La reforma de los fondos estructurales y la cohesión económica y social

Una evaluación crítica

ISABEL PARDO GARCÍA*

El proceso de integración europea ha supuesto una nueva configuración de las disparidades regionales. Aunque se ha avanzado en su disminución, la zonas menos desarrolladas de la Unión Europea tienen que afrontar las desigualdades en su interior. Su fragilidad deriva de su escasa dotación en capital humano cualificado, de su lejanía de los centros de decisión, de su deficiente dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y de su escasa inversión en investigación y desarrollo. La entrada en vigor del Acta Unica situó en un primer término el logro de la cohesión económica y social. Ello supone que todas las regiones y sus ciudadanos participen en el proceso de integración europea, que haya un mayor peso de las políticas dirigidas a las regiones menos desarrolladas y que éstas presten atención a las causas de sus debilidades.

El objetivo de este artículo es analizar en qué medida los Marcos de Apoyo Comunitario de 1989-93, 1994-99 y las perspectivas financieras para el período 2000-06, han consolidado los principios que garantizan la cohesión. Es decir, si los Fondos Estructurales han aumentado su peso en el presupuesto comunitario; si sus acciones se dirigen a los factores que explican el atraso de las regiones menos desarrolladas y el grado de participación de las instituciones regionales y locales y los agentes económicos y sociales en el diseño y ejecución de la política regional.

Palabras clave: integración europea, política regional, fondos estructurales, cohesión económica y social, desarrollo económico y social, Unión Europea.

Clasificación JEL: R58, O18.

1. Introducción

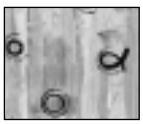
Los principios que rigen las reformas de los fondos estructurales en la década de los años noventa es el resultado del papel legitimador que los mismos asumen en el proceso de integración comunitaria. La posibilidad de que el mercado beneficie a las regiones potencialmente mejor preparadas introduce la necesidad de replantear la política regional comunitaria y reformar los Fondos Estructurales para garantizar la cohesión económica y social.

La cohesión económica y social, que no está definida de un modo explícito adquiere tres dimensiones, la política, la económica y la social (Cordero, 1992; Cordero y Lázaro, 1995). La dimensión política supone que la cohesión contribuya al desarrollo del espíritu de ciudadanos europeos. Ello implica que estemos dispuestos a asumir las ventajas y los inconvenientes que se derivan del proceso de integración y la

* Area de Política Económica. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha.

aceptación de una soberanía supranacional en equilibrio con el resto de instancias nacionales, regionales y/o locales. Desde la perspectiva social, se puede hablar de cohesión cuando hay igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y al medio ambiente cualquiera que sea el lugar en el que se vive. Económicamente habrá cohesión si existe cierto grado de homogeneidad tanto en los niveles de bienestar y desarrollo de los distintos espacios como en sus potencialidades para competir en el mercado único.

De esta manera, reforzar la cohesión significa, en primer lugar, un mayor peso de las políticas dirigidas a mejorar las condiciones de las regiones y los espacios menos desarrollados; segundo, mayor peso de los ejes de desarrollo que mejoran la cohesión social y tercero, una planificación de las intervenciones más coordinada y una mayor democratización en el proceso de toma de decisiones y de su puesta en marcha.



Estos tres elementos son la base de las sucesivas reformas de los fondos estructurales. Desde 1988, momento en que la política regional adquiere entidad comunitaria, los recursos destinados a los fondos estructurales han aumentado, se han concentrado territorialmente las intervenciones y se ha promovido una mayor coordinación y participación de los agentes económicos y sociales implicados.

El objetivo de esta comunicación es analizar en qué medida los Marco de Apoyo Comunitario de 1989-93, 1994-1999 y las perspectivas financieras para el período 2000-06, han consolidado los principios que garantizan la cohesión económica y social.

Para ello, se revisará la evolución de los recursos financieros, en qué medida las acciones estructurales se destinan a superar el atraso de las regiones menos desarrolladas, de manera que se garantiza su igualdad de oportunidades y el grado de participación que adquieren las autoridades regionales y locales y los agentes económicos y sociales en el diseño y ejecución de la política regional.

2. La evolución de los recursos financieros para la cohesión económica y social

La primera matización que la realidad muestra respecto a las sucesivas reformas está relacionada con su financiación (1). El objetivo de la cohesión económica y social es favorecer la reducción de las diferencias existentes entre los Estados y las regiones en términos de riqueza y bienestar, para lo que las acciones estructurales han de aumentar su peso en el presupuesto comunitario.

La firma del Acta Unica establece desde el punto de vista jurídico la cohesión y duplica la asignación correspondiente a las políticas estructurales. El hecho de establecer las perspectivas financieras significa consolidar las ambiciones del proceso de integración comunitaria ya que se fijan cuáles son las políticas que hay que desarrollar a medio plazo y los recursos disponibles (Colom i Naval, 1999).

Estas perspectivas financieras se plasman en el «paquete Delors I» y el «paquete Delors II». Ambos, son una manifestación de la preocupación de la Comisión por aumentar progresivamente el peso de las intervenciones estructurales frente al peso de la política agrícola, que en el año 87 absorbía más del 60 por 100 del presupuesto comunitario.

Desde que se adoptó la decisión de duplicar los fondos estructurales, en el primer MAC 1989-93, el peso relativo de dichas políticas se ha ido incrementando en consonancia con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social (Cordero y Lázaro, 1995). El esfuerzo financiero realizado ha supuesto que los Fondos Estructurales aumentarán su dotación en el presupuesto comunitario hasta absorber un tercio de sus recursos (Landáburu, 1999), como se puede ver en el Cuadro 1.

(1) La escasa importancia que las políticas estructurales adquieren en el presupuesto comunitario es señalado repetidamente por distintos autores, al igual que por la Comisión; la cual en documentos oficiales ha intentado cambiar dicha situación y reorientar el peso que las mismas tienen. Entre los autores que señalan este reducido peso se pueden señalar, entre otros, Castillo, Gómez Larrañaga y Sámano Leza (1989), Zaragoza (1990), Bianchi (1991), Camagni *et al.* (1991), Cordero (1992), de la Dehesa (1992), Lázaro (1992b), Cordero y Lázaro (1995), Ministerio de Economía y Hacienda (1995), Comisión de las Comunidades Europeas (1992).

CUADRO 1
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO
(En porcentajes)

	1989-1993	1994-1999	2000-06
1. Política agraria común	53,7	45	42,3
2. Acciones estructurales	28	36	30,2
3. Políticas internas	6,4	6,3	6,2
4. Acciones exteriores	5,9	6,8	4,6
5. Gastos administrativos	4,6	4,6	4,8
6. Reservas	1,4	1,2	0,6
7. Ayudas preadhesión			3,1
8. Ampliación			8,2
9. TOTAL	100	100	100

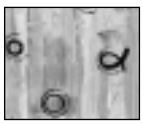
Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

No obstante, la duplicación (2), no logra superar el escaso porcentaje que las intervenciones estructurales suponen en el conjunto del presupuesto comunitario, por más que puntualmente puedan ser significativas (3).

De hecho, las duplicaciones de fondos estructurales de los MAC 1989-1993 y 1994-1999 se frenan para el período 2000-2006. La caída en los recursos destinados a la Política Agraria Común se detiene, al igual que el aumento de los recursos destinados a las acciones estructurales (4). Estos dos hechos se explican por la incorporación de nuevos socios a partir del año 2002. En este sentido, hay que dudar que Europa siga apostando por las políticas de cohesión. El deseo de aumentar la cohesión y garantizar la integración de nuevos países contrasta con el nulo incremento del presupuesto comunitario respecto al PIB, que se mantiene en el techo del 1,27 por 100 y en el escaso incremento de las acciones estructurales (5). El resultado es que las zonas menos desarrolladas de la Unión Europea obtendrán los mismos recursos vía Fondos Estructurales que en el MAC 1994-99, ya que el incremento se destina a los países que se incorporen.

Por otro lado, la cohesión económica y social requiere el apoyo de otras políticas de la Unión Europea. La mejora de las condiciones de vida de los espacios menos desarrollados de la Unión Europea ha de estar acompañada de políticas que vayan destinadas al desarrollo, circulación y utilización de los bienes inmateriales como son las políticas de investigación y desarrollo tecnológico, las de educación y formación, la promoción de la sociedad de la información y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Comisión Europea, 1997). Sin embargo, los recursos destinados a estas políticas internas apenas han aumentado en los sucesivos períodos de programación (6).

Todo ello revela que el sesgo del presupuesto comunitario a favor de la Política Agraria Común va en detrimento de otras políticas importantes para reducir los desequilibrios regionales en términos de igualdad de oportunidades.



3. La planificación de las intervenciones y la distribución de las inversiones de los Fondos Estructurales

La cohesión económica y social también requiere la utilización de nuevos instrumentos. Estos instrumentos se pueden clasificar como instrumentos de coordinación, es decir, aquéllos que facilitan una mayor participación y buscan que las acciones sean el resultado de una coordinación entre las diferentes administraciones responsables y los de acompañamiento, destinados a mejorar las condiciones generales de las zonas menos desarrolladas (Le Roy, 1999).

(2) Respecto a la duplicación es necesario hacer una matización. En los años 1986 y 1987, los Fondos Estructurales no crecieron a las tasas que la ampliación exigía, a pesr de la fuerte batalla que emprendieron España y Portugal. Sin embargo, esto si ocurrió con los Fondos con que se dotó a la política agrícola. El resultado es que la base sobre la que se aplicó la duplicación está alejada de lo que hubiera sido un tratamiento presupuestario correcto y actuó en detrimento de sus objetivos de correción de los desequilibrios espaciales (Zaragoza, 1990; Lázaro, 1992b).

(3) A pesar de que las grandes cifras no sean realmente significativas, pueden incluir acciones concretas relevantes. En comunidades pequeñas las incidencia de los programas y la financiación derivada de esta política estructural puede resultar fundamental al hacer posible proyectos que de otra manera resultarían inviables con sus propios recursos (Sánchez, 1994).

(4) Como se puede ver en el Cuadro 1, su cuantía disminuye si no se incluyen los recursos de las acciones estructurales destinadas a la ampliación.

(5) A diferencia de los Paquetes Delors I y II, la Agenda 2000 adolece de unos objetivos claros e incontrovertidos, más bien el conjunto de la Agenda 2000 está supeditado a la ampliación y ésta se pretende financiar sin aumento del presupuesto (Colom i Naval, 1999).

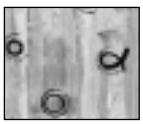
(6) Para Elorza Cavengt (1999), la Comisión pretende potenciar estas políticas, porque es una forma de compensar vía gastos a los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

3.1. La planificación de las intervenciones

El funcionamiento independiente de los fondos estructurales hasta 1988 incidía negativamente en la eficacia de las medidas. Por ello, la coordinación de los fondos y la planificación de las intervenciones es el segundo aspecto central de la reforma de 1988, que se mantiene en las de 1992 y 1999. Sin embargo, ambos principios son más fáciles de plantear en la teoría que de lograrlos en la práctica.

Por más que las reformas se apoyen en dos reglamentos Marco comunes a todos los fondos, lo cierto es que cada uno tiene sus propias estructuras de gestión y pertenece a una Dirección General diferente. Esta variedad de unidades de gestión se hace más relevante en su aplicación operativa.

El acceso a ellos es relativamente sencillo, pues se requiere la presentación del plan correspondiente a la Comisión, la negociación del Marco de Apoyo Comunitario y, posteriormente, la demanda de ayudas en forma de programas operativos o de solicitudes individuales (Lázaro, 1992). Pero una vez que se pone en práctica el proceso de planificación es más difícil garantizar la coordinación de los fondos, que queda supeditada a las distintas fases del proceso.



En principio, cada Comunidad Autónoma elabora su respectivo Plan de Desarrollo Regional, que es sintetizado por la Administración Central y reducido a un Plan de Desarrollo Regional de las regiones Objetivo 1. Esta elaboración se realiza con una escasa articulación de las actuaciones que corresponden a los tres fondos, centrando la estrategia en las actuaciones sectoriales que posteriormente se relacionan con uno u otro fondo.

Dicho documento es la base sobre la que la Comisión negocia con el Estado miembro cómo y en qué va a utilizar los recursos de los fondos estructurales y que se plasma en el MAC. Este proceso se aleja de una verdadera coordinación entre las partes implicadas. Las regiones únicamente elaboran sus respectivos planes de desarrollo (Comité Económico y Social, 1994) y el MAC queda reducido a un documento negociado entre el Estado y la Comisión que formalmente se traduce en un acto administrativo como mera declaración de intenciones (Lázaro, 1992). La ausencia de discusión está acompañada de MAC desagregados en apartados nítidamente separados para cada Fondo y para cada objetivo.

Esta dificultad de coordinación entre los distintos fondos en las fases previas de la programación es más acuciante en la elaboración de programas operativos diferentes para cada Fondo. Una vez que se aprueba el respectivo MAC, las solicitudes de ayuda tienen que atenerse a las previsiones que se establecen en él. De las distintas formas de intervención priman los programas operativos (7). Generalmente, estos programas operativos se relacionan exclusivamente con un Fondo u otro a la vez que tienen un carácter nacional o regional, en función de la distribución de competencias que hay sobre las actuaciones recogidas en los mismos (8). Esta situación también se relaciona con el problema de competencias entre las instancias responsables de cada una de las actuaciones. No sólo cada Fondo pertenece a una Dirección General y a nivel nacional a un Ministerio diferente (9), sino que en cada región existen Consejerías diferentes asignadas a cada Fondo y a cada eje de intervención, infraestructuras, incentivos, medio ambiente o formación, entre otras.

El resultado, tras la concreción en tantos programas operativos y ante tanta variedad de instancias administrativas responsables de cada una

(7) Otra posibilidad es conceder una subvención global a un organismo intermedio encargado de gestionar los recursos, implantar las medidas de desarrollo y desempeñar una labor de animación local. Por sus características es el mecanismo de intervención adecuado para incidir en el desarrollo de los espacios y el que supone una mayor participación local. Sin embargo, los requisitos que se fijan para ser organismo intermedio han determinado su escasa importancia en los MAC 1989-93 y 1994-99.

(8) Por ejemplo, las autovías, al discurrir por más de una Comunidad Autónoma son competencia de la Administración Central. Del mismo modo la región puede plantear actuaciones sobre carreteras que al exceder su territorio también son competencia de la Administración Central.

(9) La gestión del FEDER corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda; la del FSE al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la del FEOGA al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

de las intervenciones, es que no se avanza en el reconocimiento de la diversidad de los espacios sino que se pierde la visión integral de los mismos, al estar afectados por iniciativas que corresponden a estamentos administrativos diferentes (10) y no haber participado los ciudadanos receptores de las medidas en su elaboración, realización y/o gestión.

3.2. Distribución de las inversiones de los Fondos Estructurales y asignación institucional

La estrategia de política regional se tiene que desplazar desde estrategias centralizadas a otras donde haya un mayor protagonismo de los entes locales y donde se combinen adecuadamente los ejes que mejoran las infraestructuras con los que se centran en la promoción de los factores inmateriales del desarrollo, pero también esto encuentra limitaciones en la práctica. Los Planes de Desarrollo de las regiones objetivo 1 denotan un cierto interés por dar prioridad a las áreas más dinámicas, confiando en que los efectos difusores alcancen a las zonas más deprimidas (Coronado y Acosta, 1993).

Este predominio real de prácticas que confían en la llegada de impulsos externos para el desarrollo de las zonas más atrasadas y que no han obtenido los efectos deseados en las décadas precedentes encubre cuáles son las causas estructurales que explican la debilidad relativa de las regiones pobres.

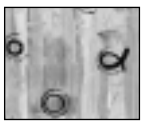
En general, los espacios menos desarrollados de la Unión Europea tienen una situación periférica que los mantiene alejadas de los centros de desarrollo, insuficiencia de personal cualificado y retraso en la investigación y desarrollo, además de un bajo nivel de capital fijo que supone insuficiencia en las estructuras de base (transporte, telecomunicaciones, energía, agua y medio ambiente) (11).

Por ello la superación del atraso estructural de las regiones más pobres requiere que la política regional se centre en esas carencias. La existencia de un nivel mínimo de infraestructuras de base, que permitan el acceso de los núcleos más alejados a los principales centros de decisión y ciertos niveles aceptables de formación de la mano de obra son condiciones necesarias que no pueden dejar de lado condiciones suficientes de desarrollo como son la capacidad de innovación, de cultura empresarial, de calidad de la mano de obra o de organización y eficiencia institucional.

Sin embargo, el análisis de la distribución de las inversiones realizadas por el FEDER en las regiones objetivo 1 refleja las dificultades que tienen la política regional para centrar sus intervenciones en los aspectos cualitativos del desarrollo.

Los MAC delimitan cuáles son los principales ejes a los que han de dirigirse las actuaciones de los Fondos Estructurales con el fin de superar los principales desequilibrios y estrangulamientos que afectan a las regiones menos desarrolladas: integración y articulación territorial; industria, artesanía y servicios a las empresas; turismo; agricultura y desarrollo rural; infraestructuras de apoyo a las actividades económicas y valorización de los recursos humanos.

Cada uno de estos ejes se subdivide, a su vez, en distintos sub-ejes que incluyen algunos aspectos cualitativos del desarrollo. En este sentido la articulación territorial se apoya además de en la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, en las telecomunicaciones; la industria, artesanía y servicios a las



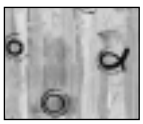
(10) Realmente resulta complicado para los ciudadanos e, incluso, para los propios gestores llegar a percibir la articulación que guardan entre sí las distintas medidas. Cada acción pertenece a un programa que puede tener carácter nacional o regional y que se subdivide en ejes, los cuáles pueden pertenecer a una u otra Consejería, por ejemplo las infraestructuras, según su carácter, puede pertenecer a Obras Públicas o Agricultura.

(11) Son numerosos los informes de la Comisión y diversos los autores que destacan que el atraso de las zonas menos desarrolladas depende más que de su deficiente dotación de infraestructuras de su incapacidad para promover los aspectos cualitativos del desarrollo como son la mejora del capital humano, la realización de actividades de I+D y el fomento de un entorno empresarial que anime a la inversión. Ver en este sentido Comisión Europea (1994); Comisión Europea (1995); Comisión Europea (1997); Landáburu (1994); Landáburu (1999); Mella Márquez, Ogando Canabal y Palacio Morena (1998); Consejo Económico y Social (1999).

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE LAS INTERVENCIONES DEL OBJETIVO 1
(En porcentajes)

Eje	Subeje		MAC 89-93	MAC 94-99
1		**Integración y artículación territorial**	**34,3**	**24,8**
	1	Autovías y Carreteras	63,7	77,3
	2	Ferrocarriles	19,8	8
	3	Puertos	3,2	4,6
	4	Aeropuertos	3,3	3,2
	5	Vías navegables		
	6	Otros medios de transporte	0,5	0,4
	7	Telecomunicaciones	9,5	6,4
2		**Industria, artesanía y servicios a las empresas**	**7,4**	**16,1***
	1	Ayudas a la industria y a la artesanía	53,4	
	2	Ayudas a los servicios a empresas	10,2	
	3	Desarrollo local	18,8	
	4	Zonas industriales y artesanales	17,6	
3		**Turismo**	**2**	**2**
	1	Ayudas a las inversiones turísticas	37,6	46,8
	2	Valorización de los recursos culturales de interés turístico	62,4	53,1
4		**Agricultura y Desarrollo rural**	**15,3**	**12,4****
5		**Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas**	17,6	18,9
	1	Agua	39,5	26,2
	2	Energía	7	12,5
	3	Protección y mejora del medio ambiente	34,8	34,8
	4	Investigación, desarrollo e innovación tecnológica	7,4	14
	5	Equipamientos de formación	6,3	3,3
	6	Equipamientos sanitarios	5	9
6		**Valorización de recursos humanos**	**23**	**25**
7		**Asist. técnica, estudios y seguimiento**	**0,4**	**0,7**

*** Para el período 1994-99 no está desglosado porque los subejes cambian su denominación respecto al período anterior.**
**** En el período 1994-99 incluye un 4 por 100 que corresponde a las acciones dirigidas al eje de pesca.**
Fuente: Elaboración propia a partir del MAC 1989-93 y MAC 1994-99.



COLABORACIONES

empresas, contempla las ayudas a los servicios a empresas y la promoción del desarrollo local; mientras que las infraestructuras de apoyo a las actividades económicas contemplan los equipamientos de formación y sanitarios así como la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica.

El análisis de la importancia que adquieren cada uno de los ejes prioritarios revela que, pese a que los nombres de los ejes son muy novedosos (articulación territorial, desarrollo local o revalorización de los recursos humanos), la política regional de los espacios menos desarrollados no termina de dirigirse hacia los elementos que explican su atraso.

Como se pone de manifiesto en el Cuadro 2, las regiones españolas del objetivo 1 han concentrado sus esfuerzos en superar sus deficiencias en materia de infraestructuras, destinando más del 50 por 100 de los recursos a los ejes de integración y articulación territorial y de infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.

Aunque la existencia de importantes déficit en este terreno, que son una traba para las inversiones privadas, justifica el predominio de las acciones en materia de transporte y comunicaciones, existe un claro contraste con el desarrollo de las telecomunicaciones en las zonas menos desarrolladas, la promoción de la investigación, desarrollo e innovación tecnológica o los equipamientos de formación y sanitarios cuyo peso es más bien discreto.

De la misma manera, la revalorización del potencial endógeno, queda restringido al desarrollo local. Este sub-eje, además de sus escasas dimensiones, se reduce al apoyo a las pequeñas y medianas empresas por lo que no considera el papel que las instituciones locales pueden jugar en el desarrollo de sus respectivos territorios.

Por otro lado, el peso de la revalorización de los recursos humanos tampoco es acorde con la importancia que el capital humano tiene para explicar las desigualdades entre regiones. Aunque el problema del desempleo es general para todas las regiones no es menos cierto que son, precisamente las menos desarrolladas, las que dedican una menor atención a la mejora de la cualificación de los recursos humanos.

Todo ello se explica porque el esfuerzo a la hora de diseñar este tipo de acciones, dirigidas a crear las condiciones que garantizan la capacidad de competir en un entorno globalizado, es considerablemente superior al requerido por las medidas tradicionales, centradas en las infraestructuras y los incentivos a las empresas (Landabaso, 1992).

De esta manera, las zonas menos desarrolladas, de acuerdo con su nivel mínimo de dotación de las condiciones necesarias, siguen centrando sus esfuerzos en las medidas tradicionales y, fundamentalmente, en las infraestructuras tradicionales. Su predominio explica, en parte, la asignación institucional de los Fondos Estructurales.

Aunque desde la normativa de 1988 las regiones son parte fundamental en la gestión de los

Fondos Estructurales, ésta no les correspondió en exclusiva, sino que tuvieron que distribuirse entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

Dado que las diversas actuaciones no son competencia exclusiva ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma, sino que la situación más normal es la de intereses compartidos, los MAC se concretan en un marco plurirregional (12), que sintetiza las principales intervenciones por ejes del Estado en todas las Comunidades Autónomas, y 11 marcos regionales con las actuaciones de cada Comunidad Autónoma.

El resultado, como puede verse en el Cuadro 3 es que el reparto entre instituciones participantes tiene un carácter centralista. Más de la mitad de los Fondos son gestionados por la Administración Central, recogiendo sus actuaciones en las distintas Comunidades Autónomas, lo que significa que éstas han gestionado pocos recursos o, en todo caso, han actuado por delegación concreta de la Administración Central.

Por Fondos gestiona casi el doble de lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, para ambos períodos, en el caso del FEDER y cuatro veces más en el caso del FSE (13), sin embargo, el FEOGA prácticamente en su totalidad es gestionado por las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, la participación institucional de las Corporaciones Locales se recoge en el marco plurirregional. El MAC establece que un 7 por 100 de los recursos FEDER corresponden a las colectividades locales, que pueden contar con el apoyo de las centrales y, si llega el caso, de las regionales.

Este hecho, sin embargo, no supone promover el desarrollo local, entendido como el apoyo a iniciativas de promoción económica desarrolladas por Ayuntamientos. En realidad, los recursos que llegan por esta vía a los Ayuntamientos son muy reducidos y tampoco se complementan con los asignados a través del eje de desarrollo local. En realidad, la promoción del potencial endógeno y el desarrollo local quedan reducidos a un enfoque más tradicional de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (Castillo, Gómez y Sámano, 1989).

CUADRO 3
ASIGNACION INSTITUCIONAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
(Millones de pesetas)

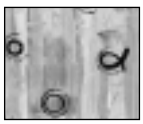
	Submarco plurirregional		Submarco regional		Total	
	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99
FEDER	4.104	10.556,2	2.095	5.388	6.199	15.944,2
FSE	1.589	4.636,31	373	1.410,69	1.962	6.047
FEOGA-O..		1.233,8	1.232,9	2.080	1.232,9	3.313,8
IFOP		995				995
TOTAL	5.693	17.421,31	3.700,9	8.878,69	9.393,9	26.300

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAC 1989-93 y MAC 1994-99.

Esta visión restringida del desarrollo local deja a las Iniciativas Comunitarias como vía principal de acceso a los Fondos Estructurales por parte de los Ayuntamientos. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales permiten que la Comisión actúe de forma independiente a través de las Iniciativas Comunitarias. Mediante éstas, la Comisión puede disponer del 10 por 100 de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales no distribuidos previamente, para proponer acciones que contribuyan a resolver problemas de interés de la Comunidad, no cubiertos por los Planes de Desarrollo de los Estados y que pueden coadyuvar a la cohesión económica y social.

La importancia de las mismas es resultado de la función estimuladora que pueden ejercer en los municipios que elaboran su propia estrategia y se deciden a acceder a una iniciativa como instrumento de solución de sus problemas y no por su eficacia dado su elevado número y su limitada dotación presupuestaria (Lázaro, 1992).

A lo largo del período 1989-93, como se puede ver en el Cuadro 4, se destinaron un total de 3.800 millones de ecus, que se ampliaron a 14.000 en el siguiente. Aunque su peso en cada Estado miembro es muy reducido, las Iniciativas Comunitarias han sido uno de los elementos de las intervenciones estructurales que mejor acogida han tenido a escala local (González Blanch, 1993).



(12) El submarco plurirregional establece las acciones susceptibles de ser cofinanciadas con los fondos asignados a la Administración Central, Empresas Públicas y Corporaciones Locales.

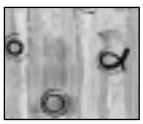
(13) El FSE es, sin duda, el más centralizado. Un 82 por 100 no está regionalizado y se destina a la realización de políticas activas en materia de empleo, mientras que sólo el resto se destina a sus actuaciones conjuntas con el resto de Fondos Estructurales.

CUADRO 4
RECURSOS DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA EL PERIODO 1989-93 Y 1994-1999

Iniciativas comunitarias	1989-93	Iniciativas comunitarias	1994-99
Envireg	500	Empleo	1.728
Interreg	800	Interreg	3.472
Rechar	300	Rechar	451
Regis	200	Regis	600
Stride	400	Adapt	1.556
Regen	300	Resider	563
Telematique	200	Retex	593
Prisma	100	Konver	721
Euroform	300	Pyme	1.065
Now	120	Urban	869
Horizon	180	Pesca	296
Leader	400	Leader	1.661
		Peace	295
TOTAL	3.800		14.084

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Gracias a ellas ha sido posible catalizar ideas, construir nuevos marcos de cooperación, involucrar a los agentes sociales locales y, sobre todo, impulsar una dinámica sin precedentes con la escasez de recursos disponibles. Esto es especialmente aplicable a las iniciativas NOW, HORIZON, EUROFORM y LEADER (Valcárcel Resalt, 1994).



COLABORACIONES

Por ello, aunque los nuevos Reglamentos delimitan de un modo más explícito los aspectos relacionados con la promoción de las potencialidades propias de los espacios, se ve con preocupación la reducción de las Iniciativas Comunitarias. En el período de programación 2000-2006 los recursos disponibles para la Comisión, vía Iniciativas Comunitarias, se reducen al 5 por 100, lo que se traduce en sólo tres programas. Este hecho es significativo en la medida que las Iniciativas Comunitarias se habían convertido en el mecanismo de desarrollo local por excelencia. Los Ayuntamientos ante la dificultad de integrarse en los Programas Operativos de la Administración Central o la Comunidad Autónoma o de cofinanciar las actuaciones, han encontrado en las Iniciativas Comunitarias el cauce para desarrollar sus estrategias locales.

En definitiva, la escasa participación que de este modo tienen los Ayuntamientos en los Fondos Estructurales es resultado de la dificultad de llevar a la práctica una auténtica coordinación entre todos los estamentos administrativos y de plantear medidas que requieren nuevas capacidades de planificación en el sector público y otro tipo de relación con los actores económicos y sociales locales y regionales (Landabaso, 1992).

4. La participación de las autoridades regionales y locales y de los agentes económicos y sociales en la planificación regional

El tercer aspecto que se ha señalado para la cohesión económica y social está relacionado con los procesos de descentralización que garantizan la participación de los entes locales y regionales y de los agentes económicos y sociales.

Esta participación, plasmada en el principio de cooperación, queda recogida en el artículo 4 del Reglamento 2052/88 y en el artículo 8 del Reglamento 1160/99. Ambos establecen en el ámbito comunitario la participación de los entes locales en la gestión de sus intereses, al igual que lo hace la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la LRBRL.

No obstante, en el período de programación 1989-93 y 1994-99 la participación de las entidades locales y regionales es escasa y está lejos de garantizar el principio de subsidiariedad europea y el éxito de la Unión Europea mediante la participación de sus ciudadanos.

Los reglamentos del año 1989 y 1993 dejan al Estado miembro la competencia de designar las autoridades nacionales, regionales y/o locales que participarán, sin excluir la de las organizaciones sindicales y empresariales. No es hasta la reforma de 1999 cuando la participación se extiende a los interlocutores económicos y sociales y a cualquier otro organismo adecuado en este marco.

En el caso de España, esta participación ha estado enmarcada por circunstancias distintas: (a) la negociación directa del Estado español con la Comisión y su presión por ser los interlocutores únicos y principales y retener la mayoría de los recursos y de las competencias de ejecución, argumentando que son ellos y no las Comunidades Autónomas los signatarios del Tratado de Roma (Lázaro, 1992); (b) en el ámbito nacional, el predominio de la gestión centralizada de la mayor parte de los recursos

provenientes de los Fondos Estructurales; y (c) la voluntad de los poderes territoriales de asumir una mayor cuota de participación en la elaboración y negociación.

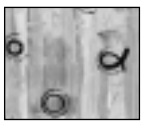
En esta situación, la participación de los entes regionales y locales ha quedado lejos de sentar las bases de una futura Europa de las regiones. La creación de un Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales (14) al que hay que consultar las cuestiones relacionadas con el desarrollo regional sólo permitía salvar las apariencias y era el primer paso para la participación de las regiones en el proceso de decisión comunitario. Su operatividad práctica como cauce de participación de los interesados en la negociación y administración de sus intereses y por ende de democratización, es muy reducida al vincular sus actuaciones únicamente a un carácter consultivo.

Este marco apenas si se supera en el período de programación 1994-99 mediante el establecimiento de distintos tipos de mecanismos como el Comité de las Regiones en el ámbito comunitario y las Conferencias Sectoriales, para garantizar la participación interna y las Oficinas en Bruselas, para garantizar la participación externa (15), a nivel nacional. El Comité de las Regiones, que sustituye al Comité Consultivo apenas amplía sus funciones. Consagrado en el artículo 198A del Tratado de la Unión Europea es un comité de carácter consultivo y está compuesto por representantes de los entes regionales y locales (16). Sin embargo, de los 21 miembros que corresponden a España sólo cuatro pertenecen a grandes municipios (17). Esta distribución, coherente con la menor participación de los entes locales en los asuntos que son de su interés, está en consonancia con el distinto rango de las leyes que les asignan sus competencias (18).

En el ámbito nacional, la creación de las Conferencias Sectoriales en 1994, tiene un precedente en octubre de 1992 en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. La creación de estas conferencias institucionaliza la demanda de las Comunidades Autónomas sobre la necesidad de expresar su opinión y que su punto de vista sobre las Iniciativas Comunitarias que inciden sobre su territorio sean tenidas en cuenta, más allá de las reclamaciones de manera informal que desde los primeros años de adhesión realizaban las Comunidades Autónomas (19).

Esta participación, aunque limitada, profundiza en los principios de cooperación y subsidiariedad y puede ayudar a paliar el déficit democrático del proceso de integración. Con todo, esta mayor cercanía de Europa a los ciudadanos no depende sólo de la participación de los niveles institucionales regionales o locales sino que también es función de la colaboración que se realice con los agentes económicos y sociales.

Pese a que desde la creación del FEDER el Comité Económico y Social ha advertido sobre la importancia de su colaboración, ésta es



(14) Creado por Decisión 88/487/CEE, de la Comisión el 24 de junio de 1988, DOC L número 247, de 6 de septiembre, páginas 23 y 24.

(15) La participación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones ha actuado como acicate para la creación de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Este mecanismo de participación externa no implica ninguna participación autonómica en ninguna institución u órgano comunitario. El interlocutor de la Comisión es el poder central, la oficina está concebida como un mecanismo de obtener información o de apoyo a los intereses de promoción regional. Esta participación externa puede ampliarse con la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en las Delegaciones españolas.

(16) Para el período de programación 1994-99 el Comité de las Regiones ha ampliado sus funciones consultivas. Vid Féral (1998).

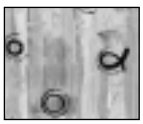
(17) Los alcaldes de Madrid, Barcelona, La Coruña y Córdoba. Esta distribución final fue el resultado de un proceso de discusión en el que algunas Comunidades Autónomas abogaban por la solitaria presencia de las regiones mientras que la Federación Española de Municipios y Provincias reclamaba que la mitad de los miembros fuesen representantes de entidades locales, vid. Ministerio para las Administraciones Públicas (1995).

(18) La distribución de representantes regionales y locales varía en función de la propia organización territorial interna de cada país, aunque tampoco es un criterio fijo (Ortega, 1996). Por ejemplo, Bélgica estaría en el polo de la regionalización absoluta, al no existir representantes locales y Grecia en la municipalización absoluta al no existir representantes regionales. Italia tiene una configuración peculiar, pues pese a ser un Estado regional su representación está compuesta de 13 miembros regionales y 11 locales.

(19) Hay que tener en cuenta que al inicio del proceso, desde las Comunidades Autónomas tampoco existe un planteamiento claro hacia su participación en los procesos comunitarios. Este planteamiento no se desarrolla por igual en todas las Comunidades Autónomas ni al mismo tiempo, vid. Ministerio para las Administraciones Públicas (1995).

mucho menos estrecha. De hecho, la colaboración de los interlocutores sociales y económicos no es tenida en cuenta en la reforma de 1988, y en la de 1993 queda reducida a las costumbres propias de concertación de cada país. En la práctica, no se puede hablar de una intervención activa de toma de decisiones o de gestión compartida por parte de los interlocutores sociales. En general, se puede afirmar que las autoridades nacionales han alimentado siempre la idea de que todas las políticas comunitarias son un asunto de los gobiernos y las administraciones públicas. Ello se debe a la propia naturaleza de la construcción de las instituciones comunitarias —el llamado déficit democrático— y al hincapié hecho en la dimensión económica y mercantil en detrimento de la social (Comité Económico y Social, 1994).

En el caso particular de España la participación ha sido reducida. La ausencia de un Consejo Económico y Social en el período de programación 1989-93 evitó un pronunciamiento que sí se produjo para las siguientes etapa de programación. No obstante, los Dictámenes (20) emitidos por el Consejo al respecto indican que no se puede entender que con el mero envío para su evaluación con premuras de tiempo se da cumplimiento a la necesidad de cooperación y participación de los interlocutores sociales. Esta ausencia de participación en la elaboración y discusión del Plan no es sólo un problema del reconocimiento del papel de las organizaciones socioeconómicas sino que olvida que su participación dota de mayor transparencia a las acciones, asegura la participación del mayor número posible de ciudadanos, da a conocer las necesidades concretas de las capas sociales que representan y contribuye al control democrático de la utilización de los fondos públicos y a la evaluación de los programas (21).



COLABORACIONES

5. A modo de epílogo

La reforma era necesaria porque predominaban proyectos, las actuaciones se centraban en infraestructuras y había escasa presencia de entes locales y regionales en el diseño de la política regional. Sin embargo, la realización práctica de la reforma y el cambio de orientación en la política regional es más teórico que práctico. Por lo que se refiere a la cuestión de una mayor descentralización y participación de otros entes distintos a la Administración Central e interlocutores económicos y sociales, el gran cambio es para las Comunidades Autónomas. Poco a poco, tras la reforma han ganado protagonismo en la gestión de sus intereses, como consecuencia de que los planes explícitamente deben implicar a los gobiernos regionales (22) y a pesar de la elevada cuota que todavía corresponde a la Administración Central.

No sucede igual para las Corporaciones Locales. El control político y jurídico del espacio de competencias de lo local depende de lo legislativo estatal y autonómico, suponiendo el principio de subsidiariedad un recurso útil para resaltar su ámbito de competencias frente a las demás administraciones (Ortega, 1996). En estas circunstancias, son numerosas las prerrogativas de las demás administraciones sobre las locales. Su participación en los planes de desarrollo regional se reduce a la posibilidad de acceder a algunas de las acciones de los programas operativos de cada Comunidad Autónoma, de su participación en el Programa Operativo Local o de acceder a Iniciativas Comunitarias, por lo que en realidad las acciones locales se convierten en proyectos aislados de Ayuntamientos sensibilizados con las demandas de sus ciudadanos, pero donde el resto de acciones, encuadradas o no en un pro-

(20) Dictamen 4/93, de 30 de septiembre, del Consejo Económico y Social del Estado relativo al Plan de Desarrollo Regional 1994-99 para las regiones incluidas en el objetivo 1 y Dictamen 14/99, de 13 de octubre del Consejo Económico y Social del Estado relativo al Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo número 1 de los Fondos Estructurales Europeos.

(21) En este sentido los Reglamentos para el período 2000-2006 aplican la cooperación a la financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones. Esta última deviene en fundamental para aumentar la eficacia de los Fondos Estructurales. Vid entre otros Cuadrado, Mancha y Garrido (1988); Landáburu (1999) y Jazra Bandarra (1999).

(22) Con anterioridad a la reforma el reparto de los recursos que le corresponden a cada Administración Autónoma los decide el Gobierno Central y no la Comisión, quedando dichas decisiones al margen de la participación y prerrogativas de las Comunidades Autónomas.

grama operativo, no se articulan en pos de un objetivo común.

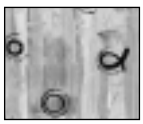
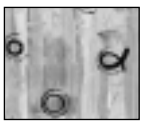
En este sentido, la pérdida de importancia de las Iniciativas Comunitarias para el período 2000-2006 es preocupante. No obstante hay que reconocer que la Unión Europea promueve acciones destinadas a lograr una mayor participación de las colectividades locales como pueden ser los Pactos Territoriales por el empleo.

Aunque, las zonas menos desarrolladas carecen de los niveles mínimos en aspectos relacionados con las infraestructuras de telecomunicaciones, líneas de Investigación y Desarrollo o capital humano y los Reglamentos del período 2000-2006, así como la Agenda 2000, destacan su importancia a la hora de sentar las bases de una población capaz de responder a nuevos retos, lo cierto es que el análisis de las características de las acciones confirma la dificultad de cambio hacia estos instrumentos. Estas acciones suponen una nueva forma de hacer política que requiere probablemente nuevas capacidades de planificación en el sector público y el establecimiento de otro tipo de relación con los actores locales (Landabaso, 1992).

Es cierto que la realización de infraestructuras posiblemente sólo precise de una buena gestión burocrática, pero realizar otras acciones, que deben ser resultado de un proceso de debate y participación de agentes económicos y sociales supone un planteamiento distinto de la cuestión. Realmente el problema es la ausencia de un proyecto para el espacio concreto. Las zonas menos desarrolladas no sólo aplican las medidas tradicionales, sino que carecen del acceso a la información básica sobre los principales cambios que están ocurriendo, y no perciben la necesidad de hacer nada, porque sus estructuras son débiles y han dependido de las decisiones de una Administración Central. Las regiones más dinámicas son, mientras tanto, las que inician los nuevos proyectos de desarrollo. Hay que profundizar en la «nueva política regional» y avanzar en las ventajas que supone la reforma de los Fondos Estructurales porque las diferencias espaciales no son sólo en términos de desarrollo económico sino que son en términos de capacidades propias para formular políticas estructurales (Bianchi, 1991).

Bibliografía

1. BIANCHI, P. (1991): «La réorientation des politiques structurelles de la CE», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, número 350, páginas 599-603.
2. CAMAGNI, R. *et al.* (1991): «Las políticas regionales de la Comunidad Europea: pasado y futuro», *Estudios Territoriales*, número 35, páginas 17-48.
3. CASTILLO, J.; GOMEZ LARRAÑAGA, P. y SAMANO LEZA (1989): «La reforma de los Fondos Estructurales», *Situación*, número 3, páginas 92-108.
4. COLOM I NAVAL, J. (1999): «Agenda 2000: Nuevas perspectivas financieras para la Unión Europea», *Información Comercial Española*, número 776, páginas 25-42.
5. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Las políticas estructurales comunitarias. Balance y perspectivas*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
6. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones*. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
7. COMISION EUROPEA (1995): *Europa 2000. Cooperación para la ordenación del territorio*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
8. COMISION EUROPEA (1997): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
9. COMITE ECONOMICO Y SOCIAL (1994): *Dictamen de Iniciativas sobre la participación de los interlocutores sociales*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.
10. COMITE DE LAS REGIONES (1996): *Dos años de trabajos consultivos 1994-1995*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
11. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1993): *Dictamen 4/93, de 30 de septiembre, del Consejo Económico y Social relativo al Plan de Desarrollo Regional 1994-99 para las regiones incluidas en el objetivo 1*, Consejo Económico y Social, Madrid.
12. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1999): *Dictamen 14 sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo número 1 de los Fondos Estructurales Europeos*, Sesión Extraordinaria del Pleno de 13 de octubre de 1999, Consejo Económico y Social, Madrid.



13. CORDERO, L. (1992): «La cohesión en la Europa del Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria», *Papeles de Economía Española*, número 51, páginas 34-49.
14. CORDERO, G. y LAZARO, L. (1995): «La política de cohesión económica y social de la Unión Europea: Evaluación desde la perspectiva española», *Papeles de Economía Española*, número 63, páginas 335-356.
15. CORONADO GUERRERO, D. y ACOSTA SERO, M. (1993): «La aplicación regional del FEDER y su contribución a la cohesión intra e inter regional», *Información Comercial Española*, número 722, páginas 127-135.
16. CUADRADO, J. R.; MANCHA, T. y GARRIDO, R. (1998): «Evaluación de resultados y reserva de eficacia: un desafío para la política regional en la Unión Europea», *III Jornadas de Política Económica*, Alicante, 29 y 30 de abril.
17. DE LA DEHESA, G. (1992): «Las consecuencias regionales de la Unión Económica y Monetaria», *Información Comercial Española*, número 710, páginas 43-70.
18. ELORZA CAVENGT, J. (1999): «La Agenda 2000 y España», *Información Comercial Española*, número 776, páginas 9-23.
19. FERAL, P. A. (1998): *Le Comité des régions de L'Union Européenne*, Presses Universitaires de France, París.
20. FERNANDEZ MARTINEZ, P. (1997): «Los Fondos Estructurales europeos y el desarrollo regional: Balance de una década desde la perspectiva española», *Información Comercial Española*, número 766, páginas 135-145.
21. GENERALITAT DE CATALUNYA, INSTITUT D'ESTUDIS AUTONOMICS (1998): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Barcelona.
22. JAZRA BANDARRA, N. (1999): «Agenda 2000: Quelles orientations pour le développement rural», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, número 427, páginas 252-259.
23. LANDABURU, E. (1994): «Cohesión económica y social y desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea», *Información Comercial Española*, número 728, páginas 21-31.
24. LANDABURU, E. (1999): «España, la Agenda 2000 y la política europea de cohesión económica y social», *Información Comercial Española*, número 776, páginas 63-72.
25. LANDABASO, M. (1992): «Política regional comunitaria, I+D regional y nueva cooperación y organización institucional», *Economía Industrial*, número 287, páginas 119-128.
26. LAZARO, L. (1992): «La política regional comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico», *Estudios Territoriales*, número 38, páginas 17-41.
27. LE ROY, A. (1999): «La cohesion économique et sociale: un nouveau modèle de politique communautaire», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européene*, número 429, junio, páginas 383-393.
28. MARAGALL, P. (1996): «El comité de las regiones».
29. MELLA MARQUEZ, J. M.; OGANDO CANABAL, O. y PALACIO MORENO, J. I. (1998): «Las regiones interiores» en Mella Márquez, J. M. (coord.) (1998): *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.
30. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1995): *Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Presupuestos, Madrid.
31. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1996): *Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Presupuestos, Madrid.
32. MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (1995): *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid.
ORTEGA, L. (1996): «Gobierno local e instituciones europeas», en *Anuario de Gobierno Local, 1995*,
33. ROJO SALGADO, A. (1996): *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria.* Centro de Estudios Constitucionales. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
34. SANCHEZ VELASCO, A. (1994): *Política industrial, territori i crisi.* Tesi Doctoral, Universidad de Valencia, Valencia.
35. ZARAGOZA ROMEU, J. A. (1990): «El resurgimiento de la política regional: la nueva política comunitaria y la política regional española», *Información Comercial Española*, número 679, páginas 27-37.