

La política española de incentivos regionales en el nuevo marco comunitario

Laureano Lázaro Araujo

1. INTRODUCCIÓN

Después de una época en la que se habló y escribió profusamente de la planificación regional en España —los años 1960 y los primeros de 1970—, el debate desapareció con la crisis económica. Ahora parece que de nuevo ha resucitado, y lo ha hecho revestida de Planes de Desarrollo Regional (PDR), acompañado por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Se ha asociado, excesivamente a mi juicio, FEDER y PDR, porque tenemos razones para esperar que los PDR sean algo más que una condición para acceder a los recursos del FEDER.

Es cierto que la elaboración del PDR es una condición necesaria para poder beneficiarse de las ayudas del FEDER, pero esta aproximación jurídica a la planificación regional no toma en consideración aspectos que son mucho más importantes. Esta asimilación deviene de la obligación que tienen las CC AA de elaborar un PDR, según se contempla en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) de 1984. Por otra parte, el FEDER también obliga a todos los países miembros a elaborar planes de desarrollo regional para las zonas ayudadas o asistidas. Pero es necesario superar esta aproximación porque su significado debe ser más profundo.

El significado del PDR es el de una nueva forma de enfrentarse a los problemas regionales, del que voy a poner de relieve cuatro cuestiones fundamentales.

1.1. El significado de los PDR como reaparición de la planificación regional

La reaparición de la planificación regional tiene tanto un significado político como económico, sobre todo si tenemos en cuenta el momento de

su desaparición. Me atrevería a afirmar que en la desaparición de la planificación en general y de la planificación regional en particular, tuvieron incidencia tres factores que confluyeron simultáneamente.

En primer lugar, la propia crisis económica dificultó o hizo imposible la programación y la planificación, mucho más difícil que en una época de estabilidad económica, con lo que aumentaban los riesgos de cometer errores y de realizar críticas. Una forma de evitar esas críticas era cortar de raíz las causas que las derivaban: abandonar la planificación.

El segundo factor que vino a influir en la desaparición de la planificación fue la ofensiva neoliberal, que continúa planeando en nuestro país, que contraponía planificación a mercado, cuando en realidad son mecanismos complementarios.

El tercer elemento que influyó en su desaparición lo constituyó una especie de reacción de tipo «freudiano» contra lo que se había realizado hasta entonces.

La vuelta al PDR, por lo tanto, tiene, de un lado, un significado claramente político que no puede negarse y, de otro, una significación económica como instrumento de racionalización de las actuaciones de las distintas administraciones que actúan sobre el territorio.

1.2. El papel de las Comunidades autónomas en la nueva puesta en marcha de la planificación regional

Partiendo del año 1980, podemos comprobar que los años pares han sido bastantes fecundos en acontecimientos relacionados con el tema que nos ocupa. Así, por ejemplo, en 1980, y después de un quinquenio de abandono de la planificación regional, vuelven algunas CC AA —y algunas otras sin contar aún con esa entidad jurídico-política— a plantear la necesidad de planes económicos. Todos conocemos el bombo que se dio en Andalucía al Plan Urgente para Andalucía (PUA); en otras, como Canarias y Extremadura, aunque con menor repercusión, también se plantearon la necesidad de un plan económico de aplicación urgente.

Aunque en la mayor parte de los casos no pasó de ser un simple proyecto, lo importante es que, ya fuera por razones de clientelismo, ya por razones de conveniencia política o por convicción, se planteó de nuevo la discusión sobre la planificación como una manera de abordar los problemas de un elevado desempleo, especialmente en las tres regiones señaladas, o del subdesarrollo secular. Hay que resaltar que fueron esas regiones las pioneras en poner sobre la mesa el posible papel a jugar por la planificación, que no se plantearon ninguna de las CC AA o entes pre-autonómicos industrializados.

Dos años más tarde, en 1982, la Administración central, en colaboración con las CC AA, retomó el asunto. Varios intentos quedaron en el camino, pero en los primeros meses de 1982 el Consejo de Ministros aprobó los

Programas Económicos Regionales (PER) de Extremadura, primero, y más tarde el de Castilla-La Mancha, aunque ni el Gobierno que los aprobó ni el que le sucedió a fines del mismo año, hicieron nada por aplicarlos.

Por fin, en 1984, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial obligó a todas las CC AA a elaborar un PDR de acuerdo con una metodología común aprobada por el Gobierno, programas que fueron elaborándose a lo largo de 1985, que cobrarían su sentido pleno en 1986 con la entrada de España en la CEE, por obligarlo el Reglamento del FEDER.

1.3. Los PDR como instrumentos de coordinación de las actuaciones de carácter regional entre los distintos niveles de gobierno

Esta coordinación se refiere, en primer lugar, a la que se ha llevado a cabo entre las CC AA entre sí, especialmente en 1985, a través de las reuniones del grupo de trabajo de Planificación Regional, que fueron particularmente fecundas en el intercambio de experiencia planificadora.

En segundo lugar, la coordinación se refiere a la establecida entre la Administración central y las Comunidades autónomas. Aunque no sea el único instrumento de coordinación entre estos dos niveles de la Administración, el hecho de reflejar las inversiones de ambas administraciones —y ésta es sólo una parcela— pone ya de manifiesto el papel coordinador del instrumento.

Hay, por último, un tercer nivel de coordinación, que se establece con la CEE a través de la Administración central, dado que existe un método común entre los planes elaborados por las Comunidades autónomas y los que elabora la Administración central, e igual al de todos los Estados miembros.

No obstante, cabría señalar dos insuficiencias en el PDR como instrumento de coordinación. Por un lado, la que se refiere a las Corporaciones locales que, salvo excepciones, no se ven suficientemente recogidas en los PDR. De otro, de los Estados miembros con la propia Comunidad, ya que cada Estado elabora su PDR, pero la Comisión aún no se ha planteado elaborar un PDR comunitario. 1992 podría ser también un buen año para la elaboración por parte de la Comisión de un PDR para todo el espacio de la CEE, con un mercado interior unificado y una mayor cohesión económica y social.

1.4. La importancia y significado de los PDR como instrumento de programación de las inversiones

Para abarcar estas dos cuestiones, vamos a poner de relieve algunas de las novedades incorporadas a la segunda edición del PDR respecto del que se presentó en julio de 1985, fecha obligada para acogernos a las ayudas comunitarias desde el momento de nuestra integración en enero de 1986.

Por esta razón se aprobó con carácter transitorio hasta que se elaborara un segundo PDR con un horizonte temporal que llega hasta 1990. Esta versión revisada del PDR enlaza con la tercera generación de PDR's de los Estados miembros de la Comunidad. Desde una perspectiva temporal, la primera generación llegó hasta 1980; la segunda abarcó el período 1981-1985 y ahora estamos en el tercer período que, como hemos señalado, alcanza al año 1990.

En este PDR se aplica el esquema común de la CEE para planes regionales, lo que no se había hecho en la primera versión, representando una mejora y una profundización en el análisis de los problemas sobre la primera versión del PDR, que ya fue calificado de excelente por la Comunidad. En segundo lugar, este PDR incorpora un análisis del impacto regional de la integración de España en las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta los impactos de la política agraria común y de las políticas industriales en los sectores en los que existe, entre otros aspectos. En tercer término presenta un encaje regional de las actuaciones sectoriales en orden a detectar las incoherencias entre políticas sectoriales y política regional. En cuarto lugar contiene unas arriesgadas previsiones regionales hasta 1990 sobre la evolución del mercado de trabajo; arriesgadas porque, casi con toda seguridad, las previsiones no van a cumplirse, pero sirven, sin embargo, como orientación, y ése es el papel que debe cumplir un programa de carácter indicativo. Para esas previsiones regionales de evolución del mercado de trabajo, se parte por un lado y se llega por otro a una tasa de paro del 18,8 por 100 para el año 1990, tomándose como referencia un crecimiento del PIB del 3,8 por 100 en tasa media anual para España, siendo la media prevista para la CEE del 2,7 por 100. Por último, este nuevo PDR contiene una programación plurianual de las inversiones para todo el período desglosada por regiones y por tipos de acción. A título indicativo, y en pesetas constantes de 1986, recogiendo las previsiones de las CC AA contenidas en sus programas y las de la Administración central para el período 1986-90, se prevén unas inversiones vinculadas al desarrollo regional de 6,4 billones de pesetas, de las que 4 billones, es decir, algo menos de dos terceras partes, corresponden a las previsiones hechas por las CC AA y el resto, 2,4 billones, de la Administración central.

2. LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS FONDOS FEDER EN ESPAÑA

2.1. La evolución de las zonas de intervención del FEDER

Podemos delimitar tres etapas en la actuación. En primer lugar, la que se corresponde con la integración de España en la CEE. En aquel momento, ante la ausencia de una definición de zonas asistidas, la Comisión decidió comenzar su actuación en las regiones menos desarrolladas; de esta forma,

en los primeros meses de 1986 sólo seis CC AA tuvieron acceso a los fondos FEDER: Galicia, Andalucía, Extremadura, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Canarias. Por señalar simplemente un dato de esas primeras intervenciones, Murcia quedaba excluida, con un PIB por habitante inferior a la media nacional y, por lo tanto, sensiblemente menor que la media comunitaria. Diversas discusiones e intercambios de opinión del Gobierno español con las autoridades comunitarias llevaron a una ampliación de las zonas asistidas; así, en septiembre de 1986 la intervención del FEDER se extendió a Murcia, Asturias y la provincia de Teruel, lo que no dejaba de ser una solución transitoria. Por fin, el 1 de junio de 1987 la Comunidad aceptó la propuesta española que contempla unas zonas de ayuda que comprende al 85 por 100 del territorio nacional y las dos terceras partes de la población que vive en ese espacio geográfico. Dos CC AA aparecen completamente excluidas: Baleares y La Rioja, que ocupan los primeros lugares en PIB por habitante en nuestro país. Por provincias aparecen también completamente excluidas Tarragona, Gerona y Lérida (excepto un municipio).

Las diferentes zonas definidas, divididas en cuatro grupos, llevan asociadas los siguientes techos máximos de ayuda: 75, 45, 30 y 20 por 100, quedando excluidas las CC AA y provincias que hemos señalado.

2.2. El significado del FEDER en el contexto de la política regional comunitaria aplicada a España

Es necesario hacer una advertencia preliminar. Al igual que ocurrió con el Fondo de Compensación Interterritorial, se han despertado unas expectativas y abrigado unas esperanzas que probablemente no se ajusten a lo que realmente cabe esperar. Existen restricciones de tipo cuantitativo (el monto global de los fondos FEDER) y otras de carácter limitativo (los techos máximos de ayuda). La primera, y más general restricción, es que cualquier instrumento de política regional no puede aspirar sino a limar los efectos desequilibradores de la dinámica del mercado sobre el territorio. Centrándonos sobre el FEDER, en el marco de la política comunitaria, las limitaciones más importantes son las siguientes.

En primer lugar, la propia limitación no sólo del FEDER sino de cualquier instrumento de intervención estructural comunitario. Si lo comparamos con el FEOGA, podemos detectar tres diferencias de carácter financiero, aunque con importantes repercusiones de otro orden. En primer lugar, los fondos estructurales, el FEDER entre ellos, tienen dos presupuestos, uno de compromisos de crédito y otro de compromisos de pago, mientras que el FEOGA-garantía tiene sólo uno. Quiere esto decir que no todos los fondos de ayuda aprobados se pagan automáticamente, sino que existen a veces desfases importantes. En segundo lugar, y en íntima relación con lo anterior, los fondos estructurales generan gastos que no son obligatorios para la Comisión y que se atienden en la medida en que el presupuesto comunitario

lo permite. Y en tercer lugar, que los proyectos que pretendan recibir ayudas de los fondos estructurales, han debido previamente beneficiarse de ayudas de alguno de los niveles de gobierno de los Estados miembros, condición que no es exigida en el caso de FEOGA-garantía.

La segunda limitación se refiere al carácter subsidiario de las ayudas del FEDER. Estas ayudas dependen de las propias políticas regionales de los Estados miembros: las autoridades de la CEE tienen cierta capacidad de iniciativa a través de los programas comunitarios pero carecen del suficiente margen de maniobra como para actuar unilateralmente; su actuación se dirige a subsidiar o complementar la de los Estados miembros. Evidentemente, existe en este asunto un trasfondo político que se concreta en la salvaguarda de parcelas de soberanía a los Estados miembros.

Una tercera limitación está relacionada con que la gravedad de los problemas se valoran más en relación a la situación media de cada país miembro que en relación a la media comunitaria. Es posible que este defecto vaya corrigiéndose sucesivamente, sobre todo a partir de la reforma de los fondos estructurales, pero actualmente la situación es distinta, y como consecuencia de ello, nos encontramos con regiones europeas en una situación indiscutiblemente mejor que otras españolas que se benefician del FEDER, mientras que las españolas excluidas no pueden acceder a las ayudas por situarse por encima de la media nacional.

La cuarta limitación se refiere a la propia restricción del presupuesto del FEDER. La dotación de fondos destinada al FEDER, tanto para intervenciones habituales como para las intervenciones fuera de cuota, no alcanzó, en 1987, el 10 por 100 del presupuesto comunitario. La cuota asignada a España oscila en una banda del 18 al 24 por 100, lo que representa unos 90.000 millones de pesetas para el mismo año. A efectos comparativos y para medir lo que se puede esperar de las actuaciones del FEDER en nuestro país, podemos ponerlo en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial. El año 1986, el de menor dotación para el Fondo, alcanzó la cifra de 141.000 millones, mientras que en 1984, el de máxima dotación, alcanzó los 209.000 millones, aunque, como es sabido, el descenso va asociado a la reforma del sistema de financiación de las CC AA.

Existe una última limitación que no es en absoluto imputable a la CEE: la tendencia a utilizar los fondos FEDER como vía para resarcirse de sus aportaciones al presupuesto comunitario, al menos parcialmente, por parte de los Estados miembros. La Comisión insiste en que se utilicen los fondos con carácter adicional, para mejorar los fondos destinados a los proyectos «federables».

2.3. La intervención del FEDER en España

Limitándome a presentar las cifras sin ningún ánimo triunfalista, en 1986 el FEDER aprobó ayudas a España por valor de 86.000 millones de pesetas;

durante 1987 se han aprobado ayudas por valor de 132.000 millones, correspondientes a las cinco primeras asignaciones, quedando por computar, al menos, otras tres. Antes ofrecía la cifra de 90.000 millones como media; la diferencia estriba en que para los programas plurianuales sólo se computa la previsión de inversión para el año en curso.

Por otra parte, hasta el momento actual, se han utilizado todas las modalidades de intervención del FEDER, aunque ello no quiere decir que de forma suficiente. La más utilizada ha sido bajo la fórmula de programas individualizados, para los que se han presentado más de mil solicitudes; la segunda ha sido la de los programas comunitarios, de los que se han aprobado dos y hay otros dos más en discusión; hay aprobado también un PENIC y anteproyectos sobre declaraciones de intenciones por parte de las CC AA para el año 1988. Ha habido también solicitudes para estudios y para Operaciones Integradas de Desarrollo, aunque esto no lo financia el FEDER.

Podríamos señalar algunos avances en 1987, respecto de 1986, en el aprovechamiento del FEDER por parte española y también algunos defectos, subsanables en el futuro.

En primer lugar hay que señalar que se ha alcanzado el límite mínimo de la banda, un 18 por 100, lo que quiere decir que se está haciendo un buen uso de las posibilidades de ayuda que presta el FEDER, dado que nos situamos entre los dos países que mejor estamos utilizando los recursos en los primeros años de aplicación del actual reglamento del FEDER.

En segundo lugar, y esto es una novedad no satisfactoria para todas las CC AA, se ha vinculado la utilización del FEDER al Fondo de Compensación Interterritorial. Es cierto que algunas CC AA han planteado objeciones a la forma de instrumentar esa vinculación, pero a ninguna le ha parecido mal disponer de un suplemento de financiación, vía FEDER, equivalente al 30 por 100 del Fondo correspondiente a sus competencias asumidas. Para el conjunto de España, los proyectos que pertenecen a competencias asumidas por las CC AA comprenden el 92 por 100 de la dotación total del FCI. En Andalucía, por citar un ejemplo, todos los proyectos corresponden a competencias asumidas por la Comunidad autónoma. Todo esto significa que para el año 1988, teniendo en cuenta las previsiones de dotación del Fondo, las CC AA obtendrán 40.000 millones de financiación suplementaria.

Otra novedad a señalar, es que las empresas públicas empiezan a tener acceso al FCI, dando prioridad a las empresas públicas deficitarias que, mediante esta vía, pueden afrontar inversiones que en otro caso no podrían llevar a cabo. Por otra parte, se está introduciendo ya el principio de adicionalidad o cofinanciación en lugar de utilizar el FEDER bajo la clásica fórmula de retorno-reembolso.

Persisten, sin embargo, defectos en la utilización de los fondos FEDER. Ya se ha señalado que son escasas las empresas que presentan proyectos, aunque, también se ha puesto de manifiesto que para los empresarios es una cuestión indiferente, dado que cuentan con un techo de subvención a recibir;

es más, si son las autoridades nacionales las que la conceden se ahorran trámites burocráticos. No obstante, hay una cuestión de interpretación porque determinados proyectos de empresas no se consideran empresariales sino de infraestructuras.

El segundo defecto a señalar está relacionado con la diferencia entre crédito y pagos. Los pagos, en general, para todos los países de la CEE, son inferiores a los proyectos que se aprueban. El caso español, a partir de 1986, presenta un porcentaje de pagos sobre créditos todavía bajo, pero en 1988 nos pondremos a la altura de la media comunitaria.

En cuanto a las perspectivas de futuro, las del FEDER están asociadas a la reforma de los fondos estructurales, que a su vez está vinculada a la política de cohesión social. Hay que señalar que los países del norte económico y geográfico (exceptuando Irlanda) tienen menos interés que el resto en que se aplique efectivamente una verdadera política de cohesión económica y social.

La Comisión plantea que se duplique la dotación de fondos estructurales, que actualmente supone unos 6.900 millones de ecu's. Frente a este planteamiento cuantitativo en términos absolutos, España prefiere hablar de cifras relativas, porque cuando se recortan partidas en el presupuesto comunitario, se propende a recortar más los fondos estructurales que el FEOGA-garantía, y nuestro país solicita que para 1992 el 30 por 100 del presupuesto comunitario se destine a fondos estructurales, sin precisar el reparto entre cada uno de ellos. Actualmente el FEDER representa el 48 por 100 del conjunto de los fondos estructurales.

La segunda cuestión se refiere a la concentración de objetivos. Existen cinco objetivos en la reforma de los fondos y la Comisión plantea que el FEDER concentre el 80 por 100 de su presupuesto a la consecución del objetivo número 1, esto es, a la atención de las regiones más atrasadas. Teniendo en cuenta que la mayoría de las regiones españolas se consideran atrasadas, lo que solicita es que los dos tercios de todos los fondos estructurales se dediquen a alcanzar el primer objetivo. Este objetivo es posible si el FEDER dedicara ese 80 por 100 a las regiones atrasadas y se asignara, además, un 15 por 100 a regiones industriales en declive (objetivo número 2), dejando el 18 por 100 para los restantes objetivos.

Otro problema que se plantea es el de la reclasificación de las regiones. La reforma de los fondos estructurales plantea una clasificación de regiones atrasadas y regiones industrializadas en declive. El propósito de la Comisión es que, como máximo, el 20 por 100 de la población europea viva en regiones que estén clasificadas como zonas atrasadas. La propuesta de la Comisión plantea serios problemas para España, porque hay zonas actualmente clasificadas como de máxima ayuda que quedarían excluidas, de aquí que se considere necesario que el listón se sitúe en el 80 por 100 del PIB medio comunitario, y que se module también la tasa de paro, que es prácticamente el doble de la media comunitaria.

Existe un riesgo de reclasificación en contra de la situación actual. A pesar de todo, hay razones para ser moderadamente optimistas. Tengo la esperanza de que el Acta Única Europea, que tiene un contenido importante de ayuda a las regiones menos favorecidas, termine beneficiando a los países con menores niveles de desarrollo. Sería un contrasentido que sin una política de cohesión económica y social, algunas regiones se encontraran en mejor posición que si se aplicara dicha política.

