

Instrumentos estructurales de la Comunidad Económica Europea: su coordinación y perspectivas para el futuro

Jaime García-Lombardero

1. INTRODUCCIÓN

Mi intervención se va a centrar fundamentalmente en el proceso de construcción del futuro de las intervenciones estructurales de la Comunidad europea: esto es, los fondos y los instrumentos de préstamo.

Todo parte de un acontecimiento que todos conocen, o del que todos han oído hablar, con mayor o menor profundidad: el Acta Única Europea. Pues bien, el Acta Única establece una nueva estrategia para el futuro de la Comunidad y fija dos grandes objetivos: la realización plena del mercado interior europeo y la cohesión económica y social. Como punto de partida propone que en el año 1992 se encuentre constituido un mercado interior libre de toda traba para la circulación de los factores de producción.

En contrapartida, el Acta plantea también que es preciso hacer un esfuerzo para que aquellas regiones y grupos sociales que se encuentran en situación económica y social desfavorable no se vean afectadas por los efectos a corto plazo de la ampliación y la apertura del mercado interior. Por ello, la Comisión europea, con el denominado «Plan Delors», se propone hacer frente a los posibles efectos negativos mediante la iniciación o continuación de tres grandes reformas:

- a)* la reforma de la política agrícola, con el doble objetivo de reducir su peso en el presupuesto comunitario y construir una agricultura más eficiente;
- b)* la reforma de los fondos estructurales, para que se erijan en verdaderos motores del desarrollo económico y social; y
- c)* la reforma de las normas financieras que rigen el presupuesto de la Comunidad, de forma que se puedan liberar nuevos recursos que permitan emprender nuevas políticas.

Finalizadas estas reformas, la Comunidad podrá disponer de los medios necesarios para alcanzar los objetivos del Acta.

2. LA FINALIDAD DE LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Solamente me voy a referir, como señalé en un principio, a la reforma de los fondos estructurales, aunque deseo aclarar que dicha reforma forma parte integral de un proceso mucho más complejo cuya finalidad no es otra que la consecución de una Europa económicamente ágil y socialmente justa. La incorporación explícita del aspecto social en el «objetivo 92» del «Plan Delors» implica que el objetivo a perseguir no sea, simplemente, un *mercado común*, sino un verdadero *espacio sin fronteras*.

Ahora bien, ese gran espacio sin fronteras solamente se conseguirá de forma armonizada y a todos los niveles si se adoptan y ponen los medios e instrumentos que permitan evitar los desequilibrios que la flexibilización e integración de un mercado puede provocar en el crecimiento del conjunto. Es decir, los beneficios del gran mercado sin fronteras serán sustanciales sólo si benefician también aquellas regiones que hoy en día presentan débiles niveles relativos de desarrollo y de competitividad de sus economías. Para ello será preciso adoptar una política que permita apoyar a esta clase de regiones que o bien se encuentran en situación de retraso estructural o en un duro proceso de reconversión de ciertos sectores industriales en declive. En definitiva, se intenta que, mediante el nuevo enfoque de intervención de la Comunidad, que establecerá la reforma de los fondos estructurales, se compensen los perjuicios que pudiera causar la realización del mercado interior.

Pues bien, ¿en qué va a consistir esta reforma de los fondos estructurales? La base jurídica de dicha reforma es el Título V del Acta Única. Este Título señala que la Comisión europea ha de presentar una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los fondos existentes con finalidad estructural las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones contribuyendo así a reformar la cohesión económica y social en la Comunidad, así como fomentar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Igualmente el Acta Única señala la necesidad de reforzar la eficacia de los fondos estructurales mediante la coordinación de sus intervenciones.

La Comisión europea ha presentado al Consejo a fines del mes de julio una propuesta de reglamento de base para la reforma de los fondos estructurales. En esta propuesta se establecen los grandes ejes de una reforma encaminada a apoyar la cohesión económica y social de la Comunidad. En estos momentos, por tanto, no existen normas de aplicación de la reforma, ya que nos encontramos en pleno proceso legislativo comunitario.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA

Los principios en los que se basa la reforma son los siguientes:

- concentrar la acción de los fondos estructurales en objetivos precisos;
- dotar a los fondos estructurales con los recursos financieros necesarios y adecuados a sus objetivos;
- establecer un nuevo método de intervención de los fondos estructurales basado en la complementariedad, la cooperación y la programación;
- establecer una simplificación de los procedimientos.

La Comisión se propuso cinco objetivos fundamentales para la intervención de los fondos estructurales. El primero de ellos es la recuperación de las regiones comunitarias con menor nivel de desarrollo, lo que implica que las intervenciones de los fondos estructurales habrán de servir para eliminar progresivamente las diferencias existentes en el nivel de desarrollo y reforzar, de ese modo, la cohesión económica. Con este objetivo lo que se pretende es relanzar la inversión productiva y hacer aumentar la productividad en las regiones elegibles, a un ritmo superior a la media comunitaria.

El segundo objetivo propuesto es la reconversión de las zonas industriales en declive. Con este objetivo se pretende desarrollar una acción estructural para reforzar el esfuerzo que los Estados miembros están llevando a cabo en torno a la reestructuración de sectores y la reindustrialización de regiones. El objetivo es, pues, integrar plenamente el crecimiento de estas regiones en el desarrollo económico de la Comunidad.

Los objetivos tercero y cuarto son de contenido social: lucha contra el paro de larga duración e integración profesional de los jóvenes. Lo que se pretende con estos dos objetivos es valorizar los recursos humanos de la Comunidad en un contexto económico y social actual; es decir, que mediante acciones de formación profesional se intentará ofrecer nuevas perspectivas de empleo a aquellos colectivos que se ven más amenazados por la crisis estructural que afecta al mundo occidental en estos momentos.

El último objetivo se refiere a la adaptación de las estructuras agrícolas en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común y al desarrollo de las zonas rurales. Se puede considerar que son dos objetivos agrícolas en uno. El primero está dirigido a compensar el exceso de rigor que la reforma de la PAC pondrá en los procedimientos de gestión de la política de precios y mercados de los productos agrícolas; y el segundo ayudar a los agricultores en las zonas más atrasadas de la Comunidad, desde el punto de vista agrícola, a reconvertirse hacia actividades alternativas.

Las acciones de los fondos estructurales en el futuro deberán adaptarse a estos cinco objetivos, por lo que la Comisión propone una cierta estructura de acción para las intervenciones de los Fondos.

Una vez delimitados los objetivos, la Comisión propone que se

establezcan criterios exigentes que permitan concentrar la acción comunitaria desde el punto de vista financiero y geográfico.

Esa concentración geográfica exige el establecimiento de unos criterios de definición de zonas de intervención.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión al Consejo solamente establece explícitamente el criterio de definición de las regiones con menor nivel de desarrollo. Se ha elegido el producto interior bruto por habitante en paridad de poder de compra como indicador que permita delimitar las áreas de intervención. La condición para que una región entre en la lista es que su PIB/habitante sea igual o inferior al 75 por 100 de la media comunitaria.

La propuesta reglamento no define cuáles son las regiones; sólo pone de manifiesto el método.

Para las zonas industriales en declive no se fijan en la propuesta de reglamento los baremos concretos que se emplearán para definir las áreas de intervención. Solamente se señala que la Comisión establecerá una lista basada en criterios socioeconómicos objetivos teniendo en cuenta la evolución del desempleo y los problemas industriales. Las intervenciones tendrán lugar, sin embargo, en un espacio territorial reducido. En cuanto a las zonas rurales, no se especifica nada en la propuesta de reglamento aunque, es obvio pensar que tendrán que ser definidas según baremos que persigan la concentración territorial.

El segundo principio es el equilibrio entre el esfuerzo de la reforma y la dotación de recursos financieros adecuados para producir un impacto real. Pues bien, la Comisión piensa que la mera concentración de los fondos no basta para reforzar la cohesión económica y social, sino que es necesario además duplicar la dotación de los fondos, en términos reales, entre 1987 y 1992. Esto quiere decir que si en la actualidad la dotación de los fondos estructurales es de aproximadamente 7.000 millones de ECUs, en el año 1992 habrá de pasar a 14.000 millones de ECUs (precios de 1987). El Consejo europeo de Bruselas del 12 y 13 de febrero de 1988 ha dado su acuerdo para que los créditos de compromiso de los fondos se multipliquen por dos en 1993 y que las contribuciones de los fondos para las regiones más desfavorecidas se dupliquen en 1992.

El tercer principio es el de la intervención financiera mediante un nuevo método de acción. Este nuevo método será desarrollado a través de la *complementariedad, la cooperación y la programación*. Por complementariedad se entiende el establecimiento de fines comunes para iniciativas financieras conjuntas de la Comunidad y del Estado miembro implicado.

La Comunidad pretende con la complementariedad de las intervenciones que los fondos se convierta en un verdadero «valor añadido» a las acciones estructurales y regionales de los Estados miembros. Mediante la cooperación se intenta dar mayor participación a los Estados miembros y a las autoridades responsables de la aplicación de los fondos que provienen de la Comunidad, asociando en todo el proceso de programación, gestión y

evaluación de la acción estructural comunitaria a las autoridades nacionales, regionales y locales.

Por último, la programación que exigirá una intervención por programas a través de la cofinanciación o subvención de un conjunto coherente de medidas de desarrollo como método más adecuado para las intervenciones estructurales comunitarias y nacionales. La programación ayudará a simplificar los complejos procedimientos actuales de gestión de las ayudas, porque permitirá establecer entre el Estado miembro y la Comunidad un compromiso financiero global y plurianual para cada programa. Por lo tanto, la programación ha de ser el centro de una acción estructural flexible y coordinada.

Pero, ¿cómo se va a desarrollar este nuevo método desde un punto de vista operativo? En la actualidad los Estados miembros con zonas elegibles para las intervenciones del FEDER presentan sus programas de desarrollo regional que sirven de marco de referencia para la determinación de la elegibilidad de las acciones. La reforma da cierta continuidad a este procedimiento y, además, lo extiende a todos los objetivos. En concreto, la propuesta de la Comisión los denomina *planes*.

Para el objetivo número 1 serán planes de desarrollo regional, para el objetivo número 2 serán planes de reconversión regional, para el objetivo número 3 serán planes de formación profesional para parados de larga duración y para el objetivo número 5, planes de desarrollo rural.

Los Estados miembros presentan a la Comisión, mediante estos planes, su estrategia y sus necesidades financieras para cada uno de los cinco objetivos.

Los servicios de la Comisión examinarán y analizarán estos planes, y en concertación con el Estado miembro se definirán las directrices y ejes prioritarios para la intervención financiera de la Comunidad; se fija el plan de financiación, las formas de intervención, así como su duración. Al resultado de esta concertación se le denomina marco comunitario de apoyo. El marco comunitario de apoyo abarcará un período plurianual. A partir de esta etapa, los Estados miembros elaborarán sus programas, para lo cual podrán contar con la asistencia técnica de la Comisión.

Aunque se privilegia e insiste en la intervención por programas, la reforma también prevé otras formas de intervención que permitirán resolver problemas generalizados entre colectivos o sectores difícilmente abordables mediante un programa, bien sea por su pequeña dimensión o por su singularidad y especificidad. Así, la intervención financiera de la Comunidad se podrá efectuar, además, a través de subvenciones globales, cofinanciación de regímenes nacionales de ayuda, operaciones de ingeniería financiera o grandes proyectos.

La ejecución por programas de las intervenciones estructurales implicará una intensificación de las operaciones de seguimiento y evaluación con una doble finalidad: reorientar y modificar los programas de acuerdo con las

necesidades que surjan y reforzar los controles de calidad de las medidas para que produzcan un impacto socioeconómico real. Por último, con la intervención por programas la Comunidad podrá reforzar su presencia ante las regiones y grupos sociales que más ayuda necesitan.

Finalmente, el cuarto principio es, como ya se ha mencionado, la simplificación de los procedimientos para coordinar mejor las intervenciones. En la actualidad, el número de expedientes de solicitud de cofinanciación comunitaria que pasan por los servicios de la Comisión asciende a varias decenas de miles. Se analizan y aprueban con criterios y exigencias no homogéneas, y muy pocas veces se tiene en cuenta la apreciación del impacto socioeconómico. La reforma pretende que los fondos respondan mejor a las expectativas de desarrollo económico y de evolución social, lo cual exige una simplificación y homogeneización de los procedimientos y funcionamiento del conjunto de las intervenciones estructurales. Sin embargo, la simplificación y descentralización de las intervenciones implica la intensificación del rigor de la gestión financiera y del análisis del impacto socioeconómico real.

La Comisión pretende que, en el marco de la cooperación con los Estados miembros, se diseñe un sistema de seguimiento de las intervenciones financieras que sea riguroso y transparente, que permita desembocar en una evaluación de la eficacia, viabilidad e impacto de las mismas. Las lecciones derivadas de la evaluación servirán para corregir o reorientar los procedimientos y contenido de la programación.

En definitiva, la acción comunitaria contenida en la reforma se plantea como complementaria a la acción estructural de los Estados miembros, con la finalidad de estimular, con sus intervenciones, la coherencia de una programación del desarrollo bien construida para que contribuya a la construcción de un espacio europeo sin fronteras.