

Crecimiento, integración y disparidades económicas regionales en la Unión Europea

Manuel Martín Rodríguez

I. INTRODUCCIÓN

Las experiencias históricas de integración económica, y en particular la europea de 1957–1998, han atraído poderosamente la atención de los economistas, desde una doble perspectiva: por un lado, para analizar sus efectos sobre el crecimiento económico conjunto de los países participantes en el proceso; por otro, para conocer su impacto sobre la convergencia económica de los distintos países y regiones en términos de renta per cápita. Hasta ahora, los principales resultados obtenidos apuntan a que, si bien la teoría económica y la evidencia empírica aportan pocos argumentos para dudar de que sus efectos sobre el crecimiento global sean positivos en todos los casos, en cambio sus efectos sobre la convergencia son mucho menos concluyentes (1).

Debido a esta diversidad de resultados en relación con la convergencia, ha sido precisamente en este campo donde se han intensificado más los trabajos en los últimos años, tratando de elaborar y contrastar nuevos modelos de crecimiento económico capaces de explicar las diferentes situaciones observadas en distintos espacios económicos. La disponibilidad de excelentes bases de datos a diferentes niveles de gobierno ha contribuido en buena medida al éxito de estas investigaciones (2).

En este trabajo se pasa revista, en primer lugar, a la literatura disponible sobre crecimiento, integración y convergencia económica regional; a continuación, se presenta información sobre la evolución de las disparidades económicas regionales de los países y regiones de la Unión Europea, con especial referencia a España, analizando sus causas tal como han sido estudiadas en los modelos econométricos utilizados más recientemente; en tercer lugar, se expone la evo-

lución de los textos constitutivos de la Unión Europea en relación con el objetivo de la convergencia, así como el papel que han desempeñado sus políticas estructurales; y, por último, se hacen algunas consideraciones sobre las perspectivas de convergencia regional en Europa y de la política regional comunitaria en el marco de la unión económica y monetaria y de la futura Unión Europea ampliada.

II. CRECIMIENTO, INTEGRACIÓN Y CONVERGENCIA ECONÓMICA

1. Crecimiento y convergencia económica

A efectos de nuestro análisis, suele distinguirse entre dos grandes grupos de modelos de crecimiento económico: los llamados neoclásicos o de crecimiento exógeno y los de crecimiento endógeno.

Los *modelos neoclásicos o de crecimiento exógeno* están basados en las aportaciones seminales de Solow (1956) y Swan (1956). Dando por supuesta la existencia de competencia perfecta, todos ellos parten de una función agregada de producción con rendimientos constantes a escala para el conjunto de los factores empleados y rendimientos decrecientes para el factor acumulable, con el progreso técnico como variable exógena. En la versión más simple del modelo, con una función de producción con tan sólo dos *inputs*, trabajo y capital, el producto marginal del capital sería una función decreciente del *stock* acumulado, de forma que la economía tendería a su propio estado estacionario, con unos niveles dados de *stocks* de capital por trabajador eficiente y de producto per cápita. Con ello, a largo plazo, la tasa de crecimiento sostenido sería igual a la tasa de progreso técnico.

De estas consideraciones elementales se derivan importantes consecuencias en relación con la convergencia económica regional, y en particular las dos siguientes: a) por un lado, si se tratase de dos economías cerradas, con políticas similares, tasas iguales de descuento intertemporal y acceso a una misma tecnología, resulta evidente que, a largo plazo, ambas convergirán hacia un mismo equilibrio estacionario, con *stocks* de capital por trabajador y niveles de renta per cápita iguales; b) por otro, en el caso de economías abiertas, esta tendencia hacia la convergencia se vería reforzada por consideraciones adicionales, ya que entonces, dado que en una situación de competencia perfecta los ingresos de los productos marginales de los factores y, por tanto, sus precios, dependen de la *ratio* capital/producto de cada economía, el país relativamente más rico en capital tendría unos salarios más altos y unos tipos de interés más bajos, lo que le llevaría a exportar capital y a importar trabajo, con lo que a largo plazo las diferencias en dotaciones relativas de factores se irían eliminando progresivamente, generándose así una tendencia hacia la igualación de los precios de los factores y de la renta per cápita de ambos países.

Los *modelos de crecimiento endógeno*, con implicaciones muy distintas a las anteriores en relación con la convergencia económica, tienen su origen también, en cierto modo, en un trabajo pionero de Solow (1957), que puso de manifiesto cómo el producto por trabajador en los países industrializados había crecido mucho más de lo que podía explicarse bajo los supuestos de la teoría neoclásica. Aunque esta diferencia, a la que se ha venido llamando desde entonces *residuo de Solow*, se atribuyó inicialmente a la importancia del papel desempeñado por el progreso tecnológico, luego se ha tratado de explicarla acudiendo a muy distintas hipótesis. Hicks (1960), por ejemplo, fue el primero en cuestionar el supuesto de rendimientos constantes a escala. El propio Solow subrayó el papel de las externalidades asociadas a la acumulación de capital, ya que cada nueva unidad de capital no sólo aumenta el *stock* de capital sino la tecnología disponible para el conjunto de las empresas del país a través de la difusión de nuevos conocimientos. Otros autores han interpretado el residuo como una evidencia de la omisión en el modelo de ciertos tipos relevantes de capital, como la acumulación de conocimientos útiles derivados de la investigación y la experiencia (Romer, 1986), o la inversión en capital humano (Lucas, 1988), o los gastos públicos en bienes y servicios (Barro, 1990) o el desarrollo del sistema financiero (King y Levine, 1994). Y, en general, podría decirse que la consideración de las economías de escala

crecientes y la extensión en múltiples direcciones del concepto neoclásico de capital físico han sido dos de los elementos fundamentales de este tipo de modelos.

Si, de acuerdo con las aportaciones de estos modelos, se acepta que las diferencias en productividad media del trabajo en distintos países o regiones no son debidas sólo a diferencias en los *stocks* de capital por trabajador sino que reflejan, además, diferencias en tecnología, en niveles educativos de los trabajadores, en dotaciones de infraestructuras y en otros factores asociados a los llamados bienes públicos, la dirección esperada de los flujos de capital no estaría ya determinada a priori, dado que las regiones con mayores *ratios* capital/trabajo normalmente disponen también de mayores dotaciones de esos otros factores. En consecuencia, lo único que podría predecirse sería simplemente que los distintos países alcanzarán una determinada tasa de crecimiento sostenible en función de sus respectivas dotaciones de todos estos factores, a los que habría que añadir también pautas de comportamiento, como tasas de ahorro o preferencia temporal, sin que nada garantice, por tanto, que el crecimiento económico haya de conducir necesariamente a su convergencia.

Aunque se han hecho importantes objeciones teóricas a estos modelos, que podrían afectar a la validez de sus implicaciones, ninguna de ellas resulta, sin embargo, insalvable: a) la posible incompatibilidad entre las hipótesis de rendimientos a escala crecientes y de competencia perfecta, se resuelve tan sólo con introducir el supuesto de que los rendimientos crecientes aparecen a través de efectos externos asociados a la acumulación de capital físico y humano; b) la integración del progreso técnico en el modelo como variable endógena, se consigue también fácilmente si se interpreta como resultado de la acumulación de un tipo especial de capital, asociado a las inversiones I+D y reproducible, como el propio capital físico, en función de decisiones públicas y privadas de inversión; c) y una posible objeción adicional en este último punto, consistente en negar la persistencia ilimitada de diferencias en progreso técnico, alegando que la productividad de las inversiones en capital tecnológico, como la de los demás factores, tiende a reducirse con la acumulación hasta el punto en que el avance tecnológico se paralice o, al menos, hasta que su ritmo se iguale entre las distintas regiones, tampoco parece consistente, ya que no existen evidencias de que este tipo de inversión esté sujeta a la ley de los rendimientos decrecientes.

2. Integración económica y convergencia

Según acabamos de ver, los procesos de integración no siempre conducen a una convergencia real entre los países participantes. De acuerdo con los modelos neoclásicos, podría suponerse que el libre movimiento de los factores de producción llevaría a una convergencia del producto per cápita (3). Sin embargo, según los modelos de crecimiento endógeno, parece razonable pensar que la integración podría llevar a un reforzamiento de un determinado patrón de división del trabajo, en el que los países más desarrollados aparecen especializados en productos que requieren trabajo más cualificado y tecnologías más avanzadas, e incluso a un proceso autosostenido de polarización, si la existencia de economías a escala crecientes hace que la eliminación progresiva de barreras se traduzca en flujos de capital hacia los países más desarrollados.

Pero, además, debemos preguntarnos por determinados aspectos específicos de los procesos de integración económica que pueden influir, positiva o negativamente, sobre la convergencia, particularmente en el caso de la Unión Europea. En primer lugar, está la cuestión de la *armonización de las políticas macroeconómicas*, que se supone produce efectos favorables. El argumento básico radica aquí en los efectos negativos que las perturbaciones y desequilibrios macroeconómicos tienen sobre el crecimiento económico. La inflación, las fluctuaciones en los tipos de interés, los cambios frecuentes en la fiscalidad de los diferentes activos u operaciones económicas y la persistencia de déficit públicos producen incertidumbres e influyen negativamente sobre la inversión y sobre la actividad económica. Fisher (1993) y Barro (1995), entre otros, han probado recientemente que los países con mayor estabilidad han crecido más que los demás. En este sentido, dado que los países más atrasados de la Unión Europea son al mismo tiempo los que presentan más altas tasas de inflación y déficit, en la medida en que continúe el proceso de armonización al alza de las políticas económicas en la Unión Europea, la convergencia entre países podría avanzar (4).

Sin embargo, junto a este aspecto positivo, se apuntan otros, no menos importantes, que actuarían en sentido opuesto. En primer lugar, estaría la relativa inmovilidad de ciertos factores, como el capital humano o la capacidad de gestión, que determinaría que el desplazamiento del capital operase más fácilmente en sentido opuesto al previsto por el modelo neoclásico. Por otro lado, las *economías de aglomeración* actuarían también en favor de las localizaciones

iniciales, sobre todo en el caso de centros de producción de alta tecnología y de los sectores más dinámicos. Por último, incluso el propio proceso de armonización de las políticas macroeconómicas podría resultar muy perjudicial a corto plazo para los países más atrasados, si se producen *shocks* transitorios.

3. Medición de las disparidades económicas y de la convergencia

Para medir las disparidades regionales de renta, la llamada *economía de la desigualdad*, han venido utilizando tradicionalmente cuatro tipos de índices, con características diferentes: a) los llamados índices de *dispersión estadística*, tales como la varianza muestral o la desviación típica de las rentas regionales por habitante, que permiten cuantificar el grado de dispersión existente, y que ganan en capacidad descriptiva si se consideran las desviaciones sobre la media y se pondera el peso atribuido a cada región por su respectiva población; b) el *coeficiente de Gini*, que se define como el duplo del área comprendida entre la recta de 45° y la curva de Lorenz, una medida muy utilizada porque pondera directamente el peso de cada región por su población, aunque tenga el inconveniente, como las medidas de dispersión, de que la ponderación de las desviaciones positivas y negativas sobre la media es uniforme; c) los *índices de Atkinson*, de los cuales el más utilizado es el de Theil, que, además de la dispersión ponderada por el peso demográfico de cada región, recogen juicios de valor expresados a través de un coeficiente de "aversión a la desigualdad"; y d) los *índices de polarización*, que se utilizan cuando lo que interesa medir no es tanto el grado de dispersión sino su fraccionamiento o polarización, ya que puede ocurrir que una situación caracterizada por la existencia de grupos homogéneos en polos opuestos sea más conflictiva que otra en la que el índice de dispersión sea mayor pero sin esa concentración en polos extremos.

Recientemente, sin embargo, se han elaborado nuevas y más sofisticadas medidas de convergencia, con la finalidad de contrastar las implicaciones de los diferentes modelos de crecimiento económico. En la terminología Barro-Sala i Martín (1991, 1992), se dice que existe *convergencia sigma* cuando la dispersión de la renta real *per cápita* entre un grupo de países tiende a disminuir a lo largo del tiempo, midiéndose normalmente mediante la desviación típica muestral; y *convergencia beta*, si para ese grupo de países existe una covariación negativa entre la tasa de crecimiento

de la renta real per cápita y el nivel inicial de ésta, o, en otras palabras, cuando los países pobres tienden a crecer más rápidamente que los países ricos, de forma que todos ellos tienden a un mismo nivel, que suele llamarse *estado estacionario*.

Se trata de dos conceptos relacionados, pero conceptualmente distintos, ya que mientras la convergencia *sigma* se interesa acerca de cómo evoluciona la distribución de la renta global de un conjunto de países entre todos y cada uno de ellos, la convergencia *beta* estudia la movilidad de la renta de cada uno de ellos dentro de una distribución dada de la renta global. En este sentido, la convergencia *beta* es una condición necesaria para la existencia de convergencia *sigma*, pero no suficiente, ya que, por ejemplo, en una distribución de renta en la que, entre un período de tiempo y el siguiente, se produzca un incremento lineal en todos los valores de la variable, se advertirá una convergencia *beta*, ya que los niveles de renta más bajos crecen a una tasa mayor, pero no habrá convergencia *sigma*, ya que tan sólo se registrará un cambio de origen de la variable, que no afecta a la dispersión.

Por otra parte, al hablar de convergencia *beta*, suelen distinguirse dos conceptos distintos: se dice que existe convergencia *beta absoluta o no condicional* cuando se produce una convergencia real en la renta per cápita de los distintos países; en cambio, la convergencia *beta condicional* implica tan sólo que existe una correlación *parcial* negativa entre la tasa de crecimiento de la renta *per cápita* y su nivel inicial,

de forma que ésta tiende al nivel garantizado por los parámetros tecnológicos y de comportamiento de cada país, es decir, a sus respectivos *estados estacionarios*, pero sin que quede garantizada una convergencia real entre la renta per cápita de los distintos países.

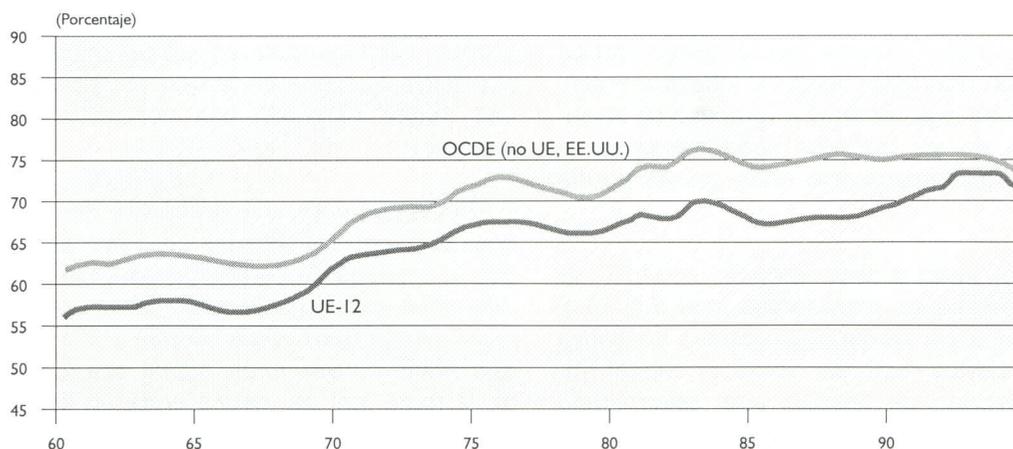
III. LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS Y EL PROCESO DE CONVERGENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. Las disparidades económicas regionales en la Unión Europea

Antes de entrar en el análisis del proceso de convergencia, el gráfico 1 muestra cómo, efectivamente, y de acuerdo con las predicciones de los modelos de integración económica, el PIBpc de los países de la UE ha crecido a una tasa mayor que la de los demás países de la OCDE, tomando como punto de referencia el PIBpc de los EE.UU. Aunque no pueda afirmarse rotundamente que haya sido el proceso de integración europea el responsable único de estos resultados, no hay duda de que ha operado en sentido positivo.

En cuanto al proceso de convergencia, en el *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social 1996* de la Comisión Europea, realizado conforme a lo dispuesto en el artículo 130B del Tratado de Maastricht, que obliga a que la Comisión elabore periódicamente informes "sobre los progresos realizados para

GRÁFICO I
EVOLUCIÓN DEL PIBpc DE LA UE Y DE LA OCDE RESPECTO A ESTADOS UNIDOS
(EE.UU. = 100 por 100)



Fuente: Andrés y Doménech (1996).

conseguir la cohesión económica y social y sobre la manera en que han contribuido a ello los distintos medios previstos en el artículo”, se contiene abundante información sobre la evolución de las principales variables económicas de los países miembros y de sus regiones en el período 1983-1993, así como una medición de la convergencia económica en este mismo período de tiempo, mediante tres índices tradicionales de dispersión: desviación típica, coeficiente de Gini y cociente entre los mejores y los peores.

Aunque la significación de los resultados esté parcialmente enmascarada, debido a las sucesivas incorporaciones de nuevos países miembros con distintos niveles de renta, incluidos los *länder* de Alemania Oriental, las principales conclusiones que pueden obtenerse a partir del cuadro núm. 1, en el que se expresan las disparidades de renta entre los estados miembros y entre las regiones, y del cuadro núm. 2, en el que se expresan las disparidades regionales en el interior de cada uno de los estados miembros, son las siguientes:

a) Las disparidades entre niveles de renta per cápita de los Estados miembros se han reducido significativamente a lo largo del período, tanto en términos de desviación típica (de 17,2 a 12,8) como

de coeficiente de Gini (de 0.089 a 0.059). Ello se ha debido, en gran medida, a que los cuatro países de la cohesión (Portugal, Irlanda, Grecia y España) han aumentado su renta per cápita del 66 al 74 por 100 respecto a la media de la Comunidad, y a que países situados en la banda alta, como Suecia y Finlandia, han perdido terreno en relación con los demás.

Este resultado sería consistente con las implicaciones del modelo neoclásico, ya que la progresiva eliminación de las limitaciones a la movilidad de los factores dentro de la Unión, sobre todo en los últimos años del período considerado, no sólo habría llevado a una reasignación eficiente de recursos entre los diferentes países miembros sino que, al mismo tiempo, habría propiciado una mayor especialización sectorial en función de las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

b) En cambio, las disparidades de renta en el interior de los países miembros han aumentado en casi todos ellos, incluida España, donde la desviación típica ha pasado de 12,7 a 15,3.

En términos analíticos, este resultado contrasta con el anterior, ya que la mayor movilidad de los factores en el interior de cada uno de los países debería

CUADRO NÚM. 1
DISPARIDADES REGIONALES DE RENTA, PRODUCTIVIDAD
Y PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 1983 Y 1993

	PIB PER CÁPITA (UPA, EUR15 = 100)		PIB POR PERSONA OCUPADA (EUR15 = 100)		PARO (Porcentaje de la población activa)	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993
Entre los Estados miembros						
Mejor	134,8	160,1	124,2	124,3	3,3	2,3
Peor	55,1	63,2	51,3	58,6	17,4	22,3
Mejor/peor (a)	2,4	2,5	2,4	2,1	5,3	9,7
Desviación típica	17,2	12,8	13,5	14,4	3,1	4,6
(Coeficiente de Gini)	(0,089)	(0,059)				
Entre las regiones						
Mejor	184,0	189,0	398,0	420,4	1,7	3,2
Peor	39,0	37,0	32,1	36,6	22,5	33,3
Mejor/peor (a)	5,0	4,5	12,4	11,5	13,2	9,0
10 mejores	154,0	158,0	146,0	156,0	3,8	3,9
10 peores	44,0	48,0	49,4	48,6	19,4	26,4
10 mejores/peores (a)	3,2	3,1	3,0	3,2	5,1	6,8
25 mejores	140,0	142,0	131,3	130,7	4,8	4,6
25 peores	53,0	55,0	63,3	63,1	17,2	22,4
25 mejores/peores (a)	2,5	2,5	2,1	2,1	3,6	4,9
Desviación típica	26,8	27,2	18,0	17,6	4,2	6,0
(Coeficiente de Gini)	(0,149)	(0,153)				

(a) En el caso del paro, mayor tasa de paro/menor tasa de paro.

Fuente: Comisión Europea, *Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996*.

CUADRO NÚM. 2
DISPARIDADES REGIONALES DE RENTA Y PARO
POR ESTADOS MIEMBROS, 1983 y 1993

	PIB PER CÁPITA				PARO				EMPLEO
	UPA (EUR15 = 100)		Disparidad regional (desviación típica)		Porcentaje de la población activa		Disparidad regional (desviación típica)		Variación porcentual anual
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983-1993
Bélgica	105,4	113,6	14,5	17,1	11,1	8,9	0,5	1,4	0,4
Dinamarca.	108,6	112,0	-	-	8,9	10,1	-	-	0,2
Alemania	116,5	107,9	20,7	24,5	6,9	5,9	1,7	1,9	1,0
Grecia	61,9	64,5	6,6	7,6	7,1	8,6	0,7	2,4	0,8
España	70,5	77,8	12,7	15,3	17,5	22,8	3,9	5,5	0,8
Francia	113,4	109,1	27,0	27,9	8,1	11,7	1,6	2,0	0,1
Irlanda	63,6	80,2	-	-	14,0	15,6	-	-	0,2
Italia	101,6	103,5	23,4	24,6	7,7	10,3	2,8	5,9	0,1
Luxemburgo	131,9	162,2	-	-	3,5	2,7	-	-	2,5
Holanda	102,7	103,6	27,7	11,8	9,7	6,6	-	0,7	1,9
Austria	107,6	112,0	-	-	4,1	4,1	-	0,9	0,6
Portugal	55,1	68,2	15,0	20,2	7,8	5,7	-	1,9	0,3
Finlandia	100,7	91,4	-	-	6,3	17,5	-	2,2	-1,8
Suecia	112,3	98,2	-	-	3,9	9,5	1,4	1,1	-0,4
Reino Unido	98,7	89,9	18,4	19,0	11,1	10,5	3,6	2,4	0,6

Fuente: Comisión Europea, *Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996*.

haber llevado también a una mayor convergencia. En principio, sólo cabe explicarlo aduciendo que las distintas regiones de un mismo país ya habían alcanzado para entonces sus ventajas comparativas y que, a pesar de su mayor homogeneidad institucional, presentaban su propio *estado estacionario*.

c) Las disparidades de renta entre las regiones de la Unión (NUTS 2, 206 regiones), muy superiores a las existentes entre los países, apenas han variado a lo largo del período, aunque tienden a aumentar ligeramente, en términos de desviación típica (de 26,8 a 27,2) y de coeficiente de Gini (de 0.149 a 0.153)

Estas mayores disparidades regionales serían sólo consecuencia del mayor nivel de desagregación, pero el aumento de éstas a lo largo del período debe interpretarse en el sentido de que el impulso debido a la creación del mercado único ha favorecido particularmente a las regiones más dinámicas de los países menos desarrollados. En cualquier caso, aquí tampoco habrían funcionado las previsiones del modelo neoclásico.

Si comparamos ahora lo ocurrido en la UE y en el resto de los países de la OCDE en relación con los EE.UU., se observa que la disminución de la dispersión de PIB per cápita (convergencia *sigma*) en la UE ha sido ligeramente mayor que en el resto de los paí-

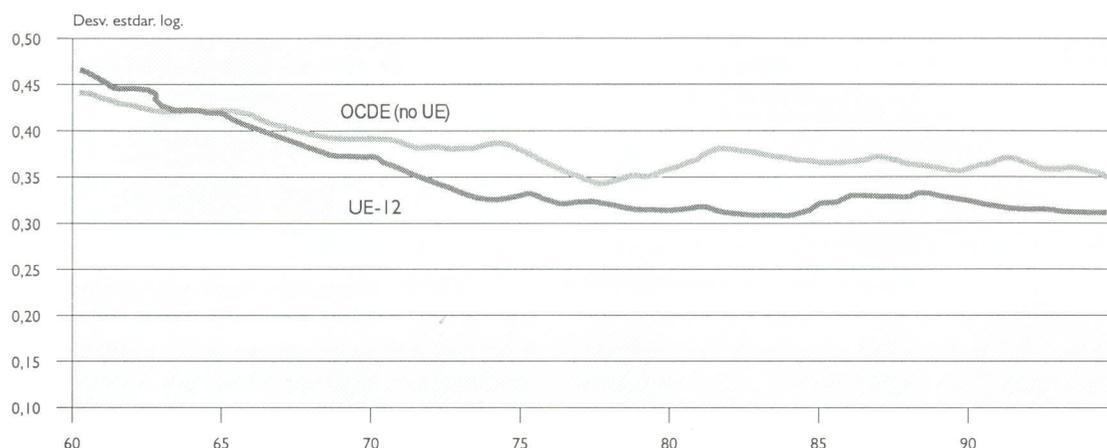
ses de la OCDE, si bien el proceso parece haberse detenido a mediados de los setenta, e incluso invertido en algunos años, tanto en uno como en otro espacio económico (gráfico 2). Esto sugeriría una cierta responsabilidad de la integración en el proceso inicial de convergencia, que sería inapreciable, sin embargo, en fases posteriores en las que aquélla se ha intensificado a partir de la creación del mercado único europeo. En cualquier caso, las desigualdades en la UE siguen siendo muy superiores a las de EE.UU., que sería el espacio normal de referencia.

2. Las causas de la desigualdad

En principio, las disparidades nacionales y regionales de renta hay que atribuir las a diferencias en productividad, en tasas de actividad (factores demográficos y socioculturales) y en tasas de ocupación (factores relacionados con el mercado de trabajo) entre las distintas regiones.

Para formalizar y cuantificar el grado de influencia de cada uno de estos tres factores, Esteban (1993) ha efectuado una descomposición del índice de Theil correspondiente a 1986 y 1989, llegando a las siguientes conclusiones: a) para el conjunto de los países de la Unión Europea, el componente más importante de la desigualdad es la dispersión de los niveles de produc-

GRÁFICO 2
CONVERGENCIA SIGMA (PIBpc) EN LA UE Y EN LA OCDE



Fuente: Andrés y Doménech (1996).

tividad, que explicaría las dos terceras partes de la desigualdad registrada, repartiéndose el resto, casi a partes iguales, entre la tasa de actividad y la tasa de paro, con una tendencia al aumento del peso de ésta última; b) por países, el peso relativo de estos tres componentes es parecido al que se observa a nivel comunitario, si bien en algunos de ellos, como España e Italia, la tasa de paro juega un papel más importante, explicando más del 20 por 100 de la desigualdad.

A su vez, para explicar las diferencias de productividad, uno de los posibles enfoques consistiría en atribuir las a la distinta composición sectorial de la actividad productiva en las distintas regiones. La técnica más apropiada para un análisis de este tipo sería la conocida como *shift-share*, con la que se trata simplemente de descomponer la diferencia de productividad entre una determinada región y la media europea en dos grandes grupos de factores, que reflejen, por un lado, las características económicas regionales con un impacto uniforme sobre todos los sectores (componente regional) y, por otro, la contribución de la propia estructura sectorial (componente sectorial). Esteban (1994) ha hecho también este ejercicio, llegando a la conclusión de que el componente regional, es decir, las diferencias estructurales debidas a factores de carácter agregado (infraestructuras, capital humano, tecnología), es el principal determinante de la desigualdad regional en la Unión Europea, teniendo, en cambio, menos importancia las diferencias debidas a la especialización sectorial de las distintas regiones. Este resultado se explicaría por el proceso de homo-

geneización de sus estructuras productivas que está teniendo lugar en los últimos años, si bien quedaría, en cambio, un largo camino por recorrer para la igualación de las características que determinan sus respectivos estados estacionarios.

En el *Informe sobre la Cohesión* se señala cómo Estados miembros con similares rentas per cápita presentan distintas combinaciones de productividad y de empleo. En el caso concreto de España, cuya productividad por persona ocupada se ha aproximado hasta casi la media de la UE en los últimos años, la mejor oportunidad para la convergencia consistiría en la generación de empleo. A escala regional, donde las disparidades son mayores, determinados países, como Alemania, Francia e Italia, presentan, incluso, características típicas de las economías duales, con regiones en uno u otro de los extremos respecto a niveles de productividad y de empleo.

Por otra parte, en él se llama la atención también sobre el hecho de que el crecimiento de la renta per cápita ha tendido a variar de unas regiones a otras según su grado de dependencia de los distintos sectores productivos (cuadro núm. 3). El PIBpc de las regiones más dependientes del sector primario, situadas en los cuatro países de la cohesión, no sólo es considerablemente más bajo sino que su crecimiento ha sido también más bajo que la media, debido, por un lado, al declive tendencial de este sector y, por otro, a la menor posibilidad de diversificación sectorial de las zonas rurales. En las regiones industriales, entre las que se incluye el Norte de España, el

CUADRO NÚM. 3
INDICADORES DE LAS REGIONES AGRÍCOLAS, INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS

REGIONES MÁS DEPENDIENTES DE: (a)	EMPLEO		POBLACIÓN		PIB		PARO	
	Porcentaje del empleo total	Variación porcentual anual 1983-1993	Millones	Hab./km ²	UPA per cápita 1993	Variación porcentual anual 1983-1993	Porcentaje 1995	Variación en puntos porcentuales 1983-1993
Agricultura	27,4	0,3	43,4	91	66	2,2	17,1	4,3
Industria	43,9	0,9	86,7	327	109	2,3	8,3	-1,0
Servicios	68,8	0,7	88,5	786	116	2,4	10,1	1,6
EUR15	-	0,5	369,0	116	100	2,5	10,7	0,9

(a) 20 por 100 de las regiones que tenían la mayor proporción del empleo en el sector relevante en 1983.

Fuente: Comisión Europea, *Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996*.

PIBpc es superior a la media y su tasa de crecimiento inferior, debido a los recientes procesos de reestructuración industrial. Y las regiones con un fuerte sector servicios son las que presentan los mejores resultados tanto en PIBpc como en tasas de crecimiento.

Utilizando los nuevos conceptos de convergencia, Andrés y Doménech (1996), en el trabajo más completo de los realizados hasta ahora, han venido a concluir lo siguiente: a) la convergencia *beta* absoluta, determinada por un proceso de *catching-up* o de superación del atraso relativo, está presente en el proceso de integración europea, aunque no se haya acelerado a lo largo del tiempo y aun cuando sus valores estén por debajo de la media de los países de la OCDE; b) asimismo, es posible apreciar una progresiva homogeneización entre los niveles de renta potencial, que permite ver con cierto optimismo la evolución de la convergencia europea en los próximos años, aunque ésta, muy probablemente, va a ser lenta y requerirá en todo caso de mecanismos correctores de política regional.

3. Evolución de las disparidades económicas regionales en España

Como puede observarse en el cuadro núm. 2, España se encuentra entre los países de la Unión Europea que, como Bélgica, Holanda o Reino Unido, presentan un nivel intermedio de disparidades económicas regionales, y entre los que, como Bélgica, Alemania y Portugal, han aumentado de manera relativamente importante el grado de disparidad en el período 1983-1993. Contrasta este hecho con el fuerte proceso de convergencia económica regional que tuvo lugar en nuestro país entre 1955 y 1979 y con la tendencia histórica en este mismo sentido que se advierte incluso mucho más atrás en el tiempo.

Esta reciente interrupción del proceso de convergencia sugiere, que o bien se trata de un fenómeno

transitorio, debido a causas excepcionales que no implicarían necesariamente la inversión definitiva de la tendencia, o bien las diferentes economías regionales se han aproximado ya suficientemente a sus respectivos estados estacionarios, muy distintos entre sí, lo que significaría de hecho admitir un elevado grado de desigualdad regional.

En cuanto a las causas de estas disparidades, la descomposición del índice de Theil en términos de productividad, tasa de actividad y tasa de paro para las regiones españolas, llevada a cabo por Esteban (1993), arroja, según dijimos, un resultado muy parecido al del conjunto de los países y regiones europeas, aunque con un peso de la tasa de paro ligeramente superior, en torno a un 20 por 100 del total de la desigualdad. Además, su análisis *shift-share* apunta también a que las diferencias de productividad, principal responsable de las disparidades, tienen un fuerte componente regional, en tanto el componente sectorial, asociado a la especialización productiva, resulta mucho menos significativo.

Más recientemente, Raymond y García Greciano (1994, 1996), utilizando la base de datos homogeneizada del BBV (*Renta Nacional de España y su distribución provincial*) para el período 1955-93, han constatado la existencia de un acusado proceso de convergencia *sigma* para el PIB entre las regiones españolas hasta 1979, aproximadamente, que se interrumpe a partir de esta fecha, debido a la menor creación de empleos en las regiones pobres, pese a que el proceso haya continuado en forma sostenida y progresiva para la productividad aparente del trabajo. Asimismo, han detectado la existencia de convergencia *beta*, absoluta y condicional, en el mismo período de tiempo, si bien han sugerido que las posibilidades de convergencia en productividad tienden también a agotarse en este caso.

Por otro lado, al estudiar la evolución de las diferencias de productividad entre las distintas regiones,

han constatado que el grado de convergencia *sigma* en productividad sectorial, en cada uno de los cuatro grandes sectores económicos, permanece prácticamente invariable. El hecho de que coexistan convergencia en productividad total y no en productividad sectorial se explicaría por el trasvase de empleos desde el sector agrícola a los restantes sectores productivos, con mayor productividad media.

Y concluyen señalando que, de acuerdo con su análisis, el proceso de convergencia regional en España estaría prácticamente agotado, debido, por un lado, a la progresiva homogeneización de las estructuras productivas y, por otro, al debilitamiento de las migraciones interiores, debido precisamente a la progresiva disminución de las diferencias en renta per cápita. De esta forma, como única vía para la convergencia quedaría ya tan sólo la creación de un mayor número de empleos en los sectores de mayor productividad de las regiones más pobres, un objetivo que parece muy difícil, ya que implica un lento proceso de convergencia de las características que determinan los estados estacionarios de las distintas regiones.

No obstante, en otros estudios sobre especialización sectorial, en los que se desciende a un mayor nivel de desagregación, por ramas de actividad, como en el realizado muy recientemente por Rodríguez Nuño (1997), se sugiere que las regiones menos desarrolladas continúan estando especializadas en actividades de menor productividad, en tanto las más ricas presentan no sólo una mayor diversificación económica sino una mayor concentración en actividades de alta productividad.

Añadiremos, por último, que, junto a la política regional de la Unión Europea y de los propios países miembros, basada fundamentalmente en la utilización de los fondos estructurales, orientados a la provisión de infraestructuras y de capital humano, es decir, a la aproximación de los estados estacionarios de las distintas regiones europeas, está también la política fiscal y de prestaciones del Estado del Bienestar, de importantes efectos redistributivos territoriales. Esto nos lleva al análisis de la convergencia regional, no en términos de PIBpc sino de Renta Familiar Bruta Disponible por habitante.

En el cuadro núm. 4 se ofrecen los índices regionales de RFBDpc en el período 1973–1995. Aquí, contrariamente a lo que ocurría con la convergencia en términos de PIBpc, que se interrumpía a finales de los setenta, la convergencia en términos de RFBDpc ha continuado hasta 1993. Y así, aunque el índice medio de las cinco comunidades autónomas más desarrolla-

CUADRO NÚM. 4
RENTA FAMILIAR DISPONIBLE POR HABITANTE
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje sobre la RFD
por habitante de España)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	1973	1983	1993	1995
Andalucía	77,6	78,7	77,6	77,5
Aragón	98,7	101,3	108,4	107,7
Asturias	98,7	101,3	97,6	94,5
Baleares	128,6	137,9	144,9	156,3
Canarias	86,0	89,6	97,9	100,0
Cantabria	100,1	102,6	96,3	97,4
Castilla-La Mancha	79,5	76,0	91,3	88,6
Castilla y León	84,3	89,6	96,6	95,2
Cataluña	123,2	122,5	117,8	118,4
Comunidad Valenciana	103,0	106,8	101,0	102,4
Extremadura	67,2	66,1	77,4	75,5
Galicia	78,6	85,8	92,8	93,6
Madrid	133,2	122,0	113,1	111,0
Murcia	84,1	85,2	86,6	84,7
Navarra	109,6	107,2	115,7	118,9
País Vasco	128,3	107,9	106,1	108,3
Rioja (La)	103,3	106,8	114,2	114,6
Ceuta y Melilla	-	-	106,3	101,9
ESPAÑA	100,0	100,0	100,0	100,0
5 mejores	124,6	120,8	121,1	123,8
5 peores	77,4	78,4	85,2	84,0
5 mejores/peores	1,6	1,5	1,4	1,5

Fuente: FUNCAS.

das haya aumentado de 120,8 a 121,1 entre 1983 y 1993, el de las cinco más atrasadas lo ha hecho en mayor medida, de 78,4 a 85,2 en el mismo período de tiempo. Hay que advertir, sin embargo, que los efectos de esta política redistributiva nada tienen que ver con las previsiones de los modelos de crecimiento y, en cualquier caso, que la fuerte desaceleración en los últimos años de este tipo de convergencia con respecto al período 1973–1983 sugiere un cierto agotamiento de la política redistributiva como vía para disminuir las desigualdades en los niveles de bienestar de las distintas regiones. Más aún, en el período 1993–1995 se advierte ya un claro cambio de tendencia hacia una mayor desigualdad.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA REGIONAL

1. Política económica, crecimiento económico y convergencia regional

Todas las teorías del crecimiento económico, cualquiera que sean sus hipótesis y sus implicaciones,

subrayan el hecho de que los procesos de acumulación son el resultado de decisiones de ahorro e inversión, en sus diferentes manifestaciones, adoptadas siempre por sujetos económicos que se comportan racionalmente tratando de maximizar su rentabilidad. De acuerdo con ello, el volumen de recursos que se dedique a aumentar la capacidad productiva de una determinada economía, así como su distribución entre las distintas actividades productivas, dependerá de la tasa de rentabilidad privada. Y esto sugiere que la incidencia de la política económica sobre los procesos de crecimiento económico dependerá no sólo de los efectos directos e indirectos de la inversión pública en infraestructuras o en educación, sino de sus efectos sobre los incentivos o desincentivos generados sobre determinados tipos de actividades económicas.

Si el proceso de acumulación se llevara a cabo en un contexto de competencia perfecta y sin fallos de mercado, los precios de los distintos factores reflejarían sus respectivas productividades marginales y podría suponerse que las decisiones privadas de ahorro, consumo e inversión conducirían a una asignación eficiente final, siendo innecesaria toda intervención pública. Sin embargo, según hemos visto, los modelos de crecimiento endógeno identifican ciertos tipos de inversión que presentan características propias de los bienes públicos, y ponen gran énfasis en ciertas externalidades asociadas con la acumulación de información y capital humano, que implican la necesidad de una política activa que corrija la tendencia del libre mercado a generar subinversión en actividades cuyos beneficios son, al menos en parte, difícilmente apropiables y que, no obstante, resultan decisivas para el crecimiento económico de las regiones más atrasadas.

Por otra parte, los procesos de integración, aunque con aspectos positivos, no parece que contribuyan específicamente a la convergencia, según hemos visto.

Por todo ello, si se desea evitar el aumento de las disparidades económicas entre los distintos países y regiones de la Unión Europea, una política regional activa parece absolutamente necesaria. Sin embargo, el diseño de esta política resulta siempre compleja, debido, sobre todo, a la necesidad de tener muy en cuenta las relaciones de interdependencia y rivalidad entre políticas nacionales y regionales. E incluso aunque fuera posible resolver todos los problemas de coordinación, siempre se presentaría la disyuntiva de elegir entre los objetivos, posiblemente contrapuestos, de solidaridad interterritorial, que llevaría a favorecer a las regiones menos desarrolladas, y de eficien-

cia, que llevaría a potenciar las actividades económicas de las regiones más desarrolladas.

En lo que sigue de este apartado, analizaremos la concepción e instrumentación de la política regional en los sucesivos textos constitutivos de la Unión Europea.

2. El Tratado de Roma

El objetivo de favorecer la cohesión económica y social entre los países miembros y entre sus regiones sólo tuvo un reflejo jurídico muy indirecto y excepcional en el Tratado de Roma (1957), por el que se constituyó la entonces llamada Comunidad Económica Europea. El artículo 2 se refería en términos muy genéricos al “desarrollo armónico de la actividad económica en el conjunto de la Comunidad y a una expansión continua y equilibrada”, y el artículo 92, después de prohibir expresamente “las ayudas otorgadas por los Estados a determinadas empresas o producciones”, excepcionalmente consideraba compatibles con el mercado común las ayudas concedidas con el objeto de favorecer a determinadas regiones de la República Federal Alemana afectadas por la división del país y las destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida fuera anormalmente bajo o en las que existiera una grave situación de desempleo. En particular, en el protocolo de adhesión de Italia, uno de los fundadores, se recogió el compromiso de los demás países de ayudar al gobierno de este país en su programa de apoyo a las regiones menos desarrolladas del Sur y de las islas.

Aun contando con estas previsiones excepcionales, y pese a que con anterioridad se hubieran dado tímidos pasos en esta dirección, tales como la Conferencia de Bruselas sobre economías regionales (1961) o la propia creación de la Dirección General de Política Regional (1968), la política regional europea no aparece realmente en escena hasta el período 1972–1975. La razón de esta tardía aparición hay que buscarla, por una parte, en la plena confianza de los fundadores en los modelos neoclásicos, es decir, en la capacidad del mercado para corregir cualquier tipo de desequilibrio económico, incluidos los territoriales, y por otra en que éstos, con las dos únicas excepciones antes señaladas, no eran demasiado acusados entre los países firmantes.

Sin embargo, el ingreso de tres nuevos países en 1972 (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) e, inmediatamente después, la crisis económica de 1973 vinieron a modificar sustancialmente ambos supuestos. Y,

como consecuencia de ello, en marzo de 1972, para compensar al Reino Unido, el Consejo aprobó la utilización del FSE y de parte del FEOGA como instrumentos de política regional y, un año más tarde, en marzo de 1973, el llamado Informe Thompson proponía la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Comité de Política Regional, que comenzarían a funcionar efectivamente en marzo de 1975.

A partir de entonces, estos tres fondos, el FSE, el FEOGA-O, y el FEDER, a los que se uniría poco más tarde el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que había sido creado por el Tratado de Roma con la finalidad genérica de servir a la construcción del mercado común, se convertirían en los cuatro grandes instrumentos financieros de la política regional europea, cuyos ejes fundamentales quedaron también fijados desde entonces: admisión de la política regional como una derogación de los principios básicos del sistema; introducción de una dimensión regional en las demás políticas de la Comunidad; coordinación de las políticas regionales de los estados miembros; y apoyo financiero a las acciones nacionales de desarrollo en las regiones más desfavorecidas.

3. El Acta Única Europea

Pese a estos antecedentes, el concepto de *cohesión económica y social* no aparece en un texto constitutivo comunitario hasta el Acta Única Europea (1986), por la que se reforma el Tratado de Roma, con el objetivo de crear el mercado interior europeo en 1993. En efecto, en su artículo 130A se establecía ya nítidamente: "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 las diversas regiones y el retraso de las más desfavorecidas". Y el artículo 130B precisaba la obligación a cargo de los estados de conducir y coordinar sus políticas económicas respectivas con miras a alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 130A, correspon-

diendo a la Comunidad el apoyo a su consecución mediante los Fondos Estructurales (FSE, FEOGA-O, FEDER, BEI y demás instrumentos financieros).

Resulta inequívoco que en la caracterización de la cohesión que se hacía en estos dos artículos del Acta Única se venía ya a admitir que el crecimiento económico no tenía porqué ajustarse necesariamente al modelo neoclásico en el que habían creído los firmantes del Tratado de Roma. Con ello, se daba carta de naturaleza al más alto rango legal comunitario, no sólo a la oportunidad de las acciones de política regional que ya se habían puesto en marcha en años anteriores sino a las principales conclusiones analíticas y empíricas de trabajos encargados por la propia Comisión, como los informes MacDougall y Padoa Schioppa (1987), que apuntaban en esta misma dirección.

De acuerdo con esta nueva concepción, a partir de 1987 fue necesario introducir cambios importantes en el presupuesto comunitario, que hasta entonces venía presentando una estructura escasamente ajustada al objetivo de la cohesión, con tan sólo un 17,1 por 100 del gasto destinado a esta finalidad en 1986. Y, como consecuencia de ello, entre esta fecha y 1993, los recursos asignados a los fondos estructurales fueron aumentando progresivamente hasta llegar al 30,8 por 100 del gasto comunitario, que en total representaba tan sólo el 1,20 por 100 del PIB (cuadro núm. 5).

Además, en 1988 (5) se llevó a cabo una profunda reforma de los fondos estructurales, basada en los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad, con los que se pretendía, respectivamente: una mayor especialización territorial y sectorial de las ayudas, definiendo áreas geográficas y objetivos prioritarios; una cooperación entre la Comisión y las autoridades competentes a escala nacional, regional y local; una programación temporal de las ayudas a lo largo de amplios períodos de tiempo; y el compromiso por parte de los países miembros de que su contribución a los objetivos asignados a los fondos sería, al menos, equivalente a la de la propia Comisión. Y han sido precisamente estos principios los que han determinado que la incidencia regional de

CUADRO NÚM. 5
ESTRUCTURA DEL GASTO COMUNITARIO
(En porcentaje)

CONCEPTO	1975	1980	1986	1990	1993	1999
FEOGA-Garantía	72,8	71,2	64,7	58,9	50,9	45,2
Fondos estructurales	9,2	10,9	17,1	24,5	30,8	35,5
Otros	18,0	17,9	18,2	16,6	18,3	19,3

Nota.- Año 1999, según previsiones económicas de la UE 1993-1999

CUADRO NÚM. 6
RELACIONES FINANCIERAS
ESTADOS MIEMBROS-UNIÓN EUROPEA
(Flujos netos sobre PIB)

	1986-1988	1989-1993	1986-1993
Bélgica	-0,55	-0,16	-0,28
Dinamarca	0,40	0,30	0,33
Alemania	-0,51	-0,63	-0,59
Grecia	3,44	5,38	4,78
España	0,22	0,56	0,46
Francia	-0,13	-0,20	-0,17
Irlanda	4,19	5,57	5,14
Italia	0,00	-0,12	-0,08
Luxemburgo	-1,16	1,02	0,37
Holanda	0,33	-0,10	0,04
Portugal	1,16	2,63	2,25
Reino Unido	-0,33	-0,33	-0,33

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT.

los fondos estructurales haya sido muy superior a la importancia de sus dotaciones presupuestarias, que por sí mismas han sido realmente modestas, como se desprende de los cuadros núms. 6, 7 y 8, que merecen un breve comentario.

En primer lugar, si atendemos a los saldos financieros netos, hay que concluir que, efectivamente, las políticas comunitarias de cohesión no han sido suficientemente significativas en términos cuantitativos. Más aún, entre 1989 y 1993, países con un PIB por habitante superior a la media comunitaria, como Dinamarca y Luxemburgo, han sido beneficiarios netos. Y la aportación neta sobre PIB de los países con mayor potencial económico, es decir, Alemania,

Reino Unido, Francia e Italia, ha sido tan sólo del 0,63, 0,33, 0,20 y 0,12 por 100, respectivamente. En el caso de España, uno de los países beneficiario, la aportación neta de la Comunidad ha sido del 0,56 por 100 (cuadro núm. 6).

No obstante, y aunque desde los países menos desarrollados se haya venido criticando a la Comisión no sólo la estructura de estas relaciones financieras sino también la excesiva dispersión de las áreas y objetivos prioritarios definidos para los fondos estructurales, si se analiza la distribución territorial de éstos, puede comprobarse fácilmente su clara orientación hacia la disminución de las disparidades económicas entre los países miembros. Los cuatro países menos desarrollados (Grecia, Portugal, Irlanda y España), cuya población representaba en 1989 el 19 por 100 del total de la CE, absorbieron en el período 1989-1993 el 53 por 100 de los pagos (cuadro número 7).

Por último, debe advertirse que sus efectos económicos en cada uno de estos cuatro países han debido tener intensidades diferentes, ya que mientras en España el importe de los fondos estructurales por habitante apenas ha sido el doble que la media europea, en Grecia, Portugal e Irlanda la han cuadruplicado, quintuplicado y sextuplicado, respectivamente. Y a análoga conclusión se llega si se atiende al grado de intervención estructural de la Comunidad, medida en porcentaje del PIB, que en el caso de Grecia, Portugal e Irlanda ha estado cerca del 3 por 100, mientras que en España ha sido tan sólo del 0,75 por 100 (cuadro número 8).

CUADRO NÚM. 7
POBLACIÓN Y PAGOS COMUNITARIOS ACUMULADOS
(1989-1993)

PAÍSES	PIB/Hab. en PPA EUR-12=100 (1)	Población acumulada (porcentaje) (1)	Pagos FEDER acumulados (porcentaje)	Pagos FSE acumulados (porcentaje)	Pagos FEOGA-O acumulados (porcentaje)	Total FFEE acumulados (porcentaje)	Pagos FEOGA-G acumulados (porcentaje)	Pagos totales acumulados (porcentaje)
Grecia	48,90	3,08	12,33	8,29	13,56	11,25	7,37	8,10
Portugal	54,70	5,97	27,28	18,75	25,26	24,19	8,47	12,78
Irlanda	66,58	7,05	33,61	26,68	32,53	31,20	13,38	18,09
España	74,24	19,00	59,62	45,14	50,15	53,30	23,57	32,33
Holanda	100,82	23,57	60,18	47,68	50,80	54,51	32,48	38,89
Italia	102,67	41,25	80,45	61,55	63,72	71,44	48,65	54,27
Bélgica	103,52	44,30	81,18	63,41	65,11	72,65	52,43	58,22
Reino Unido	103,72	61,89	90,53	79,57	69,53	83,31	59,82	66,52
Dinamarca	106,68	63,47	90,73	80,66	70,40	83,92	63,78	69,33
Francia	111,07	80,81	97,22	93,51	89,37	94,65	84,93	86,44
Alemania	115,89	99,88	99,91	99,93	99,71	99,88	99,99	99,60
Luxemburgo	128,59	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Los datos corresponden al año 1989.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, EUROSTAT.

CUADRO NÚM. 8
GRADO DE INTERVENCIÓN ESTRUCTURAL
(Incluidos el Fondo de Cohesión y las iniciativas comunitarias)
1989-1993 y 1994-1999

	1989-1993 (media anual)			
	Total		Intervención de la UE	
	Mill. de ecus		Porcentaje del PIB (a)	
	Total	Intervención de la UE	Total	Intervención de la UE
Bélgica	485	173	0,30	0,11
Dinamarca	274	86	0,26	0,08
Alemania	6.741	1.680	0,53	0,13
Grecia	3.091	1.834	4,47	2,65
España	6.201	3.017	1,54	0,75
Francia	4.114	1.387	0,42	0,14
Irlanda	2.212	980	5,99	2,66
Italia	5.485	2.374	0,63	0,27
Luxemburgo	41	15	0,45	0,17
Holanda	488	163	0,21	0,07
Portugal	3.789	1.892	6,15	3,07
Reino Unido	2.659	1.066	0,34	0,13
EUR12	35.580	14.666	0,71	0,29
	1994-1999 (media anual)			
	Total		Intervención de la UE	
	Mill. de ecu		Porcentaje del PIB (b)	
	Total	Intervención de la UE	Total	Intervención de la UE
Bélgica	1.089	349	0,57	0,18
Dinamarca	426	140	0,34	0,11
Alemania	13.954	3.622	0,81	0,21
Grecia	5.793	2.956	7,20	3,67
España	13.747	7.066	3,38	1,74
Francia	7.107	2.491	0,63	0,22
Irlanda	2.180	1.234	4,98	2,82
Italia	9.722	3.608	1,13	0,42
Luxemburgo	57	17	0,49	0,15
Holanda	1.498	436	0,53	0,15
Portugal	5.300	2.940	7,17	3,98
Reino Unido	4.779	2.164	0,56	0,25
EUR12	65.651	27.024	1,11	0,45
Austria	1.572	316	0,94	0,19
Finlandia	1.134	331	1,38	0,40
Suecia	878	261	0,53	0,37
EUR15	69.235	27.932	1,12	0,51

(a) PIB medio, 1989-1993

(b) PIB de 1994.

Nota: Los datos del período 1989-1993 proceden de informes de seguimiento y corresponden a intervenciones financiadas reales. Como a mediados de 1996 aún no se habían terminado algunos programas, los datos existentes tienden a subestimar los fondos comprometidos durante este período. Por otra parte, por lo que se refiere al FSE, los datos no comprenden los logros conseguidos en 1989, ya que éstos corresponden al período transitorio basado en la gestión por proyectos.

Fuente: Comisión Europea, *Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996*.

Hay que añadir, no obstante, que estos mismos cuatro países tan sólo han recibido un 32,2 por 100 del total de los pagos realizados con cargo al presupuesto comunitario, lo que significa que la distribución territorial del gasto asociado al resto de las políticas distintas a las estructurales, que ha absorbido el 67,8 por 100

restante, podría haber compensado con creces los efectos positivos respecto a la cohesión de éstas últimas. De hecho, absorbieron tan sólo el 23,6 por 100 de los pagos FEOGA-G, lo que en el caso de España, con una agricultura cuyo peso económico es todavía muy fuerte, ha tenido efectos muy negativos.

4. El Tratado de Maastricht

Desde una perspectiva económica, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) implica fundamentalmente la creación de una moneda común europea en 1999. En relación con la cohesión, ello significa nuevos y mayores riesgos y costes para los países y regiones menos desarrollados, no sólo durante el período transitorio sino incluso después de 1999. Baste con recordar que, para el período transitorio, el cumplimiento de los requisitos de convergencia exige la reducción de tasas de inflación, la disminución del déficit público y la estabilización de la deuda pública, lo que conduce, a su vez, a una política de ajuste tanto más dura cuanto más alejados se encuentren los países del cumplimiento de tales requisitos, siendo precisamente los más atrasados los que se encuentran en esta situación. Y, para después de la creación de la moneda única, la pérdida de las políticas monetaria y cambiaria y el pacto de estabilidad fiscal supondrán una limitación muy importante para que los diferentes Estados puedan instrumentar sus propias políticas económicas y, en particular, sus políticas regionales.

Aunque en los planteamientos previos del Tratado en las sucesivas cumbres comunitarias, en el seno de la Comisión y en el propio Parlamento Europeo se contemplaron siempre estos aspectos negativos para la cohesión, las resistencias para dar nuevos pasos en el reconocimiento de este problema y en la instrumentación de nuevas políticas fueron siempre muy duras, y sólo después de grandes esfuerzos por parte de los países menos desarrollados pudo alcanzarse finalmente un acuerdo. En síntesis, y según quedó recogido en el Tratado, éste consistió en lo siguiente:

a) Reconocimiento expreso de la cohesión como una *misión* de la Comunidad, como uno de sus principales fines, en lugar de contemplarla como un simple *objetivo*, como había hecho el Acta Única Europea. A estos efectos, fue necesaria una nueva redacción del artículo 2 del Tratado de Roma: "La Comunidad tendrá como misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas y acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, *la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*".

b) Previsión de un Fondo de Cohesión, a añadir a los fondos estructurales (FSE, FEOGA-O, FEDER) y a los demás instrumentos de apoyo al desarrollo (BEI y otros) ya existentes, que debería crearse antes del 31 de diciembre de 1993, con la finalidad específica de proporcionar una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transporte en los países menos desarrollados.

c) Creación de un Comité de las Regiones, de carácter consultivo, compuesto por representantes de los entes regionales y locales, que deberá ser consultado por el Consejo o la Comisión en todos los casos previstos en el Tratado o en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno, con

CUADRO NÚM. 9
CUADRO GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2000-2006
Precios 1997

MIL MILLONES DE ECUS. PRECIOS 1997. CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURA (Línea directriz)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
ACCIONES ESTRUCTURALES.	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>de las que adaptaciones anteriores</i>	1,8							
POLÍTICAS INTERNAS	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
ACCIONES EXTERIORES.	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
ADMINISTRACIÓN	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
RESERVAS	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL CRÉDITOS PARA COMPROMISOS.	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
TOTAL CRÉDITOS PARA PAGOS-*.	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Créditos para pagos (en porcentaje del PNB)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Margen (en porcentaje)	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Límite máximo de recursos propios (en porcentaje)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Fuente: Agenda 2000, COM (97) 2000 final, 15.07.1997.

independencia de que, por propia iniciativa, pueda emitir informe siempre que considere que hay intereses regionales en juego.

Estos tres puntos suponían el abandono definitivo de la concepción inicial de los fundadores de la Comunidad respecto a la capacidad del mercado para corregir las disparidades regionales y, en cualquier caso, el reconocimiento institucional de que la EUR-15 no podía aguardar a que éstas fuesen disminuyendo por el simple paso del tiempo y sin hacer nada para acelerar el proceso de convergencia.

Atendiendo a esta nueva concepción, en la cumbre de Edimburgo (diciembre de 1992), en plena crisis del SME y cuando no se había ratificado aún el Tratado por todos los países miembros, se adoptaban ya importantes acuerdos en relación con la cohesión:

a) El presupuesto comunitario se incrementaría desde el 1,20 por 100 del PIB en 1992 al 1,27 por 100 en 1999.

b) Se modificaba la estructura del gasto, a fin de potenciar la política comunitaria directamente relacionada con la cohesión, si bien el crecimiento de las acciones estructurales no tendría ya la misma intensidad que en el período 1986-93, al pasar tan sólo del 30,8 por 100 al 35,5 por 100 del total del gasto (cuadro núm. 5). Además, como consecuencia de la inclusión de nuevas zonas francesas en el denominado objetivo número 2 (regiones afectadas por el declive industrial) y de los *lânders* de la antigua República Democrática Alemana en el objetivo número 1, los cuatro países de la cohesión veían reducida su participación en los fondos estructurales hasta el 50,7 por 100.

c) En cuanto al Fondo de Cohesión, y hasta su reglamentación definitiva, se aprobaba un presupuesto provisional de 15.200 ecus anuales, del que podían ser beneficiarios los países con un PIB por habitante inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, es decir, los llamados desde entonces PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia y España), o países de la cohesión.

En conjunto, las previsiones financieras de la Comunidad para el período 1994-1999 suponían un ligero incremento del presupuesto total, una redistribución de éste en favor de las acciones estructurales y una notable mejora de la participación de los cuatro países de la cohesión, tanto en la suma de fondos estructurales más Fondo de Cohesión (que pasaba del 53,30 al 55,47 por 100 del total de estos fondos), como en el total del presupuesto comunitario (que pasaba del 32,33 al 36,52 por 100). España, que percibi-

ría algo más de 6 billones de pesetas en todo el período, resultaba especialmente beneficiada, ya que si su índice de gastos comunitarios por habitante había sido de 184 en el período 1989-1993 (EUR12=100), en el período 1994-1999 sería de 240.

A la vista de estas cifras en favor de los países y regiones menos desarrollados, debe admitirse, según apuntábamos antes, que, de no haber sido por los principios de cooperación, programación y adicionalidad, los fondos estructurales, por sí mismos, difícilmente habrían podido propiciar avances significativos en la convergencia económica europea. En cualquier caso, estos principios parecen no ser ya suficientes para paliar las limitaciones presupuestarias y para hacer frente a las grandes disparidades de renta actualmente existentes en el seno de la Unión Europea.

V. EL FUTURO DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Como ha puesto de manifiesto recientemente Armstrong (1996), la actual política regional europea presenta graves limitaciones, entre las que él mismo señala como más importantes la ausencia de mecanismos fiscales de transferencia, su excesiva concentración burocrática pese a las reformas de 1988 y la relativamente débil administración comunitaria destinada a este fin.

Pero, junto a ello, existen otras poderosas razones por las que podría pensarse en su reforma en un futuro inmediato: las perspectivas de adhesión de nuevos países, muy poblados y pobres, que amenazan con hacer aún menos eficaces los magros presupuestos que se dedican a ella (6); la crisis de confianza en la efectividad de la actual instrumentación de los fondos estructurales, unida a la evidencia, cada vez mayor, de la gran eficacia de políticas más novedosas, destinadas a la potenciación del desarrollo endógeno a través de ayudas a pequeñas y medianas empresas y de acciones encaminadas a estimular la innovación y las transferencias de tecnología; y la creciente sensación de que la actual política regional está excesivamente diversificada, sin que su destino prioritario sea el de favorecer a las regiones más pobres, y de que está mal evaluada.

Ante este estado de cosas, y prescindiendo de que la solución pueda consistir simplemente en su eventual abandono, caben diversas alternativas, cada una de ellas con implicaciones políticas y económicas muy diferentes: una mayor concentración de las acciones estructurales en los territorios más pobres de

la UE; una redefinición más estricta de los objetivos prioritarios, ya que en los actuales caben, por una u otra razón, la mayor parte de las regiones europeas; un sistema federal de transferencias fiscales centralizado en Bruselas; o una repatriación de la política regional, renunciando la UE a toda intervención en este punto. Decidirse por alguna de ellas no resultará fácil, pero, en cualquier caso, será inevitable.

La *Agenda 2000*, presentada por la Comisión en julio de 1997 (7) y actualmente en curso de debate político, apunta ya hacia cual va a ser la dirección que muy probablemente se siga, que, desde luego, no da respuesta a la totalidad de los problemas actualmente planteados: a) en el marco financiero previsto para el período 2000–2006 se mantiene el actual 0,46 por 100 del PIB comunitario para el conjunto de las políticas estructurales, lo que significa, dado que se reserva un 16,4 por 100 del total para los nuevos candidatos más pobres, que los países y regiones beneficiarios de la Unión de los 15, cuyas condiciones de acceso no se modifican, sufrirán una pequeña reducción respecto a sus actuales percepciones; b) se acentuará la concentración funcional de las actuaciones, para lo que se reducirá el número actual de objetivos a tan sólo tres, manteniendo la prioridad del actual objetivo nº 1 (regiones menos desarrolladas), redefiniendo el objetivo nº 2 (reconversión económica y social) y creando un nuevo objetivo nº 3 para desarrollar una estrategia específica de recursos humanos; y se mejorará la relación coste-eficacia a través de la simplificación, la evaluación y el control.

Como se ve, aparte de las mejoras técnicas de instrumentación que puedan arbitrarse, en el ánimo de la Comisión no está replantearse a fondo a corto plazo la actual política regional europea. Y regiones como Andalucía deben esperar incluso una disminución de los recursos disponibles.

VI. CONCLUSIONES

La exposición anterior nos permite ofrecer unas conclusiones generales sobre la concepción, evidencia empírica y política de cohesión territorial de la Comunidad Europea en relación con las implicaciones analíticas del crecimiento y de la integración económica:

1. Los numerosos estudios empíricos realizados en los últimos años, han puesto de manifiesto los principales rasgos característicos de las actuales disparidades económicas regionales de la UE y las causas de la desigualdad, que pueden sintetizarse del si-

guiente modo: las disparidades económicas entre los niveles de renta per cápita de los países miembros de la Unión Europea se han reducido notablemente en el período 1983–1993, pero siguen siendo aún mayores que en los Estados Unidos, que sería el punto natural de referencia; en el mismo período de tiempo, las disparidades económicas entre los niveles de renta de las regiones europeas han aumentado ligeramente a escala europea y en una proporción algo mayor en el interior de la mayor parte de los países miembros, en contraste con el fuerte proceso de convergencia que había tenido lugar en las dos décadas precedentes; con excepciones notables en países como Italia y España, en los que el peso del desempleo es más alto, como causas próximas de esta desigualdad se apuntan, fundamentalmente, diferencias en productividad y, en menor medida, diferencias en tasas de ocupación y de empleo; a su vez, las diferencias en productividad se asocian más a componentes estructurales de las regiones que a su propia especialización productiva, lo que sugiere la existencia de diferentes estados estacionarios en cada una de las regiones.

2. La Unión Europea ha ido pasando, progresivamente, de una firme convicción en las ilimitadas posibilidades del mercado para corregir cualquier tipo de desequilibrio económico, incluidos los territoriales, a una creciente aceptación implícita de los modelos de crecimiento endógeno, que suponen que economías de escala crecientes asociadas a ciertos tipos de inversión en capital, fundamentalmente progreso técnico y capital humano, y a ciertas externalidades, pueden conducir a disparidades crecientes entre los distintos estados y regiones en términos de renta per cápita. Este cambio de orientación ha ido trasladándose puntualmente a los sucesivos textos modificativos del Tratado de Roma y materializándose en un progresivo aumento del peso de los fondos estructurales en el presupuesto de la Unión Europea.

3. Si se atiende a los rasgos característicos de las disparidades regionales de renta, la política de cohesión territorial de la Unión Europea ha sido correcta en una triple dirección: en primer lugar, al identificar la región como parte del territorio relevante para este tipo de política, al definir los factores socioeconómicos que determinan la elegibilidad de cada una de las regiones en relación con los distintos instrumentos de política regional y al establecer criterios objetivos de distribución de los fondos; en segundo, al asignar estos fondos, fundamentalmente, a la mejora de las infraestructuras, de la tecnología y del capital humano de las regiones menos desarrolladas, factores clave de las diferencias de productividad, principal respon-

sable, a su vez, de estas desigualdades; y, en tercer lugar, al potenciar la presencia directa de las regiones en las instituciones de la Unión.

4. Sin embargo, la cuantía de los fondos estructurales destinados a la corrección de estos desequilibrios regionales ha sido insuficiente, ya que en todo momento ha estado por debajo del 35 por 100 del presupuesto comunitario, que en total representa, a su vez, tan sólo el 1,2 por 100 del PIB de la UE. Los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad de estos fondos, aunque han atenuado en parte esta insuficiencia, no parece que puedan resolver en el futuro las actuales limitaciones de la política regional europea, sobre la que se ciernen muchas incertidumbres y la ineludible necesidad de su reforma en profundidad.

5. Por último, hay que señalar que, según se desprende de la *Agenda 2000*, no parece que por ahora vaya a tener lugar esta reforma, salvo pequeños retoques en la redefinición de objetivos y en su instrumentación.

NOTAS

(1) Aunque la literatura es abundante, un panorama completo de los efectos económicos de las integraciones económicas, puede encontrarse en HINE (1994), y en BALDWIN y VENABLES (1995).

(2) La base de datos internacionales elaborada por Summers y Heston (1991) ha sido particularmente utilizada. En la Unión Europea, EUROSTAT ha elaborado series de las principales variables demográficas y económicas. Y en España, aparte de la serie más larga de *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial* del BBV, disponemos de abundante información económica regional (Vid. PÉREZ *et al.*, 1996, págs. 475-486).

(3) COE y HELPMAN (1995) han estudiado la forma en que podría producirse una convergencia tecnológica.

(4) ANDRÉS y HERNANDO (1995) han estimado que una reducción de la tasa de inflación en 2,5 puntos durante treinta años en España, podría haber tenido un efecto positivo de casi un 5 por 100 en el nivel de renta per cápita.

(5) Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

(6) BALDWIN (1994), por ejemplo, ha señalado que los países de Visegrad-4 (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), los de más inmediata adhesión, tienen una población total de 64 millones de habitantes y un PIBpc de tan sólo un tercio de la media de la UE, y que, en la más optimista de las previsiones, creciendo a una tasa del 6 por 100 anual, tardarían 20 años en alcanzar el 75 por 100 del PIBpc medio de la Unión Europea.

(7) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997), *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final, 15 de julio de 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS, J., y DOMÉNECH, R. (1996), "La convergencia real en Europa", *Información Comercial Española*, págs. 756, 33-49.
- ANDRÉS, J., y HERNANDO, I. (1995), "Inflación y crecimiento a largo plazo: evidencia internacional", *Boletín Económico*, Banco de España, septiembre.
- ARMSTRONG, H. W. (1996), "European Union Regional Policy: Sleepwalking to a Crisis", *International Regional Science Review*, 19, 3, págs. 194-209.
- BAJO RUBIO, O. (1996), *Integración regional, crecimiento y convergencia*, Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BALDWIN, R. (1994), *Towards an integrated Europe*, Londres, Centre for Economic Policy Research.
- BALDWIN, R., y VENABLES, A. (1995), "Regional Economic Integration", en Grossman, G., y Rogoff, K. (eds), *Handbook of International Economics*, Vol. III, North-Holland, Amsterdam, págs. 1597-1644.
- BARRO, R. (1990), "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, 98, págs. 103-125.
- (1995), "Inflation and Economic Growth", *Bank of England Quarterly Bulletin*, págs. 166-176.
- BARRO, R., y SALA-I-MARTÍN, X. (1991), "Convergence across the States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, págs. 107-182.
- (1992), "Convergence", *Journal of Political Economy*, 100, págs. 223-251.
- COE, y HELPMAN, (1995), "International R&D Spillovers", *European Economic Review*, 39, 5, págs. 859-887.
- COMISIÓN EUROPEA (1996), *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*.
- (1996), *Primer Informe sobre la cohesión económica y social 1996*.
- CORDERO, G. (1995), "El presupuesto comunitario y el objetivo de la cohesión: del Acta Única a la futura Unión Monetaria y la nueva ampliación al Este", *Presupuesto y Gasto Público*, 17, págs. 123-138.
- CORDERO, G.; GAYOSO, A.; PAVÓN, A.; y RODRÍGUEZ, E. (1995), *La política de cohesión económica y social de la Unión Europea y el presupuesto comunitario*, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DUNFORD, M. (1993), "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank", *Regional Studies*, 27, 8, págs. 727-743.
- ESTEBAN, J. M. (1994), *Crecimiento y convergencia regional en España y en Europa*, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- ESTEBAN, J., y VIVES, X. (eds.) (1994), *Crecimiento y convergencia regional en España y en Europa*, 2 vols., Instituto de Análisis Económico, C.S.I.C., Barcelona.
- FISCHER, S. (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *Journal of Monetary Economics*, 32, págs. 485-512.
- GÓMEZ CASTAÑEDA, J. (1994), "Presupuesto comunitario y política

- de cohesión: alcance y límites", *Hacienda Pública Española*, 130, 3, págs. 55-65.
- HICKS, H. (1960), "Thoughts on the Theory of Capital, the Corfu Conference", *Oxford Economic Papers*, págs. 123-132.
- HINE, R. (1994) "Endogeneous innovation in the theory of growth", *Journal of Economic Perspectives*, 8, págs. 23-44.
- KING, R.G., y Levine, R. (1994), "Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth", *Carnegie-Rochester Series on Economic Policy*, 40, págs. 259-300.
- LUCAS, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22, págs. 3-42.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M., y MECHOR FERRER, E. (1996), "Incidencia de la estructura productiva en la desigualdad económica regional de Andalucía, 1983-91", *Boletín Económico de Andalucía*, págs. 245-252.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987), "Efficacité, stabilité et équité", *Rapport a la Commission des Communautés Européennes*, Bruselas.
- PÉREZ, F., et al. (1996), *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones. 1955-1995*, Fundación BBV, Bilbao.
- RAYMOND, J.L., y García Greciano, B. (1994), "Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades y la hipótesis de la convergencia", *Papeles de Economía Española*, 59, págs. 37-58.
- (1996), "Distribución regional de la renta y movimientos migratorios", *Papeles de Economía Española*, 67, págs. 185-201.
- RODRÍGUEZ NUÑO, V. (1997), "Especialización, concentración sectorial y crecimiento en las tres Españas económicas en el período 1962-1993", *Revista Asturiana de Economía*, 10, págs. 171-196.
- ROMER, P. (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, págs. 1002-1037.
- SOLOW, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, págs. 65-94.
- (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, 39, págs. 312-20.
- SWAN, T. (1956), "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record*, 32, págs. 334-361.
- SUMMERS, R., y HESTON, A. (1991), "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, 106, págs. 327-368.