

LA CONVERGENCIA REAL EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ANÁLISIS DEL FONDO DE COHESIÓN

*Margarita Argüelles Vélez**
*Carmen Benavides González**
*Palmira Fonseca Cuevas**

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea en la actualidad es la próxima integración de nuevos Estados miembros. Esta ampliación tendrá una importante repercusión en los ámbitos institucional, social y económico y exigirá una redefinición de las políticas comunitarias. De hecho, uno de los debates abiertos es el futuro de la política estructural en una Unión ampliada. En este sentido, junto a los fondos estructurales, la figura del Fondo de Cohesión cobra una especial relevancia para nuestro país, pues España es la gran beneficiaria del mismo. En este artículo se ofrece una revisión del funcionamiento y aplicación de este fondo, a la vez que se destaca su importancia como instrumento para la convergencia real en la Unión.

Palabras clave: *política sectorial, cohesión económica y social, convergencia económica, desequilibrio regional, Fondo de Cohesión, Unión Europea, España.*

Clasificación JEL: *O18, O19, O52.*

1. Introducción

En el mes mayo del año 2001 se iniciaron las intervenciones en las principales instituciones de la Unión Europea (UE), así como desde los gobiernos de los países que la componen, en torno a un tema clave para el desarrollo de la cohesión económica y social: el futuro de la política estructural en una Unión ampliada.

Desde la perspectiva española el problema que se vislumbra ligado a dicha ampliación radica en el hecho de que ésta provoque una convergencia real estadística, tanto del país en su conjunto como de la mayoría de las regiones españolas. Si se mantiene

el actual criterio de elegibilidad para las regiones Objetivo 1 de la UE (las regiones menos desarrolladas de la Comunidad), aquellas que superen el 75 por 100 de la renta media per cápita con la incorporación de nuevos países, dejarían de percibir las ayudas estructurales correspondientes. Igualmente, los cuatro países de la cohesión (España, Portugal, Grecia e Irlanda) podrían ver cómo su PNB per cápita medio crece con respecto a la media comunitaria, superando algunos de ellos el 90 por 100 de dicha media. En este caso, perderían el Fondo de Cohesión.

Ante esta situación, la postura de España es clara: los Estados miembros deben aprobar una declaración política en la que se reconozca este problema y se asegure que, después de la ampliación, se seguirán recibiendo fondos estructurales y de

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

CUADRO 1
REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CLASIFICADAS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA*

Orden	Región	Estado miembro	PIB per cápita	
			1998	1995-1998
1	Inner London	Reino Unido	243	238
2	Hamburgo	Alemania	186	186
3	Luxemburgo	Luxemburgo	176	173
4	Región Bruxelles-Capitale.....	Bélgica	169	170
5	Viena.....	Austria.....	163	166
6	Oberbayern	Alemania	161	162
7	Darmstadt	Alemania	154	156
8	Ile de France	Francia	152	156
9	Bremen	Alemania	144	144
10	Utrecht.....	Holanda	142	136
11	Uusimaa	Finlandia	141	134
12	Antwerpen	Bélgica	138	138
13	Trentino-Alto Adige.....	Italia.....	136	137
14	Stockholm	Suecia	136	132
15	Lombardía	Italia.....	135	137
191	Dessau.....	Alemania	64	64
192	Galicia	España	64	64
193	Campania.....	Italia.....	64	65
194	Chemnitz	Alemania	63	65
195	Voreio Aigaio.....	Grecia	61	60
196	Calabria.....	Italia.....	61	61
197	Dytiki Makedonia	Grecia	60	60
199	Andalucía	España	58	58
201	Thessalia.....	Grecia	57	57
202	Ionía Nisia	Grecia	56	56
203	Anatoliki Makedonia	Grecia	55	56
204	Dykiti Ellada.....	Grecia	53	53
205	Peloponnisos	Grecia	53	53
209	Extremadura	España	50	50
211	Ipeiros	Grecia	42	42

NOTAS: * EUR-15=100, en paridad de poder de compra (PPC).

No se han incluido los Departamentos franceses de ultramar, que cuentan con un PIB per cápita comprendido entre el 50 y 60 por 100 de la media comunitaria en 1998, ni Azores y Madeira en Portugal, con un PIB per cápita del 52 y 58 por 100 de la media comunitaria, respectivamente, en el año 1998.

FUENTE: EUROSTAT, *Statistiques en bref*. Regions, Luxembourg, 2001.

cohesión, ya que hay regiones españolas que, si bien habrán mejorado en términos relativos con respecto a la nueva renta per cápita media europea, seguirán presentando las mismas debilidades estructurales que tenían inmediatamente antes de la ampliación.

El debate está, pues, abierto ante la necesidad incuestionable de redefinir la política estructural de la UE que se aplicará tras

la ampliación. En este debate, la figura del Fondo de Cohesión cobra una especial relevancia para nuestro país, aunque su dotación financiera sea muy modesta en comparación con la que corresponde a los fondos estructurales. Y es que no hay que olvidar que España se lleva más del 60 por 100 de los recursos de Fondo y es, por lo tanto, la gran beneficiaria del mismo. Pero, ¿qué es y para qué sirve el Fondo de Cohesión? ¿cuándo y

por qué lo reciben los Estados miembros? ¿contribuye a la convergencia real de estos países con la media de la UE?

Estas y otras preguntas son las que se tratará de responder en este artículo. En el apartado segundo se plantea el problema de la falta de convergencia real en la UE de 15 Estados miembros. En el tercero se define el Fondo de Cohesión como un instrumento diseñado para lograr una mayor convergencia y servir de elemento de compensación para los Estados menos desarrollados ante el proceso de Unión Económica y Monetaria. El cuarto apartado detalla el funcionamiento de este Fondo. En el quinto se analiza su evolución y aplicación. Finalmente, se dedica un último apartado a su apreciación y evaluación, tras ocho años de funcionamiento.

2. Convergencia real en la UE

Que existen amplias diferencias de desarrollo económico entre los Estados miembros de la Unión y, dentro de éstos, entre sus regiones, es un hecho ampliamente constatado. Basta analizar su PIB per cápita para comprobar que existe un centro fuertemente desarrollado, con un intenso crecimiento basado en el sector industrial y en los servicios, donde se concentra buena parte de la actividad económica y que abarca París, Londres, Ámsterdam y la Cuenca del Ruhr, más el sur de Alemania, el norte y centro de Italia, el sureste de Francia y el noreste de España. En torno a este centro convive una periferia menos avanzada, con desarrollo económico claramente inferior. En el Cuadro 1 se recogen las 15 regiones más ricas de la UE junto con las 15 más pobres. Como se puede observar, las primeras se encuentran situadas en el eje central europeo, a las que se añaden grandes capitales europeas como Viena, Estocolmo y Helsinki. Por el contrario, las 15 últimas están localizadas en el sur de Europa, fundamentalmente en Grecia, aunque también se encuentran dentro de este grupo regiones españolas, portuguesas, del sur de Italia y de los nuevos *länder* alemanes.

Este hecho también se constata al analizar el PIB per cápita de los distintos Estados miembros, tal y como se refleja en el

CUADRO 2

PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA CLASIFICADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA*

Orden	Estado miembro	PIB per cápita	
		1998	Media 1995-1998
1	Luxemburgo	176	173
2	Dinamarca.....	119	119
3	Holanda	113	111
4	Austria	112	111
5	Bélgica	111	111
6	Alemania.....	108	109
7	Irlanda	108	100
8	Finlandia	102	99
9	Suecia	102	102
10	Reino Unido	102	100
11	Italia.....	101	102
12	Francia	99	101
13	España	81	80
14	Portugal.....	75	73
15	Grecia	66	66

NOTA: * EUR-15=100, en paridad de poder de compra (PPC).

FUENTE: EUROSTAT, *Statistiques en bref. Regions, Luxembourg, 2001*.

Cuadro 2. La mayoría de ellos se encuentra por encima o en torno a la media europea, situándose sólo claramente por debajo España, Portugal y Grecia. Cabe destacar el espectacular crecimiento de Irlanda, país que aún se beneficia, como se verá más adelante, del Fondo de Cohesión.

El proceso de unificación europea ha supuesto, por lo tanto, la integración de países con un nivel de desarrollo muy desigual, y el resultado es la gran disparidad observada en términos de PIB por habitante en el seno de la UE. Pero no fue siempre así. En efecto, partiendo de una Comunidad Económica Europea, creada en 1957, y donde sólo uno de los seis miembros fundadores¹ (Italia) presentaba desequilibrios regionales de consideración, las sucesivas ampliaciones² han ido ahondando la brecha entre

¹ República Federal de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

² En 1973, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal y, finalmente, en 1995, Austria, Finlandia y Suecia.

ricos y pobres, a medida que se incorporaban países periféricos y menos desarrollados.

Paralelamente a este proceso de ampliación, se van produciendo también importantes avances en el proceso de integración europea: de la Unión Aduanera (1968) al Mercado Único (1993) y de éste a la Unión Económica y Monetaria (1999). Cada paso adoptado ha implicado la revisión de los tratados fundacionales así como la incorporación de nuevas políticas comunes, acordes con una mayor integración. Entre éstas, se encuentran las políticas estructurales dirigidas a fomentar una mayor cohesión económica y social dentro de una Europa en la que las desigualdades socioeconómicas existentes pueden verse agravadas por un proceso de integración económica que favorece a los más competitivos.

Así, y en relación con el tema que nos ocupa, hay que destacar dos hitos importantes: en primer lugar, la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986), primera revisión del Tratado de Roma, para su adaptación al Mercado Único, y con la que la política regional alcanza el estatus de política común; en segundo lugar, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (1993) que reforzará la cohesión económica y social y creará un instrumento adicional, que es el Fondo de Cohesión.

3. Creación del Fondo de Cohesión

El Tratado de la UE (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, vincula el avance hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) a la necesidad de adoptar medidas orientadas a lograr un nivel de cohesión económica y social más elevado³. La «cohesión económica y social» se sitúa así entre los principales fines de la UE, respondiendo, sin duda, al temor de que nuevos avances hacia la integración pudieran dar lugar a un reparto muy desigual de sus beneficios entre los países comunitarios

mejor y peor situados desde el punto de vista de sus actuales condiciones para el crecimiento. Este tema se desarrolló posteriormente en los Consejos Europeos de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992) y Edimburgo (11 y 12 de diciembre de 1992).

El TUE recoge así, en su Artículo 130D que «El Consejo establecerá... antes del 31 de diciembre de 1993 un Fondo de Cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transporte». Este Fondo deberá favorecer el logro de los objetivos establecidos en el Artículo 130A⁴ y se añadirá a las actividades realizadas por los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros en el campo del medio ambiente e infraestructuras de transporte de interés común. Finalmente, en el Protocolo 10 del TUE sobre la cohesión económica y social, los países firmantes acuerdan que «...el Fondo de Cohesión...aporte contribuciones financieras comunitarias....a los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el Artículo 104C del Tratado»⁵.

La finalidad básica del Fondo consiste, por tanto, en ayudar a los países menos prósperos a prepararse para la incorporación a la UEM; se trata de un Fondo concebido como una compensación que se otorga a los países más débiles de la Unión, los cuales, para converger en términos reales con los más fuertes, necesitan realizar importantes inversiones y, por tanto, asumir grandes compromisos de gasto, a la vez que tratan de controlar sus déficit presupuestarios. Se pretende, pues, que mantengan los criterios de convergencia nominal definidos de cara a la UEM, sin dejar de

³ El Artículo 2 del TUE incluye entre los objetivos de la Unión, «...promover...la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Y el reforzamiento de tal cohesión queda recogido en el punto (j) del Artículo 3, como una de las líneas que guiará la actuación de la Comunidad.

⁴ «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 los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

⁵ El Artículo 104C del Tratado hace referencia a que «Los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos».

invertir en infraestructuras para acelerar su desarrollo (Cuadrado Roura, J.R. y Mancha Navarro, T., 1999, página 455).

El Fondo de Cohesión tiene un carácter nacional, siendo los países beneficiarios España, Portugal, Grecia e Irlanda. El requisito exigido es tener un PNB per cápita, medido en paridad de poder de compra, menor o igual al 90 por 100 de la media comunitaria. Antes del final de 2003 se llevará a cabo una revisión intermedia con el fin de comprobar que estos países no han superado dicha media, revisión que se basará en la renta per cápita que figure en los datos de la Comunidad para el período 2000-2002. En el caso de que alguno supere esta media, dejará de beneficiarse de este Fondo, reduciéndose la dotación del mismo en consecuencia.

4. Funcionamiento del Fondo de Cohesión

Las normas de funcionamiento están contenidas en el Reglamento del Consejo que entró en vigor el 26 de mayo de 1994⁶ y se modificó en marzo de 1999⁷.

Los recursos disponibles para compromisos asignados al Fondo de Cohesión para el actual período 2000-2006 ascienden a 18.000 millones de euros a precios de 1999, cuantía inferior a la que se había propuesto en la Agenda 2000 (21.000 millones de euros). La distribución indicativa de estos recursos será la siguiente (Artículo 4 del Reglamento 1.264/1999): España: 61 - 63,5 por 100 del total; Grecia: 16 - 18 por 100 del total; Portugal: 16 - 18 por 100 del total e Irlanda: 2 - 6 por 100 del total.

Esta distribución indicativa de los recursos globales del fondo responde a criterios como el tamaño del territorio del país, su población y su PNB per cápita, habida cuenta de la mejora de la prosperidad económica nacional alcanzada en el período anterior; asimismo, se tienen en cuenta otros factores socioeconómicos como la insuficiencia de las infraestructuras (Artículo 5 del Reglamento 1.264/1999).

Pues bien, como se puede apreciar, España disfrutará de una cuantía cercana a las dos terceras partes de los recursos del Fondo, repartiéndose el resto entre los otros tres países beneficiarios. Esta situación es incluso más favorable para nuestro país que la correspondiente al período 1993-1999, donde la distribución indicativa de los recursos globales del Fondo era la siguiente (Artículo 4 del Reglamento 1.164/1994): España: 52 - 58 por 100 del total; Grecia: 16 - 20 por 100 del total; Portugal: 16 - 20 por 100 del total e Irlanda: 7 - 10 por 100 del total.

Al igual que en el caso de los Fondos estructurales, una característica importante del mecanismo de funcionamiento del Fondo de Cohesión es la cofinanciación de los proyectos objeto de ayuda. En concreto, el porcentaje de cofinanciación de un proyecto por parte de este Fondo puede ser de un 80 a un 85 por 100 de los gastos públicos, tanto si se trata de proyectos relacionados con el medio ambiente como con las infraestructuras (Artículo 7 del Reglamento 1.164/1994). No obstante, este porcentaje puede reducirse a partir del 1 de enero de 2000, a fin de tener en cuenta, en cooperación con el Estado interesado, los ingresos estimados generados por los proyectos así como la aplicación del principio de que «quien contamina paga» (Artículo 7 del Reglamento 1.264/1999). Por otra parte, para propiciar el efecto multiplicador que pueden tener los proyectos sobre la economía, la Comisión intenta fomentar un mayor recurso a las financiaciones mixtas, públicas y privadas.

Los recursos financieros del Fondo se reparten a partes iguales entre los proyectos relacionados con infraestructuras de transporte y los de carácter medioambiental, manteniendo así un equilibrio entre la financiación de ambas categorías.

Por supuesto, todos estos proyectos deben ajustarse a las disposiciones del Tratado y de la legislación comunitaria vigente. En particular, deben observarse las normas aplicables en materia de competencia, medio ambiente y adjudicación de contratos públicos.

Un último aspecto a destacar con respecto al funcionamiento del Fondo de Cohesión es el carácter condicional de la ayuda que concede, pues, como ya se ha indicado, los Estados beneficiarios deben aplicar un programa de convergencia económica

⁶ Reglamento (CE) nº 1164/1994 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de Cohesión

⁷ Reglamento (CE) nº 1264/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se modifica el anterior de creación del Fondo.

que, de acuerdo con lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, evite la existencia de déficit públicos excesivos.

En efecto, en el Consejo Europeo de Dublín (1996), los jefes de estado y de gobierno europeos acordaron establecer los elementos principales de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permitiese garantizar la disciplina presupuestaria dentro de la Unión Europea y mantener la convergencia macroeconómica en aquellos países que estrenasen la moneda única. Con este pacto se pretendía alcanzar una situación equilibrada de las finanzas públicas en la UE. Para ello, los Estados miembros debían asegurar, en los años posteriores a 1997, una mejora continuada de su situación presupuestaria que les permitiese encontrarse, a medio plazo, próximos al equilibrio o con superávit en circunstancias normales. Esto es así porque el techo de déficit público establecido es del 3 por 100 del PIB, con lo cual una situación de equilibrio o, incluso, superávit, permitirá que funcionen los estabilizadores automáticos, cuando sea necesario, a lo largo de todo el ciclo económico sin superar ese límite del 3 por 100.

El Pacto comprende, por lo tanto, la adopción de normativas referentes al fortalecimiento de la vigilancia y de la disciplina presupuestaria, así como un procedimiento relativo a los déficit excesivos. Los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro están obligados a presentar un programa de estabilidad, y sujetos a sanciones en el caso de que no actúen de manera efectiva contra los déficit excesivos⁸. Los demás Estados miembros deben presentar, únicamente, programas de convergencia y no pueden ser objeto de sanciones.

Como excepción, se admite la existencia de déficit públicos superiores a este valor de referencia cuando sean consecuencia de un acontecimiento excepcional, que escape al control del Estado miembro, o de una grave recesión económica, enten-

diendo por tal que se produzca una caída anual del PIB real de, al menos, el 2 por cien. Además, una reducción del PIB real inferior a este porcentaje puede considerarse excepcional atendiendo a ciertas circunstancias indicadas por el Estado miembro; en particular, la brusquedad de la recesión o las pérdidas de producción acumuladas respecto a tendencias históricas. Todo ello quita rigor a la definición de lo que se considera un déficit público excesivo.

Volviendo al Fondo de Cohesión, la existencia de un déficit público excesivo puede llevar a la suspensión de los créditos, no aceptándose ningún nuevo proyecto en tanto no se haya corregido el déficit.

Los proyectos financiados por el Fondo deben ser evaluados *a priori* y para ello es indispensable que toda solicitud de ayuda dirigida por los Estados miembros a la Comisión, vaya acompañada de la documentación oportuna, así como de un análisis económico que demuestre que el proyecto considerado aportará a medio plazo unas ventajas sociales y económicas que guarden relación con los recursos movilizados. A tal fin, se procede generalmente a un análisis de los costes y beneficios. Sin embargo, dado que la aplicación de este método no siempre es posible en el campo del medio ambiente, la normativa comunitaria autoriza que en él se recurra a otros procedimientos. Estos proyectos son aplicados por los Estados miembros, pero los servicios de la Comisión realizan un seguimiento sistemático de los mismos (Comisión Europea, 2000).

5. Evolución y aplicación del Fondo de Cohesión

Los informes anuales del Fondo de Cohesión realizados por la Comisión Europea constituyen la base del presente análisis sobre la aplicación y evolución de este Fondo. Puesto que el último de estos informes es el referente al año 1999, el período considerado aquí es 1993-1999.

A lo largo de este período, el Fondo de Cohesión permitió a los cuatro países beneficiarios realizar importantes inversiones públicas en los sectores de medio ambiente y transportes, cumpliendo, al mismo tiempo, los objetivos de reducción de los défi-

⁸ En el caso de que el Consejo declare la existencia de un déficit excesivo, dirigirá al Estado miembro correspondiente recomendaciones tendentes a ponerle fin en un plazo determinado. Si al finalizar dicho plazo el Estado no ha adoptado las medidas oportunas, el Consejo impondrá las sanciones que correspondan. En este sentido, los países incumplidores deberán cubrir un depósito sin devengo de intereses (hasta un máximo anual del 0,5 por 100 del PIB) que se convierte en multa si al cabo de dos años persiste la infracción.

CUADRO 3
COMPROMISOS EJECUTADOS POR ESTADO MIEMBRO BENEFICIARIO
(En %)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993/99	Dist. indicativa
Grecia	17,90	17,90	18,00	17,90	18,00	18,00	17,60	17,90	de 16 a 20
España.....	54,90	54,90	55,00	54,90	55,10	54,90	56,20	55,10	de 52 a 58
Irlanda.....	9,10	9,10	8,80	9,10	8,90	9,00	8,70	8,97	de 7 a 10
Portugal	18,10	18,00	18,00	18,00	17,90	18,10	17,60	17,98	de 16 a 20
Ayuda técnica	0,02	0,03	0,09	0,09	0,07	0,06	0,00	0,05	—
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	—

FUENTE: *Informe Anual del Fondo de Cohesión, 1999. COM (2000) 822 final, Bruselas.*

cit presupuestarios previstos en los programas de convergencia establecidos con vistas a la creación de la UEM.

En concreto, en el caso de nuestro país, la orientación de la política económica española ha venido marcada por los Programas de convergencia plurianuales y, a partir de 1998, previendo el ingreso en la UEM, por el Programa de Estabilidad. Este último fue aprobado por primera vez por el gobierno español a finales del año 1998 para el período 1998-2002. Este programa reafirmaría los objetivos de los anteriores programas de convergencia dentro del nuevo escenario definido por la participación de España en la UEM: fomentar un crecimiento económico saneado mediante la consolidación fiscal y las reformas estructurales a realizar en los mercados de bienes y servicios y de trabajo. Los objetivos fundamentales de esta política son la convergencia real con los países centrales de la UEM en términos de renta per cápita y de empleo, aumentando así el nivel de vida y bienestar de la sociedad española.

En el período 1996-1999, la economía española experimentó una reducción del déficit público en 3,8 puntos de PIB hasta situarse en el 1,1 por 100. A partir de ahí, el objetivo de déficit público de los sucesivos Programas de Estabilidad ha consistido en una progresiva reducción del mismo. Así, en el último de ellos, el correspondiente al período 2001-2005, se espera alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario en 2001. De esta forma, se ha creado un nuevo escenario de equilibrio que conduce a una continua mejora de las finanzas públicas. El Progra-

ma establece, además, que a partir del año 2004 se alcanzarán saldos superavitarios del 0,1 por 100 en 2004 y del 0,2 por 100 del PIB en 2005. Esta situación contribuiría a una reducción importante de la proporción deuda/PIB, que pasaría del 57,5 por 100 en 2001 al 50 por 100 en 2005.

Estas predicciones están basadas en unos determinados supuestos de crecimiento económico que son los siguientes: 4,1 por 100 en 2000; 3 por 100 en 2001; 2,4 por 100 en 2002 y 3 por 100 para el período 2003-2005. Asimismo, el deflactor del consumo privado se situaría en 3,2 por 100 en 2000; 3,6 por 100 en 2001; 2,6 por 100 en 2002 y 2 por 100 en el período 2003-2005.

Como ya se ha indicado, otro aspecto recogido en los Reglamentos del Fondo es que es preciso cumplir los objetivos de distribución de recursos financieros entre países (según las bandas establecidas), y lograr un equilibrio adecuado entre los dos ámbitos de intervención (transportes y medio ambiente).

En diciembre de 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo decidió asignar al Fondo de Cohesión un importe de 15.500 millones de euros (a precios constantes de 1992) para el período 1993-1999. Las disposiciones presupuestarias anuales se corrigen teniendo en cuenta las subidas de precios medios anuales de la Unión, de tal forma que, durante el período, la cantidad total asignada a los cuatro países fue de 16.750,8 millones de euros. Los créditos para pagos se ejecutaron en un 91,6 por 100.

El Cuadro 3 refleja detalladamente los compromisos ejecutados por la Comisión hasta 1999 a favor de los cuatro beneficia-

CUADRO 4
AYUDA DEL FONDO DE COHESIÓN POR SECTORES Y PAÍSES, 1993-1999

	Grecia		España		Portugal		Irlanda	
	Mill. de euros	%	Mill. de euros	%	Mill. de euros	%	Mill. de euros	%
Medio ambiente								
Agua potable	614,9	20,5	1.211,0	13,1	507,6	16,9	251,1	16,8
Aguas residuales	709,6	23,7	2.068,0	22,4	552,4	18,4	479,7	32,1
Residuos sólidos.....	21,1	0,7	481,0	5,2	437,3	14,6	9,4	0,6
Control erosión y de deforestación.....	55,6	1,9	565,0	6,1	—	—	—	—
Varios	62,5	2,1	239,2	3,6	62,1	2,1	6,8	0,4
Total	1.463,7	48,8	4.654,2	50,3	1.559,4	51,9	747,0	50,0
Transportes								
Carreteras	680,3	27,8	2.609,0	28,2	856,3	28,5	462,7	37,4
Ferrocarriles	484,4	19,8	1.860,3	20,1	334,0	11,1	118,8	9,5
Aeropuertos	259,8	10,6	73,2	0,8	159,9	5,3	3,3	0,2
Puertos marítimos.....	77,6	3,2	25,3	0,3	95,8	3,2	38,5	2,6
Sistemas control tráfico.....	32,4	1,3	—	—	—	—	5,5	0,4
Varios	—	—	29,1	0,3	—	—	—	—
Total	1.534,5	51,2	4.596,9	49,7	1.446,0	48,1	748,3	50,0
Total ayuda	2.998,0	100,0	9.251,1	100,0	3.005,4	100,0	1.495,3	100,0

FUENTE: *Informe Anual del Fondo de Cohesión, 1999. COM (2000) 822 final, Bruselas.*

rios del Fondo (en porcentaje). Como puede comprobarse, la Comisión ha seguido íntegramente los índices medios de la distribución indicativa para los países beneficiarios.

El Cuadro 4 recoge información sobre el destino de los recursos del Fondo en el período 1993-1999. Como puede comprobarse, se ha logrado una distribución cercana al 50 por 100 entre los dos sectores en el conjunto del período y en los cuatro países beneficiarios.

Finalmente, con respecto a la necesaria coordinación del Fondo con las demás políticas comunitarias, destacan los siguientes aspectos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000, páginas 15-17):

- *Contratos públicos.* Teniendo en cuenta el elevado nivel de participación financiera del Fondo de Cohesión en los proyectos que se benefician de su ayuda, es fundamental una rigurosa observancia de las normas relativas a la transparencia en materia de contratos públicos y licitaciones, así como la regularidad de los procedimientos de selección de las ofertas.

- *Legislación sobre medio ambiente.* El programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (quinto programa de acción), aprobado en 1993 por el Consejo, prevé que el Fondo de Cohesión contribuya a la realización de los objetivos del Tratado en materia medioambiental⁹ y, en particular, a la resolución de problemas concretos como la reducción de la contaminación del agua y la aplicación de una gestión adecuada de los residuos.

- *Fondos estructurales.* Estos fondos, en concreto el FEDER y ocasionalmente el FEOGA-O, se consultan como norma general, ya que los Reglamentos disponen que ninguna partida del gasto

⁹ Los objetivos de la política comunitaria sobre medio ambiente se establecen en el artículo 130R del TUE y se refieren a: i) la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; ii) la protección de la salud de las personas; iii) la utilización prudente y racional de los recursos naturales; iv) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

podrá contar simultáneamente con ayudas del Fondo de Cohesión y de los Fondos estructurales. Por otra parte, en la Cumbre de Edimburgo, que tuvo lugar en 1992, se acordó que el conjunto de los créditos de compromiso relativos al Objetivo n°1 correspondientes a los Fondos estructurales y al Fondo de Cohesión debía permitir, en términos reales, duplicar la ayuda financiera comunitaria destinada a las regiones de este Objetivo en los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión. En lo que respecta a España, 7.950 millones de euros procedentes de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión se destinaron al marco comunitario de apoyo dentro del Objetivo n°1 para el período 1994-1999. El Fondo de Cohesión contribuye así al esfuerzo por duplicar en términos reales la ayuda comunitaria destinada a las regiones más desfavorecidas de España.

El Fondo de Cohesión va dirigido a los Estados y no a las regiones, no realiza ningún desglose regional de la ayuda que concede. La duplicación en términos reales del esfuerzo de solidaridad de la UE a favor de las regiones más pobres de España es un objetivo cuya realización incumbe enteramente al gobierno central y a las comunidades autónomas. Con arreglo al principio de subsidiariedad, corresponde al gobierno nacional —que es quien tiene competencias para presentar al Fondo de Cohesión las solicitudes de ayuda financiera para los proyectos que haya que realizar en las regiones de que se trate— hacer llegar los créditos a las regiones.

A modo de ejemplo, se hará a continuación referencia a algunos proyectos concretos financiados por el Fondo de Cohesión.

De conformidad con las Directivas vigentes en materia de medio ambiente, el Fondo concede prioridad al abastecimiento de agua potable, al tratamiento de aguas residuales y a la eliminación de los residuos sólidos. También pueden subvencionarse proyectos destinados a la reforestación, la lucha contra la erosión y la conservación de la naturaleza.

Así, algunos de los grandes proyectos del Fondo relacionados con el medio ambiente son el abastecimiento de Atenas con agua potable a partir de Evinos, instalaciones de depuración de aguas residuales cerca de Tesalónica, el suministro y distribución de agua en Dublín, Tuam y Limerick o la evacuación de residuos sólidos en Oporto.

De entre los realizados en España, podríamos destacar algunos como, por ejemplo:

- Control de calidad del agua por satélite: se han implantado 14 estaciones de alerta anticipada, capaces de transmitir por satélite datos relativos a la calidad de las aguas de grandes ríos.

- Medidas de reforestación y control de la erosión.

- Suministro de agua de calidad a ciudades como Madrid, Sevilla, Oviedo, Ciudad Real, Huelva, Murcia, Málaga, Cuenca, Teruel, Salamanca, Albacete, Cartagena, Alicante, la región del Bajo Ebro y las islas Baleares.

- Proyectos ligados al entorno urbano, como la renovación del casco histórico de Barcelona (el Raval). Este proyecto incluye la demolición de cinco bloques de casas que serán reemplazadas por un gran espacio abierto que contendrá jardines, plazas y paseos, cubriendo en torno a 40.000 metros cuadrados. Se reconstruirá también la infraestructura básica y el plan dotará rutas para paseos y para bicicletas. Las personas que vivían en las casas demolidas serán ubicadas en pisos nuevos o rehabilitados en la misma área. También se construirán aparcamientos y garajes para los residentes.

- Estaciones depuradoras o sistemas integrados de saneamiento en: Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid y Valencia. Además, se añade el sistema de Prat de Llobregat en Cataluña, que tiene por objeto la construcción de una estación depuradora biológica y de un emisario submarino y la creación de la red de colectores destinada a nueve municipios de la zona metropolitana de Barcelona.

- Gestión de residuos en prácticamente todas las CCAA españolas.

- Proyecto de rehabilitación ambiental de las costas de la ría de El Ferrol.

En cuanto a los proyectos relacionados con redes de transporte, éstos deben ser de interés común e ir encaminados a crear o desarrollar infraestructuras dentro de la red transeuropea de transporte (RTE) o facilitar el acceso a la RTE. Ejemplos de grandes proyectos del Fondo de Cohesión en el ámbito de las infraestructuras de transporte son el Viaducto *Northern Cross* en Dublín o el Puente Vasco Da Gama sobre el Tajo en Lisboa.

En España, destacan los siguientes:

- Circunvalación de Madrid M40. Es esencial con el fin de aliviar los problemas de congestión en una de las ciudades más congestionadas de Europa. Ayudará a reducir el impacto del tráfico en áreas residenciales, a reducir los niveles de contaminación y ruido, a reducir el tiempo de viaje y a mejorar la seguridad de los desplazamientos. Como Madrid está localizada en el centro radial de las carreteras de España, la M40 también permitirá facilitar la interconexión entre las principales autopistas del país.

- Modernización de los enlaces ferroviarios entre cinco ciudades principales del país. Resalta el Eje de intercambio Majara-bique: permite la unión del tren de alta velocidad Madrid-Sevilla con la red de ferrocarriles transeuropea. Esta instalación permite a los trenes del tipo TALGO pasar de vías específicas para España (RENFE) a vías con un ancho internacional. En otras palabras, este proyecto ha hecho posible reducir el tiempo de viaje entre Madrid, Cádiz y Huelva.

- Construcción de la autopista Lisboa-Madrid.

- Comunicación Valencia-Zaragoza-Somport hacia Francia.

- Centros de control de tráfico marítimo en: Corogne (Galicia), El Musel (Asturias), Barcelona (Cataluña) y Santa Cruz de Tenerife (Canarias). Los resultados son la mejora de la gestión del transporte de bienes contaminantes y peligrosos, la prevención de accidentes y contaminación marítima y la coordinación de operaciones de rescate.

- Red de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa. La extensión de la red de alta velocidad Sevilla-Madrid hacia Barcelona y la frontera francesa es una parte importante del eje de alta velocidad que conectará el sureste con el norte de España, y con las redes transeuropeas. Este proyecto incluye también la mejora y modernización de las secciones de las líneas Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lérida.

6. Evaluación y conclusiones

El seguimiento de los proyectos del Fondo, ya mencionado en el apartado relativo a su funcionamiento, hace necesario proceder a su evaluación. En este sentido, se ha puesto en marcha un progra-

ma de evaluación *a posteriori* a mediados de 1998 por un período de tres años, a lo largo del cual se evaluarán 120 proyectos, 60 por cada uno de los ámbitos de intervención del Fondo de Cohesión. Hasta 1999 se habían evaluado 71 proyectos, 40 del sector de transporte y 31 del de medio ambiente (Comisión Europea, 2000).

En el caso de estos últimos, se ha encontrado que han tenido una influencia satisfactoria en el medio ambiente, siendo los relativos a saneamiento los que han tenido un efecto más inmediato y evidente. En general, los proyectos de suministro de agua han mejorado la gestión de este elemento y han contribuido decisivamente a la mejor conservación de los recursos hídricos. Por su parte, los proyectos de mejora del entorno costero, urbano y natural han contribuido de forma importante a la conservación de la flora y la fauna de las zonas beneficiadas y a una mayor integración de estos entornos.

Las principales conclusiones que se extraen de los informes sobre evaluación de proyectos de transporte, indican que éstos contribuyen de manera decisiva a la convergencia social y económica, reduciendo las diferencias entre las regiones y los países de la UE. Asimismo se ha conseguido una repercusión transfronteriza positiva, que contribuye a una integración de los mercados en la UE. En concreto, es de destacar la espectacular mejora del acceso en amplias zonas del territorio de la cohesión, lo que se ha traducido en unas condiciones de comunicación mejores y más confortables. Los flujos de tráfico en las carreteras de las redes transeuropeas y en las conexiones de las redes nacionales han mejorado en general más de lo esperado. La reducción del tiempo de viaje ha sido considerable y las condiciones de seguridad han mejorado significativamente. Finalmente, las grandes zonas metropolitanas salen muy beneficiadas, debido a una reducción de los costes de congestión, a un mejor rendimiento de los sistemas urbanos, a una reducción de los efectos medioambientales negativos y a nuevas oportunidades de desarrollo urbano.

El impacto socioeconómico de los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión ha sido también objeto de un estudio encargado por la Comisión Europea a la London School of Economics and Political Sciences en 1995 y cuyos resultados fueron publicados en 1999 (European Commission, 1999).

Mediante la aplicación de modelos diferentes (autorregresión vectorial, equilibrio general computable y distribución dinámica) intentan dar respuesta a una serie de cuestiones. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: ¿cómo influye la inversión pública, consecuencia del Fondo de Cohesión, en la economía regional?, ¿cómo se transmiten sus efectos a las regiones vecinas, al conjunto del país y a otros Estados miembros de la UE? y ¿qué implicaciones tienen los cambios locales producidos para la convergencia real de las regiones más pobres de la UE con las más ricas?

Los resultados generales obtenidos a partir de estos estudios reflejan que existe una fuerte relación positiva entre la inversión pública en infraestructuras y la inversión privada en los países de la Cohesión, tanto a corto como, especialmente, a largo plazo. Sin embargo, en esta relación se observan diferencias entre países. Mientras que en Portugal, la inversión pública genera más inversión privada en las regiones más ricas, en Grecia, esto sucede en las más pobres. En España, dicho impacto es ligeramente más fuerte en las regiones más pobres y, aunque en menor grado, en las más ricas, y es más débil en las de renta media.

En segundo lugar, los proyectos de infraestructuras tienen impactos significativos sobre el empleo, fundamentalmente en las regiones donde geográficamente se realizan tales proyectos.

Por último, también se aprecia un efecto positivo de los proyectos sobre la renta real, tanto de las regiones en las que se localizan, como de otras regiones, pudiendo hablar así de efectos *spillover* interregionales e, incluso, entre los países de la cohesión y sus vecinos: Reino Unido, Francia e Italia. No obstante, la intensidad de estos efectos varía de un proyecto a otro. Dos proyectos situados cada uno de ellos en una única región, la Circunvalación de Madrid M40 y el Puente Vasco Da Gama sobre el Tajo en Lisboa, son un ejemplo de ello. Mientras que el primero ha tenido un impacto beneficioso sobre el bienestar de varias regiones españolas, el segundo ha tenido en Portugal un impacto interregional mucho más limitado. La explicación en el primer caso

radica en la céntrica situación de Madrid y en la estructura radial que convierte a la capital en un nudo de comunicaciones.

En definitiva, y a la luz de los resultados obtenidos en los diversos estudios realizados, se puede hablar de efectos positivos del gasto público de cohesión sobre las economías de los países beneficiarios y de sus regiones. Esto significa que dicho esfuerzo inversor dirigido a la mejora y desarrollo de las infraestructuras de transporte y medio ambiente de los mismos contribuye favorablemente al logro del objetivo de convergencia real en la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- [1] BENAVIDES GONZALEZ, C. y ARGÜELLES VELEZ, M. (1998): «La disciplina fiscal en la UE y sus efectos en la economía española», en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, volumen 2.577, páginas 5-9, Madrid.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (1997): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1996*, OPOCE, Luxemburgo.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (1998): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1997*, OPOCE, Luxemburgo.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (1999): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1998*, OPOCE, Luxemburgo.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2000): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1999*, OPOCE, Luxemburgo.
- [6] CUADRADO ROURA, J. R. y MANCHA NAVARRO, T. (1999): «Política regional y de cohesión», en JORDÁN GALDUF, J. M. (coord.): *Economía de la Unión Europea*, 3ª edición, Civitas, Madrid.
- [7] EUROPEAN COMMISSION (1999): *The Socio-economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- [8] EUROSTAT (2001): *Statistiques en Bref. Regions, Communautés Européennes*, Luxemburgo.
- [9] MINISTERIO DE ECONOMIA (2001): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2001-2005*, Madrid.
- [10] REGLAMENTO (CE) número 1.164/1994 del Consejo de 16 de mayo por el que se crea el Fondo de Cohesión.
- [11] REGLAMENTO (CE) número 1.264/1999 del Consejo de 21 de junio por el que se modifica el anterior de creación del Fondo.

