

La distribución territorial en España de los fondos comunitarios (1986-1996)

Jordi MARTÍ HENNEBERG

Profesor de Geografía. Universidad de Lérida.

RESUMEN: Existen algunos ensayos de regionalización del presupuesto comunitario que incluyen los fondos agrícolas y estructurales, aproximadamente el 85% del presupuesto anual. En esta línea, en los países con un poder regional consolidado, se observa un interés creciente por parte de las regiones para conocer su saldo financiero neto en relación a su propio Estado o a la CE.

Este artículo describe las dificultades de una distribución territorial de este tipo y lo ejemplifica en el caso de España, donde se analizan en particular los de Cohesión y el FEOGA-G. Estos deberían más bien ser estudiados en términos del cumplimiento de sus objetivos, que son globales y no bajo la limitación de la visión regional.

DESCRIPTORES: Fondos estructurales comunitarios.

En este texto se pasa revista a la capacidad de conocer la distribución territorial de los ingresos que ha venido recibiendo España como miembro de la CE. En este sentido hay que tener en cuenta que los intentos a nivel español y también comunitario de regionalizar la totalidad de estos fondos, están encontrando serias dificultades metodológicas y conceptuales. Metodológicas por la imposibilidad de conocer el destino geográfico de cuantiosas partidas; y conceptuales porque se contabilizan conjuntamente mecanismos redistributivos que, en realidad, persiguen objetivos muy distintos, en algunos casos de vocación

únicamente regional pero en otros con una perspectiva global. Por tanto, si bien es lícito interesarse por la equidad territorial en la distribución de recursos entre las Comunidades Autónomas, también hay que valorar el sentido de las medidas de orden general que pretenden dinamizar todo el sistema.

En esta línea, los datos de los que partimos son los aportados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola - Sección Garantía (FEOGA-G) en el ámbito agrario, y los Fondo Estructurales. Y es a través de estas dos áreas como se reflexionará sobre la dificultad de regionalizar la totalidad del presupuesto comunitario y la necesidad de revalorizar su dimensión sectorial y su visión de conjunto. A fin de ordenar los objetivos expuestos, en el primer apartado se sitúa la evolución de los fondos comunitarios y los créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

[Recibido el 28-03-96. Revisado el 21-04-97].

Esta investigación ha sido realizada en el marco de las ayudas a grupos pre-competitivos por parte de la Universidad de Lérida.

ingresados por España desde su integración. Posteriormente, se relatan las dificultades que presenta el análisis regional a nivel europeo, para acabar, en un tercer apartado, con la presentación crítica de la distribución del gasto comunitario en las Comunidades Autónomas españolas.

I. VALORACIÓN DE LAS APORTACIONES DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS A ESPAÑA.

La síntesis expuesta en la Tabla 1 sitúa la magnitud de los ingresos que viene recibiendo España de la CE en relación al presupuesto que manejan sus beneficiarios, es decir, los tres niveles de las administraciones públicas, así como el saldo -ingresos menos aportaciones- respecto al PIB. Resulta significativo señalar que durante el periodo 1986-1995 se observa una tendencia al incremento

del peso del sector público en el conjunto de la economía, ya que ha pasado del 44% al 50% del PIB, siendo el nivel administrativo que más crece el de las comunidades autónomas. Si se comparan tales cifras totales del gasto público en España con los ingresos de la CE, se observa una progresión ascendente de esta financiación, aunque se mantiene en unos niveles ciertamente modestos, en torno al 4%. Si lo que se compara es el saldo final -los ingresos menos las aportaciones de España a la CE- en relación al PIB, la proporción es aún menor y no se sitúa por encima del 1% hasta 1995. Este segundo indicador es el más fidedigno pues, en cuanto al primero, hay que decir que en gran parte, los ingresos de la CE los percibe directamente el beneficiario. A modo de ejemplo, en 1993, de los 1.130 miles de millones a España, un 54% los recibió directamente el agricultor, un 28% las administraciones territoriales y el resto la central.

TABLA I: Pagos comunitarios a España en relación al gasto público y al PIB.
(Miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	31.925	35.429	38.038	42.317	49.509	54.501	59.883	62.891	67.105	72.272
Presupuestos:										
Estado	10.669	11.362	11.526	13.272	15.827	17.032	19.354	21.309	23.458	25.827
CC. AA.	1.850	2.186	2.837	3.526	4.264	4.930	5.784	6.303	6.870	7.420
AA. Locales	1.563	1.773	2.080	2.580	3.078	3.310	3.757	3.845	3.960	4.079
TOTAL	14.082	15.231	16.443	19.378	23.169	25.272	28.895	31.457	34.288	37.326
CE Ingresos	102	174	382	468	494	935	975	1.130	1.150	1.742
CE Saldo	-8	36	159	181	120	389	328	389	347	999
Ingresos/Total %	0,72	1,14	2,32	2,42	2,13	3,70	3,37	3,59	3,35	4,67
Saldo/PIB %	-0,03	0,10	0,42	0,43	0,24	0,71	0,55	0,62	0,52	1,38
Financiación del BEI	45,9	83,5	133,3	220,2	230,4	309,5	442,8	623,7	445,9	461,4

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. Ministerio de Economía y Hacienda, Reacciones Financieras entre España y las Comunidades Europeas, 1995.

Todo ello es cierto si la relación presupuestaria de España con la CE solo se valora en términos presupuestarios. Sin embargo, en sintonía con la filosofía de este texto, hay que utilizar otro estilo de análisis y tener en cuenta que las ventajas o inconvenientes de la pertenencia de España a la CE, no ya en el orden político, sino económico, no son solo cuantificables a través del saldo financiero. Una reflexión de este tipo nos llevaría al terreno de la evaluación de aspectos como la ampliación del mercado y sus efectos, o la reconversión de diversos sectores productivos, que se apartan de las posibilidades de este artículo. Sin embargo, en una etapa como la actual, de euro escepticismo, hay que decir que la incorporación española al proyecto europeo coincide con una etapa de modernización sin precedentes en nuestro país y que, en todo caso, la valoración de esta integración habrá que realizarla con la debida perspectiva histórica y contando ya con un amplio abanico de datos.

En la línea de estos comentarios que pretenden llamar la atención sobre las aproximaciones puramente cuantitativas, hay que añadir que las aportaciones que recibe España de la CE suponen en buena parte un estímulo a las políticas interiores. Su eficacia dependerá del acierto con que se utilicen y no sólo de su cuantía que, como hemos visto, es modesta en términos relativos. Así, la modernización que han de propiciar algunas ayudas al sector agrícola, el efecto multiplicador de una inversión o la función dinamizadora de algunas prioridades comunitarias en infraestructuras, como el tren de alta velocidad, son aspectos a valorar.

En esta línea trabaja el BEI, el banco público de la CE, que proporciona crédito a largo plazo para la inversión productiva y en infraestructuras, preferentemente a las regiones menos desarrolladas. En la Tabla 1 se observa la asignación creciente de préstamos a España. Su destino concreto se engloba en los capítulos de inversión productiva (10%), transportes (40%), telecomunicaciones (20%) y en menor cuantía medio ambiente y energía. La ventaja que ofrece el BEI es la oferta de capital y garantía para créditos a largo plazo, que no sería posible obtener en la banca privada en España. La presentación de proyectos dignos de recibir financiación ha ido en aumento desde la integración española, paralelamente

al incremento en la dimensión del BEI. Solo se observa un incremento del monto de los créditos firmados con España en 1993, año de especial actividad, dentro de una tendencia general al alza, estimulada porque actualmente se precisan menos unidades de moneda europea para contribuir de la misma forma a proyectos españoles valorados en pesetas. Recordemos que en 1994 la cotización media del Ecu se situó en 158 pts, cuando sólo tres años antes era de 128. En 1997 parece haberse estabilizado en torno a las 165 pts.

En todo caso, el papel del BEI merece un tratamiento aparte al del resto de fondos o ayudas, ya que los créditos naturalmente hay que devolverlos con los correspondientes intereses de mercado. Por tanto, no es posible simplemente añadirlos al resto de aportaciones comunitarias, como se ha hecho en algún ensayo. La ventaja del BEI, insistimos, es la aportación de crédito a las áreas geográficas que menos posibilidades tienen de obtenerlo. Desde hace algunos años, es patente la preocupación del BEI, reflejada en los mapas regionales de sus informes, por demostrar que este principio efectivamente se cumple. Pero este énfasis regionalizador, cada vez más extendido, e inspirado en un mal entendido espíritu de equidad, está rebasando los límites del sentido común, ya que se encorsetan en la óptica territorial actuaciones que no tienen como finalidad la redistribución geográfica, sino la social o las políticas sectoriales de gran alcance. Precisamente si se fundó y se ha ido ampliando la CE es para alcanzar entre todos proyectos ambiciosos. Si, por el contrario, a cada región sólo le preocupa controlar más dinero del que supone que aporta, la colaboración se torna imposible. Del análisis y crítica de esta tendencia se ocupan los dos apartados siguientes, el primero dedicado al conjunto de la CE y el siguiente al caso español.

2. LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El primer intento global de obtener una imagen regional de la distribución del presupuesto comunitario fue presentado en 1991 (Comunidades Europeas, 1991) en el marco de la Segunda Conferencia del

Parlamento Europeo y de las Regiones de la Comunidad Europea. Este informe sobre las repercusiones regionales de las políticas comunitarias ha sido utilizado en algunas publicaciones españolas (Ministerio de Economía y Hacienda, 1992. LAZARO, 1995. CORREA, 1996), aunque sin penetrar en los aspectos metodológicos que lo fundamentan y que inspiran también a los autores que trabajan en esta línea.

Veamos cuál es el contenido de esta obra pionera, en la que se regionalizaba el 85% del presupuesto comunitario con el objetivo de comprobar el cumplimiento de un objetivo de la CE ya explícito en el Acta Única, a saber: contribuir a la cohesión entre países y regiones a partir de la redistribución del gasto. El bienio 1986-87 está completo para todo el conjunto de partidas estudiadas, pero es parcial en 1988-89 a causa de la dificultad de los propios redactores para obtener algunas series de datos para este periodo en los propios servicios estadísticos de la Comunidad! En definitiva, es realmente corta, sólo de dos años, la referencia a partir de la cual se extraen conclusiones generales para la CE-12, y además este periodo no es totalmente significativo, ya que España y Portugal se estaban integrando lentamente en unos mecanismos para acceder a las ayudas, que no pudieron aprovechar plenamente hasta 1988. En definitiva, el bienio 1986-87 no es extrapolable a la situación actual, y resulta sesgada la adopción acrítica de las laboriosas curvas de Lorenz de distribución regional difundidas a partir de aquel estudio.

El 85% del presupuesto que en él se analiza, proviene de agregar dos grandes capítulos: el FEOGA-G y los Fondos Estructurales, a los que se añaden, por otra parte, los créditos y subsidios procedentes de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), cada vez menos relevantes, y los del BEI. El problema viene a la hora de aventurar el destino final de estos fondos o, lo que es lo mismo, su distribución regional en NUTS-II, el equivalente a las Comunidades Autónomas en España. Veamos a continuación la organización del gasto y las soluciones metodológicas adoptadas para regionalizarlo, a fin de enjuiciar la validez de los datos que a partir de ellas se obtienen.

El FEOGA-G es la parte del león de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), e incluso llegó a acaparar el 70% del

presupuesto total en 1986, aunque tras la reforma de la PAC en 1992, se ha situado en 1996 en el 55%. El FEOGA-G se destina principalmente a sostener los precios agrícolas en base al principio de ayuda al sector agrario. Pero hay que tener en cuenta que su vocación no es regional, es decir, la ayuda preferente a las regiones agrícolas más pobres, de manera que resulta difícil regionalizar un gasto que no se distribuye en función de fronteras territoriales, sino de la producción. Las más relevantes medidas contempladas en la PAC para conseguir su objetivo expuesto: como las subvenciones concedidas al exportador de productos agrícolas, al productor (las más importantes), a la industria agroalimentaria o al almacenamiento, se distinguen porque se conoce dónde se realiza el gasto pero, al mismo tiempo, se ignora el origen de la producción, es decir, la región que se beneficia de este dinero. Verbigracia, a un puerto llegan cereales de las más variadas procedencias y la subvención se otorga al exportador siempre en el mismo punto. Lo mismo ocurre en una industria o un centro de almacenamiento, que no recibe sólo lo producido en su región sino en un área de influencia que puede ser muy variable y abarcar diversas regiones. Sólo cuando las ayudas están directamente destinadas al agricultor, como la retirada de tierras, resultan más fácilmente regionalizables. En definitiva, y a pesar de que se intenta analizar los gastos del FEOGA-G en términos de su destino geográfico, el territorio de recepción de los fondos no siempre coinciden con los beneficiarios: la población ocupada agraria en cada región.

A la vista de tal complejidad, en el citado informe de 1991 sobre el impacto territorial de las políticas comunitarias, se adopta la mejor solución para obtener una idea de la distribución regional del presupuesto comunitario dada la escasez de datos, pero el método empleado es discutible. Se parte del razonamiento lógico de que, en último término, el FEOGA-G subvenciona la producción agrícola a través de la Organización Común de Mercado para cada producto. De ahí se deduce que la distribución regional del apoyo comunitario a la agricultura es directamente proporcional a la cantidad producida en cada región. El método nos parece válido siempre y

cuando se conozca la distribución regional de producción y no sólo la nacional. Pero este problema se presenta muy a menudo, y en este caso se asume una producción regional en función de la tierra cultivada que se dedica a cada producto, pero la productividad es distinta en cada área, con lo cual nos vamos alejando de la realidad, un objetivo por otra parte inalcanzable. Hemos realizado una simple prueba para comprobar que, efectivamente, son importantes las divergencias entre lo que el Informe del Parlamento Europeo presume que han recibido las regiones españolas entre 1986 y 1989 por poner un ejemplo, y lo computado por parte del propio Ministerio de Agricultura.

Otro capítulo básico del presupuesto comunitario es el de los fondos estructurales, que globalmente suponen en torno al 30% del gasto. Su función es la de subsanar los déficit estructurales en el ámbito social y territorial, a través de la concentración, a partir de 1989, en cinco objetivos - el último de ellos desdoblado en dos -, hasta la reforma que entró en vigor en 1994, ya que ahora existe un sexto, aunque no afecta a España. Por otra parte, los objetivos con vocación territorial, 1, 2 y 5b, están dirigidos respectivamente a las regiones más pobres de la Comunidad y, fuera de éstas, a las industriales en declive y a las zonas rurales atrasadas. Las áreas que abarcan agrupan diversos fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O) según una distribución vertical, es decir que se eligen zonas geográficas en función de la intensidad de sus desequilibrios; en consecuencia, es relativamente más fácil un seguimiento regional en la distribución de estos fondos, aunque no totalmente, como después veremos.

En cuanto al resto de objetivos en acción hasta 1994: el 3, el 4 y el 5a, su reparto es horizontal, a toda la Comunidad, en este caso en función, respectivamente, de las necesidades surgidas por un alto índice de paro, la formación profesional o las ayudas al sector agrícola, respectivamente. En esta ocasión, el Informe del Parlamento parte nuevamente de la hipótesis de que la distribución de estos fondos es equitativa entre la regiones en función del grado de

carencia que cada objetivo pretende solventar. Así, por ejemplo, asumen que los fondos del objetivo 3 se distribuyen en relación al índice de paro regional, lo cual no tiene por qué ser exactamente así. De hecho, la mayor parte del FSE se transfiere en primera instancia a las administraciones centrales de los países miembros y de ahí revierten en programas sectoriales según prioridades fijadas por el Ministerio de Trabajo, en cada caso.

Por tanto, el primer bloque de los fondos estructurales, el de asignación vertical ya mencionado, presenta mayores posibilidades para conocer su distribución territorial; veamos cuáles son. Las regiones objetivo 1 cuentan con una programación global de inversión, recogida hasta 1993 en los Marcos Comunitarios de Apoyo, y lo mismo sucede con las zonas beneficiarias de los objetivos 2 y 5b. Además, se conoce la distribución efectiva del dinero por anualidades. Sin embargo, no todos los fondos de estas tres líneas están regionalizados, ya que por su énfasis en las infraestructuras, van destinados a menudo a proyectos de ámbito pluriregional (véase Gráfico 1 para el caso español, epígrafe "sin regionalizar"). Por otra parte, hay que tener en cuenta que aún en el caso, por ejemplo, de una carretera con origen y final en una misma autonomía, su uso no es privativo de este territorio, ya que sus efectos son más amplios: es utilizada también como eje de paso nacional o internacional. De manera que asumir que los fondos destinados a una comunidad autónoma son sólo y únicamente los que la benefician, resulta inexacto.

Más problemático resulta el comportamiento del Fondo Social Europeo, de aplicación horizontal, que va a mitigar carencias socio-laborales. Su atribución regional es incluso difícil por parte del agente distribuidor, en consecuencia, en este caso, los fondos sin regionalizar -los que controla la administración central- son muy superiores al resto. Precisamente a esta reflexión sobre los límites en la regionalización del gasto, se dedica el siguiente y último apartado de este texto.

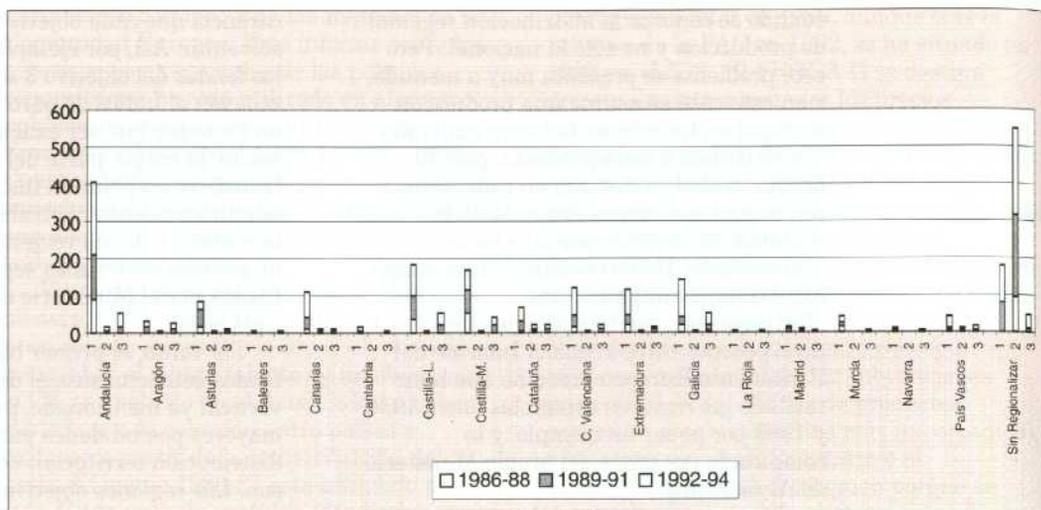


GRÁFICO 1: Los Fondos Estructurales en España (1986-1994). Tres periodos acumulados: 1986-88; 1989-91; 1992-94. I:FEDER; 2:FSE; 3:FEOGA-O. En miles de millones de ptas.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.

3. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS FONDOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA.

Ya se ha comprobado, a partir de las posibilidades de regionalización de importantes partidas del presupuesto comunitario, hasta qué punto es aventurado cuantificar el destino regional de unos fondos europeos que no obedecen a fronteras regionales y, a veces, ni tan solo estatales. Hay que tener en cuenta que la CE es una institución con vocación continental, que defiende los intereses de Europa en el contexto mundial. Por tanto, su perspectiva es necesariamente muy distinta a la de los gestores de regiones, a menudo reinos de taifas, donde lo único que interesa es obtener lo máximo de las administraciones superiores y presentar un saldo fiscal positivo. Intentar juzgar la distribución del gasto comunitario sólo desde una perspectiva regional es una línea de trabajo sesgada, ya que conduce a subvalorar el efecto global de las políticas comunitarias, que son el resultado, por cierto, de un consenso entre los estados miembros.

En este ámbito de estudio hay que explorar otras líneas de reflexión, sin por ello dejar de valorar que los ensayos sobre distribución regional del gasto en todo el ámbito comunitario contribuyen a comprobar

el cumplimiento de algunos principios del Acta Unica referidos a la cohesión del territorio europeo. Pero según el instrumento financiero del que se trate, la dimensión de este esfuerzo integrador es diverso. A partir de aquí se propone un análisis sobre la lógica distributiva de dos fondos (FEOGA-G y Fondo de Cohesión), para mostrar que si bien los otros instrumentos como el FEDER son susceptibles de ser enjuiciados desde la óptica de su adecuado reparto territorial, éstos obedecen a criterios que nada tienen que ver con el factor geográfico y, por tanto, deberían ser valorados bajo otra perspectiva: el cumplimiento de sus objetivos. El método utilizado es el de comparar la distribución regional de los fondos con la presencia, mayor o menor en cada región, del problema al que se pretende hacer frente en cada caso.

Si iniciamos este recorrido por los instrumentos con vocación estrictamente regional, podemos comprobar que el FEDER, dirigido principalmente a regiones con un bajo PIB/cápita, se ciñe a este objetivo (Tabla 2) y, efectivamente, es alta la correlación por comunidades autónomas entre las perceptoras del FEDER per cápita, de menor a mayor, durante un amplio periodo (1986-1994), y su nivel de riqueza. Este simple cálculo, aunque aproximativo, nos sugiere una adecuada asignación del FEDER. El

TABLA 2: Comparación entre la posición regional relativa según el FEDER y el PIB.

	FEDER 1.000 Pta/		PIB/cápita
	Cápita '86-'94	Posición	Posición'91
Andalucía	58	11	16
Aragón	24	6	7
Asturias	69	14	12
Baleares	4	1	1
Canarias	62	12	9
Cantabria	36	9	10
Castilla -La Mancha	90	16	15
Castilla y León	62	13	11
Cataluña	12	4	3
Ceuta/Melilla	80	15	17
Extremadura	95	17	18
Galicia	48	10	14
Madrid	5	2	2
Murcia	41	10	13
Navarra	13	5	4
País Vasco	25	7	6
La Rioja	11	3	5
Valencia	27	8	8

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (1995) y Renta Nacional de España, BBV, (1993).

segundo fondo de estas características, el FEOGA-O, no puede ser analizado de esta forma pues las áreas beneficiarias no coinciden con divisiones administrativas completas, y resultaría mucho más compleja la comparación que en el caso anterior. De todas formas, no existen dudas sobre la oportunidad en la selección de áreas ya que se trata, desde la última reforma de los fondos estructurales, de las rurales más pobres y con mayores déficit en infraestructuras.

Sin embargo, si se aplica un tratamiento similar a un segundo grupo de instrumentos- el FEOGA-G y el Fondo de Cohesión-, utilizando la regionalización facilitada por

sus administradores, las conclusiones son muy distintas: no se acoplan a ningún índice regional, como es lógico, ya que su finalidad no es territorial. Además, hay que recordar que el conocimiento de su distribución por comunidades autónomas es muy limitado, como veíamos en el primer apartado.

Estudiamos en primer lugar el caso del Feoga-G, el que mantiene un presupuesto más relevante y creciente en pesetas constantes y cuya distribución regional es irregular (hechos observados en el Gráfico 2), como corresponde a agriculturas regionales de dimensión humana y territorial muy distinta. Pero si lo que se observa es esta misma distribución en función de criterios

comparables y que tienen que ver con los objetivos del FEOGA-G, es decir, la población ocupada en la agricultura, la Superficie Agrícola Útil (SAU) o el valor de la Producción Final Agraria (PFA) - tomado en los tres casos los datos de 1991 como referencia -, observamos cómo los contrastes siguen siendo agudos (Gráfico 3).

En cada caso, las CC.AA. presentan posiciones distintas según las características propias del sector, pero siempre con una irregularidad manifiesta. La subvención acumulada entre 1986 y 1994 en relación a la

población ocupada en el sector primario, ha sido veinte veces mayor en Castilla la Mancha que en Galicia. Si el criterio utilizado es la SAU, los dos extremos son ahora Canarias y La Rioja, donde es nueve veces inferior. Finalmente, si adoptamos como referencia la PFA, el mayor privilegio parece ostentarlo ahora Extremadura, donde la subvención en relación al valor de su producción es doce veces superior que en Canarias. Estos datos indican que no existe un grupo de regiones que cuente con una clara ventaja en la asignación del FEOGA-G,

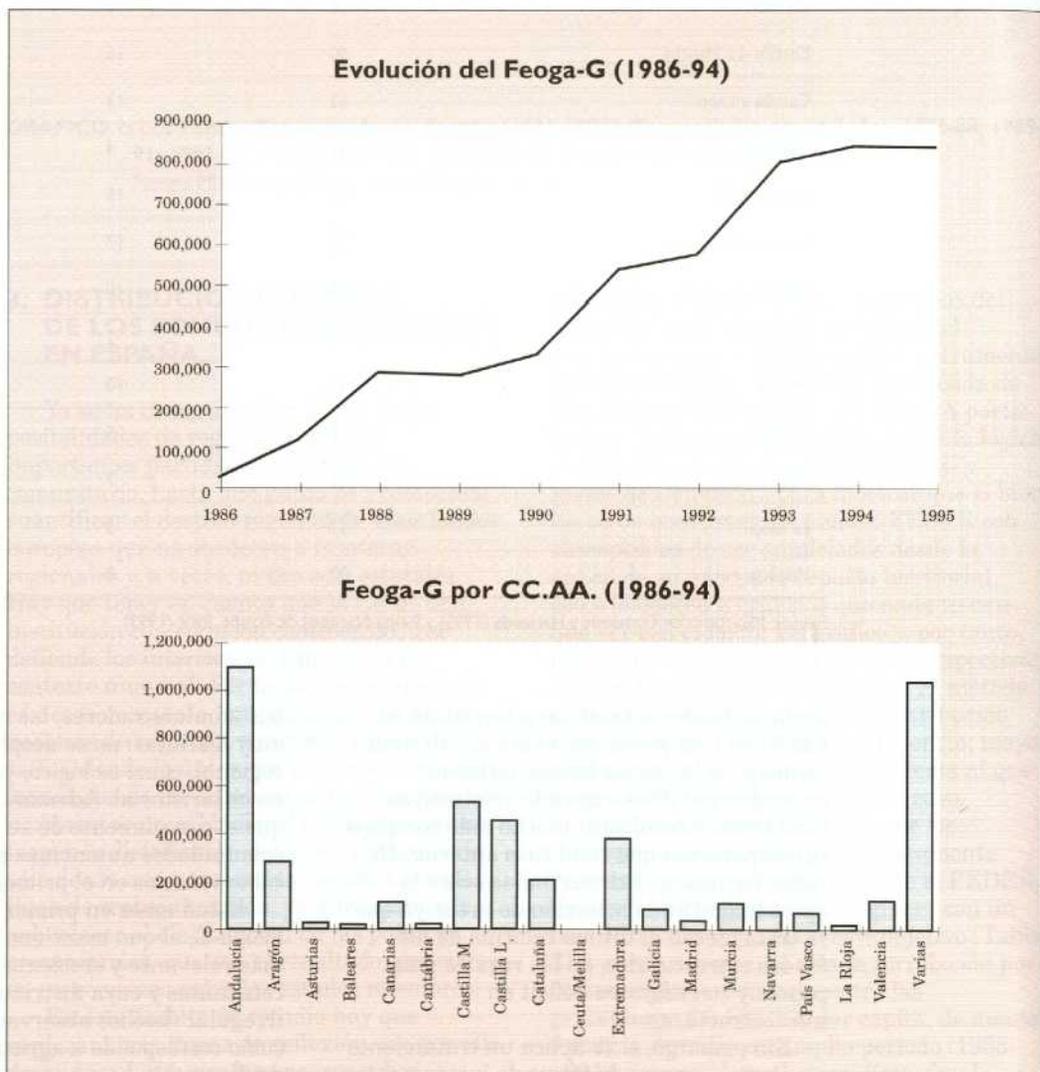


GRÁFICO 2: Evolución de la contribución financiera de la CE a la agricultura española (1986-95). En millones de Pta constantes.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

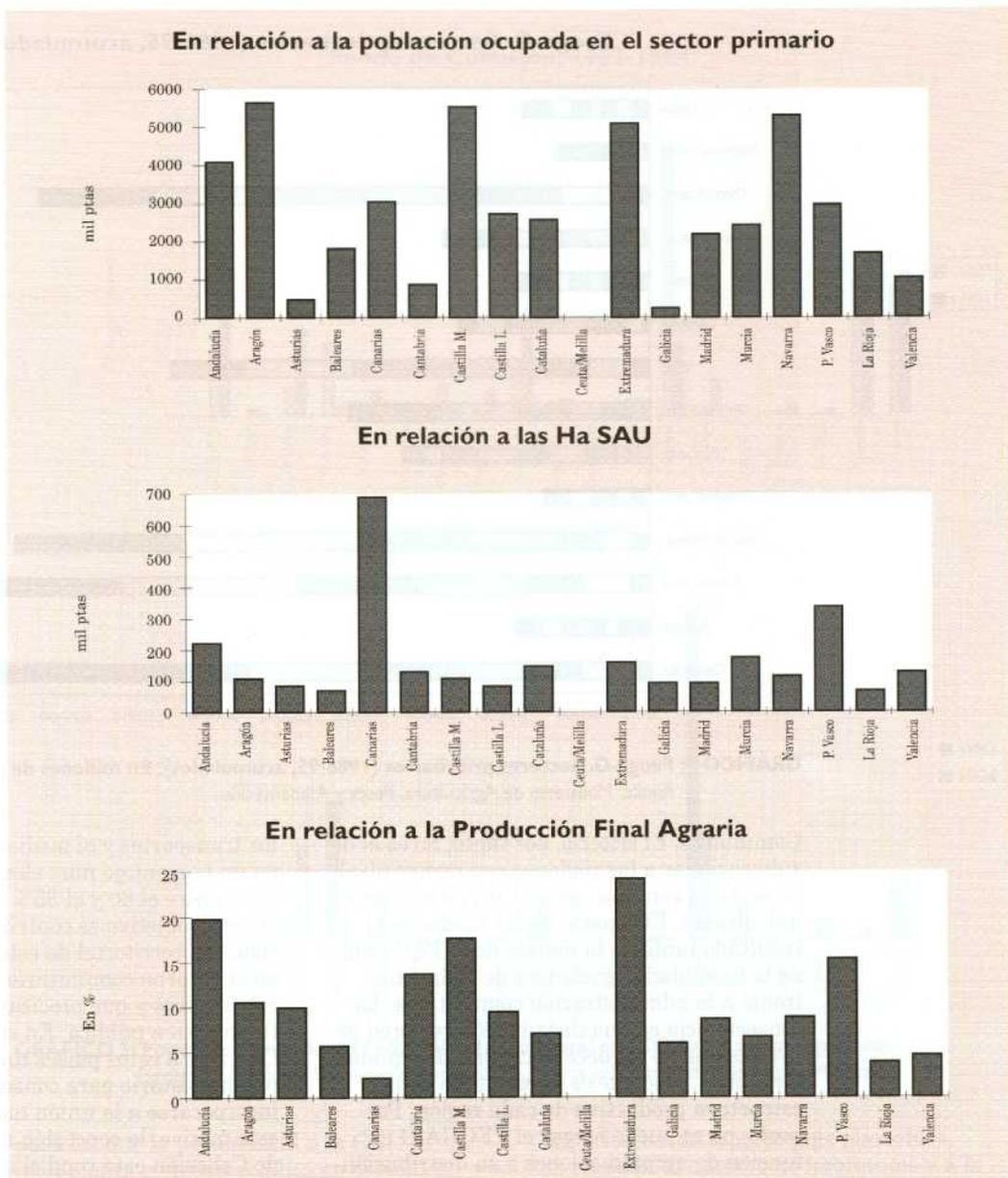


GRÁFICO 3: La contribución financiera total de la CE por CC.AA. (1986-95). En Pta constantes.
 Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

y ello se explica por la finalidad principal de este fondo: la garantía de los precios agrícolas, pero no de todos los productos de forma equitativa, sino de los que están encuadrados en las Organizaciones Comunes de Mercado más generosas.

En este sentido, existen (Gráfico 4) cinco ámbitos especialmente protegidos en España

por la PAC: ovino/caprino, vino, oleaginosas/proteaginosas, aceite de oliva y cereales. La elección de estos productos es el resultado, por una parte, de la evolución general de la PAC, sometida a antiguos compromisos hacia los países fundadores de la CEE y, por otra, de las negociaciones con motivo de la incorporación de España a la

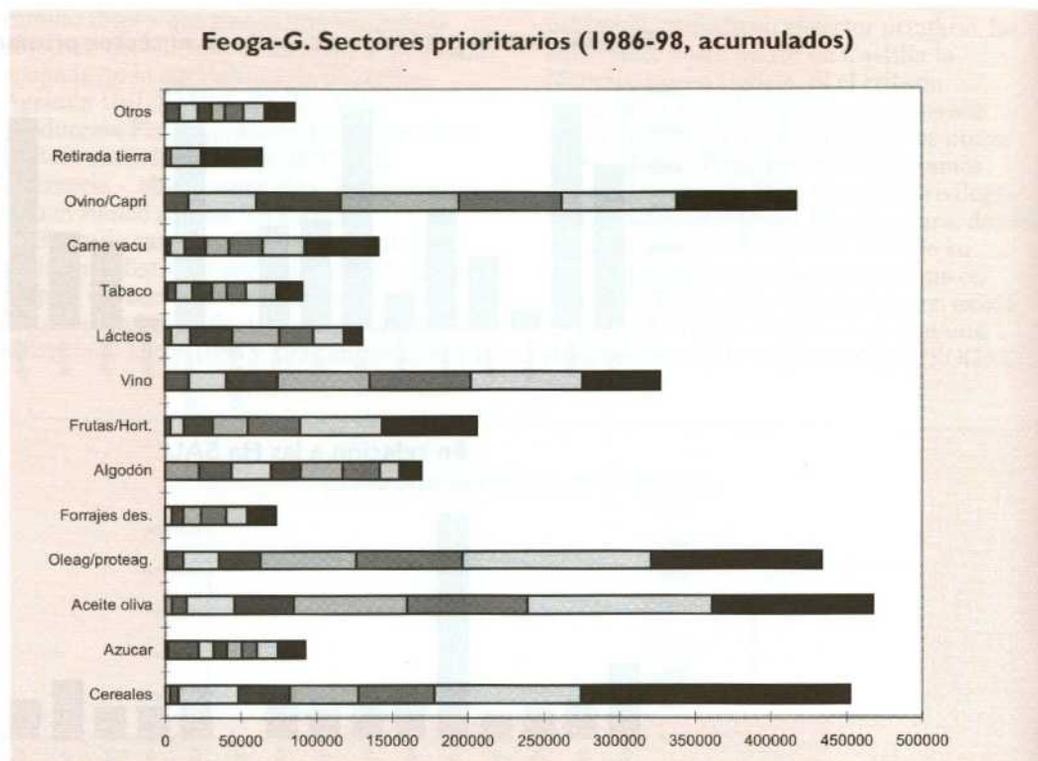


GRÁFICO 4: Feoga-G. Sectores prioritarios (1986-95, acumulados). En millones de pta.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Comunidad. El criterio, por tanto, no es el de subvencionar a las regiones con menor nivel de renta ni con una agricultura en mayores dificultades. El reparto de los fondos es el resultado tanto de la inercia de la PAC como de la habilidad negociadora de cada país frente a la administración comunitaria. La consecuencia es una distribución regional de ayudas que no obedece al criterio de equidad territorial, sino que es el resultado de la estructura productiva de cada región. Por tanto, no se puede juzgar el FEOGA-G en función de aproximaciones a su distribución regional, ya que no es éste su objetivo. Su análisis crítico deberá centrarse más bien en el cumplimiento de su función protectora y orientativa en el sector.

Un caso conceptualmente similar es el del Fondo de Cohesión. El reciente inicio de su andadura, en 1993, los exonera de vicios históricos, y la limitación de su aplicación a España, Grecia, Irlanda y Portugal simplifica su análisis. Su peculiaridad reside en que subvencionan únicamente proyectos para la mejora de

los transportes y el medio ambiente, pero en un porcentaje muy elevado en cada caso, entre el 80 y el 85% del coste de la obra. El objetivo es contribuir a la cohesión territorial de estos cuatro países en el entorno comunitario, con proyectos estratégicos y que precisan de la financiación pública. En contrapartida, la CE exige a estos países un rigor presupuestario para conseguir incorporarse a la unión monetaria. Por este motivo, la concesión anual del Fondo de Cohesión está condicionada a los progresos realizados para facilitar la convergencia económica en Europa, principalmente en el déficit público de los cuatro países beneficiarios. Así se entiende que surgieran por la justa reclamación de estos países, en el sentido de que son los mayores contribuyentes al presupuesto en relación a su Producto Nacional Bruto. Ello significa que, en origen, se trataba de un aporte suplementario de capital a la administración central de estos estados,

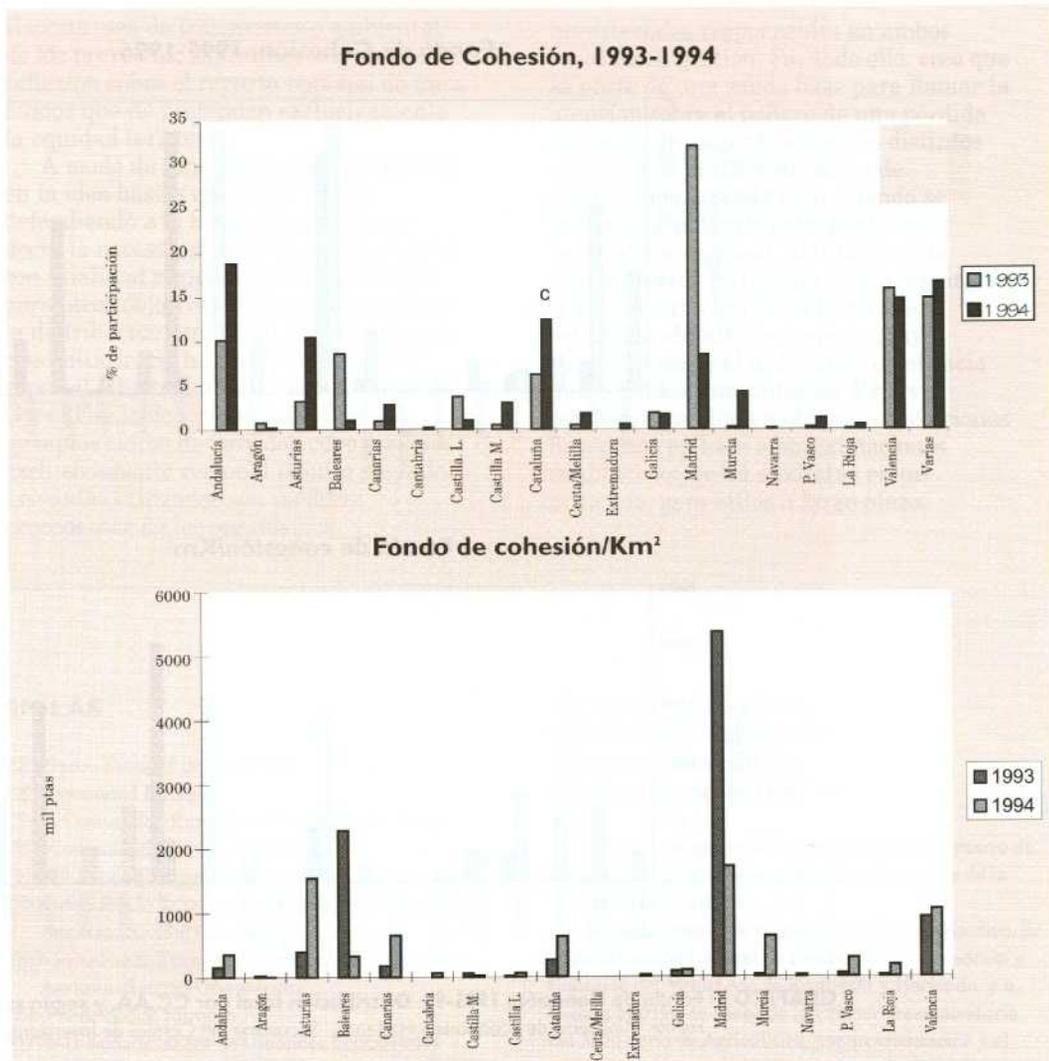


GRÁFICO 5: Fondo de Cohesión, 1993-94. Distribución total por CC.AA. y según superficie.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría del Comité de Inversiones Públicas.

para los que la pertenencia a la CE incrementa el déficit público en el sentido de que se responsabilizan de las aportaciones a la Comunidad, pero los ingresos van principalmente a particulares o a la administración regional o local.

Si observamos la distribución regional del Fondo de Cohesión entre 1993 y 1994 (Gráfico 5), se detecta una posición destacada de Madrid en su primer año de aplicación, y la incorporación en 1994 de Andalucía, Valencia, Cataluña, Asturias y Murcia, por este orden de importancia.

Los criterios de reparto más plausibles, en relación al número de habitantes y a la superficie regional, no muestran ninguna proporción entre las CC.AA., igual que ocurría en el caso del Feoga-G. Pero hay que tener en cuenta que para el ejercicio de 1993, la administración española tuvo que adoptar decisiones rápidas para no perder los fondos asignados. En el ámbito de los transportes, la decisión sobre qué proyectos financiar se tomó en función del criterio de las vías de transporte terrestre que se creía iban a formar parte de las redes transeuropeas y que, al mismo

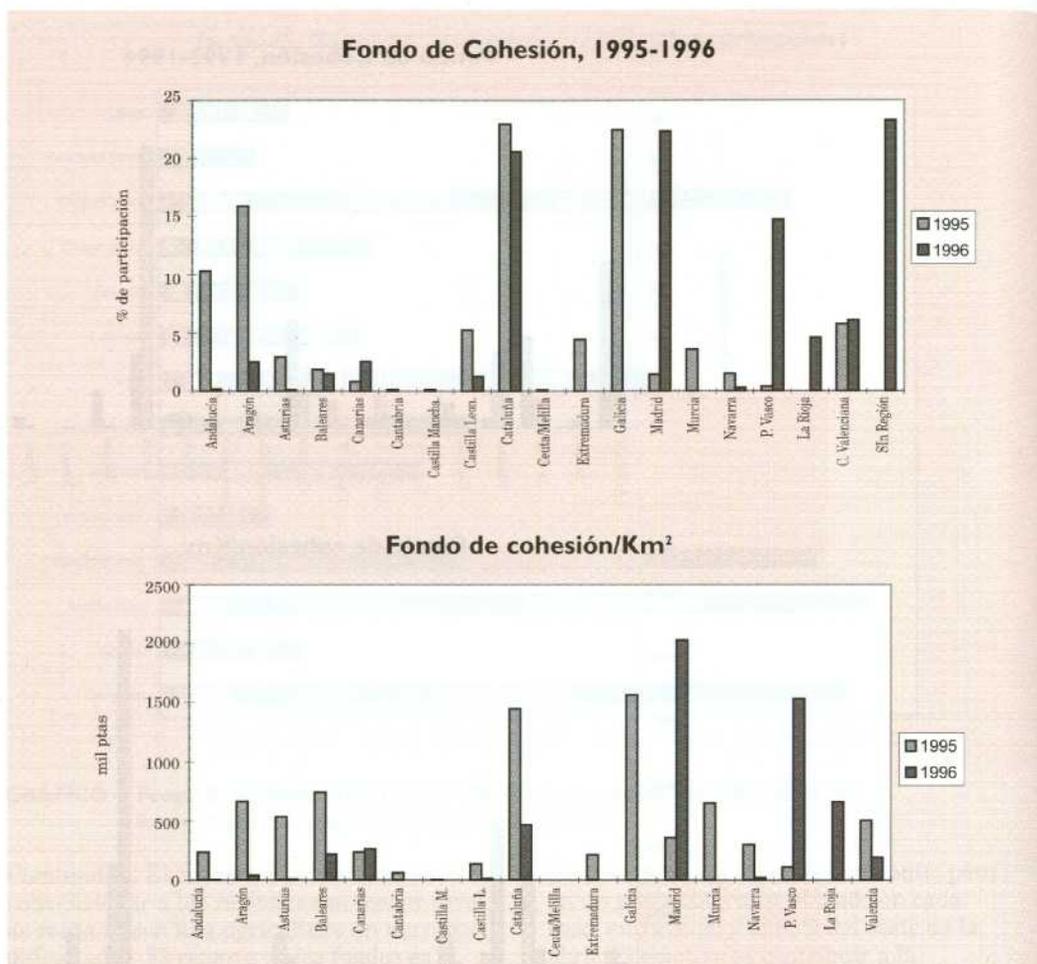


GRÁFICO 6: Fondo de Cohesión, 1995-96. Distribución total por CC.AA. y según superficie.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría del Comité de Inversiones Públicas.

tiempo, estuvieran en fase de ejecución. En medio ambiente se siguió el criterio de solventar los temas más acuciantes: desequilibrios hidrológicos, recursos hidráulicos, erosión y reforestación, restablecimiento de hábitats naturales, conservación del borde litoral e incremento de la seguridad marítima y control de la contaminación industrial y urbana. En 1994, el establecimiento por parte del MOPTMA de las líneas directrices en medio ambiente, supuso poder perseverar en estos ámbitos, así como en infraestructura viaria, con unas redes ya definidas en Europa y que abarcaban de forma homogénea todo el territorio nacional. Pero a partir de este

momento y en virtud del acuerdo de 21.9.94 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se puso en evidencia el nuevo equilibrio político en España tras las elecciones de 1993. Es sintomático observar que en los proyectos aprobados en 1995 y 1996, las dotaciones a Cataluña y al País Vasco experimentaron un notable ascenso (Gráfico 6) aunque, en general, la irregularidad sigue caracterizando la asignación territorial de los fondos estructurales. En definitiva, una vez más, un tratamiento riguroso de este Fondo exigirá en el futuro un análisis que contemple los objetivos y su nivel de cumplimiento, recordando siempre la dimensión global, de funcionamiento del

sistema (sea de transportes o ambiental) de los proyectos, sin limitarse a una pobre reflexión sobre el reparto regional de unos fondos que no pretendan exclusivamente la equidad territorial.

A modo de conclusión, hay que insistir en la idea básica que se ha venido defendiendo a lo largo del artículo, es decir, la necesidad de deslindar los fondos con finalidad regional de los instituidos para otros objetivos a la hora de analizar la distribución territorial del presupuesto comunitario. Se ha prestado atención especial a instrumentos como el FEOGA-G y el Fondo de Cohesión, ya que son ejemplos claros de partidas cuyo análisis exclusivamente regional resulta sesgado. Los datos utilizados son inéditos, procedentes de los organismos

ministeriales responsables en ambos casos de su gestión. Por todo ello, creo que se parte de una sólida base para llamar la atención sobre el peligro de una pérdida de visión de conjunto sobre los distintos objetivos de la CE y su marco de financiación en cada caso, cuando se pretende analizarlo todo desde una perspectiva regional. Estimo que las líneas futuras de trabajo deben orientarse -y en nuestro caso así lo haremos- al estudio en detalle de ámbitos muy concretos sobre el uso y nivel de eficacia de los fondos comunitarios. Esta vía conducirá sin duda a obtener conclusiones novedosas en base a aproximaciones cualitativas, quizá modestas en un principio, pero útiles a largo plazo.

SIGLAS

BEI Banco Europeo de Inversiones
 CE Comunidad Europea
 CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero
 CEE Comunidad Económica Europea
 FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 FEOGA-G Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Sección Garantía)
 FEOGA-O Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Sección Orientación)
 FSE Fondo Social Europeo
 NUTS-II Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (Nivel II)

PAC Política Agrícola Común
 PFA Producción Final Agraria
 PIB Producto Interior Bruto
 SAU Superficie Agrícola Útil

Esta investigación ha sido realizada en el marco de las ayudas a grupos pre-competitivos por parte de la Universidad de Lérida.

Mi agradecimiento a Anselmo Sáinz Bengoechea, de la Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión del Ministerio de Economía y Hacienda, y a Román Marián de Diego de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Agricultura, por su orientación y el suministro de datos relevantes para esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO BILBAO VIZCAYA (1993), *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao.

COMISIÓN EUROPEA (1996), *Informe anual del Fondo de Cohesión*, 1995, Bruselas, COM (96) 388 final (ejemplar en microficha).

— (1997), *Primer informe sobre la Cohesión económica y social*, Luxemburgo, OPOCE.

COMUNIDADES EUROPEAS. PARLAMENTO EUROPEO, (1991) *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Luxemburgo, OPOCE.

CORREA GARCÍA, M^a Dolores (1996), "Els fons comunitaris a Espanya: regionalització i anàlisi de la incidència", *Nota d'Economia*, 54, enero-abril, Departamento de Economía y Finanzas, Generalitat de Catalunya (13-26).

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1995). *Contribución financiera de la U.E. en los sectores agrario y pesquero durante 1995*. Dirección general de Análisis Económico y Presupuestario. Oficina Presupuestaria (informes también disponibles desde 1986).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1995). *Las relaciones financieras entre España y la Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

— *Fondo de Cohesión. Proyectos aprobados* (cuatro años disponibles: 1993 - 1996), Dirección General

de Planificación, Secretaría del Comité de Inversiones Públicas.

LÁZARO ARAUJO, Laureano - CORDERO, Cordero (1995) "La política de cohesión económica y social de la Unión Europea: evaluación desde la perspectiva española", *Papeles de Economía Española*, 63 :335-57.

RODRÍGUEZ POSE, Andrés (1995) *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.