

# **ANÁLISIS ECONÓMICO**

## **«La política estructural y regional de la Unión Europea: Notas para la mejora de su gestión e instrumentalización en el marco de la política regional del País Vasco»**

**José Antonio Várela Alonso**  
Economista

Palabras clave: Política de cohesión europea, fondos europeos  
Nº de clasificación JEL: O18, O19, O52, R50, R51, R58.

El proceso de integración europea incorporó en 1989 la Política de Cohesión Económica y Social, estableciendo un nuevo reto: la consecución de una Europa más equilibrada, más solidaria.

Los fondos estructurales representan la mayor y más importante aportación de la Unión Europea al proceso. El Fondo de Cohesión completa junto a ellos la acción estructural, que representará en 1999 el 36% de los recursos presupuestarios.

Sin ser tan notable como en las regiones menos desarrolladas (Objetivo n.º 1), el apoyo recibido por la CAPV, además de su potencial crecimiento, no es en absoluto desdeñable (alrededor de 34.000 Millones de pesetas anuales).

Sin embargo, la previsible ampliación de la Comunidad hacia el Este y Centro de Europa así como la atención a otros ámbitos espaciales exteriores, puede provocar en el próximo siglo un cambio de orientación en el actual diseño del apoyo estructural y regional comunitario.

Las presiones de una Europa más mercantilista están permanentemente orientadas hacia la Comisión, que necesita una gestión mejorada de los recursos para demostrar su rentabilidad, eficacia y transparencia. En otros términos, que la acción estructural no sólo beneficia a sus receptores, sino que inducidamente lo hace para el conjunto, al generar producción, riqueza y empleo.

Con todo, el presente artículo avanza que en el País Vasco nos encontramos ante una problemática ampliamente asumida, la necesaria revitalización de áreas deprimidas. La Política Regional de la CAPV puede perfectamente encuadrarse en los objetivos comunitarios e instrumentalizar sus recursos para la superación del problema.

## **1. POLÍTICA ESTRUCTURAL COMUNITARIA Y PAÍS VASCO**

### **1.1. Introducción y cuestiones generales**

#### **\* Orígenes y desarrollo de la Política estructural comunitaria**

El tratado de Roma (1957) asignaba a la Comunidad Europea la misión de *«promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación a las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada...»* (art. 2 del Tratado de la CEE).

No obstante, la existencia de disparidades y desequilibrios tanto en el plano social como en el espacial provocó la necesidad de crear mecanismos de intervención de carácter estructural y de dimensión comunitaria.

Con el propio Tratado se creó el Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar el empleo y la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores. La adopción de un instrumento operativo cuya actuación se dirigía hacia la superación de obstáculos estructurales en el ámbito social del proceso de construcción comunitario, significa el arranque de la política estructural de la CEE.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), creado en 1962 para alcanzar los objetivos de la Política Agraria Común (PAC) constitutivos del Tratado CEE, se estructuró en dos secciones en 1964: sección Garantía y sección Orientación. El FEOGA-G se dedicaría al objetivo general de unidad de mercado con seguridad de abastecimiento y estabilidad de precios. Por su parte, el FEOGA-O tendría por misión el desarrollo rural en los planos social y espacial; en otros términos la promoción de reformas estructurales que permitieran el desarrollo del sector y de sus profesionales.

Esta sección del FEOGA es por lo tanto el segundo instrumento incorporado al ámbito de la Política Estructural Comunitaria.

Casi veinte años después del Tratado de Roma, la Comunidad creaba el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Con el FEDER nacía también la Política Regional Comunitaria (PRC) cuyo objetivo general consistía en reducir las diferencias existentes entre las distintas regiones de la

CEE para lo cual, como aporte más notorio, la Comunidad intervendría financieramente a través del fondo estructural, además de coordinar las políticas regionales de los Estados miembros, así como trasladar la consideración de los efectos regionales a las restantes políticas comunitarias. Esta última aplicación de la PRC obtendría sin duda resultados positivos en 1989.

### \* La Cohesión económica y social y la reforma de los Fondos estructurales

Hasta su reforma en 1989, los tres fondos estructurales atendieron sus objetivos de forma separada, sin relevantes dotaciones financieras y en ausencia de una explícita meta global.

A partir de la firma del Acta Única en Diciembre de 1986, el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas incorporaba al proceso de construcción comunitaria la política de solidaridad; nuevo elemento cualitativo que debería materializarse en la consecución de la denominada cohesión económica y social.

Además de solicitar la cooperación de los Estados miembros mediante la conducción convergente de sus políticas económicas, la propia Comunidad apoyaría su logro a través de la política estructural; es decir, mediante la utilización de los fondos estructurales.

Los tres fondos existentes coordinarían entre sí sus, hasta entonces, separadas intervenciones, enfocándolas hacia la consecución de un fin común: la cohesión económica y social y, de forma especial, la expresión regional de la misma:

*«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*

*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.»*

Acta Única Europea: artículo 130A del Título V - Cohesión Económica y Social.

En el orden práctico, las voluntades políticas convertidas en imperativo jurídico a partir de 1986, conllevaron un crecimiento sustancial en los recursos estructurales (su duplicación real entre 1987 y 1993), así como la concentración de la actividad de los fondos.

En efecto, el esfuerzo financiero que el logro de la cohesión económica y social representa, sólo podía tener rentabilidad si la aplicación de la política estructural evitaba la dispersión de las actuaciones. Por ello, la Comunidad en el ejercicio de una correcta y objetiva discrecionalidad positiva, concentró la intervención de los fondos tanto en el plano funcional (definición de los cinco objetivos prioritarios) como en el espacial (determinación dentro de los anteriores de tres objetivos regionales), concediendo especial atención al Objetivo Regional n.º 1 «Apoyo a las regiones menos desarrolladas».

Durante el período 1989-93, la Comunidad dedicó un total de 77.523 Millones de ecus<sup>1</sup> a la política estructural. De ellos, el 65% se destinaron al Objetivo prioritario n.º 1 (50.568 Mecus). Los, Objetivos n.º 2 («Apoyo a las regiones industriales en declive») y n.º 5b («Apoyo al desarrollo de las zonas rurales»), también de carácter regional, concentraron 8.822 y 3.422 Mecus, respectivamente.

#### \* La Nueva etapa 1994-1999: Ratificación de la política estructural

Como consecuencia de los acuerdos de Maastricht (Febrero de 1992), el Consejo Europeo de Edimburgo (Diciembre de 1992) consolidaba el proceso de integración en cohesión económica y social, incrementando de nuevo el nivel de recursos estructurales y reafirmando el principio de concentración.

Para el conjunto del período (1994-1999), la Comunidad va a destinar (acuerdo de la Comisión del 12 de Diciembre de 1993) un total de 149.781 Mecus al conjunto de los objetivos prioritarios.

Nuevamente, el Objetivo n.º 1 concentrará la mayor parte de los mismos. Un total de 102.005 Mecus (el 68% del total) destinará la Comunidad al apoyo a las regiones menos desarrolladas.

Las regiones industriales en declive (Objetivo n.º 2) concentrarán el 10,8% de los recursos, lo que representa un total de 16.216 Mecus. El otro objetivo regional, el apoyo a las zonas rurales ó 5b, ha quedado dotado con 6.666 Mecus.

El Objetivo horizontal n.º 3 tiene por cometido la lucha contra el desempleo de larga duración y juvenil (antiguos Objetivos n.º3 y n.º 4). Se crea un nuevo Objetivo n.º 4 orientado a neutralizar los efectos negativos, especialmente manifiestos en el mercado laboral, de los cambios continuos en los sistemas productivos o «mutaciones». Estos dos nuevos objetivos horizontales representan el 11,2% de los recursos (16.770 Mecus).

Por último, el Objetivo n.º 5a mantiene su ámbito funcional (acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la Política Agraria Comunitaria) e incluye también la ayuda a la modernización y a la reestructuración de la pesca. En total concentrará el 4,3% de los nuevos recursos (6.504 Mecus).

A modo ilustrativo hay que indicar que para materializar los fines previstos por este último objetivo en el ámbito del sector pesquero, la Comunidad ha creado un nuevo fondo denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que unifica por agregación la multiplicidad de instrumentos que anteriormente servían de apoyo al sector, orientando la aplicación de este nuevo fondo estructural a la consecución del fin general: la cohesión económica y social.

---

<sup>1</sup> Salvo mención expresa, las cifras indicadas en ecus en todo el artículo están valoradas a precios de 1994

### \* Gestión de la Política estructural comunitaria

Como ya hemos indicado, la gestión de la Política Estructural Económica (PEC) anterior a 1989 requería su diferenciación por fondos.

A partir del año mencionado la gestión de la Política Estructural se unifica, pudiéndose estructurar su puesta en práctica en cinco fases diferentes:

1. *Fase normativa*; embrión de todo el resultado posterior, constituida por los procesos de discusión y negociación institucionales internos y externos a la propia Comunidad Europea (Parlamento, Consejo, Comisión, etc.) culmina con el establecimiento de las líneas políticas estratégicas y su dimensión operativa: reglamentos y medios económicos.

En resumen, los resultados más notables de esta fase pueden identificarse con: a) la apuesta decidida por dimensionar la Política Estructural: crecimiento sustantivo de los recursos y b) la concentración en el uso de estos; a través del establecimiento de los objetivos prioritarios.

2. *Fase de planificación*; primera fase de autentica gestión, se identifica con el proceso de elaboración de Planes de desarrollo, diferenciados, incluso conceptualmente, en atención al Objetivo al que se refieren.

Dichos planes son elaborados por los Estados y/o regiones de acuerdo con sus problemáticas, objetivos y estratégicas de intervención correspondientes; siempre en el marco del proceso de integración europea en cohesión económica y social.

3. *Fase de negociación*; destinada a identificar los puntos de encuentro entre los intereses propios nacionales y/o regionales (recogidos en los planes antes mencionados) con los globales a nivel comunitario y, en base a ello establecer los Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC), definidos como las envolventes financieras y funcionales de apoyo de la Comunidad (el «cuanto» y el «para qué»).

4. *Fase de programación*; en la que las grandes líneas de intervención acordadas en el Marco, son concretadas a través del establecimiento de programas de intervención; conjunto de actuaciones o proyectos de inversión coherentes y plurianuales.

5. *Fase ejecutiva*; constituida por los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de intervención y de cuyo resultado positivo, de la consecución de los objetivos perseguidos, se desprende la validez y eficacia de la propia Política Estructural Comunitaria, en última instancia su mantenimiento y correcta dimensión.

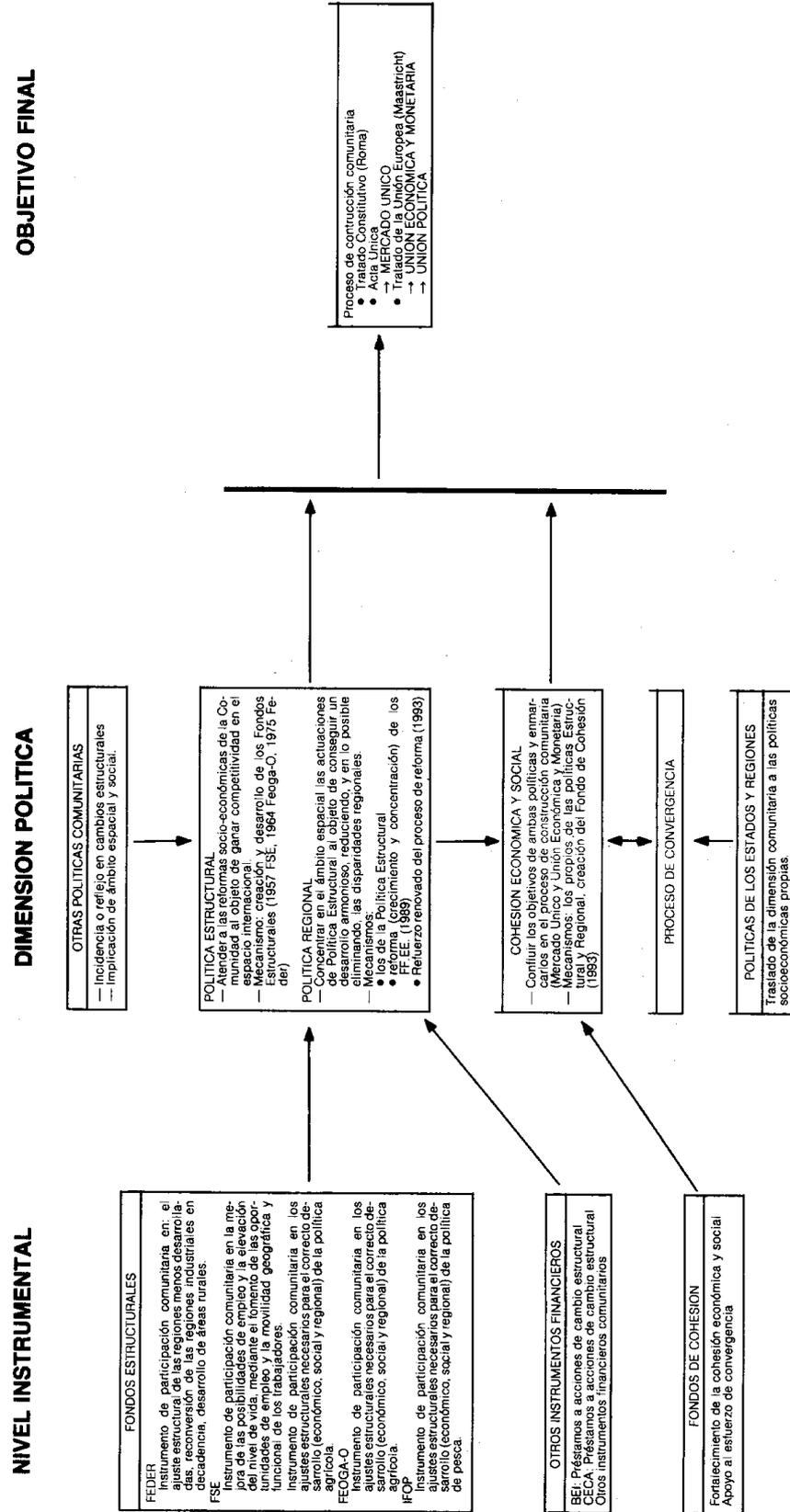
En resumen, los fondos estructurales y el IFOP representan los instrumentos que, en forma coordinada, utiliza la Unión Europea para hacer efectivos los planteamientos y objetivos de su política estructural y regional, que se encuadran en el contexto de la construcción comunitaria en cohesión económica y social, al que confluyen igualmente otras dimensiones políticas comunitarias.

En este sentido, el Fondo de Cohesión representa el último apoyo de la Unión Europea orientado en la misma dirección.

## Esquema n.º 1. Esquema histórico del proceso de Cohesión

<p>CRECIMIENTO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO EN EL PROCESO DE COHESIÓN</p>	
<p>REFUERZO DE LA COHESIÓN ECONOMICA Y SOCIAL</p>	<p>Reforzamiento y mejora de los Fondos Estructurales (1993)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Crecimiento cuantitativo</li> <li>— Mantenimiento del principio de concentración</li> <li>— Creación del Fondo de Cohesión</li> <li>— Refuerzo de la Cohesión</li> <li>— Apoyo al esfuerzo de convergencia</li> </ul>
<p>COHESIÓN ECONOMICA Y SOCIAL</p>	<p>Reforma de los Fondos Estructurales (1989)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Duplicación y concentración</li> <li>— Primacía de la dimensión regional en la política estructural</li> </ul>
<p>POLITICA ESTRUCTURAL — SOCIAL</p>	<p>FEDER (1975)</p> <p>FEOGA-O (1964)</p> <p>FSE (1957)</p> <p>1957: TRATADOS CONSTITUTIVOS CECA (1951) CEE (1957) CEEA (1957)</p> <p>1975: Política Regional: El desarrollo armonioso en lo espacial se hace explícito</p> <p>1986: ACTA UNICA EUROPEA — Mercado Unico 1992</p> <p>1992: TRATADO DE LA UNION EUROPEA — Unión Económica y Monetaria — Unión Política</p>

## Esquema n.º 2. Los Fondos Estructurales, la Política regional y la Cohesión económica y social en el contexto de la construcción europea



En forma agregada la acción estructural (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) representa actualmente el 32,4% del gasto comunitario, y en 1999 habrá alcanzado el 35,7%. La idea del esfuerzo político resulta evidente si consideramos que al comienzo del proceso, en 1987, el conjunto de los Fondos Estructurales tan solo representaba el 17,8% del gasto presupuestario de la Comunidad Europea.

## 1.2. Intervenciones de la política estructural comunitaria en la C.A.P.V. hasta 1993

El funcionamiento diferenciado de los fondos estructurales tanto en términos de sus objetivos y ámbitos de aplicación como en sus correspondientes sistemas de gestión, impide una visión conjunta de sus intervenciones anteriores a 1989, comienzo operativo de la reforma.

En concreto, durante los tres primeros años de nuestra pertenencia a la CEE la Política Regional Comunitaria se identificó, al igual que en el resto de Estados miembros y regiones europeas, con las intervenciones exclusivas del FEDER.

Sin embargo, a partir del establecimiento de los cinco objetivos prioritarios (seis en términos reales), la PRC ha incidido en el País Vasco a través de dos de los tres objetivos de carácter regional:

- *Objetivo n.º 2*; de apoyo comunitario a las regiones o zonas con problemas de declive industrial (a través del FEDER y del FSE).
- *Objetivo n.º 5b*; de apoyo al desarrollo de zonas rurales (mediante los tres fondos).

Además, en el contexto general de la Política Estructural Comunitaria, el País Vasco ha sido beneficiario igualmente de los objetivos horizontales:

- *Objetivo n.º 3*; lucha contra el desempleo de larga duración.
- *Objetivo n.º 4*; lucha contra el desempleo juvenil; ambos financiados por el FSE.
- *Objetivo 5a*; de adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC, apoyado por el FEOGA Sección Orientación.

### \* FEDER y País Vasco

Las intervenciones del FEDER en el País Vasco hasta 1993 requieren, desde un punto de vista cronológico, ser estructuradas en dos bloques diferenciados, que guardan relación con los correspondientes periodos en los que ha sido realizada su gestión normativa a nivel comunitario.

#### 1. 1986-1989: La etapa anterior a la reforma de los fondos estructurales

Desde 1986, año de la entrada de España en la Comunidad Europea, hasta 1989, el País Vasco ha sido beneficiario del FEDER merced a las disposiciones contempladas en el reglamento 1787/84 del fondo estructural regional.

Con dicha base normativa y en función de los acuerdos adoptados entre la Administración Central y Comunidades Autónomas en 1986, el País Vasco fue beneficiario de 3.300 Millones de pesetas de ayuda comunitaria, gestionados a través de la presentación de *proyectos individuales*.

Derivados del mismo reglamento, la Comunidad puso en marcha los denominados *programas comunitarios*. Un total de cuatro programas vieron la luz en los años finales de esta etapa que estamos comentando: STAR y VALOREN en 1986, RESIDER y RENAVAL en 1988. Estos programas contemplaban la intervención financiera orientándola hacia la superación de problemas estructurales concretos y elegidos por la propia Comisión por su dimensión a escala comunitaria.

El País Vasco fue también beneficiario de dichas intervenciones, cuya puesta en práctica se acometió con retraso por lo que algunos de ellos continúan siendo gestionados en la actualidad.

En total los recursos FEDER destinados a los programas comunitarios han alcanzado en la C.A.P.V. la cifra aproximada de 9.700 Millones de pesetas, ayuda ligada al desarrollo de programas de inversión pública por valor de 20.400 Millones de pesetas.

En resumen, la intervención del FEDER en el País Vasco, o lo que es igual, las actuaciones de la Política Regional Comunitaria anterior a la reforma de los fondos estructurales, han supuesto para la C.A.P.V. un apoyo financiero superior a los 13.000 Millones de pesetas, destinados a la cofinanciación de proyectos y programas públicos cuyo volumen inversor alcanzó los 27.100 Millones de pesetas.

## 2. 1989-1993: Aplicación de la reforma estructural comunitaria

A partir de 1989 comenzaba la gestión de una nueva, renovada y reforzada acción estructural.

Como recurso financiero, el FEDER participaba en tres de los seis objetivos prioritarios; más concretamente en los Objetivos 1, 2 y 5b, caracterizados como regionales.

Estos objetivos llevaban implícita la necesidad previa de determinar el ámbito espacial de aplicación del apoyo financiero de la Comunidad.

Con base en los reglamentos creados para tal aplicación, el País Vasco fue calificado como zona Objetivo 2 en la mayor parte de su territorio, para el período comprendido entre 1989 y 1991, y zona Objetivo 5b en el resto (las comarcas de Montaña y Valles Alaveses), en este caso para el período quinquenal 1989-1993.

Tras la elaboración y presentación de los correspondientes planes regionales: el Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS) en base a la calificación como Objetivo 2, y el Plan de Desarrollo para Zonas Rurales (PDZR) por la consideración del Objetivo 5b; hubo de negociarse y acordar con la Comisión los correspondientes Marcos de Apoyo Comunitarios (MACs), envoltentes financiera y funcional de las ayudas estructurales.

El MAC-Objetivo 2, con duración 1989-1991 dio paso a los programas de intervención, denominados Programas Operativos, que concretaban a nivel de acciones específicas las grandes líneas de actuación acordadas en el Marco.

La existencia de dos programas en el Objetivo 2 del País Vasco hacía referencia a la correspondiente participación de dos fondos estructurales: el FEDER y el FSE.

En 1991, el ámbito de cobertura del Objetivo 2 a nivel comunitario fue negociado nuevamente entre la Comisión y los Estados miembros y prorrogado hasta 1993, cubriéndose así, para el Objetivo 2, el periodo quinquenal de aplicación de la reforma que había sido establecido con carácter general para el resto de los objetivos prioritarios.

Hubo de negociarse un nuevo Marco de Apoyo para el bienio restante (1992-1993), que una vez acordado fue la base de otros dos Programas Operativos, correspondientes nuevamente a los dos fondos antes mencionados.

Por su parte, el Objetivo 5b dispuso de un Marco de Apoyo quinquenal, fruto del cual el País Vasco desarrolló el Programa Operativo 5b, de carácter multifondo ya que incorporaba ayuda comunitaria proveniente de los tres fondos estructurales.

Por otro lado, la Comisión se reservó durante 1989-1993 el 10% de los recursos totales destinados a la acción estructural para acometer las denominadas Iniciativas Comunitarias que sustituían a los antiguos Programas Comunitarios.

En el ámbito de las Iniciativas financiadas por el FEDER, el País Vasco participó en Interreg y STRIDE, a través de los correspondientes programas de intervención: Interreg Frontera Pirenaica y STRIDE-España.

En resumen, el apoyo financiero del FEDER para con el País Vasco acordado durante el período 1989-1993 está constituido, de una parte por las aportaciones derivadas de nuestra calificación como Objetivos 2 y 5b en el contexto de la ayuda estructural comunitaria destinada a las acciones de iniciativa propia: los Programas Operativos; y de otra a las aportaciones derivadas de nuestra participación en las Iniciativas Comunitarias.

En total el FEDER ha aportado, durante 1989-1993, cerca de 42.900 Millones de pesetas al objeto de cofinanciar programas de inversiones públicas por 121.000 Millones de pesetas.

El Cuadro n.º 1 recoge en forma resumida el detalle de las intervenciones del FEDER en el País Vasco en el período comentado, e informa de la estructura participativa institucional.

### **1.3. El País Vasco en el período 1994-1999**

Por cumplir sobradamente los requisitos reglamentarios establecidos, la C.A.P.V. podría haber sido calificada íntegramente como región Objetivo n.º 2. El País Vasco no sólo superaba la tasa de paro media de la Comunidad en el trienio 1989-1992 (1.<sup>a</sup> condición), sino que la doblaba. Además, la participación del sector industrial en

Cuadro n.º 1. Fondos Estructurales y País Vasco. FEDER / 1988-1993

(Millones de pesetas corrientes)

	Inversión Cofinanciada	Ayuda FEDER	GOBIERNO VASCO		DIPUTACIONES FORALES		AYUNTAMIENTOS		ADMINISTRACION CENTRAL		EMPRESAS PUBLICAS	
			Inversión	FEDER	Inversión	FEDER	Inversión	FEDER	Inversión	FEDER	Inversión	FEDER
PROGRAMAS COMUNITARIOS	20.433	9.741	10.111	4.987	7.188	3.228			811	512	2.323	1.014
Resider	3.296	1.338	1.810	850	1.486	488						
Resider-Adapt.	8.085	3.921	4.696	2.338	3.389	1.583						
Renaval	5.468	2.734	3.155	1.577	2.313	1.157						
STAR	2.323	1.014									2.323	1.014
VALOREN	1.261	734	450	222					811	512		
PROYECTO INDIVIDUALES	6.652	3.343	5.386	2.693	809	421			457	229		
Cuota 88	5.386	2.693	5.386	2.693					457	229		
Admón Central	457	229										
D.F.B.	809	421			809	421						
INICIATIVAS COMUNITARIAS	2.608	1.304	2.287	1.143	104	52		217		109		
STRIDE	2.008	1.004	2.008	1.004	104	52		217		109		
INTERREG	600	300	279	139	104	52						
LEADER	0	0										
OTROS	320	141	109	35	61	31		150		75		
Perifra-1	81	41	20	10	61	31		150		75		
Perifra-2	150	75										
Proyecto Piloto	18	9	18	9								
Urdaibai	71	16	71	16								
P.O.P.V. 1989-1991	58.353	19.116	23.536	9.563	12.581	3.900		1.286	3.858	9.92	18.378	4.661
P.O.P.V. 1992-1993	59.228	22.055	24.119	11.042	12.869	4.688			1.390	695	19.564	4.987
Objetivo 5b/Feder	520	260										
TOTAL	148.114	55.960	65.548	29.463	33.612	12.320	1.653	827	6.516	2.428	40.265	10.662
% Participación	100,0	100,0	44,4	52,9	22,8	22,1	1,1	1,5	4,4	4,4	27,3	19,1
Medias anuales (1988-1993)	24.686	9.327	10.925	4.911	5.602	2.053	276	138	1.086	405	6.711	1.777
FEDER/TOTAL (%)		37,8		44,9		36,7		50,0		37,3		26,5

**Cuadro n.º 2. Cumplimiento de Euskadi de las condiciones reglamentarias para ser considerada objetivo n.º 2**

	Indice medio desempleo s/CEE (1990-1992)	Empleo industrial respecto del total (%)		Evolución del empleo industrial % 90 s/ 76
		Año 1976	Año 1990	
Alava	186,5	60,0	48,0	-17,1
Bizkaia	232,6	52,0	38,0	-34,1
Gipuzkoa	193,3	56,0	43,0	-27,2
CAPV	214,6	54,0	41,0	-29,5
Estado	189,9	36,9	33,4	-8,7
CE	100,0	38,1	33,1	-6,6

Fuente: E.P.A.-I.N.E. y EUROSTAT.

términos de ocupación ha sido sensiblemente superior a la correspondiente a nivel comunitario a lo largo de los últimos quince años: 1976-1992 (2.<sup>a</sup> condición). Por último y para este mismo período, la caída del empleo en este sector no sólo era constatable (3.<sup>a</sup> condición) sino que multiplicaba por 5 la experimentada a nivel comunitario (Cuadro n.º2).

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que en el período precedente (1989-1993) dos comarcas alavesas (Montaña y Valles) habían formado parte del Objetivo 5b, y que en la actualidad existen en la C.A.P.V. otras comarcas y zonas que cumplen igualmente las condiciones de acceso a dicho Objetivo, la propuesta final y formal del Gobierno Vasco incorporó a este último objetivo las comarcas alavesas de Rioja Alavesa y Estribaciones del Gorbea (a excepción del municipio de Legutiano), así como parte de las comarcas vizcainas de Encartaciones y Arratia Nervión junto a municipios de las comarcas guipuzcoanas de Tolosa y Urola Costa.

Dada la imposibilidad de superposición de zonas en ambos objetivos regionales, la ampliación mencionada del Objetivo 5b, hubo de realizarse en detrimento de la anterior calificación de los municipios y comarcas que la integran como Objetivo n.º 2.

Por su consideración como Objetivo Regional n.º 5b, la Comunidad Autónoma del País Vasco accederá en el período 1994-1999 a una ayuda comunitaria por importe de 26,5 Mecus (4.240 Millones de pesetas), ayuda canalizada a través de los fondos estructurales FEDER, FEOGA-Orientación y FSE. Esta ayuda representa el 4% del total de recursos que la Comunidad Europea destina al conjunto de las Comunidades Autónomas españolas con zonas Objetivo 5b.

Con relación al Objetivo horizontal n.º 5a, la asignación al País Vasco para el período 1994-1999, asciende a 96 Mecus (15.360 Millones de pesetas), el 75% de los cuales se corresponden con recursos IFOP.

Por su parte, la asignación española correspondiente al Objetivo n.º 3 para el período 1994-1999 (1.474 Mecus), se ha distribuido entre las Comunidades Autónomas beneficiarias, correspondiendo al País Vasco el 18,9% de la ayuda total que, canalizada a través del FSE, representa un importe de 278,6 Mecus (44.576 Millones de pesetas).

Con relación al Objetivo n.º 4, no existe a priori asignación regionalizada de los más de 4.200 Mecus (672.000 Millones de pesetas) que se destinaran en España a cofinanciar actuaciones ligadas a facilitar la adaptación laboral a los nuevos procesos de producción.

#### **\* El País Vasco como zona industrializada en declive**

El Objetivo n.º 2, a diferencia de los restantes, tiene limitada su cobertura geográfica de aplicación, así como su dotación financiera, al trienio 1994-1996. Con posterioridad, la Comunidad examinará de nuevo su ámbito espacial para determinar el que proceda a efectos del trienio 1997-1999.

Para el período 1994-1996, una vez determinado el «mapa regional Objetivo n.º 2» a escala europea, se procedió (Decisión de la Comisión de 26 de Enero de 1994) al reparto de los 6.977 Millones de Ecus entre los Estados miembros con regiones o zonas industriales en declive. Esta cantidad supone aproximadamente la mitad de los recursos asignados a este objetivo para el período 1994-1999.

Por otra parte, se refiere exclusivamente a la aportación comunitaria destinada a los denominados Marcos de Apoyo, luego excluye un volumen de recursos cercano a los 1.900 Mecus que servirán a la Comisión para cofinanciar las Iniciativas Comunitarias vinculadas a este Objetivo.

Al conjunto de las Comunidades Autónomas españolas con zonas Objetivo 2 le corresponde un total de 1.130 MECUS. El criterio de reparto manejado por la Comisión se basaba en la población cubierta y su ponderación por la tasa de paro.

Dos son los fondos estructurales que intervienen en dicho Objetivo: el FEDER y el FSE. El primero de los fondos va a hacerse cargo del 77% de dichos recursos; el resto servirá al FSE para cofinanciar actuaciones del Objetivo 2 en su ámbito competencial (reciclaje profesional, cursos de formación laboral, etc.).

Por la aplicación del criterio comunitario de reparto, el País Vasco recibirá un total de 347,7 Mecus. Para acceder a esta ayuda y en aplicación del procedimiento establecido, el Gobierno Vasco remitió a la Administración Central su Plan de Reconversión Regional y Social, que junto al de las siete restantes CC.AA. con zonas Objetivo 2, configuró el PRRS de España para el citado objetivo, en base al cual se negoció y acordó (30 de Diciembre de 1994) el Marco de Apoyo Comunitario Objetivo n.º 2 España 1994-1996.

Según el MAC, se han establecido para la CAPV dos programas de intervención para cuya ejecución la Comunidad Europea aportará 55.600 Millones de pesetas de ayuda.

De una parte el Programa Operativo del País Vasco, de carácter multifondo (FEDER y FSE), con una inversión total estimada en 113.700 Millones de pesetas de la que el 82% se corresponde con proyectos ligados al FEDER (93.000 Millones de pesetas cofinanciados al 46% por la Comisión: 42.800 Millones de pesetas); y el resto, 20.700 Millones de pesetas se refieren a proyectos ligados al FSE que los cofinancia al 45% (9.300 Millones de pesetas).

Por otra parte, en el contexto de un Programa Operativo Plurirregional gestionado por la Administración Central para el conjunto de zonas Objetivo 2 españolas, el FSE aportará un total de 3.500 Millones de pesetas para cofinanciar actuaciones en el País Vasco por valor de 7.800 Millones de pesetas a cargo fundamentalmente del INEM.

En términos globales, las zonas Objetivo 2 de la C.A.P.V. recibirán con cargo a FEDER y FSE un total de 55.600 Millones de pesetas en tanto se ejecuten los 121.500 Millones de pesetas de inversión previstas en el período 1994-1996.

#### **\* Iniciativas Comunitarias 1994-1999 y País Vasco**

Para acometer un total de 13 Iniciativas Comunitarias, la Comisión se ha reservado 11.850 MECUS, el 9% de los recursos totales programados entre 1994 y 1999.

El País Vasco es potencial beneficiario en nueve de ellas, lo que en términos financieros representaría la canalización de 106 Mecus (unos 17.000 Millones de pesetas) a través de los cuatro fondos estructurales, destacando el FEDER (62 Mecus) y el FSE (34 MECUS). El IFOP allegaría 6,7 Mecus (Iniciativa Pesca) y el resto (3,35 Mecus) el FEOGA-0 (Leader II e Interreg II).

Como Iniciativa más relevante para la C.A.P.V. destaca Resider II con cargo a la cual se ha presentado un programa de inversiones por 11.600 Millones de pesetas a realizar en el período 1994-1997. La cofinanciación comunitaria es al 50% a cargo del FEDER.

El resto de recursos comunitarios procedentes del FEDER cofinancian las actuaciones ligadas a los programas de intervención con cargo a las Iniciativas: Pesca (1,32 Mecus), Urban (7,5 Mecus), PYME (11,6 Mecus), KONVER (1,4 Mecus) e Interreg II (3,86 Mecus).

En general, la aportación comunitaria a través del FEDER alcanza el 50% del coste global de los programas. Por ello se estima que la participación de este fondo estructural en el País Vasco, en el contexto de las Iniciativas Comunitarias, conllevará la realización de programas de inversión valorados en 20.000 Millones de pesetas a lo largo del período 1994-1999.

Por su parte, el FSE cofinanciará al 45% actuaciones en el País Vasco por un importe estimado de 12.000 Millones de pesetas.

Bajo el supuesto de unas tasas de cofinanciación del 50% para IFOP y FEOGA-O, la agregación de los 3.200 Millones de pesetas de los programas de inversión presentados a las Iniciativas ligadas a ambos fondos, supone en términos generales que

Cuadro n.º 3. Fondos Estructurales y País Vasco / Período 1994-1999. Resumen general

	ASIGNACION TOTAL MECUS	ASIGNACION ESPAÑA MECUS	ASIGNACION PAIS VASCO MECUS	FEDER MECUS	FSE MECUS	FEOGA-O MECUS	IFOP MECUS	TOTAL MECUS	Media anual País Vasco MECUS	Media anual País Vasco (Mill. pts.)
<b>MARCOS DE APOYO</b>	<b>126.238,30</b>	<b>30.368,60</b>	<b>818,77</b>	<b>272,27</b>	<b>431,41</b>	<b>43,11</b>	<b>71,98</b>	<b>818,77</b>	<b>194,41</b>	<b>31.106</b>
OBJETIVO 1 (1994-1999)	93.810,00	26.300,00						347,70	1.15,90	18.544
OBJETIVO 2 (1994-1996)	6.977,00	1.130,00	347,70	267,80	79,90			278,53	46,42	7.427
OBJETIVO 3 (1994-1999)	9.731,78	1.474,40	278,53		278,53			70,03	11,67	1.867
OBJETIVO 4 (1994-1999) (1)	4.216,22	368,60	70,03		70,03			95,98	16,00	2.559
OBJETIVO 5a (1994-1999) (2)	5.369,30	431,60	95,98		2,95	24,00	71,98	26,53	4,42	707
OBJETIVO 5b (1994-1999)	6.134,00	664,00	26,53	4,47		19,11				
<b>INICIATIVAS COMUNITARIAS</b>	<b>13.450,00</b>	<b>2.294,28</b>	<b>105,99</b>	<b>61,96</b>	<b>33,99</b>	<b>3,35</b>	<b>6,70</b>	<b>106,00</b>	<b>20,81</b>	<b>3.329</b>
PESCA (1994-1999)	250,00	41,50	8,77	1,32	0,75		6,70	8,77	1,46	234
URBAN (1994-1999) (3)	600,00	130,40	10,00	7,50	2,50			10,00	1,67	267
PYME (1994-1999)	1.000,00	247,00	15,44	11,58	3,86			15,44	2,57	412
TEXTIL PORTUGAL (1994-1999)	400,00	0,00						0,00	0,00	0
RETEX (1994-1997)	500,00	0,80						0,00	0,00	0
KONVER (1994-1997)	500,00	23,20	1,41	1,41				1,41	0,35	56
RESIDER II (1994-1997)	500,00	72,38	36,29	36,29				36,29	9,07	1.452
RECHAR II (1994-1997)	400,00	27,30						0,00	0,00	0
ADAPT (1994-1999) (4)	1.400,00	256,40	10,72		10,72			10,72	1,79	286
EMPLEO Y REC. HUMANOS (5)	1.400,00	386,60	16,16		16,16			16,16	2,69	431
NOW (1994-1999)								0,00	0,00	0
HORIZON (1994-1999)								0,00	0,00	0
YOUTHSTART (1994-1999)								0,00	0,00	0
REGIS II (1994-1999)	600,00	214,00						0,00	0,00	0
LEADER II (1994-1999)	1.400,00	330,00	2,35			2,35		2,35	0,39	63
INTERREG II (1994-1999)	2.900,00	564,70	4,86	3,86		1,00		4,86	0,81	130
RESERVA	1.600,00							0,00	0,00	0
<b>TOTAL</b>	<b>139.688,30</b>	<b>32.662,88</b>	<b>924,77</b>	<b>334,23</b>	<b>465,40</b>	<b>46,46</b>	<b>78,68</b>	<b>924,77</b>	<b>215,22</b>	<b>34.435</b>
<b>Media anual (MECUS 94)</b>	<b>24.335,88</b>	<b>5.642,45</b>	<b>215,22</b>	<b>103,48</b>	<b>90,88</b>	<b>7,74</b>	<b>13,11</b>	<b>215,22</b>		
<b>Media anual (Mill. pts.)</b>	<b>3.893.741</b>	<b>902.793</b>	<b>34.435</b>	<b>16.557</b>	<b>14.541</b>	<b>1.239</b>	<b>2.098</b>	<b>34.435</b>		

(1) Estimación ídem Obj.3: C.A.P.V. 19% España (70,03 Mecus).

(2) Cifras en previsión para País Vasco.

(3) Distrib. de asignación País Vasco (10 Mecus estimada entre FEDER (75%) y FSE (25%).

(4) Estimaciones:

ídem Empleo: 22% Total España para Obj. 2 (56,67 Mecus)

ídem Obj. 3: el 19% de asignación fuera de Obj. 1 para CAPV (10,77 Mecus).

(5) Estimación ídem Obj. 3: el 19% de asignación fuera de Obj. 1 para CAPV (16,12 Mecus).

Notas: — Las medidas anuales tienen por fin tener en cuenta los períodos de vigencia.

• En general: 6 años (1994-1999).

• Objetivo2: 3 años (1994-1996)

• Iniciativas Comunitarias de cambio industrial: 4 años (1994-1997).

— Tipo de cambio utilizado: 1 ECU = 160 ptas.

— Las estimaciones de: Obj. 3, Iniciativa ADAPT e Iniciativa Empleo, que no disponen de asignación por Comunidades Autónomas se establecen con el fin de plantear unos mínimos.

la ayuda estructural comunitaria para Iniciativas conllevará en la C.A.P.V. el desarrollo de inversiones totales valoradas en 35.200 Millones de pesetas entre 1994 y 1999.

Hasta aquí hemos presentado historia, procedimientos y cifras de las Políticas Estructural y Regional Comunitaria, ciertamente de forma muy esquemática y resumida. Algunos aspectos de los expuestos serán retomados más adelante.

El siguiente capítulo recoge una visión crítica de cuestiones que consideramos relevantes en el proceso de gestión, en sentido global, de la Política Regional Comunitaria y de sus implicaciones en relación al País Vasco.

## **2. ANÁLISIS CRÍTICO**

### **2.1. Estudio comparativo entre los períodos 1989-93 Y 1994-99**

Si en la base del articulado del Acta Única se encontraba la consideración de atender a un evento extraordinario como lo fue la creación definitiva del Mercado Único, intentando que las implicaciones positivas de su establecimiento se explayaran a todas las regiones de la Europa comunitaria, en la actualidad la consecución de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y sus derivaciones han impulsado el refuerzo de la política de cohesión que, en términos cuantitativos, ha supuesto un nuevo crecimiento de los recursos financieros, tanto por el nuevo aumento de los fondos estructurales como por la creación del Fondo de Cohesión.

Como región en declive industrial, con problemas de desarrollo rural y con una elevada tasa de paro identificadora de una población con necesidades de adaptación laboral, la CAPV forma parte de los objetivos comunitarios.

Además, el esfuerzo que, por requisitos de convergencia, ha de realizar en el proceso de construcción de la UEM le hacen también acreedora del apoyo comunitario ideado al efecto, el Fondo de Cohesión.

#### **\* La Fase normativa: Definición de los objetivos y sus condiciones**

El esquema argumental que el siguiente análisis recoge se basa en dos cuestiones fundamentales.

De una parte, al consolidarse el principio de concentración, el objetivo prioritario más beneficiado ha sido sin duda el Objetivo n.º 1. No podía ser de otra manera, atendiendo a los principios inspiradores de la cohesión económica y social.

Sin embargo y ésta es la cuestión de fondo, los resultados finales que se deriven del proceso de asignaciones financieras entre objetivos dependen en buena medida de los intereses económicos que éstos representen para cada uno de los Estados miembros.

Al situar como fin comunitario el logro de la cohesión económica y social y disponer para ello, entre otras cosas, de la acción estructural comunitaria, la reforma de los fondos

de 1989 conllevó fundamentalmente la duplicación real de los recursos entre 1987 y 1993. Además, y en desarrollo del principio de concentración del apoyo estructural, el Objetivo n.º 1 debería de concentrar la mayor parte de las ayudas. En forma explícita el FEDER recogía la consigna, destinando el 80% de sus recursos al ámbito espacial considerado como tal Objetivo.

Estas metas lo eran a nivel comunitario y, por ello, los Estados miembros sólo podían defender sus propios intereses financieros, acomodándose al corsé que imponía el ideario de la Comunidad.

En un sentido concurrencial, los países pujaron por pertenecer, y en su caso con la mayor presencia posible, al Objetivo n.º 1; lo que en otros términos significa que influyeron decididamente en la redacción de las condiciones de acceso. La alternativa se centraba en los otros dos objetivos regionales (Objetivos 2 y 5b), por lo que las correspondientes condiciones de entrada fueron igualmente el resultado de la confrontación de intereses particulares.

Desde el punto de vista regional, el problema está en si los intereses particulares de una región concreta entran o no en confrontación con los del Estado miembro al que pertenece. Esta cuestión se extiende a lo largo de todo el proceso de aplicación de la política estructural-regional comunitaria. Sacarlo a relucir aquí al hablar de la primera etapa de tal proceso (la redacción de los reglamentos) no es en absoluto irrelevante.

Podríamos incluso remontarnos a una etapa antecesora, la que define el alcance del principio de concentración y, por lo tanto, el peso relativo de los objetivos regionales. Sin embargo resultaría temerario, incluso en el plano teórico, avanzar en un diseño alternativo de los pilares básicos que configuran la política de cohesión. Por ello, dando por válidos los principios que definen la acción estructural, en especial el referido a la concentración, queda planteada la idea de que la defensa de los intereses generales de las regiones Objetivo n.º 2 no encontraban en la Administración Central española su mejor aliado.

Pero además y dada la lógica de todo proceso negociador, un Estado miembro especialmente favorecido por el Objetivo n.º 1 debería compensar resultados en los demás. De aquí que las diferencias manifiestas por las comunidades autónomas españolas en indicadores selectivos del Objetivo n.º 2, en especial la tasa de paro, no pudieran suponer un criterio de selección tan rígido que mermara en exceso los intereses económicos de otros Estados miembros.

Por lo tanto, la primera conclusión es que, asumiendo el diseño básico de la política estructural-regional, los intereses particulares de una región española del Objetivo n.º 2 no han tenido en la Administración Central su representante idóneo en el proceso de configuración de los instrumentos reglamentarios. En el caso particular del País Vasco, el problema adquiere una mayor relevancia. En este sentido, baste decir que la CAPV tiene una tasa de paro que supera el doble de la media comunitaria (característica que nos diferencia del resto de regiones europeas pertenecientes al objetivo prioritario en cuestión), siendo el valor de esta última variable la que establece una de las condiciones de acceso a la calificación como zona en declive industrial.

### **\* El Peso de la Comisión**

En valores de 1994, la Comunidad Europea destinó durante el primer quinquenio de programación tras la reforma (1989-1993) un total de 77.523 Mecus a la política estructural, concentrados fundamentalmente en el objetivo de apoyo a las regiones más retrasadas, el 65%.

Descontando las asignaciones destinadas al objetivo 5a, así como las correspondientes a Iniciativas Comunitarias y medidas de transición, un total de 68.254 Mecus se gestionaron a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo, siendo este el sistema de gestión con mayor control por parte de los Estados miembros.

La distribución entre Estados del último importe citado representa en términos resumidos el referente fundamental en los procesos de negociación preliminares, ya que los recursos destinados a Iniciativas Comunitarias y Medidas de Transición son gestionadas de forma más directa por la Comisión, siendo el ejecutivo comunitario quien a la postre decide su utilización en el contexto de los problemas sociales, económicos o de otra índole a nivel comunitario. La Comisión marca objetivos y estrategias para su superación y a tal fin dispone los recursos estructurales.

En el contexto de la gestión vía MACs, el nivel de concentración fue superior; el 70,3% de los recursos se asignaron al Objetivo n.º 1.

Durante el actual periodo de programación estructural son 120.869 Mecus los canalizada a través de Marcos de Apoyo (el 77% destinados al Objetivo n.º 1). Dicha cantidad representa el 80,7% de los recursos totales que destinará la Comunidad a su acción estructural hasta 1999.

De lo anterior se deduce que el control de los Estados miembros ha caído cerca de cuatro puntos porcentuales entre ambos periodos de programación.

El objetivo n.º 5a dispone en el actual período de un mayor control de los Estados frente al quinquenio anterior, en el que su distribución final se realizaba con un mayor poder discrecional por parte de la Comisión. Corrigiendo el efecto derivado de las asignaciones estructurales para este objetivo, la ganancia de control en la utilización de los recursos por parte de la Comisión se sitúa exactamente en 3 puntos porcentuales.

Esta circunstancia se produce en principio en detrimento de los intereses de todos los Estados miembros, pero especialmente de aquellos que, como España, se benefician de un mayor grado de concentración en el Objetivo 1 de los recursos gestionados vía Marcos de Apoyo.

En concreto, España tiene en el actual período de programación un menor nivel participativo en los recursos destinados a Iniciativas (el 18%) que en los gestionados vía MACs (el 24%).

### **\* La Distribución entre Objetivos**

Como consecuencia de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Edimburgo, los principios básicos de la reforma se consolidan. Se mantiene así el principio de concentración, a la vez que el esfuerzo financiero comunitario se acrecienta, tanto por

Cuadro n.º 4. Evolución de la distribución de los fondos por objetivos

	PERIODO 1989-93		PERIODO 1994-99		Variación en puntos porcentuales
	Mecus 94	% Objetivo	Mecus 94	% Objetivo	
Fondos estructurales	77.523	100,0	149.781	100,0	0,0
Objetivo 1	50.568	65,2	102.005	68,1	2,9
Objetivo 2	8.822	11,4	16.216	10,8	-0,6
Objetivos 3 y 4	9.122	11,8	16.770	11,2	-0,6
Objetivo 5a	4.181	5,4	6.504	4,3	-1,1
Objetivo 5b	3.422	4,4	6.666	4,5	0,0
Medidas de transición	1.408	1,8	1.620	1,1	-0,7

una mayor disposición de recursos a los fondos estructurales como, en el contexto general de la cohesión económica y social, a través de la creación del Fondo de Cohesión.

De los 149.781 Mecus que entre 1994 y 1999 financiarán los 5 objetivos prioritarios, un total de 102.005 Mecus se destinan al Objetivo n.º 1, lo que supone una concentración de recursos para este Objetivo del 68% como media a lo largo del período (en 1999 el nivel de concentración alcanzará el valor del 70%), superior al 65% alcanzado en la etapa precedente. Esto ocurrirá a costa del resto de los objetivos que pierden participación sobre el total (Cuadro n.º 4).

Entre los países beneficiarios del Objetivo n.º 1 se distinguen dos grupos: los Estados miembros que se benefician del Fondo de Cohesión (provisionalmente instrumento financiero de cohesión) y el resto.

Para el conjunto de los primeros (España, Portugal, Grecia e Irlanda), en aplicación de las conclusiones del Consejo de Edimburgo, se establece reglamentariamente que el aumento de los créditos de compromiso de los fondos estructurales les deberá permitir la duplicación, en términos reales, de los recursos totales (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) entre 1992 y 1999.

Por lo tanto, estas cuestiones son un referente de nivel comunitario, si bien obviamente responden a los intereses manifiestos de los países interesados, tanto por su condición de beneficiarios del Objetivo n.º 1 como, adicionalmente cuatro de ellos, por serlo también del Fondo de Cohesión.

Por otra parte, dado el crecimiento real de los recursos destinados a los fondos estructurales, todos los objetivos restantes crecen en términos absolutos, aunque, salvo el 5b, pierden participación.

El reparto de fondos entre estos objetivos responde igualmente a un cierto número de obligaciones que derivan directamente de las conclusiones de Edimburgo y que se concretan en: asegurar unas relaciones participativas entre los Objetivos 2, 3+4 y 5b,

**Cuadro n.º 5. Fondos estructurales - Períodos 1989-93 y 1994-99.  
Distribución por países de los importes asignados a los  
MACs.**

(En %)

PAÍSES	OBJETIVO N.º 1		OBJETIVO N.º 2		OBJETIVO N.ºs 3Y4		OBJETIVO N.º 5b		TOTAL	
	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99
Alemania	7,65	14,54	9,16	10,51	13,18	13,92	20,14	20,00	9,13	14,51
Bélgica	0,00	0,78	4,15	2,29	3,77	3,33	1,25	1,26	1,05	1,18
Dinamarca	0,00	0,00	0,60	0,80	2,31	2,16	0,88	0,88	0,41	0,34
España	24,95	28,04	19,77	16,20	13,48	13,21	10,93	10,82	22,18	24,77
Francia	2,27	2,33	18,33	25,30	20,50	22,96	36,82	36,49	8,18	7,77
Grecia	17,01	14,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,96	11,57
Irlanda	9,37	5,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,59	4,65
Italia	18,99	15,84	6,24	9,80	14,65	12,30	14,77	14,69	16,70	15,02
Luxemburgo	0,00	0,00	0,36	0,10	0,17	0,16	0,10	0,10	0,07	0,03
Países Bajos	0,00	0,16	2,68	4,30	5,49	7,74	1,69	2,45	1,11	1,39
Portugal	17,75	14,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,48	11,57
Reino Unido	2,02	2,52	38,70	30,70	26,46	24,21	13,43	13,32	10,14	7,19
UNION EUROPEA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

similares a las habidas en 1992; imposibilidad de aumentos reales en los recursos del Objetivo 5a en beneficio de los Objetivos 1 y 5b y, por último, integrar las ayudas a la pesca en el Objetivo 5a para las regiones no cubiertas por el Objetivo 1.

	Base 1992	Período 1994-99
Objetivo 2	41,3%	40,9%
Objetivo 3+4	42,7%	42,3%
Objetivo 5b	16,0%	16,8%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**\* El Reparto por Estados miembros**

En este contexto, España planteó y defendió bien sus intereses de Estado obteniendo un nivel de participación del 28,04% en el Objetivo n.º 1; porcentaje que se sitúa más de tres puntos por encima del obtenido en el período anterior (Cuadro n.º 5).

En términos de media anual, los 26.300 Millones de Ecus que tiene asignados España representan un 83,5% de crecimiento real sobre los que le correspondían entre 1989 y 1993, casi 2.000 Mecus mas por año (Cuadro n.º 6).

**Cuadro n.º 6. Fondos estructurales / Asignaciones a MACs. Variaciones participativas en medias anuales por países y por objetivos entre periodos**

(En Millones de ecus)

PAISES	OBJETIVO 1				OBJETIVO 2				OBJETIVOS 3 Y 4				OBJETIVO 5b				TOTAL			
	1989-93	1994-96	Variación media anual absoluta	Variación media anual en %	1989-93	1994-96	Variación media anual absoluta	Variación media anual en %	1989-93	1994-99	Variación media anual absoluta	Variación media anual en %	1989-93	1994-99	Variación media anual absoluta	Variación media anual en %	1994-96 (Obj. 2) 1994-99 (resto)	1989-93	Variación media anual absoluta	Variación media anual en %
Alemania	3.673	13.640	1.539	209,45	752	733	94	62,48	1.167	1.942	90	38,67	643	1.227	76	59,07	17.542	6.235	1.799	144,25
Bélgica	0	730	122	-21,80	341	160	-15	-21,80	334	465	11	16,02	40	77	5	61,25	1.432	715	122	85,55
Dinamarca	0	0	0	90,84	49	56	9	90,84	204	301	9	22,67	28	54	3	59,79	411	282	22	39,00
España	11.976	26.300	1.989	83,50	1.623	1.130	52	16,01	1.194	1.843	68	28,67	349	664	41	58,57	29.937	15.139	2.150	71,01
Francia	1.087	2.190	148	67,85	1.505	1.765	287	95,46	1.816	3.203	171	46,99	1.175	2.238	138	58,67	9.396	5.584	743	66,56
Grecia	8.163	13.980	697	42,72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.980	8.163	697	42,72
Irlanda	4.496	5.620	37	4,17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.620	4.496	37	4,17	
Italia	9.113	14.860	654	35,88	513	684	125	122,39	1.297	1.715	26	10,19	471	301	56	59,28	18.160	11.394	862	37,82
Luxemburgo	0	0	0	0	30	7	-4	-60,83	15	23	1	30,45	3	6	0	63,35	36	4	-2	-25,35
Paises Bajos	0	150	25	36,75	220	300	56	127,25	486	1.079	83	85,08	54	150	14	132,03	1.679	780	178	117,00
Portugal	8.519	13.980	626	102,55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.980	8.519	626	36,75	
Reino Unido	971	2.360	199	102,55	3.177	2.142	79	12,36	2.343	3.377	94	20,09	429	817	50	58,87	8.696	6.920	422	30,52
TOTAL MACs	47.996	93.810	6.036	62,88	8.210	6.977	684	41,64	8.856	13.948	553	31,25	3.192	6.134	384	60,14	120.969	68.255	7.657	56,09

Tan solo Reino Unido y especialmente Alemania superan el porcentaje anterior. Sin embargo en ambos casos la razón la encontramos en las bajas posiciones de partida; por lo que en términos absolutos el resultado no es, salvo el caso alemán, tan notorio como aparente.

En el período 1989-93, España había sido el Estado más beneficiado por el Objetivo 1. En la nueva etapa no sólo mantiene esta característica sino que se refuerza. Sin embargo, el crecimiento de su participación global alcanza un valor inferior, el 9,56%. Ello es así puesto que, con relación a cada uno de los restantes objetivos, España pierde peso participativo, destacando la caída de 3,58 puntos porcentuales en el Objetivo 2.

Durante el quinquenio 1989-1993, las zonas en declive industrial españolas obtuvieron el 19,8% del total de los recursos destinados a los MACs del objetivo 2. Los recursos destinados a las regiones Objetivo 2 francesas eran levemente inferiores. Los porcentajes de participación tanto de España como de Francia suponían la mitad del correspondiente al Reino Unido.

En el actual período, la segunda posición por Estados miembros la ocupa ahora Francia, que nos supera en casi más de nueve puntos porcentuales. El Reino Unido continúa beneficiándose del doble de recursos que España.

Sin considerar Luxemburgo por su escasa participación, se puede observar que las regiones españolas con declive industrial, junto con las del Reino Unido, han sido las únicas que han experimentado un crecimiento en los recursos de apoyo comunitario inferior y muy lejano al 42% que, en términos anuales, arroja la media del conjunto Objetivo 2 entre los dos periodos de programación estructural.

Bélgica presenta un descenso; pierde 15 Mecus por año. No obstante este Estado pasa de cero a obtener 122 Mecus en el Objetivo 1; el Reino Unido también experimenta un sustancial crecimiento del apoyo comunitario por dicho objetivo.

Estos resultados se derivaron del proceso de negociación entre la Comisión y las autoridades centrales de los países miembros de la Unión (excluidos Grecia, Portugal e Irlanda por ser íntegramente Objetivo n.º 1).

Así, el 21 de Diciembre de 1993, la Comisión acordaba su propuesta respecto de la base geográfica en la que aplicará, durante al menos el período 1994-1996, el Objetivo 2.

Las solicitudes planteadas por los Estados miembros alcanzaban los 77 Millones de habitantes; es decir, el 22,5% del total de la población de la Unión Europea (U.E.) si bien, en aras de alcanzar una concentración espacial de los recursos, la Comisión había establecido, en forma indicativa, la limitación de la población asistida en el Objetivo 2 en un valor del 15% de la población comunitaria.

El resultado finalmente acordado sitúa el porcentaje en un 16,8% y supone en términos absolutos un total de 58.191 miles de habitantes, lo que representa un crecimiento cercano a los 5 millones de habitantes en relación con el período anterior.

El ámbito espacial cubierto por el Objetivo 2 español ha variado en relación con la etapa precedente, lo que ha originado una disminución de 642.000 habitantes como población cubierta.

Cuadro n.º 7. Población asistida por países. Objetivo n.º 2

PAISES	POBLACION ASISTIDA			PARTICIPACION S/TOTAL en %		
	1989-93	1994-96	Variación absoluta	1989-93	1994-96	Variación puntos porcent.
Alemania	6.992.000	7.023.000	31.000	13,12	12,07	-1,05
Bélgica	2.178.000	1.411.000	-767.000	4,09	2,42	-1,66
Dinamarca	252.000	437.000	185.000	0,47	0,75	0,28
España	8.577.000	7.935.000	-642.000	16,09	13,64	-2,46
Francia	10.084.000	14.611.000	4.527.000	18,92	25,11	6,19
Grecia	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Irlanda	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Italia	3.764.000	6.320.000	2.556.000	7,06	10,86	3,80
Luxemburgo	140.000	132.000	-8.000	0,26	0,23	-0,04
Países Bajos	1.444.000	2.603.000	1.159.000	2,71	4,47	1,76
Portugal	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Reino Unido	19.868.000	17.719.000	-2.149.000	37,28	30,45	-6,83
UNION EUROPEA	53.299.000	58.191.000	4.892.000	100,00	100,00	0,00

Como resultado final, las regiones españolas del Objetivo 2 han pasado de representar el 16,09% del total al 13,64% (Cuadro n.º 7), porcentaje que no obstante se eleva en términos de participación financiera al 16,20% (Cuadro n.º 8) con motivo de la ponderación realizada a través de la tasa de paro para cada una de las regiones europeas.

Aunque en mucha menor medida, las regiones españolas beneficiarías de los Objetivos 3+4 y 5b también pierden participación (-2% y -1% respectivamente) sobre el período anterior. Con relación a los recursos del Fondo Social Europeo destinados a los objetivos 3 y 4, España tiene una participación en el período muy cercana a la del anterior, mientras que Alemania, Francia y especialmente los Países Bajos ganan presencia. Por último, el incremento experimentado por las ayudas destinadas al desarrollo de zonas rurales de 380 Mecus por año, un 60% superior a la cifra correspondiente al período anterior, se distribuye, salvo en el caso de los Países Bajos, de forma homogénea entre todos los países partícipes.

En forma de balance, el proceso negociador desarrollado al comienzo del actual período de programación ha supuesto para España un crecimiento del 9,6% con respecto al período 1989-1993 en su cuota de participación en el global de los recursos estructurales destinados a los Marcos de Apoyo.

En términos de objetivos prioritarios lo anterior se ha debido al sustancial incremento observado en el caso de las ayudas destinadas a las regiones menos desarrolladas (Objetivo n.º1). En el resto de los objetivos, España ha perdido participación: en el Objetivo 5b un 1 % y un 2% en el caso de los Objetivos 3 y 4.

**Cuadro n.º 8. Fondos estructurales para Marcos de Apoyo Comunitario.  
Evolución por objetivos entre períodos 1989-93 /1994-99 en  
medias anuales. Resultado para las CC.AA. españolas**

(En millones de ecus)

	Período 1989/1993	Período 1994/1999	% Variación
FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS PARA MACs. Media anual	13.651	21.308	56,09
Fondos Estructurales MACs Objetivo 1 Fondos	9.599	15.635	62,88
Estructurales MACs Objetivo 2 Fondos	1.642	2.326	41,66
Estructurales MACs Objetivos 3 y 4 Fondos	1.771	2.325	31,27
Estructurales MACs Objetivo 5b	638	1.022	60,09
FONDOS ESTRUCTURALES ESPAÑA PARA MACs. Media anual	3.028	5.178	71,01
Fondos Estructurales para MACs Objetivo 1 español	2.395	4.384	83,05
Fondos Estructurales para MACs Objetivo 2 español	325	377 307	16,08
Fondos Estructurales para MACs Objetivos 3 y 4 españoles	239	111	28,64
Fondos Estructurales para MACs Objetivo 5b español	70		58,48
PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN TOTAL MACs (%)	22,18	24,30	9,56
Participación española MACs Objetivo 1	24,95	28,04	12,38
Participación española MACs Objetivo 2	19,77	16,20	-18,06
Participación española MACs Objetivos 3 y 4	13,48	13,21	-2,00
Participación española MACs Objetivo 5b	10,93	10,82	-1,01

Por su parte las zonas españolas Objetivo 2 han perdido un 18% de cuota de participación, al caer su porcentaje 3,6 puntos porcentuales. En términos absolutos, supone algo más de 83 Mecus, cantidad que se elevaría a 126 Mecus (más de 20.000 Millones de pesetas anuales) si el «peso de los Estados» y la «presencia del Objetivo 2» se hubiera mantenido en los niveles del período precedente.

Sobre la mesa de las negociaciones, los Estado miembros y la Comisión acordaron el reparto global por objetivos y por países, sin olvidar la reciente creación del Fondo de Cohesión y sin perder de vista, obviamente, la posición de los países con regiones Objetivo n.º 1.

**\* El País Vasco como Objetivo n.º 2**

La Comunidad Europea destinará al MAC del Objetivo 2 español un total de 1.130 Mecus para el período 1994-96. Esta cantidad se distribuye entre las siete comunidades autónomas beneficiarias de acuerdo con el mismo criterio que ha manejado la Comisión.

Cuadro n.º 9. **Objetivo 2: Población asistida en España. Comparación entre períodos 1992-93 Y 1994-96**

COMUNIDADES AUTONOMAS	Población asistida		Variación absoluta	% s/población asistida		Variación en puntos porcentuales
	1992-93	1994-96		1992-93	1994-96	
ARAGON	705.463	536.000	-169.463	8,12	6,75	-1,37
Zaragoza	705.463	536.000	-169.463	8,12	6,75	-1,37
BALEARES	0	56.000	56.000	0,00	0,71	0,71
CANTABRIA	484.552	0	-484.552	5,58	0,00	-5,58
CATALUÑA	3.954.750	3.875.000	-79.750	45,52	48,83	1,39
Barcelona	3.379.815	3.322.000	-57.815	38,91	41,87	2,96
Tarragona	351.983	341.000	-10.983	4,05	4,30	0,25
Gerona	222.952	212.000	-10.952	2,57	2,67	0,11
MADRID	947.202	1.123.000	175.798	10,90	14,15	3,25
NAVARRA	307.207	184.000	-123.207	3,54	2,32	-1,22
LA RIOJA	135.775	73.000	-62.775	1,56	0,92	-0,64
PAIS VASCO	2.152.203	2.088.000	-64.203	24,77	26,31	1,54
Alava	270.236	251.000	-19.236	3,11	3,16	0,05
Bizkaia	1.184.049	1.156.000	-28.049	13,63	14,57	0,94
Gipuzkoa	697.918	681.000	-16.918	8,03	8,58	0,55
TOTALES	8.687.152	7.935.000	-752.152	100,00	100,00	

Con relación al período precedente, el País Vasco recoge un incremento en su participación financiera del 3,7%. Ello es producto del crecimiento en la participación poblacional: del 24,77% del período de referencia anterior (1992-93) al 26,31% sobre el total cubierto en la nueva etapa 1994-96 (Cuadro n.º 9), como, y especialmente, al incremento que este último valor experimenta al transformarse, por la ponderación de la tasa de paro, en el porcentaje de participación financiera: 30,8%.

Cantabria es, a partir de 1994, Objetivo 1, lo que explica en gran medida la caída de la población del conjunto de comunidades autónomas españolas Objetivo 2. Por contra, Baleares entra a formar parte de este colectivo. Además hay tres comunidades autónomas que pierden peso poblacional (Aragón, Navarra y La Rioja). Por lo tanto, las comunidades autónomas que ganan peso porcentual para la nueva etapa son, además del País Vasco, Cataluña y, sobre todo, la Comunidad Autónoma de Madrid, que muestra, junto a Baleares, crecimiento en términos absolutos.

Junio al País Vasco, Cataluña y Madrid ganan peso en el reparto financiero (Cuadro n.º 10). Sin embargo, para estas dos últimas Comunidades ello se debe exclusivamente al hecho de haber aumentado su presencia en términos de población, ya que el efecto de la ponderación de la tasa de paro les ha afectado negativamente.

Cuadro n.º 10. Reparto Objetivo n.º 2 por Comunidades Autónomas. Comparación períodos 1992-93 y 1994-96

COMUNIDADES AUTONOMAS	PERIODO 1992-93 (Mecus 92)						PERIODO 1994-96 (Mecus 94)					
	FEDER		FSE		TOTAL		FEDER		FSE		TOTAL	
	%		%		%		%		%		%	
Aragón	39,22	7,0	13,30	8,0	52,52	7,3	49,30	5,7	14,73	5,7	64,03	5,7
Baleares	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	8,80	1,0	2,63	1,0	11,43	1,0
Cantabria	32,38	5,8	8,56	5,1	40,94	5,7	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Cataluña	226,67	40,7	77,83	46,7	304,50	42,1	402,20	46,2	120,20	46,2	522,40	46,2
Madrid	61,29	11,0	13,88	8,3	75,17	10,4	113,70	13,1	33,98	13,1	147,68	13,1
Navarra	19,66	3,5	5,67	3,4	25,33	3,5	17,70	2,0	5,29	2,0	22,99	2,0
La Rioja	8,10	1,5	2,54	1,5	10,64	1,5	10,50	1,2	3,14	1,2	13,64	1,2
Pais Vasco	169,89	30,5	44,87	26,9	214,76	29,7	267,80	30,8	80,03	30,8	347,83	30,8
TOTAL	557,21	100,0	166,65	100,0	723,86	100,0	870,00	100,0	260,00	100,0	1.130,00	100,0

La incidencia de la tasa de paro en el sistema de asignación regional de recursos de los MACs Objetivo 2 no es total<sup>2</sup>, lo que desde el punto de vista de los intereses de la CAPV, y teniendo en cuenta su situación relativa en referencia a dicha variable, no es del todo satisfactorio. De haberse considerado la variable regional en su totalidad, la participación del País Vasco hubiera crecido un 4,7% en el contexto español y un porcentaje sensiblemente superior en el comunitario.

## 2.2. Organización interinstitucional

El principio de cooperación instaurado con la reforma de los fondos estructurales en 1989 implica una estrecha concertación entre la Comisión y todas las autoridades competentes a escala nacional, regional y local designadas por cada Estado miembro, en todas las fases de programación.

En este sentido, España es el único Estado miembro que gestiona el Objetivo n.º 2 a través de un único Plan de Reconversión Regional y Social para el conjunto de sus Comunidades Autónomas con zonas Objetivo 2; y por derivación de ello dispone de un único Marco de Apoyo Comunitario para dicho Objetivo. El nivel regional tan sólo existe en la fase de programación, por lo que cada una de las siete regiones españolas Objetivo 2 disponen de su correspondiente Programa Operativo.

La reglamentación establecida para la nueva etapa 1994-1999 ha introducido, con afán simplificador, la posibilidad de refundir en un solo documento, Documento Único de Programación (DOCUP), los anteriores planes de desarrollo o reconversión y programas de intervención.

Cuando éste sea el procedimiento elegido, la Comisión tan sólo tendrá que adoptar una Decisión aprobatoria única que englobará los elementos que antes se incluían en los MACs y los Programas Operativos. Tal decisión se producirá tras el estudio por la Comisión y negociación con el Estado miembro y las autoridades por éste designadas, que seguirá al envío del DOCUP a la Comisión.

El sistema centralista de funcionamiento español, que ha impedido introducir la gestión a través de los Documentos Únicos de Programación, más ágil y eficaz, tiene dos inconvenientes:

- De una parte, obliga a que los diversos Programas Operativos deban encuadrarse en un Marco de Apoyo general que por tener que responder a los intereses de siete

$$^2 \quad \% PFi = \frac{\left\{ \% PAi + \left[ \frac{1/2(ITPi-100)}{100} \cdot \% PAi \right] \right\} \cdot 100}{\sum_{i=1}^n \left\{ \% PAi + \left[ \frac{1/2(ITPi-100)}{100} \cdot \% PAi \right] \right\}}$$

Donde: PFi: Participación financiera región i

PA: Población asistida región i

ITP: índice de tasa de paro región i (medio de regiones Objetivo 2 = 100)

Comunidades Autónomas, no lo hace de forma eficaz para cada una de ellas.

- Por otro lado, dado que la Comisión tiene necesariamente como interlocutor al responsable del Plan de Reconversión; es decir, a la Administración Central española, se produce una falta de fluidez y contacto con las autoridades regionales, que a la postre conocen en mayor medida sus problemas socioeconómicos, así como las estrategias y actuaciones necesarias para su superación.

El esquema de relaciones institucionales queda en resumen de la siguiente forma:

Tras su elaboración, los siete Gobiernos de las Comunidades Autónomas Objetivo 2 remiten sus Planes de Reconversión Regional y Social a la Administración Central española que los une en el PRRS España Objetivo 2. La Comisión y la Administración Central negocian, en base al Plan, el contenido y alcance del Marco de Apoyo Comunitario. Los Gobiernos regionales son llamados al proceso para suscribir el Marco.

En la fase de programación comienza la participación real de las Comunidades Autónomas. En nuestro caso, único y extraordinario en el conjunto estatal, el Gobierno Vasco negocia con la Administración Central el nivel de participación y el contenido de las actuaciones del conjunto de Administraciones Públicas vascas; es decir, del propio Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos. De esta forma queda definido el Programa Operativo. El control sobre su gestión y ejecución es realizado por el Comité de Seguimiento copresidido por la Administración del Estado y el Gobierno de cada Comunidad Autónoma.

Las relaciones oficiales se mantienen entre la Comisión y la Administración Central. En el caso de la CAPV ésta última, a su vez, los mantiene con el Gobierno Vasco, como representante regional. Este circuito oficial permite, no obstante, mantener un nivel oficioso de contacto entre Gobierno Vasco y Comisión, si bien únicamente en el proceso de ejecución y evaluación de los programas.

Desde el punto de vista del País Vasco, la gestión de la Política Regional Comunitaria mejoraría si se otorgase una mayor presencia real del nivel regional en las fases de planificación y negociación del Marco de Apoyo.

El procedimiento de gestión a través de los Documentos Únicos de Programación, además de ganar en sencillez y rapidez, generaría un mayor contacto entre Comisión y Autoridad regional, por lo que su implantación debería de ser un objetivo para el próximo período.

### **2.3. Cuestiones propias de la CAPV**

Comenzamos este apartado retomando las cifras recogidas en el Cuadro n.º 3.

Para aproximarnos a la participación de la CAPV en la Política Estructural Comunitaria durante 1994-1999 es preciso estimar la continuación del País Vasco en el Objetivo 2 durante el trienio final, con un apoyo comunitario similar al actual. De otra parte tomamos como hipótesis una participación de la CAPV en el Objetivo n.º 4,

gestionado entre organizaciones sindicales y patronales, situada en un nivel similar al del Objetivo n.º3.

También con relación al FSE es preciso trabajar con supuestos en el contexto de las Iniciativas Comunitarias ADAPT y EMPLEO.

Hechas estas precisiones, el apoyo estructural comunitario podría situarse en una cantidad cercana a los 204.000 Millones de pesetas, importe que representaría la contribución de los Fondos estructurales al desarrollo de programas de inversión por un importe global cercano a los 450.000 Millones de pesetas.

Estas cantidades suponen en términos prácticos, la correcta gestión y desarrollo de programas de intervención de los que, los ligados al FEDER alcanzaría un volumen inversor medio anual de 36.000 Millones de pesetas; el FSE requeriría por su parte la puesta en práctica de actuaciones valoradas anualmente en 32.000 Millones de pesetas. Por último, la recepción de las ayudas del IFOP y del FEOGA-Orientación estaría ligada al desarrollo de inversiones por 6.500 Millones de pesetas de media anual.

#### **\* Una Gestión correcta y eficaz**

La existencia de un proceso de discusión continua en el marco institucional comunitario en relación con la validez de las políticas de apoyo al proceso de integración de la Unión Europea en cohesión económica y social, hace necesaria la toma de conciencia por parte de las autoridades públicas vascas en relación al correcto y eficaz uso de los recursos estructurales.

Como media anual vamos a recibir alrededor de 34.000 Millones de pesetas de ayuda comunitaria. Su asignación a proyectos de inversión ha de contemplar, en el contexto de escenarios presupuestarios realistas, la necesidad de actuar sobre ámbitos socioeconómicos reconocidos a nivel comunitario; igualmente se ha de demostrar a través de la evaluación de las intervenciones desarrolladas, que nos acercamos a los objetivos esperados por las políticas regional y social: la reducción de disparidades entre zonas y en último término la creación de empleo.

De no ser así, los mecanismos correctores actuales desarrollados por la Unión Europea podrían variar su enfoque con el consiguiente perjuicio para nuestra Comunidad Autónoma.

La cohesión económica y social es un principio básico del proceso de integración europea y su materialización, entre otras formas, a través del apoyo al proceso de desarrollo territorial en zonas problemáticas, seguirá formando parte del instrumental comunitario. No obstante los escenarios previsibles de ampliación hacia Europa del Este, así como la atención a problemas económico-territoriales exteriores (Norte de África) pueden hacer peligrar los mecanismos financieros actuales de apoyo a las regiones industrializadas en declive.

En este contexto, cada vez esta más afianzada la idea de que 1999 representará un punto de inflexión para la Política Estructural Comunitaria, especialmente para su

ámbito regional. Puede estar en juego la supervivencia, entre otros, del Objetivo 2. Por ello es necesario plantearse la necesidad de movilizar cuantos mecanismos políticos y/o institucionales sean precisos. Sin embargo lo primordial e inmediato es, en todo caso, demostrar la validez del diseño actual de la acción estructural comunitaria y para que ello sea posible, se hace imprescindible una asignación adecuada de los recursos que a la postre constaten clara y rotundamente nuestro avance tanto interior como exterior en el marco de la cohesión económica y social, fundamentalmente en el plano territorial.

El proceso de planificación, la negociación de los Marcos de Apoyo y la elaboración de los Programas de intervención, su desarrollo y evaluación; constituyen etapas que no deben ser entendidas como meros trámites administrativos para el acceso a recursos financieros. Gestionar la política estructural comunitaria no debe representar exclusivamente un ejercicio hacendístico. Si los recursos a obtener son importantes, resulta más imperiosa aún la necesidad de su correcta administración.

En todo caso, lo que presentemos a cofinanciación ha de estar inscrito en los acuerdos y consensos adaptados en procesos como el Plan Económico a Medio Plazo y más específicamente en el Acuerdo Político de Coalición suscrito para acometer la actual legislatura.

En este contexto la creación de bienestar y empleo en forma general y la reducción de disparidades socioeconómicas en el ámbito espacial (Áreas Deprimidas) no son sino objetivos planteados y asumidos internamente. Su coincidencia con los objetivos explicitados por las Políticas Estructural y Regional Comunitarias debería traducirse en que los recursos comunitarios representen un empuje realmente adicional para su consecución.

El actual sistema de gestión de los fondos estructurales en el País Vasco requiere avanzar intensivamente en su carácter de adicionalidad; principio de gestión establecido por la Comunidad Europea en la reforma estructural de 1989. La caracterización de los Fondos Estructurales como recursos ordinarios desde el punto de vista presupuestario, impide que su gestión lleve plenamente a efecto su finalidad específica. En particular, el FEDER es considerado internamente como un ingreso más con el que equilibrar la cuenta presupuestaria, formando parte indivisible del total general cuya distribución no obedece a planteamiento regional interno alguno, toda vez que el presupuesto de gasto no incorpora dicha finalidad.

Por otro lado, su distribución preliminar entre las instituciones públicas (Diputaciones Forales) tampoco incorpora planteamientos de política regional interna. La asignación institucional se realiza atendiendo exclusivamente a criterios de la Ley de Aportaciones, lo que reafirma la percepción financiera que se tiene de estos recursos.

#### \* **La Capacidad de respuesta**

Sin embargo, al margen de las observaciones financieras y territoriales a que se ve sometida la gestión de los fondos regionales, además de este «peaje institucional» que condiciona el desarrollo de la política estructural en el País Vasco, pero con el que en

todo caso cohabita, en el momento actual esta emergiendo un problema de índole superior que requiere plena atención.

Se trata de la creciente dificultad que experimenta el proceso de negociación con la Comisión para establecer los Marcos de Apoyo Comunitario.

En 1987, la totalidad de las intervenciones públicas vascas, su presupuesto de inversiones en términos resumidos, servía en buena parte de cobertura en el proceso de gestión de la Política Regional Comunitaria. En aquel tiempo no era extraño encontrar proyectos de infraestructura básica cofinanciados por el FEDER en la mayoría de las regiones europeas. Sin embargo, con el proceso de reforma y en base a su principio de concentración y a una racionalización del apoyo estructural, las ayudas comunitarias para el tipo de intervenciones mencionadas fue reservada con carácter general a las regiones Objetivo 1.

En este contexto, las autoridades comunitarias solicitaron de las regiones en declive industrial una concentración de sus esfuerzos en la promoción y generación de actividades productivas, investigadoras, y más recientemente medio ambientales, que propiciaran la generación de riqueza y empleo. Actuaciones típicas de las Administraciones Públicas como las inversiones en Sanidad y Educación están excluidas de la cofinanciación comunitaria en las regiones Objetivo 2. Las regiones menos desarrolladas tampoco pudieron cofinanciar estas actuaciones en el período 1989-1993, sin embargo el empeño y el trabajo negociador de los Estados miembros interesados consiguieron finalmente incluirlas en el actual.

Por su parte, las infraestructuras de comunicaciones, excluidas con carácter general en el Objetivo 2, han tenido cabida en los programas de intervención de las CC.AA. españolas con zonas en declive industrial tanto en el período 1989-93 como en el primer trienio del actual período.

Los procesos de negociación con la Comisión entonces, concluyeron felizmente, obteniendo el reconocimiento comunitario a los déficits de nuestras dotaciones en ese ámbito en relación con los estándares medios de la Comunidad Europea, y su directa relación con el proceso de desarrollo económico.

Sin embargo, la excepción observada por la Comisión tiene los días contados. Además del «coste» asumido por las propias regiones beneficiarias (límites porcentuales de participación de las infraestructuras en los programas y una menor tasa de cofinanciación comunitaria), el ejecutivo de la Unión Europea viene cerrando el ámbito funcional de aplicación de la mencionada consideración extraordinaria.

Un ejemplo cuantitativo permite ilustrar mejor este proceso. El Cuadro n.º 11 pretende ilustrar la adecuación de los Marcos de Apoyo Comunitarios a la idea de la Comisión de reducir el peso de las inversiones infraestructurales en beneficio del apoyo a las actividades productivas. En el período actual, el apoyo al cemento se ha reducido prácticamente a la mitad con relación al primer programa de intervención del País Vasco.

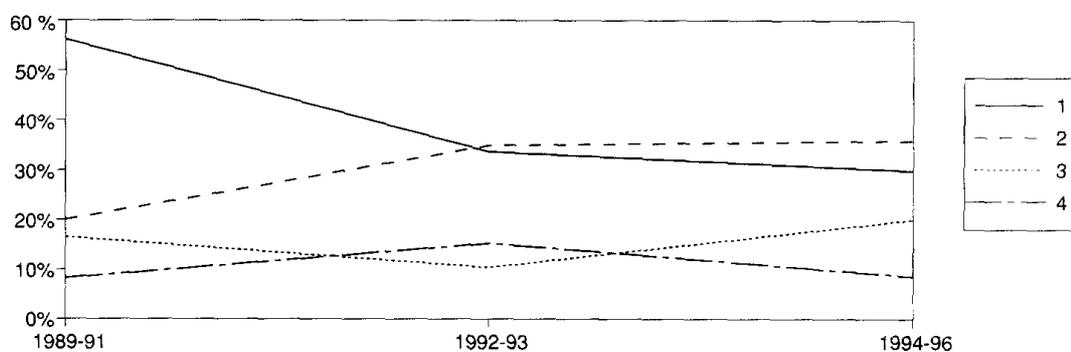
En la actualidad, proyectos «clásicos» como la infraestructura energética (canalización de gas) no forman parte del Programa de intervención FEDER 1994-1996 y en el trienio inmediato, el Ferrocarril Metropolitano de Bilbao dejará también de ser

Cuadro n.º 11. FEDER y País Vasco. Evolución funcional comparada

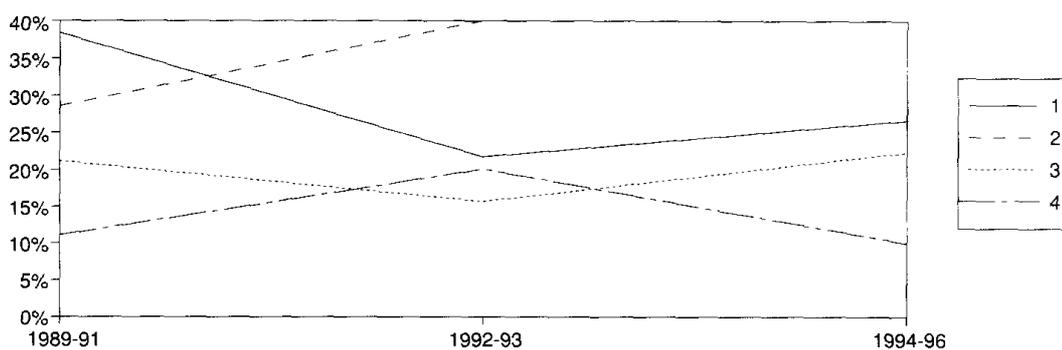
(En %)

	Período 1989-1991		Período 1992-1993		Período 1994-1996	
	Inversión	Ayuda FEDER	Inversión	Ayuda FEDER	Inversión	Ayuda FEDER
1. APOYO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	19,6	28,6	35,7	40,0	37,8	40,0
2. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	8,3	12,0	17,0	21,2	8,9	9,6
3. MEDIO AMBIENTE	15,7	21,1	12,6	16,3	21,2	23,5
4. INFRAESTRUCTURAS	56,4	38,3	34,7	22,5	32,0	26,9
	100,0		100,0		100,0	

**Inversión**



**Ayuda Feder**



beneficiario del apoyo estructural. Igualmente, las actuaciones en abastecimiento de aguas o la gestión de residuos sólidos se encuentran en período de excepción en el actual programa.

Con todo esto queremos indicar la creciente dificultad que la merma del ámbito funcional realizado por la Comisión, supone para nuestra capacidad de respuesta ante los planteamientos de la Unión Europea.

Será preciso atender adecuadamente el proceso negociador estableciendo una estrategia basada en una mayor concentración territorial del apoyo comunitario; en otras palabras será preciso intercambiar ámbito funcional por ámbito espacial en atención a déficits específicos demostrables.

Por otra parte, los procesos de ajustes presupuestarios que se lleven a cabo por las instituciones habrán de considerar que los fondos estructurales son una fuente de ingresos condicionada, por lo que la necesidad de atender a la cobertura necesaria para allegar recursos deberá ser tenida muy en cuenta.

### **3. POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA Y SU INSTRUMENTALIZACIÓN EN EL PAÍS VASCO: BASES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE REVITALIZACIÓN TERRITORIAL**

El Acuerdo de Coalición suscrito por los partidos que forman el Gobierno prevé entre sus objetivos programáticos *«Desarrollar una política activa de solidaridad social con carácter integrador y finalista de todas las actuaciones sectoriales, en favor de los colectivos más marginados y dedicando una especial atención a los desempleados y a las zonas industriales más deprimidas»*.

Resulta evidente que su consecución conlleva en el País Vasco el desarrollo de los objetivos previstos a escala comunitaria de las Políticas Social y Regional de la Unión Europea. Por ello, la canalización de los recursos estructurales en la C.A.P.V. por parte de las Autoridades Públicas hacia la revitalización de áreas territoriales deprimidas representa la confluencia explícita de ambas voluntades.

El proceso para la materialización del mencionado objetivo programático del Acuerdo de Coalición se avanza en líneas generales en el Apartado C (pag. 29) del documento suscrito solicitando la participación institucional conjunta y coordinada, identificando los problemas a paliar y proponiéndose el diseño de un Plan de Actuación Integral que defina las áreas territoriales así como el marco financiero necesario.

#### **\* Procedimiento para desarrollar una Política de Revitalización regional (Áreas deprimidas)**

De los 34.400 Millones de pesetas que como media anual representa la ayuda estructural comunitaria para el período 1994-1999, un total de 29.000 Millones se corresponden con aportaciones susceptibles de ser gestionados en el marco de los objetivos programáticos antes relacionados; cantidad que se refiere en concreto a los fondos estructurales FEDER y FSE (Cuadro n.º 12).

El grado de posición institucional relativa sobre la actual disposición de los mismos es variable en función del fondo de que se trate y de su destino (Programas Operativos

Cuadro n.º 12. **Fondos estructurales y País Vasco. Medias anuales de ayuda (1994-1999)**

	FONDOS ESTRUCTURALES (Millones de pesetas)			NEGOCIACION INTERINSTITUCIONAL POSICION RELATIVA ACTUAL (En %)	
	FEDER	FSE	TOTAL	Admones. Vascas	Admón. Central
Objetivo 2	14.283	4.261	18.544	70	30
Objetivo 3	..	7.427	7.427	45	55
Iniciativas Sectoriales	1.817	103	1.920	77	23
Iniciativas Empleo	..	717	717	..	100
Iniciativas locales	303	67	370	100	..
<b>TOTALES</b>	<b>16.403</b>	<b>12.575</b>	<b>28.978</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Iniciativas Sectoriales: Resider II, KONVER y PYME.

Iniciativas Empleo: ADAPT y Empleo.

Iniciativas Locales: Interreg y URBAN.

e Iniciativas Comunitarias). En todo caso resulta evidente la necesidad de coordinación interinstitucional, tarea que a la postre se identifica con la gestión de las Políticas Social y Regional Comunitaria en la CAPV por parte del Gobierno Vasco.

Por ello, en orden a concretar los pasos necesarios para llevar a efecto los objetivos programáticos del Acuerdo de Gobierno así como a gestionar correctamente los recursos estructurales FSE y FEDER se podrían establecer las siguientes etapas de procedimiento:

1. Una primera etapa de negociación institucional con el objeto de identificar las voluntades para el establecimiento de un proceso concreto, coordinado y coherente de actuación en el marco de objetivos e intereses comunes a las Autoridades Vascas, Central y Comunitaria relativas a las Áreas Deprimidas y sus problemáticas.
2. Una vez alcanzados los acuerdos políticos e institucionales necesarios, sería preciso establecer normativamente las razones, objetivos e instrumentación de la Política de Revitalización Territorial.
3. Sin ser necesaria una absoluta prelación temporal, podemos distinguir una tercera etapa destinada a explicitar las fases e instrumentos necesarios que permitan la definitiva materialización de los objetivos perseguidos: Planes de Desarrollo Integral, Marcos de Apoyo Financiero y Programas de Actuación.

En términos operativos podría plantearse el 1 de Enero de 1997 como la fecha de arranque de un conjunto de Programas de Actuación Integral en Áreas Deprimidas, con un horizonte temporal de cuatro años (1999), y con un techo inversor conjunto no inferior a 60.000 Millones de pesetas, la mitad de los cuales procederían de los recursos

### Esquema n.º 3. **Política de Revitalización territorial - Áreas deprimidas**

#### **1.º Proceso de negociación**

— Establecimientos de acuerdos y voluntades políticas, identificación de objetivos e intereses comunes.

— Gestión de Recursos Comunitarios y su problemática.

— Situación a futuro.

Objetivo: Permitir adicionalidad, considerando como recursos extrapresupuestarios parte de los fondos procedentes de la acción estructural: FEQER y FSE. Alcance de la propuesta: 10.000 Millones de pesetas anuales de ayuda para la cofinanciación de intervenciones.

#### **2.º Reglamentación básica con descripción de:**

- Razones de la PRT:
  - Acuerdo de Gobierno.
  - Adicionalidad Fondos Estructurales (futuro Marco Objetivo 2).
- Objetivo final: desarrollo de Zonas deprimidas
  - Desarrollo de actividades productivas.
  - Urbanismo, Medio Ambiente e Infraestructuras.
  - Mejora social y creación de empleo.
- Determinación de FASES e INSTRUMENTOS OPERATIVOS
  - Análisis y Planificación.
  - Marco de Apoyo Financiero.
  - Programación de inversiones.

#### **3.º Fases e Instrumentos Operativos:**

##### FASE 1: Análisis y planificación

Subfase 1.1- Estudio General Áreas Deprimidas:

- Determinar (confirmar) zonas de atención.
- Establecer problemáticas.
- Líneas generales de actuación.

INSTRUMENTO: PLAN DE DESARROLLO INTEGRADO DE ÁREAS DEPRIMIDAS (visión global; situaciones relativas de las zonas, etc.).

Subfase 1.2.- Estudios particulares de Áreas Deprimidas.

INSTRUMENTOS: Planes de Desarrollo Integrado por Áreas Deprimidas (visión particular; participación de Ayuntamientos, Agencias y otros).

##### FASE 2: MARCOS DE APOYO FINANCIERO

Proceso de discusión y negociación a varias bandas:

- Gobierno Vasco
- Diputaciones Forales
- Agencias y Ayuntamientos— Administración Central
- Comisión de la U.E

INSTRUMENTO: MARCO DE APOYO FINANCIERO (MAF)

Objetivos: Establecer la estructura funcional de la cofinanciación; es decir: tipología de actuaciones a cofinanciar a nivel general; modulación del apoyo según tipo de intervención, etc.  
Establecer vigencia temporal (3 años mínimo)

##### FASE 3: Programación de Inversiones

— Análisis de proyectos (establecimiento de plazos, procedimiento de acceso, criterios de selección, etc.)

— Elaborar programa de acuerdo a MAF (valor no inferior a 60.000 Millones de pesetas).

— Gestionar y evaluar programa (seguimiento mínimo anual).

INSTRUMENTOS: PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ÁREAS DEPRIMIDAS

comunitarios FEDER y FSE, mientras que el resto estaría a cargo en forma particular de instituciones públicas y/o privadas y en general de cuantos agentes estén dispuestos a participar en el proceso de revitalización de las zonas deprimidas y dispongan de proyectos de interés por su calidad, adicionalidad y coherencia en relación a los objetivos planteados.

Para concluir, se avanza un esquema operativo de procedimiento (Esquema n.º 3). Se puede constatar una estructura similar a la establecida en el esquema comunitario el cual, con todas las observaciones a las que pueda someterse ha demostrado ser un instrumento eficaz para la gestión de la Política Estructural y Regional de la Unión Europea.

#### 4. CONCLUSIONES

El crecimiento, notorio y sostenido, que ha manifestado el apoyo comunitario destinado a la política estructural va a estar sometido, en el final del siglo, a inevitables incertidumbres.

Aunque se mantenga creciente el global de los recursos destinados al proceso de cohesión económica y social; es decir, los importes presupuestarios destinados a los fondos estructurales y el fondo de Cohesión, es posible esperar cambios bien en la actual configuración de los Objetivos, bien en la actual estructura distributiva de los mismos.

En el año 2000 la Comunidad puede haberse ampliado hacia los países del Este, que pasarán sin duda, en tal caso, a formar parte del actual Objetivo 1; cabiendo la posibilidad de un crecimiento notorio de la actual cobertura financiera del Fondo de Cohesión.

Además son muchas las voces que reclaman un aumento de los recursos destinados a ayudar a los países del entorno inmediato de la Unión Europea; tanto por los problemas que se derivan de sus carencias económicas, como por el efecto inducido positivo que se derivaría para el sistema productivo comunitario, tanto por su demanda pública de inversiones, como por la evolución potencialmente positiva de sus importaciones.

Como región perteneciente al denominado Sur de la Europa Comunitaria, no podríamos sino congratularnos de un renovado apoyo del limitado y escaso Presupuesto Comunitario hacia las regiones con problemas de desarrollo; colectivo al que pertenece la mayor parte de las regiones españolas.

Sin embargo, el País Vasco no puede olvidar su posición paradigmática como región industrializada en declive en el contexto de la Política Regional y Estructural Comunitaria, con problemas económicos y sociales derivados de largos y costosos procesos de ajustes industriales que afectan a pilares básicos de su aparato productivo, como el siderúrgico y el naval. Además de grandes carencias infraestructurales —en los ámbitos de los transportes, el habitat urbano y el medio ambiente, por citar algunos— en relación con los estándares de la Europa Central.

Por ello, nuestro propósito no debe ser otro que trabajar por el mantenimiento, e incluso el aumento, del apoyo comunitario a esta problemática regional. Mantener o, en su caso, elevar los recursos destinados a las regiones de declive industrial, así como racionalizar su distribución debe ser un objetivo de las autoridades públicas vascas.

Para garantizar mínimamente este objetivo es preciso atender a dos cuestiones:

1. De un lado conseguir demostrar a los detractores de la Política Estructural, a aquellos intereses que de formas variadas intentan hacer valer una visión menos solidaria y más mercantilista de Europa, que los recursos destinados al apoyo de las regiones con problemas son utilizados eficazmente.

Es preciso gestionar correcta y eficientemente los recursos, no siendo víctimas de la tan solicitada evaluación de las intervenciones comunitarias sino, muy al contrario, promoviéndola y siendo actores interesados en la misma.

2. Por otra parte y en paralelo con lo anterior, a nuestro entender es preciso ampliar los mecanismos de intervención regional en el diseño de la política comunitaria denominada, precisamente, regional.

Resulta lógico y lícito que la Administración Central española procurase al comienzo de este período 1994-99 elevar su participación en el Objetivo 1, así como promoviera la creación del Fondo de Cohesión. Sin embargo, y derivado de lo anterior la participación de las regiones Objetivo 2 españolas perdió, con respecto al período 1989-93, cuota de participación en beneficio de regiones francesas e inglesas.

Será preciso estudiar fórmulas y mecanismos para evitar que se repita lo anterior y conseguir que el beneficio de regiones españolas del Objetivo 1 no se realice en perjuicio de una región como el País Vasco cuya tasa de paro está lamentablemente situada en 12.<sup>a</sup> posición de las más de 180 regiones de la antigua Europa Comunitaria de 12 Estados.

Pero, con todo lo anterior, la gestión de los recursos estructurales en el País Vasco requiere notables modificaciones.

Es preciso superar la existencia de condicionantes extraños a los objetivos de la Política Regional Comunitaria, siendo necesario atender decididamente al proceso de negociación interna y externa para la distribución de los recursos presupuestarios que determinará, en última instancia, los puntos de encuentro entre aquella política y la propia nuestra.

Estructurar y desarrollar una auténtica política regional para el País Vasco, además de servir para la superación de problemas políticamente asumidos, nos dota de argumentos esenciales para responder a los requisitos comunitarios con mayores garantías de éxito.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Nota: La elaboración de este artículo descansa fundamentalmente en la información obtenida durante la gestión del FEDER en el País Vasco entre 1987 y 1995. No obstante puede profundizarse en aspectos de interés utilizando la siguiente documentación no exhaustiva

CASTILLO J. y DIEZ M.A. (1990): *Cambio económico y cambio espacial: Perspectivas desde el Eje Atlántico*. Serie Estudios n.º 4. Gobierno Vasco

CASTILLO J. y DIEZ M.A. (1993): *Perspectivas de desarrollo territorial: La economía de las comarcas vascas*. Serie Estudios n.º 10. Gobierno Vasco

### COMISIÓN EUROPEA

— *Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad (1991)*

— *COM(92) 2000 finales: Del Acta Única al post-Maastricht*

— *COM(92) 2001 final: Las finanzas públicas comunitaria 1993-1997*

— *Consejos Europeos: Conclusiones (Edimburgo XII-92 y Bruselas XII-93)*

— *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo (1993)*

— *Estudio prospectivo de las regiones atlánticas; en serie de Estudios de Desarrollo Regional (1994)*

— *Europa 2000+: cooperación para la ordenación del territorio europeo (1995)*

— *Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios (1989)*.

— *Vademécum Fondos Estructurales Comunitarios (1993)*.

— *Informes periódicos sobre la situación de las regiones de la Comunidad:*

4º Informe (1991): Las regiones en la década de los noventa.

5º Informe (1994): Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones.

CORDERO MESTANZA, G. y otros (1995): *La política de cohesión económica y social de la Unión Europea y el presupuesto comunitario*. Ministerio de Economía y Hacienda - Dirección General de Planificación.

CORREA M.D. y otros (1995): *Fondos Comunitarios en España: Regionalización y análisis de su influencia*; en Documentos de Trabajo, Ministerio de Economía y Hacienda; Dirección General de Planificación.

### DOCUMENTOS DE GESTIÓN

— *Planes de Reversión Regional y Social - España Objetivo 2.*

*PRRS 1989-93*

*PRRS 1994-96*

— *Marcos de Apoyo Comunitario - España Objetivo 2.*

*MAC 1989-91*

*MAC 1992-93*

*MAC 1994-96*

LÁZARO ARAUJO, L. (1995): *Política Regional Comunitaria. Evolución y reforma del FEDER*; en Documentos de Trabajo n.º 36, Ministerio de Economía y Hacienda; Dirección General de Planificación.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Informes anuales de planificación regional (Varios años)*.

PARLAMENTO EUROPEO

— *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Dirección General de Estudios (1991)

— *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*. Informe final (1991).

S.P.R.I. (1989): *Regiones Europeas de antigua industrialización*.

VARELA ALONSO, José Antonio (1989): «Factores de desarrollo municipal» *Ekonomiaz* n.º 15.

VARELA ALONSO, José Antonio (1990): *Política Regional Europea, Intervención del FEDER en el País Vasco*. Documentos de Economía n.º 8, Gobierno Vasco.

