y social en términos de conjunto, aunque haya podido favorecer, como veremos más adelante, el proceso de convergencia real de algún país en concreto.

De hecho, los efectos que en tal sentido pudieran haberse derivado de la acción de los fondos estructurales posiblemente se han visto neutralizados, en su práctica totalidad, como consecuencia de la distribución por países de los recursos asignados a otras políticas y, en especial, dado su peso en el presupuesto comunitario y su particular distribución geográfica, de los correspondientes a la PAC.

b) A partir de 1989, empieza a existir una mayor coherencia entre las políticas de gastos aplicadas y el objetivo de reducir las disparidades existentes. Ello es consecuencia de la combinación de tres factores:

— Un menor peso del FEOGA-Garantía en el presupuesto de gastos y una mayor participación de los fondos estructurales.

— Un incremento sustancial del porcentaje de participación de los países con un PIB/habitante inferior a la media europea en los fondos estructurales, como consecuencia de la aplicación del principio de concentración contemplado en los nuevos reglamentos reguladores aprobados en 1988.

— Una distribución del FEOGA-Garantía algo más favorable para dichos países que en el período anterior.

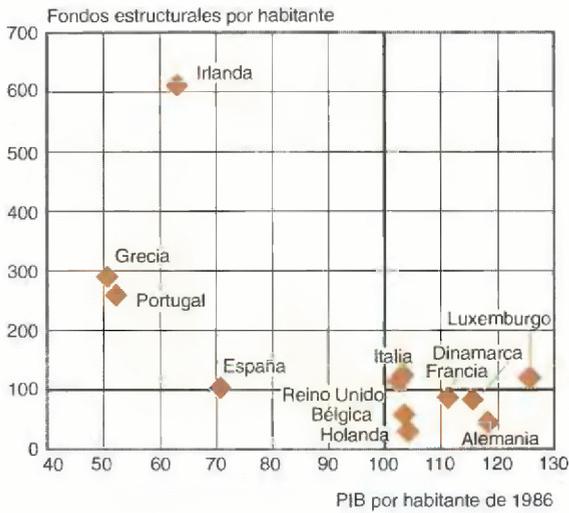
Cómo ha podido España beneficiarse, en términos comparativos, de las políticas comunitarias, y si los recursos proceden-

tes del presupuesto de gastos de la Comunidad han podido tener una influencia significativa en que España haya pasado de un PIB por habitante del 70,6 por 100 de la media comunitaria en 1986 a un 74,2 por 100 en 1988 y a un 77,6 por 100 en 1992, son indudablemente cuestiones de interés que, desde la perspectiva española, trascienden las conclusiones establecidas anteriormente a nivel general.

Los gráficos 5 a 8 facilitan una aproximación a ambas cuestiones, al poner en relación los recursos comunitarios por habitante percibidos por cada estado miembro con su riqueza relativa en términos de PIB por habitante (expresadas ambas magnitudes en índice para CE-12 = 100). Como veremos, también en este aspecto 1989, año de aplicación de la reforma de los fondos estructurales, marca un cambio significativo de orientación.

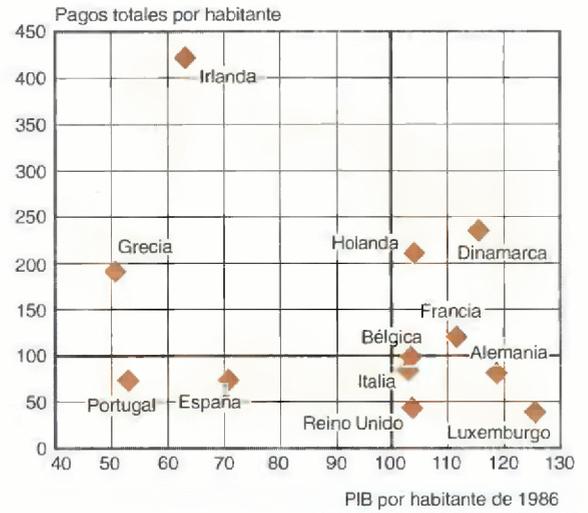
En efecto, como se puede apreciar en los gráficos 5 y 6, entre 1986 y 1988, España apenas se situaba en la media europea en términos de fondos estructurales por habitante (101,3 para CE-12 = 100), mientras que, si se atiende al conjunto de pagos comunitarios, se situaba 28 puntos porcentuales por debajo de la media). Parece, pues, obvio que difícilmente, en la convergencia en términos reales experimentada por la economía española en sus primeros años de pertenencia a la CE, haya podido tener algunas influencia significativa la política de gastos comunitaria. Más bien al contrario, dada su posición relativa como perceptora de fondos por debajo incluso de países cuyo PIB por habitante supera a la media comunitaria, como Dinamarca, Holanda, Francia, Bélgica, Italia y la propia Alemania, podría considerarse que, en el su-

GRAFICO 5
RELACION ENTRE FONDOS ESTRUCTURALES/
HABITANTE Y PIB/HABITANTE
(Total periodo 1986-1988) (EUR12=100)



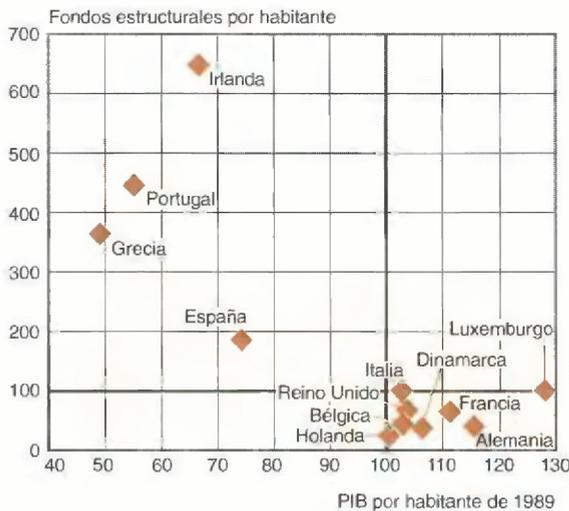
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT y elaboración propia.

GRAFICO 6
RELACION ENTRE PAGOS TOTALES/
HABITANTE Y PIB/HABITANTE
(Total periodo 1986-1988) (EUR12=100)



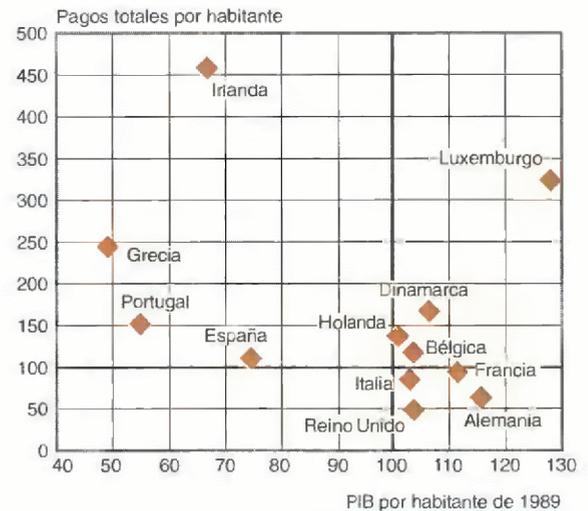
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (Pagos), EUROSTAT (PIB y población) y elaboración propia.

GRAFICO 7
RELACION ENTRE FONDOS ESTRUCTURALES/
HABITANTE Y PIB/HABITANTE
(Total periodo 1989-1993) (EUR12=100)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT y elaboración propia.

GRAFICO 8
RELACION ENTRE PAGOS TOTALES/
HABITANTE Y PIB/HABITANTE
(Total periodo 1989-1993) (EUR12=100)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (Pagos), EUROSTAT (PIB y población) y elaboración propia.

puesto de una utilización igualmente eficiente por parte de los diferentes estados de los recursos comunitarios percibidos, la distribución por países de los pagos del presupuesto comunitario pudo jugar en contra de una convergencia más rápida de nuestra economía con los niveles de renta medios comunitarios.

Sin embargo, a partir de 1989, el panorama empieza a transformarse. A las razones anteriormente expuestas de un cambio en la estructura del gasto comunitario, de una mayor concentración de los fondos estructurales en el grupo de países menos desarrollados y de una distribución algo más favorable para estos últimos del FEOGA-Garantía, vino a unirse una participación relativa significativamente más elevada de España en el conjunto de pagos comunitarios y, muy especialmente, en los fondos estructurales. Así, como puede observarse en el gráfico 7, entre 1989 y 1993 España prácticamente duplicó la media europea en términos de fondos estructurales percibidos por habitante, siendo únicamente superada, como resulta lógico, dado su menor nivel de desarrollo, por Grecia, Portugal e Irlanda. En términos de recursos totales percibidos por habitante, también vio mejorar sensiblemente su posición relativa, situándose ya por encima de la media para el conjunto comunitario (ver gráfico 8); si bien todavía países más desarrollados, como Holanda, Dinamarca y Luxemburgo, resultaban más favorecidos. En cualquier caso, dada la relativamente escasa influencia que, por razones de dimensión económica y demográfica, tiene la evolución de la economía de estos países en el crecimiento del PIB por habitante medio de la UE, podría avanzarse que, a pe-

sar del efecto neutralizador de políticas como la PAC y otras, el fuerte crecimiento de los fondos estructurales percibidos por España ha podido tener una cierta, aunque posiblemente muy moderada, influencia en el proceso de convergencia real experimentado por nuestro país entre 1989 y 1993.

En cualquier caso, retomando una cuestión apuntada anteriormente, conviene poner de manifiesto que si bien desde una perspectiva de conjunto para los cuatro países menos desarrollados las políticas de gasto practicadas entre 1986 y 1988 apenas pudieron contribuir a su convergencia real con los más desarrollados, y únicamente de forma moderada a partir de 1989, esa perspectiva general encubre situaciones diferentes. En efecto, como puede observarse en los gráficos 7 y 8, las repercusiones han podido ser muy distintas según los casos.

Así, Irlanda ha resultado excepcionalmente beneficiada a lo largo de todo el período por las políticas comunitarias en su conjunto, y no únicamente por las políticas que financian los fondos estructurales. En lo que se refiere a pagos totales recibidos, durante el período 1986-88 cuadruplicaba la media europea en términos de recursos totales por habitante, y entre 1989 y 1993 prácticamente la quintuplicaba. Esa situación privilegiada era compartida, aunque sin presentar perfiles tan espectaculares, por Grecia. En ambos casos, parece que las políticas comunitarias deberían haber generado impulsos favorecedores de su convergencia con los países más desarrollados, si bien en la práctica sólo la evolución de Irlanda resultó consistente con esa hipótesis, al reducir en unos 13 puntos porcentuales, en tér-

minos de renta per cápita, su diferencia con la media europea entre 1986 y 1992. En cualquier caso, se hace evidente que Portugal y, especialmente, España no han compartido durante los pasados años la posición privilegiada de Irlanda y, en menor medida, de Grecia, al no jugar en el caso de los primeros las razones políticas que condujeron al tratamiento especial otorgado a los dos últimos países citados.

En lo que se refiere a las perspectivas de futuro, los próximos seis años van a representar un nuevo reforzamiento de las políticas comunitarias específicamente dirigidas al objetivo de una mayor cohesión, y España va a ver mejorada su posición relativa, toda vez que será el país (con excepción de Alemania, por razón de la inclusión de los cinco *länder* de la ex RDA en el objetivo n.º 1) que más va a incrementar su participación relativa en los recursos asignados a las acciones estructurales (que incluyen tanto las correspondientes a los fondos estructurales como al Fondo de Cohesión, cuya creación preveía el Tratado de Maastricht).

En efecto, de una parte, en virtud de las perspectivas financieras para el período 1994-1999, aprobadas en diciembre de 1992 por el Consejo Europeo de Edimburgo, los recursos asignados a las acciones estructurales pasarán de representar un 30,8 por 100 del total de los gastos en 1993 a un 35,7 por 100 en 1999, mientras que el FEOGA-Garantía verá, en cambio, disminuir su participación relativa, que pasará del 50,9 por 100 en 1993 a un 45,6 por 100 en 1999.

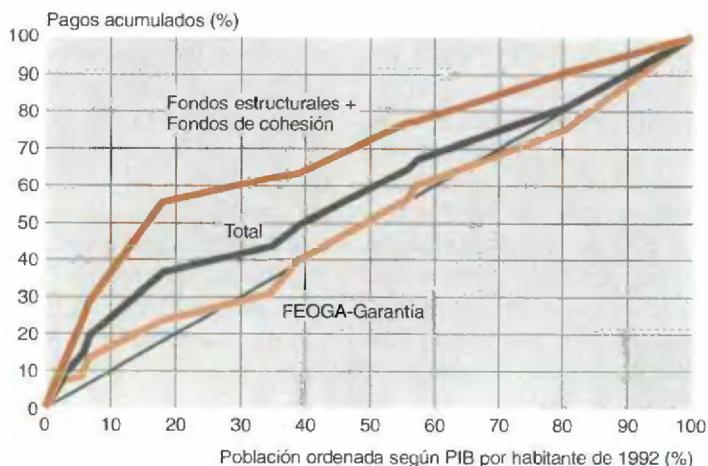
Por otra parte, los cuatro países cuyo PIB por habitante es inferior a la media comunitaria (Grecia, Portugal, Irlanda y Espa-

ña) serán los principales perceptores de dichos recursos estructurales, ya que son los únicos beneficiarios del Fondo de Cohesión, y absorberán algo más del 50 por 100 del total de los fondos estructurales previstos para el conjunto del período.

España será el principal y más destacado perceptor de recursos estructurales a lo largo de los próximos años. Después de largas y complejas negociaciones, en las que los resultados de las cumbres de Maastricht y Edimburgo supusieron un sólido punto de apoyo para las posiciones españolas, las asignaciones por países establecidas por la Comisión le han resultado bastante favorables. En lo que se refiere al Fondo de Cohesión, percibirá entre el 52 y el 58 por 100 (alrededor de 1,5 billones de pesetas) del total a repartir entre los cuatro países beneficiarios, mientras que en lo que se refiere a fondos estructurales absorberá (en virtud de los objetivos n.ºs 1, 2, 3, 4, 5a, 5b e iniciativas comunitarias) aproximadamente el 23 por 100 (algo más de 5 billones de pesetas) del total previsto hasta 1999. Es decir, aproximadamente unos 9 puntos porcentuales por encima de los dos países, Alemania e Italia, que la siguen como más importantes perceptores, en términos absolutos, de fondos estructurales.

Como resultado de todo ello, parece lógico concluir que hasta 1999 los pagos asociados a las políticas comunitarias pueden generar, en principio, mayores impulsos reequilibradores que en el pasado y, por lo tanto, podrían contribuir en mayor medida a los objetivos de la cohesión. El gráfico 9 pone de manifiesto cómo, en la hipótesis de que la distribución entre estados miembros de los pagos asociados a las políticas no financiadas por los fon-

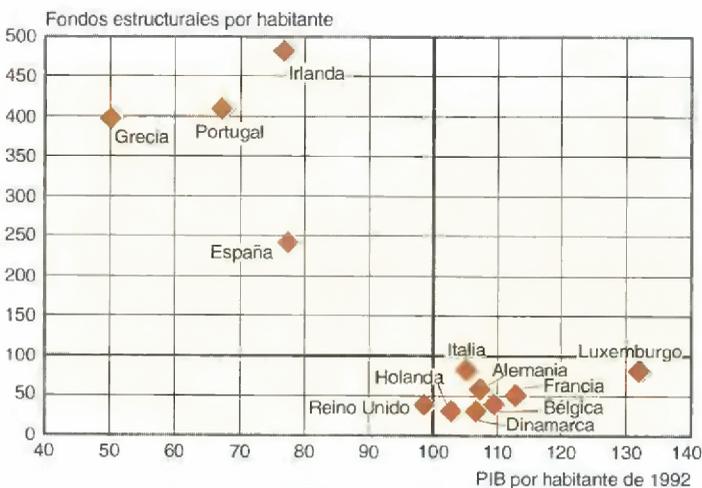
GRAFICO 9
CONCENTRACION DE PAGOS COMUNITARIOS (1)
(FEOGA-Garantía, fondos estructurales+cohesión y totales)
(Total periodo 1994-1999. CE-12)



(1) En la hipótesis de que, a excepción de los Fondos estructurales y Fondos de cohesión, en los Pagos asociados a otras políticas se mantiene la estructura de reparto correspondiente al periodo 1989-1993.

Fuente: Comisión de la UE, EUROSTAT y elaboración propia.

GRAFICO 10
RELACION ENTRE FONDOS ESTRUCTURALES+FONDO DE COHESION/HABITANTE Y PIB/HABITANTE
(Total periodo 1994-1999) (EUR12=100)



Fuente: Comisión de la UE, EUROSTAT y elaboración propia.

dos estructurales y el Fondo de Cohesión fuera la misma que entre 1989 y 1993, la curva de pagos totales presenta un perfil más en consonancia con el objetivo de favorecer una mayor cohesión económica y social. Así, se puede apreciar cómo entre Portugal, Irlanda, Grecia y España (cuya población agregada, después de la unificación alemana, representa el 18,1 por 100 de la europea) absorberán hasta 1999 prácticamente el 57 por 100 del total de recursos estructurales (fondos estructurales y Fondo de Cohesión) y podrían percibir el 37 por 100 de los pagos comunitarios totales.

España no sólo será, como hemos visto, la principal perceptora de recursos estructurales en términos absolutos, sino que también en términos de recursos por habitante va a ver sustancialmente mejorada su posición relativa. Si entre 1986 y 1988 se situaba prácticamente en la media europea (índice 101 para CE 12=100) y entre 1989 y 1993 no llegaba a duplicarla (índice 184,95), hasta 1999 (ver gráfico 10) los recursos estructurales por habitante percibidos serán casi dos veces y media superiores (índice 240). Como consecuencia de ello, en la hipótesis de que mantuviera su participación del período 1989-93 en los pagos asociados a otras políticas, también va a mejorar sensiblemente su posición relativa en términos de pagos totales percibidos por habitante (índice 150 para CE 12=100 entre 1994 y 1999, frente a índices de 72 y 111 en los períodos 1986-1988 y 1989-1993, respectivamente).

A la luz de las consideraciones anteriores, no parece aventurado concluir que, al menos durante los años en que van a estar vigentes los acuerdos del Consejo

de Edimburgo de 1992, se puede esperar una mayor adecuación del presupuesto comunitario, en su vertiente del gasto, a las exigencias de una política de cohesión que vaya más allá de la simple retórica, y también que, en principio, España sea uno de los países más beneficiados por la misma. No obstante, conviene tener presente que la distribución de los gastos es solamente uno de los ámbitos de las relaciones financieras entre los estados miembros y la Unión Europea, y que, por lo tanto, resulta conveniente contemplar éstas en su conjunto.

2. El sistema de ingresos desde la perspectiva de la cohesión económica y social: repercusiones para España

La influencia del presupuesto comunitario sobre los procesos de convergencia real y, por lo tanto, sobre reforzamiento de la cohesión económica y social, trasciende a la derivada estrictamente de la orientación y distribución del gasto. Lógicamente, ello conduce a la necesidad de considerar también, desde la perspectiva de la cohesión, las características e implicaciones del sistema de ingresos, así como los flujos financieros netos entre los estados miembros y la Unión Europea.

El presupuesto comunitario se financia con un sistema de recursos propios. Estos recursos son ingresos de naturaleza fiscal asignados a la Unión de forma definitiva, y que le corresponden por derecho, sin necesidad de una decisión posterior por parte de las autoridades nacionales.

Constituyen recursos propios los siguientes elementos:

- Exacciones agrícolas, que son impuestos percibidos sobre las importaciones de ciertos productos agrarios procedentes de países terceros, con el fin de compensar la diferencia entre los precios mundiales y los precios comunitarios.

- Cotizaciones sobre la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa, que son impuestos que tienen como objetivo penalizar la producción de estos bienes excedentarios en la Unión; los productores se ven obligados a contribuir al sostenimiento de sus propios mercados mediante el pago de cotizaciones.

- Derechos de aduana, que se derivan de la aplicación del arancel aduanero común a los productos procedentes de terceros países.

Los tres tipos de recursos mencionados se conocen como recursos propios tradicionales. Son consecuencia de la aplicación de políticas de carácter comunitario, y la normativa relativa a su gestión es competencia de la Unión. Los estados miembros se limitan a gestionar estos recursos y a poner a disposición de la Unión la recaudación obtenida, reteniendo, a título de compensación por la gestión realizada, un 10 por 100 de los ingresos totales.

- Recursos basados en el impuesto sobre el valor añadido (recurso IVA). El recurso IVA resulta de la aplicación de un tipo determinado en el marco del procedimiento presupuestario a la base IVA calculada de manera uniforme en todos los estados miembros.

A partir de la reforma financiera de 1988, dirigida a reducir las desigualdades IVA/PNB entre los estados miembros y, por consiguiente, las distorsiones entre

sus contribuciones al presupuesto comunitario, el tipo máximo a aplicar en la base IVA de cada estado miembro ha venido siendo del 1,4 por 100. Esta base no podía superar el 55 por 100 de su producto nacional bruto (PNB), a efectos del cálculo del recurso IVA (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990).

- Recursos basados en el PNB (recurso PNB). La introducción del recurso PNB fue, asimismo, una de las novedades de la reforma financiera que tuvo lugar en 1988 con el fin de garantizar el equilibrio presupuestario entre los ingresos y los gastos, y de hacer algo más progresivo el sistema de ingresos, de manera que los recursos aportados por cada estado miembro guardasen una mayor relación con su prosperidad relativa. Su importe se determina mediante la aplicación de un tipo, establecido en el marco del procedimiento presupuestario, a la suma de los PNB de los estados miembros. El tipo a aplicar será aquel que dé lugar a un importe de recursos PNB que iguale los gastos a los ingresos comunitarios, ya que el presupuesto comunitario no puede presentar déficit ni superávit en el momento de su aprobación.

Parece evidente que, desde la perspectiva de sus relaciones con el objetivo formalmente declarado de reforzar la cohesión económica y social, el sistema de ingresos debe ser valorado en función de su mayor o menor progresividad. Es decir, en función de que las aportaciones de cada estado miembro estén más o menos relacionadas con su nivel de desarrollo y riqueza.

A tales efectos, resulta ineludible tener presente que el recurso en base IVA ha venido representando un porcentaje cada vez

mayor del total de recursos (39,3 por 100 en 1979, 59,8 por 100 en 1985, 69,9 por 100 en 1990). Ello ha ido marcando al sistema de financiación del presupuesto comunitario con un carácter cada vez menos progresivo (en el sentido de que aportan proporcionalmente más los países menos prósperos), toda vez que el IVA es un impuesto que recae sobre el consumo, y el porcentaje que éste representa en el PNB es superior en los países más pobres. Así, en los últimos siete años, países como España, Grecia, Irlanda y Portugal han venido aportando en función de recursos IVA y PNB proporciones de su producto nacional bruto superiores a las del resto de los países comunitarios, con excepción de Luxemburgo.

Dado su fuerte peso en el sistema de ingresos, el juego regresivo del recurso en base IVA determina, en buena medida, el carácter general del sistema, e impide que pueda hablarse de una armonía entre éste y los objetivos de una mayor cohesión.

Así, a pesar del efecto levemente corrector de la mencionada reforma de 1988, en el conjunto del período 1986-1993 las aportaciones al presupuesto comunitario de países como Grecia, Portugal e Irlanda fueron, en relación a sus correspondientes PIB, sensiblemente superiores a las de Alemania, Francia, Dinamarca, Italia y Reino Unido (1,24, 1,17 y 1,22 por 100 como media del período, frente al 1,07, 1,00, 0,95, 0,88 y 0,85 por 100, respectivamente). Por su parte, la aportación española en términos de PIB (un 1,01 por 100) fue superior en el conjunto del período a las de Dinamarca, Italia y Reino Unido, y prácticamente equivalente a la de Francia (ver cuadro n.º 5 y gráfico 11).

Las conclusiones respecto a cuáles han sido las relaciones entre el sistema de financiación del presupuesto comunitario y el objetivo de una mayor cohesión económica hasta el año 1993 resultan, pues, bastante obvias. La consciencia de ello condujo a que varios estados miembros, y

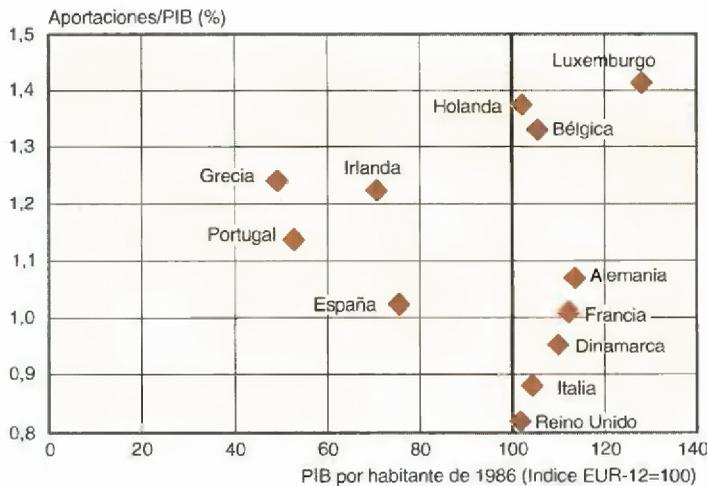
CUADRO N.º 5

APORTACIONES AL PRESUPUESTO COMUNITARIO
(En porcentaje sobre el PIB)

	1986-1988	1989-1993	1986-1993
Bélgica	1,37	1,31	1,33
Dinamarca	0,98	0,93	0,95
Alemania	1,03	1,08	1,07
Grecia	1,12	1,29	1,24
España	0,86	1,09	1,02
Francia	1,00	1,01	1,01
Irlanda	1,21	1,22	1,22
Italia	0,77	0,93	0,88
Luxemburgo	1,36	1,43	1,41
Holanda	1,30	1,40	1,37
Portugal	1,05	1,21	1,17
Reino Unido	0,85	0,81	0,82

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT, y elaboración propia.

GRAFICO 11
RELACION ENTRE APORTACIONES AL PRESUPUESTO
COMUNITARIO Y PIB POR HABITANTE
(Total periodo 1986-1993)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (aportaciones por estados), EUROSTAT (PIB y población) y elaboración propia.

— Nivelar más la base del IVA, reduciendo su límite del 55 al 50 por 100 del PNB en el caso de los países con una renta por habitante inferior al 90 por 100 de la media comunitaria. Al corresponder prácticamente este porcentaje a la participación media de la base del IVA en el PNB de la Unión, se favorecería con ello a los países menos prósperos, y se reducirían las ventajas debidas a situaciones anormalmente divergentes con respecto a la media comunitaria.

— Disminuir la parte relativa al recurso IVA en la estructura de ingresos comunitarios, reduciendo el tipo uniforme del 1,4 al 1 por 100, en tramos iguales, durante el período 1995-1999. Como consecuencia de ello, aumentaría la parte relativa al cuarto recurso (PNB), que tiene más en cuenta la capacidad contributiva de los estados.

En conjunto, con ambas medidas, que entran en vigor en 1995, se espera reducir la parte de ingresos relativa al IVA hasta un 35 por 100, desde el 60 por 100 que supuso en 1992, y reforzar el peso del recurso PNB. Con ello, se corregiría, al menos parcialmente, la regresividad con que ha venido operando el sistema de ingresos y se vería complementado, desde esta vertiente del presupuesto, el esfuerzo dirigido a reforzar las políticas de gasto de tipo estructural, que se orientan de manera más específica a favorecer la convergencia real en el seno de la Unión Europea.

3. Los saldos financieros y la cohesión desde la perspectiva española

Una vez analizados por separado los aspectos relativos a las políticas de gasto y al sistema de

entre ellos, de manera destacada, España, comenzaran a plantear en las conferencias intergubernamentales preparatorias de la cumbre de Maastricht la necesidad de corregir el sistema de financiación del presupuesto comunitario. El reforzamiento de las medidas dirigidas a favorecer la cohesión, que se presentaba como una cuestión de vital importancia ante los riesgos que para la misma podrían derivarse de las medidas dirigidas a avanzar hacia la unión monetaria, pasaba también por una reforma del sistema de ingresos.

Los avances conseguidos al respecto no pueden considerarse sino muy modestos, aunque tal vez los únicos posibles en un contexto, como el de los pasados años 1992 y 1993, de fuerte recesión económica e inciertas expectativas. En efecto, en ese tipo de circunstancias resulta difícil

que pueda progresar de manera significativa cualquier tipo de reforma basada en principios de solidaridad.

Dichos avances se concretan en los acuerdos establecidos al respecto en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, en los cuales se daba contenido a la declaración recogida en el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social aprobado un año antes en Maastricht. Según la misma, los estados miembros manifestaban «su intención de tener en cuenta la capacidad contributiva de los distintos estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar en los estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual». En la práctica, según los acuerdos de Edimburgo, las modificaciones resultantes fueron las siguientes:

ingresos, es conveniente referirse a los saldos financieros netos entre la UE y los distintos estados miembros, a efectos de completar una visión de conjunto sobre la contribución del presupuesto comunitario al objetivo de la cohesión.

El cuadro n.º 6 y los gráficos 12 y 13 reflejan las relaciones entre los saldos financieros netos con la UE y el PIB de cada uno de los países miembros en los periodos 1986-1988 y 1989-1993. Teniendo en cuenta que los signos negativos identifican a los contribuyentes netos y los positivos a los perceptores netos, pueden destacarse las siguientes consideraciones:

a) Existen estados miembros, como Dinamarca, Holanda y Luxemburgo (este último país sólo en el periodo 1989-93), que, con niveles de renta por habitante superiores a la media comunitaria son, sin embargo, perceptores netos de recursos de la Unión Europea.

b) Entre los contribuyentes netos, el esfuerzo relativo más importante en relación al PIB corresponde, de manera destacada, al realizado por Alemania, seguida de Bélgica, Reino Unido y Francia. No obstante, ese esfuerzo, incluso en el caso del contribuyente neto más importante, Alemania, apenas ha superado el medio punto de su PIB.

c) Entre los perceptores netos cuya renta por habitante es inferior a la media comunitaria, los países que han resultado especialmente beneficiados han sido Irlanda y Grecia (los saldos netos para el conjunto del periodo oscilan en torno al 5 por 100 de su PIB), seguidos de Portugal (2,25 por 100). El saldo neto favorable a España para el conjunto del periodo 1986-1992 solamente representaba el 0,46 por 100 de su PIB e, incluso, en el periodo 1986-1988 (0,22 por 100) era inferior a los correspondientes a Dinamarca y Holanda (0,4 y 0,3 por 100, respectivamente).

d) Entre 1989 y 1993, dichas *ratios* expresan una situación algo más en consonancia con el objetivo de reducir las disparidades socioeconómicas en el seno de la UE. Por una parte, el esfuerzo relativo de contribuyentes netos destacados, como Alemania y Francia, se vio ligeramente incrementado. Por otra, los saldos positivos en porcentaje del PIB reflejan una situación más favorable para los países menos desarrollados, mientras que las *ratios* positivas de Dinamarca y, sobre todo, de Holanda, que pasó a ser contribuyente neto, se redujeron en relación al periodo anterior.

En términos generales, se podría concluir que el conjunto de relaciones financieras entre los estados miembros y la UE no ha podido tener más que una contribución muy moderada a los objetivos de la cohesión, si bien el reforzamiento de las políticas estructurales a partir de 1989 ha supuesto un cierto paso adelante.

En lo que se refiere a España, esos impulsos no han podido ser sino muy tenues, aunque a partir de 1989 se hayan hecho algo más significativos. En los próximos años, esa tendencia se verá, muy probablemente, consolidada. En efecto, por un lado, los ligeros cambios establecidos en el sistema de ingresos en virtud de las conclusiones del Consejo de Edimburgo le resultarán, aunque muy moderadamente, favorables desde el punto de vista de su aportación relativa al presupuesto comunitario y, por otro, los retornos se verán sustancialmente incrementados. Estimaciones realizadas bajo las hipótesis de evolución macroeconómica recogidas en el nuevo Plan de Convergencia presentado a la UE sitúan los saldos netos positivos en torno al 0,95 por 100 del PIB para el conjunto del periodo 1994-1999.

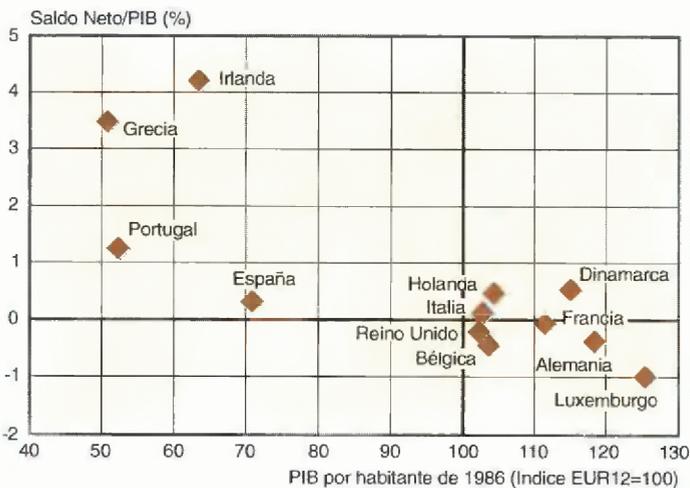
CUADRO N.º 6

RELACIONES FINANCIERAS ESTADOS MIEMBROS-UNION EUROPEA
(Saldos netos sobre el PIB)

	1986-1988	1989-1993	1986-1993
	Neto/PIB (Porcentaje)	Neto/PIB (Porcentaje)	Neto/PIB (Porcentaje)
Bélgica	-0,55	-0,16	-0,29
Dinamarca	0,40	0,30	0,33
Alemania	-0,51	-0,63	-0,59
Grecia	3,44	5,38	4,78
España	0,22	0,56	0,46
Francia	-0,13	-0,20	-0,17
Irlanda	4,19	5,57	5,14
Italia	0,00	-0,12	-0,08
Luxemburgo	-1,16	1,02	0,37
Holanda	0,33	-0,10	0,04
Portugal	1,16	2,63	2,25
Reino Unido	-0,33	-0,33	-0,33

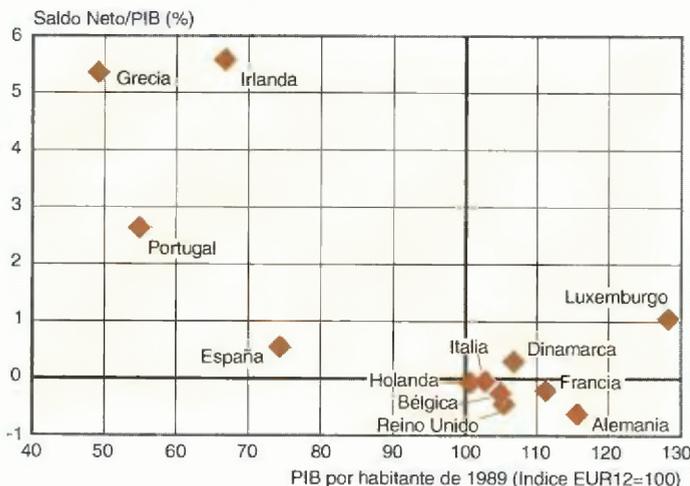
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT, y elaboración propia.

GRAFICO 12
RELACION ENTRE FLUJOS FINANCIEROS NETOS
Y PIB POR HABITANTE
(Total periodo 1986-1988)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (ingresos y pagos por estados), EUROSTAT (PIB y población) y elaboración propia.

GRAFICO 13
RELACION ENTRE FLUJOS FINANCIEROS NETOS
Y PIB POR HABITANTE
(Total periodo 1989-1993)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (ingresos y pagos por estados), EUROSTAT (PIB y población) y elaboración propia.

IV. CONCLUSIONES

El objetivo de favorecer la cohesión económica y social no tenía suficiente reflejo jurídico explícito en el Tratado de Roma, cuyo artículo 2 se limitaba a propugnar el «desarrollo armonioso de la actividad económica en el conjunto de la Comunidad y una expansión continua y equilibrada», aunque ha sido objeto de atención en los sucesivos informes de carácter relevante que han tratado acerca de las condiciones precisas para avanzar en el proceso de integración europea (entre otros, los informes Werner, de 1970; Mac Dougall, de 1977, y Padoa-Schiopa, de 1987). No obstante, hasta la firma y aplicación del Acta Unica resulta difícil encontrar una voluntad política comunitaria de poner en marcha políticas concretas acordes con la consecución de dicho objetivo. De hecho, hasta ese momento, lo único de importancia reseñable a tales efectos fue la creación del FEDER en 1975, si bien, durante un largo periodo, las características iniciales de este fondo y los insuficientes recursos que se le asignaron difícilmente podían hacer del mismo un instrumento eficaz para la consecución de los fines que, sobre el papel, se le atribuyeron.

Las razones que explican ese hecho son de diversa índole, pero, en último extremo, radican, por una parte, en la confianza predominante sobre la capacidad de los mecanismos del mercado para corregir los desequilibrios económicos, incluyendo los de carácter espacial, y, por otra, en el hecho de que dichos desequilibrios o disparidades no eran, en términos generales, muy acusados entre los países que constituyeron inicialmente la Unión Europea.

Sin embargo, la agudización de los desequilibrios, no tanto entre estados, pero sí a escala regional; las sucesivas incorporaciones a la Unión de países con un menor grado de desarrollo y el posible ensanchamiento de las diferencias de riqueza entre países y entre regiones que podían derivarse, en primer lugar, de la plena realización del mercado único, y posteriormente, de las medidas dirigidas a progresar hacia la unión monetaria y económica, hicieron de la cohesión uno de los grandes temas a considerar en la perspectiva del avance hacia la unión política y económica. En efecto, la propia viabilidad política del proyecto de unión política y económica depende, en buena medida, de que dicha unión sea políticamente aceptada por los ciudadanos de los estados y regiones que la integran, y, a su vez, esa aceptación está condicionada, entre otros aspectos, por la existencia de un suficiente grado de homogeneidad económica y social.

Como consecuencia de ello, a partir del Acta Unica de 1987 existen bases jurídicas más que suficientes, reforzadas a su vez por lo dispuesto en el Tratado de Maastricht, para que la acción comunitaria tenga presente el objetivo de la cohesión y pueda contribuir a su reforzamiento. Aun así, en la práctica, lo fundamental es contrastar en qué medida este objetivo se materializa a través del presupuesto comunitario. Es decir, contrastar, más allá de las declaraciones de principios establecidas en los tratados y de las disposiciones jurídicas que las desarrollan, en qué medida el presupuesto comunitario y las políticas que a través de éste se desarrollan generan impulsos reequilibradores y son un instrumento eficaz de redistribución de renta.

A tales efectos, ya que permite situar el contexto en el que deben interpretarse las políticas comunitarias que tienen una concreción presupuestaria, conviene tener presente, en primer lugar, la escasa dimensión del presupuesto comunitario. Dicho presupuesto equivalía a un 0,5 por 100 del PIB comunitario en 1975, a un 0,8 por 100 en 1985, y en la actualidad supone todavía únicamente el 1,2 por 100 del PIB agregado de los doce países que componen la Unión. Incluso después de la presión desarrollada durante las conferencias intergubernamentales preparatorias de la Cumbre de Maastricht y en la preparación del Consejo de Edimburgo por parte de los países, fuerzas políticas y sectores de la Comisión más consecuentes con la idea de que avanzar hacia la unión política y económica comporta necesariamente un refuerzo de la acción comunitaria en términos presupuestarios, las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo para el período 1994-1999 sitúan su límite en un 1,27 por 100 del PIB comunitario en 1999.

Una segunda cuestión a tener presente es la referida al sistema de financiación del presupuesto comunitario y, por lo tanto, al sistema de ingresos. Tradicionalmente, incluso después de las reformas introducidas en 1988, el sistema de ingresos ha presentado una naturaleza poco progresiva, y difícilmente puede aventurarse que haya contribuido a favorecer un proceso de convergencia real. España ha venido siendo uno de los países más perjudicados por esa falta de progresividad, y ha venido aportando desde su ingreso un porcentaje de su PIB superior incluso al de países desarrollados como Holanda y Dinamarca. No obstante,

los cambios en el sistema que suponen las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo pretenden orientarlo a una mayor progresividad a partir de 1995, si bien los avances que pueden esperarse en ese sentido no serían espectaculares.

Entrando ya en el terreno de las políticas comunitarias con reflejo en el presupuesto de gastos, tanto la estructura del gasto como la distribución territorial del asociado a las principales políticas predominantes hasta 1988 conducen a considerar que en poco han podido contribuir, hasta ese momento, a un proceso de convergencia real entre las economías de los distintos países, aunque hayan podido tener una cierta influencia en evitar un agravamiento de las disparidades desde la perspectiva de espacios económicos definidos a escala regional. En lo que se refiere a España, la evidencia empírica demuestra que desde el año de su ingreso (1986) hasta 1989 se situaba por debajo de la media comunitaria en términos de recursos totales percibidos por habitante, y que, por lo tanto, en el acortamiento de la distancia en términos de renta entre la economía española y la media europea difícilmente pudieron tener influencia alguna las políticas comunitarias.

La duplicación y reforma de los fondos estructurales en aplicación de lo dispuesto en el Acta Unica, y el mayor equilibrio dentro del presupuesto entre éstos y los gastos asociados a la PAC, permiten que, a partir de 1989, pueda hablarse de una mayor consistencia entre el presupuesto de gastos comunitario y el objetivo de favorecer una mayor cohesión económica y social. Así, la duplicación de los fondos estructurales y su mayor concen-

tración en los países y regiones menos desarrollados, junto a una distribución algo más favorable a estos últimos de los pagos del FEOGA-Garantía, conducen a pensar que los impulsos favorecedores de un proceso de convergencia real derivados del presupuesto comunitario han podido ser más significativos, a pesar del notable efecto neutralizador que la distribución territorial de los pagos del FEOGA-Garantía ha seguido ejerciendo.

Con todo, refiriéndonos a los países con una renta por habitante inferior a la media comunitaria, el posible efecto de las políticas comunitarias sobre sus respectivas tasas de crecimiento habrá resultado, muy probablemente, bastante desigual. Así, mientras que Irlanda, entre 1989 y 1993, prácticamente quintuplicaba la media comunitaria en términos de recursos totales percibidos por habitante, España, a pesar de ser el mayor receptor en términos absolutos de fondos estructurales, apenas superaba dicha media.

El periodo que transcurrirá hasta 1999 va a venir caracterizado por otro significativo salto adelante en la adecuación de la estructura del presupuesto comunitario y de la distribución territorial del gasto a los objetivos de reforzar la cohesión económica y social. Por una parte, las políticas más específicas dirigidas a tal objetivo van a ganar peso en el presupuesto comunitario como consecuencia de la creación del Fondo de Cohesión y del sustancial incremento de los fondos estructurales entre 1994 y 1999. Por otro lado, dichos recursos van a concentrarse aún más en los países menos desarrollados, al establecerse en las perspectivas financieras acordadas en Edimburgo que, en conjunto, se

duplicarán los recursos estructurales asignados al grupo de países compuesto por Grecia, Portugal, Irlanda y España. En relación a la situación preexistente, España va a ser el país que más va a mejorar su posición relativa en tanto que receptor de recursos estructurales y, en ese sentido, puede considerarse que la defensa sistemática del principio de que el avance hacia la unión monetaria y económica no podía abordarse en ausencia de un reforzamiento de la política de cohesión comunitaria le ha rendido dividendos considerables.

Es de esperar, por lo tanto, que entre 1994 y 1999 las políticas de gasto comunitarias contribuyan en mayor medida que en el pasado al proceso de convergencia real, que exige un mayor grado de cohesión económica en el espacio comunitario. No obstante, cuando se tiene presente la dimensión real del presupuesto comunitario y se ponen en relación los saldos financieros netos totales entre cada país y la Unión con los respectivos PIB, y con la dimensión de los problemas estructurales a superar en los países y regiones menos desarrollados, se hace evidente que dicha contribución, sobre todo en el caso de España, difícilmente podrá arrojar resultados espectaculares.

NOTAS

(*) Agradezco a Angeles Gayoso Rico, Ana Pavón Díaz y Esperanza Rodríguez López, de la Subdirección General de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Hacienda, su colaboración en el trabajo de tratamiento estadístico e informático de la información utilizada.

(1) El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se firmó en París el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 25 de agosto de 1952. El Tratado de la Comunidad Económica Europea se firmó en Roma el 25 de marzo de 1951 y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

(2) El texto del Acta Unica Europea se firmó el 17 de febrero de 1986 por la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal y España, y el 28 de febrero de 1986 por Grecia, Italia y Dinamarca.

(3) La historia legislativa del fondo de cohesión comienza con la aprobación del Reglamento (CEE) n.º 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión (*DOCE* n.º L 79, de 1-4-93); continúa con el Reglamento (CEE) n.º 566/94 del Consejo, de 10 de marzo de 1994, por el que se prorroga el Reglamento (CEE) n.º 792/93 (*DOCE* n.º L 72, de 16-3-94), y concluye, por ahora, con el Reglamento (CEE) n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (*DOCE* n.º L 130, de 25-5-94). Este panorama se completa con el Reglamento (CEE) número 1831/94 del Consejo, de 26 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito (*DOCE* número L 191, de 27-7-94).

(4) Este método es el utilizado por el Instituto Alemán de Investigación Económica en un conocido estudio realizado por encargo del Parlamento Europeo y publicado a finales de 1991 por la Dirección General de Estudios del mismo bajo el título «Efectos regionales de las políticas comunitarias» (serie *Política Regional y Transporte*, n.º 17).

(5) Las curvas de concentración obtenidas en este trabajo, al igual que las del estudio anteriormente mencionado, no son curvas de Lorenz en sentido estricto, ya que, al corresponder las abscisas a un criterio (población ordenada según renta por habitante) distinto al de ordenadas (pagos anuales acumulados en porcentaje), pueden cortar la línea de 45°. Además, las curvas pueden presentar tramos muy discontinuos, dado que los proyectos que originan los pagos van ligados a «planes de demanda de recursos» de carácter normalmente discontinuo.

(6) Muy probablemente, los efectos neutralizadores que los pagos asociados a otras políticas pueden suponer en relación a los impulsos derivados de la acción de los fondos estructurales habrán sido algo menores, en términos reales, de lo que parece desprenderse de las curvas de concentración obtenidas. En

efecto, los recursos transferidos a los estados miembros en concepto de fondos estructurales, al estar dedicados a actuaciones que inciden más, directa o indirectamente, sobre la actividad productiva, tienen probablemente una mayor influencia sobre la tasa de crecimiento del producto en las economías de los estados miembros que las transferencias que suponen, por ejemplo, buena parte de los pagos asociados a la política agraria común.

BIBLIOGRAFÍA

- BIANCHI, P. (1991), «La reorientation des politiques structurelles de la CEE», *Revue du Marché Commune et de l'union européenne*, número 350, septiembre.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), *Las finanzas públicas de la CE. El Presupuesto Europeo tras las reformas de 1988*, Luxemburgo.
- COMFORT, A. (comp.) (1991), *La política tecnológica y las regiones*, Parlamento Europeo, Luxemburgo.
- CORDERO, G. (1992), «La cohesión en la Europa del mercado único y la UEM», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 51.
- CORONADO, D., y ACOSTA, M. (1993), «La aplicación regional del FEDER y su contribución a la cohesión económica intra e interregional», *Información Comercial Española*, número 722, octubre 1993.
- FRANZMEYER, F., y otros (1991), *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Parlamento Europeo, Luxemburgo.
- LÁZARO, L. (1992), «La política regional comunitaria y los fondos estructurales ante el mercado único», *Estudios Territoriales*, enero-abril.
- (1993), «Cohesión y convergencia en la Comunidad Europea», *III Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid.
- MASUCCI (ponente) (1992), *La cohesión económica y social*, Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- MAYES, D., y BEGG, I. (dir.) (1991), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Parlamento Europeo, Luxemburgo.
- MAZIER, J., y COLHARDE, C. (1991), «Croissance et efficacité des politiques structurelles dans la Communauté Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'union européenne*, número 350, septiembre 1991.
- MITRANY, D. (1943), *A working peace system. An argument for the optional development of international organization*, The Royal Institut of International Affairs, Londres.
- (1966), *A working peace system*, introducción de H. J. MORGENTHAU, Quadrangle Books, Chicago.
- MOLINA, M., y RODRÍGUEZ POSE, A. (1993), «El principio de cohesión económica y social y las políticas sectoriales en la CE. Análisis comparativo de la política agrícola común y de la política regional», *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, n.º 17.
- PADOA-SCHIOPA, T. (1987), *Efficacité, stabilité et équité. Rapport à la Commission des Communautés Européennes*, Bruselas.
- PARLAMENTO EUROPEO (1991), *La política de competencia y las regiones*, Luxemburgo.
- WERNER, D. (1970), *The realisation by stages of economic and monetary union in the European Communities. Report to the Council and the Commission*, Bruselas.
- ZABALZA, A. (1994), «El camino hacia la unión económica y monetaria. Una perspectiva española», *Información Comercial Española*, número 731, julio 1994.

Resumen

El artículo explica que únicamente a partir del Acta Unica Europea el fortalecimiento de la cohesión económica y social se convirtió en uno de los principales objetivos de la Unión Europea. Analiza, asimismo, la contribución de las distintas políticas comunitarias a la consecución de dicho objetivo entre 1986 y 1993. La conclusión obtenida es que los impulsos favorecedores de la convergencia real entre las economías europeas originados por el crecimiento de los Fondos Estructurales a partir de 1989, que beneficiaban a las regiones y Estados menos desarrollados, se ven considerablemente debilitados por la PAC y otras políticas, así como por la naturaleza del sistema de ingresos del presupuesto comunitario.

Palabras clave: cohesión, convergencia, fondos estructurales.

Abstract

This paper shows that it was only after the establishment of the Single European Act that economic and social cohesion became one of the main goals of the European Union. It also analyzes how Community policies contributed to the achievement of this objective between 1986 and 1993. It arrives at the conclusion that the forces favorable to real convergence among European economies—stemming from the increase in structural funds as of 1986 that benefited less developed regions and countries—are considerably weakened by the CAP and other policies and also by the nature of the Community budget's revenue system.

Key words: cohesion, convergence, structural funds.

JEL classification: O200.